



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 449

2° Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 10 novembre 2020

INDICE

Giunte

Regolamento:

Plenaria Pag. 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; 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-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Martedì 10 novembre 2020

Plenaria

8^a seduta

Presidenza del Presidente del Senato
ALBERTI CASELLATI

La seduta inizia alle ore 12,30.

FORME DI PARTECIPAZIONE A DISTANZA AI LAVORI DELLE COMMISSIONI

Il PRESIDENTE introduce l'esame dell'argomento all'ordine del giorno, richiamando le decisioni assunte dai due rami del Parlamento in materia di partecipazione a distanza ai lavori delle Commissioni. Dà conto di un prospetto riepilogativo, distribuito a tutti i membri della Giunta, rilevando in particolare che, nella seduta del 9 giugno scorso, la stessa Giunta ha approvato un parere interpretativo in base al quale «provvisoriamente, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, fino al 31 agosto 2020 per l'attività degli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti in via informale – ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di Segreteria – la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori degli Uffici di Presidenza è consentita anche ai componenti della Commissione, limitatamente allo svolgimento di audizioni».

Si è trattato pertanto, prosegue il Presidente, di un orientamento più restrittivo rispetto a quello progressivamente assunto dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati che, nella seduta del 31 marzo 2020, aveva stabilito di consentire in via sperimentale, fino al termine della fase emergenziale, lo svolgimento con collegamento in videoconferenza delle attività delle Commissioni permanenti svolte in sede informale (cioè senza resocontazione), non solo con riferimento alle audizioni, ma anche con riguardo alle riunioni degli Uffici di Presidenza, compresa la programmazione dei lavori. Più di recente, il 4 novembre scorso, la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati ha convenuto di estendere la

modalità di partecipazione a distanza tramite videoconferenza a tutte le sedute delle Commissioni in cui non sono previste votazioni.

La soluzione adottata presso la Camera dei deputati costituisce un contemperamento tra le esigenze di funzionalità del Parlamento e di rispetto dei principi costituzionali in tema di presenza dei parlamentari. Si potrebbe pertanto valutare la possibilità di adottare una soluzione di tenore simile, in via transitoria o comunque fissando un termine, per poi valutare nuovamente la necessità di ulteriori misure in un momento successivo.

Il senatore CALDEROLI ricorda di aver manifestato un convinto voto favorevole sul parere espresso dalla Giunta per il Regolamento del 9 giugno scorso. La soluzione adottata in Senato rappresentava, infatti, con riferimento alla situazione all'epoca in atto, il compromesso più equilibrato. Tenuto conto della recente evoluzione della situazione epidemiologica, ritiene meritevole di considerazione quanto stabilito presso l'altro ramo del Parlamento, circoscrivendo tuttavia la partecipazione a distanza al solo svolgimento di audizioni, sia in Ufficio di Presidenza, sia in sede formale. Esprime in particolare perplessità sull'ipotesi di estendere la partecipazione a distanza ai dibattiti e alle discussioni generali, anche in considerazione del fatto che le connessioni telematiche non sempre risultano sufficientemente affidabili. Per quanto restino escluse tutte le attività per le quali sono previste votazioni, osserva che la discussione di un provvedimento legislativo si atteggia in modo del tutto differente rispetto a un dibattito instaurato nel corso di un'audizione. Anche dal punto di vista della maggioranza, a suo avviso, la previsione di discussioni generali attraverso il sistema remoto potrebbe dare luogo a comportamenti ostruzionistici, quali ad esempio le iscrizioni a parlare da parte di un numero rilevante di senatori che non siano componenti della Commissione di merito.

La discussione generale – prosegue il senatore Calderoli – costituisce invece una fase non puramente formale, ma di vero e proprio confronto finalizzato al concreto raggiungimento, ove possibile, di posizioni condivise o comunque di un ragionevole compromesso tra le istanze della maggioranza e dell'opposizione, per il quale ritiene non sostituibile un confronto in presenza tra i senatori.

Il senatore PERILLI esprime un orientamento favorevole all'adozione anche in Senato delle decisioni assunte dalla Giunta per il Regolamento della Camera. Qualora tale opzione non risultasse condivisa, ritiene comunque apprezzabile l'estensione della partecipazione a distanza in generale a tutte le audizioni, comprese quelle svolte in sede formale. Con riferimento alle preoccupazioni sollevate dal senatore Calderoli, circa la possibilità che l'estensione della partecipazione a distanza possa agevolare taluni comportamenti ostruzionistici, osserva che tali comportamenti, per quanto astrattamente ipotizzabili, risulterebbero problematici sotto il profilo della correttezza istituzionale. Poiché infatti la partecipazione per con-

nessione risulta giustificata da un'emergenza epidemiologica ed istituzionale di piena evidenza, considera del tutto inopportuno adottare comportamenti volti a scoraggiare forme di partecipazione più agevoli.

Il PRESIDENTE rileva che, in base alle notizie provenienti dagli organi di informazione, un ulteriore irrigidimento delle misure di limitazione della circolazione sembrerebbe ormai prossimo, con inevitabili ricadute sulla capacità dei senatori di spostarsi nell'ambito del territorio nazionale. Pur ritenendo condivisibili le considerazioni espresse dal senatore Calderoli in ordine all'importanza di una discussione generale svolta in presenza, sotto il profilo del confronto tra le varie parti politiche, occorre tuttavia non sottovalutare le notevoli difficoltà che potrebbero derivare per la funzionalità dei lavori parlamentari dalla probabile adozione di misure di contenimento più restrittive.

Osserva che le decisioni adottate dalla Giunta per il Regolamento della Camera escludono in ogni caso le attività per le quali sono previste votazioni, precisando in particolare che l'estensione anche in Senato di forme di partecipazione a distanza, ove la Giunta deliberasse in tal senso, non rappresenterebbe in alcun modo una decisione propedeutica all'introduzione del voto a distanza, né in Commissione, né tantomeno in Assemblea. La possibilità di adottare soluzioni differenti rispetto a quelle in vigore presso l'altro ramo del Parlamento resta in ogni caso impregiudicata, come già del resto avvenuto in occasione del parere approvato il 9 giugno scorso.

Il senatore MALAN ritiene condivisibili le preoccupazioni espresse dal senatore Calderoli in ordine all'inclusione delle discussioni generali tra le attività per le quali potrebbe essere consentita la partecipazione a distanza. Tali preoccupazioni risulterebbero ancor più evidenti per la fase della discussione degli articoli, nella quale l'illustrazione e gli eventuali interventi rappresentano un momento propedeutico e logicamente non scindibile rispetto alla votazione degli emendamenti e degli articoli. Per tali ragioni, ritiene di non poter esprimere un orientamento favorevole alla previsione di una partecipazione a distanza alle discussioni generali.

Il PRESIDENTE assicura che la discussione degli articoli, comprensiva dell'illustrazione degli eventuali emendamenti, avverrebbe comunque in presenza: le determinazioni della Giunta per il Regolamento della Camera fanno esclusivo riferimento alla discussione generale.

Il senatore PARRINI esprime un avviso favorevole all'estensione della partecipazione a distanza nel senso stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati. Sottolinea in ogni caso la necessità, per l'adozione di decisioni di tale rilevanza, di mantenere un approccio non ideologico, ma improntato a valutazioni di carattere strettamente pratico. La proposta avanzata dal Presidente, volta a recepire le determinazioni della Giunta della Camera, ha infatti il pregio di tener conto degli

innegabili problemi che possono derivare dalle limitazioni al trasporto e alla circolazione, in un'ottica evidentemente emergenziale e necessariamente temporanea. Con riguardo alle perplessità sollevate dal senatore Malan, precisa infine di ritenere anch'egli, nel suo ruolo di Presidente di Commissione, che l'estensione della partecipazione a distanza possa riferirsi alle sole discussioni generali in senso stretto.

La senatrice DE PETRIS ritiene che nell'attuale situazione emergenziale sarebbe opportuno evitare differenziazioni rispetto alle determinazioni adottate dall'altro ramo del Parlamento, che risulterebbero difficilmente comprensibili. Nel considerare eccessive le preoccupazioni espresse dal senatore Malan, in quanto la discussione generale costituisce un momento antecedente e nettamente distinto dall'esame degli articoli, dichiara di condividere le precisazioni fornite dal Presidente sia con riguardo al carattere transitorio del parere che la Giunta è chiamata ad esprimere, sia in ordine al fatto che un'estensione della partecipazione a distanza non sarebbe in alcun modo prodromica a forme ulteriori di ampliamento di altro tipo. Ritiene pertanto condivisibile introdurre anche in Senato le determinazioni già adottate dalla Camera, in considerazione del loro carattere strettamente emergenziale.

Il senatore Grassi entra alle ore 12,47.

Il PRESIDENTE, pur ribadendo di ritenere in linea di massima condivisibili le decisioni assunte dalla Giunta per il Regolamento della Camera il 4 novembre scorso, esprime tuttavia alcune perplessità in ordine all'inclusione – relativamente ai lavori delle Commissioni – delle comunicazioni del Governo o dello svolgimento degli atti di sindacato ispettivo, che sarebbe a suo avviso più opportuno escludere dalla partecipazione a distanza.

Il senatore ZAFFINI, nel sottolineare la necessità di mantenere il più possibile un approccio concreto, ritiene condivisibili le perplessità manifestate dal Presidente con particolare riguardo allo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo in Commissione. Più in generale, tenuto conto del fatto che i sistemi di connessione da remoto non sempre hanno fornito prova di sufficiente affidabilità, sarebbe a suo avviso preferibile che la Giunta si limitasse a confermare quanto già deciso nel parere del 9 giugno scorso. Pur ritenendo possibile valutare l'estensione della partecipazione a distanza anche alle audizioni svolte in sede formale, ritiene senz'altro eccessivo l'ampliamento deliberato dalla Giunta per il Regolamento della Camera.

Il PRESIDENTE, nel prendere atto delle diverse posizioni che stanno progressivamente emergendo nel corso del dibattito, sottolinea la necessità di perseguire un punto di incontro tra le varie istanze, nel rispetto del principio di collaborazione tra tutte le forze politiche, conformemente agli inviti all'unità più volte manifestati dal Capo dello Stato. A tale proposito,

al fine di giungere già nella seduta odierna ad una decisione condivisa, si potrebbe valutare la possibilità di confermare il parere già espresso nel mese di giugno, estendendo la partecipazione a distanza anche alle audizioni svolte in sede formale. Resterebbe comunque impregiudicata la possibilità di valutare in un momento successivo ulteriori forme di ampliamento della partecipazione da sistema remoto.

Il senatore GRASSI ritiene che la decisione assunta nel giugno scorso dalla Giunta per il Regolamento rappresenti un compromesso equilibrato. Con riguardo a quanto appena stabilito presso l'altro ramo del Parlamento, ed in particolare relativamente all'inclusione delle discussioni generali tra le attività che possono essere svolte a distanza, osserva che la formazione del convincimento dei parlamentari rappresenta un'esperienza anche multisensoriale che non può prescindere dalla presenza fisica nei luoghi del dibattito e che non è possibile cercare di replicare attraverso forme di connessione da sistema remoto. Per quanto risulti innegabile che la mancata partecipazione del parlamentare ai lavori rappresenterebbe comunque un grave *vulnus* alla funzionalità del Parlamento, ritiene che la partecipazione a distanza risulti opportuna solo con riguardo alle audizioni.

Il senatore SANTANGELO ritiene pienamente condivisibile quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera. La decisione di estendere la partecipazione attraverso forme di connessione a distanza rappresenta un compromesso adeguato proprio in base alla straordinarietà della situazione di emergenza. Anche con riguardo al profilo delle audizioni, ritiene che il parere approvato dalla Giunta il 9 giugno scorso non abbia tenuto conto in modo adeguato dell'attività delle Commissioni bicamerali, che si svolge quasi esclusivamente in sede formale; per le stesse ragioni, ad esempio, la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, della quale è componente, non si è quasi mai riunita. Ritiene peraltro non condivisibili le considerazioni relative ai problemi che potrebbero derivare dall'eventuale malfunzionamento dei sistemi di connessione, in quanto gli stessi problemi si porrebbero, in ipotesi, anche per l'attività conoscitiva in sede informale.

A suo avviso, la Giunta ha oggi l'occasione di contribuire alla chiarezza delle decisioni del Parlamento, adottando decisioni uniformi rispetto a quelle della Camera, in modo da fornire una risposta tempestiva ed adeguata all'eccezionalità dell'emergenza in atto. Nel condividere l'opportunità di adottare misure di carattere temporaneo, auspica che la Giunta assuma, già nella seduta odierna, decisioni coraggiose senza attendere che la situazione si aggravi ulteriormente.

Il senatore Schifani entra alle ore 13,04.

Il senatore AUGUSSORI ritiene opportuno confermare il parere già adottato dalla Giunta per il Regolamento il 9 giugno scorso, senza estendere eccessivamente il ricorso alla partecipazione a distanza. È proprio

grazie ad un ricorso limitato a tale strumento che il Senato è riuscito nei mesi scorsi a dare prova di buon funzionamento, nonostante tutte le difficoltà determinate dalla situazione di emergenza. Ciò ha costituito a suo avviso un messaggio particolarmente importante di vitalità e capacità operativa dell'istituzione parlamentare, in piena coerenza con le dichiarazioni del Presidente – sulle quali esprime vivo apprezzamento – relative al fatto che il Senato sarebbe rimasto aperto e avrebbe continuato a svolgere i propri lavori, come poi effettivamente è stato. Osserva in particolare che tale capacità di funzionamento è stata resa possibile anche grazie al ricorso alla partecipazione a distanza in modo più limitato rispetto a quanto deciso dalla Camera dei deputati.

Ritiene pertanto necessario limitare l'estensione della partecipazione da remoto alle sole audizioni; ulteriori estensioni potranno essere valutate ove venisse a determinarsi un significativo peggioramento della situazione.

Il senatore PARRINI nel prendere atto delle divergenti posizioni emerse nel dibattito, ritiene condivisibile la proposta del Presidente di prevedere, per il momento, il ricorso alla partecipazione a distanza limitatamente allo svolgimento di audizioni, anche in sede formale, al fine di adottare un parere unanimemente condiviso. Ulteriori forme di estensione potrebbero comunque essere valutate successivamente.

Il PRESIDENTE osserva che la possibilità di ampliare l'ambito della partecipazione a distanza, anche con riguardo ad alcune fasi del procedimento legislativo, era stata presa in considerazione in quanto il Senato è chiamato, nelle prossime settimane, ad esaminare provvedimenti di particolare complessità ed ampiezza, per i quali si prevede la presentazione di un significativo numero di emendamenti. In ogni caso, la temporanea estensione a tutte le audizioni, comprese quelle svolte in sede formale, potrà determinare sin d'ora una semplificazione nello svolgimento dei lavori.

Interviene brevemente la senatrice DE PETRIS per precisare, con riguardo alle considerazioni svolte dal senatore Augussori, che sotto il profilo dell'emergenza epidemiologica la situazione attuale è profondamente diversa, e ben più grave, rispetto a quella affrontata al momento dell'adozione del parere del 9 giugno.

Il senatore PERILLI, pur prendendo atto del determinarsi di un orientamento condiviso quanto meno con riguardo alla possibilità di consentire la partecipazione a distanza per le sedute che prevedono audizioni, esprime il proprio rammarico per la mancata adozione di un parere pienamente conforme a quello già adottato dalla Giunta per il Regolamento della Camera. Tale parere era stato infatti approvato all'unanimità, laddove al Senato è invece emersa una netta contrapposizione tra le varie forze politiche. Ritiene pertanto che l'approvazione di pareri difforni co-

stituirebbe un'indicazione contraddittoria e difficilmente comprensibile per i cittadini.

È proprio in vista di un periodo estremamente impegnativo sotto il profilo dei lavori – prosegue il senatore Perilli – che l'adozione di misure di semplificazione avrebbe potuto rivelarsi di estrema utilità per la funzionalità del Parlamento.

Il PRESIDENTE osserva che, già nei mesi scorsi, i due rami del Parlamento hanno adottato in più di un'occasione decisioni difformi, senza che peraltro da ciò sia derivato alcun riflesso mediatico o di critica nei confronti del Parlamento. Con riguardo al fatto che le due Giunte abbiano adottato determinazioni differenti, precisa che ciò si è verificato già in diverse occasioni, come dimostra quanto recentemente accaduto per la costituzione dei Comitati ristretti per l'esame di proposte di modifica del Regolamento: mentre alla Camera infatti, tale Comitato è già stato costituito, al Senato, che pure lo aveva deliberato per primo, non è ancora stato possibile giungere ad un accordo sulla sua composizione.

Il senatore Faraone entra alle ore 13,17.

Il senatore SCHIFANI, nel sottolineare il carattere straordinario e di assoluta gravità dell'emergenza in atto, dichiara di non condividere le considerazioni svolte dal senatore Perilli. Il sistema bicamerale ha infatti spesso determinato scelte differenziate delle Giunte per il Regolamento, anche relativamente a questioni del tutto identiche. Ciò costituisce un'evidente espressione del principio dell'autonomia delle Camere, che rappresenta una risorsa che va non solo accettata, ma difesa. È certamente possibile che i due rami del Parlamento assumano determinazioni omogenee, ma non è in alcun modo accettabile, a suo avviso, l'idea di un automatismo basato sull'obbligatorio adeguarsi da parte di un ramo alle scelte adottate dall'altro.

Per tali ragioni, ritiene condivisibile la proposta del Presidente, volta a prevedere sin d'ora l'estensione della partecipazione a distanza a tutte le tipologie di audizioni, rinviando ad un momento successivo l'esame delle questioni ulteriori.

Il senatore CALDEROLI ricorda che a partire dalla fine del mese di febbraio scorso vi sono già state numerose decisioni assunte dai due rami del Parlamento, spesso di carattere difforme. Quando invece le misure adottate sono state omogenee, è stata spesso la Camera ad adeguarsi alla direzione indicata dal Senato.

Nel rilevare la necessità di adottare misure condivise da tutte le forze politiche, conferma il proprio orientamento favorevole in ordine all'estensione della partecipazione a distanza limitatamente allo svolgimento di audizioni, assicurando in ogni caso la propria disponibilità a valutare in futuro le ulteriori questioni emerse nel corso del dibattito odierno.

Osserva infine che nei mesi scorsi, con il temporaneo miglioramento della situazione epidemiologica, le Commissioni hanno progressivamente ricominciato ad occuparsi di tutte le materie di propria competenza e non più, come deciso in passato, limitatamente alle strette questioni concernenti l'emergenza stessa. Sotto questo aspetto, preannuncia l'intenzione di sottoporre alla prossima Conferenza dei Capigruppo la questione circa l'opportunità di circoscrivere, in via transitoria, l'ambito dell'attività parlamentare, con particolare riguardo a quella legislativa, ai soli atti urgenti.

Il PRESIDENTE all'esito del dibattito, prende atto di una convergenza dei componenti della Giunta su una interpretazione che consenta in via transitoria la partecipazione ai lavori con collegamento in videoconferenza per le audizioni delle Commissioni del Senato e delle Commissioni bicamerali per le quali trova applicazione il Regolamento del Senato.

Risulta pertanto approvata la proposta di parere pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna.

La seduta termina alle ore 13,30.

PARERE ESPRESSO DALLA GIUNTA

In via transitoria, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, per le audizioni delle Commissioni del Senato e delle Commissioni bicamerali per le quali trova applicazione il Regolamento del Senato, è consentita la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di segreteria.

