



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

Resoconti

Allegati

n. 255

3° Supplemento

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di mercoledì 23 luglio 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-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

## GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Mercoledì 23 luglio 2014

### Plenaria

#### 15ª seduta

*Presidenza del Presidente del Senato*  
GRASSO

*La seduta inizia alle ore 11,28.*

Il PRESIDENTE ricorda che la Giunta per il Regolamento è stata convocata in relazione alla presentazione di numerose richieste di votazione a scrutinio segreto su emendamenti al disegno di legge di riforma costituzionale, attualmente all'esame dell'Assemblea.

Dà quindi lettura di una nota, distribuita ai componenti della Giunta, riepilogativa della normativa e della prassi, sia del Senato sia della Camera, sull'ammissibilità dello scrutinio segreto, con specifico riferimento ai disegni di legge costituzionale. Nella suddetta nota sono riportati anche i precedenti di votazioni a scrutinio segreto riguardanti i disegni di legge ordinaria.

Il senatore CALDEROLI, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede di conoscere chi abbia sollecitato la convocazione della Giunta per il Regolamento, atteso che il comma 5 dell'articolo 113 del Regolamento, nel prevedere la possibilità di convocazione della Giunta in materia di voto segreto, presuppone espressamente un incidente sollevato in ordine alla riferibilità della votazione alle fattispecie indicate nel precedente comma 4. Chiede altresì se la questione dell'ammissibilità del voto segreto sia posta in termini generali o con riguardo alle singole richieste.

Il PRESIDENTE precisa che la Giunta è stata convocata in via preventiva, al fine di consentire la definizione di criteri omogenei per la valutazione di una mole così elevata di richieste di scrutinio segreto. Sono state pertanto enunciate, sulla base delle fattispecie ricorrenti, alcune tipologie di richieste di voto segreto e con riguardo a tali categorie, non ai singoli emendamenti, viene richiesta la valutazione dei componenti della Giunta, anche sulla base dei dati preliminarmente forniti nella relazione.

Il senatore CALDEROLI osserva che dalla relazione del Presidente sembrano emergere delle risposte chiare ed inequivocabili alle questioni in esame, ma manifesta il timore che i precedenti ivi richiamati possano essere ribaltati da una decisione non fondata in diritto e conforme alla prassi, bensì di natura eminentemente politica, così alterando la corretta valutazione della Presidenza.

La senatrice DE PETRIS, intervenendo sull'ordine dei lavori, ricorda che nell'ultima seduta della Giunta per il Regolamento erano rimaste sospese e inevase due questioni, entrambe afferenti all'*iter* di riforma costituzionale in corso, la prima sulla sostituzione dei componenti delle Commissioni permanenti e la seconda sulla possibilità di audire nella Giunta il senatore Mario Mauro in merito alla propria sostituzione. Chiede pertanto delucidazioni sul seguito di quell'esame, che risulta prioritario.

Il PRESIDENTE, nel dichiararsi disponibile a riprendere l'esame di tali tematiche, sottolinea l'urgenza e quindi la priorità della questione relativa all'ammissibilità delle richieste di voto segreto, precisando altresì che nella seduta odierna la Giunta svolge una funzione meramente consultiva, senza assumere alcuna deliberazione.

Il senatore PALMA, nel ringraziare il Presidente per la sensibilità dimostrata nella convocazione della Giunta in via preventiva, e dichiarando la propria disponibilità a fornire il proprio contributo consultivo, richiama l'attenzione sulla differenza che intercorre tra un esame della questione in termini generali e la decisione sulle singole richieste, inevitabilmente rimessa al giudizio esclusivo del Presidente.

Il senatore FERRARA osserva che la valutazione da compiere, pur essendo di carattere tecnico-giuridico, assume inevitabilmente anche un significato politico. A tale riguardo, è evidente come minacce e condizionamenti, che rasentano in taluni casi l'attentato alla Costituzione, rendano oltremodo difficili le decisioni in materia e, pertanto, appare doveroso opporsi ai tentativi di sovvertire i precedenti e di negare i principi di legalità costituzionale e dello stato di diritto, diretti a limitare in modo inaccettabile le stesse libertà dei parlamentari. Tali comportamenti ingenerano, pure in chi non ha delle posizioni pregiudizialmente negative sulla riforma, gravi sospetti e forti preoccupazioni sulle reali intenzioni del Governo e sui rischi di possibile autoritarismo. D'altra parte la maggioranza, se è convinta delle proprie ragioni e determinata a raggiungere i propri obiettivi, non dovrebbe temere il voto segreto e cercare di ribaltare la giurisprudenza parlamentare, svalutando così il Parlamento prima ancora della eventuale riduzione dei suoi poteri. Si dichiara, in conclusione, a favore dell'ammissibilità del voto segreto nei termini che il Presidente riterrà di stabilire.

La senatrice DE PETRIS ritiene che la risposta ai quesiti emerga dagli stessi precedenti. In particolare, la decisione della Presidenza Pera, in sede di esame della cosiddetta «*devolution*», ha ammesso il voto segreto in tema di trattamento sanitario obbligatorio in relazione al riparto di competenze tra Stato e Regioni; anche le richieste relative alla tutela delle minoranze linguistiche risultano perfettamente in linea con i precedenti. Con riguardo poi alle richieste di scrutinio segreto relative al procedimento legislativo, appare evidente la rilevanza che tali profili assumono con riferimento alle garanzie dei diritti civili e quindi alla Parte prima della Costituzione, in quanto si rimette alla maggioranza politica di una sola Camera il potere di incidere sulle libertà fondamentali. Nel concordare infine con il senatore Ferrara, non comprende perché la maggioranza debba temere il voto segreto. I precedenti di scrutinio segreto su disegni di legge costituzionale sono assolutamente «in termini» rispetto a quelli del tutto analoghi in corso di valutazione.

Il senatore ZANDA ringrazia il Presidente per aver voluto sentire il parere della Giunta, restando comunque a lui la responsabilità esclusiva di decisione. Svolgendo alcune considerazioni giuridiche di carattere generale, senza entrare nell'analisi delle singole istanze, traccia la distinzione tra due gruppi di emendamenti per cui è stato richiesto il voto segreto: quelli relativi alla tutela delle minoranze linguistiche e quelli concernenti i diritti civili. Sul primo gruppo, ritiene che non possa essere accolta alcuna richiesta, sulla base dell'articolo 113, comma 7, del Regolamento, che prevede un giudizio di prevalenza ai fini della valutazione di ammissibilità dello scrutinio segreto. A tale proposito, richiama ad esempio 1.0.22, a prima firma del senatore Candiani, che presenta evidentemente una portata normativa ben più ampia rispetto alla tutela delle minoranza linguistiche, che appare marginale. Sul secondo gruppo di emendamenti relativi ai diritti civili, richiama la prassi del Senato che ammette il voto segreto solo per gli emendamenti che hanno quale effetto di limitare o comprimere tali diritti, non per quelli che attengono a profili procedurali o a modalità di esercizio. Cita in via esemplificativa l'emendamento 1.1979, sempre a prima firma del senatore Candiani, che concernendo l'attribuzione delle materie di competenza del Senato della Repubblica, dovrebbe essere escluso dal voto segreto.

Il senatore ZELLER, nel ringraziare il Presidente per la precisa documentazione fornita, osserva come l'esame dei casi concreti complichino notevolmente l'applicazione delle disposizioni del Regolamento. Con riferimento all'emendamento 1.0.22, ad esempio, appare chiaro che la tutela delle minoranze linguistiche rappresenta un aspetto secondario, in base al criterio della prevalenza di cui al comma 7 dell'articolo 113, che a suo parere dovrebbe applicarsi non solo al voto finale ma ad ogni emendamento, verificando peraltro la possibilità del voto per parti separate. Sulla seconda categoria di emendamenti, relativa ai diritti civili, i precedenti appaiono non univoci: a tale proposito la Presidenza Pera fu molto

larga nella valutazione delle richieste di voto segreto, mentre l'indirizzo della Presidenza Schifani risulta molto più restrittivo, ammettendolo sono nel caso di limitazione o compressione dei diritti civili.

In conclusione, si dichiara a favore del criterio della prevalenza in materia di tutela delle minoranze linguistiche e per il criterio restrittivo in tema di diritti civili.

La senatrice FINOCCHIARO, nel riprendere la distinzione tracciata dal senatore Zanda, richiama l'attenzione sulla differenza tra le richieste relative alla modifica della Parte prima della Costituzione e quelle concernenti le norme sull'attribuzione delle competenze legislative. A tale riguardo, osserva che l'attinenza alla materia dei diritti civili, di cui al comma 4 nell'articolo 113, non è un concetto strettamente formale, da intendersi come mera citazione, ma riguarda più propriamente lo stesso rilievo che la norma costituzionale attribuisce a tale materia. Pertanto, tutte le volte in cui non vi sia modifica del contenuto o della garanzia del diritto che vada ad incidere sulla Parte prima della Costituzione, non vi è motivo per ammettere il voto segreto. In tal senso depone espressamente la lettera del Regolamento della Camera, ma conclusivamente anche la norma regolamentare del Senato. Nei casi in esame, in effetti, gli emendamenti su cui è stato richiesto il voto segreto, al di là del richiamo testuale alla Costituzione, non appaiono scalfire in alcun modo il contenuto o la garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali e pertanto non giustificano lo scrutinio segreto.

Il senatore CALDEROLI esprime il proprio imbarazzo perché alcuni interventi sembrano negare la stessa esistenza del voto segreto, finendo così per cancellare surrettiziamente le norme regolamentari: proprio per evitare tale rischio, è stata opportuna la convocazione in via preventiva della Giunta per il Regolamento. La valutazione delle richieste, tuttavia, va condotta caso per caso, distinguendo le situazioni strumentali da tutte le altre istanze, in cui deve invece prevalere la garanzia dello scrutinio segreto. A questo proposito, richiamando l'unico precedente di Giunta per il Regolamento in tema di voto segreto, nella XV Legislatura, ricorda che al termine della seduta la Giunta non assunse una espressa deliberazione, ma delegò la Presidenza ad assumere le decisioni caso per caso sulle richieste. Allo stesso modo, anche in questa occasione, a suo giudizio la seduta non può che chiudersi con una delega piena al Presidente del Senato a stabilire l'ammissibilità delle richieste in base alle circostanze concrete.

Passando agli esempi riportati, si dichiara stupito delle considerazioni di alcuni colleghi sull'emendamento 1.0.22, in quanto la tutela della rappresentanza delle minoranze linguistiche, in caso di riduzione del numero dei deputati, non costituisce affatto un profilo secondario o strumentale rispetto alla disposizione. Con riguardo all'emendamento 1.1979, fa presente che la richiesta risulta sovrapponibile a numerosi precedenti; comunque, in tema di attribuzione delle competenze legislative, occorre valutare la possibilità di procedere alla votazione per parti separate.

Aggiunge che il richiamo all'articolo 113, comma 7, del Regolamento, avanzato dai senatori Zanda e Zeller, è palesemente errato, perché la disposizione riguarda esclusivamente ed espressamente la votazione finale del disegno di legge nel suo complesso.

In conclusione, ritiene che la Giunta non debba esprimersi con un voto di chiara valenza politica, ma rendere un parere tecnico al Presidente, al quale è delegata, da ultimo, la decisione.

Interviene il senatore PALMA per effettuare due precisazioni: con riguardo alle affermazioni dei senatori Zanda e Zeller, fa presente che il comma 7 dell'articolo 113 del Regolamento si riferisce, in modo espresso, esclusivamente alla votazione finale e rappresenta una clausola di salvaguardia volta ad evitare che profili marginali rispetto al complesso normativo determinino lo scrutinio segreto sull'intero disegno di legge. Lo scrutinio segreto sui singoli emendamenti è invece disciplinato dal precedente comma 4 dell'articolo 113, che risulterebbe arbitrariamente modificato se ad esso si applicasse il criterio della prevalenza, relativo ad altra fattispecie e sorretto da una differente *ratio* normativa. In relazione all'intervento della senatrice Finocchiaro, rileva come l'esame dei profili relativi alla Parte seconda della Costituzione non escluda affatto la compressione dei diritti civili di cui alla Parte prima. Tale affermazione è giuridicamente e costituzionalmente infondata.

In sintesi, con riferimento alle richieste relative alla tutela delle minoranze linguistiche, ritiene che il voto segreto debba essere in linea di principio sempre ammesso, mentre per le altre ipotesi debba compiersi una valutazione caso per caso in base alla strumentalità o meno della richiesta, concordando sul punto con la posizione del senatore Calderoli.

Il senatore BRUNO richiama, sul tema dello scrutinio segreto, il precedente rappresentato dalla decisione sulla decadenza del senatore Berlusconi, che ha costituito una grave e palese forzatura nell'applicazione della disciplina in oggetto. Di conseguenza il proprio Gruppo non ritiene più così rilevante la tematica, propendendo per la non applicazione del voto segreto.

Il senatore TORRISI, nel premettere che non ha approfondito sotto il profilo tecnico-giuridico la questione, dichiara di manifestare una posizione essenzialmente politica. Al riguardo, ritiene che sulle modifiche costituzionali debba essere assicurata la massima trasparenza, in modo che ciascun parlamentare assuma una posizione chiara nei confronti del Paese, fatte salve le prerogative spettanti al Presidente del Senato.

In conclusione esprime una posizione favorevole al voto palese.

Il senatore SANTANGELO ricorda preliminarmente come il Gruppo del Movimento 5 Stelle sia, in linea di principio, favorevole al voto palese. E in questo senso rammenta come sia stata depositata una proposta di modifica del Regolamento volta ad eliminare del tutto la previsione

dello scrutinio segreto. Peraltro, essendo ancora in vigore un Regolamento che garantisce per talune fattispecie lo scrutinio segreto, ritiene che tali disposizioni, in base al principio di legalità, debbano trovare integrale applicazione.

Il senatore BUCCARELLA, a proposito delle affermazioni di alcuni colleghi, ricorda come nel caso concernente la decadenza del senatore Berlusconi si sia discusso dell'applicazione del comma 3 e non del comma 4 dell'articolo 113 del Regolamento. Con riferimento all'intervento della senatrice Finocchiaro, ritiene che anche l'attribuzione delle competenze legislative possa effettivamente comprimere il contenuto o le garanzie attinenti ai diritti civili, concordando sul punto con la posizione del senatore Calderoli.

La senatrice LANZILLOTTA premette che la decisione sulle richieste di voto segreto non potrà che essere presa dal Presidente caso per caso e, pertanto, l'attuale esame deve limitarsi a fornire alcuni orientamenti in ordine ai criteri generali di valutazione delle istanze.

La decisione, in ogni modo, dovrà contemperare l'esigenza di tutelare lo scrutinio segreto con la garanzia del voto palese sulle deliberazioni relative all'ordinamento della Repubblica: si tratta di un delicato bilanciamento tra due esigenze altrettanto rilevanti. Ritiene, in generale, che gli emendamenti relativi alla tutela delle minoranze linguistiche possano essere votati con scrutinio segreto, ma prestando massima attenzione a richieste puramente strumentali e fatta salva nei casi dubbi la verifica della possibilità del voto per parti separate. Con riferimento agli emendamenti relativi ai diritti civili, sottolinea il dato testuale del comma 4 dell'articolo 113, che parla di «rapporti civili ed etico-sociali», riferendosi pertanto, a suo giudizio, alla disciplina sostanziale dei diritti e non ai profili meramente formali o al procedimento legislativo, tenuto anche conto che la riforma costituzionale configura un Senato delle autonomie e non delle garanzie.

Il senatore RUSSO osserva che la Giunta per il Regolamento, pur essendo un organo prettamente tecnico, assume decisioni destinate ad acquisire anche valenza politica, ed è evidente che molte richieste hanno lo scopo di mettere in difficoltà la maggioranza parlamentare. Le richieste di voto segreto risultano, comunque, in gran parte forzate, in quanto non direttamente attinenti ai rapporti di cui alla Parte prima della Costituzione. Per il resto, si rimette alla valutazione del Presidente nei pochi casi in cui non sia incontrovertibile il voto palese.

La senatrice BERNINI concorda con le valutazioni espresse dal senatore Bruno: comunque, non avendo avuto la possibilità di esaminare nel dettaglio le richieste di voto segreto, si rimette alla valutazione del Presidente caso per caso. Peraltro, essendosi svolto a scrutinio palese il voto



sulla decadenza del senatore Berlusconi, la questione dell'ammissibilità del voto segreto risulta a questo punto perdere significato.

Interviene il senatore CALDEROLI, il quale giudica corretto l'argomento che richiama l'esigenza di tutelare anche il voto palese. Tuttavia già il comma 6 dell'articolo 113 del Regolamento enuclea specificamente le ipotesi in cui non è ammesso in alcun caso il voto segreto. Fa inoltre presente che il riferimento ai rapporti civili ed etico-sociali non comprende la tutela delle minoranze linguistiche, per la quale il comma 4 dell'articolo 113 utilizza, secondo lo stesso tenore letterale, una distinta espressione di portata più ampia e diretta.

La senatrice DE PETRIS, richiamandosi ai precedenti, ribadisce come non sia affatto indifferente l'attribuzione della competenza legislativa, ad esempio in tema di libertà religiosa, ad una sola Camera o ad entrambi i rami del Parlamento, ai fini della tutela delle libertà e dei diritti fondamentali. A tale proposito, è da tenere presente anche l'introduzione, nella riforma costituzionale in discussione, della corsia preferenziale in Parlamento dei provvedimenti indicati dal Governo. La decisione spetterà in conclusione al Presidente, ma le numerose richieste di scrutinio segreto non si possono in alcun modo ridurre a mero ostruzionismo, ma derivano dalla complessità delle materie trattate e dalle varie e plurali sensibilità che vengono in rilievo e sono meritevoli di tutela.

Il PRESIDENTE, nel ringraziare i componenti della Giunta per il loro importante contributo, riassume le posizioni emerse nel dibattito, che rappresentano utili elementi di valutazione e di orientamento per le decisioni che verrà ad assumere la Presidenza sull'ammissibilità delle richieste del voto segreto.

La Giunta per il Regolamento conviene all'unanimità di rimettere ogni valutazione sull'ammissibilità delle votazioni a scrutinio segreto alle determinazioni della Presidenza.

*La seduta termina alle ore 13,30.*





