



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

Resoconti

Allegati

n. 463  
Supplemento

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di mercoledì 2 dicembre 2020

## INDICE

### Giunte

Regolamento:

Plenaria . . . . . Pag. 3

---

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az.*

## GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Mercoledì 2 dicembre 2020

### Plenaria

#### 10<sup>a</sup> seduta

*Presidenza del Presidente*  
ALBERTI CASELLATI

*La seduta inizia alle ore 16,15.*

#### *QUESTIONI INTERPRETATIVE RELATIVE ALLE COMPONENTI POLITICHE DEL GRUPPO MISTO*

Il PRESIDENTE ricorda preliminarmente che nella scorsa seduta la Giunta ha convenuto di procedere in sede plenaria, con la nomina di due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione, all'esame delle modifiche al Regolamento, a cominciare da quelle rese più urgenti dall'entrata in vigore della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. A tale proposito informa la Giunta di aver designato in qualità di relatori i senatori Calderoli e Perilli.

Introduce quindi l'argomento all'ordine del giorno, concernente la disciplina applicabile per la costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo Misto, precisando di aver ritenuto opportuno convocare la Giunta per il Regolamento a seguito di alcune richieste pervenute. Al riguardo, osserva che l'articolo 14, comma 4, pur recando una disciplina puntuale per la costituzione dei Gruppi parlamentari, non affronta espressamente il tema delle componenti politiche, che è stato infatti sempre demandato alla prassi. Diversamente, il Regolamento della Camera dei deputati reca puntuali disposizioni in merito.

Ricorda in particolare che nello scorso mese di agosto è stata costituita la componente politica «IDEA e Cambiamo», in quanto il partito «IDEA» si era presentato, con altre formazioni politiche, nell'ambito della coalizione di centrodestra, conseguendo l'elezione del senatore Quagliariello.

Si sofferma quindi sulle richieste di costituzione di componenti politiche pervenute alla Presidenza: la più recente proviene dalla senatrice

Drago, che ha dichiarato di aderire al partito «Alternativa popolare». Tale formazione politica ha effettivamente partecipato alle scorse elezioni, conseguendo l'elezione di un deputato. Occorre inoltre considerare che sotto tale simbolo risulta attualmente costituita una componente politica presso la Camera dei deputati, sia pure con la denominazione «Popolo protagonista».

L'altra richiesta proviene dalla senatrice Nugnes, che intenderebbe costituire la componente politica «Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra europea». Tuttavia tale partito – prosegue il Presidente – ha partecipato alle ultime elezioni politiche all'interno del movimento politico «Potere al Popolo», senza conseguire l'elezione di alcun parlamentare. Osserva inoltre che nel simbolo di «Potere al Popolo» non compare quello del Partito della Rifondazione Comunista. Si tratta, in ogni caso, di una questione che deve essere affrontata con la necessaria attenzione in quanto tale formazione ha avuto un indubbio rilievo nella storia politica del Paese e ha fino ad oggi regolarmente ottenuto il riconoscimento dei finanziamenti derivanti dal versamento del due per mille ai partiti politici. Pertanto, la decisione che la Giunta è chiamata ad assumere, attraverso un parere interpretativo, avrebbe un rilievo non solo teorico – in quanto renderebbe più chiara una disciplina che non trova una formulazione espressa nel Regolamento – ma anche immediate ricadute sotto il profilo pratico, poiché potrebbe influire in modo rilevante sul riconoscimento del diritto di tale formazione politica a percepire i finanziamenti previsti dall'ordinamento.

Il senatore MALAN ritiene che le situazioni alla base delle due richieste illustrate dal Presidente presentino notevoli differenze. In particolare, con riguardo alla richiesta della senatrice Nugnes, potrebbe essere a suo avviso sufficiente una semplice attestazione che confermi la dichiarazione di appartenenza al Partito della Rifondazione Comunista. Ben differente è la motivazione alla base della richiesta della senatrice Drago. Nel corso di un colloquio personale, è emersa principalmente la volontà di rendere pubblica la propria componente politica – analogamente a quanto avviene ad esempio per la componente «Più Europa con Emma Bonino» – per finalità di comunicazione mediatica.

Interviene la senatrice DE PETRIS per precisare che il caso della componente «Più Europa» è del tutto differente, in quanto la senatrice Bonino si è presentata alle scorse elezioni politiche sotto tale simbolo, risultando eletta in un collegio uninominale. Ripercorre quindi la disciplina storicamente applicata in via di prassi per la costituzione di componenti politiche del Gruppo Misto, ricordando che prima della riforma del Regolamento del 2017 non vi erano sostanziali limitazioni, né per la costituzione di Gruppi parlamentari, fermo restando il requisito dei dieci senatori, né per la costituzione di componenti politiche, che si risolveva infatti in una semplice dichiarazione alla Presidenza, anche da parte di un solo senatore. La riforma approvata nel 2017 ha invece, come è noto, intro-

dotto una disciplina ben più restrittiva per la costituzione di nuovi Gruppi, che ha a suo avviso modificato l'impostazione complessiva anche per il riconoscimento delle componenti politiche del Gruppo Misto. Osserva in particolare che formazioni quali «Più Europa», «IDEA» o «Liberi e Uguali» hanno tutte partecipato alle elezioni politiche del 2018, conseguendo l'elezione di senatori: tale aspetto non solo legittima la costituzione di una componente politica ma, in ipotesi, consentirebbe anche la costituzione di Gruppi autonomi, fermo restando il requisito minimo di dieci senatori. Ciò risulta confermato dal fatto che vi sono state, alcuni mesi fa, ulteriori richieste di costituzioni di componenti politiche che alla luce delle nuove e più restrittive disposizioni in vigore non sono state – a suo avviso correttamente – prese in considerazione. Precisa infine di aver personalmente provveduto a redigere una lettera di attestazione dell'appartenenza della senatrice Nugnes al Gruppo Misto, in rappresentanza del Partito della Rifondazione Comunista.

Il senatore PERILLI ritiene che, prima di occuparsi del merito della disciplina applicabile alle componenti politiche, la Giunta debba affrontare una questione preliminare di metodo: poiché già nella seduta odierna potrebbe essere adottata un'interpretazione suscettibile di determinare una modifica sostanziale dell'impianto regolamentare, esprime l'avviso che tale eventualità debba essere valutata con cautela, alla luce del fatto che proprio nella precedente seduta la Giunta stessa aveva convenuto di procedere nel più breve tempo possibile all'esame delle modifiche regolamentari rese necessarie dalla riduzione del numero dei parlamentari, rinviando ad un momento successivo le questioni non direttamente connesse a tale aspetto. Ove la Giunta adottasse una decisione sul tema all'ordine del giorno, l'interpretazione prescelta costituirebbe a suo avviso una fuga in avanti inopportuna, in quanto suscettibile di predeterminare il corso di eventuali successive ipotesi di modifica.

Il senatore CALDEROLI ringrazia preliminarmente il Presidente per il conferimento dell'incarico di relatore in relazione alle modifiche che la Giunta è chiamata ad apportare al Regolamento, precisando che – proprio perché l'urgenza di tali interventi è stata determinata da un elemento del tutto oggettivo quale la riduzione dei componenti del Senato – il ruolo dei relatori avrà una caratterizzazione del tutto tecnica, svincolata da logiche di maggioranza e opposizione. Indipendentemente dall'attinenza o meno dell'argomento all'ordine del giorno con il tema della riduzione dei parlamentari, osserva che le modifiche all'articolo 14 del Regolamento, approvate nel 2017, avevano l'evidente finalità di arginare il fenomeno della continua formazione di nuovi Gruppi nell'arco della legislatura, anche laddove non rispondenti a formazioni politiche realmente esistenti al di fuori dell'ambito parlamentare. Sotto tale aspetto, ritiene che la riforma abbia pienamente raggiunto tale obiettivo, come dimostra il fatto che attualmente risulta costituito solo un Gruppo in più rispetto all'inizio della legislatura. Con più specifico riguardo alle componenti politiche, osserva

che nella prima fase di attuazione del nuovo comma 4 dell'articolo 14 si è inizialmente ritenuto che il primo periodo di tale disposizione dovesse applicarsi anche alle componenti politiche, determinando pertanto anche per esse un rapporto di necessaria corrispondenza con le formazioni che hanno concorso alle elezioni, conseguendo l'elezione di senatori. Richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che a tali componenti potrebbero più correttamente applicarsi i principi di cui al terzo periodo dello stesso comma 4, il quale non prevede il requisito espresso dell'elezione di senatori. Pertanto, per coloro che non raggiungono il numero minimo di dieci senatori, potrebbe comunque ammettersi la costituzione di componenti politiche interne al Gruppo Misto, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati uniti o collegati alle elezioni politiche nazionali o, per evidente analogia, del Parlamento europeo.

Il PRESIDENTE, con riguardo alla questione pregiudiziale avanzata dal senatore Perilli, fa presente di aver ritenuto opportuno investire la Giunta per il Regolamento della questione all'ordine del giorno trattandosi, nel caso del Partito della Rifondazione Comunista, di una formazione politica di lunga tradizione, che ha necessità di ottenere una risposta certa in tempi congrui, indipendentemente dall'esito, tenuto anche conto del fatto che tale partito, pur non avendo presentato il proprio simbolo, ha comunque aderito al movimento «Potere al popolo», che ha effettivamente partecipato alle elezioni politiche del 2018.

Interviene brevemente il senatore CALDEROLI per precisare che l'articolo 14, comma 4, terzo periodo, del Regolamento reca l'espressione «presentati alle elezioni», senza fare alcun riferimento espresso a quelle relative alla legislatura in corso o, eventualmente, alle legislature precedenti.

Il senatore PARRINI ritiene condivisibile la questione pregiudiziale avanzata dal senatore Perilli, volta a differire l'esame della questione all'ordine del giorno dopo l'esame delle modifiche al Regolamento più strettamente correlate alla riduzione del numero dei parlamentari.

Con riguardo al merito delle questioni emerse nel corso del dibattito, ritiene necessario rispettare lo spirito del Regolamento, alla luce della recente riforma, anche relativamente alla costituzione di componenti politiche.

Pur riconoscendo al senatore Calderoli un'indubbia capacità di reperire soluzioni estremamente originali sul piano interpretativo, richiama l'attenzione della Giunta sul fatto che il Partito della Rifondazione Comunista non si è presentato con il proprio simbolo né in occasione delle ultime elezioni politiche, né di quelle per il Parlamento europeo. A tale proposito, sottolinea che tale requisito risulterebbe in realtà assente anche per la componente IDEA, della quale è tuttavia stata ammessa la costituzione. In ogni caso, ritiene necessario adottare soluzioni coerenti: se è stata ritenuta ammissibile la costituzione della componente politica «IDEA e Cam-

biamo», dovrebbe conseguentemente optarsi per l'ammissibilità di tale soluzione anche per un partito che, sia pure sotto un profilo strettamente politico, aveva aderito al movimento «Potere al popolo», che si è poi effettivamente presentato alle scorse elezioni.

Diverso – prosegue il senatore Parrini – è il caso di Alternativa popolare, che si è effettivamente presentato con un proprio simbolo, ricompreso nella lista «Civica Popolare», per la quale si è peraltro giunti al paradosso che l'unico deputato eletto ha successivamente aderito ad un altro Gruppo. Sottolinea pertanto la necessità di adottare quale criterio di riferimento lo stato dei fatti al momento della presentazione alle elezioni.

Il PRESIDENTE, dopo aver precisato che l'adesione del partito IDEA alla coalizione di centrodestra risultava comprovata da un atto notarile, osserva che per quanto la *ratio* della riforma del 2017 consistesse, con tutta evidenza, nell'evitare continui trasferimenti di senatori da un Gruppo parlamentare all'altro, occorrerebbe nondimeno valutare con attenzione la possibilità di consentire nell'ambito del Gruppo Misto forme di distinzione sotto il profilo strettamente politico.

Il senatore FARAONE dichiara il proprio avviso favorevole alla questione pregiudiziale avanzata dal senatore Perilli. Il tema all'ordine del giorno resta tuttavia meritevole di considerazione e la Giunta sarà certamente chiamata ad approfondirlo una volta assicurato l'adeguamento delle norme regolamentari alla riduzione del numero dei parlamentari.

Il senatore GRASSI preannuncia un voto contrario sulla questione pregiudiziale, in quanto ritiene che la definizione dei requisiti previsti per la costituzione di una componente politica all'interno del Gruppo Misto si risolva in un intervento di carattere strettamente interpretativo. Pertanto l'esame delle modifiche al Regolamento rese necessarie dalla riduzione del numero dei parlamentari costituisce un tema successivo rispetto a quello in discussione. È invece un preciso dovere della Giunta offrire una risposta certa, in tempi ragionevoli, ad esigenze attuali e concrete rappresentate da alcuni colleghi che intendono costituire tali componenti. Del resto – conclude il senatore Grassi – proprio in quanto la Giunta è chiamata a fornire un parere interpretativo, posticipare un chiarimento che non ha valore integrativo, in quanto già potenzialmente contenuto nel testo in vigore, risulterebbe del tutto inappropriato.

Il PRESIDENTE esprime l'avviso che la questione posta all'ordine del giorno non possa ritenersi di mera interpretazione in quanto, con riferimento alla disciplina delle componenti politiche del Gruppo Misto, il Regolamento del Senato presenta una vera e propria *vacatio*, tanto più se raffrontato con l'analitica disciplina prevista dal Regolamento della Camera dei deputati.

Il senatore GRASSI ritiene in ogni caso che la Giunta sia tenuta ad affrontare il tema in argomento con il dovuto pragmatismo, senza ingiustificati rinvii, indipendentemente dalla qualificazione della propria decisione in termini di interpretazione o integrazione regolamentare.

La senatrice DE PETRIS ritiene che la definizione di regole certe per la costituzione di componenti politiche del Gruppo Misto, sulle cui scelte di merito dichiara di non avere idee preconcepite, evidenzia – diversamente da quanto rilevato in alcuni interventi – una stretta correlazione con le conseguenze derivanti dalla riduzione del numero dei parlamentari, anche in considerazione del fatto che tale riduzione renderà, con ogni probabilità, più difficile il raggiungimento del numero minimo di senatori per poter costituire un Gruppo parlamentare, determinando una probabile più diffusa confluenza nel Gruppo Misto. Non è un caso, infatti, che lo schema di modifiche inviato in via informale dal senatore Calderoli a tutti i componenti della Giunta rechi alcune proposte su tali profili.

Proprio in considerazione della correlazione che sussiste tra riduzione dei parlamentari ed effetti sulla consistenza del Gruppo Misto, ritiene fondata la questione pregiudiziale avanzata dal senatore Perilli. Ove la Giunta dovesse esaminare la questione nel merito, non ritiene tuttavia possibile prendere a riferimento la prassi registrata fino alla scorsa legislatura, alla luce dell'entrata in vigore della recente riforma del Regolamento.

Con specifico riferimento alle richieste pervenute alla Presidenza, osserva che il Partito della Rifondazione Comunista, pur non partecipando da tempo alle elezioni politiche attraverso la presentazione del proprio simbolo, costituisce una formazione politica di indubbia rilevanza storica, che in passato è stata rappresentata da un consistente numero di parlamentari. Precisa inoltre che, ai fini della concessione dei contributi derivanti dalla destinazione del due per mille ai partiti politici, non è espressamente richiesta l'ufficiale costituzione di componenti politiche, essendo sufficiente l'esistenza di una rappresentanza in Parlamento. La costituzione di una componente politica rileva invece sotto il diverso profilo dell'esenzione dall'obbligo di presentazione delle firme in vista delle prossime elezioni.

Nel ribadire il proprio avviso circa la fondatezza della questione pregiudiziale, ritiene tuttavia che, ove la Giunta deliberasse di respingerla, il Partito della Rifondazione Comunista dovrebbe avere dignità di componente politica. Invece, a causa della diversa identità assunta (Potere al Popolo) nelle ultime tornate elettorali, rischierebbe di rimanere escluso, diversamente dalla componente proposta dalla senatrice Drago, che invece verrebbe inclusa.

Il senatore SANTANGELO si dichiara favorevole alla questione pregiudiziale avanzata dal senatore Perilli in quanto ritiene opportuno, soprattutto sotto il profilo dell'organicità della disciplina, affrontare il tema di una più compiuta regolamentazione del Gruppo Misto una volta introdotti gli adeguamenti che la riduzione dei parlamentari ha reso di più imme-



diata urgenza. Dichiara in ogni caso di condividere le considerazioni del Presidente sulla *ratio* restrittiva che ha ispirato la riforma approvata nel 2017.

Il senatore MALAN si dichiara contrario alla questione pregiudiziale in quanto ritiene corretto e doveroso che la Giunta fornisca una risposta in tempi ragionevoli alle questioni sollecitate, determinate da esigenze concrete. Per risolvere la questione interpretativa all'ordine del giorno, la Giunta dovrà certamente impiegare tutto il tempo necessario per un esame accurato, senza tuttavia che ciò determini necessariamente attendere l'approvazione di altre modifiche regolamentari.

Il senatore ZAFFINI, pur facendo presente che già nella scorsa seduta la Giunta aveva convenuto sulla necessità di affrontare in primo luogo l'esame delle modifiche rese necessarie dalla nuova consistenza numerica del Senato, dichiara di condividere pienamente le considerazioni espresse dal senatore Malan. Preannuncia nel merito un avviso contrario in ordine alle richieste provenienti dalle senatrici Nugnes e Drago, esprimendo tuttavia l'avviso che non sarebbe corretto rinviare, verosimilmente per alcuni mesi, i chiarimenti richiesti.

Il senatore PERILLI, nel richiamare l'articolo 18 del Regolamento, ritiene che l'esigenza, sottolineata in alcuni interventi, di una immediata risposta della Giunta sulle questioni illustrate dal Presidente, ponga un problema di autonomia ed indipendenza della Giunta stessa di fronte alle sollecitazioni provenienti dall'esterno. Pur condividendo pienamente l'opportunità di chiarire il contenuto delle disposizioni regolamentari, tanto più alla luce delle specifiche esigenze prospettate, ritiene tuttavia che la Giunta per il Regolamento debba restare sempre pienamente autonoma nello stabilire l'ordine e i tempi dei propri lavori.

Il PRESIDENTE ritiene inopportuno porre la questione in discussione sotto il profilo dell'autonomia della Giunta, precisando di aver convocato l'odierna riunione a seguito delle istanze pervenute. Ribadisce in ogni caso l'avviso che l'intera materia debba essere oggetto di una ridefinizione complessiva sul piano regolamentare.

Il senatore AUGUSSORI si dichiara contrario alla questione pregiudiziale, in quanto il suo eventuale accoglimento determinerebbe effetti non chiari sul periodo di tempo che dovrebbe trascorrere perché la Giunta possa riesaminare la questione.

Più in generale, sulla base delle considerazioni espresse dal senatore Perilli, ogni volta che dovessero emergere questioni interpretative, la Giunta dovrebbe astenersi dall'esprimere pareri sino all'approvazione delle modifiche correlate alle modifiche regolamentari rese necessarie dalla riduzione del numero dei parlamentari.

Sollewa inoltre un'ulteriore questione concernente la concomitanza dei lavori tra la Giunta per il Regolamento e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, in quanto al momento risultano convocate entrambe e vi sono senatori componenti di entrambi i collegi i quali non possono come è noto ricorrere al meccanismo delle sostituzioni previsto per le Commissioni permanenti.

Il senatore PARRINI ribadisce il proprio voto favorevole sulla questione pregiudiziale posta dal senatore Perilli, in quanto la Giunta per il Regolamento si trova di fronte ad una vera e propria *vacatio* delle norme regolamentari, che postula pertanto un intervento integrativo e non certo una mera operazione ermeneutica.

Il PRESIDENTE precisa che, per quanto il Regolamento del Senato difetti di una disciplina puntuale sulle componenti politiche in seno al Gruppo Misto, tali componenti sono tuttavia espressamente menzionate dall'articolo 156-*bis*.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, viene quindi posta in votazione la proposta di questione pregiudiziale avanzata dal senatore Perilli che, con cinque voti favorevoli e cinque contrari, risulta non approvata.

Il PRESIDENTE, alla luce delle considerazioni emerse nel dibattito, al termine del quale si è manifestata una evidente divergenza negli orientamenti dei vari componenti, ritiene opportuno rinviare ad una seduta successiva la discussione nel merito dell'argomento all'ordine del giorno. Con riguardo agli ulteriori temi che la Giunta sarà chiamata ad affrontare nelle prossime settimane, precisa che la priorità delle questioni direttamente connesse alla riduzione del numero dei parlamentari è già stata stabilita nella scorsa seduta. Tenuto conto dell'andamento della discussione, ribadisce di ritenere opportuno un supplemento di riflessione sulle questioni concernenti le componenti politiche del Gruppo Misto, rinviando l'esame ad altra seduta.

Il senatore CALDEROLI assicura che i relatori, nello svolgimento delle proprie funzioni, concentreranno il proprio impegno sulle questioni strettamente connesse alla riduzione del numero dei parlamentari.

Il senatore PARRINI, ritiene condivisibile attribuire un carattere prioritario alle modifiche strettamente correlate alla riduzione del numero dei parlamentari, senza tuttavia che ciò debba necessariamente precludere, in un secondo momento, l'esame di questioni di carattere più ampio, ritenute comunque rilevanti.

Il PRESIDENTE assicura il senatore Parrini che la Giunta non si sottrarrà al compito di esaminare, nei tempi stabiliti, tutte le questioni ritenute meritevoli di intervento sul piano regolamentare.

Il senatore CALDEROLI ricorda che nella scorsa seduta, su sollecitazione del senatore Zaffini, era stata sottolineata la necessità di definire un orizzonte temporale per la conclusione dell'esame delle questioni ritenute più urgenti. Poiché sarebbe opportuno, a suo avviso concludere tale fase entro il mese di gennaio, anche a seguito della definizione dei nuovi collegi elettorali, preannuncia l'intenzione dei relatori di presentare una proposta complessiva in tempi estremamente rapidi. Ciò non toglie che la Giunta possa essere chiamata ad affrontare, nella fase immediatamente successiva, le ulteriori questioni ritenute prioritarie per rendere ancor più efficiente il Regolamento, pur profondamente innovato dalla recente riforma del 2017.

*La seduta termina alle ore 17,25.*

