

Il pendolo della disciplina di gruppo parlamentare

>>>> **Giampiero Buonomo**

“Se fate così, i miei non li tengo più”: sembra un *refrain* solo di oggi, ma, con riferimento alle turbolente aule parlamentari, è una lagnanza antica. Semmai, oggi, è cambiato il termine di paragone, perché spesso non è più il Capogruppo a dirlo al Governo ma direttamente il Ministro a dirlo al Presidente del Consiglio. Non è più, cioè, un abile gioco delle parti, funzionale all’equilibrio dei poteri, ma un tentativo di spacciarsi come amico del giaguaro, da parte di chi vive l’appartenenza al *Cabinet* come una licenza per prevaricare il *Parliament*.

Anche lo stile, un tempo, era diverso e la disamina archivistica fa emergere una diversità antropologica, di un’Italia cessata per sempre. Un capolavoro di gesuitismo, ad esempio, fu la lettera 23 giugno 1961 del capogruppo DC in Senato Silvio Gava che, per le assenze in Aula durante le votazioni, ravvisava difficile «trovare giustificazioni che non assomiglino a quelle condannate nella parabola della “grande cena”». In questi tempi moderni, nei sempre complessi rapporti tra Governo e Parlamento, è piuttosto difficile immaginare che si possa veicolare una minaccia di non rielezione con il mero riferimento evangelico a Luca, 14, 16-24.

Era il tempo in cui, per una revisione costituzionale tesa ad allargare (non a ridurre) il Senato di oltre settanta seggi, il capogruppo DC scriveva l’11 maggio 1960 questa lettera ai suoi senatori: “Ti preavverto sin d’ora che la discussione sulla integrazione del Senato sarà preceduta da una seduta di Gruppo nella quale il Presidente on. Piccioni ed il Relatore senatore Bosco informeranno i Colleghi sui criteri direttivi e sui dettagli del progetto”. I seguiti non furono meno coinvolgenti: convocazione nuova seduta con lettera 7 giugno 1960; invio di questionario con lettera 18 gennaio 1961; convocazione nuove sedute 25 gennaio e 2 febbraio 1961; lettera 9 febbraio 1961, preparatoria dell’ultima assemblea di gruppo (con richiesta di parere ad ogni senatore sulle alternative rimaste in campo).

In effetti, ben prima che la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2 sancisse formalmente il passaggio del Senato dai 246 ai 315 seggi elettivi, nel corso della III legislatura si erano ponderate le ricadute della dilatazione dei Gruppi maggiori, prevista per la IV legislatura e le successive.

A tre mesi dall’approvazione in prima lettura della revisione costituzionale da parte dell’Assemblea del Senato, il gruppo democratico cristiano approvava una modifica degli articoli 4, 8 e 9 del suo regolamento interno: da un lato, lo spostamento sul Comitato direttivo di parte del potere assembleare di dettare direttive ai senatori del gruppo (quelle “da eseguirsi nelle discussioni e nelle votazioni del Senato che [...] rispecchino superiori esigenze politiche”), sia pure “salvo riesame da parte dell’Assemblea”; dall’altro lato, l’attribuzione al presidente del gruppo del potere di agire in via interinale (“nei casi di estrema urgenza”), surrogandosi al Comitato nell’impartire le predette direttive e perfino in quelle rimaste di competenza assembleare (“aventi esclusivo o prevalente interesse politico”).

L’analisi delle modifiche dimostra che, a fronte dell’incremento di oltre un quinto dei seggi in palio (con prevedibile, proporzionale incremento anche della composizione del Gruppo), nel partito di maggioranza relativa si sentiva l’esigenza di tirare le redini di una compagine notoriamente assai plurale. Rispetto alle più auliche e raffinate elaborazioni dottrinarie – giuridiche e politologiche – in funzione del numero dei parlamentari (ad esempio, sulla forma di governo o sulla legge elettorale), quella della maggiore o minore disciplina di Gruppo può apparire analisi più povera. Ma sarebbe conclusione fuorviante, stante l’importanza che la questione rivestiva nell’empireo dei giuristi presenti nella Costituente (v. Costantino Mortati, “Concetto e funzione dei partiti politici”, in Quaderni di Ricerca, s. I., 1949, ripubblicato da Nomos, 2-2015). Stante l’inattuazione dell’articolo 49 della Costituzione, poi, la que-



stione sollecita la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, che se valgono in un senso (più disciplina di Gruppo, con Camere più pletoriche) devono pur valere *à rebours* (più tutela della libertà di mandato del singolo parlamentare, quando siede in un organo a composizione più ristretta).

Il primo punto di tensione tra i due valori costituzionali ovviamente era nel potere di iniziativa, che l'articolo 71 Cost. pone in capo a "ciascun membro delle Camere". Il vice presidente del comitato direttivo del gruppo, Zelioli Lanzini, già l'8 ottobre 1958 lamenta che "alcuni colleghi hanno presentato e vanno presentando proposte di legge senza l'autorizzazione del Comitato Direttivo. Mi permetto di rilevare che a lungo andare il sistema renderebbe inutile la fatica dei presentatori perché mancherebbero i presupposti per l'approvazione della proposta e perché gli uffici legislativi del Governo non informati potrebbero formalizzarsi ed ostacolare l'iter della proposta e perché i Colleghi di maggioranza non avrebbero le necessarie istruzioni per un atteggiamento conforme e nelle Commissioni e nell'Assemblea". Ripete l'invito, in guisa più perentoria, il nuovo presidente Silvio Gava il 16 giugno 1961, ricordando che l'obbligo regolamentare "fa obbligo al Presidente stesso, coadiuvato dai membri del Comitato direttivo, di prendere visione preventiva delle proposte di legge, delle interrogazioni, delle interpellanze, delle mozioni, degli emendamenti e degli ordini del giorno che intendono proporre e di invitare l'interessato a rinunciare alla sua iniziativa se lo richiedano superiori esigenze politiche (...) il documento che

le contiene sarà poi conservato in archivio con la corrispondente decisione. Ove questa sia negativa, l'interessato avrà il diritto di appellarsi al Comitato direttivo" nel suo plenum.

Resta però il fatto che, nella corrispondenza di quella legislatura, risulta un solo caso in cui l'assemblea del Gruppo "ha deliberato la disciplina degli iscritti sul disegno di legge concernente la nazionalizzazione dell'energia elettrica (...) non si possono quindi assumere iniziative di ulteriori emendamenti". A fronte della dilatazione dei componenti, prevedibile nella successiva legislatura, si comprende quindi il desiderio, in sede di revisione del regolamento di gruppo, di accentrare nella Presidenza il potere in questione, sia pure sotto forma di decisioni interinali dettate dall'urgenza.

Non che le forzature, beninteso, fossero in quel periodo monopolio del partito di maggioranza relativa: è del 6 dicembre 1959 una lettera a Pietro Nenni in cui Lelio Basso, da un lato, rivela che "la mia prima firma" su un disegno di legge sul cinematografo "era stata apposta senza che io ne sapessi niente" e, dall'altro lato, scopre che successivamente "fui avvertito che avrei dovuto togliere la mia firma (...) e, quanto al mutamento di atteggiamento, erano in gioco interessi materiali (...). In ogni modo, poiché oltre al buon nome del Partito, che tu hai il dovere di tutelare, c'è di mezzo anche il mio buon nome personale, desidero che la mia firma non sia mai apposta senza la mia approvazione in calce a proposte di legge" (Fondazione Nenni, archivio Pietro Nenni, 1.1.3.1093, pp. 154-155).

Ma gli atti della segreteria del Gruppo DC del Senato – il cui testo è a disposizione degli storici grazie all’Istituto Sturzo ed alla convenzione che ne consente la fruizione, sulla piattaforma informatica del Parlamento, nella banca dati dell’Archivio storico del Senato – sono, per tutta la III legislatura, pieni di moniti, rimproveri, blandizie e velate minacce. Non si tratta solo delle usuali chiamate a raccolta nell’imminenza del voto (2 dicembre 1959: «ATTENTI: a nome del Presidente del Comitato direttivo e della Direzione del Partito rinnovo la preghiera più viva perché tutti siano presenti alle sedute e in particolar modo abbiano a vigilare perché le votazioni eventuali per “alzata e seduta” non siano rese vane da assenze momentanee»). Il 14 ottobre 1960 il capogruppo D.C. si ingerisce addirittura di iniziative politiche fuori del Parlamento: “richiamo la Tua attenzione sull’invito, che molto probabilmente ti è pervenuto dal Presidente del Movimento Paneuropeo Coudenhove-Kalergi, di aderire alla convocazione a Nizza di un Congresso inteso a promuovere, a mezzo di apposito referendum, l’autodeterminazione dell’Europa. Poiché tale movimento sembra accogliere tesi diverse da quelle della nostra tradizionale linea politica sui problemi riguardanti l’unificazione europea, l’adesione è sconsigliata” (sottolineatura nel testo).

Nel 1971, in occasione dello stallo (tutto endo-DC) tra Leone e Fanfani, la direzione della Democrazia cristiana volle garantirsi da diserzioni - rispetto alla scelta di non scegliere (ancora) - imponendo la scheda bianca.

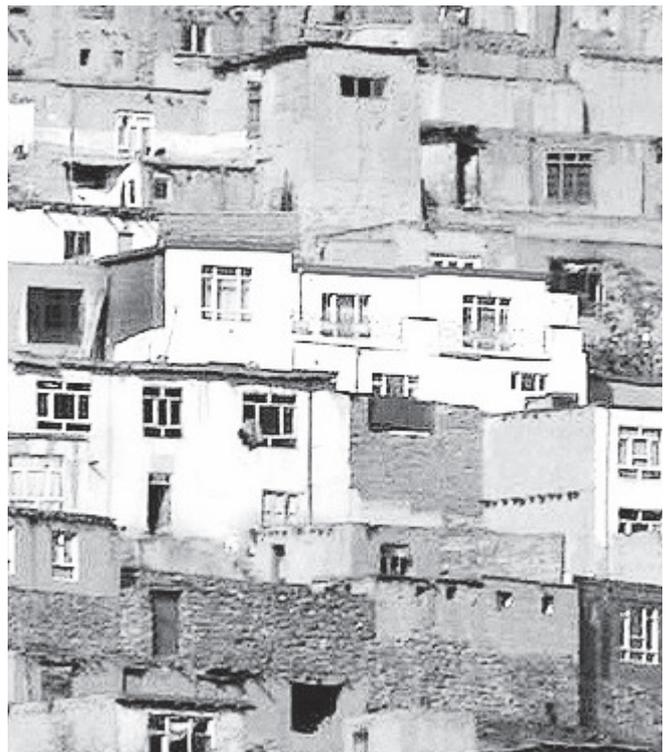
Significativo è poi un ambito particolare, in cui la disciplina di Gruppo fronteggia addirittura l’elezione a scrutinio segreto del Capo dello Stato: in una repubblica parlamentare, cioè, l’evento laico più vicino ad un conclave.

Con lettera del 30 aprile 1962 i due capigruppo Silvio Gava e Benigno Zaccagnini davano notizia ai parlamentari democristiani della votazione a scrutinio segreto “per la designazione del candidato della D.C. per la elezione del Presidente della Repubblica (...) l’on. Antonio Segni ha superato il prescritto quorum ed è stato, pertanto, proclamato candidato”. L’annuncio era accompagnato da una *moral suasion* che, visto l’esito, era nel 1962 ancora assai potente (“I parlamentari, attenendosi a questa designazione, obbediranno veramente a se stessi, presenteranno unita la D.C., impediranno interferenze di altre parti che non possono contare su interne divergenze della D.C.”).

Dalla successiva legislatura, le elezioni presidenziali saranno

assai meno prevedibili, con quello di buono e di meno buono che questo significa: ma la “deriva partitocratica” proprio nel numero vasto dei Grandi elettori, e nel voto segreto, trovò un limite importante. Dopo il rituale ossequio ai “candidati di bandiera” dei maggiori partiti, nei primi tre scrutini, la DC si rifugiava in una tecnica consueta quando non c’è accordo: cioè “impedire” ai Grandi elettori di esprimersi, mercé il ricorso alla scheda bianca.

Nel 1971, in occasione dello stallo (tutto endo-DC) tra Leone e Fanfani, la direzione della Democrazia cristiana volle garantirsi da diserzioni - rispetto alla scelta di non scegliere (ancora) - imponendo la scheda bianca. In una delle prime dirette televisive della storia d’Italia, fu offerto al Paese il deprimente spettacolo degli *whips* della Balena bianca, che si accalcavano sui banchi del Governo, a ridosso del corridoio sotto la Presidenza. Quel rito laico del quale le più antiche democrazie sono fiere - del parlamentare che riceve dal Commesso la scheda ad inizio corridoio, la compila e la depone a fine corridoio nell’urna presidiata da un altro Commesso - fu sfregiata dall’inquietante visione dei Grandi elettori, chiamati dal *whip* a mostrare la scheda aperta prima di piegarla e riporla nell’urna. Con la foga di chi scaccia i mercanti dal tempio, il Presidente della Camera Sandro Pertini ordinò di far cessare quello sconcio, allontanando le “fruste” dai dintorni del corridoio ed



accelerando l'esito della scelta. Garantiti dalla Presidenza, i Grandi elettori deposero nell'urna schede di cui non si sapeva più se fossero state vergate e, soprattutto, con quale nome. Ne uscì il nome di Giovanni Leone, ma, soprattutto, ne uscì una reputazione di adamantina credibilità, di cui Pertini seppe giovare, sette anni dopo.

In linea di principio, avere un Presidente eletto con il consenso delle segreterie è buona cosa, perché garanzia di consonanza tra indirizzo politico di maggioranza, indirizzo politico costituzionale e funzione di rappresentanza dell'Unità nazionale.

Nel 1978, al banco di Presidenza, sedeva Pietro Ingrao, ma lo smalzato predecessore conosceva assai bene tutte le tecniche della votazione a scrutinio segreto. *In primis*, quindi, occorre dimostrare di esserci: "asciugando" le bianche e le astensioni con un "pacchetto" di pochi voti, che all'occorrenza potevano spostarsi su candidati occasionali, allo scopo di mostrare - nelle negoziazioni *a latere* delle votazioni - che erano voti proprio "fidati".

Una piccola falange, appunto, un "pacchetto di mischia" secondo il linguaggio del rugby. Se si vuole usare una metafora borsistica, un pacchetto azionario con cui scalare il flottante ed irreggimentare il parco-buoi. In effetti, era la condotta di voto più spregiudicata ma anche, a ben vedere, più comune tra i cripto-candidati: quelli che non osavano esporre il loro nome pubblicamente se non come fiumi carsici, riaffioranti in alcune votazioni per poi tornare a sommergersi in altre, camuffandosi con nomi scelti all'uopo. Il risultato fu quello di un'elezione genuinamente parlamentare, cioè alla quale le segreterie dei partiti furono "accompagnate" dai voti parlamentari, e non viceversa.

Il braccio di ferro tra le segreterie dei partiti ed il principio dell'indipendenza del parlamentare nel voto conosce nuove forme, ma l'eterna dialettica tra divieto di mandato imperativo e sua negazione non viene meno. L'indebita rivendicazione di un diritto sull'indipendenza del giudizio del parlamentare si è anzi generalizzata, anche al di fuori dei partiti: deriva non sconosciuta alla "madre di tutti i Parlamenti", che nel 1974 pretese ed ottenne una lettera di scuse da parte dei sindacati, che avevano convocato alcuni parlamentari loro iscritti per spiegazioni in merito ad un voto dato ai Comuni (v. *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and*

Usage of Parliament, 20th ed., edited by Sir C. Gordon, London, Butterworths, 1989, p. 128).

Senza giungere a questi "eccessi", basterebbe che le necessarie riforme dei regolamenti - che ciascun gruppo dovrà intraprendere alla luce della revisione costituzionale approvata con referendum nel 2020 - tornassero ad una tutela del singolo parlamentare il più garantista possibile. Rimozioni dall'appartenenza ad una commissione permanente, a ridosso di un voto nel quale si è preannunciata un'opinione in dissenso dal Gruppo, se non evitate andrebbero quanto meno proceduralizzate; più in generale, laddove il Regolamento maggiore attribuisca una prerogativa al Gruppo, la sua declinazione decisionale dovrebbe tornare il più possibile ad una gestione assembleare. Non si tratta solo di evitare che la disciplina di Gruppo sia il veicolo per coercizioni indirette dall'Esecutivo verso la libera autodeterminazione del contropotere parlamentare. È anche interesse dei partiti non pestare i piedi ad una Camera sempre meno composta da *peones*. Ognuno di duecento senatori o di quattrocento deputati parla per una *constituency* assai vasta: l'equilibrio interno al partito o al movimento di appartenenza sarà sempre più a rischio se, per motivi di piccolo cabotaggio parlamentare, si taglia la strada a questi navigli che possono trasportare, ciascuno, centinaia di migliaia di voti.

Non ci possono essere più "inneschi per errore" dell'Armageddon che producano la crisi di Governo. Se esprimeranno insoddisfazione venti senatori di una Camera alta di duecento componenti, il problema sarà *ipso facto* politico e la sua ricaduta, prima o poi, atterrà anche alla vita interna dei partiti che esprimono la maggioranza di governo. Ecco perché un maggior margine di manovra, rispetto all'attuale disciplina di Gruppo, si impone, prendendo atto che le tecniche parlamentari, nella loro poliedrica varietà, vanno riadattate alla situazione di maggiore controllabilità delle assemblee a numero ridotto.

In linea di principio, avere un Presidente eletto con il consenso delle segreterie è buona cosa, perché garanzia di consonanza tra indirizzo politico di maggioranza, indirizzo politico costituzionale e funzione di rappresentanza dell'Unità nazionale. Ma, proprio per questo, il libero convincimento dei Grandi elettori è il punto di caduta, in cui questo consenso trova il suo invero.

Con l'intonazione del *Veni Creator Spiritus*, i cardinali iniziano il conclave nel caldo tripudio dell'appartenenza comune; ma per la scelta del pontefice, diversi secoli di antica saggezza consigliano comunque di tutelare la libertà di voto, affidando le schede scrutinate al capiente camino della Cappella Sistina.