

Vito Cozzoli

I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati nella XIII legislatura tra evoluzione del sistema politico-istituzionale e riforme regolamentari

1 - Premessa: i gruppi parlamentari nel contesto di transizione del sistema politico-istituzionale; 2 - Le prerogative attribuite ai gruppi di maggioranza e di opposizione dalla riforma regolamentare del 1997: verso un Regolamento della Camera fondato sul bipolarismo?, *a*) la programmazione dei lavori, *b*) la riorganizzazione del procedimento legislativo e gli strumenti per migliorare la qualità delle leggi, *c*) tempi e modalità per l'esame dei progetti di legge, *d*) gli strumenti di sindacato ispettivo; 3 - La costituzione e lo scioglimento dei gruppi parlamentari: norme regolamentari e prassi applicative, *a*) La inapplicabilità della disciplina regolamentare per l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi «in deroga» al requisito numerico; 4 - Il Gruppo misto, *a*) la costituzione delle componenti politiche all'interno del Gruppo misto, *b*) poteri e prerogative attribuiti alle componenti politiche, *c*) la posizione delle componenti politiche nell'ambito del Gruppo misto; 5 - Le proposte di modifica del Regolamento respinte dall'Assemblea concernenti la costituzione dei gruppi parlamentari, nonché l'ampliamento dei poteri conferiti alle componenti politiche del Gruppo misto; 6 - I cambiamenti di gruppo parlamentare: il fenomeno della «mobilità» parlamentare; 7 - Gli effetti delle variazioni intervenute nei gruppi parlamentari sulla composizione degli organi della Camera, *a*) Le modificazioni regolamentari alla disciplina relativa alla costituzione e alla integrazione dell'Ufficio di Presidenza e alla durata in carica dei suoi componenti, *b*) La composizione delle Commissioni permanenti e bicamerali; 8 - Le proposte di modifica della disciplina sulla costituzione dei gruppi parlamentari e sul passaggio di gruppo dei deputati all'esame della Giunta per il regolamento; 9 - Conclusioni: i problemi aperti

1 – Premessa: i gruppi parlamentari nel contesto di transizione del sistema politico-istituzionale

Le modifiche introdotte al Regolamento della Camera dei deputati nel corso della XIII legislatura alla disciplina dei gruppi parlamentari manifestano significativi elementi di trasformazione del sistema politico-istituzionale italiano. È evidente, infatti, come alcuni degli eventi più significativi della fase di transizione e di assestamento che caratterizzano il quadro istituzionale del nostro Paese — si pensi alla crisi delle tradizionali forme di aggregazione partitica, al difficile consolidamento dei nuovi soggetti politici, alla evoluzione in senso maggioritario della legislazione elettorale — abbiano determinato inevitabili riflessi sull'organizzazione e sul funzionamento del Parlamento che manifesta sintomatiche premesse di cambiamento della dinamica istituzionale ma,

al contempo, presenta segnali contraddittori di instabilità propri della crisi italiana degli ultimi anni ⁽¹⁾.

Il Regolamento della Camera costituisce, sotto tale profilo, un punto di osservazione particolarmente significativo. La sua evoluzione sembra infatti spingersi oltre l'impostazione della riforma del 1971 fondata sulla «reale necessità di una Camera organizzata per gruppi e dai gruppi» ⁽²⁾, privilegiando la nascita di una nuova regola di funzionamento basata sul confronto tra maggioranza e minoranza ⁽³⁾. Nel quadro della valorizzazione del principio della governabilità e della evoluzione in senso maggioritario del sistema, si assiste infatti al rafforzamento della legittimazione dei soggetti politici parlamentari aggregati nei «poli» di maggioranza e di opposizione, cui viene conferito l'esercizio di significative prerogative parlamentari: tale logica innovativa — parallelamente alla filosofia che all'inizio della XIII legislatura si affermava nell'ambito della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali — ha condotto al riconoscimento delle nozioni giuridiche di maggioranza ed opposizione nell'ambito dei regolamenti parlamentari.

D'altra parte, questa innovativa impostazione della dinamica parlamentare non sembra ancora caratterizzare il complessivo impianto del vigente regolamento, che non prevede che i gruppi parlamentari siano strutturati secondo una bipartizione tra maggioranza ed opposizione, anche perché il sistema politico non ha ancora acquisito una connotazione compiutamente bipolare: infatti, le forze politiche che hanno composto ciascuna delle coalizioni elettorali, una volta in Parlamento, anziché dar vita ad un solo gruppo parlamentare, espressione di un unico soggetto politico, si sono nuovamente divise tra loro, preservando così la loro identità politica e la propria consistenza elettorale.

E di tale realtà complessa e contraddittoria sembra prendere atto il Regolamento della Camera che, laddove predispone una serie di misure volte a favorire la «polarizzazione» della dinamica parlamentare attraverso il riconoscimento di specifiche prerogative ai gruppi di maggioranza e di opposizione, d'altra parte legittima il processo di frammentazione dell'Assemblea in raggruppamenti politici sempre più numerosi attraverso l'adozione della nuova disciplina del Gruppo misto che riconosce una autonoma soggettività politico-parlamentare alle sue diverse componenti politiche ⁽⁴⁾.

Gli sviluppi regolamentari «fotografano» pertanto tutta la contraddittorietà e le ambiguità dell'attuale sistema politico, portato soltanto in linea teorica a favorire le aggregazioni e a presupporre coalizioni compatte — secondo la *ratio* della normativa elettorale — ma che invece de-

ve tener conto dell'attuale situazione di disgregazione del panorama politico, le cui risultanze sono immediatamente avvertite all'interno del Parlamento: a tale riguardo, il riconoscimento delle componenti politiche del Gruppo misto rappresenta un indice evidente della instabilità che vive il sistema politico italiano, i cui segni più manifesti sono offerti dalla difficoltà della classe politica di mantenersi all'interno delle forme tradizionali di aggregazione partitica e parlamentare.

Sin dal 1994 — ovvero dal tramonto delle tradizionali organizzazioni partitiche — si è assistito a fenomeni non episodici di mutamento della situazione politico-istituzionale, da correlare alla dinamica, tutt'altro che semplificata, del sistema dei partiti: dalla nascita di nuove formazioni parlamentari, alla scomparsa di altre, dalle spaccature ai riallineamenti tra i vari gruppi, dai trasferimenti individuali dei deputati alla "esplosione" della consistenza numerica del Gruppo misto.

Tali fenomeni sono da mettere in relazione alla debolezza del sistema partitico nell'attuale fase di transizione e agli effetti della nuova legislazione elettorale semi-maggioritaria ⁽⁵⁾. Gli effetti derivanti dal nuovo sistema elettorale non sembrano essere quelli — come auspicato — della semplificazione del sistema politico-partitico né tanto meno della riduzione delle complessità, in considerazione della persistenza di partiti intermedi la cui rilevanza viene messa in discussione ⁽⁶⁾.

Nel contesto di transizione vissuto oggi dal sistema politico italiano, i gruppi parlamentari rappresentano uno dei luoghi in cui maggiormente si manifestano gli elementi di trasformazione e di instabilità del sistema politico italiano. In particolare, i gruppi rappresentano lo specchio istituzionale della frammentazione del sistema politico e della crisi della tradizionali forme di aggregazione partitica e, conseguentemente, parlamentare, che si manifestano non solo all'inizio della legislatura, ma anche progressivamente nel corso dello svolgimento della stessa.

Tale situazione è infatti immediatamente riscontrabile attraverso l'oggettiva analisi di due dati: il primo relativo al numero crescente dei gruppi parlamentari, il secondo concernente il fenomeno dei cambiamenti di gruppo da parte dei parlamentari.

Sotto il primo profilo, si registra che il numero dei gruppi parlamentari costituiti è paradossalmente aumentato rispetto alle precedenti legislature dell'era proporzionale: alla Camera, nella XIII legislatura i gruppi sono nove; nella XII i gruppi costituiti di diritto erano otto, poi saliti a undici; mentre nella XI i gruppi di diritto erano sette a cui si aggiungevano ulteriori sei gruppi autorizzati ⁽⁷⁾. A tutto ciò deve aggiungersi che il panorama politico nella XIII legislatura risulta ancor più "frastagliato" in considerazione del formale riconoscimento da parte del Regolamento

della Camera delle componenti politiche costituite nell'ambito del Gruppo misto (alla data del 30 giugno 2000 nel numero di nove).

In secondo luogo, il fenomeno dei trasferimenti individuali dei parlamentari da un gruppo ad un altro ha pesato in modo assai significativo sulla instabilità dei gruppi, costituendo un fattore non indifferente di "complicazione" della realtà parlamentare. Infatti, mai come nella XIII legislatura il fenomeno della «mobilità» dei parlamentari ⁽⁸⁾ si è manifestato in modo così prepotente: si pensi, al riguardo, alla denuncia di pre-sunti fenomeni di «compravendita» di deputati sui quali ha indagato la Commissione d'indagine istituita in data 18 dicembre 1999 ai sensi dell'articolo 58 del Regolamento della Camera.

In precedenza, il consolidato sistema dei partiti aveva garantito la necessaria stabilità dei gruppi parlamentari, scalfiti in modo episodico ed eccezionale dal fenomeno dei passaggi di gruppo.

A partire dalla XII legislatura, invece, si è registrata una estrema fluidità nella composizione dei gruppi parlamentari dovuta non solo alla molteplicità di passaggi individuali — spesso legati ad eventi isolati o personali —, ma anche a vere e proprie "ondate migratorie" di massa che hanno determinato lo scioglimento o la creazione di gruppi parlamentari ovvero la costituzione di componenti politiche nel Gruppo misto: i cambiamenti di gruppo parlamentare, alla data del 30 giugno 2000, hanno raggiunto alla Camera il numero di 137.

Il crescente fenomeno dei passaggi di gruppo, accompagnato da un tasso piuttosto basso di "fedeltà" dei parlamentari alle formazioni partitiche di provenienza, è senza dubbio riconducibile alla non conclusa fase di transizione e di strutturazione di un nuovo sistema partitico ancora caratterizzato da una notevole instabilità e, paradossalmente, complicato dagli esiti della nuova normativa elettorale che, invece di semplificare il panorama politico verso le aggregazioni, lo ha ulteriormente parcellizzato.

La crisi del tradizionale assetto politico — anche a seguito del passaggio, dal sistema elettorale proporzionale a quello attuale, tendenzialmente maggioritario — ha determinato naturali riflessi non soltanto sull'identità delle diverse forze politiche e sul modo di concepire le relazioni tra di loro, ma anche sulle stesse modalità di funzionamento della forma di governo ⁽⁹⁾. Peraltro, tale diversa impostazione dei rapporti tra maggioranza ed opposizione — in chiave alternativa e non più consociativa — sta spingendo il sistema istituzionale verso il bipolarismo, ancorchè forzato ed imperfetto a causa dell'incertezza del quadro politico caratterizzato da una forte disomogeneità e dalle divisioni all'interno degli schieramenti, nonché dalla presenza di identità politiche fortemente radicate nella società, consolidate in decenni di sistema proporzionale.

L'attuale fase di transizione sembra inoltre rivalutare il ruolo e la funzione degli eletti nell'ambito delle diverse forme della rappresentanza democratica, sia attraverso i gruppi parlamentari sia come singoli.

I primi, in virtù della funzione unificante svolta nei confronti dei loro aderenti e dell'essere espressione dei partiti politici, rappresentano il riferimento obbligato per la struttura e il funzionamento di ciascuna Camera, e sono chiamati — oggi più che mai — a contribuire all'elaborazione delle strategie politiche dei partiti ma anche degli schieramenti di coalizione di cui fanno parte, promuovendone l'omogeneizzazione e il coordinamento politico ⁽¹⁰⁾.

Peraltro, occorre rilevare che i singoli parlamentari — a fronte della normativa elettorale che ne esalta il ruolo e la posizione valorizzando in modo assai significativo l'immediato e diretto rapporto eletto-elettore — rivendicano maggiore spazio e visibilità nei processi decisionali politici e parlamentari ⁽¹¹⁾.

In questo quadro, la tutela delle opposizioni e dei singoli parlamentari costituisce il naturale elemento di bilanciamento del sistema maggioritario ⁽¹²⁾, che contribuisce ad evitare, da un lato, i rischi di eccessiva semplificazione della dialettica politica "polarizzata" e, dall'altro, i pericoli di una visione liberale ed individualistica della rappresentanza parlamentare, evidenziata dal significativo tasso di mobilità parlamentare nella XIII legislatura.

In tale contesto di riferimento appare utile verificare in quale misura l'ordinamento parlamentare abbia o meno registrato l'attuale fase di assestamento del sistema politico-istituzionale, valorizzando le tendenze in atto relative al diverso assetto della dialettica politica tra maggioranza e opposizione attraverso l'adeguamento dei regolamenti parlamentari.

2 - Le prerogative attribuite ai gruppi di maggioranza e di opposizione e di opposizione dalla riforma regolamentare del 1997: verso un Regolamento della Camera fondato sul bipolarismo?

Le modificazioni apportate al Regolamento della Camera dei deputati nel 1997, sulla scorta del nuovo sistema elettorale, risultano fortemente ispirate ad una nuova concezione bipolare dei rapporti tra le forze politiche, introducendo per la prima volta in modo sistematico le nozioni di maggioranza ed opposizione. Tale processo di "verticalizzazione" della dialettica parlamentare rappresenta una evoluzione della tradizionale impostazione dei regolamenti imperniati sul ruolo dei gruppi, attra-

verso il riconoscimento di una nuova logica dell'organizzazione dei lavori parlamentari fondata sui poteri e le garanzie attribuiti agli opposti schieramenti politici.

In tal senso, sin dall'inizio della XIII legislatura, è maturata l'esigenza di promuovere una revisione del Regolamento della Camera al fine di adeguarlo alla mutata realtà politica ed istituzionale, attualmente in evoluzione ⁽¹³⁾, ed in particolare, alle riforme elettorali in senso maggioritario, parallelamente ai lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

Tale nuova regola di funzionamento della Camera è volta, da una parte, ad attribuire nuovi e più incisivi poteri in Parlamento al Governo e alla sua maggioranza, dall'altra, a prevedere adeguati strumenti di garanzia e di tutela delle minoranze, nella prospettiva della creazione di uno "Statuto dell'opposizione".

Le proposte elaborate al riguardo dalla Giunta per il regolamento della Camera sono partite dall'idea di affermare una nuova identità per l'istituzione parlamentare come sede del confronto e della decisione nella logica della «democrazia decidente» ⁽¹⁴⁾. Infatti, il costante ricorso alla decretazione d'urgenza e il progressivo scavalcamento del Parlamento da parte del Governo avevano determinato l'esigenza di ricreare le condizioni per il buon funzionamento delle istituzioni rappresentative, assicurando il pieno rispetto dei principi di decisione e di responsabilità politica ⁽¹⁵⁾.

In tal senso, le innovazioni regolamentari hanno inteso garantire adeguati spazi e prerogative alla maggioranza e alla opposizione: da un lato, accordando al Governo e alla maggioranza la possibilità di governare attraverso il Parlamento, senza dover cercare di aggirarlo per accelerare i tempi di decisione politica, dall'altro lato, controbilanciando tale prospettiva «decisionista» con l'offerta di maggiori garanzie alle opposizioni ⁽¹⁶⁾.

Il processo di "verticalizzazione" del confronto parlamentare, a livello prima di gruppi parlamentari e poi di opposti schieramenti, pone peraltro il problema di garantire adeguati spazi di iniziativa politica al singolo parlamentare, soprattutto quando dissenziente. In tal senso, accanto ai temi della riorganizzazione del procedimento legislativo e della qualità delle leggi, del ruolo della maggioranza, dello statuto dell'opposizione e dei poteri del Governo in Parlamento, le riforme regolamentari hanno perseguito anche l'obiettivo di accordare una apposita tutela all'attività dei singoli deputati, in modo da valorizzare il loro apporto ai lavori parlamentari nell'ambito di una dialettica parlamentare troppo

spesso rituale o ripetitiva. È emersa infatti la preoccupazione che il nuovo impianto regolamentare, fortemente ispirato all'affermazione di una dialettica bipolare tra le forze politiche, possa determinare una eccessiva compressione dei diritti di coloro — singoli deputati o gruppi parlamentari — che non si riconoscono in tale logica, e che risulterebbero eccessivamente sacrificati da una malintesa interpretazione della democrazia maggioritaria. Pertanto, l'adeguamento del Regolamento ai principi del bipolarismo e dell'alternanza non ha oltrepassato il limite invalicabile della libertà del parlamentare né ha sminuito il ruolo dei gruppi parlamentari e dei singoli deputati.

A tali fini, sono stati redistribuiti i tempi tra le varie fasi del procedimento legislativo in modo da favorire il confronto tra maggioranza ed opposizione, senza con ciò escludere quei deputati o gruppi dissenzienti che vogliano comunque fornire il loro apporto alla discussione: in questo modo, si è tentato di contemperare le opposte e legittime esigenze di rendere i lavori parlamentari più certi e spediti e, nel contempo, di favorire una più efficace possibilità di intervento da parte dei singoli parlamentari ⁽¹⁷⁾.

In particolare, sono stati previsti tempi certi per l'adozione della maggior parte delle deliberazioni attraverso una disciplina più cogente della programmazione dei lavori; un tempo minimo predefinito per l'esame dei progetti di legge in commissione, connesso all'obbligo di svolgere un'adeguata istruttoria; significativi diritti riconosciuti alle opposizioni sia per l'inserimento di propri argomenti nel programma e nel calendario, sia per la possibilità di far votare in Assemblea, con priorità sugli altri emendamenti, un proprio testo alternativo; specifici doveri del Governo nei confronti delle richieste di informazioni e di dati, formulate anche da minoranze. È stato introdotto l'istituto del *premier question time* e i ministri sono chiamati a rispondere in commissione, secondo il medesimo schema dell'Assemblea, per due volte al mese.

Peraltro, tali innovative modifiche regolamentari hanno suscitato dubbi e riserve in una parte della dottrina che, pur esprimendosi favorevolmente sulle innovazioni procedurali introdotte in termini di ricerca di efficienza del procedimento legislativo sulla base del principio dell'alternanza, ha giudicato discutibile l'interpretazione di tale principio in base al quale sembra darsi per scontata l'impermeabilità delle misure formulate dal Governo alle richieste dei membri dell'Assemblea, e delle opposizioni in particolare ⁽¹⁸⁾. Secondo tale tesi, alle opposizioni sarebbero riservati degli spazi per propagandare un indirizzo politico futuro ed eventuale, senza però che sia realmente accordata la possibilità di

contribuire a correggere e migliorare i testi del Governo attraverso la discussione e il confronto parlamentare, che risulterebbero sterili ed inutili: da qui deriverebbe un inevitabile svuotamento del procedimento parlamentare ⁽¹⁹⁾.

Tali riforme appaiono invece ai più significative e decisive modifiche alle procedure parlamentari poiché introducono profondi elementi evolutivi del sistema parlamentare, fino ad oggi imperniato sui gruppi parlamentari: il concetto tradizionale di “gruppo” si modifica per recepire la *ratio* della nuova normativa elettorale ed introdurre la più ampia nozione di “maggioranza” e “minoranza”.

Dal complesso delle norme introdotte sembra rilevarsi il tentativo di realizzare un non facile equilibrio tra tecnicità legislativa e decisione politica e, nell’ambito di questa, tra i tempi certi garantiti al Governo e alla sua maggioranza per i propri provvedimenti, da un lato, e dall’altro la garanzia alle opposizioni di far giungere le proprie proposte al voto finale ⁽²⁰⁾.

Le principali modifiche regolamentari introdotte possono essere ricondotte a quattro principali filoni a seconda che incidano su: a) la programmazione dei lavori; b) la riorganizzazione del procedimento legislativo e gli strumenti per migliorare la qualità delle leggi; c) l’esame dei progetti di legge; d) gli strumenti di sindacato ispettivo.

a) La programmazione dei lavori

In tale materia la novità più significativa appare essere il superamento del principio dell’unanimità per la approvazione di programma e calendario da parte della Conferenza dei presidenti di gruppo: è sufficiente infatti il consenso dei presidenti dei gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ai tre quarti dei componenti della Camera ⁽²¹⁾. In ogni caso ai gruppi di opposizione sono garantiti argomenti e tempi adeguati: infatti, nel caso di programma o calendario deliberato dalla Conferenza dei presidenti di gruppo con la maggioranza dei tre quarti il Presidente comunque riserva una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti ripartendola in proporzione alla consistenza di questi ⁽²²⁾.

Inoltre, qualora non si raggiunga la suddetta maggioranza il programma e il calendario sono invece predisposti dal Presidente, il quale, ai sensi degli articoli 23, comma 6, e 24, comma 3, vi provvede in modo da garantire ai gruppi di opposizione un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo, complessivamente disponibile per il lavori del-

l'Assemblea nel periodo considerato. Inoltre, tale garanzia è rafforzata dalla previsione in base alla quale gli argomenti, diversi dai progetti di legge, inseriti nel calendario su proposta dei gruppi di opposizione sono di norma collocati al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute, destinate alla loro trattazione. Oltre alle garanzie accordate alle opposizioni, è da riscontrare un ruolo più penetrante attribuito al Governo che può comunicare le proprie indicazioni di priorità, almeno due giorni prima della data di convocazione della Conferenza dei capigruppo (art. 23, comma 3).

Nel caso in cui la commissione abbia deliberato di riferire sfavorevolmente sul progetto di legge, la prassi applicativa delle richiamate disposizioni regolamentari prevede che questo venga iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea nel testo del proponente, ferma la facoltà della commissione di sostanziale il proprio orientamento contrario nella presentazione di emendamenti soppressivi o modificativi ovvero nella proposta di reiezione dei singoli articoli e dell'intero testo.

Questi medesimi princìpi, a norma del comma 1 dell'articolo 25, trovano, altresì, applicazione anche nella formazione del programma e del calendario dei lavori delle commissioni.

La statuizione specifica di una riserva di tempi e di argomenti in favore dei gruppi d'opposizione assicura a questi la possibilità di ottenere la discussione di questioni da essi indicate, con i seguenti vantaggi:

a) diritto di promuovere, nel momento reputato da essi più conveniente, la discussione e il confronto politico su materie e argomenti diversi da quelli scelti dal Governo e dalla maggioranza;

b) inizio del dibattito entro un termine certo, derivante dall'inserimento nel calendario per una data determinata e — nel caso delle proposte di legge — dall'obbligo imposto alla commissione di concluderne l'esame entro tale termine (articoli 79, comma 1, e 81 del Regolamento);

c) trattazione entro il tempo risultante dal contingentamento, che definisce il termine massimo entro il quale deve passarsi alla deliberazione definitiva.

Tale diversa configurazione del sistema della programmazione dei lavori determina una "rottura" della logica unanimistico-consociativa finora adottata — pur non facendo totalmente proprio il modello delle grandi democrazie europee delle due programmazioni alternative (l'una affidata al Governo, l'altra alle opposizioni) — e introduce importanti innovazioni regolamentari, ponendo le basi per una maggiore forza del Governo in Parlamento nonché della crescita del ruolo delle opposizioni.

In sede di applicazione degli articoli 23, comma 6, e 24, comma 3, del Regolamento, è stato posto il problema della natura del procedimento che riserva tempi ed argomenti a favore dei gruppi di opposizione nella predisposizione del programma e del calendario dei lavori. In particolare, nel corso dell'esame in sede referente di alcuni progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea nell'ambito della quota riservata, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del Regolamento, ai gruppi di opposizione, sono state sollevate questioni circa l'esistenza di limiti cui andrebbe soggetto il procedimento al fine di tutelare l'interesse dei gruppi stessi ad ottenere che l'Assemblea discuta su un contenuto determinato e corrispondente al progetto di legge del quale sia stato richiesto l'inserimento nel calendario ⁽²³⁾.

Nell'ambito della Giunta per il Regolamento, investita della questione ⁽²⁴⁾, è maturato l'orientamento che sulla base delle vigenti norme regolamentari non possa enuclearsi, in via interpretativa, la statuizione di un regime speciale per l'esame dei suddetti progetti di legge, né, conseguentemente, la sussistenza di limiti all'attività delle commissioni in sede referente. Il dibattito presso la Giunta ha peraltro evidenziato la sussistenza di elementi di incertezza nella ponderazione dei due valori coinvolti: l'osservanza della disciplina del procedimento in sede referente — fondata sul disposto dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione — e l'esigenza di garantire effettività ai diritti conferiti alle opposizioni dalle riforme regolamentari adottate dalla Camera nel 1997 ⁽²⁵⁾.

A seguito delle modificazioni al Regolamento della Camera introdotte nel 1997, il metodo della programmazione dei lavori è stato costantemente seguito, con la predisposizione periodica di programmi e calendari dei lavori, di regola alle cadenze previste dal regolamento ⁽²⁶⁾.

b) La riorganizzazione del procedimento legislativo e gli strumenti per migliorare la qualità delle leggi

La nuova programmazione dei lavori parlamentari e le modifiche al regolamento concernenti la riorganizzazione del procedimento legislativo sono intimamente connesse alla finalità di migliorare la qualità della legislazione. A tale riguardo, si è inteso perseguire il duplice obiettivo di evitare il deprecabile rischio di sottoporre al voto provvedimenti che non siano stati caratterizzati da una reale istruttoria in commissione e in Assemblea e di garantire tempi certi per il relativo *iter* formativo. In tal senso, il programma predisposto sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei gruppi non contiene soltanto l'elenco degli argomen-

ti da esaminare, ma anche l'indicazione dell'ordine delle priorità e del periodo nel quale se ne prevede l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea (art. 23, comma 4).

Conseguentemente, il programma diviene un reale strumento operativo della programmazione dei lavori, rappresentando un vincolante parametro di riferimento delle commissioni permanenti che sono chiamate ad articolare la propria attività secondo le indicazioni del programma medesimo. In tal senso, i progetti di legge contenuti nel programma trimestrale giungono in Aula almeno dopo due mesi di esame effettivo da parte delle commissioni (art. 81, comma 1) che hanno l'obbligo di inserire tali progetti al primo punto dell'ordine del giorno della commissione (art. 25, comma 2); in ogni caso, il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea (art. 79, comma 1).

Con tale sistema di programmazione dei lavori la maggioranza e il Governo acquisiscono una posizione di supremazia potendo di fatto organizzare i lavori dell'Assemblea, a cui corrisponde però — come in precedenza descritto — il conseguente rafforzamento dei diritti delle opposizioni.

Tale impostazione di ordine generale viene ulteriormente valorizzata con riferimento alla novella regolamentare concernente la riorganizzazione del procedimento legislativo. Infatti, è rafforzata la fase dell'istruttoria in modo tale che le commissioni possano acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo ⁽²⁷⁾. A tale fine, le commissioni possono richiedere al Governo dati, informazioni ed eventualmente anche apposite relazioni tecniche.

Tale modello procedurale, non soltanto afferma una vera e propria "cultura della progettazione legislativa" che permea l'intero procedimento legislativo, ma determina fortissime implicazioni e ricadute anche in ordine ai rapporti che il Parlamento intrattiene con il Governo, e quindi per la dinamica dei rapporti tra maggioranza ed opposizione ⁽²⁸⁾. Infatti, per l'acquisizione dei relativi elementi le procedure informative e le richieste di dati al Governo sono promosse su richiesta di almeno quattro componenti della commissione, salvo che l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi a maggioranza dei tre quarti ovvero il presidente della commissione non giudichino la richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria (articolo 79, comma 6). Il Governo è tenuto a fornire i dati ad esso richiesti nel termine fissato dal-

la commissione ovvero a dichiarare di non poterli fornire, indicandone il motivo. Qualora il Governo non fornisca tempestivamente i suddetti dati senza indicarne il motivo, ciò può determinare il differimento del termine per la conclusione dell'esame in sede referente disposto dalla Conferenza dei capigruppo o dal Presidente della Camera (articolo 79, comma 7). Si sancisce così un effettivo potere di controllo da parte delle opposizioni, non trattandosi solo di verifiche tecnico-formali da parte del Governo, ma anche e soprattutto di significative assunzioni di responsabilità di ordine politico ⁽²⁹⁾.

Nella duplice logica di promuovere una migliore qualità della legislazione nonché di garantire i diritti delle minoranze si inserisce l'istituzione del Comitato per la legislazione. Tale organo, previsto dall'articolo 16-*bis* del Regolamento della Camera, è chiamato ad esprimere pareri alle commissioni sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Le opposizioni hanno tra l'altro la possibilità di utilizzare la loro presenza paritetica nel Comitato per sostenere le proprie posizioni. Infatti, il Comitato è formato da dieci deputati scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni ed è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di sei mesi ciascuno.

Per la nomina dei membri del Comitato non è stata prevista la designazione da parte dei gruppi parlamentari o comunque la rappresentanza degli stessi. La sua composizione è stata invece ispirata dall'obiettivo di configurare il Comitato come organo tecnico-politico investito del compito di cooperare con le commissioni per la migliore redazione dei testi legislativi, secondo i criteri stabiliti dal Regolamento. Pertanto, non sono previste norme regolamentari che stabiliscano l'intervento della Presidenza della Camera sulla composizione del Comitato — proprio in considerazione della natura prevalentemente tecnica dell'organo e delle funzioni da esso esercitate — anche nell'eventualità di cambiamenti che, senza alterare il rapporto numerico tra maggioranza ed opposizione, mutino l'equilibrio in esso esistente tra i gruppi.

Al Comitato sono direttamente assegnati, a norma dell'articolo 96-*bis*, comma 1, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, in relazione ai quali il Comitato può proporre la soppressione delle disposizioni del decreto contrastanti con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei provvedimenti d'urgenza. Sotto tale profilo è stato segnalato da parte della dottrina il rischio che il Comitato possa di-

venire un «doppione» di altre commissioni, cercando di arrogarsi competenze che non gli sono proprie ⁽³⁰⁾. Da segnalare, sempre nella logica garantista delle posizioni delle minoranze, la previsione della pubblicazione delle *dissenting opinions* dei membri del Comitato (art. 16-*bis*, comma 5), nonché la disposizione che prevede che per i progetti di legge ordinari, il Comitato è chiamato ad esprimere parere alle commissioni competenti quando ciò sia richiesto da un quinto dei loro componenti (articolo 16-*bis*, comma 4) ⁽³¹⁾.

c) *Tempi e modalità per l'esame dei progetti di legge*

Se il «fattore tempo» rappresenta un elemento portante del nuovo modello della programmazione dei lavori — ai fini di una adeguata efficienza e celerità della decisione legislativa — conseguentemente, i tempi di esame di un progetto di legge in commissione e in Assemblea ne costituiscono un naturale corollario, nella logica di assicurare certezza e prevedibilità alla tempistica del procedimento legislativo.

Viene infatti generalizzato il contingentamento dei tempi per la discussione dei provvedimenti, sia in Assemblea che in commissione. Con il *quorum* dei tre quarti la Conferenza dei presidenti di gruppo determina il tempo disponibile sia per la discussione generale che per l'esame articolo per articolo (art. 24, comma 7). Sono comunque contemplate una serie di eccezioni al criterio di ordine generale dal successivo comma 12 dell'articolo 24 laddove si stabilisce il *quorum* dell'unanimità per le fasi successive alla discussione sulle linee generali dei progetti di legge costituzionali e per quelli relativi alle materie per le quali si applica il voto segreto. Il Presidente può anche estendere tali criteri garantistici, su richiesta di un gruppo parlamentare, anche ai progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione.

Il contingentamento come strumento ordinario della discussione garantisce comunque spazi adeguati al dissenso del singolo nonché al ruolo propositivo delle opposizioni ⁽³²⁾. Infatti, un quinto del tempo è riservato ai deputati che intendano intervenire a titolo personale (art. 24, comma 7). Quanto alle opposizioni, è previsto che per i disegni di legge d'iniziativa del Governo la Conferenza dei presidenti di gruppo riserva ai gruppi appartenenti alle opposizioni una quota del tempo disponibile più ampia di quella attribuita ai gruppi della maggioranza. Inoltre, nella ripartizione il tempo riservato agli interventi dei relatori è stabilito distintamente per il relatore per la maggioranza e per gli eventuali relato-

ri di minoranza. Il tempo attribuito a questi ultimi viene determinato in proporzione alla consistenza dei gruppi che essi rappresentano e, comunque, in misura non inferiore a un terzo di quello attribuito al relatore per la maggioranza (art. 24, comma 7) ⁽³³⁾.

A tale riguardo, si segnala che la novella regolamentare istituzionalizza la figura dei relatori di minoranza, designabili anche congiuntamente da gruppi diversi, titolari di specifiche e significative prerogative. In particolare, i relatori di minoranza nello svolgimento della relazione potranno chiedere al Governo di rispondere su determinate questioni attinenti ai presupposti e agli obiettivi dei disegni di legge d'iniziativa del Governo stesso, nonché sulle conseguenze di carattere finanziario e ordinamentale derivanti dall'applicazione delle norme contenute nei progetti di legge (articolo 83, comma 1-*bis*). Inoltre, ciascun relatore di minoranza può presentare, nel termine stabilito dal Presidente, un solo subemendamento riferito a ciascun emendamento o articolo aggiuntivo presentato dalla commissione o dal Governo, in aggiunta a quelli che possono essere presentati da un presidente di gruppo o da trenta deputati (articolo 86, comma 5). Ciascuna relazione di minoranza, secondo quanto stabilito dall'articolo 79, comma 12, reca un proprio testo, anche parzialmente alternativo al testo della commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo. Tali testi alternativi, secondo quanto stabilito dall'articolo 87, comma 1-*bis*, possono essere posti in votazione, su richiesta del relatore di minoranza, come emendamenti interamente sostitutivi di ciascun articolo, con precedenza sugli altri emendamenti sostitutivi ⁽³⁴⁾.

Una significativa novità procedurale concerne l'esame degli emendamenti, sia con riferimento alle limitazioni poste alla loro presentazione, sia in relazione alle modalità di votazione dei medesimi. Sotto il primo profilo, l'esame in Assemblea è razionalizzato dalla disposizione che prevede che Governo, commissione e deputati non possano presentare emendamenti in tale sede se non nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo del progetto di legge o negli emendamenti già presentati e dichiarati ammissibili in commissione (art. 86, comma 5).

Con riferimento alle votazioni degli emendamenti, nell'affermazione del principio di economia procedurale, viene ribadita in Assemblea la medesima logica di tutela delle opposizioni adottata in commissione a proposito del vincolo di porre in votazione per ogni articolo almeno due emendamenti, indicati da ciascun gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore (art. 79, comma 10). Infatti, qualora si

proceda a votazioni riassuntive o per principi in applicazione dell'articolo 85, comma 8, i gruppi possono segnalare, prima dell'inizio dell'esame degli articoli, gli emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti da porre comunque in votazione in un numero non inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del gruppo stesso (art. 85-*bis*, comma 1). Nel caso di disegni di legge di conversione di decreti-legge, tale quota è elevata ad un quinto (art. 85-*bis*, comma 2).

In relazione ai decreti-legge occorre rilevare che, in via transitoria, il contingentamento dei tempi non si estende alla decretazione d'urgenza (art. 154, comma 1) ⁽³⁵⁾, in modo da incentivare il Governo ad utilizzare i canali ordinari previsti dalle modifiche regolamentari. Comunque, all'esame dei disegni di legge di conversione è destinata fino alla metà del tempo complessivamente disponibile nel calendario (art. 24, comma 3). In ogni caso le commissioni competenti hanno l'obbligo di riferire in Assemblea entro quindici giorni (art. 96-*bis*, comma 4). Il parere di costituzionalità sui presupposti di necessità ed urgenza (art. 96-*bis*, commi 2, 3 e 4) è stato sostituito dalla facoltà per un presidente di gruppo o per venti deputati di proporre, entro cinque giorni dall'annuncio all'Assemblea della presentazione del decreto, una questione pregiudiziale da sottoporre al voto dell'Aula (art. 96-*bis*, comma 3).

d) *Gli strumenti di sindacato ispettivo*

Un'ulteriore tendenza regolamentare rinvenibile nella novella del 1997 riguarda il rafforzamento degli strumenti di sindacato ispettivo. Infatti, è stato aggiunto al tradizionale *question time* nei confronti dei ministri anche il *premier question time*: all'articolo 135-*bis* è previsto che alle interrogazioni a risposta immediata in Assemblea rispondano, per due volte al mese, il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio dei ministri e, per una volta, i ministri competenti. L'articolo 135-*ter* estende inoltre l'istituto in questione alle commissioni, nelle quali le interrogazioni a risposta immediata debbono svolgersi per due volte al mese. L'articolo 138-*bis* introduce poi le interpellanze urgenti, presentate entro la seduta del martedì e svolte ogni giovedì; tali interpellanze urgenti debbono essere sottoscritte da un Presidente di gruppo o da almeno trenta deputati ⁽³⁶⁾.

La Giunta per il Regolamento, nella seduta dell'8 giugno 2000, ha esaminato la possibilità di una diversa articolazione dello svolgimento di interrogazioni a risposta immediata ⁽³⁷⁾.

3 - La costituzione e lo scioglimento dei gruppi parlamentari: norme regolamentari e prassi applicative

Le modificazioni apportate al Regolamento della Camera dei deputati nel triennio 1997-1999 non hanno comportato innovazioni immediate circa la normativa regolamentare concernente i requisiti per la costituzione di un gruppo parlamentare. Se però non si sono registrati mutamenti testuali nella formulazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 del Regolamento, d'altra parte, tali disposizioni regolamentari hanno registrato interpretazioni significativamente diverse rispetto al passato, in considerazione del mutamento della logica sottostante al sistema elettorale per i deputati.

Un dato non modificato, sia nella forma che nella sostanza, riguarda il numero minimo di venti deputati per la costituzione di un gruppo parlamentare, prescritto dal comma 1 dell'articolo 14 del Regolamento. Tale requisito non soltanto rappresenta il presupposto per la "nascita" di un gruppo parlamentare, ma deve permanere in modo costante per l'intera durata in "vita" del gruppo medesimo, pena lo scioglimento dello stesso.

Al riguardo, l'interpretazione costante di tale disposizione — confermata in modo uniforme sin dalla XII legislatura — è nel senso di considerare il numero minimo di venti deputati come requisito indefettibile per la permanenza di un gruppo già costituito, al venir meno del quale deve quindi esserne dichiarato lo scioglimento.

Nella XIII legislatura, tale interpretazione si è ulteriormente consolidata — sulla base dell'orientamento manifestatosi presso la Giunta per il regolamento, nella seduta del 28 gennaio 1997 — laddove l'Ufficio di Presidenza della Camera ha deliberato lo scioglimento di tutti i gruppi parlamentari per cui si è determinata la riduzione della consistenza numerica al di sotto del prescritto numero di componenti ovvero per i gruppi del Centro Cristiano Democratico, di Rinnovamento Italiano e dell'Unione Democratica per la Repubblica.

Sotto il profilo procedurale, si sono altresì consolidate le modalità relative allo scioglimento di un gruppo parlamentare disceso al di sotto della consistenza numerica prescritta dal Regolamento.

Nella XIII legislatura si è posta l'esigenza di chiarire se il requisito di cui all'articolo 14, comma 1, del Regolamento debba risultare solo all'inizio per consentire ad un gruppo di costituirsi di diritto, ovvero rappresenti una caratteristica permanente, al venir meno della quale il gruppo perda il diritto alla propria esistenza; e se, in tale ultima ipotesi,

lo scioglimento abbia luogo automaticamente o debba essere dichiarato dal Presidente o dall'Ufficio di Presidenza.

Al riguardo, si segnala che manca nel Regolamento della Camera una norma analoga a quella del Regolamento del Senato che, all'articolo 14, comma 6, disciplina espressamente tale fattispecie disponendo, ove essa abbia a verificarsi, che il gruppo sia sciolto salva la possibilità che il Consiglio di Presidenza del Senato accordi l'autorizzazione a costituirsi in deroga al prescritto requisito numerico.

Alla Camera, effettivamente, i precedenti verificatisi nelle precedenti legislature, relativi a mutamenti successivi nella composizione dei gruppi, non risultano univoci. D'altra parte, in passato fu stabilito che le variazioni intervenute nella consistenza di un gruppo non comportavano effetti negativi rispetto alla sussistenza del gruppo interessato, laddove si ritenne che la valutazione dei requisiti — anche se operata dall'Ufficio di Presidenza in sede di autorizzazione in deroga — si riferisca al momento della costituzione del gruppo stesso, e non sia oggetto di successiva riconsiderazione nel corso della legislatura. Va in questo senso il precedente stabilito dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 5 novembre 1991, relativamente alla persistenza del gruppo della Sinistra Indipendente. In tale occasione, l'Ufficio di Presidenza chiamato a decidere sugli effetti di una sopravvenuta riduzione della consistenza numerica di un gruppo parlamentare al di sotto della soglia minima di venti deputati, deliberò all'unanimità che le modificazioni intervenute nella consistenza di un gruppo parlamentare non comportano il venir meno del gruppo stesso ⁽³⁸⁾.

Tale precedente è stato invocato nella XIII legislatura per consentire la permanenza del gruppo di Rinnovamento Italiano che — pur disceso al di sotto della consistenza numerica minima — si era costituito non soltanto in forza del numero di venti deputati, ma anche dei requisiti di rappresentatività elettorale previsti dall'articolo 14, comma 2, del regolamento, posseduti da tale gruppo. È stato infatti sostenuto che la norma dell'articolo 14, comma 1, del Regolamento disciplina il momento “costitutivo” dei gruppi parlamentari, mentre non esisterebbe, nell'ordinamento della Camera dei deputati, una norma, come quella contenuta nel Regolamento del Senato, che ne preveda lo scioglimento. Pertanto, solo in via interpretativa — è stato affermato — potrebbe ritenersi che il venir meno del numero minimo di venti deputati comporti lo scioglimento del gruppo interessato ⁽³⁹⁾.

Tale indirizzo non è stato fatto proprio dalla Giunta per il Regolamento che, nella seduta del 28 gennaio 1997, nonostante l'interpretazio-

ne delle norme regolamentari vigenti sul punto non sia d'immediata evidenza non essendo contemplati in modo espresso gli effetti di tale evenienza, ha ritenuto che il numero minimo di venti deputati costituisca requisito indefettibile per la permanenza di un gruppo già costituito, al venir meno del quale dovrebbe quindi esserne dichiarato lo scioglimento.

In tal senso, si è assistito ad un rafforzamento delle attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza che – anche in ragione delle competenze assegnate dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento circa l'esame delle richieste di autorizzazione alla costituzione di gruppi composti da meno di venti deputati, nonché dall'articolo 12, comma 2, circa la decisione dei ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei gruppi – ha visto radicarsi la competenza a deliberare lo scioglimento di un gruppo parlamentare laddove venga meno il prescritto *quorum* regolamentare. In tal senso, deve ritenersi che al verificarsi di tale diminuzione non siano ricollegati effetti immediatamente automatici, e che spetti all'Ufficio di Presidenza valutare la situazione prodottasi, per assumere le eventuali conseguenti determinazioni. Pertanto, la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza rappresenta l'atto prodromico alla dichiarazione di scioglimento di un gruppo parlamentare pronunciata in Assemblea da parte del Presidente della Camera, previa appunto conforme delibera dell'Ufficio di Presidenza.

Non sono peraltro mancati casi, in particolare nella XIII legislatura, in cui lo scioglimento del gruppo non è stato immediatamente proclamato, ma è decorso un congruo lasso di tempo tra il venir meno del requisito numerico e la dichiarazione di scioglimento, così da consentire alla Presidenza di valutare se i mutamenti intervenuti nella composizione avessero carattere contingente — e tali da poter essere riassorbiti a breve termine attraverso la reintegrazione dei requisiti per la persistenza di un gruppo parlamentare — o invece fossero legati a situazioni politiche di tipo definitivo, così da richiedere il pronunciamento formale dell'Ufficio di Presidenza circa lo scioglimento del gruppo parlamentare ⁽⁴⁰⁾.

D'altra parte, nella XIII legislatura è stato correttamente ritenuto come, mancando una esplicita norma che disciplini la fattispecie della permanenza o meno del gruppo disceso al di sotto della consistenza numerica prescritta, non possa ammettersi alcun automatismo, ma la questione debba venire sottoposta all'esame dell'Ufficio di Presidenza. Sul punto si è d'altra parte consolidata l'interpretazione costante e sistematica dell'articolo 14, comma 1, del Regolamento laddove sono stati dichiarati sciolti i gruppi parlamentari discesi al di sotto della consistenza minima prescritta. In tal senso, non soltanto è stata osservata una inter-

pretazione puntuale della norma regolamentare, ma si è “stabilizzata” la procedura laddove la dichiarazione di scioglimento pronunciata in Assemblea è stata preceduta dalla «presa d’atto» dell’Ufficio di Presidenza ⁽⁴¹⁾.

In tal senso, nella riunione del 15 aprile 1998, l’Ufficio di Presidenza ha preso atto che il gruppo del Centro Cristiano Democratico non raggiungeva — a seguito dell’adesione di alcuni suoi componenti ad altri gruppi parlamentari annunciata nella seduta del 9 marzo 1998 — il prescritto numero di venti deputati di cui all’articolo 14, comma 1 del Regolamento, senza peraltro che venissero neppure prospettate contestualmente ipotesi di autorizzazione alla costituzione in deroga; conseguentemente, il predetto gruppo è stato ritenuto sciolto e i suoi componenti — salvo diversa comunicazione da parte degli stessi di aderire ad altro gruppo parlamentare — sono stati ritenuti iscritti al Gruppo misto. Tale deliberazione — comunicata all’Assemblea in data 15 aprile 1998 — non venne adottata immediatamente al venir meno delle condizioni per la permanenza del gruppo, laddove si ritenne opportuno verificare la situazione determinatasi a seguito delle ripetute modificazioni che avevano interessato tale gruppo.

Un ulteriore caso di scioglimento di gruppo parlamentare ha riguardato il gruppo di Rinnovamento Italiano. In data 11 febbraio 1999, il Presidente della Camera, sulla base dell’orientamento adottato dalla Giunta per il Regolamento il 3 marzo 1998 circa la sopravvenuta inapplicabilità dell’articolo 14, comma 2, del Regolamento ⁽⁴²⁾, comunicò all’Ufficio di Presidenza di non poter sottoporre alla sua deliberazione la richiesta di autorizzare la deroga richiesta dal gruppo di Rinnovamento Italiano, disceso al di sotto della consistenza minima prescritta a seguito dell’adesione di alcuni suoi componenti ad altri gruppi parlamentari. L’Ufficio di Presidenza deliberò quindi lo scioglimento del gruppo di Rinnovamento Italiano per il venir meno del requisito necessario alla sua permanenza. Lo scioglimento del gruppo venne quindi comunicato all’Assemblea nella seduta dello stesso giorno.

Peraltro, la questione dello scioglimento del gruppo di Rinnovamento Italiano si era già posta in precedenza, allorquando il gruppo, per le dimissioni di alcuni suoi componenti, si ridusse ad una consistenza inferiore al numero di venti deputati. Sulla base dell’orientamento espresso dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 28 gennaio 1997, l’Ufficio di Presidenza, nella riunione del 30 gennaio successivo, dispose lo scioglimento del gruppo qualora non avesse raggiunto il numero di venti deputati prima della comunicazione in Assemblea. Tuttavia, prima del-

la successiva seduta dell'Assemblea, il 3 febbraio, il gruppo reintegrò il numero minimo di componenti con l'adesione di ulteriori deputati e la Presidenza della Camera comunicò quindi che, ai fini della ricordata delibera dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 1997, il gruppo rimaneva regolarmente costituito, permanendo il numero minimo di componenti prescritto ⁽⁴³⁾.

L'Ufficio di Presidenza deliberò altresì di non accogliere, in quella fase, richieste di autorizzazione in deroga di gruppi parlamentari, ai sensi delle disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 14 del Regolamento, non applicabile nella attuale formulazione, così da non preconstituire con le stesse decisioni condizionamenti alle riforme regolamentari in corso.

Infine, nella riunione del 22 giugno 1999, l'Ufficio di Presidenza ha disposto lo scioglimento del gruppo dell'Unione Democratica della Repubblica, disceso al di sotto del numero di venti deputati a seguito delle dimissioni di alcuni suoi componenti. L'Ufficio di Presidenza convenne circa l'opportunità di differire fino al 30 giugno la comunicazione della deliberazione all'Assemblea: il gruppo non sarebbe stato sciolto se, entro tale data, avesse reintegrato il numero minimo di iscritti. Non essendosi verificata tale condizione, nella seduta del 30 giugno, il Presidente comunicò all'Assemblea lo scioglimento del gruppo medesimo. Anche in tale occasione l'intervallo intercorso tra il venir meno delle condizioni per la permanenza del gruppo e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è stato dovuto alle ripetute modificazioni che hanno interessato la composizione del gruppo, in considerazione delle quali è stato ritenuto opportuno verificare il consolidamento della situazione politica.

a) La inapplicabilità della disciplina regolamentare per l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi «in deroga» al requisito numerico

Il Regolamento della Camera prevede la possibilità di costituzione di un gruppo parlamentare «in deroga» al prescritto requisito numerico di cui all'articolo 14, comma 1. Infatti, l'articolo 14, comma 2, del Regolamento, conferisce all'Ufficio di Presidenza la facoltà di autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti, purchè 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 e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi.

Con l'entrata in vigore della nuova normativa elettorale (la legge 4 agosto 1993, n. 277, recante nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati) — non più caratterizzata da una impostazione proporzionale, bensì improntata ad un sistema misto prevalentemente maggioritario — sono stati manifestati dubbi circa l'applicabilità della disposizione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento, non trovando i requisiti richiesti per l'autorizzazione in deroga riscontro nel vigente sistema elettorale. In tal senso, a partire dalla XII legislatura non sono state più concesse dall'Ufficio di Presidenza autorizzazioni alla costituzione di gruppi parlamentari in deroga al requisito numerico minimo di venti deputati, proprio in considerazione della sopravvenuta inapplicabilità del comma 2 del citato articolo 14 del Regolamento. Tale indirizzo restrittivo è stato altresì riconfermato in modo rigoroso nella XIII legislatura in cui è stata ribadita l'inapplicabilità della disposizione regolamentare in questione.

Le richieste di autorizzazione alla costituzione di gruppi parlamentari in deroga al prescritto requisito numerico sono state presentate nel tempo con riferimento a due diverse fattispecie: in una prima ipotesi, la richiesta è stata formulata da deputati aderenti ad una formazione politica non precedentemente costituita in gruppo; in una seconda ipotesi, la richiesta di autorizzazione è stata presentata da deputati già facenti parte di un gruppo parlamentare, la cui consistenza numerica sia discesa al di sotto delle venti unità.

Al riguardo, deve preliminarmente rilevarsi che l'Ufficio di Presidenza non risulta vincolato da alcun obbligo a concedere l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo in deroga, ricorrendone i presupposti regolamentari, in quanto il comma 2 dell'articolo 14 del Regolamento conferisce espressamente la facoltà di concedere l'autorizzazione in questione. Si tratta pertanto di una scelta discrezionale, ancorchè non totalmente, essendo l'Ufficio di Presidenza chiamato ad esaminare una molteplicità di elementi, sia di carattere politico che di tipo tecnico.

Fino al 1994, tale norma è stata interpretata piuttosto estensivamente dall'Ufficio di Presidenza della Camera, poiché la prassi prevalente è stata nel senso di consentire l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti, sussistendo i requisiti previsti dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento, ovvero che il gruppo 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 e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. In tal senso, fu autorizzata la costituzione, nella IX legislatura, dei gruppi Liberale, Ra-

dicale e Democrazia Proletaria ⁽⁴⁴⁾; nella X legislatura, dei gruppi Socialdemocratico, Verde, Federalista Europeo, Liberale e Democrazia Proletaria ⁽⁴⁵⁾, nonché la permanenza del gruppo Indipendente di Sinistra, sceso da 20 a 19 deputati ⁽⁴⁶⁾; ed infine, nella XI legislatura, la costituzione dei gruppi parlamentari Liberale, Socialdemocratico, Verdi, Rete e Federalista Europeo ⁽⁴⁷⁾.

A partire dalla XII legislatura, non sono state invece più concesse autorizzazioni alla costituzione di gruppi «in deroga» al requisito del numero minimo di venti deputati, poiché i presupposti previsti dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento non sono stati ritenuti applicabili e compatibili con il vigente sistema elettorale prevalentemente maggioritario, introdotto dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, recante nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati.

Sotto il profilo più generale, le ragioni di funzionalità complessiva delle istituzioni, di chiarezza politica e di coerenza con la logica di un sistema elettorale maggioritario — che tende a semplificare gli schieramenti e quindi, semmai, a ridurre il numero delle forze politiche — tenderebbero a non favorire una frammentazione dei gruppi parlamentari.

D'altra parte, dal punto di vista regolamentare, i presupposti richiesti dal comma 2 dell'articolo 14 del Regolamento non trovano un preciso e sicuro riscontro nel nuovo sistema elettorale maggioritario, essendo stati previsti nel quadro del precedente sistema elettorale proporzionale. In particolare, sotto il profilo più strettamente tecnico, occorre rilevare che il requisito della presentazione in almeno venti collegi è strettamente collegato al numero dei collegi (circoscrizioni) previsti dalla preesistente legge elettorale. Nella normativa attuale, non soltanto però è mutato profondamente il significato del termine collegio, ma le circoscrizioni sono state ridotte a ventisei (oltre al collegio della Val d'Aosta), ed all'interno di esse il 75 per cento dei seggi è attribuito nell'ambito di collegi uninominali.

Inoltre, la norma regolamentare appare superata facendo riferimento alla presentazione di liste di candidati in collegi laddove tale requisito non appare equivalente alla formulazione della nuova legge elettorale secondo cui le liste concorrono al riparto proporzionale dei seggi nelle circoscrizioni e nei collegi è invece prevista la presentazione di candidature di singoli candidati, sia pure collegati ad una o più liste circoscrizionali.

Gli altri due requisiti — vale a dire che le liste di candidati presentate da un partito organizzato nel paese abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trentomila voti di lista validi — con la precedente normativa elettorale

consentivano ad una formazione politica di partecipare al riparto dei seggi non attribuiti nelle circoscrizioni. Oggi tali requisiti non hanno più significato poiché con la normativa vigente partecipano invece alla ripartizione dei seggi attribuiti con il metodo proporzionale le liste che abbiano conseguito, sul piano nazionale, almeno il 4 per cento dei voti validi.

Sulla portata interpretativa della norma regolamentare è stata investita in più occasioni la Giunta per il Regolamento, chiamata ad esprimersi sul concreto ed attuale significato giuridico di tutti i criteri elencati nell'articolo 14, comma 2, del Regolamento e quindi sugli eventuali limiti e forme in cui tale norma può essere applicata, essendo radicalmente mutato il contesto legislativo cui essa originariamente faceva riferimento.

Nella Giunta, sin dal 27 aprile 1994, pur non pervenendosi all'espressione di un parere formale vista la problematicità della questione, si è affermato un orientamento prevalente contrario sia alla possibilità di utilizzare i criteri previsti dalla norma regolamentare per l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi inferiori a venti deputati sia all'esercizio da parte dell'Ufficio di Presidenza dello stesso potere di autorizzazione, essendo il potere non assoluto ma subordinato all'esistenza di precise condizioni ⁽⁴⁸⁾.

Sulla base di tali considerazioni, la Giunta ha maturato — come detto — l'orientamento contrario all'applicabilità della disposizione di cui all'articolo 14, comma 2, del Regolamento, non sussistendo, in relazione al nuovo contesto legislativo elettorale, la possibilità di interpretazioni volte a consentire all'Ufficio di Presidenza l'autorizzazione alla costituzione di gruppi parlamentari con meno di venti deputati, non ricorrendo i presupposti giuridico-normativi per l'applicabilità della norma in questione e non risultando tale dato superabile né da forzature interpretative né da valutazioni di ordine politico.

La decisione adottata dalla Giunta per il regolamento il 27 aprile 1994 ha costituito, a partire dalla XII legislatura, un precedente assai significativo e non modificato che ha poi generato "giurisprudenza" conforme.

In tal senso, in data 28 aprile 1994 furono respinte a maggioranza dall'Ufficio di Presidenza le richieste di autorizzazione alla costituzione di gruppi con meno di venti iscritti, ai sensi del comma 2 dell'articolo 14 del regolamento, presentate, rispettivamente, da deputati aderenti al Patto Segni, al Partito Socialista Italiano e ad Alleanza Democratica ⁽⁴⁹⁾.

La questione dell'applicabilità della disposizione regolamentare concernente la possibilità di costituire gruppi «in deroga» al requisito numerico minimo si è riproposta nella XIII legislatura, laddove le di-

missioni di alcuni componenti il gruppo parlamentare di Rinnovamento Italiano, comunicate alla Camera nella seduta del 22 dicembre 1996, comportarono la riduzione della consistenza numerica di tale gruppo al di sotto del numero minimo di venti deputati, prescritto dall'articolo 14, comma 1, del Regolamento per la costituzione di un gruppo parlamentare. Successivamente, fu presentata alla Presidenza della Camera la richiesta di costituire un gruppo, in deroga al predetto requisito, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 14.

Anche in quella occasione si è posta la questione — unitamente alla problematica concernente la permanenza o meno del requisito dei venti deputati per la esistenza di un gruppo parlamentare — dell'interpretazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento cioè se possa essere ancora applicabile la norma che attribuisce all'Ufficio di Presidenza la facoltà di concedere l'autorizzazione affinché un gruppo possa essere costituito, in deroga al requisito numerico, ma in presenza delle condizioni stabilite in relazione alla normativa elettorale.

Come nella XII legislatura, anche in tale occasione fu investita della questione la Giunta per il regolamento che, nella seduta del 28 gennaio 1997, nel considerare il numero minimo di venti deputati come requisito indefettibile per la permanenza di un gruppo già costituito al venir meno del quale dovrebbe quindi esserne dichiarato lo scioglimento, si orientò nel senso di superare, in sede di riforma regolamentare, il regime delle deroghe, raccomandando di non preconstituire situazioni concrete contrastanti con tale indirizzo tali da pregiudicare successive decisioni in tal senso.

In tal senso l'Ufficio di Presidenza, in data 30 gennaio 1997, dispose lo scioglimento del gruppo parlamentare di Rinnovamento Italiano, qualora non avesse raggiunto il predetto numero di venti deputati prima della comunicazione in Assemblea. Come evidenziato nel paragrafo precedente il gruppo non fu sciolto poiché in quella occasione il numero dei componenti fu reintegrato in tempo. Più in generale, l'Ufficio di Presidenza deliberò «che non fossero accoglibili, in quella fase, richieste di autorizzazione alla costituzione in deroga di gruppi parlamentari, ai sensi delle disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 14 del regolamento, non applicabili nella attuale formulazione».

La problematica relativa applicabilità dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento concernente l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo parlamentare in deroga al requisito minimo prescritto si è nuovamente riproposta nella XIII legislatura con una notevole intensità a seguito del diniego dell'autorizzazione alla costituzione del gruppo di Rifondazione Comunista-Progressisti.

Infatti, a seguito della scissione intervenuta nel partito della Rifondazione Comunista e del conseguente mutamento della denominazione del relativo gruppo in Comunista, comunicato dal Presidente del gruppo in data 9 ottobre 1998, il deputato Francesco Giordano, a nome di tredici deputati già facenti parte del gruppo di Rifondazione Comunista che non avevano aderito al Gruppo Comunista, formulò il 12 ottobre 1998, ai sensi del comma dell'articolo 14 del regolamento, la richiesta di autorizzazione alla formazione del nuovo gruppo di Rifondazione Comunista-progressisti, in deroga al requisito numerico minimo. Nella riunione del 14 ottobre 1998, l'Ufficio di Presidenza della Camera deliberò di non accogliere tale richiesta in considerazione della sopravvenuta inapplicabilità della disposizione regolamentare che fa tuttora riferimento a presupposti attinenti una legge elettorale non più in vigore e che ha motivato nella XIII legislatura una interpretazione rigorosa e mai disattesa della disposizione regolamentare.

La decisione assunta dall'Ufficio di Presidenza, poi comunicata all'Assemblea nella seduta del 22 ottobre 1998, seduta in cui venne anche annunciata la costituzione della componente politica di Rifondazione Comunista-Progressisti nell'ambito del Gruppo misto, fu adottata a maggioranza e risultò assai sofferta, a differenza di precedenti occasioni, in cui non furono sollevate obiezioni circa la mancata autorizzazione alla costituzione di gruppi per cui ne era stata avanzata richiesta o circa lo scioglimento di gruppi discesi al di sotto del numero minimo di iscritti previsto dal regolamento. Infatti, la mancata autorizzazione alla costituzione del gruppo di Rifondazione comunista divenne un caso "politico", al di là della stretta interpretazione della norma regolamentare ⁽⁵⁰⁾.

Il principio della sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, del regolamento è stato ulteriormente ribadito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 3 febbraio 1999. Al riguardo la Giunta, avendo precedentemente iniziato ad esaminare ipotesi di revisione della disciplina regolamentare dei gruppi parlamentari, osservò che il quadro di riferimento da cui muoveva la riforma regolamentare risiede proprio nella constatata inapplicabilità della disposizione regolamentare.

Conseguentemente, nella riunione dell'Ufficio di Presidenza in data 11 febbraio 1999, il Presidente della Camera ha dichiarato improcedibile la richiesta formulata dal gruppo di Rinnovamento Italiano — disceso al di sotto della consistenza minima prescritta a seguito dell'adesione di alcuni suoi componenti ad altri gruppi parlamentari — di autorizzazione a costituire un gruppo parlamentare in deroga al numero minimo di iscritti, presentata ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del Regolamen-

to. L'Ufficio di Presidenza deliberò quindi lo scioglimento del gruppo di Rinnovamento Italiano per il venir meno del requisito necessario alla sua permanenza. Lo scioglimento del gruppo venne comunicato all'Assemblea in pari data.

4 - *Il Gruppo misto*

Nella XIII legislatura si è particolarmente affermata l'esigenza di una maggiore visibilità ed autonomia politica per le forze politiche minoritarie presenti in ciascuno dei due raggruppamenti elettorali. Tali formazioni politiche, infatti, anziché aderire come "sottogruppi" a gruppi parlamentari più numerosi, hanno preferito preservare la propria identità politica, confluendo nel Gruppo misto come componenti autonome.

Si è posto quindi il problema della fisionomia e della gestione interna del Gruppo misto che ha assunto dimensioni abnormi e mai registrate in passato, essendo in esso confluiti non soltanto singoli parlamentari, ma anche veri e propri movimenti politici che non hanno voluto o potuto trovare una diversa collocazione all'interno degli schieramenti elettorali, preferendo una autonoma sistemazione.

Tale fenomeno è stato determinato innanzitutto dalla difficoltà di talune forze politiche di riconoscersi totalmente nella logica del sistema elettorale a prevalenza maggioritaria, contribuendo peraltro a renderlo imperfetto; dal mantenimento nella legge elettorale di una significativa quota di rappresentanza proporzionale; dalla maggiore autonomia acquisita dai parlamentari rispetto alle tradizionali forme partitiche; dal persistente stato di «fibrillazione» della realtà politica caratterizzata dalla perdurante situazione di assestamento; dall'orientamento restrittivo adottato dall'Ufficio di Presidenza nell'autorizzare la costituzione di gruppi parlamentari in deroga ai requisiti minimi previsti, tenuto conto della asserita inapplicabilità dei presupposti regolamentari collegati alla precedente normativa elettorale di stampo proporzionale.

A fronte di tali situazioni il Gruppo misto, alla data del 30 giugno 2000, ha raggiunto quota 98 componenti (di cui 75 iscritti a componenti politiche, e 23 no), crescendo di quasi cinque volte rispetto alla sua consistenza iniziale (che era di 26 deputati), e divenendo così il terzo gruppo in assoluto alla Camera per consistenza numerica (il 16 per cento del numero complessivo dei componenti della Camera).

Il Gruppo misto, peraltro, non ha rappresentato peraltro una semplice "area di parcheggio" temporanea, in cui i deputati stazionano in at-

tesa di ulteriori sviluppi del quadro politico, scontando così un periodo di “quarantena” o “decantazione” provvisoria in vista di ulteriori più netti passaggi. Infatti, tale gruppo ha registrato una notevole disomogeneità non soltanto per il descritto *turn over*, ma anche perché ha perso il consueto carattere residuale per divenire invece un “supergruppo” in cui convivono stabilmente forze politiche dall’identità assai diversificata i cui orientamenti sono difficilmente riconducibili ad una seppur minima univocità.

Ai problemi di tipo organizzativo e politico che hanno reso difficilmente governabile il Gruppo misto ha inteso rispondere la riforma regolamentare del 1997 volta a valorizzare la presenza delle componenti politiche all’interno del Gruppo misto.

Come è noto, l’articolo 14 del Regolamento della Camera prevede, al comma 1, che per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati. Il comma 3 stabilisce che i deputati debbano dichiarare a quale gruppo appartengono. Il comma 4 dispone che i deputati i quali non abbiano reso tale dichiarazione o non appartengano ad alcun gruppo (ossia abbiano dichiarato di appartenere ad un gruppo che non si possa costituire per mancanza del necessario numero di iscritti) costituiscono un unico Gruppo misto. La stessa disciplina si applica nel caso di dimissioni di un deputato da un gruppo ⁽⁵¹⁾.

A seguito delle novelle regolamentari del 1997 all’interno del Gruppo misto, ai sensi del comma 5 dell’articolo 14, possono essere formate componenti politiche alle seguenti condizioni:

- richiesta avanzata da almeno dieci deputati;
- richiesta avanzata da almeno tre deputati, i quali devono in questo caso rappresentare un partito o movimento politico che abbia partecipato alle elezioni per la Camera dei deputati;
- possono avanzare richiesta di costituire un’unica componente politica anche i deputati — in numero non inferiore a tre — eletti in rappresentanza di minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e riconosciute dalla legge.

Tale riforma del Regolamento intende dunque contribuire a risolvere il fenomeno, manifestatosi con evidenza nella XIII legislatura, della proliferazione di forze politiche presenti in Parlamento che, non possedendo i requisiti numerici per la costituzione di un gruppo parlamentare, sono confluite nel gruppo misto divenuto un “contenitore” disordinato di partiti o movimenti politici con una caratterizzazione assolutamente disomogenea. L’“esplosione” del Gruppo misto ⁽⁵²⁾ ha così determinato l’esigenza di conferire alle componenti politiche in esso costituite prero-

gative e facoltà atte a favorire il più ampio svolgimento dell'attività parlamentare attraverso il riconoscimento di una autonoma legittimazione e visibilità politica e l'attribuzione di determinati poteri regolamentari: si pensi all'intervento di tali componenti nelle discussioni e ai tempi ad esse per tale fine attribuiti o alla partecipazione ai lavori di taluni organi collegiali della Camera,

D'altra parte, la previsione di componenti politiche all'interno del Gruppo misto si colloca nel più ampio contesto regolamentare che registra, di fatto, la ricordata inapplicabilità della disposizione che potrebbe consentire — ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento — la concessione di deroghe per la costituzione di gruppi con meno di venti iscritti. Nell'ambito di tale contraddizione non risolta tra norma scritta — che autorizzerebbe la costituzione in deroga — e prassi applicativa — che inibisce la costituzione di tali gruppi essendo i presupposti della deroga venuti meno a seguito della nuova impostazione della legge elettorale — la modifica regolamentare ha privilegiato una terza strada, sul modello adottato presso le *Cortes* spagnole, ovvero il riconoscimento di componenti politiche all'interno del Gruppo misto.

Un ulteriore elemento asimmetrico della modifica regolamentare concernente il riconoscimento delle componenti politiche all'interno del Gruppo misto rispetto al panorama istituzionale di sfondo — sia sotto il profilo della legislazione elettorale maggioritaria che della forma di governo, che tendono all'aggregazione dei poli e alla semplificazione politica in vista di una più stabile governabilità — è costituito dalla spinta verso la frammentazione politica tipica dei sistemi proporzionali anziché nella direzione della semplificazione del quadro politico propria del sistema elettorale maggioritario ⁽⁵³⁾.

Le contraddizioni e le logiche asimmetriche che caratterizzano la riforma regolamentare in questione sono rafforzate dal percorso evolutivo che ha portato alla modifica del regolamento della Camera concernente la costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo misto, materia affrontata in correlazione con la problematica relativa all'applicabilità dell'articolo 14 del regolamento. Infatti, la Giunta per il Regolamento iniziò ad affrontare la materia dei gruppi parlamentari proponendo di abrogare il vigente comma 2 dell'articolo 14 — concernente l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo parlamentare in deroga al requisito della consistenza numerica minima di venti deputati — divenuto ormai di fatto inapplicabile a seguito dell'approvazione nel 1993 della nuova legge elettorale per la Camera dei deputati. Si intendeva in tal modo adeguare la normativa regolamentare all'orientamento assunto

dall'Ufficio di Presidenza, consolidatosi nella XII e nella XIII legislatura, per la inapplicabilità della norma in questione nel nuovo contesto elettorale. La Giunta ritenne però che il principio della deroga al requisito numerico previsto per la costituzione dei gruppi dovesse essere mantenuto almeno in relazione alla rappresentanza delle minoranze linguistiche. La *ratio* di tale scelta ⁽⁵⁴⁾ si giustificherebbe con l'esigenza di dare un seguito nell'ordinamento parlamentare al principio della tutela delle minoranze linguistiche, sancito dall'articolo 6 della Costituzione.

La proposta di modificazione al regolamento di autorizzazione alla costituzione di un gruppo composto da deputati appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge fu approvata dalla Giunta per il Regolamento il 25 luglio 1996 (Doc. II, n. 8).

Sulla materia intervenne poi la proposta di modificazione al regolamento presentata dal deputato Tassone (Doc. II, n. 12), volta ad adeguare ai mutamenti, intervenuti nella composizione della rappresentanza politica con l'introduzione del principio maggioritario nella legislazione elettorale, la disciplina dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento ⁽⁵⁵⁾.

Infine, sempre sulla tematica dei gruppi parlamentari, il deputato Armaroli presentò una proposta di modificazione al regolamento (Doc. II, n. 18) volta a disciplinare lo scioglimento "automatico" dei gruppi discesi al di sotto della consistenza minima richiesta — analogamente a quanto stabilito dall'articolo 14, comma 6, del Regolamento del Senato — e a sopprimere la possibilità di autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga al requisito minimo richiesto dal Regolamento.

Nella seduta del 28 gennaio 1997, Il Presidente della Camera — tenuto conto delle suddette proposte di modifica vertenti sulla materia dei gruppi parlamentari — incaricò i deputati Guerra e Lembo, in qualità di relatori, di predisporre uno schema di proposta di modificazione al regolamento in cui fosse contemplata anche la disciplina riguardante le componenti politiche del gruppo misto. Il testo di tale riforma regolamentare è stato discusso nelle sedute del 19 e 26 febbraio 1997 e licenziato dalla Giunta in data 27 febbraio 1997 (Doc. II, n. 20). Non ha invece registrato esito favorevole la proposta emendativa formulata dal deputato Calderisi volta a prevedere, tenuto conto del contesto politico-istituzionale tendenzialmente bipolare, una articolazione del Gruppo misto fondata su due principali componenti, nelle quali siano riuniti i deputati che hanno espresso voto, rispettivamente, favorevole o contrario nella votazione sulla mozione di fiducia al Governo, con la possibilità di costituire una terza componente riservata ai deputati che non ritengono di poter aderire all'una o all'altra.

La proposta di modificazione al Regolamento che disciplina la costituzione delle componenti politiche del Gruppo misto, la partecipazione di rappresentanti di esse alle riunioni della Conferenza dei presidenti di gruppo, la facoltà d'intervento nelle discussioni limitate e i tempi a ciò destinati è stata quindi discussa dall'Assemblea nelle sedute del 23, 24 e 31 luglio 1997 e definitivamente approvata nella seduta del 24 settembre 1997, per essere pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 263 dell'11 novembre 1997 ed entrare in vigore il 26 novembre 1997.

Peraltro, nella stessa seduta del 24 settembre 1997 venne respinta la proposta di modificazione al regolamento elaborata dalla Giunta per il Regolamento concernente l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo composto da deputati appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, non avendo conseguito il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti la Camera, prescritta dall'articolo 64, primo comma, della Costituzione ⁽⁵⁶⁾.

D'altra parte, le due proposte di modificazione al Regolamento elaborate dalla Giunta — aventi ad oggetto, la prima, la costituzione di componenti politiche all'interno del gruppo misto, e la seconda, l'autorizzazione alla costituzione di un gruppo composto da deputati appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge — rappresentavano un intervento simmetricamente coordinato volto a conferire al Gruppo misto un nuovo assetto, corrispondente alla mutata realtà parlamentare, che vede in esso raccolti deputati aderenti a diversi partiti o movimenti, ciascuno dei quali connotato da una propria identità politica nonchè, al contempo, ad attribuire la possibilità di uno *status* autonomo ai rappresentanti di minoranze linguistiche, valorizzandone la specificità — riconosciuta e tutelata dalla Costituzione e dalla legge — anche nelle forme organizzative interne della rappresentanza parlamentare.

La riezione da parte dell'Assemblea della proposta concernente la costituzione del gruppo delle minoranze linguistiche, che concorrevva a formare un organico complesso di modifiche regolamentari, ha determinato uno squilibrio nella disciplina del Gruppo misto, stante l'impossibilità di far emergere come tale, nell'interna articolazione di tale gruppo, la componente delle minoranze linguistiche in esso tradizionalmente presente.

La Giunta per il Regolamento ha pertanto ritenuto opportuno proporre all'Assemblea un'ulteriore modifica all'articolo 14 del regolamento, finalizzata a prevedere la facoltà di formare all'interno del Gruppo misto una componente politica specificamente destinata alla rappresentanza parlamentare delle minoranze linguistiche tutelate dalla Costitu-

zione e dalla legge, con determinati requisiti. In tal modo, si inteso comunque perseguire l'obiettivo — ancorchè ridefinito rispetto alle premesse iniziali — di attribuire alle minoranze linguistiche una autonoma legittimazione, attraverso il riconoscimento di una componente *ad hoc* nell'ambito del Gruppo misto, non essendo stato condiviso dall'Assemblea l'orientamento di sopprimere l'istituto della autorizzazione alla costituzione di gruppi parlamentari in deroga al requisito numerico minimo, limitando tale possibilità al gruppo composto da deputati appartenenti a minoranze linguistiche.

In tal senso, a seguito della formalizzazione della proposta da parte della Giunta per il Regolamento in data 2 ottobre (Doc. II, n. 27), l'Assemblea ha discusso ed approvato la modificazione regolamentare in data 4 novembre 1997.

a) La costituzione delle componenti politiche all'interno del Gruppo misto

Come in precedenza descritto, la novella regolamentare di cui all'articolo 14, comma 5, ha previsto due diverse tipologie di componenti politiche all'interno del Gruppo misto: le componenti politiche che rappresentano un partito o movimento politico e la componente politica costituita da deputati appartenenti a minoranze linguistiche.

Per poter costituire la prima tipologia di componente politica devono essere posseduti, in alternativa, due requisiti. Innanzitutto, la norma regolamentare fa riferimento esclusivamente ad una condizione numerica. È infatti consentita la costituzione di componenti politiche a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Tale modalità di formazione di una componente è quindi del tutto «sganciata» da qualunque relazione con un partito o movimento politico, essendo unicamente subordinata al raggiungimento di un preciso requisito numerico. La previsione di tale possibilità ⁽⁵⁷⁾ mira a favorire il collegamento tra componenti politicamente affini, ancorchè originariamente distinte nella composizione elettorale, in armonia con la tendenza alla semplificazione del quadro politico propria del sistema elettorale maggioritario.

Il secondo requisito, da possedersi in alternativa, per la costituzione di una componente ha invece una caratterizzazione politica, ancorchè sia prevista una condizione numerica seppur “attenuata” rispetto all'ipotesi precedente. Si prevede, infatti, che possano essere altresì formate componenti politiche di consistenza inferiore, purchè vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle ele-

zioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidature ovvero candidature nei collegi uninominali.

Da tale definizione si deducono i requisiti minimi previsti per la formazione di una componente. La norma regolamentare prevede che, in connessione con un requisito di natura politica idoneo a dimostrare la sussistenza di un collegamento con un movimento politico organizzato e diffuso nel Paese che risulti da elementi definiti «certi e inequivoci» ma che nella norma non vengono precisati rimanendo generici e aperti a qualunque fattispecie — quali, ad esempio, un simbolo, una denominazione, un'attestazione documentaria o, comunque, una qualche forma di notorietà —, il numero di tre membri rappresenti il minimo possibile per la costituzione di un organismo avente carattere collegiale, non espressivo, cioè, di mere individualità.

Circa invece la seconda tipologia di componente politica in seno al Gruppo misto, la disposizione introdotta nell'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 14 del Regolamento stabilisce che possa altresì essere costituita un'unica componente politica da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze siano tutelate. In tale ipotesi di formazione di una componente politica si prevedono quindi tre requisiti: 1) il numero minimo di tre deputati (condizione numerica minima ribadita); 2) l'appartenenza a una minoranza linguistica (suffragata, si deve ritenere, da elementi di fatto, non essendo contemplato nella norma il riferimento ad ulteriori elementi) individuata dalla legge secondo il principio recato dall'articolo 6 della Costituzione che prevede la tutela con apposite norme delle minoranze linguistiche; 3) l'elezione in liste, anche attraverso la forma del collegamento, che siano espressione di minoranze linguistiche: dal tenore letterale della norma sembra evincersi che l'elezione di tali deputati debba avvenire nelle zone in cui tali minoranze siano tutelate.

b) Poteri e prerogative attribuiti alle componenti politiche

La novella regolamentare relativa alle componenti politiche nel Gruppo misto, oltre a disciplinare i requisiti per la loro formazione, attribuisce precisi poteri e prerogative volti a favorire la partecipazione delle componenti medesime alla «vita» parlamentare. Si tratta però di un numero «chiuso» di poteri riconosciuti alle componenti non suscettibili di

ampliamenti, avendo il regolamento disciplinato in modo preciso le prerogative accordate con norme di stretta interpretazione.

I poteri attribuiti alle componenti politiche del Gruppo misto riguardano la partecipazione alle riunioni di organi collegiali della Camera, la programmazione dei lavori dell'Assemblea, il contingentamento dei tempi per le discussioni, l'intervento nelle discussioni limitate, la tutela della posizione delle componenti all'interno del Gruppo misto, l'assegnazione di contributi e dotazioni.

Circa la partecipazione alle riunioni di organi collegiali della Camera, è prevista la presenza, meramente eventuale, dei rappresentanti delle componenti politiche alla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari. Infatti, è rimessa al Presidente della Camera la valutazione in ordine alla opportunità di invitare alla Conferenza dei presidenti di gruppo, ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda, un rappresentante per ciascuna delle componenti politiche del Gruppo misto alle quali appartengano almeno dieci deputati nonché un rappresentante della componente formata dai deputati appartenenti alle minoranze linguistiche (art. 13, comma 2). Dunque, la partecipazione del «rappresentante di componente politica» appartenente al Gruppo misto ⁽³⁸⁾ risulta del tutto eventuale — essendo attribuito al Presidente della Camera il potere di invito —, e comunque inibita, almeno in teoria, alle componenti di consistenza inferiore a dieci deputati che pure rappresentino un partito o un movimento politico, determinandosi in tal modo una qualche diseguaglianza per tale tipologia di componenti rispetto a quelle con almeno dieci deputati o formate da deputati appartenenti alle minoranze linguistiche.

A tale riguardo, la limitazione è prevista — si afferma nella relazione illustrativa della proposta di modificazione al Regolamento in questione, Doc. II, n. 20 — per mantenere flessibilità e concentrazione ai lavori della Conferenza dei Capigruppo evitando di renderne pletorica la composizione.

In ogni caso la partecipazione dei rappresentanti delle componenti del Gruppo misto alla Conferenza dei Presidenti di gruppo ha una portata di tipo consultivo, essendo infatti previsto che, per le deliberazioni concernenti la programmazione dei lavori di cui agli articoli 23 e 24 del regolamento ove sia richiesto l'accordo unanime, si considera a tal fine soltanto la posizione espressa a nome del Gruppo misto dal suo presidente. Tale previsione è finalizzata ad evitare che le componenti politiche, comunque non in possesso dei requisiti necessari per la costituzione di un gruppo parlamentare, possano essere titolari di poteri sproporzio-

nati rispetto alla loro consistenza numerica rispetto alla programmazione dei lavori dell'Assemblea. Sul punto, il regolamento non stabilisce per il Presidente del Gruppo misto alcun vincolo in ordine alla rappresentanza delle esigenze degli iscritti al Gruppo o delle componenti formate nel suo ambito ⁽⁵⁹⁾.

Sempre con riferimento alla partecipazione di rappresentanti delle componenti politiche del Gruppo misto alle riunioni di organi collegiali della Camera, non è stata accolta l'ipotesi, inizialmente formulata, di consentire la partecipazione, sempre su invito, alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza, visto il carattere di tale organo eletto dall'Assemblea e tenuto altresì conto delle attribuzioni di carattere istituzionale assegnate prevalenti rispetto a quelle politiche.

La novella regolamentare determina, altresì, forme e modi per la partecipazione delle componenti costituite nel Gruppo misto ai dibattiti della Camera ⁽⁶⁰⁾. A tale riguardo, l'esigenza di accordare a formazioni minoritarie spazi di intervento nel dibattito — così da consentire loro di rappresentare nelle sedi parlamentari la specificità delle proprie posizioni politiche — è stata accompagnata dalla necessità di non determinare un aggravio dei lavori consentendo eventualmente l'uso strumentale delle facoltà riconosciute.

Si è inteso ovviare a questo rischio prevedendo che, nelle discussioni, ciascuna componente abbia diritto a far intervenire un oratore, nelle forme in cui è già disciplinato lo svolgimento d'interventi di deputati che intendano esprimere posizioni dissenzienti rispetto ai propri gruppi, ossia nei tempi e secondo le modalità stabilite dal Presidente in virtù del generale principio che, nel regolamento, disciplina questa sorta d'interventi. Non si è provveduto a specificare tale disciplina per l'articolo 45, in quanto la Presidenza — ove le circostanze lo consentano — può valutare di accedere a richieste di parola, formulate da più di una componente del gruppo misto, avvalendosi della facoltà, che la vigente norma già le conferisce, di consentire eccezionalmente ulteriori interventi rispetto a quelli previsti nell'ambito della discussione limitata. È stato invece previsto che, ove si proceda alla ripartizione dei tempi disponibili per le discussioni ai sensi dei commi 6 e 7 dell'articolo 24, il tempo attribuito al Gruppo misto sia ripartito proporzionalmente fra le componenti politiche in esso costituite. Il Presidente determina altresì, nella medesima ripartizione, il tempo che dovrà essere riservato ai deputati i quali richiedano d'intervenire e non appartengano ad alcuna fra le componenti politiche riconosciute entro tale gruppo. Si è inteso in questo modo riconoscere uno spazio d'intervento nelle discussioni anche ai de-

putati che, nel Gruppo misto, rappresentino posizioni individuali, la cui espressione può così avvenire nei tempi all'uopo determinati.

Ulteriori prerogative risultano esercitate dalle componenti costituite nel Gruppo misto in via di prassi. Sono infatti riconosciute sia la facoltà di nominare relatori di minoranza sia la possibilità di segnalare emendamenti da porre in votazione. Inoltre, nell'ambito del Gruppo misto, la presentazione delle interrogazioni a risposta immediata ha luogo sulla base di un tendenziale criterio di rotazione tra le componenti politiche.

Viene infine disposto che le dotazioni finanziarie e logistiche attribuite al Gruppo misto siano ripartite fra le componenti politiche costituite in esso, in ragione delle esigenze minime di base, comuni a tutte, e della consistenza numerica di ciascuna. Di questa particolare forma di ripartizione deve, ovviamente, tenersi conto anche nella determinazione della dotazione complessiva, che va fissata in una misura congrua, tale da consentire il rispetto dei criteri di suddivisione sopra indicati (art. 15, comma 3).

A tale riguardo, si deve segnalare che anche i cosiddetti «regolamenti minori» della Camera ⁽⁶¹⁾ hanno preso atto e considerato l'esistenza delle componenti costituite nell'ambito del Gruppo misto. Si pensi, ad esempio, alla deliberazione assunta dall'Ufficio di Presidenza in data 22 marzo 2000, come modificata in data 12 luglio 2000, con cui è stata adottata la disciplina della ritenuta sulla diaria per le assenze dei deputati dalle sedute dell'Assemblea, in attuazione dell'articolo 48-*bis* del Regolamento della Camera che sancisce il dovere dei deputati di partecipare ai lavori della Camera: a tale riguardo, si prevede non soltanto per i gruppi, ma anche per le componenti politiche del Gruppo misto, la possibilità di giustificare l'assenza di deputati, con limiti e criteri assai rigorosi.

Parimenti, anche la disciplina del contributo unico per assicurare le risorse necessarie al funzionamento dei Gruppi parlamentari — già adottata in data 17 luglio 1996 e da ultimo modificata il 19 aprile 2000 — contempla una normativa *ad hoc* per far fronte alle particolari esigenze organizzative connesse alla specifica composizione del Gruppo misto, in attuazione della nuova formulazione dell'articolo 15, comma 2, del Regolamento.

c) La posizione delle componenti politiche nell'ambito del Gruppo misto

Le nuove disposizioni regolamentari definiscono la posizione delle componenti politiche all'interno del Gruppo misto ⁽⁶²⁾ sviluppando la previsione, già contenuta nell'articolo 15, comma 2, ultimo periodo —

che trova una più appropriata collocazione nel nuovo articolo 15-bis — secondo cui gli organi direttivi del Gruppo misto devono essere costituiti in maniera da rispecchiarne l'interna articolazione nelle varie componenti politiche le quali vi si raccolgono. Viene infatti precisato che i membri di queste eletti negli organi direttivi del Gruppo rappresentano la componente d'appartenenza nei rapporti con gli altri organi della Camera: essi pertanto esercitano poteri e facoltà conferiti alla componente, agendo in nome di essa nelle sedi formali interne alla Camera.

In modo particolare, si prevede che — salva l'autonomia nell'approvazione dello statuto del gruppo e nella determinazione dei suoi contenuti — gli organi direttivi del Gruppo misto debbano assumere le deliberazioni di loro competenza, nelle quali siano coinvolti gli interessi delle diverse componenti in esso costituite, in modo che le decisioni rispettino l'equilibrio fra le medesime in misura proporzionata alla loro consistenza. Qualora alcuna delle componenti ritenga violato sotto tale riguardo un proprio fondamentale diritto di natura politico-parlamentare⁶³, può ricorrere avverso la decisione assunta dinanzi al Presidente della Camera, il quale decide direttamente o sottopone la questione all'Ufficio di Presidenza.

Al di fuori di tale eccezionale potere conferito al Presidente della Camera dall'articolo 15-*bis*, comma 2, in relazione ai ricorsi delle componenti del gruppo misto avverso le deliberazioni degli organi direttivi di quest'ultimo, il Regolamento della Camera non prevede ulteriori ipotesi in cui il Presidente o l'Ufficio di Presidenza intervengano in modo autoritativo per sindacare o riformare deliberazioni adottate dai gruppi parlamentari. L'esclusione di tale potere è conseguenza e presidio dell'autonomia riconosciuta ai gruppi parlamentari a tutela della propria libertà nell'esercizio del ruolo loro attribuito nell'ambito politico-parlamentare.

Diverso è il caso disciplinato dall'articolo 12, comma 2, del Regolamento che attribuisce all'Ufficio di Presidenza il compito di decidere i ricorsi sulla costituzione o sulla prima convocazione dei gruppi. La *ratio* di tale disposizione è manifestamente quella di disciplinare il momento nel quale ha luogo la formazione dei gruppi parlamentari. In tale fase, infatti, essi non hanno ancora acquisito piena e autonoma soggettività all'interno dell'ordinamento della Camera, e sono per questo privi di regole proprie — la cui deliberazione spetta ai loro componenti — e di organi rappresentativi competenti ad applicare tali regole e responsabili della propria condotta nei riguardi dei membri del gruppo. Per questo, il regolamento rimette all'Ufficio di Presidenza della Camera il potere di

decidere sui ricorsi presentati in materia di costituzione dei gruppi proprio a garanzia della legittimità delle procedure determinanti perché il gruppo acquisisca giuridica esistenza, esaurite le quali esso risulta costituito come soggetto atto a determinarsi autonomamente, con una sfera di competenze riservata ai propri organi e sottratta pertanto al sindacato di soggetti estranei (64).

5 - Le proposte di modifica del Regolamento respinte dall'Assemblea concernenti la costituzione dei gruppi parlamentari nonché l'ampliamento dei poteri conferiti alle competenti politiche del gruppo misto

Nel corso della XIII legislatura non soltanto si è registrata l'approvazione di importanti modifiche regolamentari, ma non sono mancati i casi di "insuccesso". Tale situazione ha riguardato proprio la disciplina relativa alla costituzione dei gruppi parlamentari, con la reiezione in Assemblea, in data 12 gennaio 2000, della proposta di modificazione al Regolamento Doc. II n. 36, avente ad oggetto l'autorizzazione alla formazione di gruppi parlamentari in deroga al requisito minimo previsto nonché l'ampliamento dei poteri e delle facoltà conferite alle componenti politiche del Gruppo misto.

Non sono infatti risultati sufficienti quattordici mesi di lavori (iniziati il 3 dicembre 1998) da parte della Giunta per il Regolamento e dell'Assemblea per pervenire ad una soluzione unitaria e tale da incontrare larga condivisione in ordine alla normativa di riforma della disciplina dei gruppi parlamentari, nonostante l'ampia ricognizione delle ipotesi praticabili.

La scelta della Giunta è inizialmente caduta su un'ipotesi che, pur senz'assecondare eccessivamente la tendenza alla frammentazione politica, assicurasse la funzionalità del Gruppo misto, su cui principalmente ricadono gli effetti dell'instabilità e della disgregazione, e riconoscesse spazi adeguati di visibilità esterna a formazioni politiche mancanti, *ab origine* o per vicende sopravvenute, del numero di deputati necessario per costituire un autonomo Gruppo parlamentare.

La soluzione più congrua con questi presupposti — nei limiti e con le avvertenze emerse dal dibattito presso la Giunta — è apparsa quella di estendere il contenuto dei poteri e delle facoltà spettanti alle componenti politiche del Gruppo misto, sia nell'ambito della programmazione dei lavori parlamentari, sia in quello dell'attività ispettiva parlamentare, ampliandone le possibilità di espressione nelle forme compatibili con l'ordine e la funzionalità della Camera.

La Giunta per il Regolamento ha rivolto la propria attenzione alle questioni riguardanti la disciplina regolamentare dei gruppi parlamentari e la loro situazione nella legislatura in corso, caratterizzata da eventi che hanno comportato frequenti variazioni nella consistenza dei gruppi medesimi, fino a determinare lo scioglimento di taluni di essi al venir meno del requisito numerico minimo richiesto per la loro esistenza. Tale stato di cose si è riflesso sulla situazione del Gruppo misto, che ha assunto una dimensione assolutamente sconosciuta alle precedenti legislature, raccogliendo un elevato numero di deputati, con orientamenti politici diversi e opposti, e venendo a comprendere nel proprio seno i rappresentanti di formazioni politiche organizzate, appartenenti sia alla maggioranza governativa, sia agli schieramenti d'opposizione. Ciò non poteva mancare di riflessi sull'organizzazione e sul funzionamento del Gruppo misto, in primo luogo, ma anche, più in generale, sull'assetto della Camera e dei suoi organi.

La Giunta per il Regolamento si adoperò nel 1997 per porre rimedio a questi problemi, già allora manifestatisi, proponendo all'Assemblea due proposte di modificazione al Regolamento, intese ad alleviare la situazione del Gruppo misto. La prima proposta (Doc. II, n. 8) prevedeva l'abrogazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento, il quale conferisce all'Ufficio di Presidenza la facoltà di autorizzare la costituzione di gruppi parlamentari con meno di venti deputati, e la sua sostituzione con altra norma che in deroga a tale numero minimo ammettesse soltanto la costituzione di un autonomo gruppo delle minoranze linguistiche. La seconda proposta (Doc. II, n. 20) disciplinava la possibilità di formare, all'interno dello stesso Gruppo misto, componenti politiche idonee a dare espressione parlamentare a partiti o movimenti privi del numero di deputati necessario per costituire un Gruppo.

Mentre quest'ultima iniziativa venne approvata dalla Camera nella seduta del 24 settembre 1997, la precedente risultò respinta, non avendo conseguito la prescritta maggioranza assoluta dei componenti della Camera. La reiezione ebbe luogo per il concorso di distinti motivi di contrarietà: da un lato, furono sollevate obiezioni verso una scelta che sembrava atta ad introdurre ulteriori elementi di frammentazione in un quadro politico già complesso; dall'altro, non venne condivisa la decisione di limitare alla sola componente rappresentativa delle minoranze linguistiche la possibilità di costituirsi in gruppo derogando al requisito minimo di venti deputati, previsto in via generale. Conseguentemente, la Giunta presentò una proposta volta ad estendere ai deputati appartenenti a queste ultime la facoltà di costituirsi in compo-

nente politica del Gruppo misto (Doc. II, n. 27), la quale venne approvata dalla Camera nella seduta del 4 novembre 1997. La Giunta aveva frattanto iniziato ad esaminare la materia, introdotta con la discussione di numerose ipotesi elaborate dai relatori secondo i diversi orientamenti manifestatisi.

In particolare, erano state prospettate 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 quest'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.

La via seguita è stata la stessa che la Giunta aveva intrapreso con la precedente proposta Doc. II, n. 20. È stata proposta infatti l'estensione dei poteri e delle facoltà conferiti alle componenti politiche del Gruppo misto. Alle componenti politiche formate da almeno dieci deputati, nonché alla componente delle minoranze linguistiche, si sarebbe consentito, in particolare, 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 che consentano anche la partecipazione dei deputati non iscritti ad alcuna componente. Evidentemente, la frequenza della partecipazione di questi ultimi è stata commisurata al rapporto fra il loro numero e la consistenza complessiva del Gruppo misto.

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. Dalla soppressione di tale possibilità sarebbe conseguita 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 ⁽⁶⁵⁾.

Peraltro, tale soluzione di modifica regolamentare — di carattere tecnico ed assolutamente interlocutoria — adottata dalla Giunta (in data 3 marzo 1999) non è poi risultata sufficientemente condivisa nel corso dell'esame in Assemblea (22 marzo 2000) e ha determinato un successivo faticoso supplemento di istruttoria da parte della Giunta per il Regolamento, con particolare riferimento ai principi e criteri direttivi presentati per la riformulazione della proposta di modificazione del Regolamento.

I tentativi di riformulazione del testo da parte della Giunta sono proseguiti per tutto il 1999, anche con ulteriori verifiche di consenso in Assemblea sui contenuti delle proposte di riforma. Da ultimo, la Giunta per il Regolamento è giunta ad una riformulazione del testo del Doc. II n. 36 in data 17 novembre 1999 in cui si è previsto, accanto all'elevazione a trenta deputati del numero minimo per formare un gruppo parlamentare (art. 14, comma 1) a partire dalla XIV legislatura, una disciplina transitoria volta a prevedere — fino alla conclusione della XIII legislatura — la possibilità da parte dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi parlamentari con almeno dieci iscritti, purchè rappresentino un partito o movimento politico organizzato che nelle circoscrizioni appartenenti al territorio nazionale abbia presentato liste di candidati alle ultime elezioni del Parlamento europeo e abbia conseguito almeno un seggio; analoga disposizione transitoria veniva proposta per l'autorizzazione alla costituzione di un unico gruppo delle minoranze linguistiche ⁽⁶⁶⁾: da notare che l'Ufficio di Presidenza non disporrebbe, in materia, di alcun potere discrezionale, spettando ad esso il solo compito di accertare la sussistenza dei requisiti prescritti.

Nonostante tale riformulazione, le proposte di riforma della disciplina concernente la costituzione dei gruppi parlamentari non hanno trovato accoglimento in Assemblea, determinando la riezione delle stesse in data 12 gennaio 2000: in particolare, la proposta è stata giudicata da gran parte delle forze politiche contraddittoria laddove, per la XIV legislatura prevedeva l'innalzamento del numero minimo a trenta deputati per la costituzione di un gruppo, mentre, per la legislatura in corso, consentiva la deroga per i gruppi con almeno dieci deputati. Nel corso della stessa seduta l'Assemblea ha respinto la proposta interamente sostitutiva del testo presentata dal deputato Liotta ⁽⁶⁷⁾.

5 - I cambiamenti di gruppo parlamentare: il fenomeno della mobilità parlamentare

Una prova ulteriore della situazione di assestamento attualmente attraversata dal nostro sistema politico-istituzionale è fornita dallo stato costante di “fibrillazione” del quadro politico determinato dai continui spostamenti dei parlamentari — singolarmente o in frazioni — da un gruppo parlamentare ad un altro.

Come già accennato, nella XIII legislatura si è registrato infatti un ulteriore elemento di novità concernente i gruppi parlamentari: l’esplosione del fenomeno dei cambiamenti di gruppo da parte dei singoli parlamentari.

L’introduzione del nuovo sistema elettorale, seppur tendenzialmente maggioritario, — in assenza del necessario completamento a livello istituzionale — non soltanto non ha facilitato, come finora dimostrato, la semplificazione del sistema politico, ma lo ha ulteriormente indebolito, favorendo la frammentazione sia tra le forze politiche sia al loro interno, a causa del prevalere delle ragioni dei singoli eletti e dell’indebolimento della disciplina di gruppo ⁽⁶⁸⁾.

I fenomeni del dissenso e della mobilità parlamentare ⁽⁶⁹⁾, talvolta espressione di significative tendenze trasformiste, rappresentano le manifestazioni tipiche della rivendicazione di maggiore iniziativa politica e di autonomia dei parlamentari dai partiti, in forza dell’investitura popolare discendente dall’adozione di un sistema elettorale di tipo prevalentemente maggioritario: ciò anche alla luce di situazioni partitiche in cui spesso si evidenziano *deficit* di democrazia al loro interno, fatto di istanze di partecipazione politica disattese, decisioni verticistiche, stringenti controlli. Da tale punto di vista la mobilità parlamentare rappresenta spesso l’ultimo strumento politicamente efficace per costringere gruppi e partiti ad una migliore tutela delle minoranze dissenzienti e quindi ad una maggiore democrazia interna.

In tal senso, l’elevato numero di trasferimenti da un gruppo ad un altro — che hanno modificato la consistenza dei gruppi e consentito la creazione di altri gruppi — ha costituito un permanente elemento di «nervosismo» del sistema, in continua evoluzione e mai stabilizzato, che ha avuto pesanti riflessi sul piano parlamentare e sulle sorti dei governi ⁽⁷⁰⁾ scompaginando gli equilibri politici esistenti.

Peraltro, non sarebbe opportuno procedere a facili semplificazioni tentando di spiegare le cause del fenomeno semplicemente con le logiche del trasformismo o della convenienza politica. Infatti, il crollo delle

ideologie della politica, la crisi del tradizionale sistema dei partiti, accelerata dal nuovo sistema elettorale, non potevano non dispiegare effetti immediati sui comportamenti della classe politica, nonché sul modo di intendere la militanza politica all'interno di un partito.

Non a caso, nelle passate legislature, i cambiamenti di gruppo hanno rappresentato un fenomeno limitato — seppur in progressiva crescita — che spesso si è manifestato in “migrazioni” collettive di frazioni dissidenti da un partito ad un altro, magari appositamente creato. Il cambiamento di gruppo individuale, a fronte della penetrante disciplina di gruppo e di partito nonché del profondo senso di militanza ideologica, ha costituito negli anni un'ipotesi eccezionale, e comunque nell'ambito di aree politiche circoscritte.

Al riguardo, si pensi che nella X legislatura (1987-1992) i passaggi di gruppo sono stati 86, di cui 66 alla Camera e 20 al Senato; nella XI legislatura, di breve durata (1992-1994), il fenomeno della mobilità parlamentare ha interessato 43 parlamentari (41 alla Camera e 2 al Senato); mentre nella XII legislatura (1994-1996), nonostante la sua interruzione anticipata, i cambiamenti di gruppo hanno riguardato ben 165 parlamentari (117 deputati e 48 senatori).

I dati relativi al fenomeno della mobilità nella XIII legislatura risultano «traumatici» rispetto al recente passato. Alla Camera, i cambiamenti di gruppo hanno interessato, al 30 giugno 2000, 137 deputati (pari al 22 per cento dei componenti la Camera). Il fenomeno ha anche registrato punte esasperate con riferimento ai passaggi “multipli”: 62 deputati hanno cambiato gruppo una volta sola, 38 deputati due volte, 30 deputati tre volte, 4 deputati quattro volte, 2 deputati sei volte, 1 deputato ben 8 volte ⁽⁷¹⁾. Peraltro — a conferma del forte peso del sistema elettorale sul fenomeno in questione — la minore tenuta dell'appartenenza partitica ha riguardato i deputati eletti nei collegi uninominali che hanno cambiato più di frequente gruppo (di tratta di 96 deputati) rispetto a quelli eletti nelle circoscrizioni proporzionali (41 deputati); peraltro, anche questi ultimi sono stati fortemente interessati dal fenomeno: contrariamente a quanto si sarebbe indotti a pensare alla luce del diretto e privilegiato rapporto con gli elettori che i deputati eletti nei collegi uninominali potrebbero invocare, la mobilità parlamentare ha riguardato anche i parlamentari eletti con il sistema proporzionale, nonostante la maggiore «gratitudine» che questi dovrebbero nutrire nei confronti dei partiti che li hanno inseriti nelle liste.

Le fattispecie più tipiche dei trasferimenti di gruppo possono essere ricondotte a tre tipologie: a) i trasferimenti dei parlamentari da un grup-

po ad un altro ma nella stessa coalizione elettorale; b) i cambiamenti di gruppo che invece «attraversano» i due schieramenti, seppur non compiutamente bipolari (i c.d. salti di campo); c) le «migrazioni collettive» prodottesi in conseguenza di processi di frammentazione e di contestuale riaggregazione che hanno interessato alcuni partiti politici.

In tale contesto il Gruppo misto rappresenta una sede di passaggio intermedio per i parlamentari che, anche per motivi di «immagine», non cambiano gruppo direttamente passando immediatamente da una forza politica ma un'altra, ma transitano per il Gruppo misto che è diventato così un «nodo di smistamento», con conseguenti problemi di individuazione e di gestione delle componenti politiche presenti al suo interno ⁽⁷²⁾.

Gli elementi descritti dimostrano che la mobilità parlamentare va considerata un fenomeno tutt'altro che transitorio, meritevole di tanta più attenzione per le implicazioni politiche e istituzionali che ne conseguono.

Senza dubbio si deve rilevare che il sistema elettorale maggioritario ha contribuito in modo significativo alla valorizzazione dell'elemento personale, a scapito di quello partitico. Ciò tanto più se si considera che il parlamentare considera sempre meno vincolante e cogente la disciplina di partito, e quindi, di gruppo anche in considerazione del progressivo venir meno dei vincoli ideologici e quindi del costante avvicinamento tra le posizioni delle forze politiche.

Dunque, la competizione elettorale si svolge sempre di più tra schieramenti politici, ma anche e soprattutto tra candidati ed è pertanto naturale che i parlamentari — soprattutto se eletti nei collegi uninominali — rivendichino maggiori spazi e più spiccata autonomia ⁽⁷³⁾.

Peraltro, gli stessi schieramenti parlamentari contribuiscono ad incentivare la mobilità. Se infatti il confronto elettorale si fonda sulle coalizioni di partiti, le forze politiche — subito dopo le elezioni — tornano a dividersi in Parlamento, per formare propri gruppi parlamentari, consentendo così agli eletti una certa libertà di movimento all'interno dello schieramento ed indebolendo il legame tra parlamentare e forze politiche di appartenenza iniziale.

Inoltre, la tendenza del parlamentare a rivendicare una maggiore autonomia politica in virtù dei vincoli nascenti dal collegio elettorale, viene favorita da ulteriori elementi di condizionamento offerti dalla normativa vigente, atti ad incoraggiare spinte centrifughe e frazionistiche all'interno dei gruppi parlamentari: si pensi alla legge 2 gennaio 1997, n. 2, sulla contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici e alla legge 7 agosto 1990, n. 250, sulle provvidenze per l'editoria che hanno

incentivato la formazione di piccole aggregazioni politiche (anche composte da un solo parlamentare) per poter beneficiare dei contributi ivi previsti (74).

In tale contesto, occorre evitare il rischio che, in mancanza di adeguate forme di coordinamento e di disciplina, il diritto del parlamentare di affrancarsi dal mandato che gli proviene dal corpo elettorale dai partiti politici sia strumentalmente utilizzato ai fini di una concezione eccessivamente individualistica e liberale della rappresentanza parlamentare (75).

La libertà del parlamentare, che pur costituisce una fondamentale forma di tutela cui la Corte costituzionale ha fatto riferimento per difendere ogni rappresentante dalle pressioni esercitate sotto varia forma dal gruppo politico di appartenenza (76), non può certamente essere utilizzata fino al punto da rivelarsi uno strumento che metta a rischio la funzionalità e la democraticità del sistema. Una interpretazione che privilegiasse a tal punto l'esercizio della libertà del parlamentare garantita dall'articolo 67 della Costituzione si tradurrebbe in una concezione individualistica e liberale della rappresentanza, sganciata da ogni logica di appartenenza partitica, che non troverebbe riscontro nelle ulteriori disposizioni costituzionali che vedono nei partiti gli strumenti per il popolo per esercitare la propria sovranità (art. 1 Cost.) e per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.), e nei gruppi parlamentari — cui fanno riferimento gli articoli 72 e 82 della Costituzione a proposito, rispettivamente, della composizione delle commissioni permanenti e della commissioni d'inchiesta — la naturale proiezione parlamentare dei partiti.

I parlamentari sono infatti chiamati a rappresentare primariamente non loro stessi o i loro elettori ma la nazione (art. 67 Cost.) attraverso il partito o la coalizione a cui hanno deciso liberamente di aderire, condividendone le finalità politiche, e alle cui direttive e disciplina devono sentirsi vincolati, seppur non giuridicamente obbligati.

Peraltro, l'esaltazione del rapporto eletto ed elettore sottesa alla logica maggioritaria ed una visione "atomizzata" ed individuale della rappresentanza parlamentare di stampo liberale-ottocentesco, sopravvalutando l'autonomia decisionale del singolo sull'esigenza di rappresentatività del sistema, rischierebbero di far degenerare il radicamento nel territorio in localismo, il legame personale con il deputato in clientelismo, l'indipendenza dai partiti in trasformismo (77).

D'altra parte, il fenomeno della mobilità parlamentare ha assunto, nel corso della XIII legislatura, dimensioni preoccupanti portando alla

denuncia di fenomeni di «compravendita» di parlamentari. Su tali episodi non soltanto ha indagato l'Autorità giudiziaria competente, ma si è espressa in modo severo la Commissione d'indagine istituita in data 18 dicembre 1999, ai sensi dell'articolo 58 del Regolamento della Camera ⁽⁷⁸⁾, su richiesta del deputato Roberto Manzione, per accertare la fondatezza delle accuse mosse dal deputato Paolo Bampo nei confronti del gruppo parlamentare UDEUR. Tale deputato aveva infatti dichiarato, nella seduta dell'Assemblea del 17 dicembre 1999, di aver ricevuto una offerta di denaro da parte del deputato Luca Bagliani in cambio del passaggio al gruppo parlamentare dell'UDEUR.

Nella relazione resa all'Assemblea in data 21 dicembre 1999 la Commissione d'indagine ha considerato particolarmente gravi i fatti sui quali ha indagato — per quanto numericamente assai limitati, e per quanto non abbiano avuto alcun esito — lesivi degli interessi nazionali ed internazionali del paese, del tutto distanti dai principi di etica pubblica che devono ispirare i comportamenti politici e parlamentari.

La Commissione, in particolare, è stata colpita dagli episodi esaminati che attengono ad aspetti fondamentali della rappresentanza generale, affermando che il processo di secolarizzazione ha investito anche la politica, con alcuni effetti positivi: d'altra parte non si possono trascurare questi effetti degenerativi della crisi delle appartenenze, dell'indebolimento della battaglia politica per i valori, della pervasività dello scambio come misura delle relazioni umane.

Dall'esito del lavoro istruttorio svolto è emersa — a parere della Commissione — 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.

A parere della Commissione 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 né 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.

7 - Gli effetti delle variazioni intervenute nei gruppi parlamentari sulla composizione degli organi della Camera

a) Le modificazioni regolamentari alla disciplina relativa alla costituzione e all'integrazione dell'Ufficio di Presidenza e alla durata in carica dei suoi componenti

Il fenomeno della «mobilità parlamentare» ha comportato inevitabili riflessi sulla composizione degli organi parlamentari, e non soltanto delle commissioni ma anche dell'Ufficio di Presidenza della Camera (79).

I cambiamenti che negli ultimi anni hanno profondamente modificato la situazione politica e la stessa struttura della rappresentanza parlamentare si sono accompagnati ad un elevato dinamismo nella generazione, modificazione e dissoluzione delle formazioni politiche e, correlativamente, dei gruppi parlamentari in cui queste si rispecchiano. L'applicazione delle disposizioni regolamentari sulla formazione dell'Ufficio di Presidenza ha determinato il rischio dell'anomalo accrescimento della composizione di tale organo, tanto più ove si consideri che, a fronte del diritto, riconosciuto ai gruppi di nuova costituzione o comunque non rappresentati, a promuovere l'elezione di un proprio rappresentante in tale organo, non erano previste disposizioni in forza delle quali vengano a cessare dall'incarico i membri dell'Ufficio di Presidenza che non rappresentino più il gruppo al quale appartenevano al momento della loro elezione. Il risultato rischiava di essere la trasformazione dell'Ufficio di Presidenza in organo pletorico e poco efficiente, con pregiudizio per l'efficace esercizio delle importanti attribuzioni che ad esso conferisce il regolamento.

D'altronde, la sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, del regolamento relativamente alla costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico minimo previsto, dichiarata dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 3 febbraio 1999, ha fatto per conseguenza venir meno il presupposto fattuale cui si riferivano le disposizioni dei commi 4 e 5 dell'articolo 5: essi risultano quindi parimenti inapplicabili nella

parte in cui si fa riferimento ai gruppi costituiti con l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza. È venuta con ciò a mancare la principale ragione sistematica sulla cui base la Presidenza e la Giunta per il regolamento avevano ritenuto necessario estendere ai gruppi costituitisi nel corso della passata legislatura la facoltà di chiedere l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza.

Per corrispondere all'esigenza di prevenire l'eccessivo allargamento numerico della composizione dell'Ufficio di Presidenza è stata approvata dall'Aula in data 14 luglio 1999 una modificazione al Regolamento con la quale si prevede di riformare la disciplina relativa all'integrazione dell'Ufficio di Presidenza con l'elezione di esponenti dei gruppi non rappresentati nella sua iniziale composizione ⁽⁸⁰⁾.

Il testo proposto per l'articolo 5 lascia immutate le disposizioni, contenute nei primi due commi, riguardanti l'elezione dell'Ufficio di Presidenza, costituito, com'è attualmente, da quattro Vicepresidenti, tre Questori e otto Segretari. Viene invece espressamente previsto, al comma 3, che in quest'organo debbano essere rappresentati tutti i gruppi costituiti al momento della sua elezione: ove non abbiano effetto le intese promosse a questo fine dal Presidente della Camera, deve procedersi in successiva seduta all'elezione di altri Segretari, in numero eguale a quello dei gruppi rimasti esclusi (comma 4): l'elezione ha luogo con voto limitato, e risultano eletti coloro che, essendo iscritti ad uno dei gruppi non rappresentati, abbiano conseguito il maggior numero di voti. Non può essere eletto più di un Segretario per ciascuno di tali gruppi (comma 6).

Allo stesso modo ha luogo, su richiesta delle formazioni interessate e previa intese promosse dal Presidente della Camera, l'elezione di ulteriori Segretari in rappresentanza dei gruppi parlamentari costituitisi nel corso della legislatura, nonché dei gruppi che, per qualunque causa, siano rimasti privi di un rappresentante nell'Ufficio di Presidenza (comma 5).

I Segretari eletti in via integrativa — ossia in aggiunta ai membri eletti dall'Assemblea nella prima votazione — in rappresentanza sia dei gruppi originari, sia di quelli successivamente costituiti, decadono dall'incarico qualora venga meno il gruppo cui appartenevano al momento dell'elezione, ovvero nel caso in cui entrino a far parte di altro gruppo parlamentare, eccettuata — per ovvie ragioni d'economia — l'ipotesi che tale gruppo risulti privo di rappresentanti nell'Ufficio di Presidenza (comma 7). La previsione di decadenza dall'incarico è pertanto limitata ai membri che siano stati eletti nelle elezioni integrative quali rappre-

sentanti di un particolare gruppo, essendosi ritenuto che per i membri appartenenti alla prima e necessaria composizione dell'Ufficio di Presidenza la scelta dell'Assemblea si traduca in un'investitura in cui prevale la considerazione delle qualità personali dell'eletto rispetto alla sua appartenenza ad una particolare formazione politica.

Viene infine disciplinato lo svolgimento delle votazioni in caso di elezione suppletiva, qualora debbano essere sostituiti, rispettivamente, componenti dell'Ufficio di Presidenza i quali appartengano alla sua originaria composizione ovvero membri eletti in via integrativa ⁽⁸¹⁾. La riformulazione dell'articolo sopprime le disposizioni — contenute nei commi 4 e 5 del testo vigente — che disciplinano l'elezione integrativa dei rappresentanti di gruppi costituiti con autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza in deroga al requisito numerico minimo, poiché la disposizione dell'articolo 14, comma 2, che prevede tale fattispecie, non è più applicabile a seguito delle sopravvenute modificazioni alla legislazione elettorale, come chiarito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 3 febbraio 1999.

Per evitare di pregiudicare posizioni sorte sotto l'imperio delle precedenti norme regolamentari, si è infine previsto, con apposita disposizione transitoria inserita nell'articolo 154 del regolamento, che le disposizioni relative alla decadenza dei Segretari eletti in via integrativa non si applichino ai Segretari eletti precedentemente alla data della loro entrata in vigore.

L'Assemblea della Camera ha convenuto — come detto nella seduta del 14 luglio 1999 — su questa formulazione, ritenendo che essa possa rappresentare un'opportuna risposta alle esigenze manifestatesi, confortata in ciò anche dalla scelta analoga operata dal Senato con la modificazione all'articolo 5 del proprio Regolamento, deliberata dal quel Consesso nella seduta del 24 febbraio 1999.

b) La composizione delle Commissioni permanenti e bicamerali

L'estrema instabilità — anche numerica — dei gruppi parlamentari e la frammentazione delle diverse formazioni politiche hanno posto significativi problemi nella XIII con riguardo alla composizione delle commissioni, sia permanenti che bicamerali; ciò anche a seguito dell'esplicito riconoscimento della legittimità dei concetti di maggioranza e opposizione, opportunamente introdotti nel regolamento della Camera con le modificazioni adottate nel 1997, in connessione con l'indirizzo maggioritario del sistema elettorale e con i suoi riflessi sulla formazione della rappresentanza parlamentare.

Infatti, secondo quanto previsto dalla Costituzione i gruppi parlamentari rappresentano il parametro di riferimento per la composizione proporzionale delle commissioni in sede deliberante (art. 72, comma 3) e delle commissioni d'inchiesta (art. 82, comma 2). In tal senso i regolamenti parlamentari hanno applicato tale principio di proporzionalità, unitamente a quello della rappresentanza di tutti i gruppi, in relazione alla composizione degli organi parlamentari.

Fermi restando tali princìpi, si è posto in questa legislatura il problema della distribuzione dei deputati tra le commissioni permanenti e degli squilibri — in senso favorevole alla maggioranza o alla opposizione — che si sono potuti riscontrare nell'ambito delle commissioni, a seguito dei frequenti passaggi di gruppo nonché degli spostamenti di deputati da una commissione ad un'altra su iniziativa del gruppo d'appartenenza.

Al riguardo, l'articolo 19 del regolamento contiene le norme relative alla composizione delle commissioni permanenti nell'osservanza del principio di rappresentanza proporzionale dei gruppi, previsto dalla Costituzione, disponendo che i gruppi ripartiscano i loro membri in numero pari fra le Commissioni e formulino proposte al Presidente della Camera per la distribuzione dei deputati che non siano rientrati in tale ripartizione (commi 1 e 2). Nessun deputato può far parte di più d'una commissione, con eccezione dei deputati che sostituiscano componenti del proprio gruppo nominati a incarico governativo (comma 3).

In conseguenza di ciò, il numero dei componenti delle commissioni non è stabilito in valore assoluto dal regolamento, e ha sempre subito variazioni, anche nel corso della medesima legislatura, tra un numero minimo (corrispondente alla somma dei quozienti interi risultante dalla divisione fra la consistenza complessiva di ciascun gruppo e il numero delle commissioni) e un numero massimo (risultante dall'aggiunta di un deputato per ciascuno dei gruppi che abbiano titolo alla ripartizione ai sensi del comma 2). Nell'attuale situazione dei gruppi parlamentari, tali numeri minimo e massimo sono risultati, rispettivamente, di 39 e di 49 componenti.

La prassi applicativa delle predette norme regolamentari prevede che il Presidente della Camera accetti le proposte avanzate dai gruppi qualora esse siano di per sé in grado di garantire la proporzionalità fra i gruppi medesimi e il rapporto complessivo fra maggioranza e opposizione. In caso contrario, il Presidente può invitare il gruppo a formulare una diversa proposta ovvero provvedere direttamente all'assegnazione in difformità dalla proposta avanzata. In particolare, il Presidente ha cura che in ciascuna commissione sia presente, per ogni gruppo, un numero

di deputati pari al quoziente intero risultante dalla divisione fra la consistenza complessiva del gruppo e il numero delle Commissioni, e che nessun gruppo vi sia rappresentato da più d'un deputato in eccesso rispetto a tale numero.

L'eventualità che i gruppi dispongano lo spostamento di deputati assegnati alle commissioni ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 19 non è disciplinata dal Regolamento. Nella prassi, tali spostamenti sono ammessi, purché nell'osservanza dei criteri che presiedono alla rappresentanza proporzionale dei gruppi e al rispetto dei rapporti fra maggioranza e opposizione nelle singole commissioni.

Alla luce della disciplina regolamentare come descritta e della relativa prassi attuativa si sono riscontrate, soprattutto nella seconda parte della legislatura dopo la formazione del Governo-D'Alema, situazioni di incertezza nella composizione di talune commissioni per la mancata osservanza sia del criterio di ripartizione dei resti — in base al quale per ciascun gruppo non deve essere presente, in ogni commissione, più di un rappresentante oltre il quoziente ad esso spettante — sia del rapporto tra maggioranza ed opposizione derivante dai risultati nella votazione di fiducia. Per alcune situazioni di patologia è risultato finanche necessario l'intervento del Presidente della Camera per riequilibrare il rapporto di proporzionalità tra i diversi gruppi rimuovendo le situazioni irregolari ⁽⁸²⁾.

Analoga situazione si è determinata presso le commissioni bicamerali in relazione alle modificazioni che intervengono nei gruppi parlamentari. Peraltro, le commissioni bicamerali, caratterizzate da nomina da parte dei Presidenti delle Camere, numero fisso di componenti, complesso metodo di formazione tra Camera e Senato, pongono difficili problemi per l'adeguamento della loro composizione rispetto a sopravvenienti variazioni nella consistenza dei gruppi. Prevale normalmente un principio di conservazione della formazione originaria anche in presenza di variazioni.

La composizione delle commissioni bicamerali ha infatti luogo, solitamente, mediante nomina dei Presidenti delle Camere, sulla base delle designazioni dei gruppi parlamentari, in proporzione alla consistenza numerica dei gruppi medesimi — calcolata sulla base del numero complessivo di parlamentari presso ambedue le Camere —, e assicurando, in generale, ove il numero dei componenti del collegio lo consenta, che sia rappresentata ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento ⁽⁸³⁾.

È pertanto da ritenere che i principi di proporzionalità e di rappresentatività debbano intendersi principalmente riferiti al momento costi-

tutivo delle commissioni. A sostegno di tale interpretazione militano le seguenti ragioni: la composizione mediante nomina presidenziale, che fissa necessariamente il riferimento temporale al momento nel quale essa interviene; la limitazione ad un numero fisso di componenti, che esclude la possibilità d'integrazione successiva; la previsione di un termine per i lavori — nel caso di commissioni d'inchiesta —, che rende inapplicabile la disposizione relativa al rinnovo biennale delle commissioni permanenti, contenuta nell'articolo 20, comma 5, reg. Cam., e dall'articolo 21, comma 7, Reg. Sen.; l'esigenza di continuità nei lavori, derivante — in modo speciale per le commissioni d'inchiesta — dalle funzioni attribuite a questi organi e dalla natura degli atti da essi compiuti; i metodi di computo adottati per l'attribuzione dei seggi mediante ripartizione che considera anche il rapporto fra i gruppi omologhi costituiti presso le due Assemblee parlamentari.

Da questo discende l'applicazione del principio di conservazione, in forza del quale l'obbligo di proporzionalità e rappresentanza di tutti i gruppi nella composizione di queste commissioni deve intendersi riferito alla situazione esistente nel momento in cui interviene la nomina dei loro componenti, ogni successiva modificazione dovendosi risolvere quindi nell'assicurare il mantenimento delle condizioni in tale momento esistenti.

In forza dei principi sopra esposti, è da ritenere che le modificazioni intervenute nella composizione dei gruppi parlamentari rilevino ai fini della costituzione delle commissioni bicamerali quando, a seguito del passaggio ad altro gruppo di un deputato membro della commissione, si verifichino i due casi seguenti: quando le variazioni pongano in questione il rapporto numerico tra maggioranza ed opposizione, complessivamente intese, all'interno dell'organo; quando le variazioni comportino il venir meno della rappresentanza di un gruppo, esistente al momento della nomina dei componenti dell'organo, ove sia previsto l'obbligo di rappresentanza di tutti i gruppi.

In ogni caso, per prassi consolidata, la composizione delle commissioni bicamerali fa riferimento ai gruppi parlamentari esistenti alla data di costituzione delle medesime e pertanto non rilevano le successive variazioni che intervengono nel corso della legislatura.

Si deroga a tale prassi in presenza di un espresso vincolo normativo, contenuto nelle leggi istitutive, alla rappresentatività di tutti i gruppi o di variazioni nella consistenza dei gruppi talmente ampia da alterare in modo significativo i rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione. In tali casi i Presidenti delle Camere invitano i gruppi interessati agli ade-

guamenti necessari. Nel caso in cui tali accordi non intervengano, i Presidenti, d'ufficio e d'intesa, esercitano poteri sostitutivi. Conseguentemente, si deve ritenere che per gli altri casi la soluzione debba essere ricercata attraverso intese tra i gruppi ⁽⁸⁴⁾.

8 - *Le proposte di modifica della disciplina sulla costituzione dei gruppi parlamentari e sul passaggio di gruppo dei deputati all'esame della Giunta per il Regolamento*

A seguito dell'invito formulato dalla Commissione d'indagine nominata ai sensi dell'articolo 58 del regolamento di assumere le necessarie misure regolamentari atte a rendere stabile il quadro parlamentare uscito dal voto, la Giunta per il Regolamento ha iniziato, in data 22 dicembre 1999, l'esame delle questioni riguardanti la stabilità dei gruppi parlamentari e la disciplina dei cambiamenti di gruppo.

La materia si connette con questioni più volte trattate, nella presente legislatura, dalla Giunta per il Regolamento, che in varie occasioni ha esaminato, aspetti relativi alla disciplina dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto. L'argomento è stato oggetto di approfondimento sotto un diverso aspetto, quello della stabilità dei gruppi parlamentari, anche in ragione dell'accresciuta mobilità interna che ha caratterizzato le ultime legislature.

Non si tratta evidentemente di gettare un'ombra di sospetto su qualsiasi cambiamento di gruppo: a fronte dell'indirizzo maggioritario affermatosi nella legislazione elettorale e dell'esigenza di stabilità nelle istituzioni di Governo, non è apparsa tuttavia oggettivamente sostenibile, nella struttura della rappresentanza parlamentare, una situazione d'instabilità tendente ad aggravarsi nel corso della legislatura.

A tale fine sono state prese in considerazione ipotesi intese a mantenere quanto più possibile intatta l'articolazione dei gruppi formatasi all'inizio della legislatura, in quanto avvalorata dal riferimento immediato all'assetto politico risultante dall'espressione del corpo elettorale ⁽⁸⁵⁾. A questa condizione potrebbe derogarsi soltanto con l'assenso della maggioranza dell'Assemblea.

Particolare attenzione, in questo contesto, è stato riservato al significato della norma costituzionale che proibisce il mandato imperativo, per la cui interpretazione — specialmente in un sistema elettorale maggioritario nel quale assumono determinante rilievo le coalizioni di partiti — giova considerare che, a norma dell'articolo 94, quarto comma, della Co-

stituzione, il voto contrario di una o delle due Camere su una proposta del Governo non coinvolge la sussistenza del rapporto fiduciario. A tale riguardo, è stata formulata l'ipotesi che il passaggio da uno ad altro gruppo sia diversamente valutabile a seconda che abbia luogo all'interno della stessa coalizione o comporti, invece, anche il transito dallo schieramento di maggioranza a quello d'opposizione o viceversa. Sono state altresì esaminate ipotesi volte a graduare le prerogative e i poteri dei gruppi parlamentari a seconda della loro consistenza numerica, contestualmente facendo venir meno il Gruppo misto e disciplinando la posizione dei deputati non iscritti ad alcun gruppo. In alternativa, è stata valutata la possibilità di porre limiti alla costituzione di gruppi nel corso della legislatura, ovvero di condizionarla all'assenso dell'Assemblea, ciò che per altro solleva questioni assai delicate, concernenti il rapporto fra regole di organizzazione e volontà politica di maggioranza.

Il problema si connette alla definizione della natura e del ruolo del Parlamento, che può concepirsi come sede della rappresentanza generale ovvero come luogo nel quale si rispecchiano e si compongono tutte le dinamiche politiche del paese. In ogni caso, nel considerare i problemi testé descritti, la Giunta si è altresì prefissata l'obiettivo di tenere presenti le caratteristiche del sistema elettorale e le modificazioni alle quali esso potrebbe andare soggetto, affinché le ipotesi di modificazione regolamentare da elaborarsi risultino con esse in ogni caso compatibili.

Nell'ambito della riunione in data 11 gennaio 2000 il Presidente della Camera ha prospettato alla Giunta per il Regolamento un'ipotesi di riforma della disciplina dei gruppi tendente a contemperare le esigenze di stabilità della composizione dei gruppi parlamentari — secondo l'articolazione risultante dalle elezioni politiche — con il principio enunciato dall'articolo 67 della Costituzione, che vieta il mandato imperativo.

Secondo lo schema elaborato, l'interna articolazione della Camera sarebbe composta da gruppi e componenti parlamentari. Un gruppo parlamentare dovrebbe essere costituito da non meno di trenta deputati, e potrebbe continuare a sussistere anche se nel corso della legislatura avesse a ridursi ad una consistenza numerica non inferiore a venti iscritti. In caso di riduzione a meno di venti iscritti, assumerebbe natura di componente. I gruppi manterrebbero i poteri, le facoltà e le dotazioni ad essi attualmente riconosciuti. I gruppi aventi più di duecento iscritti godrebbero di ulteriori poteri e di dotazioni aggiuntive. Una componente parlamentare risulterebbe costituita da non meno di dieci deputati ovvero dai deputati appartenenti alle minoranze linguistiche. Essa continuerebbe a sussistere anche se nel corso della legislatura discen-

desse ad una consistenza non inferiore a sette iscritti; al di sotto di tale consistenza, verrebbe sciolta. Una componente non potrebbe trasformarsi in gruppo parlamentare anche se, nel corso della legislatura, raggiungesse 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 ⁽⁸⁶⁾. Le componenti avrebbero poteri, facoltà e dotazioni determinate dal regolamento in misura ridotta rispetto a quelle previste per i gruppi parlamentari.

I gruppi e le componenti parlamentari sarebbero costituiti all'inizio della legislatura, con riferimento agli schieramenti elettorali. Ciascun deputato, entro due giorni dalla prima seduta, dovrebbe indicare alla Presidenza della Camera a quale gruppo o componente parlamentare intenda iscriversi. Tale gruppo o componente dovrebbe essere espressione dello schieramento all'interno del quale egli è stato eletto.

I deputati che entro il prescritto termine non rendessero la dichiarazione o quelli che comunque non aderissero ad alcun gruppo o componente fruirebbero dello status di deputato non iscritto. Resterebbe contestualmente abolito il gruppo misto. Il deputato che all'inizio della legislatura non avesse aderito ad alcun gruppo o componente potrebbe successivamente aderirvi purché nell'ambito dello schieramento all'interno del quale è stato eletto. Ai deputati non iscritti sarebbero riconosciuti diritti e facoltà determinati dal regolamento. Cessando di far parte di un gruppo o di una componente parlamentare — a seguito di dimissioni o di espulsione — un deputato non potrebbe 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. La costituzione di gruppi o componenti parlamentari nel corso della legislatura sarebbe 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. Sino alla conclusione della legislatura in corso potrebbero osservarsi norme transitorie mutate dalla proposta di modificazione al Regolamento Doc. II, n. 36, che poi è risultata respinta con deliberazione dell'Assemblea in data 12 gennaio 2000; in alternativa, potrebbe reintrodursi temporaneamente l'autorizzazione alla costituzione in deroga al prescritto requisito numerico, nelle forme contemplate dal comma 2 dell'articolo 14 del Regolamento.

Nella successiva discussione, accanto a giudizi positivi sull'ipotesi di riforma prospettata che consoliderebbe le scelte regolamentari già adottate nel corso della XIII legislatura nel senso dell'affermazione del principio maggioritario, sono state formulate riserve circa la compatibilità di alcuni aspetti dell'ipotesi con il disposto dell'articolo 67 della Costituzione, esprimendosi l'avviso che una disciplina casistica non possa risultare efficace per risolvere problemi che appare difficile affrontare a livello regolamentare e che comunque le iniziative di modifica dovrebbero essere concordate con il Senato. Sono stati altresì suggeriti interventi sul piano costituzionale (forma di governo) e legislativo (finanziamento dei partiti), nonché, sul regolamento della Camera per l'abrogazione delle norme riguardanti le componenti politiche. È stato altresì rilevato che i problemi emersi dagli esiti della Commissione d'indagine nominata ai sensi dell'articolo 58 del Regolamento possano meglio affrontarsi sul piano legislativo ordinario, individuando iniziative atte a scoraggiare il trasformismo e a stabilizzare il quadro parlamentare, e in particolare stabilendo una regola generale che discrimini tra passaggio ad altro gruppo all'interno della stessa coalizione e passaggio ad altro gruppo di uno schieramento concorrente. Ipotesi di intervento regolamentare a questo riguardo — è stato affermato — dovrebbero valutarsi con prudenza, anche in relazione al disposto dell'articolo 67 della Costituzione, anche perché appare difficile affrontare su un piano puramente regolamentare il problema politico sottostante all'instabilità dei gruppi parlamentari. Dubbi sono stati altresì manifestati in ordine all'abolizione del Gruppo misto nonché all'ipotesi di conferire diritti diversificati in ragione della consistenza numerica dei gruppi.

Successivamente la Giunta ha dato mandato ai relatori Bressa e Liotta di istruire le questioni concernenti la costituzione dei gruppi parlamentari e la disciplina del passaggio dei deputati da uno ad altro gruppo.

Nella seduta del 23 febbraio 2000 è iniziata la discussione sullo schema predisposto dai relatori, onorevoli Bressa e Liotta, e consegnato ai componenti della Giunta nella seduta del precedente 9 febbraio.

Lo schema prevede, in sintesi:

— istituzione di gruppi (almeno trenta deputati) e componenti parlamentari (almeno dieci deputati, salva la componente delle minoranze linguistiche) e disciplina del loro scioglimento;

— previsione dello *status* di deputato non iscritto e conseguente soppressione del gruppo misto;

— individuazione dell'appartenenza di gruppi, componenti e deputati non iscritti allo schieramento di maggioranza o di opposizione, in occasione del voto sulla fiducia al Governo;

— divieto di passaggio dei deputati da uno ad altro gruppo o componente, al di fuori del caso in cui il gruppo o la componente abbia cambiato la propria collocazione politica rispetto al Governo;

— divieto di costituzione di nuovi gruppi e componenti nel corso della legislatura, salvo il caso di mutamento di denominazione o di fusione di più gruppi o componenti nell'ambito del medesimo schieramento parlamentare.

Anche in relazione a tale ipotesi sono stati ribaditi giudizi critici circa l'incostituzionalità e l'inefficacia della proposta, che lo schema dei relatori renderebbe ancor più restrittiva rispetto alle ipotesi iniziali limitando ulteriormente la facoltà di costituire gruppi nel corso della legislatura, laddove l'obiettivo della stabilità politica dovrebbe essere perseguito con iniziative di riforma costituzionale. È stato inoltre espresso il timore che iniziative regolamentari adottate dalla sola Camera possano riuscire inefficaci, risultando necessario ricercare — in questo come in casi analoghi — forme di coordinamento istruttorio con il Senato, trattandosi di interventi che interessano lo *status* del parlamentare.

Inoltre è stato segnalato come la rilevanza e la complessità delle modificazioni alla struttura dei gruppi e l'introduzione della figura del deputato non iscritto comportino la riscrittura di numerosi istituti del regolamento (norme per la composizione delle commissioni; contingentamento dei tempi; programmazione dei lavori). Sono state altresì rappresentate preoccupazioni per ipotesi volte ad introdurre vincoli nel rapporto fra parlamentare e gruppo nonché per le prospettive «bipolariste» alla base della proposta di riforma ⁽⁸⁷⁾.

La discussione presso la Giunta è ulteriormente proseguita nella seduta dell'8 marzo 2000. Uno dei due relatori, il deputato Bressa, dopo aver dato conto dell'avvio di contatti con la Giunta del Senato per la trattazione della questione, ha illustrato i contenuti della riformulazione del testo cui i relatori hanno proceduto a seguito delle osservazioni formulate nella precedente discussione. In particolare, è stata approfondita la questione relativa ai deputati che si siano astenuti in occasione della votazione sulla mozione di fiducia. Tale questione rileva infatti sotto due aspetti: il passaggio di gruppo e la composizione delle commissioni. A questo ultimo fine, i deputati appartenenti ai gruppi che si siano astenuti dal voto sulla fiducia al Governo nonché i deputati non iscritti,

i quali si siano astenuti dal voto o comunque non abbiano reso la dichiarazione di appartenenza sarebbero computati dal Presidente della Camera, chiamato a procedere alla ripartizione nelle commissioni, unitamente ai deputati appartenenti allo schieramento di opposizione. È stata, inoltre, nuovamente contemplata la possibilità di costituire nuovi gruppi nel corso della legislatura anche nel caso di fuoriuscita contestuale di almeno trenta deputati da un gruppo preesistente. È stato previsto, altresì, che i deputati iscritti ad un gruppo parlamentare possano passare ad altro gruppo purché nell'ambito dello stesso schieramento parlamentare. In merito alla dichiarazione politica di appartenenza è parso più opportuno prevedere che la stessa sia resa al Presidente della Camera.

L'altro relatore, il deputato Liotta, ha sottolineato che la questione della valutazione dei deputati non iscritti o astenuti dal voto sulla fiducia al Governo in relazione alla costituzione delle commissioni è questione particolarmente delicata: infatti alcuni Governi si sono formati in virtù dell'astensione di un consistente numero di deputati, ponendosi peraltro la difficoltà di individuare un criterio univoco per la valutazione dell'astensione dal voto ⁽⁸⁸⁾.

In ogni caso, il nucleo centrale del testo proposto dai relatori consiste nel divieto di costituire nuovi gruppi nel corso della legislatura e nel divieto, per il deputato che abbia votato in dissenso dal proprio gruppo di appartenenza, di passare ad un gruppo dello schieramento opposto. Allo stato, ulteriori questioni in corso di approfondimento da parte della Giunta per il Regolamento sono quelle relative alla disciplina dello scioglimento dei gruppi e delle componenti, allo *status* dei deputati non iscritti, alla distribuzione e alla permanenza dei deputati nelle commissioni, alla previsione di norme volte a conferire prerogative maggiori ai gruppi di maggiore consistenza numerica.

9 - Conclusioni: i problemi aperti

L'analisi del contesto politico-istituzionale che caratterizza l'evoluzione del ruolo e della posizione dei gruppi parlamentari evidenzia significative tendenze di sviluppo del sistema parlamentare, ma anche aspetti di malessere e contraddizione che dimostrano la transitorietà della fase che attraversano le istituzioni rappresentative.

Infatti, la crisi dei partiti tradizionali e delle ideologie, l'avvento sulla scena politica di nuovi soggetti, le spinte verso il cambiamento, le riforme elettorali, la polarizzazione degli schieramenti politici hanno pro-

dotto mutamenti sensibili nei comportamenti politici e pertanto nei modi di essere degli istituti della rappresentanza, con inevitabili riflessi sull'organizzazione e sul funzionamento della dialettica parlamentare.

D'altra parte, le linee di tendenza concernenti le nuove modalità di organizzazione dell'attività parlamentare manifestano, al contempo, sia punti di crisi da risolvere che possibili soluzioni per il futuro, nella prospettiva di una coerente razionalizzazione della produzione normativa.

In questo senso i regolamenti parlamentari, connettendosi in modo immediato con la Costituzione "materiale", costituiscono un indice empirico assai rilevante per comprendere le dinamiche dei cambiamenti istituzionali, anche con riferimento ai mutevoli rapporti che possono determinarsi tra potere legislativo e potere esecutivo in relazione alla funzione di indirizzo politico. L'importanza dello "snodo" costituito dai regolamenti parlamentari può essere valutata anche in una prospettiva storica, laddove le modifiche recate ai regolamenti hanno, di norma, consolidato i cambiamenti del sistema politico-istituzionale, anticipandone molto spesso i contenuti.

Ebbene, anche in questa occasione i regolamenti parlamentari rappresentano un osservatorio privilegiato per valutare il momento di transizione che registra il nostro sistema politico-istituzionale, attraverso in primo luogo il superamento del principio unanimistico che ha caratterizzato le modifiche i regolamenti parlamentari del 1971.

Si abbandona, ancorchè non totalmente, la logica consociativa dell'unanimità che aveva determinato un affievolimento oltre misura dell'efficienza del processo di decisione politica, per privilegiare la regola maggioritaria, in coerenza con la logica sottostante alla normativa elettorale e alla connessa evoluzione del sistema politico.

Per un primo bilancio del funzionamento delle riforme introdotte nella XIII legislatura al Regolamento della Camera, occorre porsi l'interrogativo se le innovazioni regolamentari introdotte costituiscono un primo importante segnale dell'inserimento del nostro ordinamento all'interno delle democrazie maggioritarie stabili o sono ancora il simbolo della faticosa transizione che deve far riferimento ad un riallineamento epocale non ancora concluso del sistema partitico.

Ebbene, la risposta non è univoca, evidenziandosi alcune contraddizioni — una parte della dottrina ha parlato addirittura di «strabismo»⁽⁸⁹⁾ — delle novelle regolamentari che da un lato cercano di anticipare le ipotesi di innovazione istituzionale discusse in Parlamento⁽⁹⁰⁾, mentre dall'altro fotografano il faticoso processo di ristrutturazione del sistema partitico.

Infatti, sotto il primo profilo, la riforma regolamentare del 1997 è intimamente connessa alla filosofia fatta propria dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, orientata a favorire la governabilità attraverso l'affermazione del principio della maggioranza e, al contempo, a garantire le opposizioni attraverso il riconoscimento di un apposito "Statuto". In luogo della «centralità del Parlamento» che aveva da tempo esaurito la sua spinta propulsiva, tende ad affermarsi una filosofia di omogeneizzazione alle democrazie occidentali che raccorda il corpo elettorale, da un lato, alla maggioranza ed al suo Governo e, dall'altro, alle opposizioni ⁽⁹¹⁾. Le riforme regolamentari, conseguenti al nuovo sistema elettorale ed anticipatrici delle riforme costituzionali, hanno quindi tentato di portare avanti i tre diversi livelli in cui si dispiega la dialettica parlamentare: il primo, in cui si colloca il confronto tra Governo, maggioranza ed opposizione; il secondo che vede protagonisti i gruppi parlamentari ma anche quelle forze politiche che, non avendo i numeri per costituirsi come tali, si organizzano come componenti politiche all'interno del gruppo misto; ed infine i singoli deputati ai quali sono stati riconosciuti adeguati spazi di iniziativa politica, rispetto al gruppo o allo schieramento di maggioranza o opposizione in cui militano.

Peraltro, come è noto, il percorso della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali si è interrotto nel corso della XIII legislatura, e dunque le riforme al Regolamento della Camera non hanno finora trovato una "copertura" costituzionale, né peraltro adeguato riscontro nell'ambito del regolamento del Senato, e sono pertanto il frutto di una coraggiosa opera di riforma posta in essere dalla Camera per adeguare le proprie regole di funzionamento a più razionali criteri di efficienza e alla necessaria coerenza con la normativa elettorale.

Dunque, in modo lento e tortuoso il nostro sistema politico si sta progressivamente adattando alle nuove regole di funzionamento che già oggi lo rendono molto diverso dal passato, pur senza delinearne una fisiologia compiuta, a fronte della solo apparente ed incompleta bipolarizzazione del quadro politico-parlamentare sinora prodotta dal nuovo sistema elettorale, dietro la quale si nasconde una persistente frammentazione del panorama politico.

Infatti, le novelle regolamentari presentano aspetti di contraddizione, peraltro non imputabili al "legislatore" parlamentare, bensì al contesto politico-istituzionale non ancora sufficientemente maturo in cui le riforme si sono innestate. Infatti, alla tendenza verso il bipolarismo della dialettica parlamentare — attraverso il conferimento di poteri agli schieramenti di maggioranza ed opposizione nel senso di un più forte ed

incisivo potere direzionale del Governo sui lavori parlamentari, ferma restando la previsione di adeguate garanzie per le minoranze — corrisponde la tendenza verso la frammentazione del panorama politico, con la legittimazione della costituzione all'interno del Gruppo misto di componenti politiche cui sono attribuite prerogative e facoltà.

Peraltro, la riforma regolamentare introdotta appare, sotto più di un profilo, incompleta recando evidenti incongruenze: si pensi alla disciplina sulla costituzione dei gruppi di cui all'articolo 14 che, al comma 2, fa riferimento al partito politico nella accezione della vecchia legge elettorale, mentre nel comma 5 riconosce la situazione determinata dalla nuova normativa elettorale. Parimenti, l'articolo 5 del Regolamento concernente la rappresentanza dei gruppi parlamentari nell'Ufficio di Presidenza viene adeguato alla sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, relativamente alla costituzione dei gruppi in deroga al requisito minimo previsto, che ha fatto venir meno il presupposto fattuale cui si riferivano le precedenti disposizioni dei commi 4 e 5 dell'articolo 5 del Regolamento; d'altra parte, non si è provveduto a modificare l'articolo 14, comma 2, che rimane nel corpo del regolamento, risultando però inapplicabile perché fa riferimento alla precedente normativa elettorale.

La sfida del cambiamento delle “regole del gioco” all'interno delle Camere è peraltro agli inizi, poiché sono stati soltanto avviati i cambiamenti che garantiscano la coerenza delle procedure con la logica del sistema elettorale maggioritario, superando la frammentazione dei gruppi e valorizzando l'istituzionalizzazione della maggioranza e dell'opposizione attraverso procedure che assicurino alla maggioranza la possibilità di approvare il programma di governo e alla opposizione la funzione reale di controllo e di indicazione delle politiche alternative ⁽⁹²⁾.

In questo senso, appare essenziale il superamento della attuale fase di transizione che caratterizza i gruppi parlamentari, il cui regime appare troppo “stretto” dalla frammentazione politica, dal rischio dell'individualismo dei comportamenti dei singoli parlamentari, dalla stratificazione nella attribuzione di poteri e prerogative (ai gruppi di maggioranza ed opposizione, ai gruppi «*uti singuli*» e alle componenti del Gruppo misto), dalla arretratezza della disciplina giuridica e dalla inapplicabilità di disposizioni regolamentari (si pensi, alla impossibilità di applicazione della norma di cui all'articolo 14, comma 2, del Regolamento, concernente l'autorizzazione alla costituzione di gruppi «in deroga» al requisito della consistenza minima).

A tale fine la Giunta per il Regolamento — raccogliendo l'invito della Commissione di indagine sui presunti fenomeni di “compravendita”

dei deputati — ha avviato una profonda riflessione sulla rinnovata identità dei gruppi, sulla loro natura e sulle procedure che devono guidarne il funzionamento e l'operatività all'interno delle Camere, anche in vista dell'adozione delle misure regolamentari atte a rendere stabile il quadro parlamentare uscito dal voto.

A tale riguardo, una soluzione da valorizzare potrebbe essere quella di affiancare al requisito numerico necessario per la costituzione di un gruppo anche un dato politico affinché i gruppi parlamentari risultino effettivamente espressione di partiti politici presentatisi alle elezioni⁹³: si potrebbe cioè prevedere l'obbligo che tanto i gruppi parlamentari che le componenti politiche presenti nel Gruppo misto siano comunque espressione di partiti politici presentatisi alle elezioni, così da rendere il requisito numerico non più di per sé sufficiente. Pertanto, in base ad una simile ipotesi, per costituire un gruppo parlamentare autonomo occorrerebbe non solo il raggiungimento di una consistenza numerica minima ma anche una univoca ed oggettivamente rilevabile identità politico-elettorale: i due criteri andrebbero pertanto considerati in modo complementare e non alternativo o subordinato.

Tale soluzione, affiancando il dato politico a quello numerico, favorirebbe il rafforzamento del legame tra forze politiche e gruppi parlamentari, e quindi tra circuito elettorale e circuito partitico. Essa, incentivando l'aggregazione di forze politicamente affini, contribuirebbe a ricondurre il fenomeno della mobilità parlamentare, pur senza vietarlo, entro il quadro politico uscito dalle urne, evitando così la costituzione di formazioni parlamentari prive di legittimazione elettorale. Tale ipotesi non contrasterebbe con l'articolo 67 della Costituzione poiché non negherebbe il diritto del parlamentare di cambiare gruppo quanto piuttosto ne circoscriverebbe l'ambito di applicazione non risultando consentita la formazione di gruppi parlamentari che, pur in possesso del dato numerico, non si siano presentati con tale identità al corpo elettorale e non abbiano da questo ricevuto una investitura politica⁽⁹⁴⁾.

In questa prospettiva, la compiuta affermazione del principio maggioritario nei regolamenti parlamentari — coniugato al principio garantista delle minoranze, come reale presidio del sistema democratico — appare essere il naturale corollario della normativa elettorale. La ricerca di soluzioni procedurali per governare il pluralismo dell'Assemblea — tanto più oggi esasperato in quanto riferito a coalizioni che secondo la logica elettorale si presumono compatte — dovrebbe comunque contemperare in modo equilibrato le esigenze dell'efficienza del procedimento (legittimata dal principio dell'alternanza) con l'esercizio li-

bero del mandato rappresentativo e la ricchezza della dialettica e del pluralismo politico ⁽⁹⁵⁾.

Ciò al fine di non sacrificare il ruolo del Parlamento che deve recuperare la posizione centrale e qualificante attribuita dalla Costituzione valorizzando l'efficienza e l'efficacia della decisione, e concentrando la propria attenzione alla legislazione di principio — e dunque al “cuore” dei problemi — in ossequio al processo di trasformazione del sistema delle fonti avviato nella XIII legislatura che, attraverso la delegazione legislativa e la delegificazione, ha assegnato alla legge ordinaria un ruolo ridotto in ordine alla disciplina di dettaglio, ma più congruo e decisivo in relazione alla individuazione delle soluzioni dei problemi più importanti del Paese.

In questo quadro risulta fondamentale il ruolo dei gruppi parlamentari come naturale e necessaria proiezione dei partiti in Parlamento, in possesso di una soggettività istituzionale di iniziativa e rielaborazione in grado di tradurre la propria attività politica in scelte normative immediatamente vincolanti sul piano dell'ordinamento giuridico generale, sia svolgendo un penetrante ruolo di progettazione politica — in raccordo costante con i partiti, ma in modo più autonomo rispetto al passato a causa della crisi di rappresentatività di questi ultimi — sia ricoprendo una funzione di raccordo e di coordinamento tra le forze politiche facenti parte dello stesso schieramento elettorale. Tale impostazione potrebbe comportare una rivalutazione della istituzione parlamentare, come sede in cui ogni coalizione elettorale possa misurare la propria identità ed elaborare la strategia politica comune, attraverso il fondamentale contributo di mediazione e coordinamento offerto dai gruppi parlamentari; ciò affinché i “poli” si trasformino da semplici coalizioni elettorali in movimenti politici compatti ed unitari, in cui i partiti — tramite i gruppi parlamentari — svolgano i compiti assegnati dall'articolo 49 della Costituzione di individuazione e traduzione sul piano normativo delle istanze politico-sociali — evitando i rischi della disaggregazione e della parcelizzazione del quadro politico — e ai singoli parlamentari vengano riconosciuti adeguati spazi di intervento per l'esercizio del mandato (nell'ambito dell'ordinamento parlamentare nonché in termini di partecipazione del parlamentare alla vita politica ed alle scelte del suo partito e del suo gruppo), con ciò senza favorire una eccessiva semplificazione bipolare della complessa dialettica politica nonché una visione individualistica della rappresentanza parlamentare.

Tale prospettiva appare incoraggiata dal nuovo regolamento della Camera che, recependo in tal senso le indicazioni sottostanti al nuovo si-

stema elettorale, ha anticipato gli ancora incerti esiti del processo di revisione costituzionale, ispirandosi al principio della separazione dei compiti tra una maggioranza che governa ed una opposizione che controlla proponendosi in termini alternativi.

Note

(¹) Sulla fase di transizione e di instabilità che caratterizza da tempo il quadro politico-istituzionale italiano si veda TRAVERSA S., CASU A. (a cura di), *Il parlamento nella transizione*, Milano, 1998.

(²) Così la Relazione della Giunta per il Regolamento sulla riforma del 1971 del Regolamento della Camera, in *Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Camera dei deputati, 1971, p. 10.

(³) Al riguardo, si veda MANETTI M., «Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo», in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1998, p. 413.

(⁴) Cfr. LANCHESTER F., *Intervento* al Seminario sulla revisione costituzionale svolto alla LUISS il 20 marzo 1998 in tema di «La riforma del regolamento della Camera dei deputati», in PANUNZIO S.P. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, p. 246.

(⁵) Così VERZICHELLI L., «I gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni», in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, 1996, p. 410.

(⁶) Così PAPPALARDO A., «Dal pluralismo polarizzato al pluralismo moderato. Il modello di Sartori e la transizione italiana», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXVI, n. 1, pp. 103-145.

(⁷) Il Regolamento della Camera (art. 14, comma 1) stabilisce che per costituire un gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati. Peraltro, l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti purchè 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 e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti li lista validi (art. 14, comma 2).

(⁸) Si veda, al riguardo, DE CARO BONELLA C., «I gruppi parlamentari nella XII legislatura», in *Rassegna parlamentare*, 2, 1996, p. 360 ss.

(⁹) Così CURRERI S., «I gruppi parlamentari nella XIII legislatura», in *Rassegna parlamentare*, 2, p. 264.

(¹⁰) Sulle funzioni e la natura giuridica dei gruppi parlamentari cfr., tra gli altri, SAVIGNANO G., *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965; PIZZORUSSO A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969; RESCIGNO G.U., «Gruppi parlamentari», in *Enciclopedia del diritto*, 1970; COCCO F., «La costituzione dei gruppi parlamentari», in *Democrazia e diritto*, 1977; MARRA D., «La riforma del regolamento della Camera», in *Quaderni costituzionali*, 1983; RIDOLA P., «Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico», in *Scritti in onore di Crisafulli*, II, Padova, 1985; GATTI C., *I gruppi parlamentari nella Germania Occidentale*, Milano, 1986; NEGRI G., CIAURRO L., «Gruppi parlamentari», in *Enciclopedia giuridica*, 1989; COTTA M., *Gruppi parlamentari tra democrazia concertata e maggioritaria*, 1989; MARTINES T., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992; CARDARELLI L., «La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere», in *Diritto e società*, 1993. Sulla posizione costituzionale dei partiti e sulla «loro capacità di agire come perno del rapporto tra democrazia e pluralismo». Cfr. RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, p. 123.

(¹¹) Cfr. CURRERI S., *op. cit.*, p. 265.

(¹²) Cfr. al riguardo AMATO G., «Il dilemma del principio maggioritario», in *Quaderni costituzionali*, 1994, 2, pp. 171 ss.; LABRIOLA S., «Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 107, 1995, p. 51 ss.; FROSINI V., «Sui rapporti tra maggioranza e minoranza nelle Assemblee parlamentari», in *Rass. parl.*, 1997, n. 3, p. 547 ss.

(¹³) Così BIENTINESI F., «Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati», in *Diritto pubblico*, 2, 1998, p. 511.

(¹⁴) Si veda la premessa del Presidente della Camera dei deputati, on. Luciano Violante, al volume che raccoglie i lavori preparatori relativi alle *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII legislatura, 1998, p. XI.

(¹⁵) Sulla necessità di una profonda razionalizzazione del procedimento legislativo nell'ambito di un contesto deteriorato si veda PALANZA A. e POSTERARO F., «Tendenze recenti nella formazione delle leggi: una nota introduttiva», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/3, 1995, Camera dei deputati, pp. 35-50.

(¹⁶) Così LANZALACO L., «Il nuovo regolamento della Camera: una risorsa dopo la Bicamerale», in *Il Mulino*, n. 5, 1998, p. 884.

(¹⁷) Peraltro, nell'ambito della riforma regolamentare, le esigenze di attenzione verso i singoli eletti non si sono limitate alla fase organizzativa interna dei lavori della Camera, ma si sono proiettate anche verso l'esterno, cercando di favorire e valorizzare il radicamento del rappresentante nel suo collegio elettorale: è stato infatti ribadito l'obbligo — già stabilito dall'abrogato articolo 25-bis, ma di rado ri-

spettato — di riservare una settimana di sospensione dei lavori della Camera, destinata allo svolgimento delle altre attività inerenti al mandato parlamentare.

(18) Così MANETTI M., *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1998, p. 414.

(19) Per l'affermazione che il procedimento, nella riforma regolamentare, diventa «quasi un rito inutile» v. RIDOLA P., *Intervento al Seminario sulla revisione costituzionale svolto alla LUISS il 6 febbraio 1998 in tema di «Bicameralismo e procedimento legislativo»*, in PANUNZIO S.P. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, p. 176.

(20) Così CECCANTI S., «Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante», in *Quaderni costituzionali.*, 1, 1998, p. 169.

(21) Articoli 23, comma 6, per il programma e 24, comma 2, per il calendario.

(22) Articoli 23, comma 6, e 24, comma 2.

(23) La questione è sorta presso la VI Commissione (Finanze), in data 22 luglio 1999, nel corso dell'esame della proposta di legge Berlusconi ed altri n. 6062, recante abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni, la cui iscrizione nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea era stata chiesta da gruppi d'opposizione. Nella circostanza, il problema venne risolto in sede di accordo politico presso la Commissione attraverso la revoca dell'abbinamento di tale proposta di legge con altre d'iniziativa della maggioranza. Il problema si è ripresentato presso la I Commissione (Affari costituzionali) nel corso dell'esame delle proposte di legge Pisanu ed altri n. 6386, Crema ed altri n. 6389 e Soda ed altri n. 6443, recanti l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla corruzione politica. Nella seduta della Commissione del 19 gennaio 2000, dovendo questa procedere alla scelta del testo base, è stato infatti eccettuato che l'adozione di un testo base diverso da quello della proposta di legge presentata dall'opposizione avrebbe inciso sull'osservanza della quota di argomenti ad essa riservata nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del Regolamento, nella quale era prevista la trattazione delle proposte recanti istituzione di una Commissione d'inchiesta sui comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi.

Le questioni sollevate si fondano sul presupposto che dalle norme regolamentari istitutive della riserva di tempi e argomenti in favore delle opposizioni discenda la configurazione dell'esame dei progetti di legge iscritti nel programma e nel calendario sulla base di tale riserva come procedimento speciale, caratterizzato da limitazioni rispetto all'uso di taluni strumenti e istituti previsti in via generale nella disciplina regolamentare del procedimento legislativo.

In tale prospettiva, la specialità del procedimento — rispondente alla *ratio* di garantire ai gruppi d'opposizione il dibattito e la deliberazione parlamentare sui progetti da loro segnalati — si sostanzierebbe nell'impraticabilità di alcuni strumenti procedurali diretti a rinviare o a precludere la deliberazione definitiva sul merito dei progetti medesimi, ovvero a modificare in maniera sostanziale il contenuto di tali progetti rispetto al testo originario al quale si riferisce la richiesta

dei suddetti gruppi. Gli istituti che potrebbero venire in considerazione al riguardo sono: l'abbinamento con altri progetti di legge, la scelta del testo base, le richieste di rinvio alla Commissione e altre proposte sull'organizzazione del procedimento, le questioni pregiudiziali e sospensive.

(²⁴) Nelle riunioni del 15 e 27 gennaio, 9 febbraio 2000.

(²⁵) La Giunta del Regolamento ha ritenuto che, ai fini di un adeguato contemperamento dei due principi, fermo restando che le presidenze delle commissioni sono tenute ad abbinare d'ufficio — ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento — i progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori all'interno della quota riservata alle opposizioni con quelli identici o vertenti su materia identica, debba comunque essere promossa l'adozione del progetto di legge su cui verte la richiesta dei gruppi di opposizione quale testo base per la successiva attività istruttoria da parte della commissione stessa, salvo che la commissione, con l'assenso dei rappresentanti dei suddetti gruppi, non decida la redazione di un testo unificato. Nel caso non si realizzino condizioni politiche tali da consentire che si proceda in tal senso, la presidenza, quando ne sia fatta espressa richiesta, potrà revocare l'abbinamento effettuato affinché la commissione possa proseguire l'esame in sede referente del progetto di legge indicato dai gruppi di opposizione interessati.

(²⁶) Per quanto riguarda l'effettività delle previsioni formulate in sede di programmazione, al 31 dicembre 1999, il tasso medio di attuazione dei singoli calendari, pari al 58,1 per cento negli anni precedenti, è stato del 92,51 per cento nel 1998, mentre è risultato in flessione nel 1999 (77,84 per cento). Quanto alla quota riservata ai gruppi di opposizione, calcolata per disposizione regolamentare sui tempi di esame stimati al momento della definizione del calendario, essa è stata in media pari al 23,3 per cento nel 1998 e nel 1999, per i programmi, e pari al 28,8 per cento nel 1998 e al 28,35 per cento nel 1999, per i calendari. Tenendo conto dei tempi effettivamente utilizzati, tale quota è pari al 19,59 per cento nel 1998 per cento e al 22,57 per cento nel 1999. Gli argomenti iscritti nel calendario dei lavori su richiesta dei gruppi di opposizione sono stati 23 nel 1998 e nel 1999; i progetti di legge deliberati dall'Assemblea sono stati 9 nel 1998 e 12 nel 1999; 17 sono stati i progetti di legge esaminati dall'Assemblea nel testo dell'atto al quale era riferita la richiesta dei gruppi di opposizione (di cui 6 esaminati con relazione contraria della commissione) e 18 i progetti di legge per i quali la commissione ha proceduto all'abbinamento. Fonte: Camera dei deputati, Servizio Assemblea e Ufficio del Regolamento.

(²⁷) L'articolo 79, comma 4, prevede, al riguardo, che nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: *a*) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; *b*) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; *c*) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per

conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

(28) Così LANZALACO L, *op. cit.*, p. 885.

(29) Al 31 dicembre 1999 le richieste di dati o di relazione tecnica al Governo o ad altri soggetti istituzionali (art. 79, commi 4, 5 e 6) hanno riguardato 22 progetti di legge, per complessive 24 richieste: 18 sono state le richieste al Governo, di cui 2 inevase; 6 quelle dirette ad altri soggetti istituzionali, tutte evase. Fonte: Camera dei deputati, Servizio Assemblea e Ufficio del Regolamento.

(30) Così LANCHESTER F, in *Intervento* al Seminario sulla revisione costituzionale svolto alla LUISS il 20 marzo 1998 in tema di «La riforma del regolamento della Camera dei deputati» in PANUNHOS P. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, p. 246, il quale ha segnalato che il Comitato, nella prima fase, si è prevalentemente occupato, ai sensi dell'articolo 96-bis del Regolamento, di disegni di legge di conversione di decreti-legge causando il raddoppio del carico di lavoro delle commissioni competenti per materia.

(31) Il comma 6-bis dell'articolo 16-bis, approvato dall'Assemblea il 20 luglio 1999, prevede altresì che i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o delegificazione siano obbligatoriamente rimessi al parere del Comitato per la legislazione. Nella stessa circostanza è stato approvato l'articolo 96-ter, che attribuisce a un quinto dei componenti della competente commissione la possibilità di chiedere la pronuncia del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo trasmessi per l'espressione del parere parlamentare.

Per quanto riguarda l'attività del Comitato si segnala che, al 31 dicembre 1999, il medesimo ha espresso 111 pareri di cui: 65 su disegni di legge di conversione di decreti-legge (art. 96-bis, comma 1); 34 su progetti di legge, su richiesta delle commissioni (art. 16-bis, comma 4); 11 su progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa (art. 16-bis, comma 6-bis). Fonte: Camera dei deputati, Servizio Assemblea e Ufficio del Regolamento.

(32) Cfr. CECCANTI S., *op. cit.*, p. 170.

(33) Inoltre, si prevede che gli strumenti diversi dai progetti di legge (sindacato ispettivo, mozioni, risoluzioni) presentati dalle opposizioni siano collocati di norma al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione (art. 24, comma 3).

(34) I progetti di legge cui sono state presentate relazioni di minoranza nel biennio 1998-99 sono state 37; il numero complessivo delle relazioni di minoranza presentate 60, di cui 20 recanti un testo alternativo. 9 sono stati i casi in cui i relatori di minoranza hanno usufruito di tempi complessivi superiori a quelli dei relatori di maggioranza. Fonte: Camera dei deputati, Servizio Assemblea e Ufficio del Regolamento.

(35) Sull'interpretazione di tale norma, si veda, da ultimo, la seduta della Giunta per il regolamento in data 8 giugno 2000.

⁽³⁶⁾ Le interpellanze urgenti (ex articolo 138-*bis* del Regolamento) si sono rivelate particolarmente efficaci, in ragione dello specifico regime procedurale che ne consente la trattazione in tempi brevi (entro le quarantotto ore dalla presentazione) e certi (seduta pomeridiana del giovedì). La presentazione di tali strumenti è consentita sia ai presidenti dei gruppi parlamentari, sia ai deputati nel numero minimo di trenta per ciascun atto, entro limiti quantitativi predeterminati (due al mese per ciascun gruppo e una per ciascun deputato). Il 1999 ha fatto registrare un significativo aumento del numero degli atti di questa natura conclusi rispetto al 1998 (202 contro 156): le relative sedute sono state 29 nel 1998 e 32 nel 1999.

Anche per le interrogazioni a risposta immediata in Assemblea si registra una tendenza all'incremento del ricorso all'istituto, con 29 sedute nel 1998 e 35 nel 1999, contro le 18 del 1997 e le 3 del 1996. Al riguardo, si segnala che le sedute svolte sono state in numero maggiore rispetto a quelle previste dal regolamento per ciascun calendario (65 contro 56 dal 26 novembre 1997, ossia circa 4 sedute al mese invece di 3). Fonte: Camera dei deputati, Servizio Assemblea e Ufficio del Regolamento.

⁽³⁷⁾ Tale ipotesi prevede che lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata dirette al Presidente del Consiglio dei ministri abbia luogo una volta al mese, nelle restanti settimane continuando a svolgersi le interrogazioni a risposta immediata dirette ai ministri, secondo le vigenti disposizioni regolamentari. Alla procedura delle interrogazioni dirette al Presidente del Consiglio dei ministri parteciperebbero tutti i gruppi e quattro componenti politiche del gruppo misto, scelte a rotazione. Ciascun gruppo e le componenti politiche partecipanti indicherebbero in precedenza i settori dell'attività politico-amministrativa del Governo su cui intendano rivolgere un quesito di carattere politico generale, poi formulato, nel corso della seduta, dal presidente del gruppo o dal rappresentante della componente politica, ovvero da un deputato che rivesta la carica di presidente o di segretario di partito. Per esporre il proprio quesito e replicare, l'interrogante disporrebbe complessivamente di quattro minuti. Il Presidente del Consiglio dei ministri risponderebbe per non più di quattro minuti. Per i quesiti formulati dai rappresentanti delle componenti politiche del gruppo misto, i termini indicati ai precedenti periodi sarebbero ridotti a tre minuti.

⁽³⁸⁾ In quella occasione l'Ufficio di Presidenza della Camera prese atto della permanenza del gruppo della Sinistra Indipendente, sceso da 20 a 19 deputati. Nel dibattito e nella deliberazione assunta furono peraltro richiamate ragioni di natura politica che esulano dalla sfera della stretta interpretazione giuridica; e comunque, quel precedente si inquadra in un momento storico in cui vigeva ancora il sistema elettorale proporzionale.

⁽³⁹⁾ Soccorrerebbe, in tal caso, una non meno legittima interpretazione teleologica del comma 2, volta a consentire che ne sia conseguita la *ratio* ispiratrice, particolarmente importante in una così delicata materia, quella cioè di tutelare l'interesse alla rappresentanza politica di tutti i gruppi sostenuti da un elevato consenso elettorale. Peraltro, il sistema elettorale, con la commistione tra principio maggioritario e proporzionale che ne pervadono le norme, non giusti-

ficherebbe comunque una pretesa totale discontinuità rispetto ai precedenti regolamentari prodottisi nelle legislature passate. Del resto — è stato affermato — lo stesso Regolamento del Senato, nel disciplinare lo scioglimento dei gruppi per il venir meno del requisito numerico minimo, fa salva la possibilità di deroga, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, pienamente operante e praticabile anche sotto l'imperio della nuova legge elettorale.

In sostanza, dall'assenza di una espressa norma regolamentare — e quindi sulla base di un classico argomento *ex silentio* — si dedurrebbe la seguente conclusione: che cioè, non essendo esplicitamente previsto alla Camera lo scioglimento dei gruppi che perdono, in progresso di tempo, il requisito numerico prescritto dal regolamento, i gruppi, una volta costituiti, permarrebbero indefinitamente nella legislatura, indipendentemente dalle vicende alle quali possano andare incontro. In tal senso, nel caso di un gruppo avente una consistenza politica dimostrata in sede elettorale e costituitosi fin dall'inizio della legislatura, procedere alla sua soppressione in assenza di una norma espressa in tal senso, e solo sulla base di una discutibile interpretazione estensiva, potrebbe apparire assai discutibile. Cfr. il dibattito sul punto in Giunta per il regolamento, nella riunione del 23 gennaio 1997, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, pp. 6 e 7.

⁽⁴⁰⁾ Tale fattispecie si è verificata per lo scioglimento dei gruppi del Centro Cristiano Democratico e dell'Unione Democratica della Repubblica. Analoga fattispecie ha riguardato anche i gruppi «Rinnovamento Italiano» (gennaio 1997) e «I Democratici» (maggio 2000) che però, reintegrando in tempo utile il numero minimo di deputati previsto dal Regolamento, hanno evitato lo scioglimento (peraltro, il gruppo di «Rinnovamento Italiano» è stato successivamente dichiarato sciolto nel febbraio 1999).

Peraltro, un'ipotesi simile si era già verificata nella XII legislatura in relazione allo scioglimento del gruppo parlamentare della Lega Italiana Federalista che, sceso al di sotto del quorum di venti deputati in data 29 marzo 1995, rimase «in vita» fino al 13 luglio 1995 — data in cui fu dichiarato lo scioglimento del gruppo medesimo — benchè fosse già ridotto nella consistenza minima. Peraltro, in tale occasione la variazione della consistenza numerica del gruppo a seguito del passaggio alcuni deputati ad altro gruppo, determinò lo scioglimento «automatico» del gruppo senza che fosse sottoposta la questione all'apprezzamento di alcun organo collegiale (in particolare all'Ufficio di Presidenza), ma attraverso una semplice comunicazione resa dalla Presidenza all'Assemblea.

⁽⁴¹⁾ Si è affermata infatti l'interpretazione rigorosa del comma 1 dell'articolo 14 del Regolamento, nel senso dello scioglimento del gruppo disceso al di sotto del numero minimo di componenti richiesto, tanto più che, laddove fosse accolta l'interpretazione dell'articolo 14, comma 1 del regolamento con esclusivo riferimento al momento costitutivo del gruppo, tale tesi, portata alle estreme conseguenze, consentirebbe l'esistenza anche di un gruppo con un solo deputato, con tutti gli effetti negativi che questo potrebbe comportare, anche sotto il profilo della proliferazione dei gruppi parlamentari e della conseguente ingovernabilità dell'istituzione parlamentare.

⁽⁴²⁾ Cfr., al riguardo, il paragrafo successivo.

(43) In quella occasione l'intervallo di tempo intercorso tra il venir meno delle condizioni per la permanenza del gruppo e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza è stato dovuto alla novità del caso nella XIII legislatura e dall'esigenza di sottoporre la questione alla Giunta per il Regolamento, che la esaminò nelle sedute del 16, 23 e 28 gennaio 1997.

(44) Così deliberò l'Ufficio di Presidenza nella riunione del 4 ottobre 1983.

(45) Cfr. la deliberazione adottata dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 9 luglio 1987.

(46) Al riguardo, l'Ufficio di Presidenza prese atto di tale situazione nella riunione del 5 novembre 1991.

(47) Così l'Ufficio di Presidenza nella riunione del 30 aprile 1992.

(48) Peraltro, in sede di Giunta per il Regolamento — che rilevò la necessità di procedere ad un adeguamento al vigente sistema elettorale di stampo prevalentemente maggioritario delle norme del Regolamento della Camera, concepito invece per un sistema elettorale di tipo proporzionale — accanto alle argomentazioni volte a dimostrare l'inapplicabilità della norma in questione in mancanza dei suoi presupposti, incompatibili con le vigenti norme elettorali informate prevalentemente al principio maggioritario, non sono mancate le prese di posizione favorevoli all'applicabilità della disposizione regolamentare in questione alla nuova legislazione elettorale, attraverso un adeguamento interpretativo delle condizioni ivi previste, peraltro con motivazioni diverse e tra loro contrastanti. È stato sostenuto, in particolare, che due delle condizioni previste dal comma 2 dell'articolo 14 appaiono applicabili anche con il nuovo sistema elettorale; laddove un gruppo deve infatti rappresentare un partito organizzato nel paese che abbia conseguito trecentomila voti di lista validi sul piano nazionale, si deve ritenere che tale condizione sia verificabile sulla base del voto per la parte proporzionale.

Gli altri due criteri comporterebbero una qualche difficoltà tuttavia superabile. Occorrerebbe infatti rapportare i venti collegi previsti dalla norma regolamentare ai collegi uninominali o alle circoscrizioni. Con un'interpretazione adeguatrice si potrebbe cogliere la *ratio* della disposizione che è quella di individuare un partito organizzato nel paese che intende partecipare con proprie liste alla competizione su base nazionale. Quanto alla condizione del conseguimento di un quoziente in un collegio, si potrebbe interpretarla in senso letterale oppure attuarne una trasposizione sostanziale per verificare l'adeguata rappresentatività della formazione. In tal senso, potrebbe essere valutata la sussistenza dei due criteri ancora applicabili e considerata in senso ampio l'applicabilità degli altri due.

È stato altresì osservato che l'articolo 14 del Regolamento va esaminato nel suo complesso, giacchè esso ha una sua organicità. La mancata applicazione del comma 2 di tale articolo potrebbe poi compromettere la piena applicazione del comma 1, dal momento che le due disposizioni sono tra loro connesse. Andrebbero dunque individuati criteri di equipollenza, laddove peraltro il comma 2 dell'articolo 14 prevede criteri che sono, in parte, perfettamente trasferibili nella nuova situazione: è, ad esempio, il caso dei requisiti della organizzazione del partito nel paese e del conseguimento dei trecentomila voti di lista validi.

È stato poi sostenuto che la norma regolamentare in questione ha conosciuto nel tempo una evoluzione che ha teso a far venir meno l'iniziale carattere di eccezionalità del riconoscimento dei gruppi minori: in tal senso, è apparso eccessivo sostenere che il comma 2 dell'articolo 14 non sia oggi operante. Inoltre, le condizioni richieste dalla norma potrebbero essere applicate non per equipollenza ma per analogia. In questo quadro, i criteri potrebbero essere trasposti nella nuova situazione, con la sola avvertenza che per venti collegi devono intendersi venti circoscrizioni come sono definite nella nuova legge elettorale. In tal senso, i requisiti in questione potrebbero risultare soddisfatti qualora le liste siano state presentate in un numero sufficiente di circoscrizioni, ad esse siano collegate candidature nei collegi uninominali e che in questi ultimi sia stato eletto almeno un deputato; potrebbe inoltre rimanere valido il requisito del conseguimento dei trecentomila voti. Cfr. la discussione svoltasi sul punto presso la Giunta per il regolamento, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 27 aprile 1994, pp. 3-7.

⁽⁴⁹⁾ Tale decisione fu poi comunicata all'Assemblea nella seduta del 29 aprile 1994.

⁽⁵⁰⁾ A sostegno della richiesta di autorizzazione alla costituzione del gruppo parlamentare di Rifondazione Comunista, il deputato Francesco Giordano manifestò l'esigenza di poter illustrare l'istanza presentata. Nell'ambito dell'audizione disposta dall'Ufficio di Presidenza della Camera in data 14 ottobre 1998, il deputato Giordano richiese l'autorizzazione alla permanenza autonoma del gruppo seppur privo del requisito numerico, sussistendo le condizioni previste dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento. A suo dire, il gruppo avrebbe rappresentato un partito — il Partito della Rifondazione Comunista — organizzato e presente in tutto il Paese con strutture regionali, provinciali e territoriali, nonché con rappresentanze consiliari in Regioni, Province e Comuni. La richiesta — è stato affermato — era corredata dai requisiti elettorali, avendo il partito della rifondazione comunista, nelle elezioni del 21 aprile 1996, registrato nella quota proporzionale 3.213.748 voti e nella quota maggioritaria 12 seggi, per complessivi 35 deputati.

Circa poi l'obiezione che le condizioni richieste dal comma 2 dell'articolo 14 attengono ad una legge elettorale, non più in vigore, se tale osservazione corrisponde al vero — è stato affermato — d'altra parte, pur traslando la nuova legge elettorale nella norma in questione, tutti i requisiti, anche da un punto di vista di rappresentanza elettorale, dovrebbero essere rispettati. In tal senso, non sarebbe accoglibile l'interpretazione che vuole l'inapplicabilità del comma 2 poiché fa riferimento ad una legge elettorale superata poiché se così fosse, ci si troverebbe di fronte ad una norma non scritta che discrezionalmente viene usata in contrapposizione ad una norma scritta e vigente e che è tale anche perché non è stata a tutt'oggi modificata. Questo sarebbe tanto più vero se si pensa che le modifiche apportate nel 1997 al Regolamento non contemplano modificazioni inerenti al comma 2 dell'articolo 14, e dunque si dovrebbe ritenere che la norma sia in vigore, dato che la Giunta per il Regolamento — pur intervenendo con esplicite modificazioni alla disciplina sui gruppi parlamentari — nel tempo non ha

manifestato la volontà di modificare normativamente la norma in questione. Pertanto, la formulazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento — ovvero il testuale «può» — deve interpretarsi non nel senso che l'Ufficio di Presidenza, in presenza di tutti i requisiti prescritti per la costituzione di un gruppo che non possieda il numero minimo diventi deputati, possa «arbitrariamente» negare l'autorizzazione, ma esclusivamente nel senso che si debba limitare a verificare l'esistenza o meno di detti requisiti, essendo essa l'unica condizione necessaria per l'autorizzazione in questione.

⁽⁵¹⁾ Il deputato dimissionario deve infatti comunicare a quale gruppo intenda aderire. Qualora non indichi un altro gruppo, ovvero qualora il gruppo indicato non ne accetti l'adesione, il deputato è iscritto al Gruppo misto.

⁽⁵²⁾ Così LUPO N., «Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo "a Costituzione invariata"», in *Gazzetta Giuridica Giuffrè*, n. 37, 1997, p. 2.

⁽⁵³⁾ Così DI CIOLO V. e CIAURRO L., *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari, Appendice di aggiornamento, al 31 marzo 1998, del volume Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 1998, Milano, pp. 36-37.

⁽⁵⁴⁾ Così si afferma nella relazione di accompagnamento alla proposta di modificazione al regolamento della Giunta, Doc. II n. 8.

⁽⁵⁵⁾ A tal fine, sono stati proposti i seguenti criteri per l'autorizzazione alla costituzione di gruppi composti da meno di venti deputati: a) la rappresentanza di movimenti o partiti politici organizzati nel Paese; b) 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; c) il raggiungimento di un *quorum* di almeno trecentomila voti di lista validi e l'elezione di almeno un deputato nei collegi uninominali. Tali requisiti minimi — a giudizio del proponente — sono stati previsti per assicurare che le richieste di costituire gruppi parlamentari siano limitate a quei parlamentari appartenenti a formazioni dotate di una consistenza politica reale e rilevante sul piano nazionale.

⁽⁵⁶⁾ La proposta di modificazione al Regolamento Doc. n. 8, presentata il 25 luglio 1996 e poi riformulata nella seduta del 27 febbraio 1997, venne esaminata dall'Assemblea nelle sedute del 29 luglio 1996 e del 24 luglio 1997, in cui furono illustrate le proposte di principi e criteri direttivi presentate ai sensi dell'articolo 16, comma 3-*bis*, del Regolamento, poste successivamente in votazione nella seduta del 31 luglio.

⁽⁵⁷⁾ Così si afferma nella relazione illustrativa della proposta di modificazione al regolamento in questione, Doc. II, n. 20.

⁽⁵⁸⁾ Così definito da DI CIOLO V., CIAURRO L., *op. cit.*, pp. 34-35, secondo cui tale figura rappresenta «una sorta di semicapogruppo, con funzioni più che altro di tipo consultivo».

⁽⁵⁹⁾ A tale riguardo, si segnala che non ha avuto seguito la proposta dei deputati Piscitello, Danieli e Scozzari, respinta dall'Assemblea in data 31 luglio 1999, che mirava a prevedere che il presidente del Gruppo misto debba co-

munque rappresentante le esigenze di tutte le componenti del Gruppo misto. A favore di questa ipotesi DI CIOLO V., CIAURRO L., *op. cit.*, p. 35.

⁶⁰ Le modifiche apportate sul punto al Regolamento della Camera riguardano gli artt. 24, comma 7 (contingentamento dei tempi); gli artt. 83, comma 1, 85, commi 5 e 7, 116, comma 3, 118-*bis*, comma 4, 125, comma 2 (interventi nelle discussioni).

(⁶¹) Sulla nozione di “regolamenti minori” delle Camera cfr. CRISAFULLI V., «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1960, pp. 775-810; PIZZORUSSO A., «Delle fonti del diritto: art. 1-9», in *Commentario del codice civile*, Bologna, 1977, pp. 403-425; FLORIDIA G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p. 412 ss.; MANETTI M., «Regolamenti parlamentari», in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1989, vol. XXXIX, pp. 638-682; MORETTI R., «Commento all'art. 64 della Costituzione», in *Commentario breve alla Costituzione*, (a cura di) Crisafulli V., Paladin L., Padova, 1990, pp. 386-395; MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, pp. 138-146; FLORIDIA G., SORRENTINO F., «Regolamenti parlamentari», in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1992, vol. XXVI, pp. 1-28.

(⁶²) Articolo 15-*bis*, comma 1 (rappresentanza negli organi direttivi del Gruppo); articolo 15-*bis*, comma 2 (ricorso contro deliberazioni degli organi direttivi del Gruppo).

(⁶³) Sono stati avanzati dubbi sulla non agevole definizione di «fondamentale diritto politico», cfr. LUCIANI M., in *Intervento al Seminario sulla revisione costituzionale svolto alla LUISS il 20 marzo 1998* in tema di «La riforma del regolamento della Camera dei deputati», in PANUNZIO S.P. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, p. 247.

(⁶⁴) Conseguentemente, non spetta alla Presidenza della Camera esercitare alcuna forma di controllo o di sindacato sulle decisioni degli organi direttivi del gruppo, riguardanti la composizione di esso ossia la determinazione dei deputati che abbiano titolo ad esservi iscritti. Le decisioni sull'appartenenza o meno di deputati ai gruppi parlamentari attengono infatti alla libera determinazione dei gruppi medesimi, i quali possono provvedere a disciplinare la materia con i propri regolamenti interni o statuti, la cui applicazione compete agli organi del gruppo medesimo, e l'osservanza delle cui disposizioni non è soggetta a sindacato da parte del Presidente della Camera o dell'Ufficio di Presidenza. Infatti, per quanto concerne le decisioni sull'ammissione o l'esclusione di deputati, la Presidenza della Camera si limita a prendere atto delle comunicazioni in proposito inviate dal soggetto che rappresenta il gruppo nei rapporti interni all'organo parlamentare, dandone annuncio all'Assemblea senza poter esercitare alcun controllo sulla legittimità dei relativi presupposti o sulla regolarità del procedimento seguito alla stregua delle norme interne del gruppo medesimo. In tal senso si richiamano i precedenti del 18 settembre 1996 (comunicazione all'Assemblea dell'espulsione dell'on. Pivetti dal Gruppo della Lega Nord per l'indipendenza della Padania),

del 15 maggio 1996 (esclusione dell'on. Malavenda dal gruppo di Rifondazione comunista -Progressisti) e del 10 maggio 2000 (esclusione dei deputati Cimadoro e Veltri dal Gruppo de «I Democratici»).

(⁶⁵) Infine, si voleva cogliere l'occasione per adeguare la disciplina del contingentamento dei tempi per la discussione del Documento di programmazione economico-finanziaria, dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, del rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato e del disegno di legge di assestamento, che la riforma del 1997 aveva mantenuto immutata. In questo modo, sarebbe stato esteso anche a queste discussioni il metodo di ripartizione dei tempi fra i gruppi parlamentari stabilito, in via generale, dall'articolo 24, commi 7, 8, 9 e 10, del Regolamento.

(⁶⁶) La costituzione di questo gruppo è subordinata — oltre alla citata autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza — alla 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 siano espressione, nelle zone in cui esse sono tutelate. Qualora sia costituito il Gruppo delle minoranze linguistiche, e per tutta la durata della sua esistenza — prosegue la norma transitoria — è sospesa la possibilità di costituire una componente delle minoranze linguistiche all'interno del Gruppo misto.

(⁶⁷) Tale proposta prevedeva, tra l'altro, che fino alla conclusione della XIII legislatura, l'Ufficio di Presidenza autorizzasse la costituzione di gruppi parlamentari con almeno dieci iscritti, purché rappresentino un partito o movimento politico organizzato che nelle circoscrizioni appartenenti al territorio nazionale abbia presentato liste di candidati alle ultime elezioni del Parlamento europeo e abbia conseguito almeno un seggio. Fino alla conclusione della XIII legislatura, è stato altresì proposto che l'Ufficio di Presidenza autorizza altresì la costituzione di un unico Gruppo delle minoranze linguistiche, purché ne facciano richiesta 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 siano espressione, nelle zone in cui esse sono tutelate. Qualora venga costituito il Gruppo delle minoranze linguistiche, e per tutta la durata della sua esistenza, è sospesa l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 14, comma 5, terzo periodo (costituzione della componente delle minoranze linguistiche nell'ambito del Gruppo misto).

(⁶⁸) Così CURRERI S., *op. cit.*, p. 276.

(⁶⁹) Per la definizione di «mobilità parlamentare» si veda DE CARO BONELLA C., *op. cit.*, p. 360.

(⁷⁰) Si pensi, ad esempio, alle vicende che hanno determinato la caduta del Governo-Prodi e la nascita del Governo D'Alema, grazie al decisivo apporto dei deputati aderenti al Gruppo U.D.R., già eletti nelle liste del Polo della Libertà.

(⁷¹) Fonte: Camera dei deputati. Servizio Prerogative e immunità.

(⁷²) Cfr. al riguardo DE CARO BONELLA C., *op. cit.*, p. 360 e CURRERI S., *op. cit.*, p. 288. Delle modificazioni che interessano le componenti politiche costituite

all'interno del Gruppo misto viene data all'Assemblea una comunicazione formale in quanto tali componenti sono fornite di soggettività nell'ordinamento parlamentare, risultando titolari di specifiche prerogative esplicitamente disciplinate dal regolamento. Non viene invece data comunicazione all'Assemblea dell'adesione di deputati a formazioni politiche per le quali non sussistono i requisiti per la costituzione di una componente nell'ambito del Gruppo misto, così come individuati all'articolo 14, comma 5, del Regolamento. In tali casi, negli atti parlamentari viene indicata solo l'appartenenza del deputato al Gruppo misto, senza ulteriori specificazioni politiche, così come avviene per gli altri deputati che non aderiscono ad alcuna componente politica in esso costituita.

(73) Così CURRERI S., *op. cit.*, p. 291.

(74) Sul punto cfr. CURRERI S., *op. cit.*, pp. 280-283.

(75) V. CURRERI S., *op. cit.*, p. 277.

(76) Così la sentenza della Corte costituzionale 7 marzo 1964 n. 14 in cui è stato affermato che ciascun parlamentare «è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito (o del gruppo parlamentare di appartenenza) ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito». Si veda anche la sentenza del Consiglio di Stato 13 giugno 1969 n. 642 secondo cui la disciplina di partito rappresenta piuttosto un elemento estraneo al regolare esercizio dell'attività dell'organo, potendo egli sottrarsi al vincolo sia affrontando le sanzioni interne, sia dimettendosi dal gruppo e conservando il mandato parlamentare.

(77) Cfr. CURRERI S., *op. cit.*, p. 278. Sul principio del mandato imperativo cfr. RIDOLA P., *Diritti di libertà cit.*, laddove si afferma che tale principio «non opera solo come presidio dello status individuale del parlamentare ..., ma possiede altresì, negli ordinamenti democratici, un'ulteriore valenza nel campo dei rapporti tra i soggetti del pluralismo, come strumento di garanzia della mobilità del sistema politico. Esso consente ai parlamentari di tenere aperti i canali di comunicazione con l'opinione pubblica, ponendo origine ad un processo politico ingessato dall'esecuzione delle direttive di partito, ed offre d'altro canto all'azione dei partiti, per il tramite dell'indipendenza dei loro parlamentari, la possibilità di partecipare ad un sistema di mediazioni con la complessità sociale».

(78) L'articolo 58 del Regolamento prevede che quando nel corso di una discussione un deputato sia accusato di fatti che ledano la sua onorabilità, egli può chiedere al Presidente della Camera di nominare una Commissione la quale giudichi la fondatezza dell'accusa; alla Commissione può essere assegnato un termine per presentare le sue conclusioni alla Camera, la quale ne prende atto senza dibattito né votazione.

(79) L'Ufficio di Presidenza è l'organo collegiale al quale il Regolamento attribuisce funzioni di carattere amministrativo, disciplinare e giurisdizionale, rivolte ad assicurare l'ordinato ed efficace funzionamento degli apparati e delle strutture interne della Camera. Ad esso spetta in particolare deliberare i progetti di bilancio e rendiconto, disciplinare la verifica della presenza dei deputati al-

le sedute, l'ammissione degli estranei nella sede della Camera, l'ordinamento e le attività degli uffici, lo stato giuridico ed economico dei dipendenti e i ricorsi giurisdizionali contro gli atti d'amministrazione della Camera. Fra le sue attribuzioni di carattere amministrativo riveste speciale rilievo la nomina del Segretario generale della Camera. L'Ufficio di Presidenza decide inoltre i ricorsi sulla costituzione e la prima convocazione dei gruppi e sulla composizione delle Commissioni parlamentari, e irroga le sanzioni disciplinari previste dal Regolamento a carico dei deputati responsabili di turbative e disordini nel corso delle sedute dell'Assemblea o del compimento di atti particolarmente gravi all'interno della sede della Camera. Giudica, infine, sui ricorsi e le impugnative di qualsiasi natura proposte avverso atti d'amministrazione della Camera.

Alla natura e alle competenze dell'organo — confermate e precisate con le modificazioni regolamentari approvate dall'Assemblea in data 16 dicembre 1998 — il regolamento della Camera del 1971 faceva corrispondere una composizione tendenzialmente rappresentativa di tutti i gruppi parlamentari, prevedendo che per l'elezione del prefissato numero di componenti, da effettuarsi all'inizio della legislatura, il Presidente della Camera promuovesse intese fra i gruppi medesimi per far sì che ognuno di essi risultasse rappresentato all'interno di tale collegio. Tuttavia, ritenendosi prevalente la funzione amministrativa dell'organo rispetto alla sua rappresentatività politica, restavano esclusi non soltanto l'obbligo di rappresentanza proporzionale dei gruppi, ma anche la previsione di successivi adeguamenti da effettuarsi in ragione dei mutamenti che eventualmente avessero ad intervenire nel numero e nella consistenza dei gruppi medesimi.

Tale impostazione sistematica venne confermata dal parere espresso dalla Giunta per il Regolamento nella seduta dell'11 gennaio 1977, e successivamente ribadita nella VIII legislatura. Si precisava infatti che, configurandosi l'Ufficio di Presidenza quale organo a composizione fissa, senza possibilità d'integrazioni, la disposizione concernente la rappresentanza di tutti i gruppi rivestiva natura meramente programmatica, la sua attuazione risultando rimessa all'operare degli accordi fra i gruppi medesimi, con la sola guarentigia posta in favore delle minoranze dalla previsione del voto limitato; tale disposizione s'intendeva comunque riferita alle sole formazioni costituite al momento della prima elezione, talché le modificazioni successivamente intervenute nella situazione dei gruppi parlamentari non determinavano riflessi sulla composizione del collegio.

Quest'assetto regolamentare — nel quale l'elezione dei membri dell'Ufficio di Presidenza appariva come un'investitura conferita dall'Assemblea principalmente *intuitu personae* piuttosto che in considerazione del gruppo parlamentare d'appartenenza — risultava funzionale in una situazione politica stabile, nella quale ad eventuali esigenze di adattamento poteva agevolmente sopperirsi attraverso modificazioni consensuali della composizione dell'organo.

Tuttavia, essendosi manifestata in progresso di tempo l'esigenza di rafforzare il carattere rappresentativo dell'Ufficio di Presidenza, la Camera — con due distinte deliberazioni adottate il 21 gennaio e il 16 luglio 1987 — modificò l'articolo 5 del Regolamento con l'aggiunta dei commi 4 e 5, disponendo che il Gruppo misto e i gruppi costituiti su autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza in deroga al numero minimo di componenti prescritto, ove non vi fossero rappre-

sentati, potessero chiedere l'elezione integrativa di un segretario, risultando eletto il deputato, iscritto ai gruppi richiedenti, il quale avesse ottenuto il maggior numero di voti.

In applicazione analogica di tale disposizione, all'inizio della XII legislatura, non essendo risultato rappresentato un gruppo parlamentare nella prima elezione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza (21 aprile 1994), si procedette ad elezione integrativa (5 maggio 1994). In seguito, essendo stata chiesta da un gruppo costituitosi di diritto nel corso della medesima legislatura l'elezione di un proprio rappresentante nell'Ufficio di Presidenza, la Giunta per il Regolamento, nella seduta del 7 febbraio 1995, espresse all'unanimità avviso favorevole sulla legittimità della richiesta di elezione integrativa, condizionandone tuttavia l'accoglimento ad una previa verifica dell'Ufficio di Presidenza stesso circa il carattere non strumentale della richiesta e l'opportunità di ampliare la propria composizione. Tale avviso fu confermato dalla Giunta nella seduta del 21 febbraio 1995.

⁽⁸⁰⁾ Nella seduta del 16 giugno 1999, il Presidente della Camera ha investito del problema la Giunta per il Regolamento, in vista della predisposizione di un'iniziativa di modificazione regolamentare. Era possibile prospettare al riguardo tre soluzioni. Si sarebbe potuto proporre il ripristino dell'assetto precedente le modificazioni regolamentari del 1987, le quali configuravano l'Ufficio di Presidenza quale collegio a composizione fissa, escludendo ogni possibilità d'integrazione e ponendone in secondo piano il carattere rappresentativo, in coerenza con la sua natura di organo d'alta amministrazione. La Giunta aveva espresso un indirizzo in parte analogo nella proposta di modificazione al Regolamento Doc. II, n. 36, ove, nel contesto di modifiche riguardanti la disciplina dei gruppi parlamentari, si prevedeva di riformulare l'articolo 5 disponendo che, ove alcun gruppo costituito al momento della prima elezione dell'Ufficio di Presidenza non vi fosse risultato rappresentato, potesse chiedere l'elezione di un ulteriore Segretario, restando esclusa ogni successiva integrazione, ma potendosi procedere soltanto alla sostituzione dei componenti cessati dall'incarico, ovvero al ripristino della rappresentanza dei gruppi originariamente presenti nell'Ufficio medesimo. Questa prima ipotesi — che invero è stata presa in considerazione nel corso dei lavori presso la Giunta — è parsa tuttavia troppo rigida, comportando nei fatti il pericolo d'indebolire l'autorevolezza dell'organo, all'accettazione delle cui deliberazioni, anche in circostanze controverse, concorre la generale rappresentatività ad esso conferita dalla propria composizione.

Si sarebbe potuto, di contro, sancire con disposizione generale la decadenza di qualsiasi membro dell'Ufficio di Presidenza che aderisca a gruppo diverso da quello al quale apparteneva al momento della sua elezione. Ciò avrebbe portato ad estrema conseguenza la *ratio* delle modifiche del 1987, identificando nei componenti dell'Ufficio di Presidenza i rappresentanti dei rispettivi gruppi, e condizionando alla sussistenza di tale carattere la loro permanenza nella carica. Tuttavia, in quest'ipotesi, l'organo sarebbe venuto a connotarsi come sede di decisione eminentemente politica, pur restandone invariate le funzioni di carattere amministrativo, disciplinare e giurisdizionale. La contraddizione evidente fra la risultante natura dell'organo e le funzioni ad esso conferite ha indotto ad escludere quest'ipotesi.

È stata invece adottata una soluzione intermedia fra le due sopra illustrate, intervenendo sulla posizione dei componenti dell'Ufficio di Presidenza entrati a far parte di esso a seguito di elezione integrativa, ossia i Segretari di Presidenza eletti su richiesta di gruppi non rappresentati inizialmente.

⁽⁸¹⁾ Nel primo caso (comma 8), l'elezione — che ha luogo con separate votazioni a seconda che debbano surrogarsi Vicepresidenti, Questori o Segretari di Presidenza — non soggiace a vincoli relativamente all'obbligatoria appartenenza dell'eletto ad un gruppo determinato. Come precisato nella seduta della Giunta per il Regolamento del 21 febbraio 1995, non esiste in tal caso alcuna garanzia regolamentare per cui l'eletto debba appartenere al Gruppo cui era iscritto il componente cessato dall'incarico. Viene soltanto prevista la guarentigia prestata in favore delle minoranze dal voto limitato — secondo i criteri generali enunziati dall'articolo 56, comma 1, del Regolamento — qualora gli eligendi per ciascun tipo di carica (Vicepresidente, Questore e Segretario) siano in numero superiore a due. Nel secondo caso (comma 9), poiché l'elezione ha luogo su richiesta del gruppo non rappresentato ed è intesa a ripristinarne la presenza in seno al collegio, opera invece la condizione in base alla quale dev'essere dichiarato eletto il deputato che, essendo iscritto al gruppo richiedente, abbia conseguito il maggior numero di suffragi.

⁽⁸²⁾ Si pensi al caso della I Commissione affari costituzionali, nell'imminenza dell'elezione del suo presidente, nella quale sedeva un deputato in eccesso, per il quale il Presidente della Camera ha esercitato il potere-dovere conferito dall'articolo 19, comma 2, del Regolamento ripristinando la legittima composizione della Commissione prima che essa procedesse a questo adempimento per un eccesso di rappresentanza del Gruppo misto. Nella occasione il Presidente della Camera ha richiamato l'attenzione dei presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza e del Gruppo misto sulla necessità di un'equa distribuzione dei deputati di tali gruppi tra le diverse commissioni, in modo da assicurare una corretta proporzionalità e rapporti tra maggioranza ed opposizione corrispondenti a quelli esistenti in Assemblea: a tale fine il Presidente ha invitato i gruppi medesimi a sanare le situazioni anomale nelle assegnazioni dei rispettivi deputati nelle commissioni. Cfr. la seduta della Giunta per il Regolamento in data 18 gennaio 2000.

⁽⁸³⁾ In questo senso, in particolare, numerose leggi istitutive di commissioni parlamentari di inchiesta: si vedano, ad esempio, la legge 17 maggio 1988, n. 172 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo) in Italia e sulla mancata individuazione dei responsabili delle stragi), all'articolo 3, comma 1; la legge 1° ottobre 1996, n. 509 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali simili), all'articolo 2, comma 1, nonché la deliberazione della Camera dei deputati del 20 giugno 1995 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla vicenda dell'Acna di Cengio). In modo meno preciso, ma probabilmente con finalità analoga — anche in considerazione delle funzioni attribuite alla Commissione — la legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), all'articolo 1, quarto comma, dispone che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi

radiotelevisivi «è composta di quaranta membri designati pariteticamente dai Presidenti delle Camere del Parlamento, tra i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari».

(⁸⁴) In questo senso la Giunta per il Regolamento, nella riunione dell'11 marzo 1997.

(⁸⁵) Al riguardo si segnala che la Costituzione del Portogallo prevede la decadenza dal mandato parlamentare a carico del deputato che si iscriva ad un partito diverso da quello per il quale si è presentato alle elezioni. Presso il Parlamento germanico, invece, la costituzione di formazioni denominate *Fraktion* è consentita a deputati che appartengano allo stesso partito o a più partiti che, in ragione di obiettivi politici d'eguale indirizzo, non si trovino in concorrenza fra loro in alcuna fra le regioni che costituiscono la Repubblica federale.

(⁸⁶) Tale intendendosi il complesso di forze politiche presentatesi alle elezioni per la Camera dei deputati sotto lo stesso simbolo ovvero anche con simboli diversi, purché abbiano stipulato specifici accordi elettorali validi per tutto il territorio nazionale.

(⁸⁷) In ogni caso, il carattere della disciplina prospettata è tale da comportare rilevanti modifiche rispetto all'impostazione generale del vigente regolamento. Si pensi, in particolare, ai seguenti profili: determinazione dell'appartenenza allo schieramento di maggioranza o d'opposizione per i gruppi e i deputati che si siano astenuti dal voto di fiducia o, non avendovi preso parte, non rendano la prevista dichiarazione; ripartizione proporzionale dei deputati (anche non iscritti) fra le commissioni; rappresentanza delle componenti e dei deputati non iscritti nell'Ufficio di Presidenza; partecipazione delle componenti e del complesso dei deputati non iscritti alle decisioni sulla programmazione dei lavori (Conferenza dei presidenti di gruppo); ripartizione dei tempi nelle discussioni contingentate e partecipazione dei deputati non iscritti a queste e alle discussioni limitate per disposizione del regolamento; ripartizione dei contributi e delle dotazioni; poteri spettanti ai deputati non iscritti nei procedimenti parlamentari.

(⁸⁸) A tale riguardo andrebbe considerata, inoltre, l'ipotesi in cui l'astensione all'inizio della legislatura si trasformi nel corso della stessa in voto favorevole.

(⁸⁹) Così LANCHESTER F., in *Intervento al Seminario sulla revisione costituzionale*, cit., p. 244.

(⁹⁰) Con il limite, però, dato dal fatto che il processo di razionalizzazione parlamentare non è avvenuto attraverso un ridisegno a livello costituzionale e macroistituzionale dei rapporti tra i poteri legislativo ed esecutivo, bensì agendo all'interno dell'organizzazione della Camera sui processi e le procedure.

(⁹¹) Così CECCANTI S., *op. cit.*, pp. 163-164.

(⁹²) Così DE CARO BONELLA C., *op. cit.*, p. 377.

(⁹³) Al riguardo, si segnala che l'articolo 14, comma 5, del Regolamento concernente la costituzione delle componenti politiche nell'ambito del gruppo misto contiene interessanti soluzioni regolamentari che potrebbero essere applicate

anche per la costituzione dei gruppi al fine di evitare i rischi del trasformismo e rendere stabile il quadro parlamentare rispetto all'esito elettorale, affiancando al requisito numerico il dato politico: una delle ipotesi per la costituzione di una componente politica prevede infatti il numero minimo di tre deputati, che devono però rappresentare 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.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. CURRERI S., *op. cit.*, pp. 319-320. Tale ipotesi peraltro è contemplata nei regolamentari parlamentari delle *Cortes* spagnole, in cui la disciplina sui gruppi parlamentari è appunto fondata sullo stretto legame tra partito politico e gruppo parlamentare, senza che per questo risulti violato il principio del divieto del mandato imperativo pure contemplato nella Costituzione spagnola, analogamente a quella italiana.

⁽⁹⁵⁾ Evitando peraltro lo svuotamento del procedimento parlamentare in uno sterile ed impermeabile confronto maggioranza-opposizione, che invece deve essere produttivo di apporti costruttivi con la più diffusa partecipazione e non costituire una inutile presa d'atto di opinioni opposte. Sul punto MANETTI M., *op. cit.*, p. 414; RIDOLA P., *Intervento al Seminario sulla revisione costituzionale svolto alla LUISS*, cit., p. 176.