

I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche

di Salvatore Curreri *
(24 aprile 2006)

1. È opinione diffusa che i regolamenti parlamentari, ancora impregnati di cultura "proporzionalista", non siano completamente adeguati alla trasformazione in senso maggioritario della dinamica del nostro sistema parlamentare. Basti pensare al mancato riconoscimento delle coalizioni elettorali e dei loro *leader* oppure all'assenza di uno "statuto dell'opposizione", in relazione sia all'organizzazione che allo svolgimento dell'attività parlamentare.

Eppure talvolta è possibile ricavare da disposizioni regolamentari, pensate per finalità diverse, norme imprevedibilmente funzionali alla tutela del principio maggioritario, quasi che anche in questo campo possa trovare applicazione quella "eterogenesi dei fini" di cui si è parlato in questi giorni a proposito della legge elettorale che secondo alcuni (ma la cosa è molto controversa) avrebbe condannato la maggioranza di centro destra che l'ha voluta.

È il caso dell'applicazione delle disposizioni che regolano la composizione dei gruppi e delle commissioni parlamentari alla luce dei risultati elettorali. Mentre alla Camera, grazie al premio di maggioranza scattato per appena 24.755 voti, il centro sinistra ha 67 seggi in più (348 contro 281, senza considerare l'indipendente eletto all'estero), al Senato, com'è noto, il margine di vantaggio è risicato (158 contro 156, al netto dell'indipendente eletto in Sudamerica, dei senatori a vita e, soprattutto, degli eventuali "cambi di campo" nel rispetto del sacro - si fa per dire - principio del divieto di mandato imperativo: ma su questo certamente il futuro ci darà modo di tornare...).

In tale scenario si pongono due problemi strettamente correlati: la formazione dei nuovi gruppi parlamentari e la distribuzione dei loro membri nelle commissioni parlamentari di modo che esse rispecchino i rapporti di forza esistenti in Aula.

2. Alla Camera sei sono i gruppi parlamentari che dovrebbero costituirsi di diritto: Ulivo (228 deputati), Forza Italia (141), Alleanza Nazionale (71), Rifondazione comunista (41), U.d.c. (39) e Lega Nord (26). Il condizionale è d'obbligo: in mancanza di un espresso divieto, infatti, una forza politica potrebbe frazionarsi in più gruppi composti da almeno 20 deputati. Lo stesso numero di aderenti, inoltre, è indicativo poiché ogni deputato è com'è noto libero di scegliere a quale gruppo iscriversi.

Un primo problema che si pone riguarda la formazione del maxi gruppo de L'Ulivo, composto dai deputati eletti nelle omonime liste presentate insieme da D.S. e Margherita. Un siffatto gruppo, che radunerebbe più del 36% dei deputati, porrebbe infatti tutta una serie di problemi procedurali ed organizzativi: dal dimezzamento delle cariche interne alla riduzione delle risorse, visto che l'attuale disciplina non ne prevede una distribuzione proporzionale agli eletti ma anzi premia i gruppi più piccoli (v. Ceccanti, *Guida a tre apparenti misteri del diritto parlamentare*, in *L'Unità*, 23 aprile 2006; M. Rog., *Il gruppo unico costa 10 milioni*, in *Il Sole - 24 Ore*, 21 aprile 2006, 11). Del resto già il c.d. decalogo Violante, presentato alla Giunta per il regolamento l'11 gennaio 2000 a seguito del noto "caso Bampo", prevedeva tra l'altro l'attribuzione ai gruppi con più di 200 iscritti "di ulteriori poteri e di dotazioni aggiuntive" così da incentivarne la formazione.

A fronte di tali svantaggi, è evidente che la scelta di formare un gruppo unico assumerebbe una valenza soprattutto politica. Come da tempo rilevato (v. il mio *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.*, 1999, n. 2, 263 ss.) i gruppi parlamentari, quali novelli "partiti parlamentari", svolgono un ruolo di "avanguardia" politica, promuovendo e sperimentando al vertice processi di convergenza ed integrazione tra partiti ancora dotati di una propria identità politica ed organizzati autonomamente nel territorio. In tale prospettiva i gruppi sono chiamati non solo a dare attuazione sul piano parlamentare alle direttive dei rispettivi partiti ma anche a svolgere una funzione di raccordo e di coordinamento tra le diverse forze politiche facenti parte del medesimo schieramento elettorale, un tempo affidata ai c.d. vertici di partito, in modo che esse, rinverdendo lo spirito dell'originario patto elettorale, possano presentarsi sulle varie questioni politiche con posizioni politiche credibilmente unitarie.

Piuttosto, come lucidamente intuito (v. Gianniti, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in questo Forum, 17 marzo 2006), il problema principale riguarderà l'autorizzazione alla costituzione in gruppo delle cinque

formazioni politiche - tutte del centro sinistra! - composte da meno di venti deputati (Rosa nel Pugno 18, Italia dei Valori - Di Pietro 16, Comunisti italiani 16, Verdi 15, U.D.Eur. 10) epperò rispondenti ai requisiti richiesti dal riesumando art. 14.2 R.C. (liste presentate in almeno 20 collegi, ottenimento di un quoziente elettorale intero e di almeno 300 mila voti validi).

È evidente infatti che, profittando della sua maggiore articolazione interna, il centro sinistra potrebbe formare più gruppi del centro destra, con tutto ciò che ne conseguirebbe sul piano delle distribuzioni delle risorse e, soprattutto, della presenza negli organi camerati. È facile quindi prevedere l'opposizione in Giunta per il regolamento degli esponenti del centro destra, i quali potrebbero sostenere l'interpretazione restrittiva dell'art. 14.2 R.C. suggerita dallo stesso Gianniti in relazione alla natura essenzialmente coalizionale della competizione politica. Siffatta interpretazione si scontra però sia con la chiara lettera della disposizione in questione, sia con la stessa *ratio* della riforma elettorale che pone i partiti politici al centro del processo di rappresentanza politica: se con il precedente sistema elettorale, infatti, si votava per il partito tramite la coalizione, oggi si vota per la coalizione tramite il partito.

Ad ogni buon conto, ogni problema potrebbe essere superato in radice attraverso la tecnica non commendevole del prestito di deputati da parte dei gruppi maggiori (un altro caso di donazione di sangue...), così da consentire quantomeno alla maggior parte dei suddetti partiti di raggiungere la soglia di venti deputati (basterebbero 15 deputati: 2 per la Rosa nel Pugno, 4 ciascuno per l'Italia dei valori ed i Comunisti italiani, 5 per i Verdi).

Tutto ciò però conferma ancora una volta la necessità di ripensare interamente la materia della formazione dei gruppi parlamentari, affiancando al mero requisito numero anche quello politico della corrispondenza con le forze politiche presentatesi alle elezioni (sia consentito rinviare al mio *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, vol. II, Torino, 2004, 239 ss.).

Se tali gruppi dovessero essere autorizzati, le componenti politiche del gruppo misto si ridurrebbero probabilmente a due soltanto: Dc - Nuovo Psi e S.V.P. (entrambi di 4 deputati). Tali forze politiche, infatti, non potrebbero essere autorizzate a costituirsi in gruppo perché non hanno ottenuto i richiesti 300 mila voti validi. Sotto questo profilo, quindi, la tesi dello stesso Gianniti circa la contraddittoria contemporanea applicazione del secondo (gruppo autorizzato) e del quinto (componenti politiche del misto) comma dell'art. 14 R.C. sarebbe superata *in re ipsa*.

3. I problemi maggiori comunque si pongono al Senato in relazione sia ai risvolti politico-procedurali derivanti dalla formazione di un gruppo unico che unisca i deputati di Ds e Margherita, presentatisi stavolta in liste distinte, sia alla composizione delle commissioni parlamentari, considerato che lo stretto margine di vantaggio del centro sinistra solleva il problema se e come sia possibile garantire ad essa la maggioranza al loro interno.

Al Senato i gruppi parlamentari costituitisi di diritto dovrebbero essere otto: Ds (62 senatori, cui però potrebbero aggiungersi i 4 eletti con la lista de L'Unione e quello eletto con la lista de L'Ulivo); Forza Italia (79, cui potrebbero aggiungersi i 2 senatori eletti nella lista de la Casa delle Libertà), Alleanza nazionale (41), D.L. La Margherita (39), Rifondazione comunista (27), Udc (21), Lega Nord (13), Insieme con l'Unione (11). Nel misto, perché composti da meno di cinque senatori, dovrebbero confluire Italia dei valori (4 senatori) ed U.d.Eur. (3).

Rimane però aperto il problema della "convenienza" procedurale di un gruppo unico. Esso va innanzi tutto commisurato con l'art. 21.1 R.S., in base a cui i gruppi devono designare i propri rappresentanti nelle tredici commissioni in ragione di uno ogni tredici iscritti (la XIV commissione "Politiche dell'Unione europea, istituita il 6 febbraio 2003, è esclusa da tale ripartizione perché, ai sensi dell'art. 21.4 bis R.S., i suoi membri possono appartenere anche ad altre commissioni). I senatori che non risultino assegnati dopo tale prima ripartizione, vengono distribuiti nelle Commissioni permanenti, sulla base delle proposte dei Gruppi di appartenenza, dal Presidente del Senato, in modo che ciascuna Commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i gruppi parlamentari (art 21.3).

Le cronache giornalistiche di questi giorni riferiscono delle discussioni in atto all'interno dei maggiori partiti delle due coalizioni circa l'opportunità di frazionarsi in molteplici gruppi, anziché formarne di unici, così da guadagnare alcuni benefici nella formazione delle commissioni (per un accenno v. *Il Cavaliere non si arrende: non telefonerò mai a Romano*, in *Corriere della sera*, 20 aprile 2006, p. 2-3). Occorre però precisare. In base alla normativa sopra ricordata, costituire ad esempio un unico gruppo de L'Unione di 113 senatori anziché due distinti di Ds (70) e Margherita (43) è perfettamente identico ai fini della composizione delle commissioni: in base al rapporto 1 a 13 alla fine avremmo

comunque 9 commissioni con 9 esponenti dei due gruppi e 4 con 8.

Piuttosto la convenienza si avrebbe se si formassero gruppi parlamentari composti da 10 a 12 iscritti perché in tal caso, cioè nel caso di gruppi formati da un numero di componenti inferiore al numero delle commissioni, è previsto che tali Gruppi possano designare uno stesso senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentanti nel maggior numero possibile di esse (art. 21.2 R.S.).

Tale disciplina quindi incoraggia la frammentazione politica perché consente ai gruppi con meno di 13 senatori di essere sovra-rappresentati nelle commissioni. È evidente però che un simile "sbriciolamento" dei gruppi maggiori porterebbe ad una moltiplicazione delle cariche rappresentative che appesantirebbe enormemente l'attività parlamentare. Il che ancora una volta dimostra l'insufficienza del mero requisito numerico per la costituzione dei gruppi.

Piuttosto il problema del frazionamento dei gruppi si incrocia con quello, ben più delicato, della formazione delle commissioni per garantire alla risicata maggioranza in Assemblea anche la maggioranza in tutte le commissioni. In base alla situazione esistente, dai calcoli effettuati risulta che su 13 commissioni la maggioranza di centro sinistra potrebbe risultare tale solo in 9 di esse. Per evitare ciò, bisognerebbe sfruttare le possibilità offerte dal regolamento per consentire a membri dello stesso gruppo di essere presente in più commissioni (fermo restando l'impossibile ubiquità...). A tal fine, diverse sono le strade perseguibili:

1) qualora si formi il gruppo Insieme per l'Unione, formato dai senatori di Verdi e Comunisti italiani candidatisi in un'unica lista per superare la soglia di sbarramento, converrebbe che esso fosse composto da 10 e non da 11 senatori, come pur possibile; in questo modo, infatti, la maggioranza guadagnerebbe un senatore, perché i 10 sarebbero designati in 13 commissioni mentre l'undicesimo senatore, confluito nel misto, avrebbe diritto di sedere in una commissione. Analogo meccanismo potrebbe però seguire la Lega (13 senatori) che potrebbe in tal modo neutralizzare il vantaggio acquisito dalla maggioranza, in una sorta di gioco al ribasso;

2) analogamente si potrebbe ipotizzare uno strumentale frazionamento in più gruppi di appena 10 senatori, magari riesumando l'antica e nobile esperienza degli indipendenti di sinistra; ma anche in questo caso analoga manovra potrebbe essere compiuto dalla opposizione, innescando così un processo infinito di moltiplicazione dei gruppi parlamentari;

3) anziché formare un gruppo unico, solo Comunisti e Verdi potrebbero essere autorizzati dal Consiglio di Presidenza a formare gruppi distinti, possedendone i requisiti stabiliti dall'art. 14.5 R.S: presentazione del medesimo contrassegno in almeno 15 regioni; minimo di cinque senatori provenienti da almeno tre regioni (i senatori in questione sono stati eletti infatti in 9 regioni: Lombardia, Sardegna, Veneto, Lazio, Marche, Piemonte, Romagna, Toscana, Campania). In tal modo essi potrebbero moltiplicare la loro presenza nelle Commissioni. V'è da notare che le altre forze politiche, non avendo ottenuto almeno cinque senatori, non potrebbero essere autorizzate a formare propri gruppi parlamentari (è il caso di Italia dei valori - Di Pietro (4 senatori) e dell'U.D.Eur. (3 senatori) a meno che, anche stavolta tramite la pratica del prestito temporaneo dei parlamentari, raggiungessero tale soglia. Ciò sarebbe possibile perché lo stesso art. 14.5 R.S. prevede espressamente che il gruppo autorizzato debba essere composto da almeno cinque senatori "anche se eletti con diversi contrassegni". Si porrebbe però il problema se senatori eletti con contrassegni di liste già costituite in gruppo parlamentare potrebbero utilmente partecipare alla costituzione di tali gruppi (un caso simile è stato risolto negativamente in Spagna). Ancora una volta la maggiore frammentazione politica del centro sinistra si risolverebbe paradossalmente in un vantaggio alla luce delle disposizioni regolamentari vigenti;

4) l'ultima soluzione, quella che ci sembra più praticabile, riguarda la possibilità di sfruttare l'art. 21.5 R.S. in base a cui i senatori chiamati a far parte del governo - sottosegretari inclusi - sono sostituiti per la durata della carica dal loro gruppo nella Commissione con altri senatori, i quali continuano ad appartenere anche alla Commissione di provenienza. Non è quindi vero che il risicato vantaggio imponga, come conseguenza necessaria, una sorta di incompatibilità tra la carica di membro del governo e senatore. Anzi, l'unico modo che la maggioranza ha di assicurarsi la maggioranza nelle varie commissioni, senza ricorrere a discutibili stratagemmi, è quello, precluso ovviamente alle opposizioni, di nominare al Governo almeno una decina di senatori, che verrebbero sostituiti da senatori della maggioranza membri di altre commissioni, con un effetto moltiplicatore che avvantaggerebbe la maggioranza.

Si potrebbe obiettare che le suddette soluzioni contrasterebbero con il principio di proporzionalità perché amplificherebbero lo scarto minimo di cui oggi dispone la maggioranza. Eppure proprio il principio di proporzionalità, riletto alla luce del principio maggioritario, dovrebbe condurre a garantire alla maggioranza in Aula anche la

maggioranza in commissione. Ciò dimostra inoltre che una disposizione, quale l'art. 21.2 R.S., che consente ad un gruppo con meno di 13 senatori di poter designare uno stesso senatore in tre commissioni in modo da essere rappresentato nel maggior numero possibile di commissioni, nata evidentemente per garantire la rappresentatività, può essere reinterpreta per garantire piuttosto la proporzionalità, intesa non solo come riflesso degli equilibri politici tra Assemblea e Commissioni, ma anche come prevalenza in entrambe della maggioranza sull'opposizione.

* Facoltà di Scienze Politiche (Polo didattico di Enna), Università di Palermo - scurreri@inwind.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali