

Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del "libero mandato parlamentare"*

di Salvatore Curreri **
(24 giugno 2014)

Le recenti sostituzioni in commissione Affari costituzionali dei senatori Mauro (*Per l'Italia*), Mineo e Chiti (*Pd*) per decisione dei rispettivi gruppi parlamentari hanno ancora una volta sollevato la questione dell'interpretazione della libertà di mandato parlamentare sancita dall'art. 67 Cost. Senza mezzi termini, infatti, si è accusato il Presidente del Consiglio di aver così provveduto ad epurare coloro che, osandosi ribellare alla disciplina di gruppo, avevano determinato - il primo votando a favore, il secondo astenendosi - l'approvazione dell'avverso (e inopinato: ma questa è un'altra storia...) ordine del giorno Calderoli sul disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione. Tutto ciò, in forza di un'interpretazione del dettato regolamentare illegittima e non conforme a Costituzione, inferendovi l'ennesimo *vulnus*.

A parte l'uso inflattivo di tale espressione, ridotta ormai a *leitmotiv*, tali accuse non paiono trovare fondamento nel dettato regolamentare, il quale sul punto pare anzi pienamente rispondente ad un'interpretazione sistematica della Costituzione. Interpretazione in cui l'art. 67, lungi dall'essere il *principio* assoluto da cui muovere, va piuttosto bilanciato con le altre disposizioni che delineano complessivamente in Costituzione il circuito (ascendente) della rappresentanza politica. Circuito in base a cui il popolo esercita la propria sovranità (art. 1) non solo periodicamente votando (art. 48) ma, quotidianamente, concorrendo alla determinazione della politica nazionale per mezzo dei partiti politici (art. 49), presenti in Parlamento sotto forma di gruppi parlamentari, la cui proporzione deve essere rispecchiata nella composizione delle commissioni legislative (art. 72.3) e d'inchiesta (art. 82.2).

Non è un caso che la Costituzione accomuni negli stessi articoli gruppi parlamentari e commissioni. Vi è, infatti, un profondo, storico nesso tra la natura dei primi e la composizione e le funzioni delle seconde. Le commissioni, infatti, sono in grado di soddisfare quell'esigenza tecnico-organizzativa - propria di tutte le assemblee numerose - di divisione del lavoro parlamentare, senza che ciò costituisca un'inaccettabile estromissione della centralità dell'Assemblea, nella misura in cui ne riproducano "in scala" l'articolazione politica, senza introdurre alterazioni o, addirittura, capovolgimenti. Ciò è ovviamente possibile solo se nella composizione delle commissioni si prendano a parametro non i singoli eletti, ma i gruppi parlamentari. Ed infatti la nascita delle commissioni, con la riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1920, ed il successivo obbligo d'appartenenza di tutti i deputati, introdotto nel 1922, coincidono con il costituirsi di gruppi parlamentari, espressione dei partiti politici sorti dopo l'introduzione nel 1919 della legge elettorale proporzionale con scrutinio di lista.

Questo è il motivo per cui, al contrario degli Uffici del Parlamento liberale, i membri delle commissioni non sono indifferentemente estratti a sorte ma vengono sempre - di fatto e, nel caso in specie, di diritto (Fasone) - designati dai gruppi parlamentari. Non sono, infatti, i senatori a scegliere liberamente a quale commissione parlamentare appartenere. Sono piuttosto i gruppi parlamentari che, dandone comunicazione alla Presidenza, provvedono a designarli nelle singole commissioni permanenti quali propri *rappresentanti* (art. 21.1 reg. Sen.; analogo è l'art. 19.1 reg. Cam.); termine, peraltro, non casuale, con cui il regolamento del Senato vuole evidenziare il forte legame intercorrente tra il senatore in

* Scritto sottoposto a *referee*.

commissione ed il gruppo cui (è bene ricordarlo) egli liberamente aderisce, condividendone la linea politica e le regole organizzative..

Tale disciplina regolamentare non è frutto, come si sostiene, di un'impostazione "gruppoocratica", basata sull'incostituzionale esaltazione della predominante volontà del gruppo sul singolo parlamentare. Piuttosto, essa è la naturale conseguenza del ruolo stesso delle commissioni permanenti, chiamate per conto dell'Assemblea (fino al punto di sostituirsi ad esse in sede legislativa) a svolgere un'attività preliminare di confronto e di sintesi. E le sintesi politiche si fanno tra le posizioni non dei singoli parlamentari ma dei gruppi. Se il "Parlamento in assemblea", quale tipo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca, si basava sulla rappresentanza nazionale del singolo parlamentare, il "Parlamento in commissione", che è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo (Elia), non può che basarsi sui gruppi parlamentari. È grazie al gruppo, infatti, e alle sintesi politiche realizzate a loro volta al suo interno, che i lavori parlamentari possono organizzarsi e svolgersi in modo efficiente ed efficace, evitando i rischi di dispersione derivanti dall'atomismo parlamentare.

La commissione è, dunque, necessariamente luogo di confronto tra le posizioni dei gruppi parlamentari, rappresentati dai loro membri in proporzione alla loro consistenza numerica in Aula. Se così non fosse, e se cioè gli equilibri politici in commissione fossero diversi rispetto a quelli dell'Aula, fino al punto da trasformare la maggioranza nella seconda in minoranza nella prima, a patirne non sarebbe solo la loro rappresentanza politica ma anche la stessa funzionalità dei lavori parlamentari, compromessa dai prevedibili permanenti conflitti interni che si innescerebbero tra commissione ed Aula; ad ulteriore riprova di come la capacità delle commissioni di assolvere il ruolo loro attribuito in Costituzione dipenda dal mantenimento degli equilibri politici al loro interno.

Questo è, dunque, il senso della presenza proporzionale dei gruppi parlamentari in commissione, non a caso estesa dai regolamenti parlamentari al di là del dettato costituzionale (che la limita, come detto, alla sede legislativa e d'inchiesta), sviluppando così un'esigenza intrinseca al sistema. Proporzionalità che trova conferma e dà fondamento costituzionale ad altre disposizioni regolamentari: il numero variabile dei componenti della commissione; il loro rinnovo biennale; il divieto di voto per quanti non vi fanno parte; l'intervento successivo correttivo del Presidente per i parlamentari c.d. eccedentari; il divieto di far parte di più commissioni (tranne l'eccezione del Senato per i gruppi composti da un numero di membri inferiore al numero delle commissioni). Proporzionalità a cui talora è sacrificata la stessa rappresentatività dei gruppi (come quando nella XV legislatura si è proceduto al loro artificioso frazionamento per capovolgere all'interno di talune commissioni i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione).

Proporzionalità alla quale, benché non espressamente prevista in Costituzione, si è appellata il giudice costituzionale tedesco (BVerfGE 80, 188 del 13.6.1989 sul caso *Wüppesahl*; 2 8/11 del 28.2.2012) allorché, pronunciandosi sul caso di un deputato fuoriuscito dal proprio gruppo, pur bocciando la soluzione regolamentare della decadenza automatica dalla sua carica di membro di una commissione (altrove invece ritenuta legittima: v. artt. 34.4 e 38.3 reg. Assemblea nazionale francese), non ha ritenuto lesiva della sua libertà di mandato né la privazione del diritto di voto in essa, né il diritto del gruppo di sostituirlo con un altro deputato. Solo grazie a questi due rimedi, infatti, la commissione, nella sua composizione, può continuare a rispecchiare (*Spiegelbildlichkeit*) i rapporti di forza esistenti tra i gruppi parlamentari presenti in Aula, senza che ne sia altrimenti alterato l'andamento dei suoi lavori (Fasone; v. artt. 57.2 reg. *Bundestag*; 158.3 reg. Camera rappresentanti belga).

Proprio perché funzionale allo svolgimento del suo ruolo istruttorio, la proporzionalità richiesta dalla Costituzione tra commissione e Aula va interpretata in senso non

esclusivamente numerico ma anche politico, cosicché sia assicurata in commissione la prevalenza della maggioranza - sia del gruppo che dell'Assemblea - sull'opposizione. A che varrebbe, infatti, garantire ad un gruppo la rappresentanza proporzionale in commissione se alcuni dei suoi componenti potessero contraddire la posizione politica decisa collegialmente al suo interno, per di più, come nel caso in specie, capovolgendo in tal modo i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione esistenti in Aula? Non a caso, i Presidenti d'Assemblea hanno finora sempre ritenuto soddisfatto il requisito della proporzionalità ex art. 72.3 Cost., nella misura in cui, nell'impossibilità aritmetica di garantire una perfetta corrispondenza proporzionale tra numero dei membri di un gruppo parlamentare e numero dei suoi rappresentanti in commissione, vi fosse comunque garantita la superiorità numerica della maggioranza sull'opposizione.

Se, come detto, i senatori sono chiamati ad esprimere in commissione la posizione del proprio gruppo parlamentare, quest'ultimo deve avere gli strumenti atti a garantire che ciò avvenga in ogni momento nel corso della legislatura. Per questo motivo, per prassi finora incontestata in entrambe le camere (alla Camera v. Commissione affari costituzionali, 12 gennaio 2000; Aula, 18 gennaio 2000; Giunta per il regolamento Camera, 13 gennaio 2009), il potere del gruppo parlamentare di designare i propri rappresentanti nelle singole commissioni non si esaurisce all'atto della loro formazione ma permane per l'intera legislatura. A tale conclusione non osta il termine entro cui, dalla costituzione del gruppo - "subito dopo" (art. 19.1 R.C.) o "entro cinque giorni" (art. 21.1 R.S.) - tale potere va esercitato, la cui *ratio* va piuttosto ricercata nella necessità di procedere sollecitamente ad un adempimento da cui dipende l'inizio dell'attività parlamentare. Né un diritto all'inamovibilità del parlamentare può trarsi dal rinnovo biennale della composizione delle commissioni (solo dopo il primo biennio di legislatura ex art. 20.5 R.C.; anche dopo il secondo ex art. 21.7 R.S.), giacché con esso s'intende, ancor prima che confermare i nominativi dei singoli commissari designati da ciascun gruppo, verificare la loro proporzionalità rispetto alla consistenza del gruppo d'appartenenza alla luce delle possibili variazioni numeriche che esso potrebbe subire (e, di fatto, subisce) in corso di legislatura. Verifica altrove compiuta costantemente (v. art. 31 reg. Senato spagnolo) così da evitare che la decisione del parlamentare di cambiare gruppo possa incidere sull'organizzazione e sul funzionamento interno delle camere (Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza n. 63/1987) allorché alteri sensibilmente la composizione proporzionale delle commissioni (sentenza n. 93/1998).

Ciò è esattamente quanto accaduto in commissione affari costituzionali del Senato nel caso in specie. In forza del proprio diritto di designazione (art. 21.1 R.S.), il gruppo parlamentare del Pd ha nominato come membro permanente il sen. Migliavacca, che aveva fin dal 23 maggio 2013 obbligatoriamente sostituito il sen. Chiti, Presidente della 14^a Commissione (Politiche dell'Unione europea), mentre non ha confermato il sen. Mineo che aveva sostituito il sen. Minniti, perché sottosegretario (art. 21.4 R.S.), nominando al suo posto lo stesso Presidente del gruppo, sen. Zanda. Infine, il gruppo parlamentare *Per l'Italia* ha nominato quale unico suo rappresentante in commissione (il che non pare superfluo sottolineare) il Presidente, sen. Romano, al posto del sen. Mauro.

Peraltro, ad analogo risultato i gruppi parlamentari sarebbero potuti pervenire facendo ricorso alla specifica normativa regolamentare in tema di sostituzioni, la quale riflette e dà ulteriore conferma del potere di designazione dei gruppi parlamentari. Ai sensi della disciplina vigente (art. 31.2 R.S.), infatti, le sostituzioni non necessitano del consenso del sostituito, né vanno operate entro un determinato termine o sono circoscritte a specifici motivi. Difatti, se "per una singola seduta", esse presumibilmente (ma non esclusivamente) sono dovute a ragioni personali che impediscono al senatore di parteciparvi, quelle "per un determinato disegno di legge", oltreché finalizzate ad un maggior approfondimento dell'argomento in discussione grazie alle conoscenze tecniche del sostituto (ma tale

esigenza potrebbe essere già soddisfatta dal diritto che ogni senatore ha di “partecipare alle sedute di Commissioni diverse da quelle alle quali appartiene, senza diritto di voto”: art. 31.1 R.S.), possono essere dettate, come visto, da motivi politici, così da consentire al gruppo parlamentare di esercitare un controllo sui suoi rappresentanti (Gianniti-Lupo).

Invocare l'art. 67 Cost. quale fondamento del diritto del parlamentare di stare e votare in commissione contro la volontà del suo gruppo è, dunque, strumentale e improprio. Come per ogni altra disposizione costituzionale, la libertà del parlamentare non va assolutizzata (ché per questa via, perigliosa e scivolosa, tutto potrebbe essere rimesso in discussione: dall'obbligo di voto palese a quello di far parte di una sola commissione; dalle disposizioni sull'organizzazione e sui tempi della discussione parlamentare a quelle sulla costituzione dei gruppi, e così andando in piena esaltazione dell'individualismo parlamentare) ma va bilanciata con altri valori costituzionali, come la rappresentanza proporzionale delle commissioni ed il conseguente buon andamento dei lavori parlamentari. In tal caso, il bilanciamento operato dalla disciplina regolamentare, per cui il confronto in commissione è tra gruppi, fermo restando il diritto del parlamentare dissenziente non solo di poter restare in commissione, dopo aver abbandonato il gruppo che lo aveva inizialmente designato, ma anche, rimanendovi, di esprimere le proprie ragioni in Assemblea (v. in tal senso l'art. 2.5 reg. gruppo parlamentare Pd Senato), è assolutamente ragionevole. A meno che si voglia arditamente sostenere che risponda al principio democratico (che è sì discutere, ma anche decidere) il fatto che, per circostanze assolutamente fortuite, legate alla scelta di un singolo senatore in dissenso dalla linea politica stabilita (a larga maggioranza), la minoranza nel gruppo e in Assemblea si trasformi in maggioranza in commissione.

Che l'attività parlamentare proceda per sintesi politiche successive (dapprima nei gruppi parlamentari, poi tra questi ultimi in commissione) non comporta alcun impoverimento del pluralismo della dialettica politica a causa della progressiva marginalizzazione del dissenso, poiché esso ha legittimamente modo e tempo di esprimersi in modo adeguato e particolarmente protetto nel luogo centrale della decisione politica, e cioè in Assemblea, alla quale l'art. 72.4 Cost. riserva, come nel caso in specie, l'esame e l'approvazione dei disegni di legge in materia costituzionale. Sarà, quindi, in quella sede, che gli oppositori alla riforma costituzionale dovranno esporre le loro ragioni e dimostrare di essere maggioranza. Non in commissione, dove, ci ricorda ancora la Costituzione (art. 72.3), le minoranze in Assemblea (un decimo dei componenti), anche quando si tratti di commissioni in sede legislativa, hanno potere di rimessione in aula, non di veto.

** Professore associato, Università Kore di Enna.