

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
n. 6

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

*(Articolo 14, comma 2: modifica della disciplina
in materia di costituzione dei Gruppi parlamentari)*

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MILO, LO MONTE, BELCASTRO, COMMERCIO, IANNACCONE,
LATTERI, LOMBARDO, SARDELLI**

Presentata alla Presidenza della Camera il 30 luglio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il complesso delle disposizioni regolamentari sulla formazione dei Gruppi parlamentari, quali articolazioni organizzative necessarie della rappresentanza parlamentare, alla Camera dei deputati non ha subito da tempo sostanziali mutamenti, pur nel variare dei meccanismi elettorali, prima in senso maggioritario nel 1993 e poi con il ritorno al proporzionale nelle elezioni del 2006.

Per quel che riguarda il Regolamento della Camera dei deputati, è l'articolo 14 a prescrivere, al comma 1, il requisito ordinario del numero minimo di venti deputati e a prevedere, al successivo comma 2, la « possibilità » per l'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché in presenza di particolari requisiti, e cioè che il Gruppo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il

medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Riguardo al requisito ordinario di cui al comma 1, si può anche ricordare che in relazione al problema se esso dovesse permanere anche nel corso della legislatura, nella XIII legislatura la Giunta per il Regolamento convenne all'unanimità che, al venir meno del prescritto numero di deputati, l'Ufficio di Presidenza non potesse che prendere atto di tale circostanza e, conseguentemente, il Gruppo interessato dovesse intendersi sciolto (e per effetto di tale interpretazione alcuni Gruppi parlamentari furono difatti sciolti). La motivazione alla base di tale decisione risiedeva nell'esigenza di garantire la funzionalità dell'Assemblea e la razionalizzazione dei

lavori parlamentari (è appena il caso di ricordare che al Senato è previsto in modo espresso lo scioglimento del Gruppo per riduzione del numero minimo di dieci senatori).

La questione comunque più rilevante che si è posta nelle ultime legislature ha riguardato l'ambito di applicazione e i profili interpretativi della disposizione derogatoria di cui all'articolo 14, comma 2. Essa riflette il problema più generale della congruità del quadro regolamentare tuttora vigente, che ha lasciato inalterati i requisiti per la costituzione dei Gruppi, pur se non corrispondenti da tempo al modificato assetto della normativa elettorale.

La disposizione di cui all'articolo 14, comma 2, come risultante nel testo del Regolamento approvato nel 1971, non fu infatti modificata dopo l'avvento del maggioritario nel 1993, che pure aveva reso di assai difficile identificazione la sussistenza dei tre requisiti previsti, che rispondevano invece al quadro legislativo elettorale prevalente. Di fatto, a seguito dell'interpretazione affermatasi nella Giunta per il Regolamento, nel senso della sostanziale inapplicabilità del sistema regolamentare dopo l'introduzione di un meccanismo elettorale prevalentemente maggioritario, si perseguì la soluzione intermedia di prevedere, attraverso l'aggiunta del comma 5 del medesimo articolo 14, la facoltà di costituire, a certe condizioni, all'interno del Gruppo misto (divenuto sempre più numeroso) distinte componenti politiche.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, con l'introduzione dell'articolo 14-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, si è pervenuti ad un completo mutamento del sistema elettorale: è stata così prevista la possibilità per i partiti o i gruppi politici organizzati di effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate, con una dichiarazione di collegamento reciproca, effettuata contestualmente al deposito del contrassegno e

avente effetto per tutte le liste con lo stesso contrassegno. Contestualmente i partiti o i gruppi politici organizzati, che si candidano a governare, depositano un unico programma elettorale, nel quale dichiarano la persona individuata come capo della coalizione.

Gli elementi caratterizzanti il citato articolo 14-bis sono individuabili nella presenza di liste diffuse sul territorio, in diverse circoscrizioni, nonché di un partito (o gruppo politico) regolarmente organizzato con un programma elettorale ed un proprio contrassegno.

Le modifiche intervenute hanno riproposto i problemi interpretativi relativi alla costituzione dei Gruppi parlamentari con un numero di iscritti inferiore al *quorum* previsto dal Regolamento, fermo restando che l'autorizzazione alla creazione di nuovi Gruppi è una deroga concessa non in modo automatico dall'Ufficio di Presidenza, il quale è invece chiamato a valutare una pluralità di elementi, tra cui appunto l'adeguatezza stessa dei criteri previsti dall'articolo 14, comma 2, del Regolamento.

Il primo requisito, consistente nella rappresentanza di un partito organizzato nel Paese, non sembra sollevare grandi dubbi interpretativi, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 49 della Costituzione.

Il secondo requisito, relativo invece alla presentazione in almeno venti collegi di proprie liste di candidati, è da valutare alla luce sia della riduzione a ventisei del numero delle circoscrizioni rispetto alle trentadue precedentemente previste, sia della mutazione, con la legge elettorale del 1993, del significato stesso di « collegio ».

Va al riguardo ricordato che la prospettiva di un adeguamento interpretativo delle norme del Regolamento alla nuova legge elettorale ha reso necessaria l'individuazione di possibili « criteri di equipollenza » volti a consentire l'applicazione dei citati parametri regolamentari. Così, superando l'impostazione facente riferimento alla sopravvenuta inapplicabilità dell'articolo 14, comma 2, che si era affermata nella XII e nella XIII legislatura, nella XIV legislatura si è pervenuti appunto alla au-

torizzazione alla costituzione di un Gruppo parlamentare in deroga, attraverso una interpretazione, definita dalla dottrina « sistematico-evolutiva », dei tre requisiti previsti dall'articolo 14, comma 2, e tenuto anche conto che, nella specifica occasione, la richiesta era stata avanzata all'inizio della legislatura.

Tuttavia, i problemi interpretativi derivanti dalle citate disposizioni regolamentari sembrano oggi tali da rendere necessaria e opportuna una loro puntuale modifica.

Allo stato attuale, in particolare, sono due gli aspetti meritevoli di adeguamento normativo: quello relativo al rapporto di rappresentanza intercorrente tra il Gruppo e un partito organizzato nel Paese e quello concernente il conseguimento delle cifra elettorale di trecentomila voti di lista validi.

Va ricordato che tali profili erano stati presi in esame dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella seduta del 16 maggio 2006; il dibattito teorico sviluppatosi in quella sede, nella quale in modo approfondito è stata affrontata la questione interpretativa dell'ambito applicativo della norma, assume quindi un particolare rilievo (fermo restando che l'autorizzazione alla effettiva costituzione compete all'Ufficio di Presidenza).

Sulla base di un orientamento prevalente espresso dai suoi componenti, la Giunta per il Regolamento ritenne che l'articolo 14, comma 2, andasse interpretato nel senso che, ai fini dell'autorizzazione alla costituzione di un Gruppo con meno di venti deputati, assumessero rilevanza soltanto i partiti organizzati nel Paese dotati di identità elettorale (avendo presentato proprie liste con lo stesso contrassegno in almeno venti circoscrizioni) e che avessero superato le soglie di sbarramento previste dalla legge elettorale vigente. Secondo le espressioni usate dallo stesso Presidente della Camera nella citata seduta, per partito organizzato nel Paese si intende una forza politica il cui criterio di

identificazione viene rinvenuto nella stessa lista elettorale. Pertanto, il concetto di « partito organizzato nel Paese » è stato inteso come « forza politica evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni », per effetto della presentazione di liste con un proprio contrassegno. Riguardo poi al parametro più strettamente attinente al risultato conseguito nelle elezioni, è stato sottolineato come il requisito che permette di partecipare al riparto dei seggi sia rappresentato dal superamento di una delle soglie di sbarramento, anche nell'ambito di una coalizione.

Alla luce anche del dibattito che si è sviluppato sulla mancanza di attualità della formulazione dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento dopo la modifica della legge elettorale intervenuta nell'anno 2005, e sulla base del nuovo assetto della materia elettorale, appare ormai necessario rafforzare le disposizioni regolamentari concernenti la costituzione dei Gruppi in deroga, purché si stabiliscano parametri oggettivi, coerenti con il risultato elettorale e con le stesse esigenze regolamentari.

La possibilità di istituire Gruppi parlamentari all'interno dello scenario testé descritto appare coerente con le dinamiche innescate dalla legge elettorale, come modificata nel 2005, purché sia possibile accertare la presenza di parametri caratterizzanti, rinvenibili anche dall'articolo 14-bis del testo unico elettorale, ovvero la stabile organizzazione di un partito o di un movimento politico, la sua visibilità per mezzo di un contrassegno, una cifra elettorale almeno pari a trecentomila voti e un numero di seggi significativo, al fine di dare riconoscimento a quelle forze politiche dotate sia di chiara identità partitica ed elettorale, sia di autonoma soggettività politica e parlamentare.

Alla luce delle considerazioni esposte si è ritenuto opportuno presentare la seguente proposta di modificazione del comma 2 dell'articolo 14 del Regolamento della Camera dei deputati.

TESTO DEL REGOLAMENTO

ART. 14.

2. L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto **almeno un quoziente in un collegio e** una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi.

MODIFICA PROPOSTA

ART. 14.

Il comma 2 è sostituito dal seguente:

2. L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito **o un movimento politico** organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno **un terzo delle circoscrizioni elettorali**, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi.