



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 454

2° Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 18 novembre 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-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

9^a seduta

Presidenza del Presidente del Senato
ALBERTI CASELLATI

La seduta inizia alle ore 10,05.

*ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI PER LA MODIFICA DEL REGOLAMENTO A
SEGUITO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE SULLA RIDUZIONE DEL NUMERO
DEI PARLAMENTARI*

Il PRESIDENTE introduce l'argomento all'ordine del giorno, ricordando che nella riunione del 23 settembre scorso la Giunta per il Regolamento aveva espresso un orientamento unanime in ordine all'istituzione di un Comitato ristretto, composto da 6 membri della Giunta, tre di maggioranza e tre di opposizione, che avrebbero dovuto essere designati entro la giornata di lunedì 28 settembre. Successivamente, poiché non tutti i componenti erano stati indicati dalle forze politiche, con lettera della Presidenza del 29 ottobre scorso i membri della Giunta sono stati invitati a far pervenire le designazioni entro il nuovo termine di lunedì 2 novembre.

Il Presidente informa peraltro la Giunta di avere ricevuto una lettera in data 9 novembre 2020, a firma di tutti i componenti di maggioranza, con la quale si chiede, in luogo del Comitato ristretto, di «avviare al più presto in seduta plenaria il lavoro sui criteri e i contenuti della riforma regolamentare resa necessaria dalla revisione costituzionale».

Sottolinea pertanto l'opportunità di adottare una decisione tempestiva in ordine alle modalità di prosecuzione dell'esame delle modifiche al Regolamento, al fine di assicurare la piena funzionalità del Senato in tempo utile per l'inizio della prossima legislatura.

Dà altresì conto di uno schema di riforma predisposto dal senatore Calderoli, che si caratterizza per un approccio molto ampio, volto non solo ad affrontare gli aspetti di più immediata attualità, connessi alla riduzione del numero dei parlamentari, ma anche ulteriori profili sui quali, a

tutt'oggi, sussistono incertezze sul piano applicativo. Pur esprimendo apprezzamento per tali approfondimenti, ritiene tuttavia preferibile che la Giunta si concentri, nell'immediato, sull'esame delle questioni strettamente connesse alla revisione costituzionale recentemente entrata in vigore. L'inserimento di ulteriori profili, per quanto di indubbia rilevanza, potrebbe determinare complicazioni metodologiche suscettibili di rallentare il processo di approvazione di misure di adeguamento che non possono in nessun modo essere rinviate.

Il senatore CALDEROLI ritiene condivisibili le considerazioni svolte dal Presidente in ordine alla necessità di avviare in modo tempestivo i lavori per adeguare il Regolamento al mutato assetto costituzionale. Segnatamente, osserva che il dibattito relativo alle modifiche regolamentari dovrebbe riguardare, nei tempi che la Giunta riterrà di definire, tre aspetti distinti, sia pur con diverso ordine di priorità. In primo luogo, considera del tutto oggettiva l'improcrastinabilità di modifiche volte ad adeguare le norme del Regolamento ad una composizione del Senato che, a decorrere dalla prossima legislatura, verrà ridotta di circa un terzo dei suoi componenti. In secondo luogo, occorrerebbe valutare la possibilità di riesaminare alcuni istituti oggetto della riforma organica approvata nel 2017, per i quali la fase applicativa ha mostrato una non perfetta coincidenza rispetto ai risultati attesi. Infine, auspica l'avvio di un dibattito tra tutte le forze politiche per definire soluzioni condivise sul piano regolamentare, al fine di assicurare una migliore funzionalità del Parlamento ed in particolare di scongiurare la recente tendenza del Governo a concentrare in modo pressoché esclusivo l'esame dei provvedimenti alternativamente nell'uno o nell'altro ramo. Tale ultimo aspetto – prosegue il senatore Calderoli – dovrebbe necessariamente svolgersi in raccordo con la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati e riveste perciò stesso una portata più ambiziosa e complessa, come del resto testimoniano precedenti iniziative di raccordo tra le due Camere. A titolo di esempio, fa presente che, dopo un inizio promettente, non risulta a tutt'oggi completata l'implementazione del Ruolo unico dei dipendenti del Parlamento.

Con riguardo alle modalità di lavoro da adottare, ricorda che la decisione di istituire un Comitato ristretto era stata assunta dalla Giunta all'unanimità. Nel ribadire la propria convinzione circa l'opportunità di tale scelta propone – ove tale soluzione non risultasse in alcun modo percorribile per ragioni di carattere politico da parte delle forze di maggioranza – di definire già nella seduta in corso un metodo condiviso, volto ad affidare le attività istruttorie a due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione, scelti in base ad un oggettivo criterio in base alla consistenza numerica del Gruppo di appartenenza.

Il senatore PERILLI ritiene condivisibile l'impostazione proposta dalla Presidenza, volta a privilegiare, nell'immediato, l'esame delle questioni essenziali e non rinviabili, direttamente connesse alla riduzione del numero dei parlamentari. Pur con tali premesse, osserva che la linea

di demarcazione tra tali aspetti e quelli che invece postulano un intervento più generale non risulta sempre agevole, come dimostrano, ad esempio, le difficoltà riscontrate dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nel definire una proposta di accorpamento delle Commissioni permanenti, nonostante il numero dei deputati risulti esattamente il doppio di quello dei senatori.

Ritiene in ogni caso opportuno non precludere, almeno in futuro, ulteriori possibili ambiti di intervento: qualora la Giunta decidesse per il momento di restringere l'esame alle sole modifiche strettamente connesse alla riduzione del numero dei parlamentari, assicura sin d'ora la propria disponibilità ad esaminare in futuro anche questioni di carattere più ampio.

Ritiene infine condivisibile la proposta del senatore Calderoli in ordine alla nomina di due relatori, alla luce delle designazioni provenienti dalle forze di maggioranza e opposizione.

Il senatore MALAN rileva che una questione delicata, quale l'individuazione di una soluzione alternativa a quella del Comitato ristretto, richiederebbe un tempo congruo per assicurare un'adeguata valutazione.

In ogni caso, con riguardo alle modalità di lavoro, dichiara di condividere l'opportunità di distinguere l'esame delle modifiche rese necessarie dalla riduzione del numero dei parlamentari rispetto ad altre questioni, pur meritevoli di considerazione: la possibilità che emergano diversi orientamenti, soprattutto su tali ultimi aspetti, potrebbe complicare il procedimento di approvazione di modifiche regolamentari che non possono essere rinviate. Osserva anzi, in proposito, che il Regolamento del Senato è stato oggetto di una recente riforma di ampio respiro, che per diversi aspetti non è stata ancora applicata in modo completo e consolidato: ulteriori interventi sugli stessi ambiti di materia potrebbero pertanto in certi casi risultare persino prematuri.

Il senatore FARAONE esprime il proprio apprezzamento per la proposta alternativa formulata dal senatore Calderoli, volta a concentrare l'esame in Giunta, affidando il lavoro istruttorio a due relatori. A suo avviso, infatti, il Comitato ristretto costituisce un ibrido tra la Giunta in sede plenaria ed i relatori che non consente di garantire né la rappresentanza delle varie forze politiche, né tantomeno la funzionalità dei lavori. D'altronde, nell'affidare ai relatori il compito di predisporre uno schema di proposta, i componenti della Giunta non delegherebbero in alcun modo lo svolgimento delle proprie funzioni. A tale proposito, preannuncia l'intenzione da parte del suo Gruppo di presentare una specifica proposta di modifica del Regolamento.

Sottolinea altresì il fatto che, proprio perché si tratta di definire regole procedurali di generale applicazione, ciascun Gruppo esprime distinte sensibilità che non sempre rispecchiano l'orientamento complessivo della maggioranza o dell'opposizione.

Nel ritenere ragionevole l'indicazione offerta dalla Presidenza in ordine alla necessità di concentrare nell'immediato l'esame della Giunta sulle questioni più urgenti, osserva che eventuali ulteriori ambiti di intervento sul piano regolamentare dovranno tener conto degli eventuali futuri interventi sulla Costituzione e sulla materia elettorale.

Manifesta infine apprezzamento per la sensibilità dimostrata dal Partito democratico sul tema della rappresentanza nella composizione della Giunta e ringrazia la Presidenza per la disponibilità manifestata in tale occasione. Proprio in quanto la Giunta risulta oggi pienamente rappresentativa di tutti i Gruppi politici, i lavori relativi alle modifiche al Regolamento del Senato potranno finalmente aver inizio senza ulteriori ritardi.

La senatrice DE PETRIS ritiene meritevoli di considerazione i rilievi del senatore Calderoli in ordine alla possibilità di valutare l'impatto della riforma del 2017 alla luce delle prime esperienze applicative. La stessa presenza in Giunta di un rappresentante di un Gruppo parlamentare di nuova formazione dimostra come possa sempre manifestarsi una discrasia tra il tenore letterale delle disposizioni e la loro attuazione in concreto. D'altro canto, anche a causa degli effetti dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento dell'attività parlamentare, vi sono numerose innovazioni introdotte dalla recente riforma che non hanno ancora ottenuto piena attuazione.

Osserva tuttavia che la Giunta è oggi posta dinanzi ad una esigenza non rinviabile: occorre assicurare la piena funzionalità del Senato nella sua nuova composizione entro la conclusione della legislatura, che potrebbe in ipotesi verificarsi anche con anticipo rispetto alla durata quinquennale prevista dalla Costituzione. Pur limitando i lavori alle modifiche strettamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, la Giunta è chiamata a svolgere un compito complesso e non riconducibile ad un mero adeguamento di carattere aritmetico, come dimostra il tema dell'accorpamento delle Commissioni permanenti, che richiederà valutazioni articolate e un confronto serrato fra tutti i componenti.

Pur condividendo il carattere prioritario delle modifiche connesse alla riduzione del numero dei parlamentari, si sofferma sulla questione concernente l'approvazione di riforme più ambiziose, quali quelle volte a scongiurare le recenti tendenze che hanno visto provvedimenti di grande rilevanza esaminati sostanzialmente da un solo ramo del Parlamento. Occorrerebbe inoltre, a suo avviso, circoscrivere in maniera più chiara il ruolo del Governo ed in particolare della Ragioneria generale dello Stato in ordine alla valutazione dei profili di copertura finanziaria, specialmente per quanto riguarda i maxiemendamenti sui quali il Governo pone la questione di fiducia. Si tratta di aspetti tutt'altro che secondari, che la Giunta sarà prima o poi chiamata ad affrontare, una volta esaminate le questioni più urgenti.

Dichiara infine di condividere la proposta di designare due relatori, così come il criterio di consistenza numerica che dovrebbe guidare la loro indicazione. D'altro canto, il ruolo svolto dai relatori, per quanto es-

senziale, non precluderebbe minimamente la possibilità di presentare proposte alternative o emendamenti al testo da loro predisposto.

Il senatore ZAFFINI esprime l'avviso che la Giunta debba nell'immediato circoscrivere i propri lavori all'esame delle modifiche di più immediata urgenza: il Regolamento del Senato, oggetto di una recente riforma di ampio respiro, necessita infatti per lo più di semplici adeguamenti puntuali. Ulteriori questioni, quali quelle già emerse nel corso del dibattito, potranno certamente essere affrontate in un secondo momento. Considera in ogni caso necessario mantenere un approccio concreto, che abbia sempre quale obiettivo la definizione di regole del gioco chiare, nella logica della migliore funzionalità possibile del Senato. Per tali ragioni, ritiene che profili quali l'attuale composizione numerica dei Gruppi siano del tutto irrilevanti in ordine ad una scelta di carattere tecnico ed istituzionale quale è quella dei relatori sulle proposte di modifica del Regolamento.

Per quanto consideri estremamente restrittiva l'indicazione di due soli relatori, ritiene in ogni caso che, ove la Giunta decidesse nel senso della proposta del senatore Calderoli, la loro individuazione dovrebbe restare affidata alla Presidenza.

Il senatore PARRINI esprime apprezzamento per il fatto che, nel corso del dibattito, stia emergendo un orientamento condiviso in ordine alle modalità di lavoro da adottare. Il superamento del ricorso ad un Comitato ristretto, ritenuto non adeguato a garantire la rappresentanza di tutte le forze politiche, consentirà di avviare l'esame delle modifiche al Regolamento con la necessaria speditezza. Ricorda in particolare che il Gruppo del Partito democratico, grazie anche alla disponibilità manifestata dalla Presidenza, si è fatto carico del problema della rappresentanza di tutti i Gruppi, rinunciando ad un proprio esponente in seno alla Giunta per il Regolamento. Al riguardo, sottolinea come, a suo avviso, siano stati proprio i problemi di carattere politico che si sono manifestati in ordine alla designazione dei componenti del Comitato ristretto ad aver spinto la maggioranza a richiedere che l'esame delle modifiche al Regolamento avvenisse in sede plenaria.

Nel prendere atto dell'evidente distinzione che intercorre tra modifiche strettamente consequenziali alla riduzione del numero dei parlamentari e ulteriori interventi di carattere più ampio, ritiene tuttavia necessario evitare che la Giunta conferisca ai relatori un mandato eccessivamente ristretto. A tale riguardo si potrebbe valutare la possibilità di prevedere un programma con scansioni temporali successive, al fine di adottare nell'immediato le modifiche più urgenti, senza tuttavia precludere in futuro la possibilità di ulteriori interventi volti a migliorare la funzionalità non solo del Senato, ma del Parlamento nel suo complesso.

Ritiene infine condivisibile la proposta del senatore Calderoli, sia con riguardo alla nomina di due relatori, sia in ordine al criterio di consistenza numerica che dovrebbe orientarne la designazione. Nello svolgimento del

loro mandato i relatori avranno certamente cura di mantenere un costante confronto con tutti i membri della Giunta. Del resto, un approccio il più possibile condiviso ed inclusivo rappresenta un requisito imprescindibile per il buon esito di qualsiasi riforma del Regolamento, tenuto conto della necessaria approvazione a maggioranza assoluta dei componenti del Senato e della probabilità che sulle votazioni venga richiesto lo scrutinio segreto.

Il senatore SCHIFANI ritiene che il tema delle modifiche regolamentari all'ordine del giorno debba essere affrontato con pragmatismo e concretezza, proprio in quanto si tratta di adeguamenti che la Giunta è tenuta ad assicurare in tempo utile per la conclusione della legislatura.

Esprime apprezzamento per la proposta di conferire a due relatori il mandato dello svolgimento delle necessarie attività di carattere istruttorio. In tale sede i relatori, conformemente alla prassi, potranno svolgere una preziosa opera di sintesi, all'esito di un continuo raccordo e confronto con tutti i componenti della Giunta per il Regolamento. Sarà poi la Giunta stessa, in composizione plenaria, ad esaminare il testo predisposto dai relatori stessi ed i relativi emendamenti. A tale riguardo, sottolinea l'opportunità di definire un termine certo per la conclusione del lavoro istruttorio da parte dei relatori.

Pur ritenendo necessario assicurare nell'immediato l'approvazione delle modifiche strettamente connesse alla riduzione dei componenti del Senato, dichiara di condividere l'importanza, emersa nel corso del dibattito, di alcune questioni di carattere più generale quale, in primo luogo, la necessità di assicurare il rispetto del carattere collettivo della funzione legislativa esercitata dalle due Camere. Occorre infatti, a suo avviso, adottare misure volte a prevenire il progressivo determinarsi di una sorta di monocameralismo di fatto che, sia pur in modo alternato, sta sempre più caratterizzando l'attività del Parlamento. Una soluzione di questo genere si rende assolutamente indispensabile a tutela non solo della forma di governo parlamentare – basata su un sistema di *checks and balances* che si fonda proprio sulla pari dignità delle Camere – ma anche di tutte le forze politiche.

Il PRESIDENTE riassume i tre temi individuati nel corso della discussione: il superamento del Comitato ristretto e la preferenza per la sede plenaria della Giunta; la designazione di due relatori per l'esame delle modifiche al Regolamento; l'individuazione di un ordine di priorità nell'esame delle modifiche regolamentari. Sotto questo ultimo profilo, osserva che la discussione in Giunta è stata sin dall'inizio limitata alle sole modifiche regolamentari conseguenti all'entrata in vigore della riforma costituzionale. Tuttavia – prosegue – è apparso evidente anche nel dibattito odierno che numerosi articoli del Regolamento sono evidentemente connessi alle eventuali modifiche strettamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari.

Le osservazioni del senatore Schifani sono al riguardo particolarmente pertinenti: nella prassi parlamentare si assiste infatti ad una sorta di monocameralismo imperfetto e parallelo, tale per cui, ad esempio, nelle prossime settimane il Senato sarà l'unica Camera che si troverà ad esaminare nel merito i decreti-legge cd. «ristori», mentre la Camera dei deputati esaminerà in via sostanzialmente esclusiva il disegno di legge di bilancio, peraltro ancora alla data odierna non presentato. A ciò si aggiunga che i provvedimenti di emergenza emanati dal Governo spesso si sovrappongono, complicando l'iter parlamentare e richiedendo un notevole sforzo sotto il profilo della corretta tecnica legislativa. Tale sempre più frequente compressione dei lavori parlamentari costituisce un problema che è stato peraltro evidenziato dalle due recenti sentenze della Corte costituzionale in relazione all'iter parlamentare dei disegni di legge di bilancio 2019 e 2020.

Le modifiche al Regolamento non possono non tener conto anche di questi aspetti, in quanto la razionalizzazione dei lavori parlamentari costituisce un tema di interesse per l'istituzione parlamentare nel suo complesso, indipendentemente dalla composizione numerica. Auspica pertanto che nel lavoro istruttorio i relatori possano indicare dettagliatamente gli articoli del Regolamento oggetto di modifica, così da consentire a tutti gli altri componenti della Giunta – e successivamente a tutti i senatori – di presentare proposte di modifica al fine di portare all'approvazione dell'Aula un testo che sia quanto più possibile condiviso e che risponda a tutte le esigenze di funzionalità dell'istituzione parlamentare richiamate.

Interviene brevemente il senatore AUGUSSORI, per specificare che gli esponenti del suo Gruppo sono favorevoli al superamento del Comitato ristretto solo nel caso in cui si procederà ad esaminare le modifiche al Regolamento nel *plenum* della Giunta, previa istruttoria di due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione.

Il senatore CALDEROLI ritiene che, prima di affrontare la questione concernente le modalità di lavoro da parte dei relatori, sia necessario stabilire in modo inequivoco se il ricorso ad un Comitato ristretto, già deliberato all'unanimità, venga o meno abbandonato in favore di un esame in sede plenaria, affidando il lavoro istruttorio a due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione, designati in base alla consistenza numerica dei Gruppi. Diversamente, dichiara a nome del suo Gruppo l'intenzione di non discostarsi dalla decisione già adottata.

Solo ove la Giunta convenisse nel senso proposto, risulterebbe poi necessario affidare ai relatori il compito di circoscrivere l'ambito di intervento della riforma, all'esito di una adeguata consultazione con tutti i componenti della Giunta. È infatti solo in tale sede che sarà possibile definire gli articoli del Regolamento oggetto di revisione, al fine di predisporre il testo base che sarà successivamente esaminato dalla Giunta ai fini dell'approvazione di una formale proposta di modifica del Regolamento per l'Assemblea.

Il PRESIDENTE assicura il senatore Calderoli che la propria proposta corrisponde a quanto da lui descritto: i relatori designati dal Presidente svolgeranno un approfondimento per individuare le disposizioni che necessitano di essere adeguate alla futura nuova composizione del Senato, per poi formulare una proposta in merito a tutti i componenti della Giunta.

Il senatore PARRINI, con riguardo alla designazione dei relatori, osserva che la proposta formulata dal senatore Calderoli sembrerebbe tuttavia assumere un carattere pregiudiziale in quanto, ove non accolta nei termini esattamente descritti, resterebbe valida la precedente deliberazione in ordine all'istituzione di un Comitato ristretto.

Il senatore ZAFFINI ritiene che il criterio della consistenza numerica non possa ritenersi decisivo nella designazione dei relatori. Proprio in quanto il Regolamento è concepito per trovare applicazione in un orizzonte temporale assai più ampio di una singola legislatura, aspetti contingenti quali il numero dei componenti di uno o più Gruppi parlamentari non dovrebbero aver rilievo in questa sede. Infatti, l'attuale composizione numerica dei Gruppi politici potrebbe risultare completamente differente nella prossima legislatura, nella quale le modifiche all'ordine del giorno sono destinate ad entrare in vigore.

Domanda infine se nella individuazione delle disposizioni oggetto di modifica sia possibile mettere a disposizione dei componenti della Giunta una prima analisi predisposta dagli Uffici.

Il PRESIDENTE ritiene non accettabile una proposta volta a comprimere una prerogativa strettamente presidenziale quale è quella concernente la designazione dei relatori. La Presidenza può certamente tener conto, in una valutazione complessiva, anche delle indicazioni che provengono dai Gruppi politici, ed in particolare dalla maggioranza e dall'opposizione. Non è tuttavia corretto, sotto il profilo del ruolo e dei poteri della Presidenza, predeterminare in modo vincolante i criteri di esercizio di tale potestà.

Assicura infine il senatore Zaffini che non mancherà il consueto supporto da parte degli Uffici ma in ogni caso, la prima individuazione delle disposizioni oggetto di intervento spetterà ai relatori.

Il senatore GRASSI chiede una breve sospensione dei lavori.

La seduta, sospesa alle ore 11,22, riprende alle 11,26.

Il senatore AUGUSSORI dichiara a nome del suo Gruppo di aderire alla proposta di affidare l'esame delle modifiche al Regolamento alla Giunta in sede plenaria, previa nomina di due relatori, con l'invito alla Presidenza a tenere conto, in ordine alla loro designazione, di quanto espresso nel corso del dibattito non solo dagli esponenti del Gruppo della Lega, ma dalla maggioranza di tutti i componenti.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, il PRESIDENTE prende infine atto dell'unanime orientamento della Giunta riguardo l'esame in sede plenaria delle modifiche del Regolamento rese necessarie dall'entrata in vigore della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, affidando i lavori istruttori a due relatori, uno di maggioranza ed uno di opposizione, che si riserva di designare in un momento successivo.

La seduta termina alle ore 11,30.

