

LA FORMAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI NELLA XVII LEGISLATURA: LA DEROGA CONCESSA AL MOVIMENTO POLITICO FRATELLI D'ITALIA E LE SUE RICADUTE IN TERMINI POLITICO-ORGANIZZATIVI

di Arianna Carminati - Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia

Sommario: 1. Premessa. – 2. La nascita di Fratelli d'Italia sul finire della XVI legislatura: la richiesta di rinnovamento del centrodestra come elemento identitario della nuova forza politica. – 3. La genesi parlamentare del progetto politico Fratelli d'Italia e il suo effimero radicamento organizzativo. – 4. La decisione dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare i nove deputati di Fratelli d'Italia a costituirsi in gruppo autonomo. – 5. Il passaggio fiduciario e il posizionamento di Fratelli d'Italia all'opposizione del governo Letta. – 6. La manovra della maggioranza diretta ad eleggere l'on. La Russa alla carica di presidente della Giunta per le autorizzazioni in rappresentanza delle opposizioni. – 7. La richiesta, tuttora pendente, del gruppo Fratelli d'Italia di poter esprimere un proprio rappresentante nella Giunta per il regolamento.

1. Premessa.

La cronaca che segue ricostruisce problematicamente le conseguenze che sono derivate dal riconoscimento al movimento politico Fratelli d'Italia (FDI) della facoltà di costituirsi in gruppo autonomo, alla Camera dei deputati, nonostante la sua esigua consistenza numerica.

La ricostruzione dà conto, preliminarmente, delle circostanze che hanno determinato la nascita di questa forza politica e le iniziative che l'hanno successivamente caratterizzata. Questa premessa chiarisce i presupposti politico-istituzionali alla luce dei quali è maturata la decisione dell'Ufficio di Presidenza della Camera di applicare il secondo comma dell'art. 14 reg. cam. in favore di FDI permettendo, da un lato, di apprezzare la correttezza di tale decisione e, dall'altro lato, di verificare la reale autonomia di questo gruppo all'interno del Parlamento nei confronti del PDL, al di là della

diversa collocazione politica assunta dalle due forze parlamentari nei confronti del Governo in carica.

2. La nascita di Fratelli d'Italia sul finire della XVI legislatura: la richiesta di rinnovamento del centrodestra come elemento identitario della nuova forza politica.

A partire dagli inizi di giugno 2012 all'interno del PDL si avviava una riflessione riguardante il vertice e la struttura organizzativa del partito. In particolare, si profilava concretamente l'ipotesi di un ricambio alla guida del PDL, fino a quel momento saldamente rimasta nelle mani di Silvio Berlusconi. Il candidato più accreditato alla successione, peraltro indicato in quel ruolo dallo stesso Berlusconi, era da più parti individuato nell'ex Ministro della Giustizia, nonché segretario del PDL, Angelino Alfano. Insieme alla leadership, inoltre, si ipotizzava un cambiamento del modello organizzativo di partito fino ad allora estremamente verticistico, dato che, con il ritiro di Berlusconi, quell'impostazione era destinata a vacillare, essendo essenzialmente legata al carisma dello stesso Berlusconi e alle sue personali risorse in campo economico-finanziario e mediatico¹.

La linea approvata dall'ufficio di presidenza del PDL, l'8 giugno 2012, individuava nelle primarie il metodo per la selezione del candidato premier del centrodestra in vista delle elezioni del 2013²; al contempo, una parte del partito sostenuta dallo stesso Berlusconi (che si ritagliava il ruolo di "padre nobile") immaginava di dover affiancare strategicamente al PDL alcune liste civiche in grado di intercettare i voti degli elettori di centrodestra più incerti, in modo da presentare loro un'offerta politica più ampia³. Si ipotizzava, inoltre, di collegare le due iniziative, costruendo attorno ad alcuni dei candidati alle primarie del PDL delle liste satellite, che si sarebbero poi presentate agli elettori

¹ Agli inizi di giugno il Presidente del Senato Renato Schifani scriveva una lettera al quotidiano *Il Foglio* per chiedere una «operazione verità» diretta a riformare il partito e affidata al segretario Alfano (cfr. R. SCHIFANI, *Lettera-manifesto al Foglio*, in *Il Foglio* del 07/06/2012, p. 1). La sollecitazione era raccolta da alcuni esponenti di rilievo del PDL (cfr. A. GRAVINO, *Una sola linea per un partito unico*, in *Secolo d'Italia* del 08/06/2012, p. 3), che appoggiavano il segretario, ritenendo opportuno un rinnovamento del partito.

² B. FIAMMERI, *Ok primarie, Berlusconi insiste sulle liste*, in *Il Sole 24 ore* del 09/06/2012, p. 17; G. FERRARA, *Primarie (vere) per il PDL l'unica idea da copiare al PD*, in *il Giornale* del 10/06/2012, p. 1.

³ G. PALOMBO, *Rivolta anti-liste civiche. Ma il Cavaliere non rinuncia*, in *Il Secolo XIX* del 08/06/2012, p. 9.

in coalizione col PDL⁴. Fra le personalità politiche più credibili, a questo scopo, ricorreva il nome di Giorgia Meloni, ex Ministro della Gioventù del IV governo Berlusconi, che alla guida di una lista di destra avrebbe potuto attrarre i voti degli elettori più giovani, prevalentemente dell'area ex AN⁵.

Nelle settimane successive, tuttavia, si affacciava l'ipotesi di una ricandidatura dello stesso Berlusconi; la notizia era accolta con preoccupazione da una parte degli esponenti del partito, a partire dal segretario Alfano. Fra i contrari, in particolare, la stessa Giorgia Meloni che paventava l'idea di fuoriuscire dal PDL in mancanza di un rinnovamento della leadership e del sistema di selezione dei candidati al Parlamento⁶.

Nei mesi estivi la situazione appariva ancora fluida: da un lato, si profilava la possibilità di svolgere le primarie in autunno; dall'altro lato restava sempre aperta l'ipotesi di un impegno diretto di Berlusconi⁷. Nella prospettiva di modificare l'offerta politica dell'area di centrodestra, circolava inoltre un progetto di ristrutturazione (in vista di un riposizionamento) del partito, volto essenzialmente a riportare in vita Forza Italia e ad indebolire la componente di destra⁸. Alcuni degli ex AN reagivano duramente all'idea di rimettere in discussione la fusione realizzata col PDL, e avviavano alcune iniziative politiche autonome volte a sollecitare l'introduzione delle preferenze nel sistema elettorale e ad ottenere lo svolgimento delle primarie in autunno, di fatto provando a rompere il rapporto di subordinazione al Cavaliere e ai suoi consiglieri più stretti⁹. Fra questi, oltre a Giorgia Meloni, si annoveravano altri due membri del IV governo Berlusconi: l'ex Ministro della

⁴ S. MERLO, *Otto candidati, zero regole. Il PDL alle primarie col botto*, in *Il Foglio* del 16/06/2012, p. 1.

⁵ V. FELTRI, *PDL, qualche idea per recuperare voti*, in *il Giornale* del 20/06/2012, p. 1; A. GRAVINO, *La Giovane Italia al passaggio di testimone*, in *Secolo d'Italia* del 16/06/2012, p. 3.

⁶ C. SOLIMENE, *Intervista a Giorgia Meloni: «Silvio resti l'allenatore»*, *Il Tempo* del 24/06/2012, p. 3. Sulle reazioni all'intervento fatto da Berlusconi in occasione della manifestazione di Fiuggi dell'associazione Giovane Italia, nel quale egli prospettava il suo "ritorno in campo" cfr. S. DAMA, *I Colonnelli Anti-Cav*, in *Liberò* del 24/06/2012, p. 1; B.I., *Alfano: «Pdl leale a Berlusconi ma le primarie si faranno»*, in *Il Messaggero* del 23/06/2012, p. 7.

⁷ M. STANGANELLI, *Berlusconi candidato Premier senza primarie*, in *il Mattino* del 13/07/2012, p. 5; U. MAGRI, *Pdl in riga, plebiscito per Berlusconi*, in *La Stampa* del 13/07/2012, p. 8.

⁸ E. COLOMBO, *Berlusconi dice addio al PDL. E annuncia: torna Forza Italia*, in *Il Messaggero* del 16/07/2012, p. 7. T. LABATE, *Malessere degli ex AN sul ritorno a Forza Italia. Galan: «Vadano pure»*, in *Corriere della sera* del 16/07/2012, p. 9.

⁹ B. ROMANO, *Non solo gli ex AN. Scende in piazza la voglia di primarie*, in *Liberò* del 18/07/2012, p. 1; B. ROMANO, *Intervista a Gianni Alemanno: «Facciamo le primarie o il partito si spacca»*, in *Liberò* del 17/07/2012; F. D'ESPOSITO, *La nuova destra: «B. è ormai penoso»*, in *il Fatto Quotidiano* del 27/07/2012, p. 15; S. DAMA, *La fronda va in piazza ma Silvio tira dritto*, in *Liberò* del 24/07/2012, p. 11, G. MALGERI, *Le destre sono tante. Ora riuniamole*, in *Il Tempo* del 28/07/2012, p. 9.

Difesa Ignazio La Russa¹⁰ e l'ex sottosegretario alla Difesa, proveniente però da Forza Italia, Guido Crosetto¹¹.

A settembre sembrava confermata l'indisponibilità di Berlusconi a guidare il centrodestra nella competizione elettorale del 2013 e riprendeva quindi quota la prospettiva di designare il nuovo leader mediante il meccanismo delle primarie. Al contempo, peraltro, lo stesso Berlusconi ipotizzava di poter rinnovare il proprio sostegno ad un Governo Monti-bis ed invitava il Presidente del Consiglio in carica a porsi a capo della coalizione di centrodestra, recuperando anche gli ex alleati dell'UDC di Casini¹². Nell'indecisione sulle strategie da perseguire per rilanciare il PDL e contenere la probabile sconfitta alle elezioni del 2013, veniva infine stabilita la data del 16 dicembre 2012 per lo svolgimento della consultazione primaria¹³. La decisione dava il via alla formalizzazione delle candidature: oltre a quella del segretario Alfano, venivano proposti altri dodici nomi, fra i quali – sostenuti dalle firme necessarie – figuravano l'on. Meloni (indicata come la vera sfidante del segretario Alfano¹⁴) e l'on. Crosetto¹⁵.

Proprio il giorno dell'apertura della campagna elettorale per le primarie, tuttavia, Berlusconi tornava a parlare della possibilità di un suo diretto impegno alle elezioni del 2013; il segretario

¹⁰ C. FUSANI, *I gazebo di La Russa: «Le preferenze? A noi»*, in *l'Unità* del 27/07/2012, p.

¹¹ Quest'ultimo figurava tra i sottoscrittori del documento "Per una nuova Europa popolare" promosso dal senatore Andrea Augello (S. MERLO, *il Manifesto degli ex An per salvare il Pdl dal gran ritorno del Cavaliere*, in *il Foglio* del 18/07/2012, p. 1; V. GELSI, *Il Pdl prova a ripartire dalla piazza e dalla base*, in *Secolo d'Italia* del 24/07/2012, p. 3). L'operazione si incentrava sulla richiesta delle primarie e sull'indicazione di un programma degli ultimi 100 giorni da sottoporre al Governo Monti e da proporre come base per il successivo confronto elettorale. Indiscrezioni giornalistiche spiegavano l'iniziativa anche come tentativo di incidere sulla composizione delle liste elettorali in vista delle elezioni politiche del 2013.

¹² A. TRONCINO, *Berlusconi: «Sì al passo indietro, Monti può guidare i moderati»*, in *Corriere della sera* del 10/10/2012, p. 12; C. LOPAPA, *Il passo indietro di Berlusconi: «Può essere Monti il candidato»*, in *la Repubblica* del 10/10/2012, p. 12.

¹³ La stampa riportava la notizia indicando la decisione come un successo degli ex AN, oltre che del segretario Alfano, probabile vincitore della competizione interna dalla quale il segretario avrebbe, dunque, tratto la necessaria legittimazione per porsi alla testa della coalizione (cfr. in questo senso, R. SCAFURI, *Alla fine la spuntano gli ex AN. Primarie Pdl il 16 dicembre*, in *il Giornale* del 23/11/2012, p. 4; F. D'ESPOSITO, *Primarie a dicembre, «Alfano segretario degli ex fascisti»*, in *il Fatto Quotidiano* del 23/11/2012, p. 7).

¹⁴ A. MANCINI, *Primarie del Pdl: testa a testa tra Meloni e Alfano*, in *l'Opinione delle libertà* del 23/11/2012, p. 3; A. LA MATTINA, *Primarie Pdl. Le dieci spine nel fianco di Alfano*, in *La Stampa* del 20/11/2012, p. 8; C. MARINCOLA, *Intervista a Massimo Corsaro: «Così Giorgia divide gli ex An e indebolisce il segretario»*, in *Il Messaggero* del 20/11/2012, p. 10. Fra le voci critiche nei confronti della candidatura di Giorgia Meloni, anche quella di Ignazio La Russa. I due successivamente fonderanno insieme il movimento Fratelli d'Italia (cfr. F. BEI, *Intervista a Ignazio La Russa: «Da Giorgia grave errore politico. Così è lei che rischia di rottamarsi»*, in *la Repubblica* del 21/11/2012, p. 17).

¹⁵ F. DE FEO, *Primarie, 12 in campo per la corsa a premier*, in *il Giornale* del 20/11/2012, p. 8.

Alfano, pur non celando una certa delusione¹⁶, si diceva ufficialmente pronto a farsi da parte¹⁷. Anche gli altri candidati si dichiaravano senz'altro propensi a ricompattarsi intorno al nome di Berlusconi, con l'eccezione degli on. Meloni e Crosetto, che sembravano invece opporsi all'ennesimo cambio di strategia politica¹⁸.

I giorni seguenti Berlusconi imponeva repentinamente ai parlamentari PDL il ritiro del sostegno al governo Monti¹⁹, facendo definitivamente sfumare l'ipotesi che il partito potesse convergere, in vista delle elezioni, sul nome del Presidente del Consiglio, così come precedentemente auspicato dallo stesso Berlusconi. L'apertura della crisi di governo e la ricandidatura di Berlusconi apparivano come iniziative connesse²⁰: infatti, servivano a ritrovare l'unità del partito – che perdeva solo alcuni esponenti dell'area moderata decisi a schierarsi con Monti²¹ –, a rendere possibile una nuova alleanza con la Lega Nord, e a propiziare una “scissione-senza rottura” di alcuni segmenti del PDL²².

In questa direzione si muoveva, in particolare, l'on. La Russa. Nel suo ruolo di coordinatore nazionale del PDL, La Russa aveva individuato la necessità di «recuperare gli indecisi» e, al contempo, di preservare il PDL da una divisione volta a riportare in vita le sue due anime originarie²³. Con questo scopo nei giorni seguenti dava rapidamente vita ad un nuovo soggetto

¹⁶ La stampa raccontava di un contrasto fra Alfano e Berlusconi, e del tentativo del segretario del PDL di non annullare le primarie (cfr. F. DE FEO, *Alfano prepara il divorzio dal Cavaliere: “Non posso annullare le primarie”*, in *il Giornale* del 27/11/2012, p. 6; F. CRAMER, *Alfano ora è al bivio: resistere o seguire il Cavaliere*, in *il Giornale* del 29/11/2012, p. 5; E. COLOMBO, *Alfano sul Pdl, decidiamo la prossima settimana*, in *il Messaggero* del 30/11/2012, p. 9).

¹⁷ A. CUOMO, *Alfano: “Se il Cavaliere si candida primarie senza più senso”*, in *il Giornale* del 25/11/2012, p. 4; A. CUZZOCREA, *Pdl, nuova scossa di Berlusconi: “Penso di tornare in campo”*. Alfano: “Se c'è lui niente primarie”, in *la Repubblica* del 25/11/2012, p. 2; S. ORANGES, *Berlusconi divora il delfino Alfano: “Penso di tornare”*, in *il Secolo XIX* del 25/11/2012, p. 5.

¹⁸ F. DE FEO, *Asse Meloni, Crosetto, Cattaneo: ecco gli irriducibili delle primarie*, in *il Giornale* del 03/12/2012, p. 8.

¹⁹ V. DE BENEDECTIS, *Il Pdl non vota la fiducia, Monti senza maggioranza*, in *il Secolo XIX* del 07/12/2012, p. 2.

²⁰ F. D'ESPOSITO, *La sesta vita del Cavaliere. Si ricandida e apre la crisi*, in *il Fatto Quotidiano* del 07/12/2012, p.3

²¹ Fra questi, l'ex Ministro degli esteri Frattini e l'ex Ministro degli interni nella XIV legislatura Pisanu (S. DAMA, *Frattini guida la fuga da Forza Berlusconi*, in *Liberò* del 07/12/2012, p. 7; C. LOPAPA, “Berlusconi scenderà in campo”. Alfano si piega alla ricandidatura. Pisanu e Frattini verso la scissione, in *la Repubblica* del 07/12/2012, p. 6).

²² F. CRAMER, *Il Cavaliere studia la separazione: marciare divisi, colpire uniti*, in *il Giornale* del 28/11/2012, p. 11; A. AMBROSINI, *Pdl, avanza l'ipotesi di liste autonome federate nell'alleanza*, in *Secolo d'Italia* del 12/12/2012, p. 3.

²³ B. BOLLOLI, *Intervista a Ignazio La Russa: «No alla scissione, ma non escludo formule nuove»*, in *Liberò* del 27/09/2012, p. 10. Il quotidiano diretto da Belpietro commentava l'iniziativa di La Russa di costruire un proprio soggetto politico ma coalizzato con il PDL, come diretta «a maggior gloria del viaggiare divisi per colpire uniti», così da valorizzare al massimo il consenso ottenibile dalla coalizione in relazione al sistema elettorale vigente (cfr. M.G., *La Russa lavora al nuovo partito e corteggia la Meloni*, in *Liberò* del 30/11/2012, p. 12).

politico, denominato Centrodestra Nazionale²⁴, giocando d'anticipo su altre iniziative politiche in via di definizione. In particolare, l'operazione più schiettamente elettorale di La Russa²⁵ avveniva quasi simultaneamente con la manifestazione "Primarie delle idee" indetta dai parlamentari Meloni e Crosetto nel giorno nel quale si sarebbero dovute svolgere le primarie del partito. I due "ribelli" del PDL ottenevano un discreto successo e concentravano la propria proposta programmatica intorno a tre soli punti: l'opposizione alla linea di Monti, l'esclusione dalle liste di candidati sottoposti a procedimenti penali, la contestazione dell'immobilismo nella leadership del centrodestra nuovamente affidata a Silvio Berlusconi²⁶.

L'ultimo punto – benché più visibile nel percorso politico che aveva condotto i due parlamentari ad indire la manifestazione del 16 dicembre – veniva però quasi immediatamente superato. A seguito di un colloquio avuto con lo stesso Berlusconi²⁷, infatti, i due parlamentari fuoriusciti dal PDL convergevano sul progetto di La Russa²⁸, contribuendo alla nascita di un unico soggetto politico, Fratelli d'Italia, che si sarebbe presentato alle elezioni alleato con il centrodestra. Meloni e Crosetto, dunque, rientravano per questa via dentro una coalizione comunque incentrata sul PDL²⁹, ossia un

²⁴ F. DE FEO, *La Russa accelera lo strappo e presenta il nuovo simbolo*, in *il Giornale* del 13/12/2012, p. 4; E. PAOLO, *Oggi in pista il ticket Meloni-Crosetto. La Russa rimanda l'addio a domani*, in *Liberò* del 16/12/2012, p. 4.

²⁵ S. ORANGES, *Separazione consensuale. Nasce "la cosa" di La Russa*, in *Il Secolo XIX* del 18/12/2012, p. 7, che narra l'incontro tra Berlusconi e La Russa all'esito del quale il secondo annunciava la nascita di un movimento di centrodestra «in accordo con il Pdl per correre in coalizione». Di uno «spacchettamento del Pdl voluto dal coordinatore del partito» parla A. MARRAS, *La Russa e Meloni. C'è l'intesa*, in *Secolo d'Italia* del 21/12/2012, p. 4; di «nuovo partito nato con la benedizione di Berlusconi» che «serve solo a garantire posti in lista» parla PA. ZA., *La moltiplicazione degli ex fascisti. Tutti divisi così si conta di più*, in *il Fatto Quotidiano* del 19/12/2012, p. 6, che parla inoltre di "finta separazione" tra La Russa, uscito formalmente dal PDL, e l'on. Gasparri, tradizionalmente alleato con l'ex Ministro della Difesa, e rimasto, invece, nel partito. Secondo P. DI CARO, *Pdl, centrodestra in fermento. La Russa se ne va fonda «Centrodestra nazionale»*, in *il Corriere* del 18/12/2012, p. 9, l'operazione di La Russa sarebbe stata concordata con Berlusconi, che valutava: «con il Porcellum, diversificando l'offerta, possiamo prendere più voti». M. BERTONCINI, *Le scissioni consensuali dal Pdl*, in *Italia Oggi* del 22/12/2012, p. 6, parla di una scissione concorde, addirittura, «anzi, fenomeno del quale riesce difficile trovare precedenti, favorita dallo stesso titolare del partito».

²⁶ F. DE FEO, *Patto tra il gigante e la bambina. Crosetto e Meloni gridano tre "no"*, in *il Giornale* del 17/12/2012, p. 4;

²⁷ A. PACARIELLO, *Berlusconi si riprende i «montiani» del Pdl. E si prepara a correre sostenuto da più liste*, in *Avvenire* del 21/12/2012, p. 8; C. LOPAPA, *La Russa recluta 30 parlamentari. Meloni e Crosetto alzano il prezzo*, in *la Repubblica* del 19/12/2012, p. 7.

²⁸ L'ex coordinatore del PDL aveva spinto per trovare l'accordo con i due parlamentari, così da rendere più appetibile il progetto "Centrodestra Nazionale" e conferirgli maggiore credibilità quale proposta alternativa al PDL (cfr. F. FANTOZZI, *Sei liste con Berlusconi per ridurre la sconfitta*, in *l'Unità* del 20/12/2012, p. 6).

²⁹ Entrambi i parlamentari confermavano l'operazione, ma cercavano al contempo di minimizzare la questione delle alleanze. L'on. Crosetto osservava che il movimento aveva una base di centrodestra ma non si poneva contro Berlusconi, mentre sul tema dell'alleanza col PDL rispondeva: «Lasciateci iniziare, si tratta di una scelta coraggiosa, fatta senza un euro in tasca come molti italiani, vediamo che succederà» (A. MARRAS, *La Russa e Meloni, c'è l'intesa*, in *Secolo d'Italia* del 21/12/2012, p. 4). Analogamente, Giorgia Meloni affermava: «Abbiamo deciso di fare un passo in avanti dando vita ad un movimento che resta nell'ambito del centrodestra e che possa incarnare quei valori come la

partito che non si era di fatto rinnovato nella sua struttura e che, soprattutto, Berlusconi aveva ormai definitivamente deciso di guidare al voto di febbraio 2013³⁰.

3. La genesi parlamentare del progetto politico Fratelli d'Italia e il suo effimero radicamento organizzativo.

In prossimità dello scioglimento anticipato delle Camere³¹ – e sostanzialmente in concomitanza con l'annuncio del nuovo progetto politico da parte di La Russa – al Senato dieci parlamentari davano vita, “di diritto” (ex art. 14, primo comma, reg. sen.) al gruppo autonomo Centrodestra Nazionale³², subito ridenominato Fratelli d'Italia a seguito dell'accordo fra La Russa, Meloni e Crosetto³³. Anche alla Camera alcuni deputati si schieravano con il nuovo movimento, pur non costituendo un gruppo autonomo (non avendone i numeri) ma rimanendo all'interno del PDL con il titolo di deputati iscritti a FDI-CDN³⁴.

partecipazione, la democrazia, il merito» (A.L.M., *La Russa dà via a Fratelli d'Italia. Con lui i ribelli Crosetto e Meloni*, in *La Stampa* del 21/12/2012, p. 7).

³⁰ L'accordo con La Russa rendeva ambigua l'identità politica del movimento, privandolo del suo più rilevante elemento distintivo. In questo senso cfr. A.L.M., *La Russa dà vita a Fratelli d'Italia. Con lui i ribelli Crosetto e Meloni*, in *La Stampa* del 21/12/2012, p. 7, che osserva come, senza l'accordo con La Russa, l'iniziativa «si sarebbe caratterizzata come il movimento dei due candidati ribelli alle primarie che sono state soffocate da Berlusconi. Una Cosa anche generazionale, ma i due hanno voluto unire le loro forze con quelle di Zio Ignazio, che è stato criticato per non aver consentito il rinnovamento del Pdl».

³¹ Il D.P.R. di scioglimento anticipato della XVI legislatura è del 22 dicembre 2012.

³² Vi aderivano inizialmente i senatori Alessandra Gallone, Achille Totaro, Pierfrancesco Gamba, Alberto Balboni, Filippo Berselli, Alessio Butti, Antonino Caruso, Mariano Delogu, Alfredo Mantica, Giuseppe Milone e Antonio Paravia. Il 27 dicembre si registrava una prima “defezione” da parte del senatore Berselli (G. PONZIANO, *Fratelli d'Italia? Meglio Silvio*, in *Italia Oggi*, del 29/12/2012, p. 7, che imputa a Berselli, alla ricerca di una candidatura sicura, una serie di cambi repentini di gruppo). Successivamente, aderivano al gruppo i senatori Francesco Bevilacqua e Michele Saccomanno. Dei parlamentari del gruppo, solo alcuni saranno poi candidati con Fratelli d'Italia alle elezioni politiche del 2013 e soltanto Achille Totaro otterrà la rielezione alla Camera dei deputati.

³³ V. l'annuncio della costituzione del gruppo dato in Assemblea nel corso della seduta n. 857 del 20/12/2012 (<http://leg16.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=696925>).

³⁴ G. LIBERATI, *In arrivo dal Pdl oltre trenta parlamentari*, in *Secolo d'Italia* del 19/12/2012, p. 2. Anche da questo elemento appare evidente come il movimento Fratelli d'Italia si fosse posto, fin dall'inizio, su una linea di continuità col PDL, considerando che gli aderenti al movimento non avevano lasciato il gruppo PDL per confluire nel Misto, ma avevano solo dato vita ad una sua articolazione interna. Il gruppo PDL alla Camera, dal canto suo, non li aveva estromessi ma li aveva senz'altro ospitati al suo interno.

La rapida costituzione del gruppo Fratelli d'Italia al Senato, oltre a dare visibilità all'operazione politica in vista delle elezioni di febbraio, era anche finalizzata ad ottenere uno "sconto" sul numero di firme necessarie per la presentazione delle relative liste, che si preannunciava particolarmente oneroso proprio per una formazione ancora in fase progettuale e sprovvista di organizzazione a livello territoriale³⁵.

A questo proposito, il decreto legge n. 223 del 18 dicembre 2012 adottato dal Governo per provvedere alle modifiche legislative rese necessarie dall'anticipo della consultazione elettorale, prevedeva una riduzione del 60% del numero di sottoscrizioni necessarie per sostenere una lista elettorale, limitando però il beneficio soltanto ai partiti o ai movimenti politici già costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere *alla data di entrata in vigore* del decreto stesso³⁶. Il gruppo FDI del Senato, tuttavia, era stato costituito solo il 20 dicembre, e sarebbe pertanto rimasto escluso dalla deroga. Durante l'esame parlamentare del decreto alla Camera dei deputati, proprio in seguito ad un intervento in Commissione Affari costituzionali dell'on. La Russa³⁷, veniva presentato un emendamento (a firma dell'on. Abrignani del PDL ed accolto dal Comitato dei nove durante l'esame in Aula), che stabiliva l'esonero totale delle sottoscrizioni in favore dei partiti o movimenti che «*alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto siano costituiti in gruppi parlamentari almeno in una delle due Camere*»³⁸. Di fronte alla ferma opposizione di uno dei due relatori (l'on. Bressa del PD), contrario alla prospettiva di introdurre un privilegio, in una materia così delicata, sulla base di un limite temporale del tutto

³⁵ V. PICCOLILLO, *Non solo La Russa. Tutti i «piccoli» che ambiscono all'esenzione*, in *Corriere della sera* del 21/12/2012, p. 2.

³⁶ Cfr. art. 1, lett. b del D.L. n. 223 del 2012.

³⁷ Cfr. l'intervento nel resoconto sommario della seduta della I Commissione Affari costituzionali del 19/12/2012 (<http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2012/12/20/leg.16.bol0759.data20121220.com01.pdf>): «L'on. La Russa invita il presidente e i rappresentanti dei gruppi a considerare l'opportunità di modificare la disposizione che determina il riferimento temporale ai fini dell'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni ai fini della presentazione delle liste elettorali. Tale termine, osserva, potrebbe in ipotesi essere fissato al momento della conversione del decreto-legge. Prospetta l'opportunità che per richiedere il suddetto esonero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali sia sufficiente che un numero di parlamentari pari o superiore a quello necessario per la costituzione di un gruppo parlamentare avanzi la predetta richiesta al Presidente della Camera anche senza che sia formalmente costituito il nuovo gruppo parlamentare».

³⁸ Cfr. emendamento n. 1.55 a firma dell'on. Abrignani (PDL) presentato durante l'esame in Assemblea. Già in Commissione, lo stesso Abrignani aveva proposto un emendamento che traduceva in modo ancor più "fedele" l'intervento dell'on. La Russa (estendendo l'esonero oltre che ai gruppi già formati in una delle due Camere, anche a quelli che avessero completato le procedure formali per la relativa costituzione, cfr. emendamento 1.40).

arbitrario³⁹, la Camera giungeva infine ad un accordo di compromesso – in verità assai vantaggioso per tutti i soggetti politici di nuova costituzione – prevedendo una riduzione al 25% del numero delle sottoscrizioni richieste per qualsiasi lista⁴⁰, a prescindere da ogni riferimento ad ulteriori indici di rappresentatività dei presentatori⁴¹.

Come preannunciato, la lista di Fratelli d'Italia si presentava alle elezioni alleata con il centrodestra: la coalizione era composta di molte piccole liste – fra le quali “La Destra” di Storace, che si poneva

³⁹ Il relatore Bressa parlava di un intervento «particolarmente grave perché, per la prima volta, in un decreto-legge che definisce le modalità con cui dovremmo andare al voto e le modalità con cui si raccolgono le firme, si cerca di modificare la possibilità della raccolta delle firme esonerando alcune forze politiche una volta che il decreto-legge è già stato pubblicato; quindi, a discussione in corso, si modificano le condizioni per cui il favore dell'esonero dalla raccolta delle firme viene garantito stabilendo, senza nessuna logica e senza nessun criterio, arbitrariamente alla data del 20 dicembre – cioè oggi – la possibilità che qualcuno possa essere escluso dalla raccolta delle firme. Questa non è più nemmeno una norma fotografica, questa è una vera e propria cortesia politica fatta a qualcuno, è un vero e proprio regalo politico fatto a qualcuno». Sentitosi chiamare in causa, l'on. La Russa escludeva, invece, che la disposizione fosse diretta a vantaggio di Fratelli d'Italia, replicando che il testo del decreto legge era stato piuttosto studiato proprio per privilegiare le forze politiche vicine al PD. In proposito, rivolgendosi al relatore, osservava: «Io non so a chi si riferisse. Se immaginava che questa norma in questo decreto-legge potesse essere un «regalo», effettivamente il decreto-legge un regalo è! Effettivamente il decreto regala la possibilità, per tutti, del dimezzamento delle firme, anche ove lo scioglimento avvenisse solo trenta giorni prima. Effettivamente, il decreto fa un regalo a chi ha un gruppo alla Camera e non lo ha al Senato. Effettivamente, il decreto fa un ulteriore regalo a chi si è fidato, in buona fede - lo dico al sottosegretario presente - della parola del Governo – mai fidarsi dei tecnici... – che non sarebbe mai stato cambiato quel testo e che, quindi, era inutile costituire un gruppo due o tre giorni fa. Invece, è arrivato un decreto-legge che modifica il testo originariamente previsto. Io ce l'ho, io ce l'ho! Me lo ha mandato cortesemente un componente del Governo. Su quel testo ho fatto affidamento. Poi, evidentemente, gente che aveva bisogno di regali ha fatto cambiare quel testo. Pertanto, la gente che si era fidata e non ha costituito il gruppo viene svantaggiata rispetto a quelli che hanno ricevuto il regalo nei giorni precedenti, sapendo che potevano fare una cosa piuttosto che un'altra (...). Pertanto, il problema, per quanto mi riguarda, non esiste, anche perché, se si vuole raccogliere le firme, purché vi sia il tempo, è anche un esercizio di propaganda e di militanza. Io ho sempre invitato a farlo e, in ogni caso, anche se la legge non lo rendesse obbligatorio, sarà fatto» (entrambi gli interventi sono riportati nel resoconto della Camera dei deputati, seduta n. 373 del 20/12/2012, <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/assemblea/html/sed0737/stenografico.pdf>).

⁴⁰ Fermo restando l'esonero totale (già previsto dal T.U. per l'elezione della Camera dei deputati) dall'obbligo di raccolta firme per le liste corrispondenti a forze politiche costituite in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi, o quelle con esse apparentate, che abbiano però già ottenuto un seggio alle elezioni del Parlamento europeo; cfr. art. 18 bis del D.P.R. 139 del 1957.

⁴¹ Cfr. art. 1, comma 1, del D.L. n. 223 del 2012, così come modificato dalla L. n. 232 del 31 dicembre 2012. A fronte di questa facilitazione generalizzata, peraltro, i simboli depositati al Ministero degli interni risultavano 215, e ne venivano ammessi ben 169 (cfr. L. VIRGINIA, *Depositati 215 simboli. Solo il Pd senza nome del leader*, in *l'Unità* del 14/01/2013, p. 8; A. MARINI, *Bocciati i simboli civetta*, in *il Sole 24 ore* del 16/01/2013, p. 8). Sulle fasi parlamentari che hanno portato a questo compromesso cfr. A. CUZZOCREA, *Camera, l'ultima bagarre. Norma ad hoc per La Russa ed è caos sul taglia-firme*, in *la Repubblica* del 21/12/2012, p. 10. Sulle difficoltà procedurali determinatesi al Senato a causa dell'assenza del numero legale – la cui verifica era stata chiesta dalla Lega Nord – nella seduta serale di venerdì 21 dicembre 2012, dedicata alla conversione del decreto, e sulla conseguente necessità del Senato di riunirsi nuovamente il 28 dicembre successivo cfr. A. CUZ, *Il taglia-firme si arena nel Senato deserto*, in *la Repubblica* del 22/12/2012, p. 2; *Decreto firme a rischio: pesa incognita presenze*, in *Il Secolo XIX* del 28/12/2012, p. 3; M. CIARNELLI, *Si al decreto taglia firme: ne bastano 30mila*, in *l'Unità* del 29/12/2012, p. 7.

sostanzialmente in concorrenza con FDI⁴² – ed indicava Silvio Berlusconi come «unico capo della coalizione», così come richiesto dal vigente sistema elettorale. La Lega Nord pretendeva che tale indicazione non avesse, ufficialmente, il significato di designare automaticamente Berlusconi nel ruolo di Presidente del Consiglio, nell'improbabile ipotesi di una vittoria elettorale della coalizione stessa⁴³. Di fatto, tuttavia, l'intera campagna elettorale del centrodestra (Lega compresa, che si dedicava quasi interamente alla concomitante campagna per le elezioni regionali in Lombardia) si concentrava a livello nazionale sulla sola figura di Berlusconi, facendo registrare una sua massiccia presenza nei programmi televisivi⁴⁴; di risulta, non solo il PDL, ma tutte le liste della coalizione si limitavano a fare da eco alle proposte politiche annunciate mediaticamente dal Cavaliere⁴⁵.

Al voto del 24 e 25 febbraio 2013 Fratelli d'Italia otteneva un risultato assai modesto, molto al di sotto di quanto auspicato dai suoi fondatori⁴⁶: al Senato, la coalizione di centrodestra conquistava, grazie ai premi regionali, 116 seggi, ma FDI restava esclusa dall'assegnazione, non avendo superato in nessuna Regione la soglia di sbarramento del 3%⁴⁷. Alla Camera dei deputati, il centrodestra raccoglieva il 29,18% dei consensi, suddivisi tra il PDL (al 21,56%), la LNA (al 4,08%) e le restanti liste, tutte rimaste sotto la soglia del 2%. In particolare FDI, con l'1,95% (pari a 665.830 voti), era la prima delle liste "perdenti", risultato comunque utile ad ottenere dei seggi in questo ramo del Parlamento. In forza del recupero previsto dall'art. 83 del T.U. 361 del 1957 (così come modificato dalla L. 270 del 2005), infatti, 9 candidati nelle liste di FDI venivano proclamati eletti alla Camera dei deputati. Dei tre fondatori del movimento, soltanto Giorgia Meloni (capolista alla Camera in quasi tutte le circoscrizioni) e Ignazio La Russa (capolista in Lombardia 1, Puglia e Sicilia 2) ottenevano l'elezione a deputato, mentre Guido Crosetto, capolista al Senato in quasi tutte le

⁴² C. MAFFI, *I Fratelli d'Italia si presentano stortignaccoli*, in *Italia Oggi* del 14/02/2013, p. 6; A. GIANNONI, *La Russa dice no a Storace: «siamo noi la nuova destra»*, in *il Giornale* del 14/01/2013, p. 4.

⁴³ F. FANTOZZI, *Pdl-Lega apparentati. Ma senza il leader*, in *l'Unità* del 13/01/2013, p.7.

⁴⁴ M. FELTRI, *In video per 63 ore. Berlusconi stacca Monti e Bersani*, *La Stampa* del 18/01/2013, p. 6; sul conseguente oscuramento mediatico patito dai partiti minori della coalizione cfr. V. MAURIZI, *All'ombra del Cavaliere*, in *Il Punto* del 08/02/2013, p. 8; sulle difficoltà di Fratelli d'Italia, in particolare, di condurre una campagna elettorale alternativa a quella di Berlusconi cfr. M. MARANO, *Il futuro della destra*, in *Roma* del 03/02/2013, p. 1.

⁴⁵ Cfr., ad esempio, *Rimborso Imu, La Russa: «Idea mia»*, in *l'Arena* del 06/02/2013, p. 8. Gli avvenimenti della campagna elettorale 2013 sono ricostruiti da E. TIRA, *Le elezioni politiche del 2013 e l'avvio della XVII Legislatura*, nel presente numero di questa *Rivista*.

⁴⁶ F. BOS, *Sfida di Crosetto al Senato. L'obiettivo è superare il 3%*, in *il Giornale* del 21/01/2013, p. 9; M. SCALFI, *La Russa: «Entreremo in Parlamento. Siamo già al 4%»*, in *il Giornale* del 21/02/2012, p. 8.

⁴⁷ Sommando i risultati ottenuti nelle singole Regioni, FDI raccoglieva 590.083 voti, pari all'1,92% del totale.

Regioni, restava fuori dal Parlamento⁴⁸. Gli altri candidati di FDI proclamati deputati provenivano quasi tutti dall'area ex AN del PDL ed erano ex parlamentari (con l'eccezione di Pasquale Maietta), alcuni anche da più legislature (come Edmondo Cirielli, Achille Totaro e Fabio Rampelli).

Anche nelle competizioni elettorali per il rinnovo delle cariche regionali in Lombardia e Lazio, tenutesi nell'election day di febbraio, Fratelli d'Italia otteneva un risultato modesto; inoltre, la lista FDI non si presentava nelle elezioni regionali del Molise e in quelle, tenute ad aprile, del Friuli Venezia-Giulia. La tornata elettorale delle più recenti elezioni comunali, infine, vedeva FDI assente in alcuni importanti capoluoghi di Provincia (Imperia, Vicenza, Treviso, Sondrio) e conseguire risultati sempre al di sotto del 3% nei comuni delle diverse aree del Paese, con l'eccezione di Roma (5,09%) e Viterbo (8,07%).

Attualmente, al di là della presenza in uno dei due rami del Parlamento, il nuovo movimento conta perciò solo qualche consigliere a livello regionale e comunale; anche osservando la sua attuale articolazione organizzativa – che fa essenzialmente leva sugli stessi esponenti politici che hanno dato vita a questa iniziativa politica – si può dunque concludere che Fratelli d'Italia è un soggetto di fatto privo, per il momento, di un effettivo radicamento territoriale⁴⁹ e che si risolve in una forza essenzialmente parlamentare.

⁴⁸ S. MASTRANTONIO, *Fini, Marini, Crosetto & Company. L'esercito degli onorevoli disoccupati*, in *Quotidiano nazionale* del 27/02/2013, p. 20. Insieme a lui restavano esclusi alcuni dei senatori che avevano dato vita al gruppo parlamentare FDI nel dicembre 2012.

⁴⁹ Secondo F. NARDI, *I Fratelli (spreconi) d'Italia a Montecitorio*, in *La notizia* del 03/04/2012, p. 6, la già esigua capacità rappresentativa di FDI sarebbe stata aggravata dalla decisione dell'on. La Russa di esercitare l'opzione per il seggio conquistato in Puglia, lasciando libero quello contestualmente ottenuto – per effetto delle candidature multiple – in Lombardia (dove La Russa guida da tempo la componente AN del PDL), che è andato all'on. Corsaro, fedele alleato di La Russa in Regione. L'opzione avrebbe sacrificato la rappresentanza della circoscrizione pugliese, portando all'esclusione dal Parlamento del candidato Marcello Gemmato, consigliere comunale di Bari. L'articolo cit. mette in connessione questa scelta con la decisione dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione del gruppo FDI; infatti «il principio della rappresentatività politica territoriale, che anima la norma del regolamento che ha consentito la nascita del gruppo degli ex pidiellini, incontra però una possibile opposizione che smonta parzialmente anche la ben argomentata difesa offerta pro bono da molti esponenti del Partito democratico. Fratelli d'Italia è infatti un partito piccolo ed anche appena nato, e di conseguenza dovrebbe avere particolarmente a cuore il suo radicamento sul territorio nazionale. (...) L'elezione del "fratello d'Italia pugliese" [Marcello Gemmato] avrebbe infatti favorito l'espansione territoriale del piccolo partito di Giorgia Meloni, ma purtroppo il principio che è stato tanto utile alla formazione del gruppo a Montecitorio non deve essere sembrato irresistibile nel momento della scelta dei seggi».

4. La decisione dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare i nove deputati di Fratelli d'Italia a costituirsi in gruppo autonomo.

Non appena costituito l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati i parlamentari di FDI, che erano inizialmente confluiti nel gruppo Misto⁵⁰, chiedevano di potersi costituire in gruppo autonomo ai sensi del secondo comma dell'art. 14 reg. cam.

Tale disposizione consente all'Ufficio di Presidenza di autorizzare la costituzione di un gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti «un partito organizzato nel Paese», la cui capacità rappresentativa, secondo il testo originario del regolamento del 1971 (sul punto mai aggiornato), dovrebbe risultare da alcuni parametri oggettivi che fanno però riferimento al sistema elettorale proporzionale in vigore fino al 1993⁵¹. Com'è noto, a seguito del passaggio al sistema elettorale di tipo prevalentemente maggioritario e incentrato sui collegi uninominali, la deroga prevista dal secondo comma dell'art. 14 per alcune legislature non fu applicata, fatta eccezione, nella XIV legislatura, per il gruppo Rifondazione Comunista, al quale venne concessa grazie ad un'interpretazione adeguatrice della norma.

Col ritorno al proporzionale, nella XV legislatura, si ritenne di poter rileggere i parametri del regolamento sul rapporto rappresentativo tra gruppo e organizzazione politica, ormai superati, alla luce del nuovo sistema elettorale. Sulla scorta di un'interpretazione accolta a maggioranza dalla

⁵⁰ Alle prime consultazioni del Presidente della Repubblica, tenutesi il 20 marzo 2013, gli esponenti di FDI facevano parte della delegazione del gruppo Misto che veniva unitariamente ricevuta al Quirinale (con la sola eccezione dei rappresentanti delle minoranze linguistiche che venivano ricevuti separatamente). FDI partecipava al colloquio col Capo dello Stato con i suoi tre fondatori, gli on. Meloni e La Russa, e l'ex parlamentare Crosetto; insieme a loro, erano ricevuti i rappresentanti delle componenti Centro democratico e MAIE (in proposito, si rinvia nel presente numero di questa *Rivista* a M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima Presidenza Napolitano*). Al termine dell'incontro, ogni frazione del Misto esprimeva, come di rito, le proprie considerazioni alla stampa. La posizione di FDI riguardo la formazione del futuro Governo era illustrata proprio dall'ex parlamentare Guido Crosetto, il quale rilevava, in premessa al suo discorso: «Fratelli d'Italia è nel gruppo Misto il gruppo di maggioranza relativa». Nonostante ciò, non aveva dato vita ad una componente, né aveva eletto propri esponenti nell'ufficio di presidenza del Misto (presieduto infatti dall'on. Pisicchio), in quanto evidentemente confidava nella possibilità di ottenere di lì a poco l'autorizzazione a costituirsi in gruppo autonomo (sulla costituzione del gruppo Misto della Camera e sulla sua articolazione interna cfr., nel presente numero di questa *Rivista*, A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: i gruppi costituiti "di diritto" e le loro vicende interne* e L. SPADACINI, *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*).

⁵¹ L'art. 14 comma 2 reg. cam. prevede che il gruppo «abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi».

Giunta per il regolamento⁵², l'Ufficio di presidenza della Camera decise allora di autorizzare la costituzione di ben 5 gruppi in deroga. Va ricordato che tale decisione venne assunta con il voto determinante del Presidente della Camera Bertinotti e che, anche per questa ragione, fu fortemente contrastata dalle forze parlamentari di centrodestra, allora all'opposizione⁵³. Inoltre, uno di quei 5 gruppi (il gruppo DCA-nuovo PSI) contava meno di 10 parlamentari⁵⁴, ed aveva perciò una consistenza inferiore a quella necessaria persino a dar vita, "di diritto", ad una componente nel

⁵² Cfr. nella XV legislatura, il resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 16 maggio 2006 (<http://leg15.camera.it/dati/lavori/bollet/200605/0516/html/15/frame.htm>). All'esito del dibattito, il Presidente della Camera Bertinotti respingeva la richiesta di approfondimento (avanzata dai parlamentari Leone, Volontè e Foti), ritenendo di dover provvedere a definire l'assetto dei gruppi prima del dibattito fiduciario. Sintetizzava dunque l'orientamento prevalente, emerso in Giunta, favorevole ad un'ipotesi interpretativa dell'articolo 14, comma 2, del regolamento alla luce della quale: «Per partito organizzato nel paese si intende una «forza politica» (anche aggregativa di più partiti) che, pur non corrispondente alla rigida nozione di «partito organizzato nel paese», sia evidentemente riconoscibile *al momento delle elezioni*, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse. Si individua cioè nella stessa *lista elettorale* il criterio di identificazione della forza politica la cui soggettività parlamentare è riconosciuta dal regolamento. Il requisito elettorale richiesto è rappresentato – nel quadro di un'interpretazione coerente con il mutato sistema elettorale – *dall'accesso all'assegnazione nazionale dei seggi* (mantenendo allo stato ferma la necessità della presentazione delle liste in almeno venti circoscrizioni) (...) Emerge inoltre come (...) non sembri praticabile la fissazione, in via generale, attraverso un'operazione interpretativa, di *un numero minimo di deputati* necessario per l'autorizzazione alla costituzione in un gruppo (...) ribadisce come tale circostanza introduca – con riferimento a questo specifico aspetto – *elementi di non automatismo e di discrezionalità* in sede di Ufficio di Presidenza relativamente alle valutazioni di *opportunità* sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera». Al Senato, invece, l'analoga disposizione derogatoria non ha più trovato applicazione a partire dalla XII legislatura. Tale orientamento è stato confermato nonostante il "ritorno al proporzionale", a partire dalla XV legislatura (cfr. il resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento del Senato del 30 marzo 2004, consultabile in <http://www.senato.it/Web/14Lavori.nsf/All/0E656D8136E1DBA2C1256E6F0047BCE1?OpenDocument>).

⁵³ Merita ricordare che le critiche mosse dall'opposizione di centrodestra riguardarono, già allora, anche l'aspetto economico di tale decisione. Altrettanto significativa è la circostanza che la contestazione fu affidata alle parole dell'on. Leone, anche allora componente della Giunta per il regolamento per il gruppo FI ed attualmente rappresentante, per il PDL, entro lo stesso organo. In particolare, dopo aver censurato il comportamento del Presidente della Camera, che aveva deciso di votare a fronte di una situazione di parità determinatasi nell'Ufficio di presidenza, l'on. Leone osservava: «Intervengo per rimarcare quelle che saranno le conseguenze di questa decisione dell'Ufficio di Presidenza, da lei avvalorata. Mi riferisco ad una serie di «ricadute» che riguardano l'organizzazione, i lavori, la logistica in sé della Camera. Quando parlo di logistica, mi riferisco proprio ad aspetti materiali, oltre che, naturalmente, all'aspetto economico, visto che ci troviamo in una epoca in cui si tende – così come è stato fatto dallo scorso Governo – a limitare le spese della politica (e questa è politica!). Si giunge invece a decisioni che porteranno sicuramente ad un aumento consistente delle spese per la politica, quando poi, all'interno dello stesso regolamento e al di fuori del comma 2 dell'articolo 14, si sarebbe potuta tranquillamente prevedere la costituzione di componenti politiche, che possono avere le stesse caratteristiche e le stesse prerogative dei gruppi costituiti come tali, soltanto riferendosi al comma 5 dello stesso articolo 14 del regolamento». Concludeva osservando che la decisione era stata assunta per specifiche ragioni politiche tese ad assicurare gli equilibri interni alla maggioranza (cfr. Camera dei deputati, resoconto della seduta n. 4 del 18/05/2006, http://leg15.camera.it/resoconti/resoconto_completo.asp?idSeduta=4&resoconto=stenografico&indice=completo&tit=0).

⁵⁴ Va notato che proprio il gruppo DCA-nuovo PSI era, dei cinque autorizzati, l'unico appartenente all'area di centrodestra, ed è dunque probabile che l'Ufficio di Presidenza ne consentì allora la costituzione, nonostante l'estrema esiguità numerica del raggruppamento, per compensare, almeno parzialmente, la contestata formazione di 4 nuovi gruppi facenti parte della maggioranza di centrosinistra.

gruppo Misto. Per ragioni sistematiche⁵⁵, tale soglia viene individuata come minimo al di sotto del quale un gruppo non dovrebbe scendere, potendo semmai costituirsi in componente del Misto⁵⁶.

Proprio sulla scorta di questo precedente⁵⁷, in avvio della XVII legislatura l'Ufficio di Presidenza della Camera accoglieva la richiesta di FDI – dandone l'annuncio all'Assemblea nella seduta del 9 aprile 2013⁵⁸ – e soprassedeva persino alla circostanza che il gruppo fosse composto di soli 9 deputati. Pur non disponendo del resoconto dei lavori dell'organo di governo della Camera, risulta che tutte le forze politiche rappresentate nell'Ufficio di Presidenza abbiano votato a favore della deroga, con l'eccezione del M5S. La loro opposizione faceva leva soprattutto sulla volontà di non gravare il bilancio della Camera di quei contributi e delle risorse che FDI potrà percepire, ai sensi degli artt. 14 e 15 reg. cam.⁵⁹, in quanto spettanti a ciascun gruppo parlamentare⁶⁰.

⁵⁵ Depone in questo senso, per analogia, anche il principio accolto dal regolamento del Senato secondo il quale il gruppo autorizzato non può in ogni caso avere una consistenza inferiore alla metà dei componenti (ossia 5) necessari per la formazione di un gruppo "di diritto" (cfr. art. 14, comma 5, reg. sen.).

⁵⁶ Cfr. sul punto R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009, p. 253 s. (pubblicato anche in forma telematica in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0016_bin.pdf). È contrario, invece, alla individuazione di una soglia numerica minima quale limite per i gruppi in deroga, S. CURRERI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, giugno 2006, consultabile in http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1059. Sulle questioni interpretative relative al secondo comma dell'art. 14 reg. cam. e sulle prospettive di riforma regolamentare cfr. A. LUCCI, *La costituzione dei gruppi parlamentari. Norme e prassi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma 2010, p. 115 s.

⁵⁷ Sulla circostanza che il precedente del 2006 avrebbe successivamente intaccato la capacità regolativa della norma regolamentare, R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti* cit., il quale in proposito osservava: «Come troppo spesso avviene nei lavori del Parlamento, le necessità della politica prevalgono sul rispetto della legalità; non c'è tempo per modificare il regolamento, ci si accontenta di un'interpretazione che ne stravolge il testo. Per di più si seppellisce anche il valore regolativo della norma, ormai così slabbrata da non essere più (o esserlo in minima parte) un precedente che può limitare l'autorizzazione di nuovi gruppi, ma solo la legittimazione, sostanzialmente in bianco, delle decisioni politiche da assumersi di volta in volta».

⁵⁸ Cfr. l'annuncio del vicepresidente Lupi: «Avverto che, in data 3 aprile 2013, è pervenuta alla Presidenza la comunicazione che, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del Regolamento, si è costituito il gruppo parlamentare Fratelli d'Italia, di cui fanno parte i seguenti deputati, già appartenenti al gruppo parlamentare Misto: Edmondo Cirielli, Massimo Enrico Corsaro, Ignazio La Russa, Pasquale Maietta, Giorgia Meloni, Gaetano Nastro, Fabio Rampelli, Marcello Tagliatela e Achille Totaro». Con una nota congiunta, i tre fondatori del movimento dichiaravano: «Siamo soddisfatti che l'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati abbia accolto la richiesta di costituzione del gruppo di Fratelli d'Italia, avanzata nel pieno rispetto dei requisiti regolamentari e che non comporta nessun aggravio di costi. Fratelli d'Italia è un movimento nuovo, che in meno di 40 giorni ha conquistato la fiducia di settecentomila italiani, ha ottenuto una propria rappresentanza parlamentare e si è ritagliato un ruolo importante nella realtà politica nazionale. Il gruppo Fratelli d'Italia porterà avanti il suo progetto di rinnovamento del centrodestra e della politica italiana» (http://www.asca.it/news-Camera_Fdi_soddisfatti_per_decisione_Ufficio_di_presidenza_su_gruppo-1262686.html).

⁵⁹ In particolare, ai sensi dell'art. 14, comma 01, reg. cam. «Ai Gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività»; secondo l'art. 15, comma 3, «Per l'esplicazione delle loro funzioni ai Gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature, secondo

Oltre all'aspetto finanziario, tale decisione comportava però un'immediata conseguenza sul piano dell'organizzazione interna della Camera, implicando la necessità di integrare l'Ufficio di Presidenza di un rappresentante in favore del gruppo neocostituito. Nella seduta del 16 aprile 2013 l'Assemblea provvedeva perciò ad eleggere l'on. Edmondo Cirielli quale segretario aggiuntivo (che portava ad 11 il numero dei segretari dentro l'Ufficio⁶¹) in rappresentanza di FDI.

Quanto all'organizzazione interna, veniva eletta capogruppo l'on. Meloni e, nei ruoli di vicecapogruppo e tesoriere, due parlamentari laziali (Fabio Rampelli e Pasquale Maietta) vicini all'ex Ministro della Gioventù. Il Consiglio direttivo del movimento eleggeva invece l'on. La Russa presidente e Guido Crosetto coordinatore nazionale di FDI⁶².

5. Il passaggio fiduciario e il posizionamento di FDI all'opposizione del governo Letta.

Al secondo appuntamento alle consultazioni quirinalizie, successivo alla rielezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica⁶³, la delegazione di FDI veniva ricevuta separatamente.

modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi. È altresì assicurato annualmente a ciascun Gruppo un contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, unico e onnicomprensivo, a copertura di tutte le spese di cui al comma 4, incluse quelle per il personale, secondo modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza. Il contributo è determinato avendo riguardo alla consistenza numerica di ciascun Gruppo». Entrambe le disposizioni sono state riformate sul finire della XVI legislatura, in concomitanza con l'introduzione dell'obbligo di rendicontazione delle spese sostenute dai gruppi e di certificazione dei loro bilanci mediante una società di revisione esterna (art. 15-ter reg. cam.). Sulla modifica regolamentare cfr. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012 (http://www.osservatoriosullefonti.it/doc_download/581-f-biondi).

⁶⁰ F. NARDI, *I Fratelli (spreconi) d'Italia a Montecitorio*, in *La notizia* del 03/04/2012, p. 6. Sul principio della «par condicio» tra i gruppi, compresi quelli autorizzati cfr. V. COZZOLI – F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari della Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2007, p. 356, pubblicato anche in http://www.arsae.it/arsae/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=63&Itemid=82.

⁶¹ Sull'elezione dell'Ufficio di Presidenza della Camera si rinvia, nel presente numero di questa *Rivista*, ad A. CARMINATI, *La formazione dei gruppi parlamentari nella XVII legislatura: i gruppi costituiti "di diritto" e le loro vicende interne*.

⁶² Cfr. *Fratelli d'Italia, la Meloni eletta capogruppo*, in *il Giornale* del 06/04/2013, p. 6. Nel Consiglio direttivo provvisorio del movimento siedono 5 dei 9 deputati, insieme ad altri 7 componenti (si tratta di candidati alle politiche che non sono stati eletti e di un europarlamentare) paritariamente suddivisi tra le due "correnti" che fanno capo a La Russa e alla Meloni.

⁶³ Nei giorni dell'elezione del Capo dello Stato, il gruppo FDI aveva promosso la manifestazione davanti a Montecitorio contro l'ipotesi di elezione di Romano Prodi, candidato del PD al terzo scrutinio (S. ORANGES, *Mortadella a fette la*

All'uscita dal colloquio, prendeva la parola la capogruppo Meloni che preannunciava la propria indisponibilità a sostenere «un presunto Governo delle larghe intese»⁶⁴.

Infatti, nel dibattito parlamentare che seguiva le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Letta alla Camera, l'on. Meloni dichiarava che FDI avrebbe votato contro la fiducia. La capogruppo spiegava le ragioni della scelta di collocarsi all'opposizione: a suo giudizio, l'esecutivo Letta si poneva in linea di continuità col governo Monti, replicando una formula politica dalla quale non sarebbe potuto derivare un indirizzo deciso per la soluzione dei problemi del Paese. La difficoltà di tenere insieme «maggioranze così variegate» costringeva il Presidente del Consiglio – secondo l'on. Meloni – ad esporre un discorso vacuo e a chiedere, «di fatto, una fiducia in bianco». Inoltre, la nuova maggioranza rappresentava, a suo giudizio, un ritorno al passato: «escludendo tanto la destra del PDL quanto la sinistra del PD, tradisce questa vocazione centrista, che toglie respiro alla grande politica e che la riduce a mera gestione del potere». Il voto contrario di FDI era dunque motivato anche dalla necessità di difendere «l'unica vera conquista degli ultimi vent'anni, che è stato il bipolarismo, il confronto tra visioni del mondo distinte, la cultura dell'alternanza tra maggioranza e opposizione che ci faceva assomigliare così tanto alle più avanzate democrazie occidentali»⁶⁵.

vendetta infinita, in *Il Secolo XIX* del 20/04/2013, p. 7). A quanto risulta, FDI avrebbe posto il veto sul nome di Giuliano Amato, nella terna proposta inizialmente da Bersani al PDL (F. BECHIS, *E i killer di Pier possono essere i giovani turchi*, in *Liberò* del 18/04/2013, p. 1). Raggiunto l'accordo fra i vertici del centrodestra e del centrosinistra sul nome di Franco Marini, al primo scrutinio FDI dichiarava di averlo votato su richiesta del PDL, sebbene non convintamente (V. MACIOCE, *Una giornata alla rovescia tra mal di pancia e tradimenti*, in *il Giornale* del 19/04/2013, p. 9). Stando alle dichiarazioni degli esponenti di FDI, essi non avevano votato, invece, per Giorgio Napolitano, trovandosi in disaccordo con la prospettiva del governo di larghe intese che la rielezione di Napolitano, di fatto, presupponeva (F. DE FEO, *Il «nuovo» Capo dello Stato più forte di faide e cecchini*, in *il Giornale* del 21/04/2013, p. 4). Sugli avvenimenti che hanno condotto alla rielezione di Napolitano si rinvia., nel presente numero di questa *Rivista*, a N. MACCABIANI, *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*.

⁶⁴ La dichiarazione dell'on. La Russa era invece parzialmente diversa, e di maggiore apertura nei confronti del futuro Governo. Queste le sue parole: «Se questo governo fosse non l'ultimo della seconda repubblica ma il primo della terza repubblica, e quindi fosse anche un governo di notevole, totale salto generazionale, di mentalità, noi potremmo valutare con più attenzione e con un approfondimento necessario la posizione di "Fratelli d'Italia"». Alla domanda se un esecutivo guidato da Matteo Renzi potesse rispondere a queste caratteristiche, La Russa rispondeva: «Nomi non ne abbiamo fatti, ma certamente Renzi è uno di quelli che risponde a questa tipologia. Ma nomi non ne facciamo neanche adesso, e non basta un nome solo» (http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_23apr2013/2013-04-23_dich/consultazioni_meloni.pdf).

⁶⁵ Camera dei deputati, resoconto della seduta n. 10 del 29/04/2013, consultabile in <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0010/stenografico.pdf>. Sul dibattito parlamentare relativo al voto di fiducia al governo Letta si rinvia, nel presente numero di questa *Rivista*, a L. SPADACINI, *Il varo del Governo Letta: larghe intese e riforme istituzionali*.

D'altro canto, rispetto alla composizione della compagine ministeriale, FDI esprimeva invece un giudizio positivo, sia per il "salto generazionale" compiuto col nuovo governo (un argomento caro alla parte "meloniana" di FDI⁶⁶); sia per la presenza, al suo interno, di ministri provenienti dal PDL o coi quali i tre fondatori di FDI avevano persino condiviso un'esperienza di governo; sia, infine, per l'apprezzamento delle qualità personali dello stesso Presidente del Consiglio Enrico Letta, che veniva lodato per la sua «disponibilità, l'intelligenza, la competenza»⁶⁷.

6. La manovra della maggioranza diretta ad eleggere l'on. La Russa alla carica di presidente della Giunta per le autorizzazioni in rappresentanza delle opposizioni.

Una volta delineati i confini della maggioranza parlamentare, attraverso il passaggio della fiducia iniziale al governo Letta, le Camere procedevano alla costituzione degli organi interni. Fra questi, anche la Giunta per le autorizzazioni, la cui composizione faceva registrare un precedente controverso.

L'art. 18 reg. cam. prevede che facciano parte della Giunta per le autorizzazioni «ventuno deputati nominati dal Presidente della Camera non appena costituiti i Gruppi parlamentari». Spetta dunque al Presidente della Camera il potere di designare i componenti dell'organo. Quanto al peso da assegnare a ciascun gruppo, la circostanza che il Presidente debba attendere la loro costituzione implica la necessità di seguire, anche in questo caso, i criteri della proporzionalità e della rappresentatività, ma solo tendenzialmente. Il numero ristretto e fisso dei componenti della Giunta (a differenza delle Commissioni) può impedire, infatti, il rigido rispetto delle proporzioni con l'Aula e può inoltre comportare che i gruppi meno numerosi rimangano esclusi dall'organo. Il riferimento temporale al momento successivo alla costituzione dei gruppi implica inoltre che, di prassi, siano le forze parlamentari ad indicare al Presidente i deputati che li rappresenteranno in Giunta.

⁶⁶ Su questo tema si incentrava anche l'intervista rilasciata dall'on. Meloni a C. PERNICONI, "No governissimi e uomini dello scorso millennio", in *il Fatto Quotidiano* del 22/04/2013, p. 6.

⁶⁷ La "linea morbida" adottata da FDI nei confronti del nuovo esecutivo veniva confermata anche dal tenore del comunicato del movimento, nel quale si riconosceva «il tentativo di innescare (...) un positivo ricambio generazionale, che dà pari opportunità reali e che prova a rispondere alla domanda di rinnovamento che sale prepotente dal Paese» (cfr. *Fratelli d'Italia*, «Restiamo all'opposizione ma auguriamo buon lavoro», in *La Stampa* del 28/04/2013, p. 9).

Alla luce di questa disciplina e dei principi applicativi sempre seguiti, la Presidente della Camera chiamava in prima battuta a far parte della Giunta 10 deputati del PD; 4 deputati del M5S; 3 deputati del PDL; ed un deputato rispettivamente per i gruppi SCpI, LNA, SEL e Misto. Secondo questa ripartizione, FDI rimaneva dunque escluso in considerazione dell'esiguità del gruppo.

Si verificava, però, un caso inedito: il gruppo PDL, infatti, proponeva alla Presidenza di cedere uno dei seggi ad esso spettanti in favore del gruppo FDI, privo di rappresentanza. Il fatto era viepiù singolare, per la circostanza che si trattava, contestualmente, di cedere un seggio da parte della maggioranza (che comprende il PDL) ad una forza di opposizione.

Nonostante l'assenza di precedenti, lo "scambio" era accettato dalla Presidente Boldrini, che ne dava l'annuncio alla Conferenza dei capigruppo del 7 maggio 2013. Le agenzie di stampa riportavano la motivazione posta a sostegno di quella decisione⁶⁸: «La cessione di un seggio da PDL a FDI non determina un'alterazione significativa della rappresentanza proporzionale del PDL, che passerebbe da tre a due seggi. Inoltre non si determina un'alterazione del rapporto numerico fra maggioranza e opposizioni. Inoltre, assicura la rappresentanza dell'unico gruppo assente dalla Giunta». La Presidente avrebbe anche precisato che la deroga avveniva «in via eccezionale perché si è nella fase di prima costituzione dell'organo»⁶⁹.

⁶⁸ Com'è noto, le riunioni della Conferenza dei capigruppo non sono pubbliche e non sono soggette a resocontazione. A quanto risulta, il problema della pubblicità dei lavori di questo importante organo parlamentare è stato affrontato dalla stessa Conferenza dei capigruppo nella riunione del 16 giugno 2013. Il tema è stato ripreso dalla Giunta per il regolamento, impegnata a discutere un parere sulla pubblicità delle audizioni informali in Commissione dei candidati alle nomine governative (cfr. Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, resoconto sommario della seduta del 26 giugno 2013, consultabile in <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013&mese=06&giorno=26&view=filtered&commissione=15&pagina=#data.20130626.com15.bollettino.sede00010.tit00010>). In particolare, l'esponente del M5S coglieva l'occasione per valutare la possibilità di estendere il principio di pubblicità anche alle sedi tradizionalmente più riservate, come la Conferenza dei capigruppo; la Presidente Boldrini, in risposta, osservava come «la questione sia suscettibile di essere considerata sotto diverse angolazioni, come del resto è emerso nel dibattito svolto in proposito nella riunione della Conferenza dei Presidenti di Commissione dello scorso 18 giugno. In pratica, l'esigenza della massima pubblicità dei lavori può risultare talvolta confliggente con la necessità di mantenere una maggiore riservatezza di alcune sedi, anche presso le Commissioni permanenti, al fine di favorire la mediazione e la conseguente formazione di decisioni. Ciò suggerisce la necessità di svolgere una riflessione molto attenta su questa questione». La Presidente esprimeva, peraltro, un invito a mantenere il riserbo rispetto ai lavori degli organi non soggetti a pubblicità (sebbene non si tratti di attività segrete, ai sensi dell'art. 64 Cost.). Aggiungeva, infatti: «Quel che non le appare corretto – come ha già avuto modo di precisare in altra sede, formulando un apposito invito in tal senso – è che i partecipanti a riunioni riservate di organi parlamentari procedano a divulgare in tempo reale sui *social network* i contenuti dei dibattiti».

⁶⁹ Camera: *Pdl cede posto a Fdi in Giunta autorizzazioni*, in A.S.C.A. (Agenzia Stampa Quotidiana Nazionale) del 07/05/2013 http://www.asca.it/news-Camera_Pdl_cede_posto_a_Fdi_in_Giunta_autorizzazioni-1274900-.html.

Le valutazioni della Presidenza prendevano dunque in considerazione tre aspetti: il principio di proporzionalità (che per effetto dello “scambio” non subiva un’alterazione significativa), il principio di rappresentanza (che veniva valorizzato attribuendo un seggio ad una forza parlamentare altrimenti esclusa dalla Giunta), ed il principio del rapporto fra maggioranza ed opposizioni. Per quest’ultimo profilo, in particolare, la Presidenza si preoccupava di precisare che la maggioranza parlamentare avrebbe comunque conservato la preminenza all’interno dell’organo e che, al contempo, «dati i rapporti numerici fra maggioranza e opposizioni (in cui la prima dispone dei tre quarti dei seggi della Camera), non può non essere considerato positivamente, anche in funzione delle funzioni di garanzia poste in capo alla Giunta»⁷⁰.

Nessuna riflessione era invece dedicata al problema degli equilibri interni alle opposizioni: la Presidente Boldrini aveva soppesato l’opposizione solo nel suo complesso, rapportandola alla maggioranza, senza però tener conto che i gruppi di opposizione, a differenza di quelli di maggioranza, possono perseguire indirizzi autonomi e contrastanti fra loro e che, dunque, rafforzare un gruppo di opposizione può rivelarsi pregiudizievole per le altre forze di minoranza. Nel caso della Giunta per le autorizzazioni, poi, l’ingresso di un ulteriore rappresentante “in quota opposizioni” implicava un allargamento dei potenziali candidati alla presidenza dell’organo che, per prassi, è riservata ai parlamentari di minoranza.

In effetti, proprio il rappresentante di FDI che era stato nominato in Giunta (l’on. La Russa) veniva successivamente eletto a tale carica grazie ai voti della maggioranza⁷¹ che, di fatto, si sceglieva il “presidente di opposizione”, preferendolo agli esponenti di altri gruppi di minoranza rappresentati in Giunta e considerati più ostili alle forze di governo. All’esito dell’operazione, alcune forze di opposizione⁷² ed alcuni commentatori della stampa⁷³ sottolineavano come la prassi parlamentare

⁷⁰ Questa precisazione è tratta dal comunicato inviato dal portavoce della Presidente della Camera al quotidiano *il Fatto Quotidiano* in risposta alle critiche che quel giornale aveva rivolto contro la decisione della Presidenza di autorizzare lo “scambio” fra gruppi. Cfr. R. NATALE – Portavoce della Presidente della Camera, *Nomina La Russa e i poteri della Boldrini*, in *il Fatto Quotidiano* del 10/05/2013, p. 23

⁷¹ Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati, resoconto sommario della seduta del 07/05/2013, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013&mese=05&giorno=07&view=filtered&commissione=17&pagina=#data.20130507.com17.bollettino.sede00010.tit00010>.

⁷² La reazione più dura veniva dalle fila del M5S; tuttavia, anche SEL contestava l’operazione, e contestualmente si opponeva all’ipotesi che la maggioranza imponesse il “proprio” presidente di minoranza anche nell’analoga Giunta del Senato, scegliendo per quel ruolo un esponente della Lega Nord (cfr. C. FUSANI, *Stop a Nitto Palma. E il Pdl minaccia*, in *l’Unità* del 08/05/2013, p. 2).

⁷³ V. ad esempio, il commento di A. FABOZZI, *Commissioni compiute. Ma non c’è giustizia*, in *il Manifesto* del 08/05/2013, p. 2: «A guidare la pattuglia dei ricollocati di destra, Ignazio La Russa. Formalmente un oppositore,

fosse stata rispettata, dunque, solo formalmente, e mettevano in dubbio l'autonomia dell'on. La Russa (e dell'intero gruppo FDI) rispetto al PDL e agli indirizzi che la maggioranza aveva intenzione di perseguire in materia di prerogative parlamentari.

Scorrendo i lavori della Giunta delle autorizzazioni della Camera, si può peraltro già individuare un orientamento preciso impresso dall'on. La Russa con riguardo al criterio di scelta dei deputati relatori (che sposerebbe una linea "garantista", assicurando di volta in volta un relatore "vicino" al parlamentare soggetto a procedimento giudiziario), ferma restando, comunque, la sua volontà di riservarsi l'ultima parola⁷⁴. Nella conduzione dei lavori dell'organo di garanzia, si registra inoltre

sostanzialmente paracadutato nel delicato ruolo di presidente della giunta per le autorizzazioni di Montecitorio da una manovra del Pdl appoggiata senza traumi dal Pd». Analogamente, S. RIZZO, *Da Formigoni a Latorre, l'eterno ritorno dei soliti noti*, in *Corriere della sera* del 08/05/2013, p. 5, a proposito dell'elezione di La Russa osservava: «Né il divorzio da Berlusconi ha nuociuto particolarmente all'ex triumviro del Pdl Ignazio La Russa, traslocato all'opposizione con Fratelli d'Italia: si è beccato la giunta per le Autorizzazioni a procedere». Un giudizio severo era espresso da S. NICOLI, *Ignazio La Russa, la vera opposizione a Silvio Berlusconi*, in *il Fatto Quotidiano* del 08/05/2012, p. 3, che parlava di «partiti di maggioranza mascherati da opposizione» che «tentano di ottenere (e in qualche caso ottengono) prestigiose poltrone di presidenza attraverso scandalosi tatticismi». Come accennato (nt.70), l'articolo criticava anche la decisione assunta, a monte, dalla Presidente della Camera, accusata di inesperienza. Si osservava, in proposito: «Complice anche un'inesperta Laura Boldrini, che si è prestata al gioco, il Pdl ha ceduto un seggio della Giunta per le Autorizzazioni di Montecitorio a Fratelli d'Italia, nella persona di Ignazio La Russa, che altrimenti non avrebbe avuto diritto ad avere un proprio componente nell'organismo di garanzia. Questo "passo indietro" del Pdl, giustificato nella Conferenza dei capigruppo come magnanimo atto di apertura alla rappresentanza di chi, altrimenti, non ci sarebbe stato, ha consentito ai berlusconiani di ottenere per l'amico di sempre ex ministro della Difesa dell'ultimo governo del Cavaliere, prima uno scranno, poi niente di meno che la presidenza della medesima Giunta». L'articolo suscitava la reazione della stessa Presidente Boldrini la quale, tramite il suo portavoce, difendeva la correttezza della decisione assunta ed indicava come «l'unico metro oggettivo per misurare chi sia all'opposizione e chi no è il voto dato quando il governo si è presentato alle Camere. Altri criteri aprirebbero a valutazioni discrezionali che alla Presidenza della Camera sono precluse, dato il suo ruolo di garanzia» (R. NATALE – Portavoce della Presidente della Camera, *Nomina La Russa e i poteri della Boldrini*, in *il Fatto Quotidiano* del 10/05/2013, p. 23).

⁷⁴ Nella seduta della Giunta per le autorizzazioni del 15/05/2013 (cfr. resoconto sommario, consultabile in <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013& mese=05&giorno=15&view=filtered&commissione=17&pagina=#data.20130515.com17.bollettino.sede00010.tit00010>), l'on. Coletti (M5S) invitava la Presidenza ad adottare un sistema di rotazione nel conferimento dell'incarico di relatore sulle diverse questioni. Auspicava, altresì, che fosse assunto il criterio secondo cui, per i casi riguardanti esponenti dei gruppi di maggioranza, l'incarico di relatore fosse affidato ad un componente dell'opposizione e viceversa. In risposta, il presidente La Russa osservava: «il conferimento dell'incarico di relatore per i singoli affari rientra nella responsabilità esclusiva del Presidente, cui spetta valutare – senza meccanismi precostituiti – il soggetto che appare più idoneo a svolgere l'incarico in relazione al caso di specie. A sua memoria – e si tratta, a suo avviso, di un indirizzo *non pienamente condivisibile* –, la prassi è orientata nel senso di affidare il compito di riferire alla Giunta ad un deputato appartenente allo stesso schieramento politico, proprio al fine di evitare che le valutazioni siano influenzate da logiche di parte». In effetti, si discostava subito da tale prassi, decidendo di nominare sé stesso (e non un rappresentante del PDL) relatore per due domande di deliberazione in materia di insindacabilità parlamentare riguardanti Silvio Berlusconi (come rilevato anche da E. DI BLASI, *I 4 "processi" di B. Ora ai Democratici tocca votare sì o no*, in *il Fatto Quotidiano* del 19/06/2013, p. 6). Nella seduta del 29/05/2013 (il cui resoconto è consultabile in <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013& mese=05&giorno=29&view=filtered&commissione=17&pagina=#data.20130529.com17.bollettino.sede00010.tit00020>) il presidente La Russa affidava la relazione per alcune richieste di autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni telefoniche nei confronti degli ex parlamentari Cosentino e Dell'Utri, e del sen. (allora deputato) Verdini, all'on. Costa (PDL). Intervenendo sui lavori, l'on. Coletti invitava nuovamente la

una certa tendenza dell'on. La Russa a dilatare i tempi delle decisioni parlamentari, tant'è vero che, finora, nessuna causa è stata decisa nel merito, mentre sono stati disposti ripetuti rinvii, in alcuni casi con l'opposizione di una parte delle minoranze⁷⁵.

7. La richiesta, tuttora pendente, del gruppo FDI di poter esprimere un proprio rappresentante nella Giunta per il regolamento.

Nella seduta della Giunta per il regolamento dell'11 aprile 2013 la Presidente della Camera indicava l'opportunità di integrare l'organo con altri membri, oltre i 10 previsti dal regolamento, al fine di consentire anche ai gruppi Misto e LNA (rimasti esclusi a seguito della prima designazione) di partecipare ai lavori con un proprio rappresentante. Proponeva inoltre di attribuire un ulteriore seggio in favore del gruppo PDL che risultava sottorappresentato, potendo contare soltanto un

presidenza «ad adottare un criterio di nomina dei relatori teso ad evitare che l'incaricato di riferire alla Giunta sia dello stesso gruppo politico del parlamentare interessato alla deliberazione. Reputa che una simile prassi sarebbe un segnale di etica istituzionale di fronte all'opinione pubblica». La Russa ribadiva di non voler «precostituire criteri rigidi nella scelta dei relatori, che rientra nella sua esclusiva responsabilità. Comprende le ragioni di fondo della visione prospettata dal collega Colletti, fermo restando che la Giunta decide in base alla logica dei numeri – non essendo certo composta secondo un criterio paritetico di rappresentanza – e il relatore non assume dunque alcun ruolo predominante. In senso inverso al ragionamento proposto dal deputato Colletti si potrebbe osservare che vi sia una maggiore forma di garanzia nell'affidare l'incarico ad un deputato che – quantomeno – faccia parte della stessa coalizione elettorale del parlamentare interessato alla deliberazione anche se non appartenente allo stesso partito». Ad oggi, solo deputati dei gruppi PDL, PD, SCpI, della componente PSI del Misto, nonché lo stesso presidente La Russa (FDI) sono stati investiti della relazione dei diversi casi all'esame della Giunta.

⁷⁵ Si vedano il resoconto sommario della seduta della Giunta per le autorizzazioni della Camera del 29/05/2013 (<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013&mese=05&giorno=29&view=filtered&commissione=17&pagina=#data.20130529.com17.bollettino.sede00010.tit00020>); quello del 12/06/2013 (<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013&mese=06&giorno=12&view=filtered&commissione=17&pagina=#data.20130612.com17.bollettino.sede00010.tit00010>); quello del 25/06/2013 (<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=L&anno=2013&mese=06&giorno=25&view=filtered&commissione=17#>); quello del 04/07/2013 (<http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013&mese=07&giorno=04&view=filtered&commissione=17&pagina=#data.20130704.com17.bollettino.sede00010.tit00010>). Merita rilevare che in più occasioni, pur essendo stati inseriti all'o.d.g. delle sedute della Giunta, non sono stati trattati, e sono dunque stati automaticamente rinviati, i casi pendenti riguardanti l'eventuale riconoscimento della prerogativa dell'insindacabilità in favore del sen. Berlusconi, deputato all'epoca dei fatti (cfr. l'avvertenza in calce al resoconto delle sedute del 22/05/2013, del 29/05/2013, del 05/06/2013); dopo questi plurimi rinvii essi non sono stati, finora, più calendarizzati. A proposito dell'opportunità di trattare con precedenza i casi più rilevanti, cfr. l'intervento dell'on. Coletti (M5S) nella seduta del 12/06/2013, il quale suggeriva di «concentrare l'attività su questioni maggiormente pregnanti evitando di perdere tempo su vicende che non meritano l'attenzione dell'organo parlamentare e – a suo avviso – nemmeno dell'autorità giudiziaria. Propone pertanto di decidere nel merito senza alcuna dilatazione dei tempi».

rappresentante nella rosa dei 10 parlamentari già nominati. La consultazione della Giunta per il regolamento a proposito di un suo eventuale allargamento traeva fondamento dall'art. 16, c. 1 reg. cam., che prevede: «il Presidente della Camera, udito il parere della Giunta stessa, può integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari gruppi».

La proposta era approvata a maggioranza. Solo i due rappresentanti del M5S si opponevano, sottolineando la necessità di salvaguardare i rapporti di forza tra i gruppi, mentre l'accesso di gruppi piccoli in un collegio così ristretto avrebbe alterato eccessivamente il criterio di proporzionalità⁷⁶.

La Giunta del regolamento raggiungeva, a seguito di quella decisione, il numero di 13 componenti.

Nella stessa seduta si poneva inoltre la questione se allargare ulteriormente l'organo per consentirvi l'ingresso di un rappresentante in favore del gruppo autorizzato FDI. La Presidente ricordava, in proposito, che nelle ultime legislature (la XIV e la XV) non si era provveduto ad integrare la Giunta per farvi rientrare anche i gruppi in deroga non presenti in essa (la XVI legislatura non fornisce alcun precedente, in tal senso, poiché tutti i gruppi si erano costituiti "di diritto", avendo superato la soglia numerica di 20 componenti).

Solo l'on. Vito si dichiarava favorevole ad un'ulteriore estensione del collegio «considerato che per alcuni organi, quali l'Ufficio di Presidenza, vi è comunque l'obbligo di rappresentanza di tutti i gruppi e che nel caso della Giunta si tratterebbe di un organo con funzioni consultive nei confronti della Presidenza».

A seguito di una formale richiesta inoltrata alla Presidenza dalla capogruppo di FDI Meloni, la questione era nuovamente affrontata nella seduta della Giunta per il regolamento del 22 maggio 2013⁷⁷.

Le posizioni dei membri della Giunta risultavano più articolate rispetto a quanto emerso in precedenza e si registravano anche alcuni "ripensamenti". Nonostante l'esiguità numerica del

⁷⁶ Cfr. l'intervento dell'on. Toninelli nella seduta della Giunta del regolamento della Camera dei deputati del 11/04/2013, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013&mese=04&giorno=11&view=filtered&commissione=15&pagina=#data.20130411.com15.bollettino.sede00010.tit00010>. Gli altri interventi citati nel testo riferiti alla seduta del 11/04/2013 sono consultabili nel medesimo resoconto.

⁷⁷ Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, resoconto sommario della seduta del 22/05/2013, <http://www.camera.it/leg17/824?tipo=C&anno=2013&mese=05&giorno=22&view=filtered&commissione=15&pagina=#data.20130522.com15.bollettino.sede00010.tit00010>.

gruppo FDI, si dichiaravano favorevoli all'integrazione della Giunta i deputati Giorgetti (LNA) e Vito (PDL), ai quali ora si aggiungevano anche i deputati Melilla (SEL), e Bressa (PD). Per garantire l'equilibrio fra le forze politiche, che poteva venire compromesso concedendo il diritto di tribuna ad un gruppo molto piccolo come FDI, l'on. Bressa chiedeva però, eventualmente, un'ulteriore integrazione dell'organo anche in favore dei gruppi già rappresentati.

L'on. Toninelli (M5S) ribadiva invece la propria contrarietà, opponendosi al perpetrarsi "a cascata" delle deroghe in favore di FDI iniziate con l'autorizzazione a costituirsi in gruppo autonomo. Il parlamentare invitava alla coerenza proprio alcuni esponenti di primo piano della Giunta per il regolamento, attualmente propensi ad assecondare le richieste di FDI, mentre – si faceva notare – gli stessi, in passato, avevano fortemente avvertito l'interpretazione adeguatrice dell'art. 14 reg. cam. accolta nel "parere Bertinotti" del maggio 2006 ed estesa a FDI nella presente legislatura⁷⁸. Del resto, osservava, se FDI non fosse stato autorizzato a formare un gruppo autonomo, «avrebbe potuto costituirsi in componente del gruppo Misto, nel cui ambito sarebbe stato peraltro la componente numericamente più consistente: tale condizione avrebbe verosimilmente permesso ad un suo deputato di far parte della Giunta, come di altri importanti organi della Camera».

Valutando la questione troppo complessa per essere decisa – stante le diverse implicazioni ad essa sottese – i deputati Pisicchio (Misto) e Gitti (SCpI) chiedevano infine un rinvio della decisione. L'approfondimento doveva servire a trovare un adeguato compromesso tra i due profili, della rappresentatività e della proporzionalità⁷⁹ fra i gruppi.

⁷⁸ In particolare, egli ricordava come alcuni componenti della Giunta (gli on. PDL Leone e Vito) nella XV legislatura si fossero opposti all'interpretazione adeguatrice sui gruppi in deroga accolta nel parere del 2006, mentre nella legislatura in corso avevano, contraddittoriamente, appoggiato la costituzione di FDI ed ora sostenevano l'ingresso del gruppo nella Giunta per il regolamento (v. sopra nt.53). Ricordava inoltre che anche il deputato PD Bressa nel 2006 si era detto perplesso a proposito della possibilità di costituire gruppi con meno di 10 deputati, valutando tale ipotesi politicamente inopportuna, oltre che negativa proprio in termini di funzionalità complessiva della Camera e dei suoi organismi interni (cfr. il resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 16 maggio 2006, <http://leg15.camera.it/dati/lavori/bollet/200605/0516/html/15/frame.htm>). Lo stesso deputato, come si è visto, era ora invece favorevole ad una Giunta numerosa, ben oltre i 10 componenti, per far posto a FDI e per ripristinare, al contempo, la proporzione complessiva fra i gruppi.

⁷⁹ A questo riguardo, appare interessante il rilievo dell'on. Gitti che, rispondendo alla richiesta del deputato PD Bressa di tener conto della consistenza dei gruppi nella composizione della Giunta, proponeva invece di adeguare la sua composizione all'effettivo risultato elettorale ottenuto da ciascuna forza elettorale, neutralizzando gli effetti del premio di maggioranza. Osservava in proposito: «Quanto alle richiamate esigenze di rispetto della proporzionalità, ritiene che si dovrebbe fare riferimento – più che ad una mera riproduzione del rapporto di forza fra Gruppi parlamentari, che dipende dal dato elettorale corretto dall'attribuzione del premio di maggioranza (peraltro oggetto di prossimo esame da parte della Corte costituzionale) – ad un'esigenza di proporzionalità sostanziale, pur se non prevista formalmente dal Regolamento, ossia ad una proporzionalità riferita al dato elettorale reale»

Quest'ultima proposta era infine accolta dalla Presidente della Camera Laura Boldrini con la conseguenza che, ad oggi, la richiesta di FDI risulta ancora pendente.

Essa si presenta, in effetti, di difficile soluzione: le caratteristiche della Giunta per il regolamento quale organo di garanzia implicano, infatti, di dar maggiormente peso al principio di rappresentatività, come del resto prevede lo stesso art. 16, c. 1, reg. cam. Allo stesso tempo, quel principio potrebbe essere utilizzato impropriamente se, grazie all'artificiosa moltiplicazione di supposti gruppi autonomi, servisse a manipolare la composizione della Giunta stessa. Per questa ragione, occorre a mio avviso necessariamente tener conto delle caratteristiche del gruppo FDI prima di concedere il diritto di tribuna che esso richiede. La decisione dovrà essere assunta, inoltre, considerando che i membri della Giunta per il regolamento rimangono in carica per l'intera legislatura a prescindere dai rivolgimenti interni ai gruppi ai quali essi appartengono al momento della designazione.

Anche per questa ragione, i parlamentari che oggi siedono in quest'organo di garanzia dovrebbero cercare di affrancarsi dalle contingenti convenienze politiche, quando saranno chiamati ad esprimere il loro parere definitivo. A maggior ragione, questa impostazione dovrebbe valere per la Presidente della Camera alla quale la decisione sarà infine rimessa e che, non a caso, il regolamento in ultimo le affida.