

FORME GIURIDICHE DI COORDINAMENTO PARLAMENTARE DEGLI ELETTI AI TEMPI DEL BIPOLARISMO

di Enrico Albanesi *

La tendenza dell'ordinamento parlamentare, latamente inteso, è quella di recepire nell'assetto organizzativo degli eletti le dinamiche extraparlamentari del sistema partitico: in particolare, a partire dal 1994, ciò è avvenuto mediante un'evoluzione della tradizionale fisionomia del gruppo parlamentare ed attraverso l'introduzione nella vita parlamentare di forme giuridiche di coordinamento degli eletti più comprensive del gruppo stesso, pur se prive di rilievo istituzionale. Entrambe le innovazioni sono state determinate dalla comparsa di un nuovo soggetto nel sistema politico italiano, la coalizione.

1. Evoluzione del gruppo parlamentare con l'avvento del bipolarismo (XII e XIII legislatura)

La regola tecnica di massima che presiede alla costituzione dei gruppi parlamentari è quella della "indifferenza rispetto al partito politico sottostante"¹: gruppi e partiti sono figure "concettualmente e giuridicamente del tutto autonome"². Se nelle prime legislature repubblicane la costituzione di ciascun gruppo parlamentare alla Camera e al Senato avveniva tuttavia, nei fatti, immancabilmente in corrispondenza di una lista elettorale e di un partito politico presente nel tessuto sociale del Paese, a partire dalla V legislatura al Senato e dalla IX legislatura alla Camera si è assistito alla comparsa di gruppi parlamentari privi di un corrispondente partito politico di riferimento³.

Le innovazioni più significative impresse al rapporto tra l'assetto dei gruppi parlamentari ed il sistema (extraparlamentare) dei partiti sono tuttavia altre e traggono origine dall'avvento del sistema bipolare: la fisionomia che il gruppo parlamentare è venuto oggi ad assumere risente inevitabilmente della trasformazione del sistema politico da un modello di pluralismo estremo, tripolare e polarizzato⁴ ad un modello di "bipolarismo imperfetto dell'alternanza tuttora innestato in un pluripartitismo spinto"⁵ e della comparsa sulla scena politica italiana della coalizione, il soggetto politico frutto del nuovo sistema elettorale introdotto nel 1993. Modello bipolare che

* Dottorando di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Genova

¹ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 94.

² Così G. NEGRI – G. F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, p.7.

³ Il primo caso fu quello del gruppo Sinistra Indipendente, composto per la maggior parte da eletti sotto il contrassegno del PCI. Il fenomeno si è fatto più frequente a partire dagli anni Novanta: in alcuni casi la costituzione di un nuovo gruppo parlamentare da parte di eletti fuoriusciti da quello di appartenenza ha preceduto addirittura cronologicamente la scissione all'interno di un partito e la nascita di uno nuovo (è il caso del gruppo Rifondazione Comunista costituitosi al Senato il 6 febbraio 1991 o del gruppo Centro Cristiano Democratico costituitosi alla Camera il 19 gennaio 1994). In altri casi sono sorti gruppi dalla confluenza di parlamentari provenienti da preesistenti gruppi politici senza che ciò implicasse la parallela formazione di un partito politico (è il caso, ad esempio, alla Camera del gruppo Federalisti e Liberaldemocratici costituitosi il 19 dicembre 1994 o del gruppo I Democratici, costituitosi il 20 febbraio 1995).

⁴ Secondo i criteri classificatori di G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982.

⁵ Cfr. G. C. DE CESARE, *La coalizione nella nuova forma di governo italiana*, in *Quaderni del seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, Torino, 2002, n. 13, p. 102.

neppure la legge elettorale sulla base della quale si è votato alle elezioni del 9 e 10 aprile 2006 ha posto in discussione, tanto che, in continuità con quello introdotto nel 1993, si è parlato del sistema elettorale recentemente introdotto come di un maggioritario di coalizione, con successivo riparto proporzionale dei seggi spettanti tra le liste componenti le singole coalizioni ⁶.

Il primo segnale del fatto che con l'avvento del bipolarismo il gruppo parlamentare è venuto a collocarsi in un nuovo e più ampio contesto, quello coalizionale, è rappresentato dalla costituzione all'inizio della XII legislatura alla Camera del gruppo Progressisti - Federativo: composto da parlamentari appartenenti a partiti distinti (Partito Democratico della Sinistra, Partito Socialista Italiano, Verdi, Alleanza Democratica, La Rete, Cristiano Sociali) ma comunque espressione di un unico contrassegno elettorale (quello dei Progressisti, presente nella scheda per il riparto dei seggi secondo il sistema uninominale alla Camera dei deputati) o di liste per la ripartizione proporzionale dei seggi collegate a quest'ultimo contrassegno. A differenza delle esperienze precedenti, la decisione di parlamentari appartenenti a partiti distinti di confluire in un gruppo unico è stata assunta non in seguito a scissioni o defezioni personali da gruppi preesistenti ma all'inizio della legislatura come strumento per la conduzione di un'azione comune sulla base del programma elettorale. Nella stessa legislatura è inoltre sintomatica dell'intervenuta collocazione del gruppo parlamentare all'interno di una dimensione più vasta, la scelta di alcuni gruppi di introdurre all'interno della propria denominazione un richiamo alla comune coalizione di appartenenza ⁷, fenomeno registrato anche nelle due legislature successive ⁸.

Merita inoltre di essere segnalato il fatto che nel corso del dibattito per le modificazioni regolamentari presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati svoltosi nel corso della XIII legislatura è stata prospettata la proposta (senza alcun seguito) di disciplinare la costituzione di gruppi parlamentari a carattere federativo, formati cioè da due o più componenti politiche dotate dei requisiti prescritti dal Regolamento ed alle quali sarebbero stati estesi i poteri e le facoltà previsti a favore delle componenti politiche del Gruppo misto ⁹.

2. Al di là del gruppo parlamentare: forme giuridiche di coordinamento degli eletti più comprensive del gruppo ma prive di rilievo istituzionale (XIV legislatura)

Ma è solo nel corso della XIV legislatura che si assiste ad una svolta sostanziale, con la comparsa nella vita parlamentare di forme giuridiche di coordinamento degli eletti innovative, collocate ad un livello più comprensivo del gruppo parlamentare, anche se prive di rilievo istituzionale: è il caso della predisposizione di un regolamento volto a disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare" e dell'introduzione di quelle "forme di coordinamento tra i gruppi che fanno riferimento" alla Federazione costituita da quattro partiti di opposizione nel febbraio 2005.

Il 23 dicembre 2002 è stato infatti approvato un regolamento finalizzato a disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare dell'Ulivo" costituita dai gruppi parlamentari e

⁶ Così A. AGOSTA, *Le nuove leggi elettorali di Camera e Senato*, seminario tenutosi presso il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli di Roma il 23 gennaio 2006.

⁷ E' il caso del gruppo Rifondazione Comunista - Progressisti alla Camera e dei gruppi Progressista - PSI, Progressisti - Verdi - La Rete e Rifondazione Comunista - Progressisti al Senato.

⁸ Nella XIII legislatura è il caso del gruppo Democratici di Sinistra - l'Ulivo alla Camera e al Senato, dei gruppi Popolari Democratici - l'Ulivo e I Democratici - l'Ulivo alla Camera e del gruppo Verdi - l'Ulivo al Senato. Nella XIV legislatura è il caso dei gruppi Democratici di Sinistra - l'Ulivo, de La Margherita - DL - l'Ulivo e Verdi - l'Unione alla Camera e al Senato.

⁹ Si vedano le sedute presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati in particolare del 14 gennaio 1999, 3 febbraio 1999, 11 febbraio 1999 e 25 febbraio 1999.

dalle componenti politiche nel gruppo misto di Camera e Senato riconducibili alla coalizione dell'Ulivo, attraverso l'istituzione di due organi necessari (l'Assemblea dei parlamentari e la Conferenza dei presidenti dei gruppi aderenti alla coalizione) ed uno eventuale (il portavoce, eletto dai parlamentari della coalizione di ciascuna camera). L'approccio all'esigenza di formalizzare il "fatto coalizionale" è stato particolarmente "soft"¹⁰ dato che il regolamento affermava la pari dignità di tutte le componenti della coalizione e prevedeva che l'Assemblea dei parlamentari, sede in cui definire la posizione della coalizione sulle principali questioni parlamentari, giungesse alla decisione con un voto all'unanimità. Era comunque prevista la possibilità per l'Assemblea di ricorrere, sia pure solo in caso di mancato raggiungimento dell'unanimità, ad una votazione a maggioranza, con un quorum del 60 per cento degli aventi diritto, in grado di definire la linea che l'intera coalizione avrebbe poi seguito al momento del voto in Aula (sia pure garantendo la possibilità di dissenso ai singoli parlamentari e gruppi). All'atto pratico, tuttavia, nell'unico caso in cui l'Assemblea è stata convocata (il 5 febbraio 2003, per definire la posizione da assumere in vista delle comunicazioni che il Governo avrebbe reso il giorno seguente alla Camera sugli sviluppi della crisi irachena) non si è proceduto ad alcuna votazione, preso atto dell'assoluta inconciliabilità delle posizioni emerse nel corso dell'Assemblea: il giorno seguente le mozioni dei gruppi parlamentari appartenenti alla coalizione sono risultate ben sei¹¹. L'esperimento di disciplinare il funzionamento della "coalizione parlamentare" sembra essere fallito essenzialmente per l'impossibilità di applicare a coalizioni "all encompassing"¹² e, quindi, politicamente disomogenee, meccanismi decisionali vincolanti quali quello della votazione a maggioranza.

E' per questa ragione che il successivo tentativo di porre in essere nel corso della XIV legislatura forme di coordinamento parlamentare ha riguardato solamente due gruppi (Democratici di Sinistra – l'Ulivo e La Margherita - DL – l'Ulivo), assieme a due componenti politiche nel gruppo misto alla Camera (Socialisti Democratici Italiani e Movimento Repubblicani Europei), caratterizzati da una maggiore omogeneità politica. I quattro rispettivi partiti hanno dato infatti vita ad una Federazione qualificata dallo Statuto, approvato nel febbraio 2005, come "nuovo soggetto politico" che, "avvalendosi della sovranità ad ess(o) riconosciuta dai partiti aderenti, è dotat(o) di una autonoma capacità decisionale" sulle materie di "politica estera, politica europea, politica delle istituzioni". Per i profili che qui interessano va segnalato che all'art. 6 dello Statuto si prevedeva che "nella Camera dei deputati e nel Senato della Repubblica si realizzano forme di coordinamento tra i gruppi che fanno riferimento alla Federazione dell'Ulivo". Individuando nelle singole istituzioni la sede in cui determinare le norme di coordinamento "sulla base dei regolamenti dei gruppi", lo Statuto precisava che il coordinamento "deve in ogni caso riguardare l'iniziativa delle commissioni, le posizioni assunte nelle assemblee elettive e deve assicurare l'espressione di posizioni comuni nelle materie delegate alla competenza della Federazione e in materia di leggi finanziarie e di bilancio". Nei resoconti parlamentari del 2005 emerge come in alcune occasioni sia stato assegnato ad un portavoce unico il compito di esprimere la posizione comune dei due gruppi e delle due componenti politiche espressione della Federazione¹³. Tuttavia, il caso di maggiore interesse, riguarda l'intervento del sen. Bordon il 16

¹⁰ Così G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003.

¹¹ Si tratta delle mozioni Bertinotti ed altri n. 1-00111, Rizzo ed altri n. 1-00141, Diliberto ed altri n. 1-00156, Violante ed altri n. 1-00157, Mastella ed altri n. 1-00158 e Rutelli ed altri n. 1-00162.

¹² Così G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano*, 2002, Bologna, p. 93.

¹³ E' il caso, ad esempio, degli interventi dell'on. Castagnetti (25 gennaio), dell'on. Intini (8 marzo), del sen. Amato (9 marzo), dell'on. Mattarella (21 marzo) e dell'on. Minniti (21 marzo).

febbraio 2005 in sede di dichiarazioni di voto finale sull'A.S. 3262¹⁴: la decisione di esprimere unitariamente voto contrario (annunciato in Aula dal sen. Bordon "a nome dell'Ulivo") è stata assunta dai due gruppi e dalle due componenti politiche in seguito ad un voto dell'Assemblea dei parlamentari della Federazione dell'Ulivo, decisione cui i parlamentari appartenenti alla Federazione, anche coloro che si erano espressi per l'astensione, si sono conformati al momento del voto in aula salvo casi sporadici.

3. I gruppi parlamentari unici (XV legislatura)

L'esperienza delle tre legislature precedenti ha condotto i parlamentari espressione dei due principali partiti della coalizione di centro-sinistra (Democratici di Sinistra e La Margherita – DL) e del Movimento Repubblicani Europei alla costituzione di gruppi parlamentari unici alla Camera e al Senato all'inizio della XV legislatura¹⁵. Falliti i tentativi di sperimentare nella precedente legislatura forme giuridiche di coordinamento che andassero al di là del gruppo parlamentare, è stato proprio il ricorso a quest'ultimo strumento a rappresentare la soluzione adottata all'inizio della XV legislatura. Piuttosto che ricercare innovativi strumenti giuridici attraverso cui coinvolgere gli eletti appartenenti alla stessa coalizione ma espressione di partiti caratterizzati da un forte grado di disomogeneità politica, si è preferito *ampliare i tradizionali confini di riferimento del gruppo parlamentare, procedendo tuttavia entro i limiti di sostenibilità consentiti dal maggior grado di omogeneità politica dei partiti di provenienza degli eletti*.

Il gruppo L'Ulivo costituito alla Camera dei deputati nella XV legislatura presenta tuttavia caratteristiche assai simili a quelle del gruppo Progressisti – Federativo costituito nella XII legislatura: in entrambi sono confluiti sin dall'inizio della legislatura deputati appartenenti a partiti distinti ma comunque espressione di un unico contrassegno elettorale (tanto che l'art. 1 dello Statuto definisce il gruppo L'Ulivo come "proiezione parlamentare della lista presentata alle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006"). E' invece l'omonimo gruppo costituito nella XV legislatura al Senato a rappresentare un *quid novi* rispetto al gruppo parlamentare tradizionalmente inteso (l'articolo 1 del Regolamento del gruppo si limita a prevedere che esso "è costituito dai Senatori che vi hanno aderito a norma dell'articolo 14 del Regolamento del Senato"). Per la prima volta, infatti, un gruppo parlamentare è stato costituito da parlamentari espressione non solo di partiti diversi ma di liste elettorali distinte (nel caso concreto quelle dei Democratici di Sinistra e de La Margherita – DL, non avendo riportato le liste del Movimento Repubblicani Europei alcun eletto al Senato), come strumento giuridico per la conduzione, sin dall'inizio della legislatura, di un'azione comune degli eletti ad un livello più comprensivo rispetto a quello di lista.

4. Tempi maturi per una riforma regolamentare che incentivi i "maxi gruppi" frutto della svolta bipolare?

Dalla ricostruzione appena effettuata dei multiformi strumenti giuridici di coordinamento parlamentare degli eletti sperimentati a partire dal 1994, emerge come simili innovazioni siano

¹⁴ Si tratta del disegno di legge di conversione del decreto-legge 19 gennaio 2005, n. 3, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali.

¹⁵ Sulle altre innovazioni relative ai gruppi parlamentari nel corso della XV legislatura, specie in tema di gruppi autorizzati, si vedano S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in www.forumcostituzionale.it, 2006 e R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi "autorizzati" e la comparsa dei gruppi di "coalizione"*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.

state introdotte nella vita parlamentare, per i profili che qui interessano, a legislazione regolamentare invariata. Il modello bipolare gradualmente affermatosi nel corso delle ultime quattro legislature ha infatti impresso sostanziali novità all'assetto organizzativo degli eletti semplicemente riplasmando dall'interno la fisionomia di un istituto già esistente (il gruppo parlamentare) senza che venisse appunto modificata la relativa disciplina presente nei Regolamenti parlamentari (è il caso del gruppo Progressisti – Federativo e del gruppo L'Ulivo, rispettivamente nella XII e XV legislatura); oppure determinando l'introduzione di forme giuridiche di coordinamento collocate al di là del gruppo parlamentare ma del tutto prive di rilievo istituzionale (è il caso del regolamento di coalizione e delle forme di coordinamento dei gruppi facenti riferimento ad una Federazione di quattro partiti nel corso della XIV legislatura).

Sebbene già dall'inizio della XIV legislatura sia stato rappresentato nel corso di un dibattito presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati "il problema del distacco che rischia di delinarsi tra i nostri regolamenti parlamentari e la nuova realtà politico – istituzionale che poggia prevalentemente su coalizioni politiche"¹⁶, il "fatto coalizionale" non ha ancora trovato alcuna ricezione nei Regolamenti parlamentari. Se da un lato lo "strabico"¹⁷ regolamento parlamentare ha oggi finalmente introdotto la disciplina di alcuni istituti con riferimento a soggetti quali la "maggioranza" e l' "opposizione", dall'altro continua infatti ad individuare nel tradizionale gruppo parlamentare (cui sono venute ad affiancarsi le componenti politiche nel gruppo misto) il soggetto titolare di facoltà e poteri¹⁸.

Le difficoltà (politiche) che, come si è visto, i partiti dell'allora opposizione hanno incontrato nel corso della XIV legislatura nel tentativo di regolamentare giuridicamente la "coalizione parlamentare" lasciano intendere quanto arduo possa ancora essere cercare di recepire nella disciplina dei Regolamenti parlamentari il soggetto coalizione *tout court*¹⁹. Tuttavia i concreti risultati (politici) che sono stati ottenuti nel corso della XIV legislatura da quelle "forme di coordinamento dei gruppi" facenti riferimento ad una Federazione di quattro partiti e, ancor più significativamente nella XV legislatura, dai "maxi gruppi"²⁰ de L'Ulivo permettono di comprendere come le dinamiche parlamentari siano ormai mature per precise modifiche regolamentari. Accanto all'inscindibile potenziamento degli istituti di garanzia a favore dell'opposizione (fino all'introduzione di un vero e proprio Statuto dell'Opposizione²¹), appare oggi finalmente realistica l'introduzione di modifiche regolamentari che incentivino in termini di

¹⁶ Così il Presidente della Camera on. Casini nella seduta del 21 giugno 2001 presso la Giunta per il Regolamento.

¹⁷ Così F. LANCHESTER, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *Seminario sulla revisione costituzionale*, Luiss, 20 marzo 1998, *Bollettino n. 11*.

¹⁸ Per un ampio studio sui gruppi parlamentari, specie alla luce delle innovazioni regolamentari degli anni Novanta, cfr. S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano, II*, Torino, 2004 e V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico – istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002.

¹⁹ Poco prima delle elezioni del 9 e 10 aprile 2006, era stata suggerita la possibilità di una modifica regolamentare che permettesse, "qualora le due coalizioni mostrassero la volontà politica di costituire due Gruppi parlamentari", un'articolazione interna in componenti "ai Gruppi che rappresentino una coalizione". La proposta, assai simile a quella di costituire gruppi federati ipotizzata nel corso della XIII legislatura e definita "suggestiva" dal suo stesso Autore (cfr. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in www.forumcostituzionale.it, 2006), non ha trovato alcun seguito per la mancanza del presupposto politico di fondo nel corso della XV legislatura.

²⁰ Così S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2006 p. 548.

²¹ Sulle garanzie che la Costituzione italiana, i Regolamenti parlamentari e la legislazione c.d. "di contorno" pongono oggi a favore dell'opposizione, con un'ampia analisi dello Statuto dell'Opposizione in Gran Bretagna, cfr. P. L. PETRILLO, "La perenne campagna elettorale dell'Opposizione parlamentare in Italia e in Gran Bretagna", in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 51, 2004.

facoltà, poteri, dotazioni ²² e (punto cruciale...) rappresentanza negli organi parlamentari ²³, la costituzione di gruppi ormai collocati ad un livello più comprensivo rispetto a quello partitico o di lista, anche se non ancora ad un livello pari a quello coalizionale.

²² Sulle decurtazioni in termini di contributi economici e di personale che per DS, Margherita e MRE sono conseguite dalla scelta di non costituire gruppi parlamentari distinti (essendo i gruppi numericamente più consistenti sfavoriti dalle regole stabilite dalle delibere degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato) cfr. CECCANTI S., "Misteri parlamentari. Camera e Senato pari non sono", in *L'Unità*, 23 aprile 2006.

²³ Su tali profili si veda in particolare S. CURRERI, *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.