

## LA FORMAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI NELLA XVII LEGISLATURA: L'AUTORIZZAZIONE IN DEROGA ALLA COSTITUZIONE DELLA COMPONENTE DEL PSI NEL GRUPPO MISTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

di *Lorenzo Spadacini* - **Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Brescia**

*Sommario:* 1. La richiesta di quattro deputati iscritti al Partito Socialista Italiano di costituirsi come componente politica del Gruppo Misto in rappresentanza del Movimento Val d'Outa Nation. – 2. I requisiti del rapporto rappresentativo e dell'esistenza del soggetto rappresentato. – 3. Il requisito della presentazione di candidature e il rifiuto dell'autorizzazione. – 4. La proposta di riforma del Regolamento e la costituzione della Componente in rappresentanza del Partito Liberale Italiano.

### **1. La richiesta di quattro deputati iscritti al Partito Socialista Italiano di costituirsi come componente politica del Gruppo Misto in rappresentanza del Movimento Val d'Outa Nation.**

La Presidente della Camera Boldrini nella seduta dell'11 aprile 2013 informava la Giunta per il Regolamento che «con lettera del 27 marzo scorso, i deputati Di Gioia, Di Lello, Locatelli e Pastorelli hanno chiesto l'autorizzazione alla costituzione di una componente politica del Gruppo Misto denominata «Partito Socialista Italiano» ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento»<sup>1</sup>.

Tale disposizione concerne la costituzione delle componenti politiche del Gruppo Misto, per le quali fissa la regola della consistenza numerica di almeno dieci parlamentari. Essa prevede però

---

<sup>1</sup> Si veda <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2013/04/11/leg.17.bol0007.data20130411.com15.pdf>. L'intenzione di costituire la componente era comunicata in Aula alla Presidente dall'on. Locatelli il 26 marzo 2013, che dichiarava: «volevo comunicarle che siamo in fase di costituzione della componente politica del Partito socialista italiano all'interno del gruppo Misto» (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0004/stenografico.pdf>).

anche un'eccezione, consentendo al Presidente di autorizzare componenti di almeno tre deputati, purché rappresentino «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 ovvero candidature nei collegi uninominali».

L'esegesi della disposizione sembra richiedere, al fine della deroga, che oltre al numero minimo dei richiedenti, sussistano altre condizioni: a) la componente costituenda rappresenti un partito o un movimento (rapporto rappresentativo); b) si tratti di partito o movimento la cui esistenza al momento delle precedenti elezioni sia certa ed inequivoca (esistenza del soggetto rappresentato); c) si tratti di un partito che abbia presentato liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali (presentazione di candidature).

I quattro deputati richiedenti, tutti appartenenti al Partito Socialista Italiano e dunque eletti, a seguito di un accordo elettorale con il Partito democratico, nelle liste da quest'ultimo presentate<sup>2</sup>, a quanto risulta dai resoconti della Giunta per il Regolamento supportavano la loro richiesta – sorprendentemente invero – dicendosi rappresentanti del Movimento Val d'Outa Nation. Tale movimento, nel contesto delle elezioni politiche del 2013, aveva presentato la candidatura di Eros Champion nel collegio uninominale per la Camera della Valle d'Aosta, ottenendo un risultato assai modesto.

La Presidente della Camera avrebbe dunque potuto concedere la deroga ai deputati del Psi una volta accertato che essi fossero rappresentanti del Movimento Val d'Outa Nation (requisito del rapporto rappresentativo), che tale movimento fosse certamente esistente alla data delle elezioni (requisito dell'esistenza del soggetto rappresentato) e che avesse presentato liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali (requisito della presentazione di candidature). Tutti questi requisiti, come si vedrà, avrebbero potuto essere messi in dubbio.

La Presidente Boldrini, tuttavia, nella seduta dell'11 aprile si limitava a chiedere alla Giunta per il Regolamento un parere interpretativo con esclusivo riguardo alla condizione relativa alla presentazione di candidature, rilevando: «La Presidenza ha verificato che è la prima volta che viene richiesta la costituzione di una componente in rappresentanza di un movimento politico che ha

---

<sup>2</sup> Per l'accordo si veda, nel presente numero di questa *Rivista*, E. TIRA, *Le elezioni politiche del 2013 e l'avvio della XVII Legislatura*.

presentato soltanto una candidatura uninominale in una sola circoscrizione». Valutato poi che «Si pone dunque una questione di interpretazione dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento, che [ci] si riserva di sottoporre alla Giunta in una prossima seduta», incaricava «a tal fine il deputato Giorgis di svolgere la funzione di relatore sul tema in oggetto»<sup>3</sup>.

Nel frattempo, durante il dibattito per la fiducia al Governo Letta tenutosi il 29 aprile, la Presidente della Camera avvertiva che «nelle more della decisione della Giunta per il Regolamento sulla costituzione della componente PSI, la Presidenza concederà ai deputati interessati due minuti di tempo, sia per la discussione, sia per le dichiarazioni di voto»<sup>4</sup>, ossia garantiva loro la tempistica assicurata alle componenti del Gruppo Misto secondo il riparto derivante dal contingentamento deciso dalla Conferenza dei capigruppo.

## **2. I requisiti del rapporto rappresentativo e dell'esistenza del soggetto rappresentato.**

Nella seduta del 22 maggio della Giunta per il Regolamento<sup>5</sup>, il relatore Giorgis (Pd) opportunamente allargava l'oggetto della relazione, partendo da un'analisi della prassi circa la costituzione di componenti del Gruppo Misto, che riconosceva «certamente estensiva rispetto allo stretto dettato regolamentare»<sup>6</sup>.

La prassi della Camera – riferiva il relatore Giorgis in ciò successivamente confortato dall'on. Leone del Pdl<sup>7</sup> – aveva infatti stabilito: 1) che «non è necessario che i deputati richiedenti la

---

<sup>3</sup> Si veda <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2013/04/11/leg.17.bol0007.data20130411.com15.pdf>.

<sup>4</sup> Si veda <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0010/stenografico.pdf>.

<sup>5</sup> Si veda <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2013/05/22/leg.17.bol0025.data20130522.com15.pdf>.

<sup>6</sup> Tale giudizio circa la prassi camerale era confermato dall'on. Leone del Pdl, che dichiarava: «la prassi è stata comunque caratterizzata da un'evidente intenzione estensiva dell'applicazione della norma» (p. 7).

<sup>7</sup> Egli infatti rilevava come «la prassi sia stata, in ragione di molteplici fattori anche riconducibili all'assetto elettorale vigente, obiettivamente di assoluto favore nel senso del riconoscimento di componenti al ricorrere di minimi requisiti del tutto formali e grazie ai quali si è consentita la rappresentanza di forze politiche, ben lontane dalla consistenza che può certamente riconoscersi al PSI» (p. 9).

componente siano stati eletti con il simbolo o in collegamento con la lista rappresentata»<sup>8</sup>; 2) che l'esistenza della forza politica per la cui rappresentanza si chiede la costituzione di una componente «si identifica con il fatto della effettiva presentazione di liste o di candidature alle elezioni politiche»; 3) che «il rapporto rappresentativo è generalmente dimostrato da formali dichiarazioni dei deputati interessati e dei rappresentanti del partito o movimento».

In effetti, della prassi estensiva della Camera – che non è possibile ricostruire dal momento che, con procedura invero scarsamente trasparente, le autorizzazioni alla costituzione di componenti politiche del Gruppo Misto vengono generalmente assunte dal Presidente della Camera e da questi annunciate all'assemblea senza indicare le motivazioni – può rinvenirsi traccia con riferimento alle componenti con meno di dieci deputati autorizzate nella scorsa legislatura. Si arrivò infatti ad autorizzare ben otto componenti, alcune delle quali in corso di legislatura<sup>9</sup>. Queste ultime avevano assunto, in molti casi, una denominazione non corrispondente ad alcuna lista di candidati presente alle precedenti elezioni. Conseguentemente si deve presumere che tali componenti si fossero costituite grazie al collegamento – formalizzato solo a fini interni, ma non esplicitato – con altre liste, certamente minori, candidate alle elezioni<sup>10</sup>. Sembra dunque esistere una prassi camerale, non solo estensiva ma anche marcatamente formalistica, che consente ad un gruppo di almeno tre deputati di costituirsi in componente del Gruppo Misto sostanzialmente alla sola condizione di reperire un qualsiasi movimento politico che abbia presentato candidature nelle precedenti elezioni e che sia disponibile a farsi rappresentare da quei deputati, nessun pregio potendo rivestire valutazioni di merito circa la sussistenza dei requisiti dell'esistenza del rapporto rappresentativo e del soggetto politico rappresentato.

Un'interpretazione meno formalistica della disposizione avrebbe invece condotto ad esiti tutt'affatto diversi e maggiormente coerenti con la realtà politica.

---

<sup>8</sup> Così anche l'on. Leone, che riferiva dell'«accoglimento, nelle precedenti legislature, di denominazioni delle componenti che non riportavano alcun legame con la lista che si intendeva rappresentare e che non erano nemmeno menzionate all'atto dell'annuncio della costituzione delle medesime componenti» (p. 7).

<sup>9</sup> Per l'elenco, si veda <http://leg16.camera.it/217?idlegislatura=16&idGruppo=472&idGruppoMisto=&tipoVis=>.

<sup>10</sup> Analogamente, nella legislatura XIV si registra la presenza (invero più contenuta) di componenti politiche autorizzate in rappresentanza di soggetti politici che non avevano presentato proprie liste autonome di candidati alle elezioni del maggio 2001. Va ricordato che la disciplina delle componenti politiche risale al 1997 e venne introdotta per far fronte all'espansione del Gruppo Misto determinata dal “congelamento” della norma sui gruppi autorizzati con meno di 20 deputati.

Innanzitutto, il rapporto rappresentativo tra i quattro deputati socialisti e il Movimento Val d'Outa Nation, per quanto formalmente dichiarato, è evidentemente strumentale ed insussistente. Basti considerare che dal sito internet del movimento Val d'Outa Nation risulta che «Val d'Outa è un Movimento di ispirazione cattolica» e che per esso «La tutela della famiglia tradizionale è irrinunciabile»<sup>11</sup>; o che i due candidati presentati nei collegi valdostani di Camera e Senato, secondo la stampa, erano di ispirazione monarchica<sup>12</sup>; o che il logo del movimento reca il motto «No Euro»<sup>13</sup>. Tali elementi sono in radicale contrasto con ideologia e programma del Partito Socialista Italiano e dei quattro deputati richiedenti la deroga.

Questa valutazione critica, seppur irrilevante sulla base della prassi, non era comunque totalmente estranea al dibattito in Giunta per il Regolamento, visto che l'on. Dieni (M5S) rilevava: «è proprio questa dimensione della rappresentatività che non è da riconoscersi nel caso in questione, considerato che i deputati richiedenti sembrano rappresentare il PSI e non il Movimento Val d'Outa Nation» (p. 9).

La stessa condizione dell'esistenza del movimento è quantomeno dubbia con riferimento al Val d'Outa Nation. Essa, infatti, andrebbe valutata rispetto alla finalità della disposizione regolamentare, concernente la costituzione di una componente del Gruppo Misto nella Camera dei Deputati. Sicché non può essere trascurata la circostanza che il candidato del Movimento Val d'Outa Nation non era nemmeno risultato eletto, giacché, con 145 voti (centoquarantacinque), pari allo 0,2% dei votanti valdostani<sup>14</sup>, era giunto decimo tra i dieci candidati concorrenti per quel seggio<sup>15</sup>. Si tratta evidentemente di un numero di voti così esiguo da impedire di considerare il Movimento Val d'Outa Nation quale soggetto politico di consistenza degna di essere rappresentata da una componente del Gruppo Misto<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Si veda <http://www.valdouta.it/programma.htm>.

<sup>12</sup> Si veda <http://www.lastampa.it/2013/01/20/edizioni/aosta/iniziata-la-presentazione-delle-liste-per-le-elezioni-politiche-spunta-la-sorpresa-di-val-d-outa-9GBfP5ABhFicDF3jOIZhOP/pagina.html>.

<sup>13</sup> Si veda <http://www.valdouta.it/>.

<sup>14</sup> Si veda <http://elezioni.interno.it/camera/scrutini/20130224/index.html#camera/scrutini/20130224/C270010000.htm>.

<sup>15</sup> La circostanza veniva ricordata da alcuni membri della Giunta, tra cui gli onn. Giorgetti (p. 8) e Dieni (p. 9).

<sup>16</sup> D'altro canto, si tratta di un numero di voti del tutto insufficiente non solo all'elezione di un solo deputato ma persino – potremmo dire – di un consigliere regionale in Val d'Aosta. Si aggiunga che, accolta la richiesta, saremmo di fronte ad una componente i cui deputati rappresenterebbero 30 elettori a testa. Se, per assurdo, si volesse estendere un tale rapporto tra elettori ed eletti, il numero dei deputati dovrebbe essere elevato a circa... un milione!

A sostegno della richiesta diversi membri della Giunta sposavano un approccio sostanzialista circa i requisiti relativi all'esistenza del soggetto politico collegato alla componente che si chiedeva di costituire. Gli onn. Leone del Popolo delle Libertà (p. 7), Pisicchio, Presidente del Gruppo Misto ed eletto per il Centro Democratico (p. 8), e D'Attorre per il Partito Democratico (p. 8) rilevavano infatti il radicamento storico del Partito Socialista Italiano e la circostanza che esso avesse presentato liste autonome al Senato. L'on. D'Attorre (p. 8) aggiungeva altresì che, ancorché senza liste proprie alla Camera, il Psi si fosse alleato nella coalizione di centrosinistra come soggetto capace di mantenere la propria autonomia. Il relatore, condivisibilmente, affermava però: «Non è [...] in discussione né la rilevanza e il radicamento storico del PSI, né la sua autonomia, identità e azione politica nel presente» (p. 8). Il problema si poneva solo in quanto la norma regolamentare riferisce indubbiamente il requisito dell'esistenza certa al fine della costituzione della componente del Gruppo Misto al soggetto politico rappresentato, che, in questo caso, era il Movimento Val d'Outa Nation.

### **3. Il requisito della presentazione di candidature e il rifiuto dell'autorizzazione.**

Oggetto specifico della richiesta della Presidente della Camera alla Giunta, era il solo requisito della presentazione di candidature. Esso si rivelava decisivo al fine di respingere la richiesta di costituzione della Componente. Come già ricordato, tale condizione richiede che il movimento che si intende rappresentare abbia presentato liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali.

Il Movimento Val d'Outa Nation aveva presentato una candidatura nell'unico collegio uninominale conservato all'esito della riforma elettorale del 2005, che ha modificato il sistema d'elezione adottato nel 1993. Ai collegi uninominali continua, invece, a fare riferimento l'art. 14, comma 5, del Regolamento della Camera, inserito nel 1997. In proposito, il relatore ricordava che la disposizione regolamentare «declina al plurale il requisito [...] dei collegi di presentazione» e che il Movimento politico Val d'Outa Nation, avendo presentato una sola candidatura, «avrebbe comunque potuto far eleggere un solo deputato» (p. 6). D'altro canto, ad avviso del relatore, l'uso del plurale “collegi”

non poteva considerarsi superato dalla abolizione degli stessi a seguito delle variazioni della legge elettorale. Anche in questo caso, infatti, la disposizione va letta in riferimento alla sua *ratio* che mira a dare rappresentanza all'interno del Gruppo Misto alle sole forze politiche aventi una consistenza minima, testimoniata dalla presenza in più collegi elettorali. Aboliti i collegi, si deve necessariamente fare riferimento alle circoscrizioni (tra le quali va compreso lo stesso collegio valdostano), poiché ciò che la norma prende in considerazione è la diffusione territoriale delle liste quale indice della consistenza politica elettorale e organizzativa del soggetto che presenta la candidatura.

I quattro deputati socialisti lamentavano che, in questo modo, gli elettori valdostani sarebbero risultati discriminati. L'obiezione appariva però del tutto pretestuosa. Anzitutto, i candidati nel collegio uninominale valdostano potrebbero ben concorrere al raggiungimento del requisito della pluralità di candidature qualora si presentino nelle liste di soggetti politici non esclusivamente radicati in Val D'Aosta. Quanto invece alle candidature riconducibili alle minoranze linguistiche, alle quali non si può certo imporre l'onere di essere collegate a movimenti presenti in altre circoscrizioni, occorre richiamare il terzo periodo del comma 5 dell'art. 14 del Regolamento della Camera, che prevede: «Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, 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». Dunque, quanto alle minoranze linguistiche esiste una norma speciale che, a ben vedere, poteva rappresentare un ulteriore ostacolo rispetto alla pretesa dei parlamentari del Psi di riferirsi al Movimento politico Val d'Outa Nation per costituire una componente autonoma, diversa da quella propria di tali minoranze.

Pertanto, il relatore concludeva la sua analisi osservando che «alla richiesta in questione, nei termini in cui risulta attualmente formulata, non possa essere dato un seguito positivo» (p. 7). Conseguentemente, la Presidente Boldrini decideva che, «alla luce delle risultanze emerse nel dibattito e del quadro regolamentare rappresentato, [...] la richiesta avanzata dai deputati Di Gioia, Di Lello, Locatelli, nei termini in cui è stata formulata, non può essere accolta» (p. 9).

#### **4. La proposta di riforma del Regolamento e la costituzione della Componente in rappresentanza del Partito Liberale Italiano.**

Evidentemente insoddisfatto delle conclusioni alle quali aveva condotto la prassi camerale con riguardo ai requisiti dell'esistenza del rapporto rappresentativo e del soggetto politico rappresentato, l'on. Giorgis, durante la sua esposizione, ne aveva auspicato il superamento, raccomandando di valorizzare la piena effettività del «rapporto rappresentativo tra la componente del Gruppo misto e la forza politica sottostante» (p. 7). A questo scopo riteneva utile prevedere, tramite «un'interpretazione innovativa del Regolamento», da affermare attraverso un parere della Giunta, ovvero attraverso una modifica regolamentare, che «la denominazione della componente [...] contenga sempre [...] il nome del soggetto politico rappresentato, circostanza questa che contribuirebbe a rendere[...] più aderente all'originaria *ratio* della norma la relativa prassi applicativa» (p. 7). Si trattava di una proposta chiaramente diretta a restringere la possibilità di autorizzare componenti politiche per un numero di deputati inferiore a dieci.

Nonostante la proposta del relatore Giorgis avesse carattere restrittivo e su questa concordassero altri esponenti della Giunta, ugualmente si levavano numerose voci a favore di un'interpretazione ulteriormente estensiva, come si ricava dalle parole degli onn. Leone (p. 7 e 9), Pisicchio (p.8) e D'Attorre (p. 8).

Inoltre, lo stesso relatore ammetteva che il diniego alla richiesta dei quattro deputati non avrebbe dovuto «ritenersi ostativ[o] di una riconsiderazione della questione al ricorrere di diversi presupposti, che mutassero la situazione oggetto di valutazione» (p. 7). Questa opinione, che lasciava aperta la prospettiva di una rivalutazione del caso, era appoggiata da altri membri della Giunta e dalla stessa Presidente Boldrini. In particolare, l'on. Giorgetti della Lega Nord era esplicito nell'affermare, con facile premonizione: «La richiesta potrebbe essere accolta [...] se riformulata con riferimento ad un'altra lista» (p. 8). Solo l'on. Toninelli (M5S) sembrava invece chiudere alla prospettiva di una mera rivalutazione della richiesta dei quattro deputati fondata su presupposti solo formalmente più accettabili, reclamando, al contrario, che «un criterio di rigorosa fedeltà al dettato



regolamentare deve essere posto alla base di qualsiasi ulteriore richiesta che dovesse provenire dai medesimi deputati» (p. 9)<sup>17</sup>.

Tale auspicio non avrebbe però trovato accoglimento. La Presidente della Camera Boldrini, senza ulteriormente investire la Giunta, nella seduta dell'11 giugno 2013 comunicava che «è stata autorizzata, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, secondo periodo, del Regolamento, sulla base della richiesta pervenuta in data 5 giugno 2013, la formazione della componente politica denominata «Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI)» (in rappresentanza del Partito Liberale Italiano), nell'ambito del gruppo parlamentare Misto»<sup>18</sup>. Evidentemente, il PSI aveva presentato una nuova domanda optando per un collegamento ad una lista, il Partito Liberale Italiano, che la Presidente aveva considerato sufficientemente rappresentativa, quanto meno nei termini emersi dal dibattito in Giunta. In effetti, il PLI aveva presentato liste alle elezioni politiche del 2013 in sei circoscrizioni, con ciò rispondendo al requisito della diffusione territoriale. Va però constatato che la medesima lista non aveva espresso alcun parlamentare, ed aveva conseguito sull'intero territorio nazionale 28.027 voti, pari allo 0,8%<sup>19</sup>.

L'unica vera novità che sembrava emergere all'esito dell'intera vicenda era rappresentata dalla circostanza che la Presidente della Camera, integrando la prassi precedente, esplicitava all'Assemblea il collegamento fra la nuova componente politica e il PLI, dando così visibilità al soggetto politico in rappresentanza del quale l'autorizzazione era stata concessa. Inoltre, la denominazione assunta da tale componente, raccogliendo l'indirizzo della proposta di riforma caldeggiata in Giunta dall'on. Giorgis, evidenziava il nome del soggetto rappresentato, dando rilievo formale al "patto" stretto tra gli esponenti del PSI, presenti in Parlamento, e il PLI, quale

---

<sup>17</sup> Invero, aveva richiamato la necessità di attenersi ad un metodo di rigore interpretativo lo stesso relatore Giorgis, secondo cui «Ciò che qui è stato oggetto di esame è [...] la dimensione applicativa di una disposizione regolamentare, da valutare con lo scrupolo e la serietà che l'esegesi del Regolamento esige, pena un contraccolpo alla credibilità della stessa istituzione parlamentare, che si fonda anche su operazioni rigorose di interpretazione delle norme che ne governano il funzionamento». Il relatore continuava, dicendo di aver «inteso dunque prospettare un'interpretazione che, nel valorizzare la funzione di rappresentanza della componente rispetto al soggetto politico sottostante, si colloca all'interno della gamma delle diverse interpretazioni estraibili da un testo, una delle quali l'interprete ha la possibilità di scegliere. Ciò che invece l'interprete non può fare è ricavare un'interpretazione che non sia tra quelle estraibili dal testo, collocandosi al di fuori di esso e superando il limite invalicabile costituito dalla disposizione regolamentare» (p. 8). Sul metodo concordava altresì l'on. Gitti di Scelta Civica: «Si tratta di riaffermare in questa sede dunque un criterio di legittimità regolamentare da assumere come stella polare anche nel percorso di riforma regolamentare che si andrà prossimamente ad aprire» (p. 9).

<sup>18</sup> Si veda <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0031/stenografico.pdf>.

<sup>19</sup> Si veda <http://elezioni.interno.it/camera/scrutini/20130224/index.html#camera/scrutini/20130224/C000000000.htm>.

forza politica esistente nel Paese che la componente socialista del Gruppo Misto della Camera dichiarava infine di voler rappresentare.