



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 212
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 13 maggio 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-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Martedì 13 maggio 2014

Plenaria

13ª Seduta

Presidenza del Presidente del Senato
GRASSO

La seduta inizia alle ore 13,30.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE informa che, in data odierna, il senatore Lucio Romano ha chiesto di aggregare alla Giunta per il Regolamento un esponente del Gruppo parlamentare Per L'Italia, finora non rappresentato.

A norma del Regolamento, non è possibile un'integrazione della composizione della Giunta. Tuttavia, sulla scorta del precedente consolidatosi al termine della XVI Legislatura, può senz'altro consentirsi che il Gruppo parlamentare Per L'Italia possa essere rappresentato da un proprio «osservatore», ed avverte che per l'odierna seduta il Gruppo ha indicato il senatore Di Biagio.

Passando all'ordine del giorno, comunica che è pervenuta alla Presidenza la richiesta di convocazione della Giunta per il Regolamento, a prima firma del senatore Calderoli, al fine di esprimere un'interpretazione autentica sull'articolo 97, comma 2, del Regolamento del Senato.

Dà quindi la parola al senatore Calderoli per illustrare la richiesta.

Il senatore CALDEROLI ritiene necessario, per impostare correttamente la questione, richiamare i passaggi principali dell'esame dei disegni di legge di revisione della Parte II della Costituzione presso la Commissione Affari costituzionali, nel corso del quale è emerso il problema sottoposto alla Giunta nella seduta odierna. A tale riguardo rammenta come, in sede di discussione generale, siano risultati largamente prevalenti gli interventi in direzione diversa o opposta rispetto alla proposta di riforma presentata dal Governo. L'obiettivo perseguito dai relatori è stato quindi di procedere alla redazione di un testo unificato che integrasse i rilievi

emersi nel corso della discussione generale in merito al disegno di legge governativo. Ciò nonostante, il Governo ha insistito per l'adozione della sua proposta come testo base.

Nella seduta n. 256 del 6 maggio 2014, prima della deliberazione sul testo base, la Commissione Affari costituzionali ha quindi proceduto alla votazione di ordini del giorno di indirizzo, secondo una procedura analoga a quella utilizzata in sede di riforma elettorale. La Commissione ha approvato l'ordine del giorno n. 2 a firma dello stesso senatore Calderoli, mentre è stato respinto l'ordine del giorno n. 3 a prima firma del senatore Bruno. È stata successivamente disposta la sospensione dei lavori per valutare gli effetti dell'approvazione dell'ordine del giorno Calderoli sull'ordine del giorno n. 4 proposto dalla senatrice Finocchiaro. Verificato l'effetto preclusivo, la senatrice ha deciso di ritirare il proprio ordine del giorno e, solo a questo punto, la Commissione è passata all'adozione quale testo base del disegno di legge del Governo.

Precisa quindi che non intende sollevare la questione relativa alla validità della deliberazione della Commissione sul testo base, ma ravvisa la necessità di definire in modo corretto e ragionevole, alla luce delle disposizioni del Regolamento ed in particolare dell'articolo 97, comma 2, il rapporto tra l'approvazione di ordini del giorno di indirizzo e la successiva adozione di un testo base. Proprio a tal fine, presenta una proposta di parere articolata in due parti che, al primo punto, prevede espressamente l'applicazione del citato articolo 97, comma 2, ai lavori di Commissione in sede referente e, al secondo punto, specifica che la votazione di ordini del giorno di indirizzo non preclude la successiva deliberazione sull'adozione del testo base, che si intende adottato per le parti non precluse.

L'eventuale approvazione della proposta di parere non ha, pertanto, lo scopo di invalidare la deliberazione della Commissione sul testo base, ma di espungere le parti del testo incompatibili con l'ordine del giorno approvato per consentire, nel seguito dell'esame, la loro successiva integrazione.

Il senatore ZANDA dichiara di non rilevare alcun appiglio regolamentare per la modifica del documento adottato in Commissione, non risultando possibile l'espunzione di alcuna parte del testo base. Aggiunge che i due documenti hanno valore diverso e ciascuno di essi produce gli effetti previsti dal Regolamento.

La senatrice DE PETRIS osserva che l'approvazione dell'ordine del giorno n. 2 (Calderoli) ha determinato la preclusione dell'ordine del giorno n. 4 (Finocchiaro), successivamente ritirato, alla quale è seguita l'adozione del testo base. L'effetto di tale successione non può pertanto che essere l'espunzione delle parti del testo base incompatibili con l'ordine del giorno approvato, ma non la sostituzione delle stesse. La tesi del senatore Zanda sulla natura diversa dei due atti, invece, non può essere accolta, trattandosi di documenti incompatibili tra loro esaminati nel corso di una stessa seduta. A suo avviso, nella citata seduta della 1^a Commissione

sarebbe stato più corretto non procedere all'adozione del testo base dopo l'approvazione dell'ordine del giorno n. 2, ma sospendere i lavori per valutare gli effetti della prima deliberazione. A tale riguardo, rimarca la chiarezza sul punto del testo dell'articolo 97, comma 2, del Regolamento, che ritiene applicabile al caso sottoposto all'esame della Giunta. Sottolinea infine l'importanza, soprattutto nei procedimenti di revisione costituzionale, del puntuale rispetto della procedura parlamentare e ricorda che, come dimostra anche il dibattito in Assemblea Costituente, gli ordini del giorno di indirizzo costituiscono un elemento fondante e fondamentale per l'interpretazione delle norme della Costituzione.

La senatrice FINOCCHIARO, con riferimento ai richiamati lavori della Commissione Affari costituzionali, precisa che il proprio ordine del giorno è stato ritirato volontariamente. In merito alle ragioni del ritiro rileva che gli ordini del giorno n. 2 e n. 4 risultavano sostanzialmente identici, ad eccezione di due punti, il primo relativo all'adozione del disegno di legge del Governo come testo base, contenuto nelle premesse dell'ordine del giorno n. 4; il secondo sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, nella parte dispositiva. La preclusione derivante dall'approvazione dell'ordine del giorno n. 2 avrebbe quindi operato solo sulla parte del dispositivo relativa al riparto di competenze, ed è stata questa la ragione del ritiro del proprio ordine del giorno.

Osserva, comunque, che l'esame degli ordini del giorno costituisce una fase solo eventuale mentre l'adozione del testo base rappresenta una fase necessaria dell'esame: in considerazione dell'importanza della procedura di revisione costituzionale, la Presidenza ha sempre nettamente distinto le due fasi, assicurando, da un lato, la massima possibilità di espressione delle opinioni, ma applicando rigorosamente, dall'altro, le norme del Regolamento. Va aggiunto che l'effetto preclusivo, come ha rilevato il senatore Zanda, può verificarsi soltanto tra atti aventi la stessa natura giuridica. Di conseguenza, la dichiarazione della preclusione deve essere utilizzata con ogni attenzione, tenendo conto della diversità tra fasi d'esame e della differenza tra strumenti di deliberazione. L'ordine del giorno svolge essenzialmente la funzione di orientamento per chi lo ha adottato, ma da tale funzione non può farsi discendere un effetto preclusivo di carattere logico-sistematico su fasi o strumenti differenti.

Il senatore FERRARA considera fondamentale determinare con chiarezza la natura giuridica dell'adozione del testo base. Rilevando come siffatta procedura non sia espressamente prevista dal Regolamento del Senato, ritiene che si tratti in primo luogo di stabilire se tale atto costituisca una vera e propria deliberazione su un testo in senso proprio, ossia normativo. Si potrebbe in astratto accogliere la posizione della senatrice Finocchiaro, secondo la quale possono essere confrontati solo documenti o atti equiparabili, ma appare legittima anche la posizione opposta. A suo parere, infatti, l'ordine del giorno si può considerare un atto di indirizzo che, seppure svalutato dalla prassi del Governo, rappresenta comunque

una deliberazione formale del Senato. Tale atto potenzialmente può entrare in contrasto con altre deliberazioni, e quindi anche con l'adozione del testo base, a meno che non si intenda negare a quest'ultima il valore di deliberazione e configurarla come una «proposta», secondo la dizione usata dall'articolo 97, comma 2, del Regolamento. In caso contrario, la posizione sostenuta dal senatore Calderoli appare fondata, anche con riferimento ad un più generale principio di coerenza delle deliberazioni parlamentari. D'altra parte, l'effetto preclusivo non esclude l'approvazione, in un momento successivo, di emendamenti contrastanti.

Il senatore BRUNO, in via preliminare, sottolinea la differenza tra l'esame della Commissione in sede referente e l'esame in Assemblea. L'approvazione della proposta del senatore Calderoli, con particolare riferimento all'articolo 97, comma 2, del Regolamento, rischierebbe di introdurre il rigore e le formalità che caratterizzano l'esame in Assemblea anche nella procedura di Commissione, che è invece molto più elastica. Ritiene pertanto opportuno evitare qualunque forzatura e chiudere la discussione riaffermando la distinzione tra la flessibilità dell'esame in sede decentrata e la stretta applicazione delle norme regolamentari in Aula.

Il senatore ZELLER dichiara di non condividere la proposta del senatore Calderoli, dovendosi tenere presente non solo il comma 2, ma anche il comma 3 dell'articolo 97, che espressamente definisce inappellabile la decisione del Presidente. Non rileva quindi alcun appiglio regolamentare per l'espunzione di parti del testo base adottato, e in ogni caso l'eventuale inammissibilità doveva essere dichiarata prima della deliberazione, non potendosi modificare *ex post* il voto della Commissione.

Il PRESIDENTE individua, quale prima questione emersa dalla discussione, la portata dell'applicazione dell'articolo 97 del Regolamento in Commissione.

Il senatore CALDEROLI fa presente che le norme non applicabili alla procedura di Commissione sono individuate dall'articolo 41 del Regolamento; di conseguenza, per quanto non espressamente derogato, trovano applicazione le disposizioni regolamentari di carattere generale. In relazione alla questione posta dal senatore Ferrara sul fondamento regolamentare dell'adozione del testo base, un possibile riferimento indiretto potrebbe trovarsi nell'articolo 43, comma 2, che prevede la facoltà per la Commissione di nominare un comitato per la redazione definitiva del testo all'esito dell'esame in sede referente. A proposito della differente natura degli strumenti in questione, osserva che l'ordine del giorno, essendo espressamente richiamato anche per l'esame in Commissione, dovrebbe in ultima istanza avere più forza della deliberazione sul testo base, che non è esplicitamente prevista dal Regolamento. Ricorda, infine, come sia lo stesso comma 2 dell'articolo 97 a prevedere effetti preclusivi tra strumenti disomogenei, che nel caso esaminato peraltro non riguardano te-

sti definitivamente licenziati dalla Commissione da sottoporre all'Assemblea, ma «proposte» tese ad ordinare in modo razionale i lavori della Commissione medesima.

La senatrice LANZILLOTTA richiama l'attenzione sulla differenza dell'esame in sede deliberante, disciplinato dall'articolo 41 del Regolamento, rispetto alla procedura in sede referente, caratterizzata dalla massima flessibilità: è evidente che i parametri di valutazione debbano essere diversi. Occorre, inoltre, ragionare sugli effetti delle deliberazioni in sede referente, con particolare riguardo all'ordine del giorno di indirizzo legislativo, tenendo presente i principi stabiliti dall'articolo 72 della Costituzione sull'approvazione dei testi legislativi articolo per articolo. A tale proposito, suscita forti perplessità l'intento di condizionare con un'unica votazione tutta la procedura successiva, destinata ad affrontare le tematiche più varie e complesse. Proprio per le illogiche ed eccessive conseguenze che ne deriverebbero, la tesi del senatore Calderoli non può essere accolta.

La senatrice FINOCCHIARO osserva che, diversamente dalle fonti normative, gli atti del procedimento legislativo si distinguono non secondo un ordine gerarchico ma in base alla loro funzione. Per questa ragione, le considerazioni del senatore Calderoli non appaiono coerenti con i principi del procedimento legislativo. Sottolinea infine, associandosi ai rilievi della senatrice Lanzillotta, che l'ordine del giorno adottato in Commissione è una procedura straordinaria volta ad orientare i lavori dei commissari, che presuppone la convergenza su alcuni principi all'esito di un ampio e articolato dibattito, come già accaduto per la riforma elettorale.

Il senatore BUCCARELLA rileva che l'effetto preclusivo, al di là delle valutazioni politiche, è espressione di una esigenza essenzialmente logica. La proposta del senatore Calderoli risponde a tale criterio di logicità, modulato peraltro in modo ragionevole: la seconda parte del parere lascia infatti sopravvivere le parti del testo base non incompatibili con l'ordine del giorno approvato. La definizione del testo base non si configura infatti come deliberazione di un testo da sottoporre all'Assemblea, ma come proposta ai fini del prosieguo dei lavori in Commissione del tutto assimilabile agli ordini del giorno ritenuti ammissibili dalla Presidenza e posti in votazione prima dell'adozione del testo base, e in vista di tale adozione logicamente votati come proposte approvate dalla stessa Commissione.

La senatrice DE PETRIS si dichiara favorevole alla proposta del senatore Calderoli e invita i colleghi a stare molto attenti a sostenere che l'articolo 97, comma 2, non trovi applicazione ai lavori di Commissione, in quanto ciò potrebbe avere un impatto gravissimo sull'ordine di esame degli emendamenti in sede referente. Il punto in realtà è un altro: l'ordine del giorno Calderoli ha raccolto gli orientamenti prevalenti all'esito di nu-

merose ore di discussione, mentre il testo base adottato non tiene conto in alcun modo del dibattito. Questa è la vera forzatura, che la proposta di parere del senatore Calderoli cerca di risolvere nel modo più ragionevole.

La senatrice LANZILLOTTA, nel richiamare il rapporto tra ordini del giorno ed emendamenti nell'esame in Assemblea, condivide la posizione per cui non può esservi preclusione tra strumenti con natura e funzioni diverse.

Il senatore ZANDA in primo luogo dichiara di condividere l'interpretazione offerta dal senatore Bruno dell'articolo 97 del Regolamento, rilevando peraltro che l'articolo 41 si riferisce alla sola sede deliberante mediante una clausola di applicabilità. In secondo luogo richiama l'argomento svolto dal senatore Zeller, in base al quale, se si applica il comma 2 dell'articolo 97, deve applicarsi anche il successivo comma 3, con conseguente inappellabilità della decisione della Presidenza. In terzo luogo ribadisce che il tema della preclusione non può non tenere conto della diversa natura degli atti considerati. Per queste ragioni, al caso in esame non è applicabile il comma 2 dell'articolo 97.

Il senatore SANTANGELO considera vincolante l'ordine del giorno approvato dalla Commissione Affari costituzionali e a se stessa rivolto. Non concorda assolutamente con la posizione espressa dal senatore Zanda, che non risulta fondata su alcuna disposizione regolamentare.

Il senatore RUSSO ritiene decisiva, per risolvere la questione in discussione, la disposizione di cui all'articolo 97, comma 3, del Regolamento. Aggiunge che lo stesso argomento avanzato dal senatore Santangelo è utilizzabile *a contrario*: la diversa posizione assunta dai medesimi senatori della Commissione nelle due votazioni si può spiegare solo sulla base della differente natura e funzione attribuita ai due strumenti votati.

Il PRESIDENTE, giudicando ormai matura la questione, ritiene opportuno passare alla votazione del parere proposto dal senatore Calderoli.

Il senatore CALDEROLI chiede di votare separatamente i due punti della proposta di parere presentata.

La senatrice FINOCCHIARO presenta una proposta di parere alternativa, in base alla quale l'articolo 97, comma 2, del Regolamento si interpreta nel senso che la preclusione opera tra tipologie di atti di natura omogenea.

Il senatore CALDEROLI riformula la sua proposta espungendo il secondo punto, in base al quale la votazione di ordini del giorno di indirizzo non preclude la successiva deliberazione sull'adozione del testo base, che si intende adottato per le parti non precluse.

Interviene il senatore FERRARA sottolineando che il testo base deve ritenersi un sistema mediante il quale il relatore, interpretando gli orientamenti della maggioranza della Commissione, mette a disposizione di tutti una sintesi delle proposte su cui lavorare. Con riferimento ai lavori della Commissione Affari costituzionali, può ritenersi che i relatori abbiano mutato il loro convincimento nell'intervallo tra la votazione dell'ordine del giorno e l'adozione del testo base: per risolvere la questione, non si dovrebbe considerare l'adozione del testo base come una deliberazione su un testo definitivo per l'Assemblea, ma su una proposta ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 97, comma 2, del Regolamento.

Il senatore ZELLER ritiene essenziale affermare il principio che l'articolo 97 si applica all'esame in sede referente e non solo il secondo comma.

Il senatore CALDEROLI riformula la propria proposta di parere nel senso che l'intero articolo 97 si applichi all'esame in sede referente delle Commissioni come richiesto dal senatore Zeller.

La senatrice LANZILLOTTA osserva che, a seguito degli ultimi interventi e delle modifiche apportate alla proposta di parere all'esame della Giunta, oggetto della discussione non è più l'ambito di applicazione dell'articolo 97 del Regolamento, ma la portata degli istituti ivi previsti e dei loro effetti. Ritiene pertanto più opportuno, alla luce della discussione, evitare la votazione immediata di proposte di parere che avrebbero una portata abrogativa più che interpretativa.

Il senatore BRUNO concorda con la necessità di approfondire i termini della questione alla luce della riformulazione della proposta di parere.

Il senatore DI BIAGIO, nell'associarsi alle richieste di approfondimento avanzate, esprime rammarico per l'esclusione dalla composizione della Giunta del proprio Gruppo, che partecipa alla riunione senza diritto di voto.

Il senatore ZANDA, nel lamentare che la discussione odierna è proseguita per quasi due ore senza giungere ad alcuna deliberazione, mette in rilievo come ciò produca effetti politici gravi. Chiede quindi alla Presidenza di compiere una verifica e conseguente modifica sulla composizione della Giunta, con particolare riguardo al rispetto di un criterio di proporzionalità con l'attuale consistenza dei Gruppi parlamentari.

Interviene il senatore CALDEROLI per un richiamo al Regolamento, osservando che la composizione della Giunta per il Regolamento è nella esclusiva disponibilità del Presidente e risponde a criteri di equilibrio mai contestati nella prassi e nelle relazioni parlamentari.

Il PRESIDENTE prende atto delle osservazioni del senatore Zanda. In merito all'interpretazione dell'articolo 97 del Regolamento, chiede se la Giunta ritenga di orientarsi per un rinvio a seguito di ulteriori approfondimenti.

La Giunta conviene sulla necessità di rinvio dell'esame della questione.

La seduta termina alle ore 15,10.

