



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

Resoconti

Allegati

n. 234  
Supplemento

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di mercoledì 18 giugno 2014

**INDICE****Giunte**

Regolamento:

*Plenaria* . . . . . *Pag.* 3

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

## GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Mercoledì 18 giugno 2014

### Plenaria

#### 14ª seduta

*Presidenza del Presidente del Senato*  
GRASSO

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

#### *QUESTIONI CONCERNENTI LA COMPOSIZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI*

Il PRESIDENTE comunica che è stato invitato a partecipare ai lavori, in qualità di osservatore per il Gruppo parlamentare Per l'Italia, il Capogruppo Lucio Romano, al quale rivolge un saluto di benvenuto. Dà quindi conto della lettera del senatore Mario Mauro, pervenuta alla Presidenza in data 13 giugno 2014 e già distribuita ai componenti della Giunta, con la quale si chiede alla Giunta per il Regolamento di esprimersi, per quanto di competenza, su alcune questioni concernenti la composizione delle Commissioni permanenti. La stessa lettera è stata peraltro inviata autonomamente al Presidente del Senato.

Il senatore ZANDA, intervenendo sull'ordine dei lavori, osserva che la Giunta non può esprimersi su una semplice lettera e ravvisa l'esigenza di nominare un relatore per riferire sulla questione all'ordine del giorno.

Il PRESIDENTE, nel circoscrivere l'oggetto del dibattito, richiama la disciplina del Regolamento del Senato in materia di composizione delle Commissioni permanenti, soffermandosi in particolare sugli articoli 21, 31 e 41. Rileva, quindi, che tali articoli possono essere oggetto di interpretazione e di valutazione autonoma da parte della Giunta, anche in connessione con l'articolo 67 della Costituzione.

Il senatore FERRARA sottolinea, anche alla luce della propria pregressa esperienza parlamentare, l'importanza del tema oggetto del dibattito.

tito: il procedimento legislativo ha infatti inizio in Commissione ed ogni eventuale vizio in questa fase della procedura condiziona il successivo prosieguo dei lavori. Quanto alla necessità di definire compiutamente la questione sottoposta alla valutazione della Giunta per il Regolamento, ritiene fondamentale individuare la natura giuridica dell'atto di designazione dei senatori nelle singole Commissioni permanenti da parte dei Gruppi parlamentari, disciplinata dall'articolo 21 del Regolamento. Sottolinea, infatti, che alla designazione dei componenti delle Commissioni bicamerali segue la nomina con lettera del Presidente del Senato; diversamente, delle designazioni dei senatori nelle Commissioni permanenti è data semplice comunicazione all'Assemblea. Tale comunicazione potrebbe costituire, alternativamente, un atto di semplice ricognizione oppure un atto produttivo di efficacia, analogamente all'atto di nomina. Poiché l'articolo 21 del Regolamento è aperto a molteplici interpretazioni, la soluzione di tale questione preliminare consente, altresì, di valutare la legittimità di una limitazione della volontà del singolo parlamentare da parte del Gruppo parlamentare di appartenenza. Pur considerando fondamentale, nel rapporto tra i singoli parlamentari ed il proprio Gruppo, un comportamento basato sui canoni di correttezza e buona fede, ritiene che sia necessario scegliere se attribuire prevalenza all'articolo 67 della Costituzione, e quindi considerare se in concreto la sostituzione di un senatore all'interno di una Commissione permanente da parte del Gruppo di appartenenza possa configurare una limitazione della sua volontà, ovvero, viceversa, garantire il pieno diritto del Gruppo parlamentare ad essere rappresentato nelle Commissioni permanenti, ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento. Nell'attuale contesto politico-istituzionale, peraltro, appare difficile bilanciare le opposte esigenze espresse, da un lato, dall'articolo 67 della Costituzione, dall'altro, dal principio di rappresentatività e di proporzionalità, di cui all'articolo 21 del Regolamento. Tali questioni comunque emergono di regola nel caso di incapacità o difficoltà di gestione in termini politici dei rapporti parlamentari.

Il senatore BUCCARELLA ritiene che debba essere il Presidente del Senato, anche in qualità di Presidente della Giunta per il Regolamento, a pronunciarsi sulla richiesta formulata dal senatore Mario Mauro. Sotto un profilo giuridico, osserva che l'articolo 21, comma 4, del Regolamento limita espressamente la possibilità per un Gruppo parlamentare di sostituire i propri rappresentanti nelle Commissioni permanenti; anche alla luce del principio di leale collaborazione che informa l'intera attività parlamentare, non potrebbe quindi configurarsi, a suo parere, una sostituzione «coatta» di un senatore da parte del Gruppo parlamentare. Tale soluzione è confermata dal successivo articolo 31 del Regolamento, dall'esame del quale si evince l'inammissibilità di sostituzioni definitive nelle Commissioni permanenti in assenza di una volontà conforme del senatore interessato. D'altro canto, è lo stesso comma 7 dell'articolo 21 a disegnare una composizione soggettiva delle Commissioni di tipo statico, prevedendo solo il rinnovo dopo il primo biennio con la possibilità di conferma dei componenti.

Si sofferma, quindi, sull'articolo 67 della Costituzione ricordando come la funzione parlamentare, il cui esercizio è garantito dalla disposizione citata, si sostanzia nel dovere di ogni singolo senatore di partecipare alle sedute di Assemblea e ai lavori delle Commissioni, prescritto dal comma 2 dell'articolo 1 del Regolamento. Alla luce di tali considerazioni si dichiara contrario alla possibilità, da parte dei Gruppi parlamentari, di sostituire un senatore quale proprio rappresentante all'interno di una Commissione permanente in assenza di una volontà conforme dello stesso senatore: pertanto le istanze del senatore Mario Mauro andrebbero accolte, se necessario anche mediante un parere reso dalla Giunta per il Regolamento.

Il PRESIDENTE osserva come potrebbe non sussistere una diretta correlazione tra l'articolo 67 della Costituzione e l'articolo 21 del Regolamento nei casi in cui la sostituzione non sia motivata e quindi non sia resa evidente la lesione del principio di divieto di mandato.

Il senatore BUCCARELLA, pur tenendo in considerazione i rilievi formulati dal Presidente, ritiene che ai Gruppi parlamentari non può in nessun caso essere attribuita alcuna volontà coercitiva.

Il senatore SANTANGELO condivide e fa proprie le osservazioni del senatore Buccarella circa la stretta correlazione esistente tra la funzione parlamentare tutelata dall'articolo 67 della Costituzione e le modalità di esercizio della stessa, disciplinate dall'articolo 1, comma 2, del Regolamento del Senato.

La senatrice LANZILLOTTA precisa che non rientra nelle competenze della Giunta per il Regolamento esprimere valutazioni in ordine alle istanze avanzate dal senatore Mario Mauro nella sua lettera, restando comunque possibile rendere un parere al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 18, comma 3, del Regolamento. Nel richiamare la disciplina costituzionale e regolamentare in materia di modalità di organizzazione e composizione del Senato, pone in evidenza il rilievo costituzionale dei Gruppi parlamentari quali soggetti dell'ordinamento. Ricorda che è lo stesso articolo 15 del Regolamento a rinviare alle norme interne di ciascun Gruppo parlamentare, che costituiscono pertanto l'unica fonte che regola il rapporto tra singolo parlamentare e Gruppo di appartenenza. Conseguentemente, se un singolo senatore non ritiene rispettati i suoi diritti come componente di un Gruppo, ha la possibilità di manifestare il proprio dissenso revocando la propria adesione. Il caso sottoposto all'attenzione della Giunta con la lettera del 13 giugno 2014 rientra, a suo parere, nel rapporto tra senatore e Gruppo parlamentare, e va valutato alla luce dello statuto del Gruppo medesimo. L'articolo 67 della Costituzione tutela l'assoluta libertà del parlamentare solo nel momento finale dell'attività del Senato, rappresentato dai lavori e dalle deliberazioni in Assemblea, di cui è garante il Presidente del Senato. Le modalità di manifestazione del dissenso e di garanzia dello stesso sono diverse in Assemblea e in Commissione

proprio in ragione delle conseguenze: esclusivamente in Assemblea, infatti, il dissenso espresso da un parlamentare può arrivare ad incidere sul rapporto tra Governo e Parlamento. Tale conclusione è tanto più vera sulle materie, come quella costituzionale, in cui è prevista dall'articolo 72, quarto comma, della Costituzione, la riserva d'Assemblea.

Anche a parere della senatrice FINOCCHIARO la designazione dei senatori nelle Commissioni permanenti costituisce un potere attribuito esclusivamente al Gruppo parlamentare di appartenenza. Segnala, infatti, che nel sistema regolamentare, sia del Senato sia della Camera dei deputati, il principio di proporzionalità prevale su quello di rappresentatività, come si evince, ad esempio, dall'articolo 26, comma 1, del Regolamento del Senato, in materia di formazione di organi collegiali bicamerali. Tale preferenza costituisce una diretta conseguenza della modernizzazione delle istituzioni parlamentari e, in particolare, della riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 1920 che, per la prima volta, assegna espressamente un rilievo ordinamentale ai Gruppi parlamentari: mentre infatti la disciplina dei lavori di Assemblea è ancora fondata, per una parte rilevante, su dinamiche costituzionali ottocentesche, le Commissioni parlamentari rappresentano nelle proprie dinamiche procedurali lo Stato contemporaneo. Il potere di sostituzione di un componente di una Commissione da parte dei Gruppi parlamentari si iscrive, appunto, in questa logica fondata sul principio di proporzionalità: il Gruppo parlamentare si esprime in Commissione in proporzione alla propria forza politica in Aula. Tale principio ammette soltanto limitate eccezioni, ad esempio nel caso di organi di garanzia ovvero quando sia necessario evitare un conflitto di interessi. Ribadisce, quindi, che ai Gruppi parlamentari è attribuito un libero potere di designazione e di sostituzione dei propri rappresentanti nelle Commissioni permanenti e che tale potere non è in contrasto con l'articolo 67 della Costituzione, in quanto la piena ed esclusiva libertà del parlamentare è garantita dai lavori dell'Assemblea e non dai lavori di Commissione.

Al PRESIDENTE, che chiede di precisare l'opinione circa l'ampiezza del potere di designazione e di sostituzione dei commissari attribuito ai Gruppi parlamentari – se sia cioè estensibile anche ai componenti dell'Ufficio di Presidenza della Commissione – la senatrice FINOCCHIARO, riservandosi ulteriori approfondimenti, risponde specificando che, a suo giudizio, il potere di sostituzione può essere esercitato senza limitazioni, anche nei confronti dello stesso Presidente di Commissione, eletto nel presupposto della sua designazione nell'organo da parte del Gruppo.

La senatrice DE PETRIS rileva che il comma 4 dell'articolo 21 del Regolamento si riferisce solo al caso della cosiddetta sostituzione funzionale. Allo stesso modo, il comma 2 dell'articolo 31 del Regolamento prevede la sostituzione per singoli provvedimenti o per singole sedute. Al di là di tali espresse previsioni, non sono contemplate altre ipotesi di sostit-

zione. D'altra parte, le specifiche disposizioni richiamate non consentono di ritenere prevalente il solo principio di proporzionalità, come invece sostenuto dalle senatrici Lanzillotta e Finocchiaro, poiché se del caso il Regolamento avrebbe certamente previsto espressamente anche i casi di sostituzione o rimozione forzata dei componenti delle Commissioni ad opera dei rispettivi Gruppi. Segnala quindi che l'eventuale introduzione di simili meccanismi, espressione di un principio di prevalenza del criterio della proporzionalità nella composizione delle Commissioni permanenti, dovrebbe comunque comportare la previsione di strumenti di controllo e di verifica degli statuti dei Gruppi parlamentari, ad esempio con riferimento al rispetto del criterio di democraticità. Fintanto che non siano introdotte espressamente ipotesi di sostituzione o rimozione diverse rispetto a quelle attualmente previste dal Regolamento del Senato, ai lavori di Commissione si applicano le stesse disposizioni previste per i lavori d'Aula, e quindi in primo luogo quelle che garantiscono l'espressione del dissenso. Anche in Commissione devono pertanto essere rispettati il dettato e la portata dell'articolo 67 della Costituzione, che presiede alla tutela della libertà del parlamentare stesso; diversamente, si dovrebbe ritenere che il parlamentare che cessa di far parte del proprio Gruppo debba decadere immediatamente quale componente della Commissione alla quale lo stesso Gruppo lo aveva inizialmente designato. Configurare il potere di sostituzione del Gruppo come un potere assoluto e privo di limitazioni, anche di rango costituzionale, rischierebbe inoltre di causare conseguenze paradossali, come la sostituzione di un Presidente di Commissione regolarmente eletto ovvero la sostituzione a catena di rappresentanti di minoranze qualificate del Gruppo per impedire loro di votare nelle Commissioni permanenti, sovvertendo così in via permanente l'assetto delle Commissioni stesse e destabilizzando l'intero ordinamento parlamentare. La senatrice, riferendosi al caso in esame, sottolinea poi come la sostituzione di un componente di una Commissione ad opera del Gruppo di appartenenza non può legittimamente avvenire quando il procedimento legislativo ha già avuto inizio, ed in particolare dopo la chiusura della discussione generale. Il Regolamento contiene un numero chiuso di ipotesi di sostituzione di componenti delle Commissioni permanenti; pertanto deve escludersi un potere di sostituzione di un senatore da parte del Gruppo di appartenenza in assenza di una volontà conforme del senatore stesso e in contrasto con i principi costituzionali.

Il senatore ZELLER sostiene che la Giunta non abbia competenza in ordine alle prime due istanze avanzate dal senatore Mario Mauro con la lettera del 13 giugno 2014. Quanto alla richiesta di interpretazione avanzata con riferimento alla disciplina regolamentare in materia di composizione delle Commissioni permanenti, svolge alcune considerazioni preliminari sulla natura giuridica dei Gruppi parlamentari: essi, da un lato, godono dell'autonomia dei partiti politici; dall'altro, costituiscono un'istituzione pubblica a tutti gli effetti. Per questo non c'è possibilità che un organo esterno possa valutare i rapporti intercorrenti tra singolo senatore e

Gruppo parlamentare di appartenenza: non esiste alcun giudice che possa statuire sulla validità e sulla legittimità di una delibera adottata dal Gruppo. Siamo in un caso di perfetta autodichia. Ciascun Gruppo parlamentare, pertanto, decide in completa autonomia le designazioni dei propri rappresentanti nelle Commissioni parlamentari, e tale deliberazione non può essere sindacata al di fuori di tale ambito. Anche il Regolamento del Senato è molto chiaro nello stabilire la prevalenza dei Gruppi parlamentari nella designazione dei componenti delle Commissioni permanenti; al riguardo, non rileva l'articolo 67 della Costituzione né è ostativo il dettato dell'articolo 31 del Regolamento, che disciplina soltanto casi particolari di sostituzione. Esprime quindi la propria contrarietà all'interpretazione avanzata dal senatore Mario Mauro, in quanto è esclusiva prerogativa del Gruppo designare e revocare i propri componenti nelle Commissioni.

Il senatore ZANDA condivide molte delle considerazioni giuridiche espresse dai componenti della Giunta. Se è certamente vero che, sotto un profilo propriamente politico, i rapporti tra parlamentari e Gruppo di appartenenza devono essere governati dai principi di correttezza e buona fede, considera altresì positivamente la libertà, garantita a tutti i parlamentari, di cambiare Gruppo di appartenenza. Sottolinea quindi l'importanza dell'argomento oggetto di dibattito, che riguarda l'organizzazione del Parlamento e quindi, più direttamente, la stessa democrazia, anche con riferimento al diritto fondamentale garantito dall'articolo 49 della Costituzione. Ribadisce che anche a suo avviso esiste un potere di designazione e di revoca di competenza dei Gruppi parlamentari e che il Regolamento prevede limitazioni a tale potere soltanto in casi eccezionali. Sull'ordine dei lavori, considera la lettera del 13 giugno 2014, pervenuta anche alla Presidenza, non ricevibile dalla Giunta: proprio per tale ragione, all'inizio della seduta aveva ravvisato l'esigenza di nominare un relatore. Nel richiamare l'intervento svolto in Assemblea nella seduta di ieri dal senatore Bruno, rinnova quindi alla Presidenza la richiesta, già avanzata nella precedente riunione, di compiere una verifica sulla composizione della stessa Giunta per il Regolamento.

Il PRESIDENTE informa che il senatore Romano ha fatto pervenire autonomamente alla Presidenza il verbale dell'Assemblea del Gruppo Per l'Italia del 10 giugno scorso e che il senatore Mario Mauro ha chiesto di essere audito dalla Giunta. Chiede quindi ai componenti di esprimersi sulla possibilità di acquisire tale documento agli atti della Giunta e sulla possibilità di convocare il senatore Mario Mauro.

La senatrice LANZILLOTTA rileva che alla Giunta è attribuita dal Regolamento la competenza a pronunciarsi sulle questioni di interpretazione del Regolamento e non, invece, a valutare le delibere dei Gruppi: una simile estensione delle competenze rischierebbe di modificare il ruolo e le funzioni della Giunta.



Il senatore ZANDA si associa alle perplessità espresse dalla senatrice Lanzillotta.

Il PRESIDENTE osserva come la rilevanza del verbale dell'Assemblea del Gruppo Per l'Italia – inviato in via autonoma dal senatore Romano in qualità di Presidente di Gruppo alla Presidenza, che non ha ritenuto di metterlo in distribuzione senza aver audito la Giunta – emerge direttamente dalla richiesta del senatore Mario Mauro.

Il senatore CALDEROLI rileva come lo statuto del Gruppo Per l'Italia disciplina espressamente le modalità con le quali esercitare la libertà di voto da parte dei propri componenti.

Alla domanda del PRESIDENTE se il verbale sia già stato approvato dall'Assemblea del Gruppo, il senatore ROMANO risponde che il verbale inviato autonomamente alla Presidenza sarà approvato dall'Assemblea del Gruppo in una prossima riunione.

Il senatore BRUNO si dichiara favorevole sia all'acquisizione del verbale, una volta approvato, sia all'audizione del senatore Mario Mauro, riservandosi in un successivo momento di esprimersi nel merito.

Il PRESIDENTE assicura che valuterà con la necessaria attenzione le diverse richieste avanzate dai componenti e, in considerazione dell'imminente inizio della seduta pomeridiana dell'Assemblea, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 16,35.*





