

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 9

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

**d’iniziativa dei senatori LANZILLOTTA, SUSTA, DELLA VEDOVA,
DI BIAGIO, D’ONGHIA, GIANNINI, ICHINO, MARAN, OLIVERO e
ROMANO**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA L’8 AGOSTO 2013

Modifica degli articoli 14 e 15 in materia di Gruppi parlamentari

ONOREVOLI SENATORI. – Il fenomeno del transfughismo parlamentare, ovvero il passaggio nel corso della legislatura di deputati o senatori dal gruppo politico del partito per cui sono stati eletti ad un altro, è da tempo dibattuto dalla dottrina e in anni recenti è tornato alla ribalta dei *media* in occasione di fenomeni di trasformismo politico sostenuto da motivazioni poco nobili, quali il calcolo personale in termini di progressione nella carriera politica o persino di acquisizione di vantaggi economici. La mobilità parlamentare ha inoltre contribuito ad aumentare alcune tendenze disgregatrici manifestatesi nello scenario politico italiano, finendo per compromettere la stessa funzionalità parlamentare.

Il problema può essere affrontato da due diverse prospettive: quella dei rapporti tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza con riferimento al divieto di mandato imperativo stabilito dall'articolo 67 della Costituzione, oppure quella della modifica dei criteri di costituzione, scioglimento e funzionamento dei gruppi parlamentari, anche con l'obiettivo di valorizzare, in questa incerta fase di evoluzione del quadro politico, il principio di corrispondenza tra gruppi e liste elettorali.

Dal primo punto di vista, è utile ricordare la finalità del divieto del mandato imperativo, individuata da Mortati nella necessità «di garantire l'indipendenza parlamentare da ogni influenza, da qualunque parte provenga». In linea con la gran parte della dottrina, non riteniamo opportuno vietare con espresse norme regolamentari la possibilità per un parlamentare di cambiare gruppo nel corso della legislatura, contraddicendo a livello parlamentare una norma costituzionale che protegge l'autonomia di voto, operato e

parola del parlamentare verso ogni altro soggetto dell'ordinamento così come da ciascun corpo intermedio (gruppo, partito, sindacato), anche perché sono estranee al nostro ordinamento le sanzioni tipiche che deriverebbero da un simile divieto (quali il *recall* di matrice anglosassone o sanzioni di tipo economico).

Allo stesso tempo riteniamo opportuno limitare la frammentazione parlamentare e privilegiare la corrispondenza tra la composizione del Parlamento e il quadro politico che esce dalle urne intervenendo sul versante della costituzione dei gruppi parlamentari (articoli 14 e 15 del Regolamento), anche al fine di valorizzare il principio della sovranità popolare ed il ruolo costituzionale riconosciuto ai partiti politici quali strumenti attraverso cui i cittadini esercitano la sovranità ma allo stesso tempo senza incidere sul principio dell'indipendenza del parlamentare.

In questa direzione vanno anche le proposte di riforma dei Regolamenti delle Camere per migliorarne il funzionamento di recente formulate dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013; nel capitolo 3 («Parlamento e Governo»), paragrafo 18 («Funzionamento delle Camere»), il Gruppo di lavoro propone le seguenti modifiche in merito ai gruppi parlamentari:

- prevedere che un gruppo al Senato, in attesa della riforma del bicameralismo perfetto, non possa avere meno di quindici senatori e alla Camera meno di trenta deputati;
- escludere la possibilità di autorizzare i gruppi in deroga al requisito numerico;
- prevedere la corrispondenza tra lista di elezione dei parlamentari e gruppo di appartenenza. Su questo punto Valerio Onida ha espresso una riserva; fermo il requisito

del numero minimo di membri per costituire un gruppo, Onida non ritiene si possa vietare né la costituzione di gruppi che riuniscano parlamentari eletti in diverse liste, né la costituzione di nuovi gruppi, sempre forniti di detto requisito, ad opera di una sola parte dei parlamentari eletti in una lista;

- divieto di costituire componenti del gruppo misto (ad eccezione delle minoranze linguistiche) che non corrispondano a liste nelle quali i parlamentari siano stati eletti.

Nella presente proposta di modifica regolamentare si adottano i suggerimenti del Gruppo di lavoro con qualche modifica: in primo luogo, non si interviene sulle componenti politiche del gruppo misto in quanto il Regolamento del Senato - ad eccezione della isolata previsione dell'articolo 156-*bis*, comma 1 - non conosce tale figura. In compenso, pur vietando in via generale la costituzione di gruppi in deroga, la si ammette per le minoranze linguistiche. Quanto alla corrispondenza tra lista elettorale e gruppo parlamentare, si accoglie in parte l'osservazione di Onida ma permettendo solo la fusione tra gruppi preesistenti e non la loro divisione, in base all'esigenza di limitare la

frammentazione parlamentare cui si è accennato in precedenza.

Su questo tema si registra la convergenza delle principali forze politiche, che nella scorsa legislatura hanno inserito la revisione degli articoli 14 e 15 del Regolamento del Senato nella proposta di modifica organica del Regolamento Doc. II n. 29, ripresa in questa legislatura nella proposta Doc. II n. 3 di iniziativa dei senatori Zanda, Finocchiaro e Minniti. I proponenti intendono assecondare tale processo di convergenza e comune elaborazione delle forze politiche sulle riforme regolamentari riprendendone i contenuti - ben sintetizzati dal lavoro del Gruppo di saggi cui si è già fatto cenno -, privilegiando però un approccio che affronta singoli temi anziché proponendo riforme organiche che più difficilmente verranno discusse ed approvate in tempi brevi.

Per quanto sopra esposto, si auspicano un esame ed una rapida approvazione della presente proposta. L'auspicio è inoltre che anche la Camera dei deputati, tramite l'approvazione di specifiche proposte di modifica regolamentare, adotti le indicazioni del Gruppo di lavoro indicate precedentemente.

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Art. 1.

(Composizione dei gruppi parlamentari)

1. All'articolo 14 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 4 e 5 sono sostituiti dai seguenti:

«4. Ciascun Gruppo deve essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di Senatori. La sua denominazione deve coincidere con quella che il partito o gruppo politico organizzato ha indicato all'atto del deposito presso il Ministero dell'interno del contrassegno col quale distinguere le proprie liste di candidati nelle singole circoscrizioni. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati col medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di un Gruppo risultante dall'aggregazione di partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni con diversi contrassegni, tra loro apparentati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto.

5. Il Consiglio di Presidenza non può autorizzare la costituzione di Gruppi che non presentino i requisiti di cui al comma 4, salvo per quelli composti da Senatori, in numero

non inferiore a cinque, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate»;

b) al comma 6, le parole: «, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma precedente» sono soppresse.

Art. 2.

(Costituzione di nuovi gruppi parlamentari)

1. All'articolo 15, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Nuovi Gruppi parlamentari possono essere costituiti in corso di legislatura solo se risultanti dalla fusione di Gruppi preesistenti».

