



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 111

2° Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 12 dicembre 2018

INDICE

Giunte

Regolamento:

Plenaria *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; 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-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Mercoledì 12 dicembre 2018

Plenaria

1^a seduta

Presidenza della Presidente del Senato
ALBERTI CASELLATI

La seduta inizia alle ore 12,48.

SULLA POSSIBILITÀ DI PORRE IN VOTAZIONE LA QUESTIONE PREGIUDIZIALE A SCRUTINIO SEGRETO, AI SENSI DELL'ARTICOLO 113, COMMA 4, DEL REGOLAMENTO

Il PRESIDENTE, dopo aver rivolto un augurio di buon lavoro ai senatori Patuanelli e Grassi, nominati componenti della Giunta in sostituzione dei senatori Toninelli e Santangelo, introduce l'esame della questione di interpretazione sottoposta alla Giunta per il Regolamento, concernente la possibilità di porre in votazione, a scrutinio segreto, le questioni pregiudiziali.

Rileva in proposito di aver ritenuto opportuno investire la Giunta di tale questione, in accoglimento della richiesta formulata in Assemblea dai Gruppi Partito Democratico e Forza Italia, a seguito della decisione adottata dalla Vice Presidente Taverna, che aveva ritenuto di non ammettere lo scrutinio segreto sulle questioni pregiudiziali, in ragione del tenore letterale dell'articolo 93, comma 5, del Regolamento.

Ritiene infatti che una risposta in termini univoci possa essere fornita unicamente per l'istituto della proposta di non passare all'esame degli articoli di cui all'articolo 96 del Regolamento, per il quale lo scrutinio segreto, ricorrendo i presupposti stabiliti dall'articolo 113 del Regolamento, è pacificamente ammissibile. La nuova formulazione del citato comma 5 dell'articolo 93 non risulta invece sufficientemente chiara, in quanto il riferimento alla votazione nominale non esclude espressamente la possibilità di attivare tutte le forme di scrutinio simultaneo, compreso il voto segreto, che il Regolamento prevede a tutela di principi e interessi di rilevanza primaria. La Giunta pertanto è chiamata a pronunciarsi su un aspetto di par-

ticolare rilevanza anche sotto il profilo della gerarchia delle fonti, in quanto la possibilità di attivare lo scrutinio segreto è prevista per le deliberazioni che incidono sui rapporti civili ed etico-sociali previsti in gran parte degli articoli contenuti nella prima Parte della Costituzione, e pertanto sembra avere carattere di principio fondamentale.

Il senatore CALDEROLI precisa che la disciplina dei modi di votazione, stabilita dall'articolo 113 del Regolamento, qualifica da tempo lo scrutinio segreto quale eccezione, piuttosto che regola generale. Nel corso dei lavori che hanno portato all'approvazione della riforma organica del Regolamento del Senato, sul finire della scorsa legislatura – in occasione della quale ricorda di aver svolto le funzioni di relatore – era emerso con chiarezza come l'istituto della questione pregiudiziale, nonostante l'identità della definizione, risulti profondamente differente rispetto all'altro ramo del Parlamento, in quanto il Regolamento del Senato non distingue, a differenza della Camera dei deputati, tra pregiudiziali di costituzionalità e altre questioni pregiudiziali. Rileva in particolare che la modifica dell'articolo 93, comma 5, non era affatto volta a consentire lo scrutinio segreto, in quanto l'obiettivo perseguito era anzi quello di garantire la massima trasparenza delle posizioni assunte da ciascun parlamentare, considerati gli effetti che l'accoglimento di una pregiudiziale può determinare sull'*iter* di un disegno di legge.

Sottolinea in particolare come i commi 4 e 4-*bis* dell'articolo 113 del Regolamento non facciano che confermare con tutta evidenza l'eccezionalità dello scrutinio segreto, che può essere richiesto solo in presenza di determinati presupposti, tassativamente stabiliti. Lo scrutinio segreto – prosegue il senatore Calderoli – presuppone infatti una deliberazione di merito, quale è quella in ordine ad articoli ed emendamenti, ed è proprio questa la ragione per la quale è pacificamente ammesso per gli ordini del giorno di non passaggio agli articoli, che rappresentano infatti una deliberazione di merito, il cui svolgimento ha obbligatoriamente luogo dopo la conclusione della discussione generale e delle repliche. Non a caso, al Senato la questione pregiudiziale non è mai stata sottoposta a scrutinio segreto e non può esserlo neppure con l'attuale formulazione dell'articolo 93, comma 5, del Regolamento, in quanto costituisce un voto di carattere squisitamente procedurale, per il quale è indicato il solo voto palese.

(Il senatore Zaffini entra alle ore 12,58).

Il senatore SCHIFANI, pur prendendo atto delle considerazioni svolte dal senatore Calderoli, ritiene che il fatto che la nuova formulazione del Regolamento abbia inciso sul regime di votazione delle questioni pregiudiziali, introducendo lo scrutinio nominale elettronico in luogo del tradizionale voto per alzata di mano, abbia avuto l'effetto di innovare profondamente tale istituto. Anche la questione pregiudiziale rientra ora a suo avviso tra quegli istituti che, in presenza dei presupposti stabiliti dal Regolamento, consentono di attivare tutte le possibilità previste per le votazioni di merito, per le quali,

infatti, il Regolamento prevede da tempo la possibilità di ricorrere allo scrutinio elettronico. Con particolare riguardo al voto segreto, ritiene che tale opzione debba essere garantita, a tutela della libera espressione del diritto di voto dei parlamentari, a maggior ragione laddove investa temi che incidono sui diritti fondamentali della persona.

Ove si negasse il voto segreto – tanto più in un caso quale quello che ha determinato l'odierna convocazione della Giunta, per il quale è già stata sostanzialmente preannunciata la posizione della questione di fiducia – si verrebbe di fatto a determinare una grave menomazione dei diritti di ciascun parlamentare in favore dell'Esecutivo, proprio su temi che incidono in modo evidente sulla coscienza e sulla tutela dei diritti fondamentali.

Nel richiamare le circostanze che portarono all'elaborazione del cosiddetto «lodo Chiti», con il quale fu proprio l'allora Ministro per i rapporti con il Parlamento ad impegnarsi a nome del Governo a non porre la questione di fiducia prima dell'esame di eventuali questioni pregiudiziali, sottolinea l'importanza della questione all'esame della Giunta per il Regolamento, facendo presente che una decisione volta ad adottare un'interpretazione restrittiva costituirebbe un precedente suscettibile di produrre effetti gravemente vincolanti anche in futuro.

Il senatore PERILLI sottolinea che l'attuale riunione della Giunta ha una finalità di carattere consultivo, senza tuttavia che in questa sede sia possibile travalicare il chiaro tenore letterale del Regolamento. Nel caso di specie, ove si volesse adottare un'interpretazione così marcatamente innovativa da estendere lo scrutinio segreto anche alle questioni pregiudiziali – possibilità, non a caso, sino ad oggi mai verificatasi – sarebbe a suo avviso necessario esaminare ed approvare una formale proposta di modifica del Regolamento del Senato.

La natura della questione pregiudiziale è infatti quella di uno strumento procedurale in base al quale, in caso di accoglimento, l'Assemblea delibera che di un dato argomento non debba discutersi; ammettere lo scrutinio segreto su una questione che investe il provvedimento nel suo complesso, comporterebbe inevitabilmente un'estensione di tale modalità di votazione anche agli articoli per i quali, ai sensi dell'articolo 113, comma 4, del Regolamento, tale scrutinio risulterebbe inevitabilmente escluso.

Ritiene in conclusione che la recente riforma del Regolamento del Senato non abbia inteso in alcun modo modificare la natura della questione pregiudiziale, richiedendo unicamente una votazione nominale. La formulazione dell'articolo 93, comma 5, del Regolamento è infatti estremamente chiara nel prevedere, quale unica modalità di votazione possibile, lo scrutinio nominale simultaneo.

Il senatore MALAN richiama l'attenzione della Giunta sull'articolo 5 delle disposizioni finali della recente riforma organica del Regolamento, che ha sancito l'inapplicabilità delle precedenti prassi interpretative. Ritiene in particolare profondamente significativo il fatto che tale riforma – in occasione della quale si è determinata una convergenza particolar-

mente felice tra tutte le forze politiche – sia stata approvata proprio nella scorsa Legislatura, nella quale lo scontro in ordine alla possibilità di ricorrere allo scrutinio segreto è stato particolarmente aspro.

Proprio la previsione di una votazione a scrutinio nominale simultaneo per la questione pregiudiziale, unitamente al citato articolo 5 delle disposizioni finali, dimostra a suo avviso l'intento di proiettare una deliberazione dagli effetti decisivi, quale è quella sulle pregiudiziali, in una prospettiva del tutto diversa rispetto al passato.

Con riguardo alle considerazioni espresse dal senatore Calderoli, osserva che la questione pregiudiziale, indipendentemente dall'impostazione del Regolamento del Senato, è sempre stata posta, nella sostanza, con riferimento a presupposti di conformità alla Costituzione.

Con particolare riguardo all'eventualità che il Governo ponga la questione di fiducia sull'approvazione del provvedimento all'ordine del giorno dell'Assemblea, ritiene ancor più evidente la necessità di salvaguardare e garantire tutte le potenzialità del nuovo sistema di votazione previsto dall'articolo 93, comma 5, del Regolamento.

In merito alle considerazioni svolte dal senatore Perilli, osserva infine che il solo contenuto dell'articolo 1 del disegno di legge all'esame dell'Assemblea evidenzia già di per sé in modo incontrovertibile la prevalenza di profili che incidono sui diritti di libertà tutelati dagli articoli 13 e 27 della Costituzione, nonché in via generale dall'articolo 111, concernente i principi del giusto processo.

Il senatore PARRINI dichiara di non condividere le considerazioni del senatore Perilli in ordine alla competenza della Giunta per il Regolamento sulla questione in esame: la possibilità di chiarire che lo scrutinio segreto possa essere adottato anche per le questioni pregiudiziali, soprattutto alla luce della nuova formulazione dell'articolo 93, comma 5, del Regolamento, rientra infatti a suo avviso pienamente nelle prerogative della Giunta, tanto più in considerazione del carattere preminente che assume l'esigenza di tutelare nel modo più ampio la libertà di coscienza del singolo parlamentare.

Ritiene infatti che un'interpretazione eccessivamente restrittiva in ordine al modo di votazione delle questioni pregiudiziali potrebbe determinare pericolose limitazioni alla libera determinazione dei senatori su materie che incidono, con tutta evidenza, sui diritti di libertà. Indipendentemente dalla natura astratta dell'istituto, osserva infatti che l'approvazione di una questione pregiudiziale determina conseguenze reiettive dei disegni di legge al pari di una proposta di non passaggio agli articoli e pertanto, trattandosi nella sostanza di un voto che investe anche il merito del provvedimento, lo scrutinio segreto dovrebbe, a suo avviso, essere consentito anche in questo caso.

Il senatore GRASSI, nel ringraziare la Presidenza per aver voluto investire la Giunta della questione emersa nel corso dei lavori dell'Assemblea, ritiene non condivisibili le considerazioni espresse dal senatore Schifani in ordine al pericolo, in presenza di un possibile voto di fiducia, di determinare una menomazione dei diritti dei parlamentari in favore dell'E-

secutivo. Accedendo a tale interpretazione, infatti, dovrebbe concludersi per l'inammissibilità della questione di fiducia ogni qualvolta l'Aula si trovi a deliberare su materie che incidono sui rapporti civili ed etico-sociali ricompresi nell'articolo 113, comma 4, del Regolamento. Al contrario, come confermato anche dalla più autorevole dottrina, il voto segreto costituisce ormai un'eccezione – per quanto significativa – rispetto alle ordinarie modalità di votazione ed è garantita solo ove ricorrano i presupposti tassativamente stabiliti dal Regolamento.

Al di là della formulazione letterale dell'articolo 93, comma 5, del Regolamento, dalla quale peraltro emerge con tutta chiarezza che lo scrutinio nominale elettronico costituisce l'unica modalità di votazione prevista per le questioni pregiudiziali, rileva in particolare che la *ratio* della recente introduzione di tale modalità di votazione, in luogo di quella per alzata di mano, ha avuto l'unico fine di assicurare la trasparenza dell'operato di ciascun parlamentare nei confronti dell'elettorato.

Poiché è del tutto evidente che per le questioni pregiudiziali il Regolamento prevede oggi il solo voto palese con registrazione dei nomi, non è a suo avviso possibile sottoporre una norma speciale ad un'interpretazione estensiva o addirittura analogica, che avrebbe l'evidente effetto di snaturarne il significato.

Il senatore ZAFFINI esprime apprezzamento per la scelta del Presidente di convocare la Giunta per il Regolamento. Al di là degli aspetti strettamente tecnici, osserva che la questione non può essere affrontata prescindendo dalle implicazioni di carattere politico che essa sottende, sottolineando fortemente l'esigenza di assicurare nel modo più ampio l'autonomia e la libera determinazione di ciascun parlamentare nell'espressione del proprio voto. L'osservanza del principio di precauzione risulta infatti a suo avviso ancora più necessaria su una questione, quale è quella all'esame della Giunta, suscettibile di determinare un precedente estremamente impegnativo su temi che incidono sui diritti di libertà.

Interviene per un chiarimento il senatore CALDEROLI, richiamando l'attenzione della Giunta sul contenuto degli articoli 115 e 117 del Regolamento: il primo, infatti, nel disciplinare la votazione nominale con scrutinio simultaneo, stabilisce la pubblicazione nei resoconti della seduta dell'elenco dei senatori votanti con l'indicazione del voto da ciascuno espresso. L'articolo 117, concernente il voto segreto, prevede invece, logicamente, la pubblicazione nei resoconti dei soli senatori che hanno partecipato alla votazione.

Si tratta pertanto di modi di votazione del tutto alternativi e contrapposti, insuscettibili di interpretazioni estensive volte ad assimilarli.

Il senatore MARCUCCI, nell'esprimere apprezzamento per la convocazione della Giunta da parte del Presidente, osserva che la discussione in ordine alla possibilità di adottare lo scrutinio segreto per il voto sulle pregiudiziali non può che essere affrontata tenendo conto delle innovazioni

introdotte dalla recente riforma del Regolamento. Rileva infatti che nel corso del dibattito su tale riforma uno dei temi maggiormente sentiti fu proprio quello della difesa delle prerogative del Parlamento, e in particolare del Senato, specialmente con riguardo ai rapporti con l'Esecutivo.

Indipendentemente dal regime generale dei modi di votazione, proprio alla luce della rilevanza primaria degli interessi coinvolti, il voto segreto costituisce la regola ogni qualvolta una deliberazione incida sui diritti di libertà tutelati dalla Costituzione. Su tali materie, non a caso oggetto di una specifica previsione regolamentare, l'esigenza di garantire i diritti dei senatori, che devono potersi esprimere con la massima libertà di coscienza ed autodeterminazione, rappresenta un principio fondamentale che non può non orientare le scelte interpretative del Regolamento.

Il PRESIDENTE, anche alla luce delle differenti posizioni emerse nel corso del dibattito, preannuncia la propria non partecipazione al voto sulla questione posta all'esame della Giunta, a garanzia della propria posizione di terzietà.

Al di là dello specifico contenuto del provvedimento all'ordine del giorno dell'Assemblea, ritiene infatti in generale che la questione circa la possibilità di ricorrere o meno al voto segreto risulti estremamente delicata, proprio in considerazione degli effetti derivanti da un'eventuale approvazione delle questioni pregiudiziali.

A prescindere dall'esito della riunione odierna, ritiene in ogni caso auspicabile che la Giunta torni in seguito ad esaminare la disciplina dello scrutinio segreto nel suo complesso, anche al fine di valutare eventuali proposte di modifica al Regolamento.

Interviene brevemente il senatore SCHIFANI per esprimere il proprio convinto apprezzamento per le considerazioni svolte dal Presidente. In questa sede infatti, la Giunta è un organo avente funzioni tipicamente consultive su questioni di interpretazione del Regolamento, fermo restando che la decisione finale spetta in ogni caso alla Presidenza.

Ritiene peraltro di dover ribadire quanto già espresso nel proprio intervento, in quanto l'estensione dello scrutinio con procedimento elettronico anche alla questione pregiudiziale colloca tale istituto in una cornice del tutto nuova. Diversamente, ove fosse negato in via di principio il voto segreto, non si comprenderebbero le ragioni della recente riforma dell'articolo 93.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento il PRESIDENTE sottopone alla Giunta il quesito se in presenza dei presupposti stabiliti dall'articolo 113, comma 4, del Regolamento, la questione pregiudiziale possa essere posta in votazione a scrutinio segreto.

Il Presidente non partecipa alla votazione.

In presenza di cinque voti a favore e cinque contrari, la Giunta non approva.

Il senatore MALAN osserva che la Giunta per il Regolamento ha appena espresso una deliberazione di carattere strettamente consultivo. In questa sede, a differenza delle deliberazioni su proposte di carattere normativo quali ad esempio gli emendamenti o gli articoli, la Giunta esprime un orientamento che non ha tuttavia alcun carattere definitivo.

Ritiene pertanto che la decisione sul quesito posto all'attenzione della Giunta spetti ora alla Presidenza. In ogni caso, non è possibile attribuire precise conseguenze alla votazione appena svolta: poiché infatti la mancata approvazione è derivata dal risultato di parità tra i voti favorevoli e contrari, ove venisse posta in votazione una proposta in termini opposti, si avrebbe egualmente una mancata approvazione.

Il senatore PERILLI esprime il proprio disappunto per le considerazioni svolte dal senatore Malan. Ritiene infatti non corretto porre in discussione, per fini strettamente politici, una procedura condivisa da tutti i componenti della Giunta prima della votazione. La Presidenza ha invece correttamente precisato la formulazione del quesito, prima di porlo in votazione, senza che vi sia stata alcuna obiezione.

Il senatore MARCUCCI ritiene che il quesito formulato dalla Presidenza non sia stato formulato in modo sufficientemente univoco, in quanto il carattere «simultaneo» della votazione vale tanto per quella nominale, tanto per quella a scrutinio segreto. In ogni caso osserva che il voto sulle pregiudiziali non è certo meno incisivo di quello riferito a commi o articoli, per i quali invece lo scrutinio segreto è pacificamente ammesso.

Il senatore CALDEROLI stigmatizza il tenore degli interventi svolti dopo la votazione della Giunta, sottolineando al contrario l'assoluta correttezza della procedura adottata, condivisa da tutti i componenti sino al momento del voto. Proprio perché la Presidenza ha preannunciato in modo del tutto trasparente il contenuto del quesito prima di porlo in votazione, non è possibile porre ora in discussione l'esito della deliberazione.

Con riguardo poi alle considerazioni svolte dal senatore Malan osserva che, al pari delle altre Giunte e Commissioni, anche i pareri resi in sede consultiva sono evidentemente sempre posti in votazione, senza che ciò incida sul carattere conclusivo dell'esito.

Il senatore PARRINI dichiara di non condividere in alcun modo gli interventi dei senatori Perilli e Calderoli, che sembrano orientati a fornire una rappresentazione fuorviante dell'esito dei lavori della Giunta. A suo avviso, nella riunione odierna si è esaminato unicamente un quesito di carattere interpretativo su una questione regolamentare che non ha alcun valore conclusivo, trattandosi di un semplice atto consultivo.

Il senatore ZAFFINI si associa alle considerazioni svolte dal senatore Parrini: il carattere strettamente consultivo del quesito sottoposto alla Giunta per il Regolamento risulta del resto evidente dalla stessa composi-

zione della Giunta. Il Regolamento prevede infatti che essa sia formata da un numero pari di senatori, sottintendendo pertanto un carattere non normativo delle deliberazioni assunte.

Ritiene in ogni caso che la responsabilità della decisione, soprattutto alla luce dell'estrema rilevanza del precedente che verrebbe a determinarsi, non possa ora che essere affidata alla Presidenza.

Il senatore MALAN ribadisce che la Giunta è stata convocata per esprimere una deliberazione di carattere consultivo, che non può essere in nessun modo paragonata a quella resa dalle Commissioni permanenti, per le quali i pareri sono infatti resi obbligatoriamente. Richiama in proposito un precedente, a tutti noto, verificatosi nella scorsa Legislatura in materia di disciplina del voto segreto, in relazione al quale numerosi senatori chiesero alla Presidenza di non tener conto del parere espresso dalla Giunta.

Ritiene in ogni caso che l'esito della votazione sul quesito non precluda in alcun modo la possibilità di sottoporre alla Giunta un'ipotesi alternativa.

Il PRESIDENTE osserva di aver dato modo a tutti i componenti della Giunta di esprimersi prima di porre in votazione il quesito, sottolineando che sino al momento del voto non è stata formulata alcuna obiezione. Pur prendendo atto delle considerazioni formulate successivamente alla proclamazione del risultato, fa presente che le disposizioni regolamentari in materia di maggioranza ed esito delle deliberazioni sono disciplinate con estrema chiarezza dall'articolo 107 del Regolamento, alla luce del quale il risultato del voto è stato proclamato ed al quale la Presidenza non può che attenersi scrupolosamente.

Il senatore MARCUCCI ritiene che la Giunta non sia stata posta nelle condizioni di deliberare con la necessaria trasparenza e che il tenore con il quale è stato formulato il quesito abbia influito in modo non trascurabile sull'esito della deliberazione. Osserva in particolare di non aver egli stesso compreso con sufficiente chiarezza i termini del quesito posto ai voti.

Il PRESIDENTE ritiene del tutto inaccettabili le considerazioni del senatore Marcucci, che suggeriscono una formulazione del quesito in termini tali da poter influenzare l'esito della votazione. Quanto espresso in ordine alla chiarezza e trasparenza della procedura seguita risulta del tutto privo di fondamento, come del resto testimonia la totale assenza di obiezioni da parte dei componenti della Giunta al momento del voto.

Dichiara pertanto chiuso il dibattito.

La seduta termina alle ore 14.01.

