RIVISTA
AIC ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI

Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 18/09/2015

AUTORE: Salvatore Curreri*

CONSIDERAZIONI CRITICHE SULL'AUTORIZZAZIONE DEL GRUPPO PARLAMENTARE PER L'ITALIA – CENTRO DEMOCRATICO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

1. L'autorizzazione (alla permanenza) del gruppo Per l'Italia – Centro democratico – *2. I criteri previsti dall'art. 14.2 R.C. per la costituzione di gruppi parlamentari in deroga e la loro interpretazione da parte della Giunta per il regolamento – 3.1 La mancanza dei requisiti* ex *art. 14.2 R.C. del gruppo* Per l'Italia – *3.2 La (inspiegabile) mancata richiesta dei deputati del* Centro democratico *a costituirsi in gruppo parlamentare autorizzato – 3.3 L'illegittima costituzione di gruppo parlamentare autorizzato risultante dall'unione di liste politiche diverse e opposte – 4. Questioni più generali – 4.1 Il censurabile lasso di tempo tra venir meno del requisito numerico e decisione dell'Ufficio di Presidenza – 4.2 L'apparente natura applicativa, in realtà innovativa, della decisione dell'Ufficio di Presidenza e la crisi della centralità dei regolamenti parlamentari – 5. Le proposte di modifica delle disposizioni regolamentari in tema di gruppi parlamentari.*

1. L'autorizzazione (alla permanenza) del gruppo Per l'Italia – Centro democratico

Lo scorso 18 giugno, l'Ufficio di Presidenza della Camera, ai sensi dell'art. 14.2 R.C., ha autorizzato la permanenza del gruppo parlamentare *Per l'Italia – Centro democratico*, composto da tredici deputati[1].

* Associato in Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università Kore di Enna — scurreri@vodafone.it

[1] In mancanza di un resoconto ufficiale (l'ultimo *Bollettino degli organi collegiali* pubblicato sul sito *camera.it* risale al gennaio 2015!), secondo le cronache giornalistiche la delibera è stata presa con il voto contrario dei rappresentanti del Movimento 5 Stelle e l'astensione di quelli di Forza Italia e Lega Nord.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897
La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line)
Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche
Direttore Responsabile: Prof. Antonio D'Atena — Direttore: Prof. Paola Bilancia

Si deve parlare di autorizzazione alla permanenza[2] e non alla costituzione[3] perché, in realtà, il gruppo parlamentare *Per l'Italia* si era già costituito alla Camera il 10 dicembre 2013 grazie all'adesione dei venti deputati richiesti dall'art. 14.1 R.C., tutti provenienti dal gruppo *Scelta Civica per l'Italia*. A seguito delle defezioni subite (dieci in totale)[4], il numero dei componenti di tale gruppo sin dal 12 febbraio 2014 era sceso al di sotto del minimo richiesto per la permanenza[5], fino ad arrivare, come detto, agli attuali tredici. Benché tale situazione si sia protratta per ben sedici mesi, l'Ufficio di Presidenza non si era finora risolto ad intervenire, forse consapevole della difficoltà del caso[6].

Nelle more di tale decisione, il 19 novembre 2014 avevano aderito a tale gruppo i tre deputati superstiti (Capelli, Lo Monte e Tabacci)[7] della componente politica del gruppo Misto "Centro Democratico", costituita il 21 marzo 2013 su decisione del Presidente che aveva riscontrato in costoro la rappresentanza di "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…" (art. 14.5 R.C.). A seguito di tale adesione, il gruppo (4 dicembre 2014) aveva modificato la precedente denominazione *Per l'Italia* in *Per l'Italia-Centro democratico* (PI-CD). Rimangono, dunque, dieci (misto incluso) i gruppi parlamentari costituitisi alla Camera (di cui ora tre autorizzati)[8], più quattro componenti politiche del gruppo misto[9].

---

[2] Come chiarito dall'Ufficio di Presidenza della Camera nella riunione del 27 settembre 2006, se un gruppo parlamentare in corso di legislatura scende al di sotto del numero minimo di venti deputati (si trattava allora del gruppo dell'*Italia dei Valori*), si preferisce dichiararne la continuità a tutti gli effetti anziché lo scioglimento, salvo successiva autorizzazione in deroga, così da evitare una cesura logico-temporale che potrebbe avere riflessi giuridici, sia sul piano dell'organizzazione interna della Camera, sia per quanto riguardava la permanenza del Segretario di Presidenza eletto in rappresentanza del gruppo stesso, ai sensi dell'articolo 5.4 R.C.

[3] Come annunciato lo stesso giorno in Aula dal Presidente della Camera, "l'Ufficio di Presidenza ha preso atto che la modificazione intervenuta nella consistenza numerica del gruppo parlamentare Per l'Italia – Centro Democratico al di sotto della soglia di venti deputati non comporta il venir meno del gruppo stesso, determinandone così, in presenza dei requisiti di cui all'articolo 14, comma 2, del Regolamento, la continuità a tutti gli effetti giuridici".

[4] Hanno lasciato il gruppo i deputati: Quintarelli (12 febbraio 2014) per far ritorno al gruppo Scelta Civica per l'Italia; Cesa (25 giugno 2014), dimessosi perché eletto al Parlamento europeo (il subentrante deputato Occhiuto si è iscritto al gruppo *Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente*); Schirò e Gritti (2 ottobre 2014) per aderire al gruppo del Partito Democratico, infine (16 dicembre 2014) Adornato, Binetti, Buttiglione, Cera, D'Alia e De Mita per aderire al gruppo Area Popolare (NCD-UDC).

[5] Che il requisito numerico debba essere presente non solo all'atto della costituzione del gruppo è stato chiarito dalla Giunta per il regolamento della Camera nella seduta del 28 gennaio 1997 in cui "si è manifestato un prevalente orientamento a 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".

[6] Sul talora eccessivo lasso di tempo che intercorre tra venir meno del requisito numero e delibera dell'Ufficio di presidenza v. *infra*, § 3.1

[7] Inizialmente composta da cinque deputati (il sesto eletto, il deputato Bruno, si è iscritto direttamente al gruppo misto), tale componente politica aveva subito le defezioni dei deputati Pisicchio (27 giugno 2014) e Formisano (30 ottobre 2014), rimasti come indipendenti nel gruppo misto (di cui il primo è Presidente).

[8] Gli altri due gruppi autorizzati sono *Fratelli d'Italia – Alleanza nazionale* (8 deputati) dal 28 marzo 2013 e *Lega Nord e Autonomie – Lega dei popoli – Noi con Salvini* (17 deputati) dal 22 aprile 2015.

Questi i fatti.

L'inedita questione che l'Ufficio di Presidenza ha affrontato e risolto in senso positivo, senza con ciò avvertire l'esigenza di sottoporla al parere della Giunta per il regolamento *ex* art. 16.2 R.C.[10], è se i requisiti richiesti dall'art. 14.2 R.C. per costituire un gruppo parlamentare in deroga al requisito numerico di venti deputati, così come reinterpretati dalla stessa Giunta, possano ritenersi soddisfatti dall'unione di due forze politiche distinte, se non opposte: la prima - il Centro democratico – presentatasi alle elezioni nella coalizione di centro sinistra *Italia Bene Comune* ed ammessa alla ripartizione dei seggi in virtù del meccanismo di *repêchage* introdotto dall'art. 1.12 l. 270/2005; la seconda – Per l'Italia – priva d'identità politica elettorale perché nata per scissione, come detto, da *Scelta civica per l'Italia*, presentatasi alle elezioni con la coalizione di centro *Con Monti per l'Italia*.

2. I criteri previsti dall'art. 14.2 R.C. per la costituzione di gruppi parlamentari in deroga e la loro interpretazione da parte della Giunta per il regolamento

È noto che, secondo l'art. 14.2 R.C., "l'Ufficio di Presidenza può [e non deve] autorizzare la costituzione di un gruppo parlamentare con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese". In tal modo, per ovviare alla mancanza del mero requisito numerico[11], richiesto dal precedente primo comma (e cioè l'iscrizione al gruppo di almeno venti deputati), s'introduce un requisito politico allo scopo di dare rappresentanza parlamentare ed extraparlamentare[12] a partiti politici operanti nella comunità nazionale[13]. Rispetto al precedente art. 25.5 R.C. del 27 aprile 1949[14], il testo introdotto nel 1971 ha voluto precisare che s'intende "organizzato nel paese" quel partito che "abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale di almeno 300 mila voti di lista validi". Tali requisiti furono mutuati da quelli previsti dall'allora legge elettorale proporzionale per accedere alla ripartizione dei seggi in sede di collegio unico nazionale. Essi furo-

---

[9] Sono: Alternativa libera (10 deputati), MAIE – Movimento Associativo Italiani all'Estero – Alleanza per l'Italia (API) (4), Minoranze linguistiche (6) e Partito socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI) (5).

[10] V. *infra*, § 4.2.

[11] Per una critica al solo requisito numerico per costituire un gruppo parlamentare v. S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, vol. II, Torino, 2004, 239 ss.

[12] Si rammenti che alle consultazioni del Presidente della Repubblica per la formazione del nuovo governo sono ammessi solo i rappresentanti dei gruppi parlamentari. Questa fu, infatti, la ragione contingente che permise ai cinque deputati del PLI di costituirsi in gruppo nella VII legislatura; v. in tal senso già V. LONGI e M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano, 1968, 66.

[13] Cfr. C. ROSSANO, *Partiti e parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972, 262.

[14] "Un Gruppo composto di almeno dieci iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi dall'Ufficio di Presidenza, purché questo riconosca che il Gruppo rappresenta un partito organizzato nel Paese".

no largamente applicati[15], anche per consentire ai partiti, tramite i loro gruppi, di accedere al finanziamento pubblico[16].

Le due successive riforme elettorali del 1993 e del 2005 inevitabilmente sollevarono il problema alla Camera[17] se i requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C., diversamente tarati, potessero ancora trovare applicazione.

Inizialmente, alla luce del nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario (ll. 276 e 277/1993), la Giunta per il regolamento della Camera (seduta del 27 aprile 1994) si era dapprima espressa per l'inapplicabilità di tali requisiti[18]. Nel contempo, non essendosi riusciti a trovare un accordo sulla loro modifica e dovendosi tuttavia fronteggiare l'ingestibilità del gruppo misto causata dal numero abnorme dei suoi iscritti (oltre 100 nella XIII legislatura!), si ripiegò, prendendo a modello le *Cortes* spagnole, sull'introduzione di componenti politiche nel gruppo misto, costituite su decisione non dell'Ufficio di Presidenza ma, direttamente, del Presidente (art. 14.5 R.C. approvato il 24 settembre 1997)[19]. Il paradossale risultato di tale stallo fu che formazioni politiche nate dall'unione di parlamentari e mai presentatesi alle elezioni[20], riuscirono, aggregando almeno venti deputati, a costituirsi in gruppo parlamentare mentre al contrario, forze politiche dotate talvolta di una certa consistenza elettorale non vi riuscirono perché composte da meno di venti deputati[21].

Anche per evitare simili conseguenze, nella XIV legislatura la Giunta per il regolamento della Camera (seduta del 13 giugno 2001), su decisivo impulso del Presidente Casini, decise di dare un'interpretazione non letterale ma sistematico-evolutiva dei requisiti previsti dal secondo comma dell'art. 14 R.C. così da adeguarli al nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Attraverso tale operazione, apparentemente interpretativa ma sostanzialmente innovativa, si convenne che tale articolo "al di là della sua formulazione letterale, è volto a consentire la costituzione in gruppo parlamentare ai rappresentanti di forze politiche le quali siano stabilmente organizzate sul territorio e abbiano partecipato con proprie liste

---

[15] Per una ricostruzione storica v. I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Diritto e società*, 1993, 711 ss.

[16] Si ricordi che, in base all'art. 3.5 l. 195/1974, non più vigente, "i Presidenti dei gruppi parlamentari sono tenuti a versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso nei termini e nei modi stabiliti dai rispettivi statuti e regolamenti".

[17] Com'è noto, al Senato l'aggiudicazione della quota dei seggi proporzionali non avveniva, come alla Camera, mediante un secondo voto tra liste di candidati. Il che rese totalmente inapplicabile l'art. 14.5 R.S. sui gruppi autorizzati sin dalla XII legislatura.

[18] Alla luce di tale indirizzo interpretativo, il giorno dopo (28 aprile 1994) l'Ufficio di Presidenza della Camera respinse le richieste di autorizzazione in gruppo avanzate dai deputati aderenti al Partito socialista italiano, ad Alleanza democratica ed al Patto Segni.

[19] Dubbi sull'opportunità di tale differenza ho espresso in *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 dicembre 2007.

[20] Si rammentano: nella XII legislatura i gruppi *Federalisti e liberaldemocratici*, *Lega italiana federalista* e *I Democratici*; nella XIII i gruppi *Unione Democratica per la Repubblica* e *I Democratici*. Tutti - non a caso - poi scomparsi.

[21] Nella XII legislatura Alleanza Democratica, Partito Socialista e Patto Segni. Nella XIII Verdi, La Rete e Partito repubblicano.

alla competizione elettorale, conseguendo sul piano nazionale un risultato almeno pari al 4 per cento del totale dei voti validi espressi"[22], cioè della soglia di sbarramento allora prevista per accedere alla ripartizione nazionale dei seggi. Sulla scorta di tale parere l'Ufficio di Presidenza, accolse la richiesta avanzata dagli undici deputati di Rifondazione comunista, unico gruppo autorizzato alla Camera nella XIV legislatura anche perché solo partito presentatosi alle elezioni al di fuori dei due poli di centro-destra e di centro-sinistra.

Con il ritorno al proporzionale (l. 270/2005) i tre requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C. avrebbero potuto ben essere, per così dire, "scongelati" dalla stato di quasi totale ibernazione cui il precedente sistema, prevalentemente maggioritario l'aveva costretti[23]. Il che, però, non è avvenuto integralmente, avendo preferito la Giunta per il regolamento, sulla scia dei precedenti pareri, percorrere - anzi, come vedremo - ampliare il requisito del superamento della soglia di sbarramento ed utilizzare, per il resto, solo uno dei tre requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C. – quello riferito alla presentazione di liste in almeno venti circoscrizioni – decidendo di non utilizzare gli altri due (l'ottenimento di almeno 300 mila voti validi e di un quoziente circoscrizionale intero).

Così, "nel quadro di un'interpretazione coerente con il mutato sistema elettorale", la Giunta per il regolamento (16 maggio 2006) presieduta da Bertinotti, *leader* di Rifondazione comunista, stabilì che "il requisito elettorale richiesto" dall'art. 14.2 R.C. dovesse essere rappresentato "dall'accesso all'assegnazione nazionale dei seggi (mantenendo allo stato ferma la necessità della presentazione delle liste in almeno venti circoscrizioni)"[24]. Rispetto al precedente parere del 13 giugno 2001, furono così introdotte due significative novità.

Innanzi tutto, veniva recuperato il requisito della presentazione di liste con lo stesso contrassegno in venti collegi (ora circoscrizioni) che, dopo la loro riduzione da trentadue a ventisei (art. 1.*b)* l. 277/1993), acquisiva una valenza ancor più selettivo, ai più non sgradita[25].

---

[22] Così il Presidente della Camera Casini in Giunta per il regolamento, resoconto della seduta del 13 giugno 2001, 5.

[23] Cfr. L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e* l'altro, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, 31 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*. Studio intorno a una manifestazione di pluralismo politico, Milano, 2008, 48 ss.; S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XIV legislatura*, in *forumcostituzionale.it,* 12 giugno 2006; ID., *I gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 3/2006, 548 ss..

[24] Anche sulla scorta di tale parere, il giorno dopo l'Ufficio di Presidenza della Camera, tra le proteste delle opposizioni e con il voto decisivo del Presidente Bertinotti, ha autorizzato *ex* art. 14.2 reg. la costituzione in gruppo parlamentare di cinque delle sei formazioni politiche, inizialmente confluite nel misto, che ne avevano fatto richiesta, e cioè: *La Rosa nel Pugno* (18 deputati), *Comunisti italiani* (16), *Verdi* (16), *Popolari-UDEUR* (14) e *Democrazia cristiana-Partito socialista* (6). È stata respinta, invece, la richiesta in tal senso avanzata dal Movimento per l'Autonomia, i cui cinque deputati hanno costituito l'omonima componente politica nel misto (v. *infra*, § 3.1).

[25] Per inciso si segnala che l'art. 2.33 l. 52/2015 ha ulteriormente ridotto il numero delle circoscrizioni a venti (esattamente il numero richiesto dall'art. 14.2 R.C.), suddivise però a sua volta in cento collegi plurinominali, ai quale si potrebbe tornare a far riferimento, considerato che l'art. 14.2 R.C. fa riferimento letterale ai "collegi" e non alle circoscrizioni.

In secondo luogo, e più significativamente, anziché il superamento della soglia di sbarramento, veniva richiesto l'accesso alla ripartizione dei seggi. Tale precisazione, apparentemente superflua e ultronea (chi supera lo sbarramento, difatti, accede alla ripartizione dei seggi), in realtà prendeva acutamente spunto dal meccanismo di *repêchage* introdotto l'anno prima dalla riforma elettorale, e precisamente dall'art. 1.12 l. 270/2005 che, modificando l'art. 83.1 n. 6 D.P.R. 361/1957 Testo Unico legge elettorale Camera, ammetteva alla ripartizione nazionale dei seggi la "lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale tra quelle che non hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi", ovverosia la lista coalizzata prima fra le escluse. In tal modo, quindi, si consentiva la costituzione in gruppo parlamentare in deroga al requisito numerico alla lista di partito – come vedremo nel caso del Centro democratico – che pur non avendo superato la soglia di sbarramento, avesse avuto ugualmente accesso alla ripartizione dei seggi come migliore esclusa. Un classico caso di allineamento della norma parlamentare alla legge elettorale[26]. In tal modo, però, s'introduceva un requisito più lasco, sia, ovviamente, rispetto al precedente superamento dello sbarramento, sia al numero minimo di voti (300 mila) richiesto dall'art. 14.2 (ed infatti, sempre nel caso come vedremo del Centro democratico, tale soglia di voti non è stata raggiunta).

Dal 2006, quindi, l'accesso alla ripartizione nazionale dei seggi è divenuto il criterio principale tramite cui identificare un "partito organizzato nel Paese", la cui soggettività parlamentare era così riconosciuta dal regolamento ai fini del suo costituirsi in gruppo parlamentare in deroga al richiesto numero minimo di deputati.

Nell'accesso alla ripartizione dei seggi si considerava implicitamente incluso il raggiungimento del terzo requisito previsto dall'art. 14.2 R.C., e cioè l'aver ottenuto un quoziente circoscrizionale intero. Tale requisito, infatti, non poteva essere soddisfatto perché, a differenza della precedente, la formula elettorale introdotta nel 2005 non prevedeva più l'attribuzione dei seggi a livello circoscrizionale con recupero dei resti a livello nazionale ma, al contrario, l'aggiudicazione del premio di maggioranza a livello nazionale e la distribuzione dei seggi conseguentemente assegnati alla lista o alle liste in coalizione a livello circoscrizionale secondo, quindi, un procedimento non *bottom up* ma *top down*. Secondo la Giunta per il regolamento, però, il raggiungimento di tale requisito, come detto non più accertabile, doveva ritenersi insito nella partecipazione all'assegnazione nazionale dei seggi.

Tale conclusione pare però opinabile, perché il requisito del quoziente intero circoscrizionale aveva una finalità, quella del radicamento in una data circoscrizione territoriale, diversa da quella della soglia di sbarramento, tesa invece ad accertare la diffusione nazionale della forza politica e che l'art. 14.2 R.C. riteneva soddisfatto già con l'ottenimento di almeno 300 mila voti di lista validi. Non a caso, del resto, lo stesso articolo, nel richiedere che liste di candidati "abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio *ed* [corsivo mio] una cifra elettorale di almeno 300 mila voti di lista validi", distingue due requisiti – il radicamento in al-

[26] Sul rapporto tra legge elettorale e regolamenti parlamentari v. il mio *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'Alimonte e C. Fusaro, Bologna, 2008, 325 ss.

meno una circoscrizione elettorale e una certa diffusione nazionale – che invece il parere della Giunta finisce per unire, ricomprendendo il primo nel secondo ([27]). Un'ulteriore conferma di come, sotto l'apparente valenza interpretativa, la Giunta per il regolamento abbia allora di fatto modificato l'art. 14.2. R.C.

Tale conclusione va ribadita con forza a fronte di quella dottrina per cui "i requisiti previsti dall'articolo 14, comma 2, (…) coincid[o]no (…) quasi perfettamente con la nuova legge elettorale per cui sarebbe stato difficilmente sostenibile che la loro applicazione, se non apparsa impossibile con il maggioritario, lo sarebbe stata con la nuova legge elettorale basata sul sistema proporzionale cui geneticamente sono ispirati"[28]. Ed infatti, oltre alle considerazioni sopra svolte circa la non equivalenza tra ottenimento di un quoziente circoscrizionale intero e assegnazione dei seggi a livello nazionale, proprio il caso del Centro democratico qui commentato dimostra come un requisito certo ed univoco, come l'aver ottenuto "una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi" sia stato ritenuto ugualmente raggiunto anche da quelle liste che, pur avendo ottenuto poco più della metà di tale cifra (167.728 voti), abbiano partecipato alla ripartizione nazionale dei seggi pur non avendo raggiunto la soglia di sbarramento prevista. Pare, quindi, evidente, che, per rispettare la *ratio* della disposizione, e cioè quella di consentire a forze politiche organizzate nel paese di costituirsi in gruppo parlamentare pur non avendone i requisiti numerici, si siano introdotti per via ermeneutica requisiti diversi da quelli, come detto, appositamente specificati in occasione della riforma regolamentare del 1971, spacciando per semplice rilettura del sistema ciò che è invece frutto di un'operazione creativa che avrebbe richiesto un'espressa modifica dell'art. 14.2 R.C. nel rispetto delle garanzie poste dagli artt. 64.1 Cost. (maggioranza assoluta dell'Aula) e 49.1 R.C. e 113.4 R.S. (facoltà di chiedere il voto segreto e divieto di porre la questione di fiducia).

3.1. La mancanza dei requisiti ex art. 14.2 R.C. del gruppo Per l'Italia

Alla luce della suddetta ricostruzione storica della normativa vigente, è possibile ora meglio mettere a fuoco il problema se due partiti, avversari alle elezioni, possano costituire un gruppo parlamentare autorizzato e, in tal caso, a chi ed in che modo vadano applicati i requisiti a tal fine richiesti dall'art. 14.2 R.C.

Innanzi tutto va precisato che il gruppo parlamentare *Per l'Italia* non sembra avere i requisiti politico-elettorali richiesti dall'art. 14.2 R.C. per essere autonomamente autorizzato a rimanere tale perché, come detto, costituito in corso di legislatura in forza dell'adesione di venti deputati provenienti da *Scelta civica*. Del resto, il raggiungimento in occasione della sua

---

[27] Che i due requisiti siano distinti, e che si potesse raggiungere l'uno senza raggiungere l'altro, lo dimostra il caso del PSIUP a quale nelle elezioni politiche del 1972 non furono attribuiti seggi perché, nonostante i circa 650 mila voti raccolti, non aveva ottenuto alcun quoziente circoscrizionale intero.

[28] V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, 2008, 356. Per L. GIANNITI, *Gruppi e componenti politiche*, cit., 34 quella offerta dalla Giunta per il regolamento con il parere del 16 maggio 2006 è "un'interpretazione plausibile" dell'art. 14.2 R.C.

costituzione del minimo numerico richiesto è indice della consapevolezza che, diversamente, e cioè tramite autorizzazione, tale gruppo autonomamente non si sarebbe potuto costituire. Né una forza politica, come *Per* l'*Italia*, costituitasi dopo le elezioni per scissione da *Scelta civica*, può legittimamente rivendicare di possedere i requisiti richiesti dall'art. 14.2 R.C. proprio perché priva d'autonoma identità politico- elettorale[29]. Del resto, proprio il non aver partecipato alle elezioni politiche fu uno dei motivi per cui l'Ufficio di Presidenza, nella seduta del 14 ottobre 1998, negò ai tredici deputati che avevano abbandonato il gruppo Comunista, nato a seguito della scissione intervenuta nel partito di Rifondazione comunista, di poter costituire in deroga il nuovo gruppo di Rifondazione comunista – Progressisti.

Ad una medesima lista, dunque, non possono corrispondere più gruppi autorizzati, quante sono le eventuali sue componenti politiche, sia che esse vi siano confluite prima delle elezioni – comprensibilmente per superare la soglia di sbarramento del due per cento prevista per le liste coalizzate – sia, tanto più, quando una di esse si sia costituita dopo le elezioni, "ciò in quanto non sarebbe accertabile un autonomo risultato elettorale per ciascun partito, essendo quello conseguito unitariamente dalla lista imputabile solo all'aggregazione politica complessiva". Pertanto "il requisito elettorale richiesto (…) ricorrerebbe ovviamente soltanto ove il gruppo autorizzato sia (e resti, nei suoi elementi costitutivi) rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista, e non di singole componenti di essa"[30]. Da qui, tre conseguenze.

In primo luogo, più forze politiche presentatesi unitariamente alle elezioni sotto un'unica lista possono costituire solo un gruppo parlamentare autorizzato[31]. Fu per questo motivo, infatti, che l'Ufficio di Presidenza, alla luce del parere sull'interpretazione dell'art. 14.2 R.C. reso dalla Giunta per il regolamento nella citata seduta del 16 maggio 2006, respinse la richiesta di costituirsi in gruppo parlamentare autorizzato avanzata dai cinque deputati aderenti alla componente politica Movimento per l'Autonomia. Si trattava, infatti, di una forza politica priva di autonoma identità politico-elettorale perché presentatasi alle elezioni non con una propria lista ma in comune con la Lega Nord, già costituitasi in gruppo parlamentare autonomo.

---

[29] È, invece, ovviamente possibile che un gruppo parlamentare costituito di diritto, sceso in corso di legislatura al di sotto di venti deputati, possa essere autorizzato qualora il partito che rappresenta risponda ai requisiti politico-elettorali previsti dall'art. 14.2 R.C. (v. *infra*, § 3.1).

[30] Dalle comunicazioni del Presidente Bertinotti sull'interpretazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento rese nella seduta della Giunta per il regolamento del 16 maggio 2006.

[31] Per un remoto precedente, v. la costituzione in gruppo parlamentare dei deputati di Democrazia proletaria, autorizzata dall'Ufficio di Presidenza il 9 luglio 1977. In quell'occasione si dubitò che esso potesse considerarsi un "partito organizzato nel paese" dato che i suoi sei deputati erano stati eletti in una lista frutto dell'accordo fra diverse componenti politiche (Pdup-Manifesto, Avanguardia operaia e Lotta continua), ciascuna delle quali costituiva un partito. Tali perplessità furono però superate con l'esibizione di un atto notarile precedente alle elezioni con cui si attestava la comune volontà di costituirsi in "gruppo politico organizzato". Per F. COCCO (*La costituzione dei gruppi parlamentari*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/1977, 800 ss.), in tal caso si trattava non di un soggetto politico unitario ma dell'unione di gruppi politici affini, privi di una comune base organizzativa che non fosse quella meramente elettorale, per cui giudica sotto questo profilo debole la decisione dell'Ufficio di presidenza della Camera.

In secondo luogo, in forza di tale stretta corrispondenza tra gruppo parlamentare autorizzato e partito organizzato nel paese, in caso di liste elettorali uniche formate per confluenza di più partiti, il gruppo parlamentare può rimanere autorizzato fintantoché coincida con la formazione politica complessiva identificata nella lista, e non con una delle sue eventuali singole componenti. Di conseguenza i partiti che hanno dato vita a soggetti politici presentatisi alle elezioni con liste unitarie devono restare insieme se vogliono rimanere gruppo parlamentare autorizzato. In caso di scissione, quindi, il gruppo parlamentare autorizzato andrebbe sciolto perché verrebbe meno quella corrispondenza tra lista e gruppo che l'autorizzazione alla costituzione in gruppo loro accordata presuppone.

In terzo luogo, se, come detto, le diverse componenti politiche presentatesi unitariamente alle elezioni non possono successivamente dividersi per costituire uno o più gruppi autorizzato (altro ovviamente è se ciascuna di tali componenti raggiunga singolarmente il quorum di venti deputati), a maggior ragione ciò non è possibile per quelle forze politiche costituitesi dopo le elezioni dall'unione di deputati che hanno abbandonato il gruppo del partito nelle cui lista sono stati eletti per formare una forza politica non presentatasi come tale alle ultime elezioni politiche.

3.2. La (inspiegabile) mancata richiesta dei deputati del Centro democratico a costituirsi in gruppo parlamentare autorizzato

Accertato, quindi, che il gruppo parlamentare *Per l'Italia* non aveva i requisiti per chiedere l'autorizzazione a rimanere tale dopo essere sceso al di sotto di venti deputati, occorre ora verificare se tali requisiti possano invece essere riscontrati nel gruppo *Centro democratico*.

A tal fine occorre innanzi tutto precisare che, come accennato, il Centro democratico si era costituito in componente politica del gruppo misto, non avendo mai, a quel che risulta dagli atti parlamentari, avanzato richiesta all'Ufficio di Presidenza della Camera di essere autorizzato a costituirsi in gruppo parlamentare, forse perché convinto ufficiosamente in tal senso. Eppure, a ben riflettere, esso ne aveva tutti i requisiti.

Difatti, esso aveva presentato proprie liste in venticinque delle ventisei circoscrizioni elettorali (tranne il Trentino Alto Adige) ed era stata, come detto, ammessa alla ripartizione dei seggi grazie al sopracitato *repêchage* previsto dall'art. 83.1 n. 6 D.P.R. 361/1957 Testo Unico legge elettorale Camera, quale prima (anzi unica) lista della coalizione di Centro Sinistra tra quelle che non avevano superato la soglia di sbarramento del 2%[32]. Con il Centro democratico si è quindi verificato il caso, prefigurato nel parere della Giunta per il regolamento 16 maggio 2006, di una forza politica ammessa alla ripartizione dei seggi pur non avendo superato quella soglia di sbarramento.

[32] Grazie a tale *repêchage*, pur avendo ottenuto appena 167.728 voti validi (ma grazie ad essi la coalizione di centro sinistra conquistò il premio di maggioranza alla Camera dei deputati….), pari allo 0,49%., il Centro democratico ottenne alla Camera sei seggi.

Resta allora da chiedersi perché il *Centro democratico* si costituì ad inizio legislatura in componente politica del misto anziché in gruppo parlamentare autorizzato.

Si potrebbe ipotizzare che gli sia stato opposto il numero ridotto di suoi componenti (appena cinque). Se così fosse, saremmo di fronte però ad una importante quanto surrettizia modifica dei requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C.. A parte, infatti, i precedenti contrari[33], occorre precisare che né il testo dell'art. 14.2 R.C., né l'interpretazione datane dalla Giunta per il regolamento, richiedono un numero minimo di deputati per costituire un gruppo parlamentare autorizzato (al contrario fissato in cinque senatori dall'art. 14.5 R.S.). Fu la stessa Giunta, sempre nel parere del 16 maggio 2006, tramite il Presidente Bertinotti, a chiarire come "su un piano di stretta interpretazione del quadro regolamentare vigente (…), non sembri praticabile la fissazione, in via generale, attraverso un'operazione interpretativa, di un numero minimo di deputati necessario per l'autorizzazione alla costituzione in un gruppo", per cui sussistono al riguardo "elementi di non automatismo e di discrezionalità in sede di Ufficio di Presidenza relativamente alle valutazioni di opportunità sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera"[34].

Né pare convincente la tesi che, dal combinato disposto tra il secondo ed il quinto comma dell'art. 14 R.C., ritiene che, al pari di quanto previsto per le componenti politiche del misto, *a fortiori* anche per costituire un gruppo autorizzato occorrerebbero almeno dieci deputati. Tale tesi, oltreché non trovare riscontro nella prassi[35], dove le variazioni numeriche vengono prese in considerazione per i gruppi costituiti di diritto che scendono sotto la soglia dei venti deputati ma non per i gruppi in deroga[36], appare metodologicamente scorretta perché mette a confronto realtà diverse: per costituire un gruppo parlamentare in deroga, infatti, si richiede un requisito - l'identità politico-elettorale che deriva dall'aver partecipato alle elezioni – che è richiesto alle componenti politiche del misto composte non da *almeno* ma da *meno* dieci deputati. In definitiva, per il regolamento della Camera, o vale il requisito numerico – ed allora si possono costituire gruppi parlamentari (con almeno venti deputati) o componenti politiche nel gruppo misto (con almeno dieci deputati) – oppure vale il requisito dell'identità politico-elettorale, che deriva dall'aver preso parte alle elezioni politiche - ed allora si possono costituire gruppi autorizzati oppure, con requisiti più blandi, componenti politiche nel gruppo misto (con il solo limite numerico di almeno tre deputati)–. La soglia numerica di dieci deputati, quindi, è richiesta solo per permettere a forze politiche non presentatesi alle elezioni di costituire una componente politica nel misto, e quindi non potrebbe al contrario essere richiesta per impedire la costituzione di un gruppo autorizzato alle forze politiche do-

---

[33] Nella VII legislatura, oltre al citato gruppo del Partito liberale (5 deputati), fu autorizzato quello radicale composto da appena 4 deputati.

[34] Giunta per il regolamento, resoconto della seduta 16 maggio 2006, p. 11

[35] Così, ad esempio, alla Camera, non si sono sciolti: nella VIII legislatura il gruppo radicale, sceso da diciotto a tredici deputati; nella IX legislatura sempre il gruppo radicale (da undici a nove deputati); nella X legislatura i gruppi: socialdemocratico (da diciassette a tredici deputati), Verdi (da tredici a dodici), federalista europeo (da dodici a undici), democrazia proletaria (da otto a quattro).

[36] C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES-C. DE CARO- V. LIPPOLIS- R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 2010, 136 s.

tate d'identità elettorale ai sensi e per gli effetti dell'art. 14.2 R.C. In conclusione, gruppo parlamentare autorizzato e componente politica del misto costituita di diritto hanno presupposti e rispondono a requisiti diversi, per cui il limite numerico di dieci deputati previsto per la seconda non può essere automaticamente trasposto per il primo, senza con ciò introdurre una ulteriore surrettizia modifica dei requisiti richiesti dall'art. 14.2 R.C.

Inoltre, se fosse previsto un numero minimo di deputati per costituire un gruppo autorizzato, in forza degli effetti sovra-rappresentativi prodotti dall'assegnazione del premio di maggioranza a favore delle forze politiche che hanno vinto le elezioni e, specularmente, sotto-rappresentativi per quelle che invece le hanno perse, si potrebbe ben dare l'ipotesi di due forze politiche appartenenti a coalizioni opposte che, nonostante abbiano ottenuto una percentuale di voti simile, ottengano in virtù del premio di maggioranza un numero di seggi diversi, con la conseguenza di avvantaggiare, nella costituzione in deroga dei gruppi, i partiti di maggioranza rispetto a quelli di opposizione. In definitiva, fissando un numero minimo di deputati per costituire un gruppo autorizzato, si potrebbe dare il caso dell'autorizzazione per un verso concessa ad una forza politica che abbia ottenuto grazie al premio di maggioranza un numero di seggi più che proporzionale al suo risultato elettorale, per altro verso invece negata ad una forza politica di opposizione che, all'opposto, abbia ottenuto proporzionalmente meno seggi rispetto ai voti ottenuti.

Scartata tale ipotesi, l'unica spiegazione plausibile (e, secondo le informazioni assunte, più vicina al vero) sembrerebbe quella che sia stato ufficiosamente opposto ai deputati del *Centro democratico* il non aver ottenuto i 300 mila voti validi richiesti dall'art. 14.2 R.C. Ma, come detto (§ 2), la Giunta per il regolamento sin dal 2001 ha abbandonato tale requisito, ritenendo piuttosto ad esso equivalente dapprima il superamento della soglia di sbarramento e poi, anche in difetto di quest'ultimo, l'accesso alla ripartizione nazionale dei seggi.

Da qui, pertanto, la conclusione che, secondo gli elementi a disposizione, il Centro democratico aveva i requisiti per costituirsi in gruppo parlamentare autorizzato anziché in componente politica. Pertanto qualunque possibile e ufficioso atteggiamento da parte degli Uffici che avesse indotto tale forza politica a rinunciare preventivamente a presentare domanda in tal senso all'Ufficio di Presidenza sarebbe meritevole di severa critica perché basata su un'interpretazione non conforme ai requisiti richiesti dall'art. 14.2, così come interpretati dalla Giunta per il regolamento con i parere del 13 giugno 2001 e 16 maggio 2006.

3.3. L'illegittima costituzione di gruppo parlamentare autorizzato risultante dall'unione di liste politiche diverse e opposte

Se il Centro democratico aveva ed ha tuttora i requisiti per essere autorizzato a costituirsi, anziché in componente politica del misto, in gruppo parlamentare autonomo e se, come detto, al contrario tali requisiti non li aveva e non li ha *Per l'Italia*, è possibile che dalla loro unione possa risultare una forza politica che abbia i requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C. per poter continuare ad operare come gruppo parlamentare non più costituito di diritto ma autorizzato dall'Ufficio di Presidenza?

Per rispondere a tale interrogativo, occorre analizzare l'art. 14.2 R.C. che, nella sua formulazione letterale, richiede che il gruppo parlamentare autorizzato debba corrispondere

non all'unione di più partiti affini ma ad un - e uno solo – partito organizzato nel Paese che, come detto, abbia presentato proprie liste ottenendo un risultato elettorale significativo.

Ciò non significa – si badi – che tutti gli iscritti al gruppo autorizzato debbano essere stati eletti in liste con il medesimo contrassegno, come infatti non accaduto anche a causa dei c.d. "imbucati"[37]. L'art. 14.2 R.C., infatti, riferisce il requisito del medesimo contrassegno alle liste e non ai suoi eletti. Il che, per l'appunto significa che il gruppo parlamentare autorizzato debba trovare corrispondenza con una sola lista. È opportuno, ancora una volta, ricordare che per la Giunta per il regolamento (seduta del 16 maggio 2006), è ben possibile che la "forza politica" risulti dall'aggregazione di più partiti (anche al fine di superare le soglie di sbarramento previste, specie per le forze politiche non coalizzate), a patto che essa "sia evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse".

Tale corrispondenza tra gruppo autorizzato e lista, anche presentata da più partiti, appare perfettamente conforme alla *ratio*, più volte evidenziata, che vuole il gruppo parlamentare autorizzato avere un'univoca identità politico elettorale, per cui come detto, non è possibile, in caso di lista unitaria formata da più partiti politici (nati prima o dopo le elezioni), che uno o più di questi ultimi possano formare gruppi parlamentari autonomi.

Certo, si potrebbe discutere, e forse anche *de iure condendo* ammettere, che possano formare un unico gruppo parlamentare autorizzato due forze politiche ciascuna delle quali abbia i requisiti per poterlo costituire autonomamente, in ragione dei benefici che ne trarrebbe l'attività parlamentare in termini di maggiore funzionalità delle procedure e più adeguata rappresentatività degli organi. Quel che invece pare inammissibile è, come detto all'inizio, il contrario e cioè che possano formare un unico gruppo parlamentare autorizzato due forze politiche (una delle quali non ha i requisiti per poterlo fare autonomamente) che si sono presentate alle lezioni con liste diverse, anzi elettoralmente contrapposte. Né, tantomeno, pare ammissibile - e comunque si tratterebbe di un'innovazione, anche in questo caso meritevole di ben altra procedura di quella in questo caso adottata - che si possano considerare i (residui) deputati del *Centro democratico* come se fossero in possesso di una *wild card* che consente loro di potersi costituire in gruppo parlamentare autorizzato non solo autonomamente – il che come detto pare conforme all'art. 14.2 R.C. - ma anche in unione con altre forze politiche. Paradossalmente, quindi, autorizzando la permanenza del gruppo PI-CD, si è posta una toppa peggiore del buco (la mancata costituzione in gruppo parlamentare autorizzato dei de-

[37] Nella XV legislatura alla Camera, tre dei gruppi politici che avevano richiesto l'autorizzazione alla costituzione in gruppo erano composti da alcuni deputati eletti in altre liste: quattro su quattordici per i Popolari-UDEUR (deputati Affronti, Ciuffi, Fabris e Natta, tutti eletti nelle liste de L'Ulivo); due su sei per Democrazia cristiana-Partito socialista (Catone e De Luca) e due su cinque per il Movimento per l'Autonomia (Oliva e Reina), in entrambi i casi eletti nelle liste di Forza Italia. Tali adesioni erano da imputare non a repentine quanto improbabili crisi di coscienza, quanto più modestamente alla "ospitalità" che le liste de L'Ulivo e di Forza Italia hanno concesso a taluni esponenti di partiti minori (c.d. imbucati) in cambio del loro sostegno alla coalizione, così da garantire ad essi la rappresentanza parlamentare indipendentemente dal superamento delle soglie di sbarramento. (per i candidati "imbucati" alle elezioni politiche del 9-10 aprile 2006 v. S. CECCANTI, *Tra gli effetti collaterali del Porcellum c'è anche la nascita della "partitinocrazia"*, in *Il Riformista*, 24 marzo 2006, p. 2)

putati del *Centro democratico*) (ovviamente ammesso, e non concesso, che questo sia stato l'intento).

Invero, inutile nasconderlo, sul rispetto dell'art. 14.2 pare abbiano nel caso specifico fatto aggio esigenze di tipo politico. Quelle stesse cui s'ispira la giurisprudenza della Presidenza della Camera che permette la costituzione di componenti politiche a soggetti politici privi di quell'identità elettorale richiesta dall'art. 14.5 R.C.[38].

Nessuno, ovviamente, ignora che le decisioni sulla costituzione o scioglimento dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche sono intrise di politicità per i rilevanti effetti destinate a produrre, e non solo come detto sul piano parlamentare[39]. Sostenere però che l'esame della sussistenza dei requisiti regolamentari a tal fine previsti debba evidentemente avere carattere non formale ma sostanziale, in base all'apprezzamento di non meglio precisate circostanze[40], significa implicitamente ammettere che la portata prescrittiva dell'art. 14.2 può essere ben sacrificata sull'altare della ragione politica. Come di fatto accaduto.

4. Questioni più generali

Quest'ultima considerazione merita ulteriore sviluppo Il caso qui commentato, infatti, si presta a più generali e preoccupate considerazioni, tese a dimostrare che, sotto la sua apparente marginalità, esso solleva questioni di fondo essenziali per l'organizzazione dei lavori parlamentari e, senza timore d'esagerare, per la stessa natura del diritto parlamentare.

4.1. Il censurabile lasso di tempo tra venir meno del requisito numerico e decisione dell'Ufficio di Presidenza

Emerge, innanzi tutto, il lasso di tempo – sedici mesi! - trascorso tra quando (12 febbraio 2014) il numero dei componenti del gruppo *Per l'Italia* è sceso al di sotto del numero minimo richiesto di venti deputati ed il giorno (18 giugno 2015) l'Ufficio di Presidenza ha deciso di autorizzare la sua permanenza in gruppo. Ciò conferma, oltre ogni ragionevole misura, la discutibilissima e illegittima prassi che alla Camera, in mancanza di una disposizione analoga all'art. 14.6 R.S.[41], non prevede l'immediato automatico scioglimento o, in alternati-

---

[38] Cfr., se si vuole, S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà*, in *forumcostituzionale.it*, 20 dicembre 2007 e *Un gruppo misto non si nega a nessuno*, in *Europa*, 10 febbraio 2010, 9.

[39] V. *supra*, nota 12.

[40] Cfr. V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari*, cit., 347.

[41] Non essendo previsto il gruppo parlamentare autorizzato, lo scioglimento automatico era la soluzione originariamente prevista dall'art. 14.5 R.S. approvato nel 1971 ("Quando i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Gruppo è dichiarato sciolto e i senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto"); v. V. DI CIOLO, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano, 1977, 112 s.). Tale soluzione fu però mantenuta anche dopo che, con delibera del 26 gennaio 1977, fu introdotta la facoltà del Consiglio di Presidenza di "autorizzare la costituzione di Gruppi con meno di dieci Senatori, purché essi rappresentino partiti organizzati nel paese che abbiano presentato propri candidati, con il medesimo contrassegno in almeno quindici regioni e siano stati eletti in almeno cinque regioni" (art. 14.4-*bis*, poi art. 14.5 R.S.). Fu solo il 5

va, l'autorizzazione del gruppo parlamentare composto da meno di venti deputati da parte dell'Ufficio di Presidenza.

Così, talora[42] si accorda un periodo di tolleranza, nella speranza – quasi sempre rivelatasi vana[43] – che, in un quadro "più stabilizzato"[44], il gruppo possa riacquisire il minimo numerico richiesto. Talaltra, l'Ufficio di Presidenza preferisce (addirittura!) non intervenire, né autorizzando né sciogliendo. Fu così nella X legislatura per il gruppo della Sinistra indipendente, in considerazione del suo prestigio politico, dopo che il decesso di un suo componente e l'adesione del suo subentrante ad altro gruppo, ne aveva diminuito il numero totale dai richiesti venti a diciannove deputati[45]. Più recentemente, è stato così per il gruppo dell'Italia dei Valori, costituito ad inizio della XVI legislatura da ventinove deputati e rimasto tale nono-

---

ottobre 1983 che il suddetto art. 14.5 fu modificato (diventando l'attuale sesto comma dell'art. 14), aggiungendo al termine l'inciso "salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma precedente", al fine così di permettergli d'intervenire per autorizzare tale gruppo in corso di legislatura.

[42] Tempi più brevi tra il venir meno dei necessari venti deputati e l'autorizzazione alla permanenza dell'Ufficio di Presidenza della Camera si sono registrati per i gruppi: Centro cristiano democratico (9 marzo 1998 – 15 aprile 1998); Rinnovamento italiano (19 dicembre 1998 – 11 febbraio 1999), Italia dei Valori (15 settembre 2006 – 27 settembre 2006).

[43] Nella seduta del 13 luglio 1995 l'Ufficio di Presidenza ha dichiarato sciolto il gruppo della Lega italiana federalista, non più formato da venti deputati sin dal 29 marzo 1995. Il passaggio dei deputati restanti ad altro gruppo fece sì che la questione dell'eventuale mantenimento del gruppo non fosse nemmeno sollevata all'Ufficio di Presidenza.

Addirittura, nel caso del gruppo dell'UDR, non più composto da almeno venti deputati dal 10 marzo 1999, l'Ufficio di Presidenza, nella seduta del 22 giugno 1999, informata dei contatti in corso per l'adesione di altri deputati o la fusione con altro gruppo, stabilì una sorta di ultimatum, decidendo "che qualora entro mercoledì 30 giugno il gruppo dell'UDR non risulti composto dal prescritto numero minimo di deputati, nella relativa seduta dell'Assemblea potrà essere data comunicazione dello scioglimento del Gruppo medesimo". Cosa che, di fatto, poi avvenne.

[44] Per un esplicito riferimento in tal senso v. la seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 21 novembre 2013, in cui è stata esaminata la richiesta della Presidente del Gruppo Fratelli d'Italia di integrazione della composizione della Giunta, e la dichiarazione della Presidente Boldrini nella seduta del successivo 12 dicembre (p. 4).

[45] L'Ufficio di Presidenza, con delibera del 26 novembre 1991, dichiarò non sciolto il gruppo parlamentare della Sinistra indipendente, dopo che l'on. Proietti, subentrato all'on. Levi Baldini, deceduta il precedente 8 ottobre e iscritta a tale gruppo, aveva invece aderito al gruppo del PDS. In quell'occasione il gruppo non fu autorizzato, non avendone i requisiti ai sensi dell'art. 14.2 R.C., ma si prese atto "che le modificazioni intervenute" nella sua consistenza non ne avessero comportato il venir meno "considerato che l'articolo 14 disciplina specificamente solo il momento costitutivo dei gruppi parlamentari e non anche le vicende che possono coinvolgerli nel corso della legislatura; ricordato che nella riunione dell'11 luglio 1990 è risultata largamente prevalente la tesi della ininfluenza delle successive modifiche di composizione nel caso di gruppi autorizzati ai sensi del comma 2 del citato articolo; sottolineata, infine, la peculiarità della situazione attuale che potrebbe, in ipotesi, portare allo scioglimento di un gruppo parlamentare presente alla Camera da più legislature – e che ha svolto una importante funzione politica – per un accadimento privo di un qualsiasi significato istituzionale e politico". In quell'occasione l'Ufficio di Presidenza invitò "la Giunta per il Regolamento a valutare, in sede di riesame dell'articolo 14, l'opportunità di stabilire una soglia minima ai fini della permanenza in vita dei gruppi sia della possibilità di autorizzarne la costituzione in deroga ai requisiti ordinari, nonché di collegare anche la costituzione dei gruppi cosiddetti "originari" a movimenti politici organizzati nel Paese che abbiano presentato proprie liste nelle elezioni politiche generali".

stante sin dal 13 novembre 2012 fosse sceso al di sotto dei venti deputati richiesti (fino ad arrivare a quindici). In tale occasione, infatti, la discussione in seno all'Ufficio di Presidenza, iniziata nella seduta del 29 novembre 2012, non fu più ripresa, nel tacito intendimento di consentire così di fatto al gruppo di rimanere in vita fino al termine della legislatura (14 marzo 2013).

Si potrebbe ipotizzare che tali ritardi siano imputabili al fatto che, come nel caso qui commentato, l'eventuale autorizzazione presenti profili problematici che richiedano un particolare approfondimento. Del resto, di tale ipotesi costituisce controprova la quasi contemporanea vicenda del gruppo *Lega Nord e Autonomie – Lega dei popoli – Noi con Salvini*, inizialmente composto da venti deputati, sceso a diciassette il 26 marzo 2015[46] e, dopo nemmeno un mese, il 22 aprile, autorizzato a rimanere tale per la incontestabile sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 14.2 R.C.[47].

Eppure, a parte però l'inusitata lunghezza del periodo trascorso (sedici mesi sono un tempo più che sufficiente per decidere), va ricordato che in passato, nel caso del gruppo parlamentare di Rinnovamento italiano, passato da ventisei a quattordici componenti a causa delle defezioni prodottesi nel dicembre 1996, la Giunta per il regolamento, su decisivo impulso del Presidente Violante, affrontò in modo serrato (sedute del 16, 23 e 28 gennaio 1997) le delicate e inedite questioni sollevate[48] così da consentire all'Ufficio di Presidenza di deliberare lo scioglimento di tale gruppo il 30 gennaio 1997, cioè dopo nemmeno un mese[49].

Tutto ciò avvalora quindi l'impressione che l'Ufficio di Presidenza, per ragioni politiche, abbia preferito non affrontare subito la questione dell'autorizzazione del gruppo *Per l'Italia – Centro democratico*, attendendo dapprima possibili positivi sviluppi, per poi decidere, magari traendo indicazioni dalle ultime elezioni regionali e amministrative. Un ulteriore profilo d'illegittimità, visto che l'art. 14.2 R.C. fa ovviamente riferimento ai risultati elettori delle elezioni politiche nazionali.

---

[46] Il 26 marzo 2015 i deputati Bragantini, Caon e Prataviera hanno lasciano il gruppo per aderire al gruppo Misto.

[47] Come annunciato lo stesso giorno in Aula dal Presidente della Camera con formula uguale a quella utilizzata per il gruppo parlamentare Per l'Italia – Centro Democratico (v. *supra*, nota 3).

[48] Si trattava per la prima volta di stabilire: se il numero minimo di venti deputati fosse requisito richiesto dall'articolo 14.1 R.C. solo per la costituzione di un gruppo oppure – come poi si convenne a maggioranza - anche per la sua permanenza, con conseguente scioglimento al suo venir meno (v. *supra*, nota 5); nella seconda ipotesi, se lo scioglimento fosse automatico ovvero su pronunzia dell'Ufficio di Presidenza della Camera e se fosse possibile per quest'ultimo autorizzare il gruppo sceso al di sotto di venti deputati in forza dell'articolo 14.2 R.C. Cfr. AA.VV., *Le dinamiche e le trasformazioni dei gruppi parlamentari nella XII e XIII legislatura,* in *Miti e realtà del Parlamento italiano,* Roma 2001, 19 ss.; per R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi "autorizzati" e la comparsa dei gruppi "di coalizione"*, in forumcostituzionale.it, 3 luglio 2006, la decisione dell'Ufficio di Presidenza fu motivata "dalla esigenza di consentire la funzionalità dell'Assemblea ed una più equilibrata razionalizzazione dei lavori parlamentari, evitando la sopravvivenza di micro-gruppi, come spesso accaduto in passato".

[49] Il gruppo Rinnovamento Italiano in quell'occasione non fu comunque sciolto perché prima della successiva seduta d'Aula, prevista per il 3 febbraio 1997, riuscì a reintegrare il numero minimo di componenti. Piuttosto fu sciolto dall'Ufficio di Presidenza nella riunione dell'11 febbraio 1999, dopo che dal 19 dicembre 1998 ero sceso al di sotto di venti deputati (v. nota 43).

4.2. L'apparente natura applicativa, in realtà innovativa, della decisione dell'Ufficio di Presidenza e la crisi della centralità dei regolamenti parlamentari

L'Ufficio di Presidenza ha deciso sull'autorizzazione del gruppo PI-CD in perfetta solitudine, senza chiedere parere alla Giunta per il regolamento *ex* art. 16.2 R.C., presumibilmente nel presupposto che si trattasse semplicemente di applicare i requisiti ex art. 14.2 R.C., nel caso in specie ritenuti *ictu oculi* ricorrenti. Poiché però, come ho cercato di dimostrare, così certamente non è, è difficile sfuggire alla sensazione che si sia voluto, ancora una volta per ragioni politiche, minimizzare una questione che invece avrebbe richiesto ben altro respiro argomentativo di quello ricavabile dall'annuncio in Aula, non foss'altro perché si era in presenza del primo caso nella storia repubblicana di gruppo autorizzato formato da due partiti politici di origine e natura diversi.

Certamente, in tale opera di derubricazione del caso, l'Ufficio di Presidenza ha tratto giovamento del fatto che si trattava di autorizzare un gruppo parlamentare già esistente. Ciò diciamo non perché non sia possibile alla Camera costituire nuovi gruppi in corso di legislatura, essendo la prassi univoca in tal senso[50], ma per evidenziare come, nel caso specifico, la sua decisione non ha avuto conseguenze, oltreché sul piano finanziario e logistico (almeno in termine di ulteriori aggravi), anche nei rapporti - alla Camera certamente meno precari che al Senato - tra maggioranza ed opposizione ai fini della composizione degli organi e nello svolgimento dei lavori parlamentare. Ciò non toglie, però, che si sia trattato di una decisione che, in mancanza di tempestiva ed esaustiva rendicontazione, appare al momento motivata in modo apodittico e che comunque avrebbe meritato un approfondimento della Giunta per il regolamento.

Invero, non pare esagerato desumere da questo precedente l'ennesima, preoccupante conferma del fatto che, complice il perdurante lo stallo del processo di revisione regolamentare (su cui v. il paragrafo successivo), ormai si tendono a privilegiare le prassi interpretative del regolamento sul suo dettato letterale[51]. Da troppo tempo, ormai, i regolamenti parlamentari subiscono una costante erosione da parte di precedenti e prassi, che si autoqualificano come interpretative ma che, di fatto, modificano in modo surrettizio il loro dettato letterale. Profittando del fatto che, contrariamente a quanto accade per le leggi[52], il significato dei regolamenti parlamentari rimane nella piena disponibilità di chi li approva, le forze politiche (di maggioranza) ne offrono talora un'applicazione che va ben al di là delle possibili op-

---

[50] Pur in mancanza di una esplicita disposizione, analoga a quella prevista dall'art. 15.3 R.S., la Camera ha sempre ammesso la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura se composti da almeno venti deputati, non riferendo quindi il requisito numerico prescritto dall'art. 14.1 del suo regolamento alla sola fase d'inizio legislatura, disciplinata dal successivo art. 15.

[51] Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, 741 ss.; D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, n. 1/2007, 533 ss.

[52] Cfr. R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale* (relazione al XXIX Convegno annuale AIC su *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Catanzaro 2014), p. 3 del *paper*.

zioni interpretative, semplicemente perché funzionale alla necessità politica del momento[53]. La conseguenza è la massima valorizzazione dei precedenti, ora appositamente creati nelle sedi più propriamente politiche, come l'Ufficio di Presidenza o la Conferenza dei capigruppo (ma anche la Giunta per il regolamento, la cui composizione è sempre più ispirata a criteri di proporzionalità anziché di rappresentatività), ora sapientemente richiamati (e magari scelti…) dal Presidente d'Assemblea di fronte ad opposizioni che non hanno "accesso" alla "sacre stanze" in cui essi vengono gelosamente custoditi. Com'è stato efficacemente scritto da un anonimo addetto ai lavori, "i precedenti sono stati spesso il regalo che una burocrazia di superspecialisti al di sopra delle parti ha fatto al presidente di turno, in una relazione troppo esclusiva per non squilibrare quella con i vari gruppi parlamentari"; ed anche quando "la similitudine non sempre è perfetta, (…) basta stringere un po' da un lato, allargare un po' dall'altro e il nuovo caso si incastra, anche se non proprio a pennello"[54].

Tale *modus procedendi* merita una severa censura perché finisce per rimettere alla maggioranza di turno la disponibilità delle norme regolamentari, mettendone in ultima analisi in crisi la loro stessa natura giuridica. A fronte d'un processo di revisione regolamentare formalmente fermo dalla fine del secolo scorso, le dinamiche parlamentari, per loro natura inarrestabili, hanno prodotto in questi anni precedenti e prassi, talora "cattive" (*bad practice*) che, in assenza di una loro compiuta razionalizzazione, finiscono soprattutto per penalizzare le forze politiche volta per volta all'opposizione e, in ogni caso, per produrre disarmonie e disallineamenti che non possono essere sempre affrontati e risolti in via interpretativa

Per un verso, infatti, vengono così create nuove norme parlamentari, senza osservare le garanzie previste dalla procedura di revisione regolamentare in favore delle minoranze e delle opposizioni, e cioè la loro approvazione con una maggioranza – quella assoluta (art. 64.1 Cost.) – non a caso più ampia di quella richiesta dall'art. 94 Cost. per conferire e togliere la fiducia al Governo, e la facoltà di chiedere il voto segreto (artt. 49.1 R.C. e 113.4 R.S.); facoltà che, al contrario degli altri casi, diventa obbligo essendo al governo vietato porre la questione di fiducia al fine di commutare il voto da segreto in palese (artt. 116.4 R.C. e 161.4 R.S.)[55].

Per altro verso, non pare esagerato ritenere che le continue deroghe, frutto di singole ed occasioni decisionali, cui sono sottoposti i regolamenti camerali finiscono per accentuare la sensazione che il diritto parlamentare non sia vero diritto perché nella piena ed assoluta disponibilità di coloro cui si rivolge ed ai cui interessi principalmente risponde. Il considerare interpretazione o deroga ciò che è – talora palese - violazione del dettato regolamentare priva quest'ultimo della forza prescrittiva propria delle norme giuridiche, posta a garanzia di quella certezza ed imparzialità di cui, nel diritto parlamentare, primi beneficiari sono coloro che non hanno dalla loro la forza dei numeri.

---

[53] Cfr. R. BIN, *Rappresentanza in parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *forumcostituzionale.it*, 16 gennaio 2008, p. 4 a proposito del parere della Giunta per il regolamento del 16 maggio 2006..

[54] MONTESQUIEU, *Fiducia, la magica invocazione dei «precedenti»*, in *Il Sole – 24 Ore*, 1 maggio 2015

[55] Sul rapporto tra questione di fiducia e voto segreto sia consentito rinviare al mio recente *Questione di fiducia e legge elettorale* in *forumcostituzionale.it*, n. 5/2015, 11 maggio 2015.

5. Le proposte di modifica delle disposizioni regolamentari in tema di gruppi parlamentari

Quanto denunciato conferma ancora una volta, se ce ne fosse ancora bisogno, l'improcrastinabilità di una revisione dei regolamenti parlamentari. È questa, infatti, l'unica soluzione perché le inevitabili sollecitazioni cui essi sono sottoposti in virtù delle sottostanti dinamiche politiche siano riportate nell'alveo della certezza e della legalità regolamentare. Eppure, com'è noto, i testi di riforma predisposti a seguito di un serrato ed approfondito lavoro delle rispettive Giunte per il regolamento delle due Camere sono tuttora congelati in attesa che giunga in porto la riforma costituzionale[56]. A causa di tale pregiudiziale, aspettando Godot, il processo di revisione regolamentare è fermo alle riforme approvate alla fine degli anni '90 del secolo scorso. Il che, come detto, è causa non ultima dell'eccesiva valorizzazione di precedenti e prassi di questi ultimi anni.

Le riforme regolamentari in tema di gruppi parlamentari non sembrano però farsi carico e risolvere le problematiche sopra evidenziate. Lo *Schema di modifica regolamentare predisposta dal Gruppo di lavoro sulle riforme del Regolamento della Camera e adottato come testo base nella seduta dell'8 gennaio 2014* prevede, infatti, modifiche tutto sommato marginali al vigente art. 14 R.C., tanto più se paragonate a quelle elaborate nella precedente legislatura[57]: si specifica che ai gruppi parlamentari, quali associazioni di deputati, essi "aderiscono" (e non più "appartengono")[58] "sulla base" di una "manifestazione di volontà" da dichiarare entro due giorni non più "dalla prima seduta" ma "dalla conclusione della prima seduta o dalla data di proclamazione, se successiva", permettendo così ai deputati di avere più tempo a disposizione per effettuare una scelta che coerenza politica vorrebbe obbligata (commi 01 e 3). All'opposto, meglio sarebbe stato, ad esempio, prevedere l'iscrizione implicita del deputato nel gruppo parlamentare del partito nelle cui liste è stato eletto, salva la facoltà di adesione ad altro gruppo. Inoltre, si prevede espressamente che i deputati che non hanno aderito ad alcun gruppo ad inizio legislatura o che nel suo corso si siano dimessi "senza dichiarare l'iscrizione ad un altro (…) confluisc[a]no in un unico Gruppo misto, a costituzione necessaria e di carattere permanente" (comma 4)[59].

---

[56] V., da ultimo, le dichiarazioni del deputato Sisto, Presidente della Commissione Affari Istituzionali (seduta del 30 settembre 2014), per cui, data la differente natura dei due procedimenti, nonché la circostanza per cui essi si incardinano presso organi distinti (ossia, rispettivamente, la Commissione Affari Istituzionali e la Giunta per il regolamento), non può in alcun modo prevedersi un esame congiunto.

[57] Su cui si rimanda a M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle camere nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2009, numero speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, 10 ss.

[58] Il verbo "appartengono" però si ritrova nel proposto comma 4, a proposito dei deputati che non hanno fatto alcuna scelta.

[59] Tale definizione del gruppo misto, apparentemente superflua, trova invece spiegazione nell'esigenza di rimarcarne la sua differente natura rispetto a quella degli altri gruppi, "associazioni di deputati" (art. 14.01 R.C.), costituiti quindi sulla base di specifiche manifestazioni di volontà dei singoli deputati.

Per il resto lo *Schema di modifica* non interviene sulla disciplina né dei gruppi autorizzati (comma 2) né delle componenti politiche del misto (comma 5), cioè esattamente sui temi che, come detto, abbisognerebbero di un'urgente ripensamento[60], non foss'altro per adeguare i requisiti previsti alla riforma elettorale introdotta dalla l. 52/2015. L'ennesima conferma del fatto che le regole in materia di gruppi parlamentari vengono mal sopportate da una classe politica che vuole avere mani libere (come dimostra la non commendevole pratica del "prestito" dei parlamentari per favorire la costituzione di gruppi e componenti politiche dello schieramento politico d'appartenenza). In particolare, nonostante i ripetuti proclami in tal senso da parte di tutte le forze politiche, non si prevede l'introduzione di quella corrispondenza tra gruppi parlamentari e forze politiche presentatesi alle elezioni[61], la cui assenza è certamente una delle cause che asseconda ed incentiva il *transfughismo* parlamentare, unanimemente e pubblicamente deplorato ma privatamente caldeggiato, e talora, prezzolato, come i casi "Bampo" nella XIII legislatura e "De Gregorio" nell'attuale hanno ampiamente dimostrato[62]. Con rammarico, quindi, si deve concludere che le riforme regolamentari proposte alla Camera sui gruppi parlamentari eludono i problemi qui segnalati.

---

[60] Sulla necessità di rivedere i requisiti per i gruppi parlamentari autorizzati, anziché trarre in via analogica "criteri di equipollenza" per adeguarli alla nuova realtà v. G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura,* Milano, 2002, 63.

[61] Cfr. Camera dei deputati, Doc. II, n. 8 Proposta di modificazione al regolamento, presentata dai deputati Franceschini e altri (tutti del gruppo del Partito Democratico-l'Ulivo) presentata il 26 settembre 2007 che, prendendo spunto dal mio *I Gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quad. cost.li*, n. 3/2006, prevedeva la modifica dell'art. 14.1 R.C., stabilendo che "per costituire un Gruppo parlamentare occorre che vi aderiscano almeno venti deputati e che esso rappresenti un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni della Camera dei deputati proprie liste di candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di deputati. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici".

[62] Con sentenza dell'8 luglio 2015 il Tribunale di Napoli ha condannato l'ex. sen. Berlusconi a tre anni di reclusione con l'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni e l'obbligo di risarcire il Senato in separata sede civile per aver corrotto l'ex sen. De Gregorio affinché passasse al centro destra e così far cadere il governo Prodi II. Come chiarito dal Procuratore della Repubblica, "il processo [ha riguardato] un tema delicato, non l'insindacabilità del voto parlamentare, ma il diritto di voto che non deve essere condizionato da fattori esterni come, per esempio, un pagamento in denaro".