

Annunziata Lucci

La costituzione dei gruppi parlamentari: norme e prassi

1 - Introduzione; 2 - La formazione e la permanenza dei gruppi parlamentari; 3 - L'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico; 4 - Le modificazioni nella configurazione dei gruppi: il gruppo Misto e la "mobilità" parlamentare; 5 - Le proposte di modificazione al Regolamento sulla costituzione dei gruppi parlamentari; 6 - L'applicazione delle norme regolamentari sulla costituzione dei gruppi nella XV legislatura; 7 - Considerazioni conclusive.

1 - Introduzione

I "gruppi politici" entrano nel Parlamento italiano con la riforma regolamentare della Camera dei deputati del 1920, a seguito dell'introduzione del sistema elettorale proporzionale per le elezioni del 1919, per poi essere cancellati di lì a breve, nel periodo fascista, dopo le elezioni del 1924, svolte a seguito dell'approvazione della legge Acerbo, che riservava la maggioranza di due terzi dei seggi al partito che avesse raggiunto il maggior numero di voti.

Nella Costituzione repubblicana i gruppi parlamentari vengono richiamati agli articoli 72 e 82, laddove si prevede per le commissioni speciali e permanenti, con poteri deliberanti, oltre che per le commissioni d'inchiesta, una composizione che rispecchi la proporzione dei gruppi, criterio che viene applicato anche a tutte le altre commissioni parlamentari.

Va ricordato in proposito che tra i motivi ispiratori della riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971 viene richiamata proprio la necessità di una Camera organizzata «per gruppi e dai gruppi» e la disciplina in essi prevista al riguardo rimane sostanzialmente immutata anche dopo le riforme degli anni Novanta.

Ai gruppi sono riconosciuti, infatti, importanti poteri e prerogative, che vanno dalla rappresentanza obbligatoria nell'Ufficio di Presidenza e nelle commissioni ai contributi ed alle dotazioni a carico del bilancio della Camera, ai poteri in termini di programmazione dei lavori, attraverso la partecipazione alla Conferenza dei capigruppo ed all'ufficio di presidenza delle commissioni, alla ripartizione dei tempi per le discussioni, alla possibilità di presentare interpellanze urgenti ed interrogazioni a risposta immediata, ai poteri in

materia di esame di progetti di legge e di emendamenti ⁽¹⁾, oltre ai diversi poteri procedurali riconosciuti ai gruppi in base alla loro consistenza numerica ovvero attivabili indipendentemente da tale consistenza ⁽²⁾.

2 - La formazione e la permanenza dei gruppi parlamentari

Ai fini della formazione dei gruppi parlamentari il Regolamento della Camera dei deputati prevede che, entro due giorni dalla prima seduta, i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale gruppo appartengono (art. 14, comma 3). I deputati i quali non abbiano fatto tale dichiarazione, o non appartengano ad alcun gruppo, costituiscono un unico gruppo Misto.

L'articolo 14, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati recita inoltre: «Per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati». Analogamente, l'articolo 14, comma 4, del Regolamento del Senato prevede che ciascun gruppo dev'essere composto da almeno dieci senatori.

Vengono, quindi, sanciti i principi della necessaria appartenenza ad un gruppo e della piena autonomia del parlamentare rispetto alla formazione politica nell'ambito della quale è avvenuta l'elezione. La previsione del mero limite numerico quale requisito per la costituzione del gruppo, a prescindere da qualunque collegamento con un partito o una lista, sancisce pertanto l'autonomia dei gruppi parlamentari rispetto ai partiti ⁽³⁾. Ciò ha condotto nei fatti, soprattutto a partire dagli anni Novanta, alla costituzione di gruppi parlamentari privi di un corrispondente partito politico di riferimento ⁽⁴⁾.

È interessante in proposito fare un rapido cenno alla normativa in vigore in alcuni ordinamenti stranieri in materia di formazione dei gruppi parlamentari ⁽⁵⁾. Per quanto riguarda la Francia, ad esempio, accanto al requisito numerico (venti deputati per l'Assemblée nationale e quindici per il Senato), è richiesto un requisito politico, essendo previsto l'obbligo di consegnare alla Presidenza la lista dei membri del gruppo accompagnata da una dichiarazione politica comune. Il parlamentare può altresì decidere di "apparentarsi" ad un gruppo, non risultando così soggetto alla disciplina di voto, o di non aderire ad alcun gruppo. Attualmente all'Assemblée nationale sono presenti quattro gruppi, con ventisette deputati "apparentati", e sette deputati che non appartengono ad alcun gruppo.

In Spagna i Regolamenti parlamentari prevedono per la costituzione di un gruppo un criterio numerico (quindici deputati e dieci senatori), ma il numero può scendere a cinque qualora la formazione politica abbia ottenuto il 15 per cento dei voti a livello circoscrizionale o il 5 per cento a livello nazionale. I gruppi possono essere costituiti solo a inizio legislatura e devono corrispondere a partiti che si sono presentati alle precedenti elezioni. I deputati che non aderiscono ad alcun gruppo entrano a far parte del gruppo Misto. I parlamentari di uno stesso partito non possono costituire gruppi separati. Nell'attuale legislatura al Congresso dei deputati spagnolo sono presenti sei gruppi, oltre al gruppo Misto.

In Germania il Regolamento del Bundestag, per la costituzione di una Fraktion, richiede il requisito numerico minimo del 5 per cento dei membri del Bundestag, accanto ad un requisito politico, dal momento che i parlamentari devono appartenere allo stesso partito o a partiti che condividano la stessa linea politica e non siano concorrenti in alcun Länder. I parlamentari possono altresì costituirsi in Gruppen, raggruppamenti di deputati di numero inferiore a quello necessario per formare le Fraktionen, con diritti e competenze inferiori a queste ultime (articolo 10 del Regolamento), oppure non aderire ad alcuna frazione (fraktionslos). Può essere membro di una Fraktion solamente chi sia stato eletto nelle liste del partito corrispondente a tale Fraktion, mentre è vietato il passaggio da una Fraktion ad un'altra. Nella legislatura attuale risultano costituite cinque frazioni, mentre vi sono due deputati non iscritti.

Per il Parlamento europeo il testo attualmente vigente dell'articolo 29 del Regolamento prevede un numero minimo di venti deputati, eletti in almeno un quinto degli Stati membri, per la costituzione di un gruppo politico. Esso prescrive altresì che i deputati possono organizzarsi in gruppi «secondo le affinità politiche». A tale riguardo una nota interpretativa specifica: «Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è costituito in conformità al Regolamento»⁽⁶⁾.

L'articolo 31 del Regolamento prevede poi la figura del deputato non iscritto, le cui prerogative sono disciplinate dall'Ufficio di Presidenza.

Alla Camera si è posto il problema se il requisito numerico sia condizione soltanto per la costituzione di un gruppo parlamentare o anche per la sua permanenza, non essendo presente nel Regolamento una norma analoga a quella contenuta nel Regolamento del Senato, all'articolo 14, comma 6, che

prevede lo scioglimento di un gruppo quando i suoi componenti si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, salva la possibilità per il Consiglio di Presidenza di autorizzarne la permanenza.

Anche alla Camera, in via interpretativa, si è applicato a lungo lo stesso principio, in base al quale l'Ufficio di Presidenza ha deliberato lo scioglimento dei gruppi parlamentari discesi al di sotto della soglia numerica minima.

La questione è stata affrontata, in particolare, nella XIII legislatura, anche in considerazione del fatto che i precedenti in materia non risultavano univoci. Ad esempio, l'Ufficio di Presidenza, nella riunione del 5 novembre 1991, chiamato a pronunciarsi sulla permanenza del gruppo della Sinistra Indipendente, sceso da venti a diciannove deputati, aveva deliberato all'unanimità che le modificazioni intercorse nella consistenza di un gruppo non ne comportavano lo scioglimento ⁽⁷⁾.

Tale precedente è stato richiamato nella XIII legislatura per sostenere il diritto alla permanenza del gruppo di Rinnovamento italiano, disceso al di sotto della consistenza di venti deputati, ma in possesso dei requisiti previsti dal comma 2 dell'articolo 14. È stato sostenuto in quella sede che la norma recata dal comma 1 dell'articolo 14 riguarderebbe soltanto il momento "costitutivo" dei gruppi parlamentari. Pertanto, in assenza di un'espressa norma regolamentare che preveda lo scioglimento dei gruppi che perdono il requisito numerico prescritto, i gruppi, una volta costituiti, permanerebbero indefinitamente nella legislatura, indipendentemente dai mutamenti intercorsi nella loro composizione ⁽⁸⁾.

Tale indirizzo non è stato fatto proprio dalla Giunta per il Regolamento, che ha ritenuto invece che il numero minimo di venti deputati costituisca requisito indispensabile per la permanenza di un gruppo ⁽⁹⁾.

Lo scioglimento del gruppo disceso al di sotto della soglia numerica minima, tuttavia, non è automatico, bensì preceduto dalla presa d'atto dell'Ufficio di Presidenza, cui segue la dichiarazione di scioglimento pronunciata in Assemblea dal Presidente ⁽¹⁰⁾. In tal senso si sono verificati casi in cui si è lasciato decorrere un adeguato lasso di tempo prima della dichiarazione di scioglimento, in modo da consentire alla Presidenza di valutare se le variazioni intervenute avessero o meno carattere definitivo, oppure si è deciso di differire la comunicazione della decisione all'Assemblea per consentire al gruppo di reintegrare eventualmente la consistenza numerica minima necessaria ⁽¹¹⁾.

Nella XIV legislatura non si sono verificate situazioni analoghe, mentre, per quanto riguarda la legislatura in corso, l'Ufficio di Presidenza, nella

riunione del 27 settembre 2006, ha esaminato la richiesta avanzata dal presidente del gruppo parlamentare Italia dei Valori, di assicurare la continuità del gruppo, che si era costituito all'inizio della legislatura avendo una consistenza pari a venti deputati e che in seguito era sceso a diciannove membri a causa delle dimissioni di un deputato.

In tale sede il Presidente ha osservato innanzitutto che la riduzione della consistenza numerica di un gruppo parlamentare al di sotto della soglia di venti deputati non ne determina l'automatico scioglimento, occorrendo a tal fine una deliberazione in tal senso dell'Ufficio di Presidenza, e che tale ruolo dell'Ufficio di Presidenza discende dal potere che il Regolamento affida in via esclusiva a tale organo in ordine all'autorizzazione alla costituzione dei gruppi in deroga al requisito numerico.

Dopo aver ricordato che nella XIII legislatura le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza sono state nel senso del venir meno del gruppo, in coerenza con l'indirizzo assunto di non autorizzare la costituzione di gruppi in deroga, ha rilevato che nel caso in esame un'eventuale delibera nel senso dello scioglimento del gruppo – che peraltro risultava in possesso di tutti i requisiti regolamentari previsti dall'articolo 14, comma 2 – si sarebbe posta in contraddizione con l'orientamento assunto all'inizio della legislatura dall'Ufficio di Presidenza, che ha autorizzato la costituzione di cinque gruppi, tutti con una consistenza numerica inferiore.

Il Presidente ha quindi sottolineato che un'eventuale delibera nel senso dello scioglimento, anche se accompagnata dalla successiva autorizzazione alla ricostituzione del gruppo, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, avrebbe comunque determinato una cesura logico-temporale nella vita del gruppo stesso da cui sarebbero scaturiti significativi effetti giuridici, sia sul piano amministrativo, sia in relazione alla permanenza del Segretario di Presidenza eletto in rappresentanza del gruppo, ai sensi dell'articolo 5, comma 4⁽¹²⁾.

Infine, dopo aver constatato che l'Ufficio di Presidenza si accingeva ad assumere una decisione largamente condivisa, ha evidenziato l'esigenza di un approfondimento sull'adeguatezza della norma regolamentare vigente rispetto all'evoluzione del sistema elettorale.

L'Ufficio di Presidenza ha pertanto preso atto che la modificazione intervenuta nella consistenza numerica del gruppo parlamentare Italia dei Valori al di sotto della soglia di venti deputati non comportava il venir meno del gruppo stesso, determinandone così, in presenza dei requisiti di cui all'articolo 14, comma 2, del Regolamento, la continuità a tutti gli effetti giuridici.

Il Presidente della Camera ne ha quindi dato comunicazione all'Assemblea nella seduta del 28 settembre 2006.

3 - L'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico

Il Regolamento della Camera, all'articolo 14, comma 2, prevede la possibilità per l'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti, purché questo rappresenti un partito organizzato nel paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi. Dalla formulazione letterale di tale comma («può» autorizzare) emerge che l'autorizzazione alla costituzione in deroga al requisito numerico non costituisce un diritto per i gruppi richiedenti, in presenza dei requisiti regolamentari previsti, bensì una facoltà conferita all'Ufficio di Presidenza, chiamato ad esaminare una molteplicità di elementi di carattere politico e tecnico ⁽¹³⁾.

La formulazione della norma regolamentare in oggetto si riferisce chiaramente alla legge elettorale proporzionale vigente fino al 1993, dal momento che la soglia dei 300 mila voti validi ed il conseguimento di un quoziente in un collegio erano previsti dall'articolo 83 del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati allora vigente quali requisiti per l'accesso alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale.

Fino al 1993 l'Ufficio di Presidenza ha adottato un'interpretazione estensiva della norma; pertanto, la prassi prevalente è stata nel senso della concessione dell'autorizzazione, in presenza dei previsti requisiti regolamentari. Tra l'altro, ai fini dell'autorizzazione non è stato definito, nemmeno in via di prassi, un requisito numerico minimo, laddove il Regolamento del Senato, all'articolo 14, comma 5, prevede espressamente, tra i requisiti in presenza dei quali il Consiglio di Presidenza può autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci iscritti, che a tali gruppi aderiscano almeno cinque senatori.

Nella IX legislatura è stata, quindi, autorizzata la costituzione dei gruppi Liberale, Radicale e Democrazia Proletaria; nella X legislatura, dei gruppi Socialdemocratico, Verde, Federalista Europeo, Liberale e Democrazia Proletaria, nonché la permanenza del gruppo della Sinistra Indipendente, sceso da venti a diciannove deputati; nella XI legislatura, la costituzione dei

gruppi Liberale, Socialdemocratico, Verdi, Rete e Federalista Europeo.

A seguito della modifica della legislazione elettorale in senso maggioritario (legge 4 agosto 1993, n. 277, recante nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati), alla quale non è seguito un adeguamento della norma regolamentare, i requisiti previsti dal comma 2 dell'articolo 14 del Regolamento della Camera dei deputati non hanno più trovato riscontro nel nuovo sistema elettorale.

Pertanto, dalla XII alla XIV legislatura l'Ufficio di Presidenza della Camera (così come il Consiglio di Presidenza del Senato) non ha più concesso autorizzazioni alla costituzione di gruppi parlamentari in deroga al requisito numerico, ritenendo inapplicabile la norma regolamentare nel mutato contesto legislativo ⁽¹⁴⁾, e la Giunta per il Regolamento, nella seduta del 3 febbraio 1999, ha preso atto della sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento, relativo al potere dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi con meno di venti iscritti.

Si è registrata, tuttavia, un'unica eccezione alla Camera dei deputati, nella XIV legislatura, con riferimento alla richiesta di autorizzazione alla costituzione del gruppo di Rifondazione comunista da parte di undici deputati. La Giunta per il Regolamento, nella seduta del 13 giugno 2001, ha evidenziato preliminarmente alcuni importanti elementi di novità in riferimento al caso in esame: in primo luogo, la richiesta non era stata avanzata nel corso della legislatura, bensì all'inizio di essa. Inoltre, tale richiesta proveniva da una forza politica stabilmente costituita, che come tale aveva partecipato alle elezioni politiche, mentre nella precedente legislatura era stata proposta a seguito della scissione di un gruppo preesistente, il quale aveva continuato a sussistere. Infine, il partito dei richiedenti aveva partecipato alle elezioni politiche distintamente dalle principali coalizioni, presentando proprie liste in tutte le circoscrizioni elettorali e superando la soglia del 4 per cento dei voti validi.

La Giunta ha quindi ritenuto che il comma 2 dell'articolo 14, al di là della formulazione letterale, è volto a consentire la costituzione in gruppo parlamentare ai «rappresentanti di forze politiche le quali siano stabilmente organizzate sul territorio e abbiano partecipato con proprie liste alla competizione elettorale, conseguendo sul piano nazionale un risultato almeno pari al 4 per cento del totale dei voti validi espressi». Essa ha peraltro preso atto che gli elementi caratterizzanti la situazione di quella componente non avrebbero potuto riproporsi nella legislatura in corso per altre aggregazioni politiche e che pertanto, anche nell'eventualità che l'Ufficio di Presidenza

avesse deliberato in senso favorevole, non avrebbero potuto comunque verificarsi in seguito le condizioni per altre analoghe decisioni.

Sulla base di tali presupposti, l'Ufficio di Presidenza, nella riunione del 14 giugno 2001, ha autorizzato la costituzione del gruppo di Rifondazione comunista, dandone comunicazione all'Assemblea nella seduta del 18 giugno 2001.

Al Senato la Giunta per il Regolamento, nella seduta del 30 marzo 2004, ha ribadito all'unanimità che la possibilità di costituire gruppi parlamentari con meno di dieci iscritti prevista dall'articolo 14, comma 5, del Regolamento presupponeva requisiti tipici della legge elettorale previgente alle modifiche del 1993. Pertanto, sulla base della legislazione elettorale allora vigente, la predetta disposizione non poteva trovare applicazione.

Va osservato inoltre come, nonostante la riforma elettorale in senso maggioritario, che avrebbe dovuto comportare una riduzione del numero dei gruppi, ciò non si è tuttavia verificato, sia a causa del mantenimento del precedente limite numerico per la formazione dei gruppi, sia per le caratteristiche stesse della legge elettorale, per cui i partiti coalizzati nei collegi uninominali si presentavano invece separatamente nel proporzionale rivendicando poi un proprio spazio di autonomia e visibilità, anche attraverso la costituzione di propri gruppi.

4 -Le modificazioni nella configurazione dei gruppi: il gruppo Misto e la "mobilità" parlamentare

Anche a seguito della dichiarata inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, soprattutto nella XIII legislatura, diverse forze politiche minoritarie presenti nei due schieramenti sono confluite nel gruppo Misto, che ha raggiunto pertanto dimensioni abnormi perdendo il suo tradizionale carattere residuale per diventare un "supergruppo" composto da forze politiche molto diversificate e difficilmente riconducibili ad univocità⁽¹⁵⁾ e arrivando a contare a fine legislatura novantaquattro membri. Si è quindi manifestata l'esigenza di conferire alle componenti politiche presenti all'interno del gruppo Misto prerogative e facoltà che consentissero loro di esplicare pienamente la propria attività politica parlamentare. A tale esigenza si è data risposta con la modifica regolamentare, approvata il 24 settembre 1997, che ha introdotto il comma 5 dell'articolo 14, prevedendo, in presenza di determinate condizioni, la possibilità di costituire componenti politiche in seno al gruppo Misto, alle

quali sono stati riconosciuti, oltre alle dotazioni necessarie per l'esplicazione delle loro funzioni, una serie di poteri regolamentari riguardanti la partecipazione di rappresentanti alle riunioni della Conferenza dei presidenti di gruppo, l'attribuzione dei tempi nell'ambito del contingentamento, nonché la facoltà di intervento nelle discussioni limitate (16).

Nella XIII legislatura ha assunto particolare rilievo anche il cosiddetto fenomeno della "mobilità parlamentare", vale a dire il cambiamento di gruppo dei parlamentari in corso di legislatura, che ha registrato anche passaggi "multipli" e talvolta da uno schieramento politico a quello opposto. Le polemiche al riguardo hanno condotto addirittura alla denuncia da parte di un deputato di tentativi di "compravendita" di parlamentari (in particolare, l'onorevole Bampo accusava l'onorevole Bagliani di aver offerto denaro ed altri vantaggi in cambio del passaggio al suo gruppo). La vicenda è stata denunciata nell'Assemblea della Camera il 17 dicembre 1999 ed ha condotto, su richiesta del deputato Roberto Manzione, all'istituzione di una Commissione d'indagine, ai sensi dell'articolo 58 del Regolamento della Camera, per accertare la fondatezza delle accuse mosse dal deputato Paolo Bampo. Nella relazione conclusiva della Commissione, resa all'Assemblea il 21 dicembre 1999, si legge che: «i fatti sui quali ha indagato la Commissione, per quanto numericamente assai limitati, e per quanto non abbiano avuto alcun esito, restano particolarmente gravi, lesivi degli interessi nazionali ed internazionali del paese, del tutto distanti dai principi di etica pubblica che devono ispirare i comportamenti politici e parlamentari.

Colpisce la superficialità e la volgarità di conversazioni che attengono ad aspetti fondamentali della rappresentanza generale. (...). È emersa la facilità con la quale si può conversare di utilità economiche e di carriera in cambio di passaggi di gruppo e di schieramento.

Questi cambi si sono manifestati sin dalla scorsa legislatura e si sono moltiplicati in modo del tutto legittimo nel corso della XIII legislatura.

Sarebbe contrario a qualsiasi principio di garanzia e di civile valutazione dei fatti etichettare ogni cambio di gruppo come frutto di uno scambio di convenienze. I cambi ci sono stati sia dall'opposizione verso la maggioranza, sia in senso inverso. La formazione di nuovi gruppi parlamentari, tanto di maggioranza, quanto di opposizione, spesso risponde a rispettabili esigenze politiche. Gli inviti al cambio di gruppo avvengono in molte sedi, anche autorevoli, come è emerso nel corso delle audizioni.

Oggi tutto questo è formalmente legittimo; ma il moltiplicarsi degli episodi, indipendentemente dalle ragioni che li hanno motivati, non giova alla saldezza

delle istituzioni rappresentative, non giova alla loro credibilità, getta un'ombra su tutti coloro che in queste istituzioni lavorano con serietà professionale, onestà intellettuale e lealtà repubblicana».

Per queste ragioni la Commissione, all'unanimità, ha raccomandato alla Camera dei deputati di assumere le necessarie misure regolamentari «atte a rendere stabile il quadro parlamentare uscito dal voto. In un regime parlamentare, infatti, non può essere data stabilità dei Governi, senza stabilità degli equilibri parlamentari».

In adempimento a tale ultimo invito, presso la Giunta per il Regolamento si è svolto un dibattito, introdotto dal Presidente Violante con proprie comunicazioni rese nella seduta del 22 dicembre 1999 ⁽¹⁷⁾, sull'esame di questioni concernenti la costituzione dei gruppi parlamentari e la disciplina dei passaggi dei deputati da uno ad altro gruppo.

In quella sede sono state prese in esame alcune ipotesi di modifica delle norme regolamentari, secondo le quali l'interna articolazione della Camera sarebbe stata composta da gruppi e componenti parlamentari.

Un gruppo parlamentare avrebbe dovuto essere costituito da non meno di trenta deputati ed avrebbe potuto continuare a sussistere anche se nel corso della legislatura si fosse ridotto ad una consistenza numerica non inferiore a venti iscritti. In caso di riduzione a meno di venti iscritti, avrebbe assunto natura di componente. Si prevedevano inoltre ulteriori poteri e dotazioni aggiuntive per i gruppi aventi più di duecento iscritti.

Le componenti parlamentari potevano essere costituite da non meno di dieci deputati ovvero dai deputati appartenenti alle minoranze linguistiche ed avrebbero continuato a sussistere anche se nel corso della legislatura fossero scese ad una consistenza non inferiore a sette iscritti; al di sotto di tale consistenza, sarebbero state sciolte. Una componente non avrebbe potuto trasformarsi in gruppo parlamentare anche se, nel corso della legislatura, avesse raggiunto il numero di trenta iscritti, all'infuori del caso in cui la trasformazione – verificandosi il prescritto requisito numerico – derivasse dalla fusione con altra componente appartenente allo stesso schieramento elettorale, inteso come il complesso di forze politiche presentatesi alle elezioni per la Camera dei deputati sotto lo stesso simbolo ovvero anche con simboli diversi, purché avessero stipulato specifici accordi elettorali validi per tutto il territorio nazionale.

Le componenti avrebbero avuto poteri, facoltà e dotazioni determinate dal Regolamento in misura ridotta rispetto a quelle previste per i gruppi parlamentari.

I gruppi e le componenti parlamentari si sarebbero costituiti all'inizio della legislatura, con riferimento agli schieramenti elettorali, come sopra definiti. Un'altra ipotesi prevedeva che fosse determinata l'appartenenza di gruppi, componenti e deputati allo schieramento di maggioranza o di opposizione in occasione del voto sulla fiducia al Governo, in tal modo intendendosi ovviare ad una manchevolezza della legge elettorale che non consentiva di distinguere *ab origine* l'appartenenza degli eletti all'uno o all'altro schieramento politico.

Ciascun deputato, entro due giorni dalla prima seduta, avrebbe dovuto indicare alla Presidenza della Camera a quale gruppo o componente parlamentare intendeva iscriversi. Tale gruppo o componente avrebbe dovuto essere espressione dello schieramento all'interno del quale era stato eletto.

I deputati che entro il prescritto termine non avessero reso la dichiarazione o quelli che comunque non avessero aderito ad alcun gruppo o componente avrebbero acquisito lo *status* di deputato non iscritto, con diritti e facoltà determinati dal Regolamento; sarebbe risultato contestualmente abolito il gruppo Misto.

Il deputato che all'inizio della legislatura non avesse aderito ad alcun gruppo o componente avrebbe potuto successivamente aderirvi purché nell'ambito dello schieramento all'interno del quale era stato eletto.

Cessando di far parte di un gruppo o di una componente parlamentare, un deputato non avrebbe potuto iscriversi ad altro gruppo o componente, ad eccezione del caso in cui il gruppo di provenienza avesse precedentemente cambiato la propria collocazione politica rispetto al Governo in occasione di una votazione a carattere fiduciario; in alternativa, si prevedeva la possibilità di passare ad un altro gruppo, purché nell'ambito dello stesso schieramento parlamentare.

La costituzione di gruppi o componenti parlamentari nel corso della legislatura sarebbe stata ammessa soltanto in caso di mutamento della denominazione dello stesso gruppo o della stessa componente, o di fusione fra più gruppi o componenti preesistenti, nell'ambito del medesimo schieramento elettorale, ovvero di contestuali dimissioni di almeno trenta deputati da un gruppo preesistente.

Si prevedevano infine norme transitorie sino alla conclusione della legislatura in corso.

Veniva anche ipotizzata la presentazione di una dichiarazione politica sottoscritta dai membri di un gruppo, in parte mutuata dal Regolamento dell'Assemblea nazionale francese, per far sì che l'adesione ai gruppi fosse dichiaratamente corroborata dall'accettazione di un impegno programmatico.

Nel corso del dibattito sono stati sollevati dubbi di compatibilità delle proposte avanzate con il disposto dell'articolo 67 della Costituzione sul divieto del vincolo di mandato, rispetto ai quali è stato peraltro osservato che la Corte costituzionale ha chiarito che l'articolo 67 della Costituzione è presidio della libertà del voto, ma non estende i propri effetti sulla disciplina dei rapporti fra i parlamentari e le formazioni politiche alle quali essi facciano riferimento⁽¹⁸⁾.

È stata altresì valutata l'opportunità che le modifiche regolamentari fossero precedute da appropriate modifiche costituzionali e legislative. Il Presidente Violante ha osservato in proposito che le possibili iniziative di riforma regolamentare non potevano essere caricate di aspettative nel senso della risoluzione di problemi attinenti alla forma di governo, mentre il fine che poteva ragionevolmente perseguirsi era riferibile piuttosto alla forma del Parlamento e consisteva nel disincentivare l'instabilità dei gruppi parlamentari e l'indiscriminato passaggio dei deputati da una ad altra formazione.

5 - Le proposte di modificazione al Regolamento sulla costituzione dei gruppi parlamentari

Il tema dell'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico è stato affrontato nella XIII legislatura, in correlazione con quello della formazione di componenti politiche all'interno del gruppo Misto.

La Giunta per il Regolamento ha presentato infatti il 25 luglio 1996 una proposta (doc. II, n. 8) tesa a modificare l'articolo 14 del Regolamento, sopprimendo la norma che consente all'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione di un gruppo parlamentare in deroga al requisito minimo di venti iscritti, ritenuta ormai di fatto inapplicabile, e introducendo contestualmente una disposizione volta a consentire, previa autorizzazione del medesimo organo, la costituzione di un gruppo di consistenza numerica inferiore nel caso in cui ciò venisse richiesto da tutti i deputati appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge ed eletti, sulla base o in collegamento con liste che siano espressione di tali minoranze, nelle zone in cui queste sono tutelate. La *ratio* di tale scelta veniva giustificata con l'esigenza di dare un seguito nell'ordinamento parlamentare al principio della tutela delle minoranze linguistiche, sancito dall'articolo 6 della Costituzione, dando più completa attuazione al principio della rappresentanza che, nell'organizzazione delle Camere per gruppi, dovrebbe valorizzare la

specificità rappresentativa di tali minoranze.

Una concorrente proposta, volta ad adeguare alla nuova legislazione elettorale i requisiti previsti dal comma 2 dell'articolo 14 per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti, venne presentata dall'onorevole Tassone il 18 settembre 1996 (doc. II, n. 12). In essa si proponeva di prevedere i seguenti criteri per l'autorizzazione alla costituzione di gruppi composti da meno di venti deputati: la rappresentanza di movimenti o partiti politici organizzati nel paese; la presentazione, da parte dei suddetti partiti o movimenti, di proprie liste di candidati, con il medesimo contrassegno, anche congiuntamente con altri, in almeno venti circoscrizioni elettorali; il raggiungimento di un *quorum* di almeno 300 mila voti di lista validi e l'elezione di almeno un deputato nei collegi uninominali. I tre requisiti sopra indicati tendevano ad assicurare che le richieste di costituire gruppi parlamentari fossero limitate ai nuclei di parlamentari appartenenti a formazioni dotate di una consistenza politica reale e rilevante sul piano nazionale, ferma restando la piena discrezionalità dell'Ufficio di Presidenza nel valutare, in relazione al contesto politico e istituzionale, l'opportunità di concedere le deroghe richieste.

Sempre sul tema dei gruppi parlamentari è intervenuta anche la proposta di modificazione presentata dal deputato Armaroli (doc. II, n. 18), che prevedeva la soppressione della possibilità di costituire un gruppo parlamentare in deroga al numero minimo di venti deputati, dal momento che la norma regolamentare in oggetto, oltre a prevedere requisiti di difficile trasposizione nel nuovo sistema maggioritario uninominale, appariva in contrasto con i principi di un sistema elettorale che, in prospettiva, avrebbe dovuto mirare all'aggregazione delle forze ed alla semplificazione del quadro politico verso un tendenziale bipolarismo. Essa prevedeva altresì lo scioglimento di un gruppo, regolarmente costituito ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del Regolamento, qualora questo scendesse successivamente al di sotto del numero minimo di componenti previsto.

La proposta presentata dalla Giunta per il Regolamento e da essa, in ultimo, riformulata nella seduta del 27 febbraio 1997 (doc. II, n. 8 e allegato), è stata esaminata dall'Assemblea nelle sedute del 29 luglio 1996, 24 luglio 1997 e 31 luglio 1997. La proposta è stata infine respinta dall'Assemblea il 24 settembre 1997, non avendo conseguito il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti la Camera, prescritta dall'articolo 64, primo comma, della Costituzione.

Nella stessa seduta è stata invece approvata la proposta di modificazione al

Regolamento (doc. II, n. 20), recante disciplina per la costituzione di componenti politiche nel gruppo Misto, nel testo riformulato dalla Giunta per il Regolamento, nella seduta dell'11 settembre 1997, sulla base dei principi e criteri direttivi precedentemente approvati dall'Assemblea. Essa ha introdotto il comma 5 dell'articolo 14, in base al quale i deputati appartenenti al gruppo Misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati, ovvero di almeno tre deputati, purché rappresentanti un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali.

Tale proposta di modificazione nasceva dall'esigenza di conferire alle componenti politiche presenti all'interno del gruppo Misto prerogative e facoltà idonee a consentire loro di esplicitare pienamente l'attività politica parlamentare; esigenza che aveva assunto particolare rilievo anche a seguito dell'orientamento, più volte confermato dall'Ufficio di Presidenza, volto a negare la concessione di deroghe, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento, per la costituzione di gruppi parlamentari con meno di venti deputati. Ciò aveva comportato, fra l'altro, la collocazione all'interno del gruppo Misto di componenti organizzate, facenti capo a partiti o movimenti, ciascuna fornita di significativa consistenza numerica e identità politica, con conseguenti problemi rispetto alle possibilità di univoca espressione della posizione dello stesso gruppo Misto. Per quanto concerne la partecipazione di rappresentanti delle componenti politiche del gruppo Misto alle riunioni di organi collegiali della Camera, si è ritenuto di attribuire al Presidente la valutazione circa l'opportunità di invitare alla Conferenza dei presidenti di gruppo, nei casi in cui lo consiglino la straordinaria importanza delle questioni da esaminarsi e lo specifico interesse che possano avervi le componenti politiche del gruppo Misto, un rappresentante per ciascuna componente la quale annoveri almeno dieci deputati. La proposta introduceva inoltre forme e modi per la partecipazione delle componenti politiche del gruppo Misto ai dibattiti della Camera, prevedendo altresì che, ove si proceda alla ripartizione dei tempi disponibili per le discussioni, il tempo attribuito al gruppo Misto sia ripartito proporzionalmente fra le componenti politiche in esso costituite.

Non ha registrato, invece, esito favorevole la proposta emendativa formulata dal deputato Calderisi nel corso dei lavori della Giunta e volta a prevedere un'articolazione del gruppo Misto fondata su due principali

componenti, nelle quali fossero riuniti i deputati che avessero espresso voto, rispettivamente, favorevole o contrario nella votazione sulla mozione di fiducia al Governo contemplando altresì la possibilità di formare un terza componente, riservata ai deputati che non ritenessero di poter aderire ad alcuna delle due componenti così determinate. La proposta tendeva a sviluppare, sul piano dell'articolazione delle componenti politiche parlamentari, il tendenziale bipolarismo introdotto dal sistema elettorale maggioritario. La Giunta non ha ritenuto di accedere a questa ipotesi, ritenendo che essa avrebbe dovuto essere più opportunamente inserita nel quadro di una più ampia ed organica riforma degli istituti regolamentari, in quanto sarebbe risultata del tutto estranea al complessivo impianto del vigente Regolamento della Camera, il cui sistema non prevedeva per i gruppi parlamentari un'organizzazione basata su una bipartizione tra maggioranza e opposizione, fondata sul voto da ciascuno di essi espresso in occasione della votazione sulla questione di fiducia. Pertanto, in un sistema politico ancora privo di una connotazione compiutamente bipolare, sarebbe risultato incongruo sottoporre al rigido condizionamento da esso derivante soltanto le minori formazioni riunite nel gruppo Misto. La Giunta ha ritenuto pertanto opportuno sottoporre il principio enunziato dall'onorevole Calderisi a successivi approfondimenti, nel quadro di una complessiva riforma regolamentare, conseguente agli orientamenti ed alle scelte compiute dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali nel predisporre le proprie proposte sulla struttura del Parlamento e, più in generale, sull'assetto della forma di Stato e di governo.

Le due proposte di modificazione al Regolamento costituivano, nell'intendimento della Giunta, che le aveva elaborate, un intervento coordinato inteso a conferire al gruppo Misto un nuovo assetto, corrispondente alla mutata realtà parlamentare, che vedeva in esso raccolti deputati aderenti a diversi partiti o movimenti, ciascuno dei quali connotato da una propria identità politica, al tempo stesso attribuendo ai rappresentanti di minoranze linguistiche la possibilità di costituirsi in gruppo autonomo, valorizzandone la specificità – riconosciuta e tutelata dalla Costituzione e dalla legge – anche nelle forme organizzative interne della rappresentanza parlamentare.

La reiezione di una delle due proposte che concorrevano a comporre tale organico complesso ha comportato un evidente squilibrio nella disciplina recata dalle novelle regolamentari concernenti il gruppo Misto: ne è conseguita, infatti, l'impossibilità di far emergere come tale, nell'interna

articolazione di questo gruppo, la componente delle minoranze linguistiche in esso tradizionalmente presente. La Giunta per il Regolamento ha pertanto ritenuto opportuno proporre all'Assemblea un'ulteriore modificazione all'articolo 14 del Regolamento, volta ad inserirvi espressamente la facoltà di formare all'interno del gruppo Misto una sola componente politica specificamente destinata alla rappresentanza parlamentare delle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, a condizione che vi aderiscano non meno di tre deputati a queste appartenenti, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse costituiscano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate, al fine di valorizzare la specificità rappresentativa delle minoranze linguistiche attraverso un'appropriata riorganizzazione dell'assetto del gruppo Misto (doc. II, n. 27).

Nella stessa proposta di modificazione la Giunta ha ritenuto altresì opportuno intervenire sull'articolo 13, comma 2, estendendo al rappresentante della componente delle minoranze linguistiche costituita nel gruppo Misto la possibilità d'intervenire alle riunioni della Conferenza dei presidenti di gruppo, su invito del Presidente della Camera, ove la straordinaria importanza delle questioni da esaminare lo richieda.

La proposta è stata approvata dall'Assemblea nella seduta del 4 novembre 1997, nel testo riformulato dalla Giunta il 30 ottobre 1997.

Il deputato Pisapia presentava poi, il 23 novembre 1998, un'ulteriore proposta di modificazione al Regolamento (doc. II, n. 30), volta a ripristinare l'efficacia della previsione del comma 2 dell'articolo 14, introducendo le modifiche necessarie a rendere la disciplina ivi prevista compatibile con il nuovo sistema elettorale. Essa prevedeva anzitutto che la concessione della deroga da parte dell'Ufficio di Presidenza non costituisse più una facoltà discrezionale, bensì un atto dovuto, previo accertamento della sussistenza dei requisiti stabiliti, vale a dire una consistenza del gruppo pari ad almeno dieci deputati e che questo rappresentasse una formazione politica organizzata a livello nazionale.

Successivamente, nella seduta del 3 febbraio 1999, la Giunta per il Regolamento dichiarava la sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento, in quanto esso contemplava condizioni riferite alla legislazione elettorale non più in vigore.

Nel frattempo, la Giunta aveva iniziato ad esaminare la materia, introdotta, nella seduta del 3 dicembre 1998, mediante comunicazioni del Presidente. Il dibattito proseguiva nelle sedute del 19 dicembre 1998, 14 gennaio, 3, 11 e 25 febbraio 1999, con la discussione di numerose ipotesi elaborate dai relatori

secondo i diversi orientamenti manifestatisi.

In particolare, oltre a quella che poi è stata prescelta, i relatori avevano prospettato alla Giunta le seguenti ipotesi di modifica definitiva della disciplina regolamentare.

Un primo nucleo di proposte, fra loro alternative, contemplava la soppressione della possibilità di deroga prevista dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento, prevedendo, in dettaglio, le seguenti alternative:

1) innalzamento del requisito minimo per la costituzione dei gruppi, da portare a trenta deputati, con soppressione della possibilità di deroga (eventualmente con l'eccezione della formazione rappresentativa delle minoranze linguistiche) e previsione di una norma di salvaguardia per i gruppi costituiti all'inizio della legislatura;

2) mantenimento del requisito per la costituzione dei gruppi nel numero minimo di venti deputati, con soppressione della possibilità di deroga (eventualmente con l'eccezione della formazione rappresentativa delle minoranze linguistiche) e norma di salvaguardia per i gruppi costituiti all'inizio della legislatura;

3) requisito minimo per la costituzione dei gruppi invariato e soppressione della possibilità di deroga (con l'eventuale eccezione della formazione rappresentativa delle minoranze linguistiche).

Una diversa ipotesi contemplava la costituzione di un gruppo Misto di maggioranza e di un gruppo Misto di opposizione, con l'adozione delle necessarie norme per definire l'assegnazione dei deputati all'una o all'altra formazione, in mancanza di opzione espressa. Una variante di questa ipotesi era costituita dalla previsione di un terzo gruppo Misto, nel quale potessero confluire i deputati che non intendessero iscriversi allo schieramento di maggioranza né a quello d'opposizione.

Ancora, era stata rappresentata la possibilità di disciplinare la costituzione di gruppi a carattere federativo, formati cioè da due o più componenti politiche dotate dei requisiti prescritti dal Regolamento, a condizione che i deputati appartenenti a tali componenti rappresentassero complessivamente almeno i quattro quinti (o altra proporzione) del gruppo così formato. A tali componenti sarebbero stati estesi i poteri e le facoltà già previste a favore delle componenti politiche del gruppo Misto.

Infine, erano state elaborate le seguenti ipotesi di norma transitoria, da applicare nella legislatura in corso:

1) autorizzazione alla costituzione dei gruppi esistenti all'inizio della XIII legislatura e sciolti per successive vicende, purché conservassero una residua

consistenza di almeno dieci deputati;

2) autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga al numero minimo, conformata sull'attuale regime, con adeguamento dei requisiti alla nuova legislazione elettorale e con eventuale estensione alla formazione rappresentativa delle minoranze linguistiche.

Non riuscendo possibile enucleare un orientamento maggioritario su alcuna delle formule alternative individuate, nella seduta del 3 marzo 1999 i relatori, conformemente all'incarico ricevuto, presentavano una proposta di carattere tecnico, avente contenuto ridotto agli elementi essenziali, destinata ad introdurre il dibattito in Assemblea per consentire che questa si esprimesse sul complesso delle questioni dirimendo i soggiacenti nodi di carattere politico.

In questo spirito, la Giunta conveniva di licenziare una proposta di modificazione (doc. II, n. 36), con la quale si proponeva che venissero estesi i poteri e le facoltà conferiti alle componenti politiche del gruppo Misto. Si prevedeva, in particolare, che alle componenti politiche formate da almeno dieci deputati, nonché alla componente delle minoranze linguistiche, fosse consentito di partecipare con un proprio rappresentante alle riunioni della Conferenza dei presidenti di gruppo per tutte le decisioni sul programma dei lavori dell'Assemblea. Veniva altresì disciplinata la partecipazione delle componenti politiche del gruppo Misto alla procedura di svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata, con la possibilità per tale gruppo di intervenire con due strumenti per ciascuna seduta, da ripartirsi secondo criteri di rotazione.

La proposta, traendo le logiche conseguenze della dichiarata inapplicabilità della relativa norma, contemplava altresì la soppressione della possibilità di deroga per la costituzione di gruppi con meno di venti deputati, disponendo la formale abrogazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento.

Da ciò discendeva la necessità di modificare l'articolo 5 del Regolamento, nella parte in cui fa riferimento alla rappresentanza dei gruppi costituiti con l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza in seno all'Ufficio medesimo.

Tale soluzione non ha registrato tuttavia un sufficiente consenso in Assemblea ed ha comportato la necessità di vari tentativi di rielaborazione del testo da parte della Giunta per il Regolamento.

Da ultimo, nella seduta del 17 novembre 1999, la Giunta ha riformulato il testo, sulla base dei principi e criteri direttivi approvati dall'Assemblea il 19 e il 20 ottobre 1999. Il testo riformulato (doc. II, n. 36, allegato) prevedeva l'elevazione a trenta deputati del numero minimo per formare un gruppo

parlamentare, a partire dalla XIV legislatura, nonché l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 14 concernente l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi in deroga al requisito numerico. Veniva introdotta altresì una disciplina transitoria volta a prevedere, fino alla conclusione della XIII legislatura, l'autorizzazione da parte dell'Ufficio di Presidenza alla costituzione di gruppi parlamentari con almeno dieci iscritti, purché rappresentanti un partito o movimento politico organizzato. Analoga disposizione transitoria veniva proposta per l'autorizzazione alla costituzione di un unico gruppo delle minoranze linguistiche, subordinata all'unanime richiesta di tutti i deputati appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, eletti, sulla base o in collegamento con liste che di tali minoranze fossero espressione, nelle zone in cui esse sono tutelate; in caso di costituzione di tale gruppo, e per tutta la durata della sua esistenza, sarebbe risultata sospesa la possibilità di costituire una componente delle minoranze linguistiche all'interno del gruppo Misto. Secondo tale ipotesi, a differenza di quanto previsto dall'attuale formulazione del comma 2 dell'articolo 14, non sarebbe stato previsto alcun potere discrezionale in capo all'Ufficio di Presidenza, spettando ad esso il solo compito di accertare la sussistenza dei requisiti prescritti ⁽¹⁹⁾.

Nella seduta del 12 gennaio 2000 l'Assemblea ha respinto la proposta della Giunta per il Regolamento. In particolare, la proposta è stata ritenuta contraddittoria laddove prevedeva per la XIV legislatura l'innalzamento a trenta deputati del numero minimo per la costituzione di un gruppo, mentre per la legislatura in corso consentiva la deroga per i gruppi con almeno dieci deputati.

6 - L'applicazione delle norme regolamentari sulla costituzione dei gruppi nella XV legislatura

La questione della costituzione dei gruppi in deroga al requisito numerico si è posta nuovamente nella XV legislatura, stante la modifica della legge elettorale intervenuta a seguito dell'approvazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, che ha introdotto un nuovo sistema per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in senso proporzionale, con premio di maggioranza e diverse soglie di sbarramento riguardanti sia le liste, sia le coalizioni.

In particolare, per l'elezione dei seicentodiciotto deputati nel territorio

nazionale è previsto un sistema elettorale di tipo proporzionale con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza in ambito nazionale.

Il riparto dei seggi avviene in ambito nazionale, con sistema proporzionale, per le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento previste dalla legge. Il collegio unico nazionale assicura alla ripartizione la più ampia proporzionalità.

È prevista l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione di liste o alla lista più votata, qualora non abbiano già conseguito almeno trecentoquaranta seggi. Infatti, se i seggi ottenuti sono in numero inferiore, alla coalizione o alla lista maggioritaria sono attribuiti, come premio di maggioranza, i seggi necessari per raggiungere tale numero. I seggi restanti sono ripartiti proporzionalmente fra le altre coalizioni o liste singole che hanno superato le rispettive soglie. Fa eccezione la Regione Valle d'Aosta, costituita in un unico collegio uninominale.

Per quanto riguarda le soglie di sbarramento previste, sono ammesse all'assegnazione dei seggi soltanto le coalizioni che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 10 per cento del totale nazionale dei voti validi e che abbiano tra le liste partecipanti almeno una lista che abbia conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 2 per cento del totale nazionale dei voti validi.

Ai fini del riparto dei seggi tra le liste all'interno delle coalizioni sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 2 per cento del totale nazionale dei voti validi e che fanno parte di una coalizione ammessa alla ripartizione dei seggi e, per ciascuna delle coalizioni ammesse al riparto, la lista che ha ottenuto la più alta cifra elettorale nazionale tra le liste della coalizione che non hanno raggiunto il valore della soglia del 2 per cento del totale nazionale dei voti validi.

Sono altresì ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che hanno conseguito una cifra elettorale nazionale pari almeno al 4 per cento del totale nazionale dei voti validi, qualora non facciano parte di alcuna coalizione ovvero facciano parte di una coalizione che non abbia ottenuto almeno il 10 per cento del totale nazionale dei voti validi (cosiddette liste singole).

Partecipano inoltre all'assegnazione dei seggi le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che, senza considerare quale sia la relativa cifra elettorale nazionale, abbiano conseguito almeno il 20 per cento del totale circoscrizionale dei voti validi.

Va ricordata infine la previsione dell'elezione dei dodici deputati nella circoscrizione Estero.

Il ritorno al sistema proporzionale ha determinato lo "scongelo" della disciplina sui gruppi autorizzati, la cui applicazione, che non è apparsa impossibile con il sistema maggioritario, risultava ancor più ipotizzabile con il proporzionale, cui geneticamente si ispira ⁽²⁰⁾.

All'inizio dell'attuale legislatura, infatti, il problema dell'applicabilità della norma regolamentare sull'autorizzazione alla costituzione di gruppi "in deroga" è stato risolto in senso positivo dalla Giunta per il Regolamento, prima, e dall'Ufficio di Presidenza, poi, a seguito della richiesta di costituzione in gruppo avanzata da alcuni deputati iscritti al gruppo Misto della Camera dei deputati, riconducibili a liste che si sono presentate alle elezioni politiche per il 2006.

Si trattava, in particolare, delle seguenti liste: Rosa nel pugno (diciassette membri), Comunisti italiani (sedici membri), Verdi (sedici iscritti), Popolari-Udeur (quattordici membri), facenti parte della coalizione di centrosinistra, e della lista Democrazia cristiana-Partito socialista (sei iscritti), collegata alla coalizione di centrodestra, nonché della componente Movimento per l'autonomia (cinque deputati).

Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 16 maggio 2006 il Presidente della Camera ha introdotto il dibattito osservando che la Giunta stessa era chiamata ad esaminare in via interpretativa l'ambito di applicazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento con riferimento all'intervenuto mutamento della legge elettorale, ferma restando la possibilità per la Giunta stessa di procedere successivamente ad ulteriori approfondimenti della materia anche al fine di giungere ad eventuali modifiche regolamentari.

Il Presidente ha evidenziato che la necessità di un chiarimento interpretativo discende dal fatto che l'articolo 14, comma 2, dalla sua entrata in vigore nel 1971 non è stato mai modificato, nonostante il succedersi di diversi sistemi elettorali, e che la sua formulazione si riferisce in modo evidente alla legge elettorale proporzionale vigente fino al 1993, riproducendo quali requisiti per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo con meno di venti deputati gli stessi previsti da quella legge per l'accesso alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale.

In relazione al requisito in base al quale il gruppo deve rappresentare un partito organizzato nel paese, ha rilevato che tale nozione deve essere necessariamente interpretata alla luce dell'evoluzione del sistema politico e della legislazione elettorale, segnalando altresì come la stessa prassi applicativa

dell'articolo 14, comma 2, abbia inteso la nozione di partito, in talune occasioni, in modo non rigido, consentendo la costituzione di gruppi in rappresentanza di formazioni politiche non aderenti agli schemi propri e tipici dei partiti politici tradizionali e come un'interpretazione più coerente con l'evoluzione del sistema politico possa desumersi, in via sistematica, anche dal tenore dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento – la cui formulazione, molto più recente, risale al 1997 – che, sia pure per le componenti del gruppo Misto, prevede il requisito della rappresentanza di un «partito o movimento politico». Alla luce di queste considerazioni ha ritenuto che si potesse interpretare la nozione di «partito organizzato nel paese» quale «forza politica» (anche aggregativa di più partiti) che, pur non corrispondente alla rigida nozione di «partito organizzato nel paese», sia evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e non si sia invece costituita successivamente ad esse, individuando quindi nella stessa lista elettorale il criterio di identificazione della forza politica la cui soggettività parlamentare è riconosciuta dal Regolamento.

In merito all'altro requisito richiesto dal Regolamento, ossia che il gruppo rappresenti un partito che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, e che tali liste abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi, ha rilevato come tali elementi, con riferimento alle ultime elezioni, fossero accertabili con tutta evidenza.

Una prima soluzione, fondata esclusivamente sulla lettera del Regolamento, avrebbe potuto essere quella di continuare a richiedere la presenza di tali requisiti considerati nel loro significato letterale, prescindendo dalla loro connessione con il sistema elettorale. Reciso però in tal modo il loro collegamento con la legge elettorale, tali requisiti non avrebbero avuto una razionale giustificazione nel sistema, poiché, nell'attuale contesto, essi assumono, in larga parte, un significato del tutto diverso da quello che avevano prima del 1993, quando coincidevano esattamente con quelli previsti dalla legge elettorale allora vigente per l'accesso alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale.

È stato ricordato in proposito che il requisito elettorale previsto dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento era già stato oggetto di un'interpretazione evolutiva in occasione dell'unica applicazione che se ne è data dopo il 1993; infatti, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 13 giugno 2001 era stata individuata quale condizione per l'applicazione della

norma in questione il conseguimento del risultato nazionale almeno pari al 4 per cento del totale dei voti validi, ossia di quella che costituiva all'epoca la soglia per l'accesso all'assegnazione dei seggi per la parte proporzionale (21).

Con riferimento al contesto attuale, il requisito della presentazione di uno stesso contrassegno nel numero minimo di venti circoscrizioni, finalizzato a verificare il grado di diffusione e di presenza di un partito sul territorio nazionale, assume oggi un peso specifico maggiore rispetto al passato, essendo sceso il numero delle circoscrizioni – con la nuova legge elettorale – da trentadue a ventisei. Per quanto riguarda il conseguimento di un quoziente in un collegio e della cifra elettorale nazionale di 300 mila voti validi, nella legge elettorale proporzionale in vigore fino al 1993 essi costituivano i requisiti per la partecipazione alla ripartizione dei seggi da assegnare con i resti in sede di collegio unico nazionale, secondo un sistema oggi non più in vigore. Ha sottolineato quindi come, sulla base della legge elettorale in vigore, il requisito che consente di accedere all'assegnazione dei seggi sia rappresentato dal raggiungimento di una delle soglie di sbarramento oppure, nell'ambito di ciascuna coalizione che abbia raggiunto il 10 per cento, dal conseguimento della più alta cifra elettorale nazionale inferiore al 2 per cento (i cosiddetti migliori perdenti).

Il requisito elettorale richiesto dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento per la costituzione di gruppi con meno di venti deputati potrebbe essere dunque costituito, nel quadro di un'interpretazione coerente con il mutato sistema elettorale, dall'accesso alla ripartizione nazionale dei seggi (mantenendo allo stato ferma la necessità della presentazione delle liste in almeno venti circoscrizioni), precisando in proposito come tale requisito – in caso di soggetti politici derivanti dall'aggregazione di più partiti che abbiano presentato unitariamente liste alle elezioni ed abbiano partecipato alla ripartizione nazionale dei seggi – ricorrerebbe, ovviamente, soltanto ove il gruppo autorizzato sia e resti, nei suoi elementi costitutivi, rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista e non di singole componenti di essa. Ciò in quanto non sarebbe accertabile un autonomo risultato elettorale per ciascun partito, essendo quello conseguito unitariamente dalla lista imputabile solo all'aggregazione politica complessiva.

Si è soffermato, quindi, sul fatto che l'articolo 14, comma 2, del Regolamento non stabilisce un numero minimo di deputati necessario per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo (anche se, nella prassi, non si danno casi di autorizzazione di gruppi con meno di quattro deputati), segnalando, per completezza, un possibile profilo di riflessione, dato

dall'introduzione, nel 1997, nello stesso articolo 14, di un comma 5, relativo alle componenti del gruppo Misto, il quale consente la formazione di componenti politiche di consistenza inferiore a dieci deputati, purché pari almeno a tre, ove sussistano alcuni presupposti ivi indicati, laddove per le componenti superiori a dieci deputati non sono previsti requisiti diversi da quello meramente numerico.

Si potrebbe ipotizzare, pertanto, che tale norma, in base ad un'interpretazione sistematica, possa determinare una sostanziale preclusione alla costituzione di un gruppo qualora vi aderiscano meno di dieci deputati, consentendosi in tal caso soltanto la formazione di una componente politica nel gruppo Misto.

Il Presidente ha osservato, tuttavia, che in senso contrario a quest'interpretazione, possono addursi alcuni argomenti. In particolare, il fatto che, nel momento in cui è stata introdotta la norma sulle componenti politiche del gruppo Misto, la Camera non abbia comunque modificato il testo dell'articolo 14, comma 2, sull'autorizzazione alla costituzione dei gruppi in deroga e ciò lascerebbe intendere una volontà dell'Assemblea di non prevedere comunque alcun limite numerico. Inoltre, non vi è coincidenza fra i requisiti previsti, rispettivamente, per la formazione di una componente politica con meno di dieci deputati e per la costituzione di un gruppo con meno di venti deputati. Per quest'ultima, il Regolamento richiede, infatti, di verificare, oltre all'esistenza di una corrispondente formazione politica nel paese, anche il conseguimento di un risultato elettorale minimo, cosa che invece non è prevista per le componenti, per la cui autorizzazione è sufficiente l'avvenuta presentazione delle liste alle elezioni. Anche da questa circostanza può risultare non congruo subordinare, in via interpretativa, l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo alla verifica della sussistenza di un numero minimo di deputati. Infine, l'articolo 14, comma 2, del Regolamento configura sostanzialmente un diritto a richiedere l'autorizzazione a costituire un gruppo con meno di venti deputati in presenza dei presupposti regolamentari. Prevedere in via interpretativa un ampliamento dei requisiti necessari per formulare la richiesta di autorizzazione potrebbe suscitare qualche dubbio di legittimità. Pertanto, su un piano di stretta interpretazione del quadro regolamentare vigente, non è apparsa praticabile la fissazione in via generale, attraverso un'operazione interpretativa, di un numero minimo di deputati necessario per l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo.

È stato evidenziato poi che, quando il numero di deputati richiedenti sia inferiore a dieci e si sia quindi in presenza di una rappresentanza parlamentare

della lista di riferimento numericamente esigua, l'idoneità di tale numero di deputati a costituire un gruppo non può che essere oggetto di una valutazione di opportunità sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera, che tenga conto del complesso delle circostanze che hanno accompagnato la richiesta; valutazione che può essere effettuata, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento, in sede di Ufficio di Presidenza.

Il Presidente ha invitato quindi la Giunta a fornire il proprio parere sugli elementi interpretativi esposti dovendo poi essere valutate dall'Ufficio di Presidenza le singole richieste di autorizzazione alla costituzione in gruppo, alla luce dei parametri individuati dalla Giunta.

Nel corso del dibattito gli esponenti dell'opposizione hanno sollevato dubbi sull'applicabilità del comma 2 dell'articolo 14 a seguito dell'introduzione, nel 1997, della previsione contenuta nel quinto comma del medesimo articolo, riguardante le componenti politiche del gruppo Misto, prospettando addirittura l'opportunità della conseguente soppressione della disposizione in oggetto. È stato poi sostenuto che gli iscritti al gruppo di cui si autorizza la costituzione debbano essere stati tutti eletti in liste con il medesimo contrassegno ⁽²²⁾, sottolineandosi altresì come l'attività interpretativa sul punto, pur fondata sul piano tecnico-giuridico, non potesse totalmente prescindere da ragioni di opportunità politica, anche in considerazione degli effetti negativi sul piano della organizzazione dei lavori e della funzionalità della Camera derivanti da un notevole ampliamento del numero dei gruppi. È stato altresì evidenziato come l'attribuzione del premio di maggioranza comportasse un sovradimensionamento della rappresentanza parlamentare delle forze politiche appartenenti alla coalizione di maggioranza, ivi comprese quelle che avevano avanzato richiesta di costituirsi in gruppo in deroga al requisito numerico di venti deputati ⁽²³⁾.

I rappresentanti della maggioranza hanno ritenuto invece condivisibile la lettura sistematica delle norme regolamentari operata nel quadro della nuova legge elettorale, non rilevando l'incompatibilità tra il comma 2 ed il comma 5 dell'articolo 14, pur essendo stata sottolineata da parte di alcuni la necessità di distinguere i casi di applicazione dell'articolo 14, comma 2, che si registrino all'inizio della legislatura dalle richieste avanzate nel corso della stessa.

Conclusivamente il Presidente, premessi gli evidenti risvolti politici della questione, ha preso atto del prevalente orientamento favorevole ad un'ipotesi interpretativa dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento alla luce della quale: per partito organizzato nel paese si intende una «forza politica» (anche

aggregativa di più partiti) che, pur non corrispondente alla rigida nozione di «partito organizzato nel paese», sia evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse. Si individua cioè nella stessa lista elettorale il criterio di identificazione della forza politica la cui soggettività parlamentare è riconosciuta dal Regolamento. Il requisito elettorale richiesto è rappresentato – nel quadro di un’interpretazione coerente con il mutato sistema elettorale – dall’accesso all’assegnazione nazionale dei seggi (mantenendo allo stato ferma la necessità della presentazione delle liste in almeno venti circoscrizioni): per i soggetti politici derivanti dall’aggregazione di più partiti che abbiano presentato unitariamente liste alle elezioni (ed abbiano partecipato all’assegnazione nazionale dei seggi), tale requisito ricorrerebbe ovviamente soltanto ove il gruppo autorizzato sia (e resti, nei suoi elementi costitutivi) rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista, e non di singole componenti di essa.

È emerso inoltre come, su un piano di stretta interpretazione del quadro regolamentare vigente, non sembri praticabile la fissazione, in via generale, attraverso un’operazione interpretativa, di un numero minimo di deputati necessario per l’autorizzazione alla costituzione in un gruppo. Peraltro, quando la richiesta di autorizzazione sia avanzata da un numero di deputati inferiore a dieci (ossia inferiore a quello al di sotto del quale è necessaria la verifica della sussistenza di alcuni requisiti regolamentari per la costituzione di componenti politiche all’interno del gruppo Misto), e si sia quindi in presenza di una numericamente esigua rappresentanza parlamentare della lista di riferimento, l’idoneità di tale numero di deputati a costituire un gruppo parlamentare non può che essere oggetto di una valutazione di opportunità sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera, in sede di Ufficio di Presidenza.

Nella seduta dell’Ufficio di Presidenza del 17 maggio 2006 il Presidente, dopo aver richiamato l’orientamento espresso dalla Giunta per il Regolamento, ha ritenuto accoglibili le richieste di costituzione di quattro gruppi parlamentari (La Rosa nel Pugno, Comunisti italiani, Verdi e Popolari-Udeur), mentre ha evidenziato la necessità di una specifica valutazione di opportunità in merito alla richiesta di costituzione di un gruppo (Democrazia cristiana-Partito socialista) che sarebbe risultato composto da sei deputati, non ritenendo invece accoglibile la richiesta di costituire il gruppo denominato Movimento per l’autonomia, in quanto non rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista che si è presentata alle

elezioni, avendo il suddetto movimento presentato la propria lista congiuntamente alla Lega Nord. Esso peraltro risultava in possesso dei requisiti richiesti dal comma 5 dell'articolo 14 per la costituzione di una componente politica del gruppo Misto.

Nel corso del dibattito, in particolare, i membri dell'Ufficio di Presidenza appartenenti allo schieramento di opposizione hanno espresso la loro contrarietà alla proposta, richiamando ragioni di opportunità politica oltre che di carattere specificamente giuridico, che inducono a ritenere inapplicabile la norma regolamentare nel testo attuale, rendendo quindi necessaria una espressa modifica regolamentare per adeguarla alla nuova legge elettorale. Sono stati richiamate le conseguenze negative che sarebbero derivate da un numero eccessivamente elevato di Gruppi in termini organizzativi, di compatibilità economica e di funzionalità; tale scelta è stata inoltre considerata contraddittoria rispetto alle modifiche regolamentari del 1997, che hanno condotto tra l'altro al riconoscimento delle componenti politiche del gruppo Misto, volte ad evitare un'eccessiva frammentazione della rappresentanza politica; una decisione favorevole alle richieste avanzate avrebbe conseguentemente dovuto comportare l'abrogazione del comma 5 dell'articolo 14 sulle componenti politiche del gruppo Misto.

Da parte dei membri della maggioranza è stato ricordato peraltro come la situazione fosse stata determinata dalla nuova legge elettorale in senso proporzionale approvata nella precedente legislatura dallo schieramento di centrodestra, che tra l'altro, abbassando notevolmente le soglie di sbarramento, ha consentito di valorizzare le articolazioni interne alle coalizioni e, dunque, i partiti. È stato osservato, inoltre, che la decisione in esame riguardava il riconoscimento da dare a liste che si sono presentate alle elezioni con una chiara ed autonoma identità in tutto il territorio nazionale e non a gruppi nati artificialmente nel corso della legislatura. È stato sottolineato quindi come l'interpretazione della Giunta per il Regolamento non si prestasse ad equivoci e che la deroga non era automatica, ma rimessa alla discrezionalità politica in sede di Ufficio di Presidenza, nell'ambito di una trasparente logica politica volta ad assicurare rappresentanza a soggetti politici minori, ma che sono espressione di interessi, valori e settori della società significativi. È stata evidenziata infine la diversa logica sottesa alle disposizioni dei commi 2 e 5 dell'articolo 14, riguardanti rispettivamente l'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico e la formazione di componenti politiche in seno al gruppo Misto.

Il Presidente, preso atto dell'esistenza di punti di contrasto non superabili,

ha sottolineato che la soluzione proposta, che è risultata prevalente, trovava ampio fondamento nei precedenti e rientrava perfettamente nell'ambito dell'applicazione del Regolamento, anche sulla scorta dell'interpretazione emersa nell'ambito della Giunta per il Regolamento, ferma restando la piena titolarità della decisione in capo all'Ufficio di Presidenza. Tale scelta risultava peraltro sorretta anche da un argomento di natura politico-istituzionale, consistente nella necessità di garantire alle rappresentanze delle formazioni politiche presenti in Parlamento, e suffragate da un consenso elettorale, la titolarità di esercitare la propria soggettività come gruppi parlamentari. Nel merito delle richieste formulate, ha osservato che quattro delle cinque che si ritenevano accoglibili sarebbero state indiscutibili anche in assenza dell'interpretazione fornita dalla Giunta; in tali casi l'autorizzazione avrebbe dovuto essere concessa sulla base dell'esistenza di un partito organizzato nel paese, della cifra elettorale di voti validi e della presentazione del contrassegno in almeno venti circoscrizioni. Alla luce del sistema elettorale vigente si poteva infatti ravvisare una coincidenza tra il concetto di partito organizzato nel paese e quello di lista elettorale, mentre l'accesso all'assegnazione dei seggi, criterio desumibile dalla previsione del conseguimento di 300 mila voti validi, si configurerebbe attualmente attraverso l'individuazione di percentuali di soglia. Ha riconosciuto tuttavia l'esistenza di un punto discutibile, concernente il numero minimo di iscritti, escludendo tuttavia che potesse essere invocata al riguardo la previsione del numero minimo di dieci deputati prescritta per la richiesta di costituirsi in componente politica del gruppo Misto trattandosi di due fattispecie diverse, come dimostra il fatto che l'introduzione di tale norma non è stata accompagnata dalla fissazione di un numero minimo di iscritti per l'autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga. Ha sottolineato, infine, come le esigenze di funzionalità degli organi parlamentari e di contenimento della spesa andassero valutate, con estrema attenzione, in un contesto complessivo.

L'Ufficio di Presidenza ha pertanto deliberato l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi parlamentari: La Rosa nel Pugno, Comunisti italiani, Verdi, Popolari-Udeur e Democrazia cristiana-Partito socialista, mentre non è stata accolta la richiesta di autorizzazione alla costituzione del gruppo parlamentare denominato Movimento per l'autonomia, trattandosi di una forza politica presentatasi alle elezioni in alcune circoscrizioni con una lista comune con la Lega Nord e, quindi, priva di autonoma identità elettorale.

La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è stata, quindi, annunciata in Assemblea dal Presidente nella seduta del 18 maggio 2006.

Il tema è stato ripreso, da ultimo, in occasione della discussione del bilancio interno della Camera dei deputati, con la presentazione, da parte del deputato Gregorio Fontana ed altri deputati dei gruppi di Forza Italia ed Alleanza nazionale, dell'ordine del giorno n. 9/doc. VIII, n. 4/108, volto ad impegnare l'Ufficio di Presidenza ed il Collegio dei questori ad eliminare, limitando esclusivamente il finanziamento dei gruppi costituiti in deroga, qualsiasi maggior onere derivante dalla deroga al Regolamento, compresi i maggiori oneri derivanti dall'integrazione della composizione dell'Ufficio di presidenza ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento, relativamente ai Segretari di Presidenza spettanti ai gruppi costituiti in deroga.

Nell'ambito della valutazione dell'ammissibilità di tale ordine del giorno, il Presidente ha sottolineato che esso chiamava in causa alcuni principi fondamentali sanciti dal Regolamento: il carattere necessitato dell'attribuzione a tutti i gruppi parlamentari costituiti all'interno della Camera, per l'esplicazione delle loro funzioni, di locali e attrezzature, nonché di contributi a carico del bilancio della Camera (articolo 15, comma 3, primo periodo); l'obbligo di procedere a tale dotazione di risorse e a tale assegnazione di contributi, esclusivamente sulla base di due specifici parametri, vale a dire le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi (articolo 15, comma 3, secondo periodo); la parità di trattamento per i Segretari di Presidenza, con l'unica differenza prevista per i Segretari eletti su richiesta dei gruppi costituiti in deroga, con riferimento alla conclusione del mandato in relazione al venir meno dell'esistenza del gruppo di appartenenza ovvero all'abbandono del medesimo (articolo 5, comma 7).

Rilevato quindi che il Regolamento pone tutti i gruppi costituiti come tali – indipendentemente dal fondamento regolamentare della loro costituzione – su un piano di parità formale, ha evidenziato che la Presidenza non poteva essere chiamata ad “eliminare” puramente e semplicemente i maggiori oneri derivanti dall'applicazione di una norma del Regolamento, per quanto politicamente controversa potesse essere stata la relativa decisione e che un'eventuale riduzione dei contributi e delle dotazioni non poteva che avvenire sulla base di deliberazioni di carattere generale che fondassero la distinzione tra i gruppi esclusivamente sulla base di una diversa considerazione del parametro della consistenza numerica.

Alla luce di queste considerazioni, la Presidenza – fermo restando il significato politico delle relative premesse – ha ritenuto di poter considerare ammissibile l'ordine del giorno solo nei limiti in cui gli impegni richiesti risultassero compatibili con le disposizioni contenute nel Regolamento della

Camera, e cioè – esclusa ogni diversità di trattamento per i Segretari di Presidenza – nel senso che essi non comportassero un'eliminazione ma soltanto una riduzione, anche consistente, dei contributi e delle dotazioni e che la stessa fosse fondata non sul titolo in base al quale il gruppo risulta costituito, ma solo su una diversa considerazione del parametro della consistenza numerica.

L'impegno doveva essere quindi riformulato nel senso indicato, ferma restando ovviamente la possibilità di modificare le norme richiamate secondo le procedure previste dal Regolamento medesimo.

Nel corso della discussione sono state richiamate molte delle argomentazioni già esposte in materia in sede di Giunta per il Regolamento e di Ufficio di Presidenza e si è sottolineata da più parti l'esigenza di procedere ad una modifica della norma regolamentare.

L'ordine del giorno è stato, quindi, riformulato nel senso di un impegno «a ridurre nella massima misura compatibile con il rispetto dei parametri fissati dall'articolo 15, comma 3, del Regolamento, i contributi e la dotazione destinati ai gruppi di minore consistenza numerica, rimanendo inteso che i conseguenti risparmi verranno restituiti al Ministero dell'economia e delle finanze». Il testo così riformulato è stato infine respinto dall'Assemblea nella successiva seduta del 20 settembre 2007.

Accanto alla costituzione dei gruppi in deroga, nella XV legislatura, anche sulla base di analoghi tentativi in tale direzione avviati nelle precedenti legislature ⁽²⁴⁾, si è registrata la creazione, alla Camera ed al Senato, di gruppi comprendenti i parlamentari DS e La Margherita, che hanno costituito il gruppo unico dell'Ulivo ⁽²⁵⁾, espressione di una tendenza alla rappresentanza politica che si colloca ad un livello più comprensivo rispetto a quello partitico o di lista, pur senza giungere ancora ad una vera rappresentanza di coalizione ⁽²⁶⁾. L'esperienza dei gruppi unici risulta particolarmente interessante al Senato, dove tali gruppi sono costituiti da parlamentari espressione di liste elettorali distinte.

7 - Considerazioni conclusive

Alla luce del dibattito sin qui svolto sulla materia, risultano percorribili diverse ipotesi per una modifica del Regolamento vigente, da più parti auspicata, in parte mutuabili anche dalle norme in vigore in altri ordinamenti:

eventuale aumento del numero minimo richiesto per costituire un gruppo; mantenimento o meno della possibilità di costituire gruppi con un numero inferiore a quello stabilito, eventualmente limitandola ad inizio legislatura, ovvero prevedere una diversa configurazione per le aggregazioni minori; previsione di eventuali limiti per i deputati nell'iscrizione ad un gruppo o per i passaggi da un gruppo ad un altro, in coerenza con le liste di elezione o con lo schieramento elettorale, nonché alla creazione di nuovi gruppi in corso di legislatura; mantenimento o meno del gruppo Misto, con eventuale introduzione della figura del deputato non iscritto; previsione di poteri ulteriori per i gruppi di maggiore consistenza numerica, nell'ottica della formazione di gruppi "di coalizione".

Tale scelta, di natura politica, deve ovviamente collocarsi nell'ambito del quadro costituzionale, cercando di contemperare il principio sancito dall'articolo 67 della Costituzione, che prevede che il parlamentare eserciti le sue funzioni senza vincolo di mandato, con quello della sovranità popolare, nel quadro della logica bipolare verso cui il sistema tende, ed in considerazione delle caratteristiche della normativa elettorale e delle ulteriori modificazioni che essa potrebbe registrare.

Note

(¹) In particolare, l'esame di un progetto di legge fatto proprio da un gruppo deve essere iniziato dalla Commissione entro un mese (art. 76, co. 3, Reg. Cam.); il presidente di un gruppo può chiedere che sia dichiarata l'urgenza di un provvedimento (art. 69, co. 1 e 2, Reg. Cam.); al termine dell'esame in sede referente, i gruppi dissenzienti possono nominare relatori di minoranza (art. 79, co. 12, Reg. Cam.); i gruppi possono segnalare inoltre gli emendamenti da porre comunque in votazione nel caso di ricorso da parte della Presidenza a votazioni riassuntive o per principi (art. 85-*bis*, Reg. Cam.).

(²) Il presidente di un gruppo composto da almeno trenta deputati può chiedere la votazione a scrutinio segreto (art. 51, co. 2, Reg. Cam.) può presentare subemendamenti agli emendamenti presentati dalla Commissione e dal Governo nel corso della seduta (art. 86, co. 5, Reg. Cam.), nonché avanzare proposte di trattazione di materie estranee all'ordine del giorno della seduta (art. 27, co. 2, Reg. Cam.). Il presidente di un gruppo cui appartengano almeno venti deputati può chiedere la votazione nominale (art. 51, co. 2, Reg. Cam.), può chiedere la chiusura della discussione (art. 44, co. 1, Reg. Cam.), può presentare emendamenti e subemendamenti a mozioni entro termini inferiori a quelli prescritti in via generale (art. 114, co. 1, Reg. Cam.), nonché chiedere l'ampliamento della discussione sulle linee generali dei progetti di legge (art. 83, co. 2,

Reg. Cam.). Infine, indipendentemente dalla consistenza numerica del gruppo, il suo presidente può invitare il Presidente della Camera a rivolgere richieste di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti (art. 148 Reg. Cam.), presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di un decreto-legge o di un disegno di legge di conversione (art. 96-bis, co. 3, Reg. Cam.), fare proprio un emendamento ritirato dal presentatore (art. 86, co. 8, Reg. Cam.), presentare mozioni o chiedere la discussione di mozioni ritirate dai presentatori (art. 110, co. 1, e art. 111, co. 2, Reg. Cam.), proporre una diversa assegnazione per un progetto di legge (art. 72, co. 1, Reg. Cam.), chiedere la discussione di un progetto di legge per titoli o parti (art. 83, co. 4, Reg. Cam.), presentare proposte di diverso recepimento dei principi e criteri direttivi approvati dall'Assemblea per la riformulazione di proposte di modificazione del Regolamento (art. 16, co. 3-ter, Reg. Cam.).

(3) MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005.

(4) In alcuni casi la costituzione di un gruppo parlamentare ha preceduto la nascita di un nuovo partito, mentre in altri casi alla formazione di nuovi gruppi non ha fatto seguito la formazione di un partito politico corrispondente.

(5) Sull'argomento v. MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001.

(6) In seguito alle elezioni europee del giugno 1999 alcuni nuovi gruppi politici si sono costituiti in seno al Parlamento per la legislatura 1999-2004. Le modalità di costituzione del Gruppo Tecnico dei Deputati Indipendenti-Gruppo misto (TDI) prevedevano che i suoi membri affermassero la loro completa indipendenza politica gli uni rispetto agli altri. Il 14 settembre 1999 il Parlamento europeo ha adottato un atto interpretativo dell'articolo 29 del suo Regolamento secondo il quale «non è ammessa ai sensi di questo articolo la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica fra i suoi componenti», disponendo conseguentemente lo scioglimento, con effetto retroattivo, di tale gruppo. Contro tale decisione è stato proposto un ricorso diretto all'annullamento dell'atto al Tribunale di primo grado delle Comunità europee, che lo ha respinto con la sentenza del 2 ottobre 2001 (riguardante tre cause riunite: dei deputati interessati, del Front national e della Lista Bonino). Successivamente, la Corte di giustizia, con sentenza del 20 giugno 2004, ha annullato la sentenza del Tribunale di primo grado, dichiarando irricevibile il ricorso mirante all'annullamento della decisione del Parlamento europeo.

(7) Va ricordato, tuttavia, che tale precedente si riferisce ad un momento storico in cui era in vigore un sistema elettorale proporzionale e che nel corso del dibattito furono richiamate anche ragioni di natura politica. (COZZOLI V., «I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, vol. 11, tomo II, Camera dei deputati, Roma, 2001).

In proposito si vedano anche le sedute dell'Assemblea del 29 marzo 1995 e del 13 luglio 1995 riguardanti il gruppo Lega italiana federalista.

(8) V. seduta della Giunta per il Regolamento del 23 gennaio 1997.

(9) V. sedute dell'Assemblea del 22 dicembre 1996, della Giunta per il Regolamento del 16, 23 e 28 gennaio 1997, dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 1997 e dell'Assemblea del 3 febbraio 1997, sul gruppo Rinnovamento italiano.

(10) Tale interpretazione è stata confermata, da ultimo, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 27 settembre 2006.

(11) Sul tema dello scioglimento di un gruppo parlamentare disceso al di sotto della consistenza minima prescritta si vedano anche le sedute dell'Ufficio di Presidenza del 15 aprile 1998, dell'11 febbraio 1999 e del 22 giugno 1999 e le sedute dell'Assemblea del 9 marzo 1998, del 15 aprile 1998, dell'11 febbraio 1999 e del 30 giugno 1999.

(12) Il comma 4 dell'articolo 5 prevede che, qualora a seguito delle elezioni dei membri

dell'Ufficio di Presidenza, uno o più gruppi non risultino rappresentati, si procede all'elezione di un corrispondente numero di Segretari. Il successivo comma 7 prevede che i Segretari così eletti decadono dall'incarico qualora venga meno il gruppo cui appartenevano al momento dell'elezione.

(13) COZZOLI V., *op. cit.*, p. 1025.

(14) V. per la XII legislatura le sedute della Giunta per il Regolamento del 27 aprile 1994 e dell'Ufficio di Presidenza del 28 aprile 1994; per la XIII legislatura le sedute dell'Ufficio di Presidenza del 14 ottobre 1998 e dell'Assemblea del 22 ottobre 1998.

(15) COZZOLI V., *op. cit.*, p. 1031.

(16) In particolare, le dotazioni attribuite al gruppo Misto sono determinate avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente (art. 15, co. 3, Reg. Cam.); le componenti politiche devono essere rappresentate negli organi direttivi del gruppo Misto (art. 15-*bis*, co. 1, Reg. Cam.); le componenti politiche possono ricorrere al Presidente della Camera avverso deliberazioni degli organi direttivi del gruppo Misto ritenute lesive di loro fondamentali diritti politici (art. 15-*bis*, co. 2, Reg. Cam.); i rappresentanti delle componenti politiche del gruppo Misto con almeno dieci deputati e della componente delle minoranze linguistiche possono essere invitati dal Presidente a partecipare, senza voto deliberativo, alla Conferenza dei presidenti di gruppo, ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda; nell'ambito del contingentamento dei tempi per le discussioni, il tempo attribuito al gruppo Misto è ripartito fra le componenti politiche in esso costituite, avendo riguardo alla loro consistenza numerica (art. 24, co. 7 Reg. Cam.); nelle discussioni limitate, in cui è previsto l'intervento di un deputato per ciascun gruppo, è consentito altresì l'intervento di un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel gruppo Misto (artt. 83, co. 1, 85, co. 5 e 7, 116, co. 3, 118-*bis*, co. 4, 125, co. 2 Reg. Cam.). Inoltre, è stato esteso, in via di prassi, alle componenti politiche del gruppo Misto il potere di nominare relatori di minoranza al termine dell'esame dei progetti di legge in sede referente e, nell'ambito del gruppo Misto, la presentazione delle interrogazioni a risposta immediata ha luogo sulla base di un tendenziale criterio di rotazione fra le componenti politiche.

(17) Il dibattito è poi proseguito nelle sedute della Giunta per il Regolamento dell'11 gennaio, 20 gennaio, 9 febbraio, 23 febbraio e 8 marzo del 2000.

(18) Nella sentenza n. 14 del 1964, la Corte costituzionale ha affermato che «il divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene», di modo che «nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

(19) V. intervento del relatore Giovanni Giulio Deodato nella seduta dell'Assemblea del 1° dicembre 1999.

(20) CURRERI S., «I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura», in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.

(21) Secondo Curreri il requisito del quoziente intero avrebbe quale finalità la verifica del radicamento in una data circoscrizione territoriale, mentre la soglia di sbarramento tende ad accertare la diffusione nazionale della forza politica. Pertanto la Giunta per il Regolamento, sotto l'apparente valenza interpretativa, avrebbe di fatto modificato l'articolo 14, comma 2, del Regolamento della Camera, ritenendo il superamento delle soglie di sbarramento equivalente all'ottenimento del quoziente intero (CURRERI S., *op. cit.*).

(22) Tre dei gruppi politici che avevano richiesto l'autorizzazione alla costituzione in deroga avevano tra i loro componenti alcuni deputati eletti in altre liste: quattro su quattordici per i Popolari-Udeur, eletti nelle liste dell'Ulivo; due su sei per Democrazia cristiana-Partito socialista e due su cinque per il Movimento per l'autonomia, eletti nelle liste di Forza Italia. Ciò si è verificato al fine di consentire ad alcuni esponenti di partiti minori di avere una rappresentanza

parlamentare indipendentemente dal superamento delle soglie di sbarramento.

Al riguardo è stato osservato che tale requisito non sembra potersi interpretare nel senso che gli iscritti ai gruppi autorizzati debbano essere stati tutti eletti in liste con il medesimo contrassegno, dal momento che l'articolo 14, comma 2, riferisce il requisito del medesimo contrassegno alle liste e non ai suoi eletti e non contiene alcun cenno agli iscritti al gruppo autorizzato (CURRERI S., *op. cit.*).

(²³) Vedi interventi dei deputati Leone e Volonté, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 16 maggio 2006. È stato osservato in proposito che il riferimento ad un numero minimo di voti, anziché di seggi, oltre a risultare oggettivamente verificabile, consente di neutralizzare gli effetti prodotti dal premio di maggioranza, vale a dire una sovrarappresentazione delle forze politiche appartenenti alla coalizione di maggioranza ed una conseguente sottorappresentazione di quelle di minoranza (CURRERI S., *op. cit.*).

(²⁴) Si veda, ad esempio, la costituzione del gruppo Progressisti-Federativo nella XII legislatura o le forme di coordinamento tra i parlamentari della coalizione dell'Ulivo sperimentate nella XIV legislatura.

(²⁵) Successivamente, il 16 maggio 2007, ventuno deputati si sono dimessi dal gruppo parlamentare L'Ulivo ed hanno costituito, ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del Regolamento, il gruppo Sinistra democratica. Per il socialismo europeo.

(²⁶) Sul tema v. ALBANESI E., «Forme giuridiche di coordinamento parlamentare degli eletti ai tempi del bipolarismo», in *Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 12 marzo 2007.