



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 388
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 21 dicembre 2010

INDICE**Giunte**

Regolamento	Pag. 3
-----------------------	--------

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Io Sud, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-Io Sud-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Martedì 21 dicembre 2010

11^a seduta

Presidenza del Presidente del Senato

SCHIFANI

La seduta inizia alle ore 21,15.

PARERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 18, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO

Introduce i lavori il PRESIDENTE il quale ricorda che, come preannunciato in Assemblea, la Giunta per il Regolamento è stata convocata alla voce per fornire un parere al Presidente – ai sensi dell'articolo 18, comma 3, del Regolamento – in relazione a una questione sollevata durante l'esame del disegno di legge in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario (A.S. 1905-B).

È stato infatti denunciato il contrasto logico-normativo tra l'articolo 6 e l'articolo 29 del provvedimento. Da più parti politiche, si chiede di riconoscere tale contrasto e di porvi rimedio con gli strumenti procedurali a disposizione della Presidenza.

Il quesito che in tal modo si pone è se e quali poteri abbia la Presidenza per intervenire sul testo legislativo all'esame dell'Assemblea. Da un esame complessivo del Regolamento non sembra che emergano poteri presidenziali idonei a risolvere la questione prospettata.

Infatti, anche ammesso che la Presidenza possa valutare il contrasto fra le disposizioni del testo, la stessa non potrebbe comunque:

a) dichiarare lo stralcio di alcune di queste disposizioni dal momento che lo stralcio di parti del testo è previsto solo in ipotesi eccezionali e mai in relazione all'articolato trasmesso dalla Camera dei deputati (ai sensi dell'articolo 126, comma 3, per il disegno di legge finanziaria; ai sensi dell'articolo 126-bis, comma 2-bis, per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica);

b) dichiarare l'inammissibilità di talune disposizioni, perché anche queste ipotesi sono del tutto eccezionali (articolo 126-bis, comma 2-*quater*, per i disegni di legge collegati; articolo 144-bis, comma 4, per il disegno di legge comunitaria);

c) dichiarare d'ufficio eventuali preclusioni perché, a norma dell'articolo 97, comma 2, la preclusione (o, per meglio dire, l'inammissibilità per preclusione) riguarda soltanto ordini del giorno, emendamenti e proposte in contrasto con precedenti deliberazioni del Senato. La preclusione, cioè, non può operare tra gli articoli del disegno di legge. Non è un caso che, in quaranta anni di vigenza del Regolamento, non sia mai stata dichiarata la preclusione di un articolo di un disegno di legge; né ciò potrebbe avvenire conferendo un senso ampio all'espressione «proposta» (contenuta nel citato articolo 97, comma 2) perché questa, nel Regolamento, ha un significato tecnico e non generico (come si evince dagli articoli 50, comma 1 e 105).

In passato, peraltro, ambiguità sorte per contrasto tra disposizioni del testo sono state considerate questioni di merito, e quindi sottoposte al voto dell'Assemblea.

Del resto, nell'impossibilità – pratica o politica – di modificare il testo e rinviarlo alla Camera, il Governo si è talvolta riservato di intervenire con provvedimento successivo. Si può ricordare, a questo proposito, la vicenda del cosiddetto «emendamento Fuda», poi confluito nel testo della legge finanziaria per l'anno 2007.

Svolta questa necessaria premessa al fine di inquadrare la questione in termini generali, la Presidenza chiede ai componenti della Giunta di esprimere il proprio avviso sul tema prospettato.

Ha per primo la parola il senatore CECCANTI, secondo il quale la soluzione al problema illustrato dal Presidente può rinvenirsi nell'articolo 8 del Regolamento del Senato. Tale disposizione costituisce il fondamento dei poteri impliciti presidenziali che costituiscono il più classico degli istituti di chiusura del sistema regolamentare. Inoltre, la potenziale antinomia normativa tra due disposizioni contenute nel testo di un medesimo disegno di legge va risolta regolando l'ordine delle votazioni in modo tale da evitare che l'Assemblea si esprima con due volizioni contraddittorie, prima approvando una certa norma modificativa e poi disponendone l'abrogazione. Conclude osservando che ove non si percorresse questa via e l'Assemblea approvasse, nel caso di specie, prima l'articolo 6 nel suo complesso e in seguito l'articolo 29 di contenuto antitetico, si incorrerebbe inevitabilmente in un insanabile conflitto di volontà e quindi in un atto legislativo viziato da evidente irragionevolezza intrinseca.

Interviene quindi il senatore BOSCATTO il quale si limita a rilevare, in piena assonanza con quanto premesso dal Presidente del Senato, come la lettera e l'interpretazione del secondo comma dell'articolo 97 del Rego-

lamento impongano di sanzionare l'inammissibilità dei soli emendamenti, degli ordini del giorno o, più generalmente, delle proposte, qualora queste si pongano in contraddizione con altre deliberazioni già adottate dal Senato. Risulta chiaro, dunque, che tali declaratorie di inammissibilità non possono avere riguardo a parti di testo, specialmente poi quando questo è frutto diretto della deliberazione della Camera dei deputati.

Ha poi la parola il senatore ZANDA secondo il quale il problema sottoposto dal Presidente all'attenzione della Giunta per il Regolamento assume connotati squisitamente politici, giacché sembra palese che i Gruppi di maggioranza intendono lasciare in vita una contraddizione normativa presente nel testo, pur di evitare l'ulteriore esame del disegno di legge da parte della Camera dei deputati. Che poi il Governo abbia prospettato in Aula l'ipotesi di un intervento correttivo da inserirsi in altro provvedimento futuro, costituisce semplicemente la dimostrazione di questa situazione di blocco politico che si risolve, in definitiva, in una rinuncia a porre rimedio ad un vizio del provvedimento legislativo. Inoltre, premesso che ogni riferimento alla vicenda connessa con il cosiddetto «emendamento Fuda» appare assolutamente non conferente, l'intervento prospettato dal Governo denota, a suo parere, un disordine e un'incoerenza di fondo nell'intendere il ruolo dell'Esecutivo nel procedimento legislativo. A fronte di questi rilievi il parere che la Giunta potrà rendere non gli appare comunque in grado di risolvere la situazione venutasi a determinare nel corso dei lavori dell'Assemblea.

La senatrice DELLA MONICA si domanda se non possa farsi ricorso, ai sensi dell'articolo 100, comma 5, del Regolamento, alla facoltà di ammettere la presentazione di ulteriori emendamenti volti a porre rimedio all'antinomia tra l'articolo 6 e l'articolo 29 del testo del disegno di legge all'esame dell'Assemblea.

Dopo un breve intervento chiarificatore del PRESIDENTE circa l'impossibilità di dare ingresso a nuove proposte emendative ai sensi dell'articolo 100, comma 5, del Regolamento, la senatrice DELLA MONICA conclude il proprio intervento osservando come l'impraticabilità di ricorrere all'istituto cui ha fatto menzione conferma che non può non trovarsi uno strumento adeguato per correggere il vizio del procedimento legislativo, poiché ciò, in ultima analisi, significherebbe abdicare all'esercizio della funzione di legislatore che l'articolo 70 della Costituzione conferisce alle Camere.

Secondo il senatore CARUSO si potrebbe, in ipotesi, far riferimento all'articolo 103 del Regolamento del Senato il quale, con la previsione delle correzioni di forma e del coordinamento finale, può costituire l'istituto di chiusura tanto invocato nel corso dei lavori d'Aula e invano ricercato da alcuni dei senatori intervenuti in precedenza.

Dopo una breve puntualizzazione dal parte della senatrice FINOCCHIARO, volta a sottolineare come l'attuale formulazione del testo del disegno di legge presenti una contraddizione logica irriducibile, se non per la ragionevole via dell'accoglimento di una puntuale proposta emendativa, interviene il senatore QUAGLIARIELLO. Questi chiarisce in via preliminare che, ove si sostenesse l'obbligo di intervenire su un'asserita incoerenza di un testo votato dall'altra Camera, si finirebbe con garantire a quest'ultima la possibilità di riservarsi, sempre e comunque, un ulteriore esame del disegno di legge, con l'inserimento di disposizioni emulative all'interno del testo, al solo fine di obbligare l'altro ramo del Parlamento a porvi rimedio e a modificarlo. Il che appare quantomeno distorsivo.

La questione che si è posta oggi – scomponibile in una sua parte giuridica e formale ed in un'altra squisitamente politica – attiene al testo approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso da quel ramo del Parlamento al Senato. Da un'attenta lettura del provvedimento medesimo si evince una parziale e formale contraddizione tra quanto disposto all'articolo 6 e quanto è invece contenuto nell'articolo 29 del disegno di legge. In particolare, mentre con l'articolo 6, comma 5, la Camera dei deputati ha voluto novellare una parte della disposizioni sull'attribuzione del titolo di professore aggregato, con l'articolo 29 sembrerebbe volersi l'abrogazione espressa di quella stessa disposizione. Tuttavia, pur riconoscendosi un certo grado di ambiguità, la Presidenza, nel corso della seduta, si è soltanto limitata a quanto di propria competenza e cioè ad affermare che la compresenza di queste due disposizioni nel testo non è tale da implicare una preclusione sulla votazione dell'articolo 29, una volta in ipotesi approvato l'articolo 6.

Ora, nel momento in cui l'Assemblea procederà ad esprimersi sull'intero articolo 6, manifesterà una chiara volontà in materia di disciplina dell'attribuzione del titolo di professore aggregato, pur incorrendo, a tutto concedere, in una norma ultronea, ma non certamente oscura o contraddittoria. Pare al senatore Quagliariello che sia impregiudicata la facoltà, da parte del Governo, di proporre e sostenere, in futuro, eventuali interventi normativi volti a tornare sull'argomento; ma ciò al fine di rendere la disciplina ancora più lineare e migliorare, al limite, la qualità normativa di questa parte del testo.

Conclude rilevando come sia comprensibile che il senatore Zanda rinvenga connotati politici di rilievo nella vicenda sottoposta all'attenzione di questa Giunta; tuttavia, non gli appare esservi terreno per invocare soluzioni necessitate da parte della Presidenza che trovino un fondamento nel Regolamento di questa Assemblea.

La senatrice FINOCCHIARO ritiene le argomentazioni esposte dal senatore Quagliariello sottili ma non convincenti. Osserva quindi che, a dar credito ad alcuni degli interventi svolti, si dovrebbe credere che la forza numerica dei gruppi di maggioranza possa disporre della regolarità del procedimento legislativo. Peraltro, se già questo appare illogico, lo è ancor più l'ipotesi che possa essere il Governo a trovare la soluzione ad

anomalie derivanti dall'approvazione di un disegno di legge delle quali si abbia anticipata consapevolezza. A ben vedere, le soluzioni prospettate, anche in questa seduta della Giunta, si richiamano ad una concezione dell'indirizzo politico di maggioranza che diviene il dominatore del procedimento legislativo, della sua regolarità e non solo dei suoi tempi.

Il PRESIDENTE si sofferma brevemente sul rilievo svolto dal senatore Caruso in merito alla possibile applicazione dell'articolo 103 del Regolamento alla circostanza sottoposta all'attenzione della Giunta. A suo giudizio, la stessa esistenza di questa norma sembra dimostrare che non vi è un potere ulteriore del Presidente di incidere sul testo sovrapponendosi all'istituto del coordinamento che, invece, il Regolamento delinea come un potere diffuso e garantista: spettante cioè a ciascun senatore, e finalizzato alla tutela del buon andamento del procedimento legislativo, anche attraverso la correzione finale del suo esito.

Ha quindi la parola il senatore DIVINA, il quale ritiene che, pur nella indubbia complessità del problema in esame, i rilievi da ultimo svolti dal Presidente appaiono condivisibili. Infatti, la Presidenza non sembra disporre di poteri ulteriori rispetto a quelli che il Regolamento disciplina negli articoli 97 e 103. Oltre i limiti della loro applicabilità, si entra nella sfera del politicamente rilevante, fermo restando che le votazioni che danno corpo all'atto legislativo nella sua interezza, possono pur sempre rivelarsi imperfette o, talvolta, anche costituzionalmente illegittime. Tuttavia, questa constatazione non può portare a teorizzare obbligatorie interventi di correzione testuale al di là delle due soluzioni tipiche che l'ordinamento prevede: la sanzione della illegittimità costituzionale, irrogabile dal solo giudice delle leggi, successivamente all'approvazione dell'atto normativo; oppure l'intervento riconducibile all'indirizzo politico con un provvedimento legislativo successivo nel tempo e volto, in ipotesi, a modificare disposizioni di contenuto non del tutto chiaro o superato.

Seguono, quindi, brevi interventi dei senatori BOSCIOTTO, GASPARRI e PISTORIO.

Dopo ulteriori e concisi interventi della senatrice FINOCCHIARO e del senatore BELISARIO, entrambi i quali esprimono il proprio dissenso sull'ipotesi che l'antinomia normativa rilevata nel testo possa trovare una soluzione con il ricorso all'istituto dell'articolo 103 del Regolamento del Senato, il PRESIDENTE illustra una proposta di parere il cui contenuto, sulla scorta degli interventi svolti durante il corso della seduta, evidenzia che non emergono in capo alla Presidenza poteri idonei a risolvere la questione prospettata, non potendo la Presidenza medesima, nel caso di specie, pronunciare dichiarazioni di stralcio, inammissibilità o preclusione. La norma di chiusura alla quale è possibile ricorrere, nella fattispecie, è soltanto quella dell'articolo 103, sulle modificazioni di coordinamento, da ri-

chiedersi prima della votazione finale e da assumersi con apposita deliberazione dell'Assemblea.

Il Presidente pone dunque in votazione il contenuto di questa proposta di parere che risulta approvata a maggioranza dei presenti.

La seduta termina alle ore 22.