

**GIUNTA PER IL REGOLAMENTO**  
**MARTEDI' 15 OTTOBRE 2013**  
**6<sup>a</sup> seduta**

*Presidenza del Presidente del Senato*  
**GRASSO**

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

**SEGUITO DELLA DISCUSSIONE SULLA RIFORMA DEL  
REGOLAMENTO DEL SENATO**

Il PRESIDENTE introduce i lavori rivolgendo un saluto di benvenuto alla senatrice Lanzillotta e al senatore Santangelo entrati a far parte della Giunta per il Regolamento in sostituzione, rispettivamente, dei senatori Della Vedova e Giarrusso.

Ricorda che nella seduta del 19 giugno scorso, erano stati designati quali relatori sulle proposte di modifica del Regolamento del Senato, i senatori Finocchiaro, Bruno e Calderoli.

Comunica che risultano sino ad ora pubblicati diciannove documenti volti a modificare il Regolamento del Senato; inoltre sono pervenute, sotto forma di emendamenti modificativi del Documento n. 3, due proposte a firma della senatrice De Monte, in materia di criteri di formazione dei Gruppi parlamentari e di composizione del Consiglio di Presidenza con fissazione di un numero massimo di Senatori Segretari.

Informa infine i componenti della Giunta che è stata preannunciata la presentazione di un'ulteriore proposta di modifica regolamentare a prima firma del senatore Bruno. Chiede quindi ai relatori se intendano prendere la parola.

La senatrice FINOCCHIARO, riservandosi di illustrare nel merito le proposte di modifica del Regolamento presentate in seguito all'ultima seduta della Giunta, si sofferma brevemente sull'esigenza, che traspare chiaramente da molti dei Documenti presentati, di valutare l'introduzione di taluni istituti disciplinati dal Regolamento della Camera dei deputati, il cui rendimento meriterebbe di essere valorizzato anche in questa Assemblea. In generale, uno degli obiettivi della riforma dovrebbe essere quello di individuare le "migliori pratiche regolamentari" non trascurando, tuttavia, che alcune questioni si profilano sin da ora come urgenti. Cita, tra le altre, l'esigenza di porre mano all'attuazione regolamentare della Legge costituzionale n. 1 del 2012, in materia di equilibrio di bilancio. Non a caso, norme volte ad istituire l'Ufficio parlamentare di bilancio sono rintracciabili in almeno due delle proposte all'attenzione della Giunta e cioè il Documento n. 3, a prima firma del senatore Zanda e il Documento n. 14, a prima firma della senatrice Lanzillotta.

Dopo una breve interlocuzione del PRESIDENTE, la senatrice FINOCCHIARO rileva come, oltre alla proposta n. 10 avanzata dai senatori appartenenti al Gruppo del Movimento 5 Stelle, altre iniziative di modifica regolamentare rechino norme riguardanti le modalità di votazione in Assemblea; in particolare, la proposta n. 19 ha diretta

attinenza ai metodi di voto sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di cui all'articolo 66 della Costituzione. Non mancano, poi, proposte modificative che incidono direttamente sui sistemi di votazione e i criteri di calcolo degli astenuti.

Il senatore CALDEROLI, anch'egli riservandosi di svolgere un'illustrazione più completa e approfondita sulle proposte di modificazione regolamentare già poste all'esame della Giunta, si sofferma su alcune questioni che attengono al metodo per proseguire fruttuosamente nel procedimento di modifica del Regolamento. Innanzitutto, appare opportuno selezionare i profili sui quali riscontrare eventuali convergenze tra più proposte, individuando soluzioni che conducano a uno sveltimento e a una semplificazione dei lavori dell'Assemblea e degli altri Collegi del Senato. Ma questo approccio pragmatico e funzionale alla revisione regolamentare non potrà non tener conto delle procedure di revisione costituzionale che, proprio nella giornata di oggi, sembrano prendere corpo all'orizzonte della Legislatura. Del resto, il ruolo del Senato sarà senz'altro coinvolto nell'eventuale modifica del testo costituzionale, il che implica di ricondurre i lavori della Giunta nella giusta prospettiva di consonanza con il progetto di innovazione della Carta fondamentale.

Il senatore ZANDA ricorda ai presenti come l'iniziativa di riforma sistematica del Regolamento del Senato a sua prima firma rispecchi i contenuti di simili documenti presentati nel corso della XVI, della XV e della XIV Legislatura, ma mai compiutamente esaminati. Non vi è del resto da andare tanto a ritroso nella storia dei lavori parlamentari per rinvenire, nell'attesa delle sempre rinviate riforme costituzionali, uno dei fattori che hanno sovente condotto allo stallo delle novelle regolamentari. Per questo ritiene che si debba certamente individuare nelle proposte di modifica adatte a migliorare nell'immediato la fruibilità delle procedure parlamentari, le priorità di esame della Giunta per il Regolamento.

Prosegue rilevando come il Documento n. 16 a prima firma del senatore Santangelo ponga all'attenzione di questa Giunta, tra le altre questioni, quella della modalità di voto in Assemblea sulle conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità sulle elezioni contestate. In proposito, precisa di non ritenere auspicabile una modifica regolamentare che intervenga alla vigilia del voto sull'elezione contestata del senatore Berlusconi. Tuttavia, considera logico che si possa svolgere un attento esame dei criteri interpretativi del Regolamento del Senato e in particolare un vaglio accurato sull'alternativa tra l'applicazione delle votazioni a scrutinio segreto o palese, ai sensi dell'articolo 113 del Regolamento. Precisa, infine, che la scelta di un'opzione interpretativa o dell'altra andrà effettuata dalla Giunta per il Regolamento al riparo da ogni risvolto di natura politica, ponendo nel giusto rilievo le argomentazioni puramente giuridiche alla base della valutazione sui limiti del ricorso al voto segreto in Assemblea.

Il senatore BRUNO rileva come, anche tenendo conto dei sintetici rilievi preliminari svolti dalla senatrice Finocchiaro, le diciannove proposte di modifica regolamentare all'attenzione della Giunta investano problemi assai vasti e offrano soluzioni variegata a molti dei principali problemi emersi dalla quotidiana pratica delle procedure parlamentari.

Sembra dunque opportuno svolgere un'istruttoria accurata ed approfondita, affinché non si smarrisca l'opportunità di un intervento equilibrato in cui il rafforzamento degli istituti di garanzia conviva con l'eventuale riscrittura del ruolo del Governo in Senato; perché la rivisitazione delle regole sulla programmazione dei lavori possa trovare un bilanciamento con le eventuali novità in punto di proposte emendative, di istruttoria legislativa, di procedimenti d'urgenza e di certezza dei tempi d'esame.

D'altra parte, tutte le proposte di portata sistematica (la numero 3, a firma dei Senatori del Partito Democratico, la numero 19, a firma del senatore Buemi ed altri, la numero 8, presentata dalla senatrice Lanzillotta ed altri) si configurano come vere e proprie opere di rivisitazione sistemica del Regolamento.

Anticipa poi che anche il Documento avanzato dai Senatori del Gruppo del Popolo della Libertà e che Egli stesso ha sottoscritto, non manca di offrire risposte su tutto il fronte delle riforme necessarie e degli opportuni ritocchi al Regolamento, così da tutelare le esigenze di un Senato efficiente, moderno, capace di decidere ma sempre adatto ad offrire garanzie ai gruppi parlamentari.

In definitiva, il collegio dei relatori si trova di fronte a materie di assoluta delicatezza e complessità, quali le regole riguardanti la composizione e le competenze delle Commissioni, le norme volta a contenere gli eccessi di frammentazione dei Gruppi, ma anche il regime di prevalenza, preclusione e primazia tra emendamenti, nonché l'introduzione di corsie preferenziali in favore del Governo e di altri soggetti istituzionali.

Si avverte anche l'esigenza - anch'essa colta già dalla senatrice Finocchiaro - di non trascurare l'attuazione regolamentare della riforma introdotta con la legge costituzionale numero 1 del 2012, in materia di "equilibrio di bilancio". Non pare vi siano le condizioni, comunque, per avviare la riforma delle Commissioni, dell'organizzazione dei lavori oppure per approvare la riscrittura delle regole di garanzia sulle votazioni, separando gli ambiti di esame o concedendosi fughe in avanti o soluzioni repentine in un settore o nell'altro del sistema regolamentare.

Per questo, richiamandosi all'esigenza di un lavoro il più possibile equilibrato e completo sui vari Capi del nostro Regolamento, e riservandosi di poter svolgere una più accurata disamina del complesso delle proposte avanzate, molte delle quali - lo ribadisce - ricche di spunti meritevoli della massima considerazione, auspica che si possa intensificare un costruttivo confronto con i colleghi relatori e, in generale, con tutti i componenti della Giunta. Si dovrà altresì tenere conto della direzione imboccata dal procedimento di revisione costituzionale alle porte, nonché dei lavori che stanno avendo luogo, parallelamente, per la modifica del Regolamento presso l'altro ramo del Parlamento.

Ha quindi la parola il senatore BUCCARELLA, il quale chiede che la Giunta possa prendere in considerazione una proposta di parere di cui dà lettura. Con tale proposta si avanza un'interpretazione, in base al disposto dell'articolo 113 del Regolamento, secondo cui le votazioni sulle conclusioni della Giunta delle immunità in materia di elezioni contestate, non ricadono nel novero delle votazioni riguardanti persone e vengono quindi poste ai voti mediante scrutinio palese.

Anche la senatrice DE PETRIS si dice convinta in via generale che non sia opportuno

procedere a modifiche del Regolamento del Senato alla vigilia del voto che potrebbe dar luogo alla decadenza dal seggio parlamentare del senatore Berlusconi. Tuttavia, l'interpretazione dell'articolo 113 del Regolamento - il quale dispone la votazione a scrutinio segreto per le materie comunque riguardanti persone - non le pare debba spingere fuori dall'ambito applicativo del voto palese la decisione d'Aula sulle elezioni contestate. E infatti non si tratta in simili circostanze di questioni che concernono le persone, ma viene in rilievo, più che altro, la tutela dell'organo parlamentare in quanto tale, del suo *plenum*, e della legittima costituzione del Senato. A suo giudizio si tratta, in tali evenienze, di verificare la sussistenza dei requisiti di legge necessari a far parte del Senato, indipendentemente dalle qualifiche e dalle vicissitudini personali del singolo parlamentare coinvolto nelle procedure di contestazione dell'elezione o colpito da incompatibilità o ineleggibilità sopravvenuta.

Su quest'ultimo argomento ha quindi la parola il senatore CALDEROLI il quale, pur premettendo di non voler affatto introdurre una discussione che non è all'ordine del giorno della Giunta, rileva come il dettato regolamentare dell'articolo 113, comma 3, si segnali per una rilevante differenza rispetto all'omologa norma in vigore presso la Camera dei deputati. Infatti, nella disposizione citata si legge: «sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni comunque riguardanti persone e le elezioni mediante schede». La presenza dell'avverbio sta a testimoniare, a suo parere, la larghezza del presidio garantista in favore dei diritti del singolo, il che non è specularmente rinvenibile nel Regolamento della Camera, il cui articolo 49 non reca la medesima dizione e pertanto viene interpretato in chiave restrittiva. Oltre a questo rilievo, occorre poi prendere in considerazione il richiamo di cui all'articolo 113, comma 5, a quelle materie in presenza delle quali è ammesso il voto segreto su richiesta di venti Senatori. In particolare, la vicenda del senatore Berlusconi, sulla quale l'Aula sarà chiamata ad esprimersi prossimamente, pone all'attenzione dell'Assemblea il rispetto della disposizione di cui all'articolo 25, comma 2, della Costituzione secondo il quale: «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Il senatore PALMA condivide pienamente i rilievi preliminari svolti dal senatore Calderoli e sottolinea come l'avverbio che si legge nel testo dell'articolo 113, comma 3, risulti decisivo per considerare nel senso più ampio possibile il rispetto del principio di tutela della libertà di coscienza del singolo parlamentare quando vengono in gioco le questioni concernenti le persone. Dunque non solo la *ratio* storica alla base della norma del voto segreto su persone, ma anche il dato letterale, fanno propendere in modo netto per mantenere una prassi che, al momento, non gli risulta abbia sofferto eccezioni. Anche qualora si ritenesse di dare ingresso, in una futura istruttoria della Giunta, all'ipotesi esegetica avanzata dai Senatori del Gruppo Movimento 5 Stelle, gli pare imprescindibile prendere atto di quanto premesso dai senatori Zanda e De Petris, i quali si sono dichiarati entrambi contrari ad espresse modifiche "in corsa" delle norme riguardanti il voto segreto sulle conclusioni della Giunta delle immunità in materia di elezioni contestate. In proposito, parrebbe ben strano capovolgere anche solo gli orientamenti interpretativi sull'articolo 113, alla vigilia della deliberazione dell'Aula sulla vicenda relativa al senatore Berlusconi, poiché anche tale decisione sfocerebbe in

un mutamento regolamentare *contra personam*, di tenore non dissimile da quello che sortirebbe un'espressa novella del Regolamento del Senato.

Il senatore FERRARA ritiene che le differenze in materia di votazione a scrutinio segreto tra Camera e Senato affondino tra l'altro le radici in ragioni costituzionali sottese alla regionalità del voto per l'elezione della Camera alta, all'età dell'elettorato attivo e passivo che distingue il Senato dalla Camera dei deputati e alla ormai antica distonia nel criterio di computo degli astenuti presso le due Assemblee. Non stupisce dunque che il tenore dell'articolo 113 in punto di votazioni a scrutinio segreto copra una latitudine più ampia rispetto all'omologa norma presente nel Regolamento della Camera; né poi si può alludere al mutamento interpretativo che portò la Giunta per il Regolamento ad applicare lo scrutinio palese alle votazioni sulle autorizzazioni a procedere, nel 1993. A quel tempo, infatti, stava prendendo corpo la modifica dell'articolo 68, mentre le condizioni attuali non giustificerebbero in alcun modo improvvisi mutamenti interpretativi; neppure, infine, si può accostare la materia regolata dall'articolo 66 della Costituzione a quella disciplinata dallo stesso articolo 68 in materia di immunità parlamentari. Se per le fattispecie comprese nella seconda norma si è potuto in qualche modo ricondurre le votazioni al rapporto tra il Senato e l'autorità giudiziaria - cioè al rapporto tra organi istituzionali -, un'identica linea interpretativa in punto di elezioni contestate non troverebbe giustificazione alcuna.

Al senatore ZELLER paiono condivisibili le considerazioni da più parti svolte sulla inopportunità di procedere alle modifiche di regole poste a garanzia di procedimenti in corso, sui quali l'Aula si appresta ad assumere determinazioni definitive. In questa logica ritiene opportuno che alla luce di un'attenta istruttoria si delineino le prassi interpretative sinora invalse riguardo l'applicazione dell'articolo 113, comma 3, alle votazioni sulle elezioni contestate; infatti, anche un'improvvisa modifica interpretativa e di prassi che si ponga in contraddizione con i precedenti stratificatisi nel tempo, non gli apparirebbe meritevole di condivisione.

La senatrice BERNINI non ravvisa gli estremi per improvvisi scarti di interpretazione rispetto all'orientamento secondo il quale le deliberazioni sulla conclusione della Giunta in materia di elezioni contestate, debbano ritenersi "riguardanti persone" e, come tali, da sottoporre allo scrutinio segreto. Anticipando argomenti che potranno essere eventualmente confermati alla luce di ulteriori approfondimenti, rileva come dietro all'esegesi che esclude il voto palese in materia di elezioni contestate ci sia, da un lato la protezione dell'articolo 67 in punto di divieto di mandato imperativo; dall'altro, la tutela dei diritti fondamentali della persona che, non a caso, sono richiamati, per la loro natura imprescrittibile, irrinunciabile e indisponibile, dall'articolo 113, comma 5. Quest'ultimo, come è stato opportunamente ricordato anche dal senatore Calderoli, non manca di richiamare l'articolo 25 della Costituzione il quale, a sua volta, nel secondo comma, fissa la regola della irretroattività delle norme penali che va a rafforzare il più generale principio di legalità. Inoltre, anche la senatrice BERNINI non ritiene trascurabile l'argomento letterale rinvenibile nell'articolo 113, laddove tale norma impone lo scrutinio segreto sulle votazioni "comunque riguardanti persone".

Il PRESIDENTE, preso atto degli elementi emersi nel corso del dibattito propone che la Giunta prosegua nell'esame complessivo delle proposte di modifica regolamentare valorizzando gli spunti di metodo e gli inviti alla concretezza espressi, in particolare, dai relatori. Sembra opportuno poi riservare ad un separato esame della Giunta l'orientamento interpretativo da seguire sulle modalità di votazione delle proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta delle elezioni, ai sensi dell'articolo 135-ter, secondo comma. In tale sede potrà essere presa in considerazione anche la proposta di parere avanzata dai senatori Santangelo e Buccarella nel corso della seduta odierna. Al riguardo, raccogliendo un ulteriore invito a svolgere i necessari approfondimenti avanzato dal senatore Palma, il PRESIDENTE propone che i senatori Russo e Bernini istruiscano la questione interpretativa citata, conducendo anche una disamina della prassi seguita in Senato sino ad ora. Su tale tema, tutti i componenti della Giunta saranno messi in condizione di partecipare ai lavori avendo a loro volta contezza di tali approfondimenti con il debito anticipo. Propone sin da ora che una prossima seduta della Giunta per il Regolamento possa aver luogo martedì 29 ottobre, alle ore 15.

La Giunta prende atto.

*La seduta termina alle ore 16,10.*