

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. II**  
**n. 9**

## **PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO**

**d’iniziativa dei senatori CECCANTI, INCOSTANTE, MORANDO, TONINI,  
D’UBALDO, DEL VECCHIO, ICHINO, LUMIA, RUSCONI, SERRA,  
STRADIOTTO, CAROFIGLIO, CHIAROMONTE e SCANU**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 OTTOBRE 2008**

---

Modifiche regolamentari per il riconoscimento del Consiglio dell’Opposizione, delle prerogative dell’Opposizione e delle minoranze, per il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento

---

ONOREVOLI SENATORI. – La democrazia dell’alternanza che, con differenti modulazioni, esperienze e trasformazioni, caratterizza da quindici anni il nostro Paese, nell’attuale XVI Legislatura sembra conoscere, in quel processo di impervio – ma costante – percorso di pieno avvicinamento ai più virtuosi modelli democratici europei, uno stadio che per certi versi, sul piano della riduzione della frammentazione, può apparire più avanzato, ma che, nel contempo, non potendo disporre di un sistema rinnovato di regole, comporta costanti elementi di frizione e di polemica che per alcuni aspetti neutralizzano i benefici effetti della riduzione della frammentazione. In assenza di nuove regole è frequente la tentazione, comunque da respingere, di utilizzare in modo scorretto quelle esistenti. Accanto a un’opera puntuale di dura critica per tali forzature, chi si trova *pro tempore* all’opposizione ha però il dovere di prospettare anche un sistema rinnovato di pesi e di contrappesi.

Si tratta di rispondere a due esigenze: *a*) rafforzare la posizione delle minoranze in Parlamento ed in particolare, al suo interno, quella più ampia numericamente, dando cioè piena copertura regolamentare non soltanto allo Statuto dell’opposizione in Parlamento quanto soprattutto al cosiddetto «Governo ombra»; *b*) adeguare, del pari, la posizione del Governo in Parlamento, garantendo così, nel rispetto del pluralismo politico e delle minoranze parlamentari, piena e necessaria operatività all’indirizzo politico-governativo con un’effettiva corsia preferenziale alle sue proposte più qualificanti. Garantendo anche la completa presenza e visibilità – nella sua alternatività di proposta – all’indirizzo politico del partito che ha dimostrato, pur perdendo la contesa elettorale, di essere

quello che, per l’elettorato, ha la vocazione maggiore ad essere e a proporsi idoneo (e tendente) al governo del Paese.

L’intreccio di questi tre assi portanti ha portato, quindi, alla redazione di un testo che non fa altro che far seguire – come ricorda un famoso brocardo latino – il diritto al fatto che si è prodotto naturalmente nella società. La riforma che è necessario porre in essere deve essere approntata a maggior ragione senza tentennamenti proprio perché consapevoli che essa nasce *ex facto* e da esso trae la sua forza.

Per questo motivo non ci si può più limitare al riconoscere – di più e meglio – le minoranze in Parlamento livellandole tra loro perché questo non sarebbe soltanto sbagliato, ma soprattutto miope. E lo sarebbe in quanto non verrebbe a risolvere il problema della ricerca di quel «ragionevole equilibrio nel nostro assetto democratico» che, come di recente ha ricordato Andrea Manzella, in un contributo teso a sostenere il riconoscimento del «Governo ombra» (qui denominato «Consiglio dell’Opposizione» come nel disegno di legge costituzionale contestualmente presentato) già nei Regolamenti parlamentari, è quanto mai necessario di fronte alla chiara emersione e al definitivo consolidamento, nel pieno rispetto della logica del regime parlamentare come la dottrina giuspubblicistica da più di un secolo indica, di una forma di governo del *premier* delimitata da precise garanzie e contrappesi.

Non basterebbe, infatti, irrobustire le garanzie delle minoranze per rafforzare il nostro ordinamento, perché tutto ciò – come rilevava già nel 2004 una significativa esercitazione dell’ISLE (l’Istituto per gli studi e la documentazione legislativa), poi pubblicata in «Rassegna Parlamentare» n. 3/2004 – sa-

rebbe in ogni modo inidoneo a controbilanciare i poteri del governo e della sua maggioranza parlamentare, che già i risultati elettorali hanno contribuito a potenziare. La diversità tra l'Opposizione e le altre minoranze è data dal fatto, prima che dal diritto. A quest'ultimo si chiede solo di riconoscerla. E' quindi da respingere e da capovolgere la critica che si rivolge a tale proposta secondo cui si imporrebbe per via di diritto un bipartitismo artificioso. Nel Regno Unito, dove nelle ultime elezioni la somma dei voti ai primi due partiti nazionali è stata peraltro inferiore a quella verificatasi nel nostro Paese (68,5 per cento contro 70,5 per cento), non solo sono presenti altri partiti regionali, ma è accaduto in passato e potrebbe ancora accadere che il terzo partito nazionale possa soppiantare uno dei primi due. Ciò non inficia il valore istituzionale del «Governo ombra», che non appare affatto contestato, ma ne modificherebbe solo il partito *pro tempore* riconosciuto come avente diritto a formarlo.

Abbiamo quindi bisogno, non di costruire semplicemente una «impalcatura di opposizione», ma vi è necessità di dare vita ad un'autentica costruzione solida e duratura, capace di sostenere l'Opposizione, intesa come la minoranza più grande e il suo «Governo ombra» per lungo tempo.

Vi è un'unica, seria, obiezione a questa impostazione: della necessaria opera di revisione fa anche parte il mutamento del ruolo del Senato, sia per la composizione sia per le sue funzioni, a cominciare dalla sua fuoriuscita dal rapporto fiduciario. Ciò richiederà ulteriori e diverse modifiche regolamentari, ma ciò non può impedire che nel frattempo, a Costituzione invariata, non si possa affermare anche al Senato questo nuovo equilibrio di pesi e contrappesi, in assenza del quale soprattutto le deboli garanzie per l'Opposizione e le minoranze squilibrerebbero fortemente il quadro.

Pertanto, il seguente articolato, in analogia con quanto predisposto anche dalla proposta

dei colleghi Morando, Legnini, Lusi e Rubinato (*Doc. II, n. 14 della XV legislatura*), relativamente al necessario complemento per la parte sessione di bilancio, e ispirato anche da quanto si ricava nella assai interessante e ricca proposta a cura dei colleghi Zanda, Brutti Massimo, Crema e Giaretta (*Doc. II, n. 16 della XIV Legislatura*), si struttura come segue.

L'articolo 1 distingue l'Opposizione quale minoranza più consistente dalle minoranze ulteriori, secondo le consolidate tendenze dottrinali e comparatistiche, inserendo una dichiarazione del Presidente del Gruppo di minoranza maggiormente rappresentativo con il quale costituisce il gruppo stesso in Opposizione. Prevede altresì la figura del Portavoce senatoriale dell'Opposizione e del Consiglio dell'Opposizione quali *pendant* del Presidente del Consiglio e dei Ministri. L'opzione preferenziale cui dovrebbe tendere il sistema è quella di un'unione personale delle figure del Presidente del Gruppo di opposizione e del Portavoce dell'Opposizione; in una fase transitoria come l'attuale, che deve prevedere anche la possibilità di una federazione di più gruppi di opposizione, non pare comunque possibile escludere *a priori* uno sdoppiamento di tali figure senza una rigida ripartizione di competenze. Di conseguenza, ove distinti, l'attivazione delle principali prerogative sarà volta a volta decisa da uno dei due soggetti, come si evidenzia negli articoli seguenti.

L'articolo 2 prevede l'attribuzione di locali, attrezzature e contributi - sin qui concessi solo ai gruppi - anche al Portavoce dell'Opposizione, in modo da istituzionalizzarne il ruolo e da dotarlo degli strumenti necessari al fine di svolgere in maniera efficace il suo ruolo di guida dell'Opposizione.

Con l'articolo 3 si prevede la composizione paritaria tra maggioranza e minoranze nella Giunta per il regolamento, in modo da istituzionalizzare e rendere *bipartisan* il controllo sulle regole comuni.

Con analoghe motivazioni, l'articolo 4 prevede una medesima composizione per la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e a tal fine modifica il numero dei componenti portandoli a 22.

L'articolo 5 interviene invece sul vigente articolo 21 per evitare che modifiche attinenti alla composizione dei gruppi alterino gli equilibri politici interni alle singole Commissioni permanenti. Si dispone pertanto che un Senatore che cessi di appartenere ad un gruppo in corso di Legislatura, cessi egualmente di appartenere anche alla Commissione cui era stato designato dal partito medesimo e venga successivamente riassegnato, mentre spetta al suo Gruppo originario designare un altro membro.

L'articolo 6 prevede che anche il Portavoce dell'Opposizione, o il Capogruppo di Opposizione, possa richiedere di rimettere all'Assemblea un disegno di legge assegnato ad una Commissione in sede deliberante.

L'articolo 7 prevede un'analogha facoltà per il Portavoce dell'Opposizione, o per il Capogruppo di Opposizione, con riferimento al passaggio alla procedura normale di esame e di approvazione rispetto all'approvazione in sede redigente.

L'articolo 8 aggiunge a coloro che hanno diritto di parola, sin qui limitati al relatore e al rappresentante del Governo, anche il Portavoce dell'Opposizione o il Capogruppo dell'Opposizione o i membri del Consiglio di Opposizione nel caso di votazione finale in sede redigente in Assemblea.

L'articolo 9 prevede il diritto di attivare le procedure informative previste dai vigenti articoli 46, 47 e 48 del Regolamento, sia su richiesta di una minoranza (un terzo dei componenti di una commissione), sia del Portavoce dell'Opposizione o dal Capogruppo dell'Opposizione. I tempi debbono comunque essere tali - non superiori a sessanta giorni, tranne eccezioni autorizzate dal Presidente del Senato - da non assumere un carattere dilatorio o ostruzionista.

L'articolo 10 prevede che anche il Portavoce dell'Opposizione, o in alternativa il Capogruppo dell'Opposizione, oltre al Governo ed un terzo dei componenti la Commissione abbia facoltà di richiedere che una risoluzione approvata sia accompagnata da una relazione scritta.

L'articolo 11 modifica il vigente articolo 53, prevedendo che il programma dei lavori sia predisposto dal Presidente del Senato anche in contatto con il Portavoce dell'Opposizione. Inoltre, riserva un terzo del tempo a disegni di legge e documenti dell'Opposizione, prevedendo che gli argomenti diversi dai disegni di legge siano collocati al primo punto dell'ordine del giorno. Un ulteriore 10 per cento è altresì riservato ai gruppi delle ulteriori minoranze. Tenendo conto del vincolo costituito dall'articolo 72, primo comma, della Costituzione, che impone un esame preventivo in Commissione, l'Assemblea, nei casi in cui i disegni di legge siano stati indicati dall'Opposizione o dalle ulteriori minoranze, prende in considerazione come testo base quello proveniente da queste ultime, sempre che abbia avuto luogo il necessario esame in Commissione, con modalità relative agli emendamenti approvati del tutto equivalenti a quelle già previste dal vigente articolo 78, comma 6, relativamente all'esame in Assemblea dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

L'articolo 12 prevede le medesime garanzie di tempi per lo schema dei lavori.

L'articolo 13 le prevede altresì anche per il calendario dei lavori, unitamente alla garanzia dell'uguaglianza dei tempi tra il relatore di maggioranza e quello di opposizione per l'esame dei disegni di legge governativi.

L'articolo 14 garantisce al Governo una corsia preferenziale effettiva, stabilendo che per i disegni di legge essenziali per l'attuazione del suo programma, previa dichiarazione del Presidente del Consiglio, l'esame sia completato entro trenta giorni dall'assegnazione alla Commissione, secondo i medesimi termini previsti dal vigente articolo 78,

comma 5, per l'esame in Assemblea dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

L'articolo 15 distingue tra loro il relatore dell'Opposizione e quello delle ulteriori minoranze, ai fini della durata degli interventi.

L'articolo 16 prevede che l'ultima dichiarazione di voto in Assemblea spetti al Capogruppo dell'Opposizione ad un membro del Consiglio dell'Opposizione.

L'articolo 17, che modifica il vigente articolo 151-*bis* relativo alle interrogazioni a risposta immediata, sposta il potere di individuare gli argomenti di tali interrogazioni dalla Conferenza dei capigruppo all'Opposizione e alle altre minoranze, e prevede che la formulazione della prima interrogazione

spetti al Capogruppo dell'Opposizione o ad un membro del Consiglio dell'Opposizione. Inoltre, prevede che il Portavoce dell'Opposizione o il Capogruppo dell'Opposizione possa richiedere la diretta televisiva e che le sessioni dedicate al *Question time* passino da una a due al mese.

L'articolo 18 prevede, infine, che il Presidente di una Commissione d'inchiesta possa essere eletto solo tra i senatori non appartenenti ai gruppi parlamentari di maggioranza.

Per quanto sopra esposto, si auspica un esame ed un'approvazione in tempi rapidi della presente proposta di modificazione del regolamento del Senato della Repubblica.

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

### Art. 1.

1. Dopo l'articolo 15 è inserito il seguente:

«Art. 15-bis. - (*Diritti dell'Opposizione, delle altre minoranze e Portavoce dell'Opposizione*). - 1. I diritti dell'Opposizione e delle altre minoranze sono riconosciuti e garantiti dalle disposizioni seguenti.

2. Entro la seduta successiva a quella in cui il Governo ha ottenuto la fiducia, il Presidente del Gruppo parlamentare numericamente maggiore fra quelli che non l'hanno votata, dichiara alla Presidenza del Senato, la costituzione di esso in Gruppo di Opposizione. Il Presidente del Gruppo è il Portavoce dell'Opposizione, a meno che non indichi come tale il nominativo di un altro senatore. Al gruppo di Opposizione possono dichiararsi federati ulteriori gruppi parlamentari, con dichiarazione del relativo Presidente alla Presidenza del Senato entro i tre giorni successivi e con accettazione del Presidente del Gruppo di Opposizione. Le altre minoranze sono composte dai gruppi restanti e dalle minoranze linguistiche che lo richiedono.

3. Il Portavoce dell'Opposizione entro i successivi tre giorni comunica al Presidente del Senato i nomi dei senatori che fanno parte del Consiglio dell'Opposizione con le relative attribuzioni. Il Portavoce dell'Opposizione, o il Capogruppo dell'Opposizione, interviene di diritto, con tempo equivalente, alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni nelle quali prende la parola il Presidente del Consiglio. I componenti del Consiglio dell'opposizione intervengono di diritto, con tempo equivalente, alle sedute dell'As-

semblea e delle Commissioni nelle quali prende la parola il membro del Governo con competenze corrispondenti».

Art. 2.

1. All'articolo 16, primo comma, dopo le parole: «gruppi parlamentari» sono inserite le parole: «e al Portavoce dell'Opposizione».

Art. 3.

1. All'articolo 18, comma 1, dopo le parole: «di dieci Senatori» sono inserite le seguenti: «, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle minoranze,».

Art. 4.

1. All'articolo 19, comma 1, la parola: «ventitré» è sostituita dalla seguente: «ventidue» e dopo la parola: «Senatori» sono inserite le seguenti: «, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle minoranze,»

Art. 5.

1. All'articolo 21 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 4-*bis* è inserito il seguente:

«4-*ter*. Il Senatore che cessa di appartenere al Gruppo di cui faceva parte al momento della nomina come membro di una Commissione, viene sostituito da altro senatore di quello stesso Gruppo e viene assegnato ad altra o alla medesima Commissione dal Presidente del Senato nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 7 del presente articolo»;

b) al comma 5, le parole: «2, 4 e 4-bis» sono sostituite dalle seguenti: «2, 4 e 4-ter».

#### Art. 6.

1. All'articolo 35, comma 2, dopo le parole: «il Governo» sono inserite le seguenti: «o il Portavoce dell'Opposizione o il Capogruppo dell'Opposizione».

#### Art. 7.

1. All'articolo 36, comma 3, dopo le parole: «il Governo» sono inserite le seguenti: «o il Portavoce dell'Opposizione o il Capogruppo dell'Opposizione».

#### Art. 8.

1. All'articolo 42, il primo periodo del comma 5 è sostituito dal seguente:

«In Assemblea hanno facoltà di parlare soltanto il relatore, il rappresentante del Governo, il Portavoce dell'Opposizione, o il Capogruppo dell'Opposizione, o i membri del Consiglio di Opposizione».

#### Art. 9.

1. L'articolo 48-bis è sostituito dal seguente:

«Art. 48-bis. - (*Richiesta di procedure informative*). - Le procedure informative di cui agli articoli 46, 47 e 48 sono disposte qualora lo richiedano un terzo dei componenti della Commissione, o il Portavoce dell'Opposizione, o il Capogruppo dell'Opposizione. I tempi di svolgimento delle procedure informative sono definiti in sede di programmazione dei lavori della Commissione, fermo restando che, salvo casi eccezionali che devono essere autorizzati dal Presidente del Se-



nato, essi non possono essere superiori a sessanta giorni».

#### Art. 10.

1. All'articolo 50, comma 3, dopo le parole: «il Governo» sono inserite le seguenti: «o il Portavoce dell'Opposizione o il Capogruppo dell'Opposizione».

#### Art. 11.

1. All'articolo 53 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Il programma dei lavori viene predisposto ogni due mesi dal Presidente del Senato, prendendo gli opportuni contatti con il Presidente della Camera dei Deputati, con il Portavoce dell'Opposizione, con i Presidenti delle Commissioni permanenti e speciali e con il Governo, ed è sottoposto all'approvazione della Conferenza dei Gruppi parlamentari che si riunisce con la presenza dei Vicepresidenti del Senato e l'intervento del rappresentante del Governo. Il programma è redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari, nonché da singoli Senatori, anche per quanto attiene alle funzioni di ispezioni e di controllo, per le quali sono riservati tempi specifici e adeguati»;

b) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. Un terzo del tempo previsto dal programma è riservato all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dal Gruppo dell'Opposizione ovvero da questo fatti propri ai sensi dell'articolo 79, comma 1. Gli argomenti, diversi dai disegni di legge, inseriti nel programma su proposta dell'Opposizione sono di norma collocati al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione. Un ulteriore

dieci per cento è riservato ai gruppi delle ulteriori minoranze. Si applicano le disposizioni dell'art. 55, comma 5.

3-ter. Per i disegni di legge presentati dal Gruppo dell'Opposizione ovvero da questo fatti propri ai sensi dell'articolo 79, comma 1, o dalle ulteriori minoranze, l'Assemblea prende in considerazione come testo base quello indicato dall'Opposizione o dalle ulteriori minoranze. Gli emendamenti proposti in Commissione, e da questa fatti propri, debbono essere presentati come tali all'Assemblea e sono stampati e distribuiti prima dell'inizio della discussione generale»;

c) al comma 6, dopo la parola: «convoca», sono inserite le seguenti: «il Portavoce dell'Opposizione e».

#### Art. 12.

1. All'articolo 54 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ogni caso si applicano per l'Opposizione e per le ulteriori minoranze le garanzie di cui all'articolo 53, comma 3».

#### Art. 13.

1. All'articolo 55 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ogni caso si applicano per l'Opposizione e per le ulteriori minoranze le garanzie di cui all'articolo 53, comma 3.»;

b) al comma 5, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per i disegni di legge governativi al relatore dell'Opposizione è assicurato un tempo di intervento pari a quello del relatore di maggioranza».

## Art. 14.

1. Dopo l'articolo 78 è inserito il seguente:

«Art. 78-bis. - (*Disegno di legge essenziale per l'attuazione del programma di Governo*). - 1. Qualora il Governo dichiari che un determinato disegno di legge è essenziale per l'attuazione del suo programma di governo, il Presidente del Senato, sentiti i Capi-gruppo, il Portavoce dell'Opposizione e i Presidenti di Commissione, iscrive il disegno di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dall'iscrizione».

## Art. 15.

1. All'articolo 89, comma 1, le parole: «dei relatori» sono sostituite dalle seguenti: «del relatore di maggioranza, di Opposizione, degli eventuali relatori delle ulteriori minoranze».

## Art. 16.

1. All'articolo 109, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'ultima dichiarazione di voto spetta al Capogruppo dell'Opposizione o al Portavoce dell'Opposizione».

## Art. 17.

1. All'articolo 151-bis sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «almeno una volta» sono sostituite dalle seguenti: «almeno due volte» e le parole: «specificamente individuate dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari» sono sostituite dalle se-

guenti: «indicate dall'Opposizione e dalle altre minoranze»;

b) al comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In tal caso, il Portavoce dell'Opposizione o il Capogruppo dell'Opposizione ha diritto ad un eguale tempo di replica»;

c) al comma 4, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La formulazione della prima interrogazione spetta al Capogruppo dell'Opposizione o ad un membro del Consiglio dell'Opposizione»;

d) al comma 6, dopo le parole: «il Presidente del Consiglio dei Ministri,» sono inserite le seguenti: «qualora lo richieda il Portavoce dell'Opposizione o il Capogruppo dell'Opposizione,».

#### Art. 18.

1. All'articolo 162, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Il Presidente della Commissione d'inchiesta è eletto fra i Senatori non appartenenti ai gruppi parlamentari che hanno votato la fiducia al Governo».