



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 491
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 27 gennaio 2021

INDICE**Giunte**

Regolamento:

Plenaria *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Europeisti-MAIE-Centro Democratico: Eu-MAIE-CD; 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-Italia 23: Misto-MAIE-It 23; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Mercoledì 27 gennaio 2021

Plenaria

11ª seduta

Presidenza del Presidente del Senato
ALBERTI CASELLATI

La seduta inizia alle ore 14,05.

QUESTIONI INTERPRETATIVE RELATIVE ALLE COMPONENTI POLITICHE DEL GRUPPO MISTO

Il PRESIDENTE ricorda che a conclusione della seduta del 2 dicembre 2020, la Giunta per il Regolamento, dopo aver respinto una questione pregiudiziale, aveva convenuto di rinviare ad una seduta successiva la discussione sui requisiti per la costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo Misto.

Rileva inoltre che, con lettera del 26 gennaio 2021, la Presidente del Gruppo Misto ha comunicato la costituzione da parte del senatore De Falco della componente politica «Centro Democratico». Tuttavia, in base alla lettera inviata in pari data alla Presidenza dal senatore Fantetti, lo stesso senatore De Falco risulta ora tra i componenti del nuovo Gruppo parlamentare Europeisti-MAIE-Centro Democratico, la cui costituzione è stata annunciata nel corso dell'odierna seduta dell'Assemblea.

Ritiene pertanto opportuno acquisire l'orientamento dei componenti della Giunta, precisando sin d'ora che in caso di deliberazioni la Presidenza non parteciperà al voto.

La senatrice DE PETRIS informa la Giunta di aver trasmesso una lettera nella quale comunica la cessazione dell'appartenenza del senatore De Falco al Gruppo Misto. A suo avviso, pertanto, la richiesta da parte dello stesso senatore di costituire una componente politica risulta evidentemente superata.

Il PRESIDENTE osserva che l'adesione del senatore De Falco ad un nuovo Gruppo parlamentare potrebbe in effetti aver determinato, nel caso di specie, la cessazione della materia del contendere.

Il senatore PARRINI ritiene condivisibile la conclusione del Presidente: la richiesta di costituire una componente politica si basa infatti sul presupposto necessario dell'appartenenza al Gruppo Misto.

Il senatore FARAONE osserva che il senatore De Falco potrebbe aver aderito ad un nuovo Gruppo parlamentare in attesa delle determinazioni della Giunta circa la possibilità di costituire la componente politica Centro Democratico all'interno del Gruppo Misto. Ritiene pertanto che spetti esclusivamente alla Presidenza stabilire se si siano verificate le condizioni per una cessazione della materia del contendere.

Il PRESIDENTE reputa che la Giunta non possa che prendere atto della volontà inequivocabile del senatore De Falco di aderire ad un nuovo Gruppo, cessando conseguentemente di appartenere al Gruppo Misto. Non è infatti certamente possibile appartenere contestualmente a due Gruppi parlamentari, indipendentemente dalla costituzione di una specifica componente politica, per evidenti ragioni di carattere logico, oltre che giuridico.

Il senatore CALDEROLI fa presente che l'ordine del giorno dell'odierna riunione della Giunta concerne questioni interpretative relative alle componenti politiche del Gruppo Misto. Oltre alla richiesta formulata dal senatore De Falco, la Giunta per il Regolamento è chiamata ad esprimersi su ulteriori richieste, la cui trattazione aveva già avuto inizio nella riunione del 2 dicembre scorso. In tale occasione, con specifico riferimento ai requisiti per la costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo Misto, ricorda di aver rilevato la possibilità di applicare i principi di cui al terzo periodo dell'articolo 14, comma 4, del Regolamento, nel quale non è espressamente previsto il requisito dell'elezione di senatori, potendo pertanto, in ipotesi, ammettersi la costituzione di componenti politiche corrispondenti a singoli partiti o movimenti che si siano presentati uniti o collegati alle elezioni politiche nazionali o del Parlamento europeo.

Il PRESIDENTE, pur ritenendo certamente possibile che la Giunta definisca dei principi interpretativi di carattere generale, osserva tuttavia come nel caso di specie debbano essere assunte decisioni su puntuali questioni all'ordine del giorno. Richiama in particolare l'attenzione della Giunta sulle distinte richieste formulate dalle senatrici Nugnes e Drago, caratterizzate da presupposti giuridici e fattuali differenti. Informa inoltre che la senatrice Drago ha inviato un'ulteriore sollecitazione a definire la propria richiesta di costituire una componente politica denominata «Popolo Protagonista – Alternativa Popolare», in merito alla quale il legale

rappresentate del partito politico Alternativa Popolare, con lettera del 23 ottobre 2020 ha dichiarato, congiuntamente al Presidente della corrispondente componente politica presso la Camera dei deputati, di autorizzare l'uso del simbolo e della denominazione da parte della senatrice Drago presso il Senato. A tale riguardo, richiama il dibattito svolto nella precedente riunione, nel corso del quale il senatore Calderoli aveva prospettato la possibilità di applicare l'articolo 14, comma 4, terzo periodo, del Regolamento, nel quale non è espressamente richiamato il requisito dell'elezione di senatori.

Il senatore CALDEROLI, replicando ad una richiesta di chiarimento del senatore Parrini, osserva che nella seduta del 2 dicembre 2020 aveva prospettato un'interpretazione estensiva del terzo periodo del richiamato comma 4, in quanto l'espressione «presentati alle elezioni» ivi contenuta non preclude la possibilità di fare riferimento anche ad elezioni precedenti. Precisa peraltro che tale ipotesi era stata avanzata in considerazione del particolare significato storico del partito della Rifondazione Comunista, per il quale la senatrice Nugnes ha manifestato l'intenzione di costituire una specifica componente politica in seno al Gruppo Misto. Resta in ogni caso ferma, in linea di principio, l'applicazione del primo periodo dello stesso comma 4 con riguardo alla costituzione dei Gruppi.

Il senatore SCHIFANI, nell'esprimere il proprio rammarico per non aver potuto partecipare, per ragioni di carattere personale, alla riunione dello scorso 2 dicembre, ritiene che la complessità e la delicatezza delle questioni all'ordine del giorno rendano necessario un approfondimento adeguato. Se infatti, da un lato, la richiesta formulata dal senatore De Falco risulta a suo avviso giuridicamente improcedibile per sopravvenuta carenza di legittimazione, a seguito dell'uscita dello stesso senatore dal Gruppo Misto, d'altro canto le altre richieste meritano certamente una ponderata valutazione. Pur non dichiarandosi pregiudizionalmente contrario rispetto ad esse, osserva infatti che la riforma dell'articolo 14 del Regolamento, approvata nel 2017, aveva lo specifico obiettivo di ridurre il fenomeno della proliferazione dei Gruppi. Poiché nella prima fase di applicazione tali disposizioni hanno orientato, in senso restrittivo, anche l'interpretazione circa la possibilità di costituire componenti politiche all'interno del Gruppo Misto, la Giunta ha la responsabilità di stabilire se eventuali interpretazioni di carattere estensivo debbano comunque basarsi sul presupposto necessario della presentazione alle elezioni per il Senato, o se possano assumere un carattere più ampio.

È proprio per tali ragioni – conclude il senatore Schifani – che risulta necessario un adeguato approfondimento, in quanto le decisioni della Giunta costituiscono una fonte non scritta del diritto parlamentare, suscettibile di dispiegare effetti anche in futuro.

Il senatore GRASSI ritiene che sotto un profilo strettamente politico non vi sia il tempo per rinviare ulteriormente le decisioni della Giunta sul

tema all'ordine del giorno, considerato l'imminente inizio delle consultazioni per la risoluzione della crisi di Governo in atto. Nel richiamare analiticamente le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 4, del Regolamento, si sofferma in particolare sul terzo periodo: come già evidenziato dal senatore Calderoli, infatti, in tale disposizione non viene precisato se il requisito della presentazione alle elezioni debba essere circoscritto solo a quelle per la legislatura in corso, né viene espressamente menzionato il requisito dell'elezione di senatori. In ogni caso, con particolare riguardo all'istituto delle componenti politiche, la Giunta è chiamata a definire in maniera chiara la disciplina ad esse applicabile, sino ad oggi demandata interamente alla prassi. L'articolo 14 del Regolamento infatti, definisce unicamente i requisiti per la costituzione dei Gruppi, mentre le componenti politiche sono richiamate dal solo articolo 156-*bis*, peraltro relativo alle interpellanze con procedimento abbreviato. Pur essendo certamente possibile che la Giunta esprima l'avviso che le componenti, proprio in quanto non disciplinate, debbano costituire una realtà operante sul piano esclusivamente politico, si tratterebbe di una interpretazione abrogatrice di una prassi consolidata da numerose legislature. Tale opzione si porrebbe inoltre in contrasto con il canone ermeneutico in base al quale tra le possibili interpretazioni di una disposizione debba essere privilegiata quella in grado di conferire alle disposizioni qualche effetto anziché quella secondo cui non ne avrebbero alcuno.

Il PRESIDENTE osserva che, con riguardo alla possibilità di interpretare estensivamente l'articolo 14, comma 4, terzo periodo, del Regolamento, è necessario adottare un parametro di riferimento chiaro per quanto riguarda le elezioni per le quali viene presentato il contrassegno. Diversamente, si correrebbe il rischio di tornare indietro nel tempo, di elezione in elezione, facendo riferimento persino a formazioni politiche non più esistenti. Vi è inoltre la necessità di identificare in maniera certa l'effettiva correlazione tra il partito, che chiede attraverso un parlamentare la costituzione di una componente politica, ed il simbolo che viene richiamato a tal fine. Ricorda in particolare che la stessa richiesta della senatrice Nunges fa riferimento ad una denominazione del partito della Rifondazione Comunista lievemente difforme rispetto a quella ufficiale.

Il senatore GRASSI ritiene che le problematiche evidenziate dal Presidente, per quanto senza dubbio fondate, possano tuttavia essere superate facendo riferimento al registro nazionale dei partiti politici riconosciuti. Con riguardo ai mutamenti intervenuti nel tempo, sarebbe sufficiente assicurare una rigorosa applicazione del principio della continuità dei soggetti giuridici. È a tutti noto infatti l'esempio del Partito Socialista Italiano, che ha più volte modificato il proprio simbolo, mantenendo tuttavia una continuità soggettiva.

Il senatore PARRINI ritiene meritevoli di attenta considerazione le questioni sollevate dal senatore Schifani. Le decisioni che la Giunta per

il Regolamento è chiamata ad assumere avranno infatti un peso determinante non solo nella legislatura in corso, ma anche in futuro. Pur condividendo i rilievi del senatore Grassi circa le ricadute nell'immediato di tali decisioni, nell'imminenza dell'inizio delle consultazioni per la risoluzione della crisi di Governo in corso, sottolinea la complessità e la delicatezza delle questioni interpretative in esame. Tale questioni possono in via esemplificativa così riassumersi: in primo luogo, con riferimento all'articolo 14, comma 4, terzo periodo, del Regolamento, occorre stabilire a quali elezioni esso faccia riferimento, senza tuttavia tradire lo spirito della riforma organica del 2017; in secondo luogo, è necessario chiarire se la correlazione tra presentazione del contrassegno e partito con il quale si viene eletti debba essere intesa in senso estensivo o restrittivo. A tale proposito osserva infatti che il Partito Alternativa Popolare non ha avuto alcun eletto in Senato, mentre alla Camera dei deputati si è presentato alle scorse elezioni nell'ambito della lista Civica Popolare, conseguendo un eletto.

Osserva inoltre che i Gruppi parlamentari sono una realtà ben diversa dalle semplici componenti politiche, le quali infatti non sono disciplinate dal Regolamento. La decisione di estendere in modo automatico la disciplina prevista dall'articolo 14 del Regolamento anche alle componenti politiche dovrebbe pertanto essere oggetto di maggiore approfondimento.

Ricorda infine che con riguardo alla richiesta della senatrice Nugnes, era emersa la necessità di acquisire ulteriore documentazione che asseverasse in modo chiaro ed inequivoco il collegamento di tale partito con il movimento politico Potere al Popolo, che si è presentato alle elezioni del 2018. Anche la scelta di consentire la costituzione della componente politica IDEA – Cambiamo rappresenta a suo avviso un precedente da valutare con attenzione: pur essendo stata autorizzata sulla base della presentazione di un atto notarile, osserva infatti che tale partito non risulterebbe aver presentato alcun simbolo alle scorse elezioni.

Il senatore SANTANGELO condivide le osservazioni emerse nel dibattito circa il superamento della richiesta del senatore De Falco. Le altre richieste di costituzione di componenti politiche risultano invece, a suo avviso, assai più complesse e richiedono un tempo adeguato per poter svolgere i necessari approfondimenti. Osserva in ogni caso che la *ratio* della riforma dell'articolo 14 del Regolamento consisteva dichiaratamente nella finalità di evitare il proliferare incontrollato di Gruppi parlamentari nel corso della legislatura.

Condivide pertanto le richieste di un rinvio per svolgere le necessarie valutazioni, al fine di contemperare le esigenze di rappresentanza politica con lo spirito della lettera del Regolamento.

Il senatore MALAN dichiara di associarsi pienamente alle osservazioni già espresse dal senatore Schifani.

Il senatore ZAFFINI condivide la necessità, rilevata in numerosi interventi, di consentire ai componenti della Giunta un adeguato approfondimento delle questioni, anche alla luce delle osservazioni del senatore Schifani – alle quali si associa pienamente – circa la rilevanza delle decisioni assunte dalla Giunta anche per il futuro.

Il senatore PERILLI concorda con le considerazioni svolte dal senatore Santangelo. La complessità delle questioni emerse nel corso del dibattito – pregevolmente riassunte anche dal senatore Parrini – rende necessaria una valutazione più consapevole ed approfondita.

La senatrice DE PETRIS osserva che il tema dei requisiti per la costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo Misto presenta profili problematici che la Giunta non può chiarire in modo definitivo senza i necessari approfondimenti. Se infatti, in occasione della costituzione delle componenti politiche LEU e +Europa – Azione, non si ponevano particolari problemi interpretativi, in quanto i componenti risultavano tutti eletti attraverso la candidatura in formazioni politiche che avevano presentato un proprio simbolo, le richieste successivamente pervenute denotano indubbiamente alcuni profili più problematici, in quanto viene in esse richiamata l'appartenenza a partiti politici che risultano effettivamente esistenti, anche se non rappresentati in Senato. È pertanto necessario che la Giunta esamini approfonditamente tutte le singole questioni al fine di chiarire la disciplina applicabile alla costituzione delle componenti politiche. Per tali ragioni ritiene opportuno un rinvio al fine di svolgere una più attenta valutazione.

La senatrice UNTERBERGER si associa alle considerazioni della senatrice De Petris.

Il senatore FARAONE, nel prendere atto dell'emergere di un prevalente orientamento favorevole ad un rinvio, sottolinea in generale la necessità che la Giunta si esprima con chiarezza su profili applicativi di disposizioni regolamentari di indubbia rilevanza. Occorrerebbe infatti, a suo avviso, affrontare le questioni regolamentari indipendentemente da fattori contingenti, al fine di poter fornire interpretazioni di carattere generale e condiviso, disgiunte dalla contingenza politica del momento in cui singole richieste vengono formulate.

Il senatore AUGUSSORI si dichiara contrario ad un ulteriore rinvio dell'esame delle questioni all'ordine del giorno. Poiché infatti le componenti politiche costituiscono una realtà risalente, fondata su una prassi consolidata, risulta evidentemente necessario definire regole chiare e trasparenti per la loro costituzione.

Per tali ragioni proprio in quanto in occasione della costituzione delle altre componenti politiche attualmente presenti non vi sono stati particolari problemi applicativi, chiede che con riguardo alle richieste pervenute

esse vengano decise in base ai criteri interpretativi tradizionalmente adottati in materia.

Il senatore PARRINI ritiene necessario assicurare la massima coerenza nelle decisioni con le quali viene applicato il Regolamento. Non è infatti possibile, a suo avviso, applicare alle richieste più recenti parametri differenti rispetto a quelli sino ad oggi adottati. Precisa al riguardo di aver più volte domandato, proprio al fine di assicurare una interpretazione omogenea di tutte le richieste pervenute, in base a quale principio è stata ritenuta ammissibile la costituzione della componente politica IDEA – Cambiamo.

Il PRESIDENTE, nel prendere atto di un prevalente orientamento favorevole ad un rinvio delle questioni all'ordine del giorno, ritiene opportuno definire specificamente i singoli aspetti che la Giunta deve approfondire. Ad esempio, occorre stabilire se per la costituzione di una componente politica sia necessaria la presentazione di un determinato contrassegno alle ultime elezioni – o eventualmente a quelle precedenti – ed in tale ultimo caso in base a quali criteri di individuazione.

Il senatore PARRINI sottolinea inoltre la necessità di precisare le modalità – eventualmente anche con atto pubblico – con le quali possa essere acclarato l'effettivo collegamento tra chi intende costituire una componente politica ed il partito in essa richiamato.

Il senatore SCHIFANI osserva che, in generale, la Giunta per il Regolamento viene convocata principalmente per due ordini di ragioni: da un lato, per la necessità di risolvere questioni contingenti che concernono il regolare andamento dei lavori e la corretta interpretazione di questioni procedurali o di merito oggetto di contestazione; dall'altro, in occasioni come quella odierna, al fine di dirimere questioni interpretative di norme di sistema. Con riguardo al tema all'ordine del giorno, ritiene che la previa individuazione delle puntuali questioni che la Giunta è chiamata a dirimere consentirebbe a tutti i componenti un approfondimento più mirato ed efficace prima che la Giunta venga nuovamente convocata.

Il senatore CALDEROLI esprime il proprio stupore per l'ennesima richiesta di rinvio di questioni emerse già da diversi mesi. Rileva che la costituzione di una componente politica in seno al Gruppo Misto risulta funzionale anche alla relativa registrazione come partito politico, consentendo l'accesso al 2 per mille nonché la partecipazione a eventuali consultazioni presso la Presidenza della Repubblica. Peraltro, i criteri più rigidi per la costituzione dei Gruppi parlamentari introdotti dalla Riforma del Regolamento sono stati estesi, in via di prassi, anche alla costituzione di componenti politiche, mentre nelle precedenti legislature tale costituzione risultava pressoché automatica. La discussione in seno alla Giunta sembra assumere che per costituire componenti in seno al Gruppo Misto

ocorra la sussistenza di requisiti persino ulteriori rispetto a quelli previsti per la costituzione di autonomi Gruppi parlamentari: tale opzione interpretativa appare eccessiva, ferma restando la necessità che la Giunta si pronunci su regole certe e determinate per la costituzione delle componenti, anche in considerazione del fatto che alla registrazione come partito politico consegue l'applicazione di specifiche norme a scadenza fissa. Avverte, infine, che laddove la Giunta dovesse ridefinire i requisiti per la costituzione delle componenti, questi dovrebbero a suo parere essere verificati anche con riferimento alle componenti già costituite.

Il PRESIDENTE, alla luce del dibattito e del prevalente orientamento emerso, rinvia il seguito della discussione ad altra riunione della Giunta.

La seduta termina alle ore 15,15.

