



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 736
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 10 maggio 2022

INDICE**Giunte**

Regolamento:

Plenaria *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro)-Alternativa-P.C.-I.d.V.: CAL-A-PC-IdV; 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-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

Martedì 10 maggio 2022

Plenaria

22^a seduta

Presidenza del Presidente
ALBERTI CASELLATI

La seduta inizia alle ore 16,40.

SEGUITO ESAME QUESTIONI CONCERNENTI LA PRESIDENZA DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

Il PRESIDENTE, informa che la quasi totalità dei componenti della Commissione Affari esteri ha rassegnato le proprie dimissioni nelle mani dei rispettivi Capigruppo, ad eccezione dei senatori Petrocelli e Dessì. Conseguentemente, la Presidenza ha trasmesso una lettera ai Presidenti dei Gruppi parlamentari nella quale si chiede se intendano procedere alle designazioni dei sostituti, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del Regolamento.

Poiché i Capigruppo hanno comunicato alla Presidenza la propria indisponibilità a designare i sostituti, si è venuta a determinare una sostanziale impossibilità di funzionamento della Commissione stessa, che risulta attualmente costituita dal solo Presidente Petrocelli e dal senatore Dessì.

Il Presidente illustra pertanto il seguente quesito da sottoporre alla Giunta:

«Considerato il parere espresso dalla Giunta per il Regolamento il 21 gennaio 2009;

preso atto delle dimissioni di più di due terzi dei componenti e della contestuale indisponibilità da parte dei Gruppi di designare le sostituzioni;

atteso l'evidente pregiudizio che la situazione in essere ha determinato sulla funzionalità di una Commissione permanente;

il Presidente è tenuto, al fine di garantire il regolare svolgimento dei lavori parlamentari, a provvedere agli adempimenti necessari al rinnovo e

alla ricostituzione dell'organismo, in analogia all'articolo 21, comma 7, del Regolamento?».

Il senatore SCHIFANI ritiene pienamente condivisibile la soluzione prospettata nel quesito illustrato dal Presidente, volto a stabilire il rinnovo dell'organismo a causa della sua manifesta impossibilità di assicurare il proprio funzionamento.

Al di là degli aspetti di carattere squisitamente giuridico, la Giunta è infatti tenuta ad affrontare con pragmatismo un'evidente situazione di stallo. Conferma in particolare che già in passato la Giunta per il Regolamento, dinanzi ad un vuoto normativo in ordine a quanto verificatosi relativamente al caso del senatore Villari, assunse pienamente le proprie responsabilità, affermando il potere dei Presidenti delle Camere di adottare le misure necessarie ad assicurare il regolare funzionamento della Commissione di Vigilanza RAI.

Osserva peraltro che in tale precedente la questione di interpretazione presentava una complessità ancora maggiore, tenuto conto della diversa fonte che disciplina tale Commissione bicamerale, e del particolare regime che ne caratterizza la composizione, affidato ad un atto di nomina che va inquadrato quale vero e proprio potere autonomo dei Presidenti delle Camere sia pure esercitato di fatto sulla base di indicazioni preferenziali da parte dei Gruppi.

Il PRESIDENTE precisa che, nella precedente riunione della Giunta per il Regolamento, è stato dato analiticamente conto delle similitudini e delle differenze che caratterizzano il precedente Villari rispetto al caso in esame.

Al senatore SCHIFANI, che domanda chiarimenti in ordine alla compresenza dei termini «rinnovo» e «ricostituzione» nello schema di quesito sottoposto ai componenti della Giunta, il PRESIDENTE replica che il termine «ricostituzione» è stato scelto proprio per rafforzare l'indicazione che al rinnovo della composizione della Commissione dovrà seguire l'elezione di un nuovo Ufficio di Presidenza.

Il senatore AUGUSSORI osserva che l'articolo 21, comma 7, del Regolamento, nell'utilizzare il termine «rinnovo» presuppone anche la successiva ricostituzione di un nuovo Ufficio di Presidenza, come confermato dalla prassi del tutto pacifica sul punto.

A suo parere, laddove la Giunta decidesse di aggiungere anche il termine «ricostituzione», potrebbe determinarsi il rischio di alimentare interpretazioni strumentali, secondo le quali ad ogni rinnovo biennale delle Commissioni permanenti non dovrebbe necessariamente seguire l'elezione di un nuovo Ufficio di Presidenza.

Il senatore CALDEROLI condivide la preoccupazione espressa dal senatore Augussori e ricorda che allorché i membri delle Commissioni permanenti vengano rinnovati, ai sensi dell'articolo 21, comma 7, del Re-

golamento, si verifica sempre una nuova elezione per le cariche dell'Ufficio di Presidenza. Pertanto, dopo ogni rinnovo, risulta conseguentemente necessario procedere ad una nuova elezione.

Con riferimento al testo del quesito sottoposto dal Presidente alla Giunta, propone di espungere il riferimento al parere espresso dalla Giunta per il Regolamento del Senato il 21 gennaio 2009, in quanto il meccanismo di nomina dei componenti delle Commissioni bicamerali risulta del tutto differente.

Il PRESIDENTE, pur condividendo in linea di principio le precisazioni del senatore Calderoli, fa tuttavia osservare come l'elemento di profonda analogia che collega il precedente Villari al caso in esame va ricercato nel profilo dell'evidente impossibilità di funzionamento dell'organismo. Secondo i canoni della teoria dell'interpretazione, l'analogia è infatti l'operazione che consente di sussumere due casi – simili, anche se non integralmente coincidenti – al fine di cogliere il principio di ordine sistematico che li accomuna. Del resto, se i precedenti fossero stati integralmente conformi non vi sarebbe stato alcun bisogno di investire della questione la Giunta per il Regolamento.

Il precedente del parere reso il 21 gennaio 2009 presenta aspetti di distinzione e profili di analogia con il caso in esame, esattamente come per il precedente Gubert, relativo al trasferimento di un componente dell'Ufficio di Presidenza, anche se in tale occasione non si trattava della carica di Presidente.

Il senatore PARRINI condivide le osservazioni dei senatori Augussori e Calderoli, riguardanti l'opportunità di sopprimere il termine «ricostituzione» dalla proposta di parere, proprio in quanto il rinnovo cui fa riferimento l'articolo 21, comma 7, determina di per sé anche la nuova elezione dell'Ufficio di Presidenza. Sotto questo aspetto, l'inserimento dell'ulteriore termine «ricostituzione» potrebbe comportare incertezze interpretative in occasione degli ordinari rinnovi biennali delle Commissioni permanenti.

Ritiene invece di particolare importanza conservare l'esplicito riferimento al parere reso dalla Giunta il 21 gennaio 2009, proprio in quanto anche nel caso in esame ciò che ha determinato la necessità di un intervento della Giunta per il Regolamento consiste nell'impossibilità della Commissione Affari esteri di assicurare il proprio funzionamento.

Quanto verificatosi in relazione al precedente Villari, rende *a fortiori* necessario adottare un orientamento analogo da parte della Giunta, in considerazione del carattere permanente della Commissione e del sistema di designazione dei suoi componenti, che il Regolamento affida alla esclusiva indicazione dei Gruppi.

La necessità di assicurare il funzionamento degli organi parlamentari è stata del resto espressamente confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale.

La senatrice DE PETRIS concorda con il senatore Parrini sull'opportunità di mantenere il richiamo al parere della Giunta del 2009, anche in ragione del fatto che l'intera sistematica del Regolamento del Senato è diretta ad assicurare la massima funzionalità degli organismi parlamentari.

Il senatore PERILLI, nel rinnovare il proprio ringraziamento alla Presidenza per aver consentito a tutti i componenti della Giunta di esprimere la propria posizione sulla questione in esame, dichiara di condividere le richieste di circoscrivere i riferimenti contenuti nello schema di quesito al solo rinnovo delle Commissioni, e di espungere pertanto il termine «ricostituzione».

Più in generale, sottolinea la necessità di mantenere la massima attenzione nella formulazione delle proposte di parere, specialmente laddove si faccia riferimento ad interpretazioni estensive o analogiche, che per loro stessa natura potrebbero prestarsi ad argomenti contrari – financo strumentali – in sede di eventuale impugnazione.

Condivide le considerazioni del senatore Calderoli circa la diversità del regime di designazione dei componenti delle Commissioni bicamerali rispetto a quello stabilito dal Regolamento per le Commissioni permanenti. Inoltre, anche i *quorum* deliberativi dei due organismi possono in taluni casi non coincidere.

Ritiene pertanto che il parere che la Giunta sarà chiamata ad esprimere debba essere incentrato sul tema – di carattere evidentemente oggettivo – dell'impossibilità di funzionamento dell'organismo, piuttosto che basarsi su riferimenti a precedenti che potrebbero in realtà risultare non pienamente conformi.

A suo avviso, ciò che tuttavia si riscontra in ogni caso è l'emergere di un orientamento condiviso circa le modalità di risoluzione della questione in esame, indipendentemente dagli aspetti squisitamente tecnici, concernenti la formulazione in concreto del parere stesso.

Il PRESIDENTE propone di modificare il riferimento al parere del 21 gennaio 2009 in senso meno vincolante per la decisione che la Giunta è chiamata ad assumere.

Il senatore SCHIFANI suggerisce di sostituire l'espressione «sulla base» con le parole «considerato anche», che renderebbero meno assertivo il riferimento al precedente del 2009.

Il PRESIDENTE esprime apprezzamento per la proposta formulata dal senatore Schifani, richiamando l'attenzione della Giunta sul fatto che la questione in esame è rappresentata dall'evidente pregiudizio al regolare funzionamento di una Commissione permanente. Come ricordato anche dal senatore Parrini, la stessa giurisprudenza costituzionale ha pienamente confermato la validità del principio di garanzia della funzionalità degli organi parlamentari.

Il senatore ZAFFINI esprime perplessità in ordine alla previsione di una soglia di «oltre i due terzi» recata dallo schema illustrato dal Presidente, che ritiene esigua.

A suo avviso, infatti, la questione in esame investe unicamente il tema della funzionalità della Commissione Affari esteri e a rigore non costituirebbe la sede idonea per sostanziali integrazioni regolamentari, volte a fissare un *quorum* al fine di introdurre forme di decadenza di un Presidente di Commissione. Nel corso della riunione della Giunta del 3 maggio scorso ricorda di essersi espresso favorevolmente, a nome del suo Gruppo, circa la soluzione prospettata di rinnovo della Commissione esteri, soltanto laddove vi fossero state le dimissioni di tutti i componenti, fatta eccezione per il solo Presidente.

Dal momento che sia il senatore Petrocelli sia il senatore Dessì non hanno rassegnato le proprie dimissioni, non ritiene opportuno fissare arbitrariamente una soglia di due terzi di senatori dimissionari, in quanto essa costituirebbe un precedente anche per le prossime legislature.

Osserva altresì che, in termini di valore assoluto, a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, per il raggiungimento dei due terzi occorrerebbe un numero di senatori ancora minore.

Ribadisce in ogni caso che la questione in esame investe unicamente il tema della funzionalità di un organo parlamentare, e che non è in alcun modo opportuno introdurre in via surrettizia una procedura di sfiducia riferita alla carica di Presidente di Commissione.

Ove si volesse comunque introdurre un *quorum* di riferimento, considera più appropriato elevare la soglia recata dallo schema in esame ai quattro quinti dei componenti.

Il senatore MALAN si associa al senatore Zaffini.

La senatrice UNTERBERGER ringrazia il Presidente per aver sottoposto alla Giunta una proposta di interpretazione che assicura la piena funzionalità degli organi parlamentari e risolve una questione particolarmente urgente, riguardante la Presidenza della 3^a Commissione permanente. A suo avviso, la soluzione proposta rappresenta una legittima e corretta interpretazione sistematica del Regolamento del Senato, alla quale si dichiara pienamente favorevole.

Il senatore FARAONE si associa alla senatrice Unterberger.

Il senatore CALDEROLI propone di mantenere il riferimento al parere della Giunta per il Regolamento del 21 gennaio 2009, ma quale terzo punto delle premesse, in modo da indicare chiaramente che tale parere costituisce solo un supporto interpretativo, e non la base giuridica della decisione della Giunta.

Il senatore PARRINI concorda con la proposta del senatore Calderoli e si dichiara invece contrario alla riformulazione avanzata dal senatore

Zaffini. Nella sistematica dell'ordinamento, infatti, il *quorum* dei quattro quinti proposto rappresenterebbe un *unicum*. Diversamente, è lo stesso Regolamento del Senato, all'articolo 30, comma 3, a fissare ad un terzo dei componenti la soglia minima di funzionamento delle Commissioni.

Ad avviso del senatore PERILLI, si potrebbe valutare l'opportunità di sostituire il riferimento ad una precisa soglia numerica con un richiamo alle dimissioni della quasi totalità dei componenti. Con riguardo poi al riferimento, presente nello schema illustrato dal Presidente, ad un «evidente pregiudizio», ritiene preferibile sotto il profilo giuridico la più consueta espressione «grave pregiudizio». È infatti l'oggettiva gravità del pregiudizio al funzionamento della Commissione a motivare l'intervento della Giunta per il Regolamento, proprio in quanto tale gravità deve essere valutata in termini talmente rigorosi da fare riferimento ad ostacoli insuperabili.

Il PRESIDENTE osserva come il pregiudizio attualmente recato alla funzionalità della Commissione Affari esteri risulti oggettivamente grave, proprio in quanto tale Commissione è chiamata, nelle attuali contingenze, a svolgere un ruolo fondamentale di raccordo tra Parlamento e Governo nella delicata materia della politica estera.

Il senatore MALAN replica al senatore Parrini sottolineando come il riferimento all'articolo 30, comma 3, del Regolamento, potrebbe costituire un precedente da considerare con estrema cautela. Proprio in quanto la soglia di un terzo prevista da tale disposizione garantisce la funzionalità per l'esame di talune tipologie di provvedimenti, del tutto differente risulta la questione connessa all'introduzione di una procedura in grado di determinare la decadenza dalla carica di Presidente.

A suo avviso, la Giunta dovrebbe limitarsi a risolvere il problema connesso alla situazione in atto. Qualora invece si volesse adottare una deliberazione di carattere maggiormente sistematico, atta ad integrare sostanzialmente il Regolamento sotto il profilo delle vicende relative agli Uffici di Presidenza delle Commissioni permanenti, fa osservare che nel testo di riforma del Regolamento, approvato la scorsa settimana dalla Giunta, vi è una disposizione che concerne proprio il tema delle cause di decadenza dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni.

Sarebbe pertanto questa a suo avviso la sede più appropriata per introdurre una disciplina esaustiva, in grado di coniugare gli aspetti di funzionalità delle Commissioni con il principio della stabilità delle cariche, in funzione di garanzia. È questo del resto il motivo alla base del fatto che, a tutt'oggi, non è prevista alcuna disposizione nei Regolamenti parlamentari che preveda la sfiducia per le cariche presidenziali.

In ogni caso – conclude il senatore Malan – qualora la Giunta insistesse nel voler introdurre una precisa soglia numerica, dichiara di condividere pienamente la proposta del senatore Zaffini, basata sui quattro quinti dei componenti.

Il senatore PARRINI richiama l'attenzione della Giunta sul fatto che la questione all'ordine del giorno concerne il tema della funzionalità degli organismi parlamentari e non la definizione di un *quorum* per la sfiducia alle cariche di Presidente.

Segue un breve dibattito al quale prendono parte i senatori CALDEROLI, PERILLI e PARRINI, al termine del quale il PRESIDENTE riformula il secondo capoverso del quesito al fine di specificare che le dimissioni hanno interessato la Commissione affari esteri.

Suggerisce quindi, anche al fine di conseguire una soluzione unanime della questione, di valutare con attenzione la proposta del senatore Zaffini, basata sulla soglia dei quattro quinti, proprio in ragione del fatto che il presupposto per l'attivazione del potere di scioglimento del Presidente del Senato è rappresentato dal grave pregiudizio alla funzionalità di un organismo parlamentare, causato dalle dimissioni dei suoi componenti.

Il senatore SCHIFANI ritiene che, nella definizione della soglia necessaria a presumere l'impossibilità di funzionamento della Commissione, sia necessario assicurare che tale *quorum* non possa costituire uno strumento nelle mani delle maggioranze politiche, al fine di ottenere la sfiducia dei Presidenti di Commissione. Più specificamente, osserva che il *quorum* dei due terzi risulta previsto da molteplici disposizioni sia nell'ambito del diritto civile e societario, sia dalla stessa Costituzione. Proprio in quanto la Giunta si appresterebbe, attraverso uno specifico parere, ad introdurre una disposizione di carattere sostanzialmente innovativo, ritiene opportuno che tale parere risulti ispirato a principi ampiamente consolidati e diffusi nell'ordinamento generale.

Con particolare riguardo alla soglia dei quattro quinti dei componenti, proposta dal senatore Zaffini, esprime la preoccupazione che un *quorum* così elevato possa determinare il paradosso delle dimissioni di un numero di senatori superiore ai due terzi ma non sufficiente a raggiungere i quattro quinti: in tal caso, si verrebbe a determinare a un tempo l'incapacità della Commissione di assumere qualunque tipo di deliberazione, con l'aggravante dell'impossibilità del suo rinnovo.

In ogni caso, al di là degli aspetti strettamente tecnici, ritiene nella sostanza apprezzabile l'orientamento che sta emergendo nel corso del dibattito.

Il senatore PARRINI ribadisce che il tema all'ordine del giorno consiste esclusivamente nella garanzia del regolare funzionamento degli organismi parlamentari. Proprio in quanto, ai sensi dell'articolo 30, comma 3, del Regolamento, salvo alcune tipologie di deliberazioni specificamente indicate, è richiesta la presenza di un terzo dei componenti, ciò indica che tale soglia rappresenta il requisito minimo per consentire ad una Commissione permanente di funzionare regolarmente. Sotto questo aspetto, ritiene pertanto condivisibile l'osservazione del senatore Schifani circa il rischio del verificarsi di situazioni paradossali qualora per il rinnovo della

Commissione venisse richiesta una soglia tanto elevata quale quella proposta dai senatori Zaffini e Malan.

Il senatore AUGUSSORI condivide quanto rilevato dal senatore Parini.

Il senatore ZAFFINI ribadisce la necessità che la Giunta si occupi nell'odierna riunione unicamente delle questioni attinenti al funzionamento degli organi parlamentari, senza introdurre interpretazioni vincolanti in grado di incidere sul regime giuridico degli Uffici di Presidenza, attraverso la sostanziale introduzione di una procedura di sfiducia. Come rilevato anche dal senatore Malan, l'unica sede deputata ad analizzare tali ulteriori aspetti consiste infatti nell'esame di formali proposte di modifica del Regolamento.

Il PRESIDENTE fa presente che sin dall'inizio del dibattito le soluzioni del parere interpretativo e della formale modifica del Regolamento sono state poste in rapporto di chiara alternatività. Anche nel corso dell'esame delle modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei senatori, la Presidenza ha avuto modo di sottolineare con decisione che la stabilità delle cariche presidenziali rappresenta un presidio a garanzia dell'intera sistemica regolamentare e che l'introduzione di forme di sfiducia – sino ad oggi non a caso mai previste – rischia di costituire un fattore di destabilizzazione delle Istituzioni.

Nel ribadire quanto già sottolineato in precedenza, osserva che la particolare urgenza del caso in esame è rappresentata dal fatto che il senatore Petrocelli riveste la carica di Presidente della Commissione Affari esteri proprio nel corso di una crisi internazionale con veri e propri scenari di guerra; la soluzione interpretativa in esame riveste pertanto carattere straordinario, proprio in quanto volta a fronteggiare una situazione altrettanto straordinaria.

Dopo un intervento del senatore MALAN sul numero di dimissioni necessarie, la senatrice DE PETRIS propone alla Giunta di prendere atto dell'impossibilità di funzionamento della 3^a Commissione permanente, a seguito delle dimissioni presentate da ben venti componenti su ventidue e dell'indisponibilità da parte dei rispettivi Capigruppo di designare i sostituti. Si tratta di risolvere un'emergenza concreta ed attuale, che nulla ha a che vedere con l'introduzione di disposizioni sulla possibilità di sfiduciare componenti dell'Ufficio di Presidenza.

Il senatore PERILLI propone di sostituire la locuzione «grave pregiudizio» con una espressione che renda evidente il carattere straordinario dell'intervento del Presidente del Senato, in ragione della impossibilità di funzionamento della Commissione. Propone pertanto di inserire nelle premesse le seguenti parole: «atteso che la situazione in essere impedisce la funzionalità della 3^a Commissione».

Il PRESIDENTE, nel riassumere gli orientamenti emersi nel corso del dibattito, dà lettura della seguente proposta di parere:

«La Giunta per il Regolamento, riunitasi il 10 maggio 2022, ha espresso il seguente parere:

Preso atto delle dimissioni di più di due terzi dei componenti della 3^a Commissione permanente – Affari esteri, emigrazione e della contestuale indisponibilità da parte dei Gruppi di designarne i sostituti;

atteso che la situazione in essere impedisce la funzionalità della suddetta Commissione;

considerato anche il parere espresso dalla Giunta per il Regolamento il 21 gennaio 2009:

il Presidente del Senato è tenuto, al fine di garantire il regolare svolgimento dei lavori parlamentari, a provvedere agli adempimenti necessari al rinnovo dell'organismo, in analogia all'articolo 21, comma 7, del Regolamento».

Il senatore MALAN ribadisce le proprie perplessità sulla previsione di una soglia pari ai due terzi dei componenti; per tale ragione chiede la votazione per parti separate del capoverso relativo a tale soglia.

Il PRESIDENTE invita i componenti della Giunta ad un supplemento di riflessione, per consentire l'approvazione di un parere interpretativo all'unanimità.

La senatrice DE PETRIS propone di sostituire l'indicazione di una soglia numerica con il riferimento alle dimissioni intervenute da parte di venti componenti della Commissione Affari esteri.

Il senatore PARRINI concorda con tale proposta di riformulazione, che ritiene utile al fine di raggiungere la condivisione da parte di tutti i componenti dei contenuti del parere.

Il PRESIDENTE riformula nel senso suggerito dalla senatrice De Petris la proposta di parere, che viene quindi posta in votazione.

La Giunta approva all'unanimità.

La seduta termina alle ore 18,05.

PARERE APPROVATO DALLA GIUNTA

La Giunta per il Regolamento, riunitasi il 10 maggio 2022, ha espresso il seguente parere:

«Preso atto delle dimissioni di venti componenti della 3^a Commissione permanente – Affari esteri, emigrazione e della contestuale indisponibilità da parte dei Gruppi di designarne i sostituti;

atteso che la situazione in essere impedisce la funzionalità della suddetta Commissione;

considerato anche il parere espresso dalla Giunta per il Regolamento il 21 gennaio 2009:

il Presidente del Senato è tenuto, al fine di garantire il regolare svolgimento dei lavori parlamentari, a provvedere agli adempimenti necessari al rinnovo dell'organismo, in analogia all'articolo 21, comma 7, del Regolamento».