

## Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro\*

di Luigi Gianniti  
(17 marzo 2006)

Sugli effetti della nuova legge elettorale sul sistema politico molto si è detto.

Gli studi recenti di D'Alimonte e Ceccanti, con prospettive e argomenti diversi, dimostrano efficacemente la prevedibile incapacità del nuovo sistema di porre un argine alla frammentazione politica.

Non ha retto in particolare all'esame parlamentare e alla pressione esercitata dai partiti minori il principale argine, lo sbarramento, la cui soglia è stata ridotta al 2% col recupero del primo degli esclusi per ciascuna coalizione.

Questo seppur fragile argine viene poi aggirato da un lato con l'aggregazione tra più sigle e dall'altro, e direi soprattutto, attraverso l'inserimento nelle liste dei maggiori partiti o coalizioni, in posizione "sicura" di esponenti di liste minori coalizzate nell'uno o nell'altro schieramento. Arriviamo così al paradosso che il leader di una di queste forze minori, alla cui lista dà addirittura il proprio nome, consapevole del rischio o addirittura sicuro di restare al di sotto della soglia di sbarramento, si candida lui direttamente in una delle liste di una delle due maggiori coalizioni.

Ma io vorrei ora qui spendere qualche considerazione sui prevedibili effetti dell'applicazione della nuova legge elettorale sulla formazione delle nuove camere e in particolare dei gruppi parlamentari.

Non entro nella complessa questione della natura dei gruppi.

Se sia oggi prevalente il loro essere proiezione in Parlamento del sistema politico, ovvero il loro essere articolazione della rappresentanza parlamentare necessaria, che condiziona in modo marcato ogni aspetto del funzionamento delle nostre due camere, come di gran parte dei Parlamenti contemporanei.

Sconto quindi come ben nota l'importanza del ruolo dei gruppi e le loro funzioni e attribuzioni (dentro e fuori il Parlamento) mi soffermo invece su alcuni prevedibili scenari, tenendo conto che la formazione dei gruppi parlamentari sarà uno dei primi adempimenti della legislatura.

Infatti entro due giorni dalla prima seduta alla Camera, tre al Senato, ogni parlamentare dovrà indicare il gruppo del quale intende fare parte. Due sono i criteri previsti dai regolamenti per la formazione dei gruppi: un criterio ordinario, puramente numerico ed uno residuale, derogatorio, fondato su un requisito politico.

Nell'esperienza che si è appena chiusa delle legislature governate dal sistema elettorale maggioritario, salvo un'eccezione di cui dirò, solo il primo criterio è stato utilizzato. I gruppi si sono formati secondo regolamento con venti deputati e dieci senatori e ciò indipendentemente dall'appartenenza del parlamentare all'una o all'altra formazione politica, ma sulla base delle semplice e non motivata dichiarazione di appartenenza del parlamentare al gruppo. Formazioni politiche, peraltro, che non avevano per lo più una loro visibilità sulla scheda elettorale se non quella della seconda scheda per l'elezione dei deputati della cosiddetta quota proporzionale.

I gruppi si sono formati secondo il noto panorama politico benché gran parte dei partiti che hanno dato vita a gruppi non avessero avuto, in quanto tali, eletti, non avendo superato la soglia di sbarramento del 4% per accedere al recupero proporzionale è il caso dell'UDC, della Lega e dei Verdi (che hanno formato gruppo nel solo Senato).

Il sistema elettorale maggioritario e il fatto che la competizione per l'assegnazione di tutti i seggi del Senato e dei tre quarti di quelli della Camera avvenisse nei collegi e non nella competizione tra liste (come letteralmente previsto dalle disposizioni dei regolamenti) ha impedito, dal 1994, l'applicazione del secondo criterio, quello politico, previsto dai regolamenti come residuale per la formazione dei gruppi.

Secondo l'articolo 14 dei regolamenti del Senato e della Camera, il Consiglio di presidenza può autorizzare la costituzione di gruppi con meno di venti deputati alla Camera e dieci senatori al Senato "purché rappresentino un partito

o un movimento organizzato nel Paese". Solo grazie all'applicazione di queste disposizioni prima del '92 i partiti di minore dimensione organizzati a livello nazionale (liberali, repubblicani e socialdemocratici) potevano essere rappresentati in Parlamento in un contesto ove il numero di partiti era ben minore rispetto all'attuale. Questa disposizione al Senato non è stata applicata dal '94 in poi poiché la competizione si svolgeva tutta nei collegi, come si è detto, non più tra liste. Alla Camera, dove comunque permaneva, seppure su un numero residuale di seggi, una competizione proporzionale tra liste di candidati, la disposizione è stata applicata una sola volta la scorsa legislatura, non letteralmente, ma salvaguardando il suo intento. Per autorizzare la creazione del gruppo di Rifondazione comunista che costituisce la proiezione parlamentare di un partito che, pur avendo ottenuto un numero limitato di parlamentari (11) e pagando un prezzo alto all'applicazione di quel sistema maggioritario che penalizza i partiti che decidono di competere al di fuori delle due principali coalizioni, aveva tuttavia superato la soglia di sbarramento del 4% mostrando il suo radicamento sull'intero territorio nazionale.

Oggi, con il nuovo sistema elettorale queste disposizioni dei regolamenti delle due Camere potrebbero tornare ad essere pienamente applicabili.

L'articolo 14 del Regolamento della Camera, al comma 2, prevede che "l'Ufficio di Presidenza possa autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di 20 iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno 20 collegi, proprie liste di candidati le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale di almeno 300 mila voti di lista validi".

Questi ultimi criteri riproducono quella "clausola di sbarramento" prevista dalla vecchia legge elettorale proporzionale. Non avendo ottenuto un quoziente in una circoscrizione il PSIUP nelle elezioni del 1972 pur avendo ottenuto 650.000 voti non ebbe rappresentanti in Parlamento poiché non poteva accedere all'attribuzione dei seggi assegnati con i resti nel collegio unico nazionale. Oggi la nuova legge elettorale proporzionale non contiene più questo vincolo, ma ne contiene un altro: la clausola di sbarramento.

Una lista ottiene seggi solo se ha superato la soglia di sbarramento. Per ogni coalizione che abbia superato il 10% sono ammessi al riparto dei seggi solo le liste che abbiano superato sul piano nazionale il 2% dei voti validi. Secondo dunque un'interpretazione plausibile della disposizione dovrebbero poter costituire gruppi tutte le forze politiche che abbiano superato la soglia di sbarramento e forse anche quella ulteriore lista, sempre ammessa dalla nuova legge elettorale al riparto dei seggi, che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra le liste che non hanno raggiunto il 2%.

Seguendo questa interpretazione, il numero dei Gruppi è destinato inevitabilmente ad aumentare. Tutti i partiti che hanno oggi i gruppi alla Camera superarono nell'ultima competizione il 2%. Ad essi devono aggiungersi le liste Di Pietro, Democrazia europea, e Pannella Bonino. Queste liste se inserite nelle coalizioni maggiori, applicando il nuovo sistema, avrebbero potuto ambire ad avere eletti e a formare anche gruppi parlamentari autonomi.

Comunque tutte le forze politiche che abbiano presentato i contrassegni ed abbiano avuto, in un modo o nell'altro, eletti potranno trovare la loro rappresentazione visibile nelle componenti del gruppo misto. Una novità istituzionalizzata e regolamentata, vigente la legge elettorale maggioritaria. Novità che era stata pensata come compensazione alla impossibilità di utilizzare lo strumento del comma 2 dell'articolo 14, della costituzione cioè di gruppi con meno di 20 deputati.

Ci troviamo così di fronte a uno scenario in cui le norme e le pratiche applicative costruitesi vigente il sistema proporzionale si possono sommare alle norme e alle pratiche consolidate vigenti il sistema maggioritario. Il tutto paradossalmente nel momento in cui trova una esplicita menzione nella legge elettorale la nozione di coalizione. Il vincolo di coalizione indotto dal precedente sistema nei collegi, oggi si produce a livello nazionale.

Alla coalizione vittoriosa, che deve avere indicato un leader da proporre al Capo dello Stato per la carica di Presidente del Consiglio, viene attribuito alla Camera un premio di maggioranza. Ed è proprio perché basta un solo voto in più per far scattare tale premio che si giustifica, nella mente del legislatore, la possibilità di presentare un numero infinito di contrassegni, che portino a convergere su questo fondamentale esito maggioritario tutte, anche le meno radicate, istanze da rappresentare.

Di questo intento del legislatore - quale che sia la valutazione che voglia dare alla nuova legge elettorale - credo che l'Ufficio di Presidenza, che si troverà ad applicare queste disposizioni, dovrebbe tenere conto, un Ufficio, peraltro, non ancora integrato dai rappresentanti dei gruppi minori. Il fatto che la competizione elettorale avvenga innanzi tutto tra

coalizioni è infatti un elemento che non può essere messo facilmente da parte.

Potremmo pensare, e sperare, che siano gli stessi attori politici a tradurre questa competizione tra coalizioni in un'articolazione più semplice del panorama parlamentare. Costituendo per libero e razionale atto volontario due gruppi corrispondenti alle due maggiori coalizioni. La forza di questa scelta permetterebbe forse all'Ufficio di Presidenza di seguire da subito un'interpretazione restrittiva. Anche più restrittiva di quella che abbiamo prospettato come plausibile.

La naturale mobilità dei deputati nel corso della legislatura, che non si può prevedere ed è elemento ineliminabile di un sistema parlamentare, potrà trovare sufficiente proiezione nell'organizzazione della Camera attraverso la costituzione di nuovi gruppi, che abbiano però almeno 20 deputati. La via rappresentata dalla costituzione di gruppi in deroga può rimanere un'eventualità, ma solo legata all'esito elettorale. La prospettiva di una ripresa pura e semplice di tutte le interpretazioni costruitesi nel corso della vigenza della vecchia legge proporzionale, rappresenterebbe oggi una evenienza in contrasto con questo intento del legislatore. È tuttavia una prospettiva realistica che, in assenza di una volontà precisa dei parlamentari dei due principali schieramenti in competizione, non si può escludere sulla base di semplici interpretazioni del dettato regolamentare.

La via maestra è dunque quella di una complessiva riconsiderazione dell'articolo 14 del Regolamento della Camera. Come si è detto, vi è una sostanziale contraddizione tra l'applicazione del secondo comma, che autorizza la costituzione di gruppi minori, e la previsione relativa alla costituzione di componenti del Gruppo misto. Una contraddizione che non si riuscì a sciogliere nel 1999: la Giunta per il Regolamento aveva allora proposto la soppressione del secondo comma dell'articolo 14 proprio nel momento in cui si introduceva una formale disciplina delle componenti del Gruppo misto. Oggi la contraddizione esplose con tutta evidenza e dovrebbe, in un modo o nell'altro, essere risolta. O con l'abrogazione della disciplina sulle componenti, vista la reviviscenza di quella sui Gruppi minori. Ovvero - e questa sarebbe una prospettiva suggestiva qualora le due principali coalizioni mostrassero la volontà di costituire due Gruppi parlamentari - con una revisione della normativa sulle componenti, potendosi, perché no, anche ipotizzare di permettere ai Gruppi che rappresentino una coalizione di avere una propria articolazione interna in componenti; restando fermo che questo riconoscimento non deve pregiudicare il fatto che le principali deliberazioni di carattere politico sono di competenza dell'Assemblea dell'intero Gruppo.

Del resto, è ciò che si intrvide al Quirinale al momento della costituzione dei governi Prodi e Berlusconi. Il Capo dello Stato, invece di consultare i Gruppi singolarmente, consultò le coalizioni che però si presentarono rendendo visibile la loro pluralistica articolazione, con la presenza dei rappresentanti di tutti i partiti.

Al Senato la situazione si presenta meno complessa. Il Consiglio di Presidenza può autorizzare la composizione di gruppi con meno di 10 iscritti, ma purché aderiscano almeno 5 senatori. Questi gruppi devono rappresentare un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato con il medesimo contrassegno in almeno 15 Regioni proprie liste di candidati ed abbia ottenuto eletti in almeno 3 Regioni.

Vi è dunque una "clausola di sbarramento" alla formazione di gruppi più chiara e immediatamente applicabile.

Il partito deve riuscire a portare in Senato eletti almeno in 3 Regioni e i senatori aderenti devono essere almeno 5. Vi è certo la possibilità di una interpretazione elastica della disposizione che peraltro fu riformata nel 1992 per renderla ulteriormente flessibile e garantire che questi gruppi minori potessero essere formati anche da candidati che avessero corso nella competizione elettorale sotto contrassegni diversi. Seguendo questa via, e visto il numero di candidati di partiti nascosti in liste di partiti diversi, senza una chiara interpretazione restrittiva pare difficile arrestare la proliferazione di gruppi minori.

Per evitarla occorrerà almeno pretendere che gli eletti nelle tre Regioni siano tutti eletti nelle stesse liste, sotto il medesimo contrassegno. Più difficile, stante la lettera del Regolamento, richiedere che tutti e 5 i componenti siano stati eletti sotto lo stesso contrassegno. La questione potrebbe poi essere ulteriormente complicata dal fatto che 6 senatori saranno eletti nella circoscrizione Estero. Potranno la circoscrizione nel suo complesso o addirittura le quattro ripartizioni di questa circoscrizione essere considerate "Regioni"? Di certo ci sarà qualche partito che proverà a far passare questa interpretazione, che potrebbe contribuire all'ulteriore proliferazione del numero dei Gruppi parlamentari.

Una proliferazione che al Senato ha anche una conseguenza ulteriore, rispetto a quanto avviene alla Camera:

l'alterazione della rappresentanza proporzionale all'interno delle Commissioni parlamentari permanenti. Al Senato infatti i Gruppi con un numero minore di senatori rispetto al numero delle Commissioni permanenti sono autorizzati a designare uno stesso senatore in 3 Commissioni. Un numero elevato di Gruppi minori, soprattutto se di opposizione, potrebbe quindi mutare i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, pregiudicando anche l'ordinato svolgimento dell'attività parlamentare in questi collegi.

Questo è un ulteriore motivo che dovrebbe indurre il Consiglio di Presidenza a interpretare in modo il più possibile rigoroso e restrittivo la possibilità di costituire Gruppi minori. In questa prospettiva appare un elemento di garanzia e salvaguardia il fatto che, nella legislatura che si sta concludendo, si sia deciso di prevedere un numero fisso di componenti di tale delicato organismo, che vede riuniti il Presidente, i quattro Vice Presidenti, i tre Questori e solo otto Segretari eletti con voto limitato. Mentre alla Camera ciascun Gruppo non rappresentato può chiederne un'integrazione.

Anche al Senato, che pure è eletto su base regionale, dovrebbe essere poi tenuta nella dovuta considerazione la prescrizione della nuova legge elettorale che impone un deposito nazionale dei contrassegni delle liste che, se vogliono coalizzarsi, devono indicare un unico capo, anche se da questa previsione al Senato non si fa discendere l'attribuzione di un premio nazionale, mentre, come è noto, i premi sono attribuiti regione per regione, sulla base dei rispettivi risultati elettorali.

Ciò potrebbe aprire anche al Senato la prospettiva di una revisione della normativa regolamentare che rifletta e incentivi la formazione di Gruppi di coalizione e accantoni invece espressamente la possibilità di creare, con poco sforzo, Gruppi di piccola entità.

\* Intervento al Seminario di Studio su "*Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*"  
- Roma, 17 marzo 2006