

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. II**  
**n. 23**

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d’iniziativa dei senatori SARO e SARRO**

**COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2009**

---

Modifiche agli articoli 19, 135, 135-*bis* e 135-*ter* del  
Regolamento del Senato, in materia di procedure in ordine  
alle immunità e alla verifica dei poteri

---

ONOREVOLI SENATORI. – Il ruolo di garanzia proprio della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato è la prima frontiera del nuovo universo maggioritario dei rapporti politici. Nell'attuale legislatura, la vicenda della relazione sull'elezione contestata nella circoscrizione estero (*doc. III, n. 2*) e quella del caso Castelli (*Doc. XVI, n. 2*) si sono prestate ad una lettura assai diversificata, di cui ognuno dei due schieramenti si è assunto la responsabilità dinanzi all'Assemblea; non è però riduttivo soffermarsi sugli snodi tecnico-giuridici della procedura parlamentare seguita nei due casi, ed in altri che hanno animato il primo anno di legislatura. Si tratta infatti di scelte che i redattori della presente proposta di modificazione del regolamento lasciano impregiudicate, per come si sono svolte, ma che risolutamente intendono ricondurre a razionalità per il futuro.

In altri termini, ciò che qui si propone potrebbe essere inteso come ricognitivo di una disciplina che, quanto meno sul piano dei principi, doveva essere applicata già nei rapporti in essere. Da altri, invece, altrettanto legittimamente si potrebbe ritenere che *ubi lex non dixit noluit*, e che la necessità di modifiche – come quelle qui proposte – dimostra che le vicende si sono correttamente sviluppate in passato sotto una diversa regolamentazione. La relazione non intende prendere partito tra le due letture, proprio perché ciò che preme ai firmatari è mettere da parte le versioni partigiane sui fatti avvenuti, per proporre una linea procedimentale lineare per i futuri casi che dovessero presentarsi alla Giunta.

\* \* \*

La peculiarità di un organo quale la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari merita di essere adeguatamente valorizzata in un Regolamento che risente ancora dell'impianto originario e, rispetto al quale, la centralità del modello delle Commissioni in sede referente mal si adatta alla specificità delle procedure in materia di immunità e verifica dei poteri.

Ecco perché, con la presente proposta di modifica, si specifica l'esatto ambito di operatività delle procedure di Giunta: esse promanano da poteri giurisdizionali propri dell'istituzione parlamentare (giudizio di verifica dei poteri di cui all'articolo 66 della Costituzione), ovvero da richieste provenienti da autorità giurisdizionali esterne in ordine a procedimenti innanzi ad esse. Tutto ciò che fuoriesce da tale ambito – cioè gli affari assegnati dalla Presidenza del Senato ovvero i documenti e gli altri atti dalla medesima trasmessi in quanto materie di competenza – rientra nella mera facoltà di esame della Giunta e, laddove essa lo ritenga, rispettivamente di relazione all'Assemblea o di comunicazione dell'esito al Presidente del Senato.

La valenza giurisdizionale dell'attività inerente alle autorizzazioni *ad acta* diversa e minore rispetto a quella propria della verifica dei poteri, ma non per questo priva di riflessi sul procedimento principale che ha luogo davanti al giudice esterno richiedente – giustifica anche per le immunità la previsione dell'adozione di un Regolamento minore, con le medesime procedure già contemplate per il Regolamento per la verifica dei poteri: in tal modo il Regolamento del Senato adegua le sue previsioni ad una evoluzione già in atto presso l'altro ramo del Parlamento (si veda il *doc. II-bis, n. 1* della XIV legislatura) e consente di bilanciare l'insindacabilità del-

l'opinione parlamentare con il diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale dei diritti, prevedendo l'audizione delle parti lese - e non solo del membro delle Camere la cui opinione è oggetto di giudizio, come oggi avviene - durante l'istruttoria della Giunta; o ancora, una volta deliberata in via definitiva l'insindacabilità, con l'introduzione della possibilità, per il soggetto leso oramai escluso dalla giurisdizione ordinaria, di adire uno speciale giurì d'onore, sul modello di quello previsto dall'articolo 88 del Regolamento del Senato (cfr., in tal senso, le proposte ipotizzate nei *docc. IV-quater*, nn. 2 e 3 di questa legislatura). L'occasione consente infine di consacrare e di modulare la prassi consolidatasi nel corso di sedici legislature in ordine alla segretezza degli atti e del contenuto dei lavori in materia di immunità.

La riflessione si impone, poi, in ordine alle modalità con cui contemperare il principio di primazia dell'Assemblea parlamentare con le competenze specifiche di un organo tecnico, investito di una istruttoria particolarmente qualificata. Si tratta di riflessioni inevitabili per un organo, che in Senato è unico, investito di valutazioni funzionali a procedimenti giurisdizionali; del resto, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari è destinataria, da parte della Presidenza del Senato, di numerose richieste di avviso o di esame su questioni tecnico-giuridiche, ma le sue proposte disciplinate ritualmente attengono già oggi soltanto alle competenze proprie, previste dagli articoli 66, 68 e 96 della Costituzione. Ebbene, per tali competenze al momento si registrano alcune distonie che andrebbero eliminate, giungendo ad una tendenziale parificazione di procedure che attengono tutte - sia pure in modo diverso - a fasi ad alta valenza giurisdizionale.

Attualmente le autorizzazioni o le declaratorie di cui all'articolo 68 della Costituzione restano affidate ad un esame d'Assemblea disciplinato dal diritto comune, cosa che da oltre dieci anni non avviene più neppure alla Camera dei deputati. Ecco perché la pre-

sente proposta di modifica del Regolamento del Senato intende attribuire realmente una «resistenza passiva rafforzata» alle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Per conseguire tale scopo occorre anzitutto allineare le previsioni degli articoli 135-*bis* e 135-*ter* con quella dell'articolo 135: anche per le autorizzazioni di cui all'articolo 68 della Costituzione - e per le declaratorie parlamentari rese ai sensi dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 - deve essere previsto un *favor* per la proposta della Giunta. Si prevede perciò che in tal caso solo un ordine del giorno in dissenso, motivato e sottoscritto da un *quorum* di senatori, possa provocare una votazione. Quest'ultima, attenendo ai rapporti civili di cui al titolo I della parte prima della Costituzione, potrà essere oggetto di richiesta di voto segreto ai sensi dell'articolo 113, comma 4, del Regolamento.

In secondo luogo sia per le proposte sulle questioni di cui all'articolo 68 della Costituzione, sia per le proposte che la Giunta formula nel giudizio di cui all'articolo 66 della Costituzione, la proposta in difformità deve essere depositata entro l'inizio della discussione, per poter essere valutata adeguatamente nel suo necessario apparato motivazionale; a suo sostegno, poi, occorre la firma di un decimo dei componenti dell'Assemblea, tra i quali almeno tre componenti della Giunta che fu autrice della proposta.

In terzo luogo sia per le proposte sulle questioni di cui agli articoli 68 e 96 della Costituzione, sia per le proposte che la Giunta formula nel giudizio di cui all'articolo 66 della Costituzione, l'Assemblea non può disimpegnarsi con mere sospensive, pregiudiziali o rinvii: l'articolo 93 non può applicarsi, ma occorre motivare la proposta nella forma dell'ordine del giorno in dissenso dalle conclusioni della Giunta.

Infine, l'Assemblea deve essere in numero legale per pronunciarsi sul deliberato della Giunta, seguendo una modalità di voto già

prevista (articolo 102-*bis*) a garanzia delle posizioni espresse dall'altro organo tecnico la cui istruttoria particolarmente qualificata va salvaguardata: la 5<sup>a</sup> Commissione permanente.

In tale proposta permane comunque una giustificata differenziazione tra le proposte che la Giunta formula sulle questioni di cui all'articolo 68 della Costituzione e le proposte che la Giunta formula nel giudizio di cui all'articolo 66 della Costituzione. Le proposte che la Giunta formula nel giudizio di cui all'articolo 66 della Costituzione meritano un trattamento parzialmente diverso in ragione della natura pienamente giurisdizionale della procedura. Da un lato il voto segreto che per prassi si utilizza ai sensi dell'articolo 113, comma 3, va positivamente statuito, con l'automatico riscontro del numero legale che ne consegue. Dall'altro lato, l'obbligo di motivazione attualmente previsto nell'articolo 135-*ter*, per l'ordine del giorno in diffimità, non può spingersi fino a capovolgere senza idonea istruttoria la proposta avanzata seguendo le procedure del Regolamento per la verifica dei poteri

del Senato. Occorre invece che su di esso si esprima l'Assemblea, che non potrà mai proporre la convalida del seggio contestato, ma solo un rinvio in Giunta per approfondimenti il cui esatto tenore va indicato nell'ordine del giorno stesso.

Nel caso delle proposte della Giunta avanzate ai sensi degli articoli 68 e 66 della Costituzione, si daranno quindi i seguenti casi:

a) la proposta della Giunta prescinderà, se inopposta, dal voto dell'Aula, intendendosi accolta all'esito della discussione;

b) la proposta della Giunta, se opposta nei termini di cui sopra (da un decimo dei senatori tra i quali tre componenti della Giunta, con ordine del giorno motivato), prevarrà in caso di mancato conseguimento della maggioranza sull'ordine del giorno in diffimità.

Solo in tal modo sarà possibile offrire credibilità all'inserzione di un organo politico-rappresentativo come il Senato in competenze giurisdizionali come le autorizzazioni *ad acta*, le declaratorie di insindacabilità ovvero i giudizi sui ricorsi elettorali.

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

---

### Art. 1.

1. All'articolo 19 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il comma 5 è abrogato;
- b) dopo il comma 6 sono aggiunti i seguenti:

«6-bis. Spetta inoltre alla Giunta, ai sensi del Regolamento per le immunità, di cui al comma 6-ter:

a) l'esame delle domande di autorizzazione presentate ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione e delle richieste di declaratoria di prerogative previste dalla medesima disposizione, riferendo al Senato ai sensi dell'articolo 135;

b) l'esame degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria per l'autorizzazione a procedere per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione, riferendo al Senato ai sensi dell'articolo 135-bis;

c) l'esame delle domande di autorizzazione presentate ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, riferendo al Senato ai sensi dell'articolo 135-bis;

d) l'esame degli affari assegnati ai sensi dell'articolo 34, comma 1, primo periodo, riferendo al Senato mediante la relazione o le proposte di cui all'articolo 50, comma 1;

e) l'esame delle materie di competenza e, comunque, delle relazioni, documenti ed atti inviati dalla Presidenza del Senato ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, riferendo, se lo ritiene, al Presidente del Senato con lettera del Presidente della Giunta.

6-ter. Il Regolamento per le immunità è proposto dalla Giunta per il Regolamento, sentita la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ed è adottato dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Il Regolamento di cui al primo periodo individua le modalità con cui:

a) assicurare che nel procedimento davanti alla Giunta possa aver luogo l'audizione del soggetto che si assume parte lesa dalle opinioni espresse dal parlamentare che invoca l'insindacabilità;

b) assicurare il rispetto del vincolo del segreto, in ordine agli atti di cui al comma 6, da parte dei senatori componenti della Giunta, limitando il riassunto dei lavori ai contenuti di cui all'articolo 60, comma 1;

c) applicare ai lavori della Giunta il secondo periodo del comma 4 dell'articolo 60; in tutti gli altri casi, il processo verbale contiene un'esposizione riassuntiva degli interventi e segue il regime di segretezza degli atti di cui alla lettera b).

6-quater. La relazione di minoranza proposta da un senatore della Giunta su una delle proposte, avanzate dalla Giunta in materia di insindacabilità, può condividere le doglianze avanzate dalla parte che si assume lesa dalle opinioni espresse dal parlamentare. In caso di approvazione in Assemblea delle conclusioni della Giunta, si applica l'articolo 88».

## Art. 2.

1. All'articolo 135 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 10 è sostituito dai seguenti:

«10. L'Assemblea discute e delibera sulla proposta della Giunta. L'Assemblea, in difetto di proposta della Giunta su una richiesta di autorizzazione già inserita nel calendario dei lavori, delibera sulla domanda di autorizzazione, udita la relazione informativa del Presidente della Giunta o di altro mem-

bro della Giunta dalla stessa espressamente delegato. Non si applica l'articolo 93.

*10-bis.* L'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta, se, prima dell'inizio della discussione, un decimo dei componenti del Senato, tra i quali siano presenti almeno tre componenti della Giunta, non abbia formulato proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta, mediante la presentazione di appositi ordini del giorno motivati.

*10-ter.* Qualora siano state formulate proposte con gli ordini del giorno di cui al comma *10-bis*, esse sono poste in votazione mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo. Respinti gli ordini del giorno la proposta della Giunta si intende senz'altro approvata.

*10-quater.* Ad eccezione delle proposte di rinvio degli atti alla magistratura richiedente, per le deliberazioni sugli ordini del giorno di cui al comma *10-ter* è possibile avanzare richiesta di voto segreto ai sensi dell'articolo 113, comma 4.

*10-quinquies.* Le disposizioni di cui ai commi precedenti si osservano, in quanto applicabili, per tutte le proposte della Giunta in ordine alle autorizzazioni o declaratorie richieste al Senato ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, nonché alle richieste direttamente esaminate ai sensi del secondo periodo del comma 10»;

b) il comma 11 è abrogato.

### Art. 3.

1. All'articolo 135-*bis*, comma 7, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Non si applica l'articolo 93».

### Art. 4.

1. L'articolo 135-*ter* è sostituito dal seguente:

«Art. 135-*ter.* - (*Verifica dei poteri*) - 1. L'Assemblea discute e delibera sulle propo-

ste della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari riguardanti elezioni contestate nonché sulle proposte in materia di ineleggibilità originaria o sopravvenuta, di decadenza e di incompatibilità. Non si applica l'articolo 93.

2. L'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta, se, prima dell'inizio della discussione, un decimo dei componenti del Senato, tra i quali siano presenti almeno tre componenti della Giunta, non abbia formulato proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta, mediante la presentazione di appositi ordini del giorno che motivino la richiesta alla Giunta di rivalutare singoli profili della propria istruttoria e attribuiscono un termine per riferire nuovamente all'Assemblea.

3. Qualora siano state formulate proposte con gli ordini del giorno di cui al comma 2, esse sono poste in votazione ai sensi dell'articolo 113, comma 3. Respinti gli ordini del giorno la proposta della Giunta si intende senz'altro approvata».