

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 16

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d'iniziativa dei senatori ZANDA, BRUTTI Massimo, CREMA e GIARETTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 GIUGNO 2005

Modificazione degli articoli 4, 5, 8, 12, 17, 18, 19, 22, 27, 39, 42, 44, 48-*bis*, 53, 54, 55, 67, 76-*bis*, 100, 102, 102-*bis*, 109, 125, 126, 128, 133, 151-*bis* e 162 del Regolamento del Senato della Repubblica e introduzione degli articoli 19-*bis* e 106-*bis*, al fine di rafforzare le garanzie delle minoranze a seguito dell'introduzione del sistema maggioritario

ONOREVOLI SENATORI. - È sempre più evidente come il Parlamento italiano si trovi oggi di fronte ad una svolta. Deve decidere se adeguarsi ai profondi mutamenti derivanti dall'introduzione del sistema elettorale maggioritario, oppure avvatarsi in un inevitabile, rapido declino.

Il recupero di una nuova centralità del Parlamento - nella prospettiva di fare delle nostre due Camere il luogo di intersezione e sintesi di una società complessa com'è diventata la nostra (il Parlamento federatore di cui ha recentemente scritto Andrea Manzella) - impone un urgente adeguamento dei regolamenti parlamentari al modello «a schieramenti contrapposti» proprio delle più avanzate democrazie competitive contemporanee.

In un Parlamento maggioritario l'assenza in ciascuna delle due Camere (e, quindi, anche al Senato) di un Regolamento equilibrato e «garantista» determina inevitabilmente non solo uno scadimento del confronto politico-parlamentare, ma della stessa cultura della legalità costituzionale. Tale mancanza si pone, addirittura, nella prospettiva italiana attuale come una possibile premessa alla cosiddetta «dittatura della maggioranza».

Perché proporre adesso, nell'ultimo anno della legislatura, la modifica del Regolamento del Senato?

Perché è il solo momento nel quale si può realisticamente immaginare che tale atto possa essere sottoposto a revisione con equilibrio e spirito neutrale. È infatti difficile ipotizzare che la maggioranza che vincerà le elezioni, quale che sia il suo colore, possa all'inizio della nuova legislatura prendere l'iniziativa di rinnovare radicalmente il Regolamento del Senato, così accettando di comprimere il proprio tornaconto politico e il pro-

prio interesse all'emarginazione parlamentare dell'opposizione.

Nei prossimi mesi, viceversa, sia la maggioranza di governo sia l'opposizione, non avendo alcuna certezza dei risultati delle future elezioni politiche, dovrebbero avere tutto l'interesse ad approvare a propria tutela e per le legislature a venire un Regolamento nel quale i poteri e le funzioni della maggioranza e dell'opposizione siano ben bilanciati e ben equilibrati.

Ciò dovrebbe avvenire secondo due principi elementari: garanzia per la maggioranza di poter realizzare il proprio programma e corrispondente garanzia per le opposizioni di poter esercitare le proprie funzioni di controllo e iniziativa.

Oggi, del resto, nell'ordinamento italiano la ridefinizione delle «regole del gioco» parlamentari si impone per molti motivi e, per il Senato della Repubblica, con particolare urgenza.

Innanzitutto, per l'indiscutibile arretratezza del Regolamento del Senato rispetto a quello della Camera dei Deputati per ciò che concerne il suo adeguamento all'evoluzione in senso maggioritario del sistema. Non a caso, una parte delle proposte modificative indicate nel presente documento tendono a «riallineare» il Regolamento del Senato a quello della Camera.

In secondo luogo, sono ben noti i rischi di un profondo ridimensionamento del Senato che sono spesso emersi nel dibattito politico che ha caratterizzato negli ultimi lustri il nostro paese.

La presente proposta si muove in una prospettiva diametralmente opposta a quella di chi vuole fare del Senato una sorta di Camera «di secondo livello». Essa accoglie l'opzione fondamentale della pari dignità

istituzionale delle due Camere così come vuole la Costituzione vigente. Peraltro, i principi ed i criteri ispiratori delle modifiche proposte sono tali da consentirne un agevole trasferimento anche ad un Senato «riformato», purché gli venga mantenuto il rango di Camera politica partecipe delle funzioni legislative, di ispezione e di controllo nei confronti del Governo.

Per riprendere le parole del presidente Pera, le modifiche al Regolamento che la presente proposta ipotizza prevedono che il Senato conservi il suo attuale «alto» profilo istituzionale. Anzi, è proprio per rendere possibile la realizzazione di questo obiettivo che diviene indispensabile e urgente un'opera di revisione ed ammodernamento del suo atto fondamentale di autoorganizzazione.

La presente proposta di modificazione del Regolamento del Senato è organizzata intorno a due temi principali: l'uno attinente alla sua organizzazione interna e l'altro ai profili del suo funzionamento, intendendosi per questi ultimi essenzialmente procedimenti decisionali nei due livelli dell'attività del Senato: le Commissioni e l'Assemblea.

1) *L'organizzazione generale del Senato*

Il Presidente del Senato rappresenta l'intera Assemblea. È il principale custode della sua indipendenza e della sua dignità costituzionale. Il Presidente, inoltre, è il garante della legalità regolamentare dell'attività del Senato. È quindi assolutamente necessario, soprattutto dopo l'introduzione del sistema maggioritario, che la posizione del Presidente del Senato confermi esplicitamente la sua natura di soggetto terzo rispetto alla dialettica maggioranza-opposizione.

Ogni appannamento di questa sua posizione rischia di determinare gravi crisi di legittimazione dell'istituzione parlamentare nel suo complesso, crisi che possono traumaticamente spostare in altre sedi la funzione di garanzia della legalità nella vita parlamentare

(si consideri, a questo proposito, il monito lanciato – e purtroppo non sufficientemente ascoltato – dalla Corte costituzionale nel paragrafo finale della sentenza 17 ottobre 1996, n. 379, sui così detti parlamentari «pianisti»).

La configurazione del Presidente come figura al di sopra delle parti risponde, del resto, ad un'antica tradizione del parlamentarismo italiano. Stride con questa configurazione l'attuale norma regolamentare che consente un'elezione meramente maggioritaria del Presidente del Senato. L'articolo 4 del Regolamento del Senato, in particolare, prevede in modo piuttosto brutale che alla quarta votazione il Presidente venga eletto con un ballottaggio tra i due candidati più votati, perfino a maggioranza relativa.

È, pertanto, assolutamente necessario prevedere una maggioranza qualificata per l'elezione del Presidente del Senato, ad esempio quella di due terzi e, a partire dal quarto scrutinio, di tre quinti di cui alla presente proposta di modificazione del Regolamento (*articolo 1*).

Allo stesso modo, appare opportuno che la funzione di garante imparziale del Regolamento, attribuita al Presidente del Senato all'articolo 8 venga formalmente esplicitata (*articolo 3*).

Contemporaneamente, al fine di stroncare il gravissimo fenomeno dei «pianisti», il nuovo Regolamento deve prevedere la esplicita illiceità di tale prassi che porta i Senatori a sostituirsi nel voto a propri colleghi (consenzienti), così come deve attribuire al Presidente la facoltà di adottare accorgimenti tecnici in grado di impedire tale pratica, predisponendo, inoltre, severe sanzioni a carico dei Senatori che se ne rendessero responsabili (*articoli 4, 18 e 23*).

Nella stessa logica di rafforzamento degli strumenti di garanzia, è necessario che anche il Consiglio di Presidenza operi quale soggetto sganciato da criteri di mera appartenenza politica.

Attualmente il Regolamento si preoccupa di evitare lo strapotere della maggioranza

mediante la previsione del voto limitato in sede di elezione dei componenti del Consiglio di Presidenza. Tale tecnica si è rivelata inefficace. È opportuno sostituirla con la previsione di maggioranze qualificate (ad esempio dei tre quinti) che impongano accordi *bi-partisan* anche sulle persone dei componenti (*articolo 2*). Egualmente va corretta l'anomalia che prevede un numero dispari di Questori (oggi sono tre e dovrebbero diventare quattro) e, quindi, una ineguale rappresentanza nel loro collegio della maggioranza e delle opposizioni.

Anche la Giunta per il Regolamento abbisogna di una profonda rivitalizzazione. Nella configurazione attuale la Giunta vive «all'ombra» del Presidente, dalla cui esclusiva volontà dipende la sua valorizzazione o la sua mortificazione quale interprete indipendente del Regolamento.

Le linee portanti di una proposta di riforma della Giunta del Regolamento che qui vengono descritte sono le seguenti.

Innanzitutto, è prevista la composizione paritaria dei suoi componenti di maggioranza ed opposizione. Solo in questo modo si può evitare che la Giunta venga indotta ad esercitare le sue funzioni secondo criteri *lato sensu* politici e, quindi, inevitabilmente favorevoli alla maggioranza (*articolo 5*).

A questo proposito, occorre tener conto dei positivi risultati che secondo la maggioranza degli osservatori, sta fornendo il criterio della composizione paritaria maggioranza-opposizione nel Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, con l'alternanza periodica alla sua presidenza di un esponente della maggioranza e di uno delle opposizioni.

Il vincolo della eguale rappresentanza di maggioranza ed opposizione consentirebbe, peraltro, di lasciare al Presidente del Senato il potere di nomina dei componenti della Giunta per il Regolamento.

Una «rivitalizzazione» più energica della Giunta potrebbe provenire, poi, da una integrazione dell'articolo 18 del Regolamento

con la previsione della possibilità che una minoranza qualificata di senatori possa rivolgersi alla Giunta su questioni di interpretazione delle norme regolamentari (*articolo 6*).

Queste innovazioni segnerebbero l'abbandono sostanziale della soluzione «presidenzialista» accolta per la Giunta dal vigente Regolamento, secondo il quale il Presidente è l'interprete ultimo delle norme regolamentari ed ogni altro soggetto (Giunta, Assemblea) può intervenire sul Regolamento solo su sua richiesta.

Anche per la Giunta delle elezioni e delle immunità, in quanto organo con funzioni quasi giurisdizionali, si pone l'esigenza di assicurare una composizione che non consenta decisioni «maggioritarie» (*articolo 5*). Un'esigenza tanto più rilevante in quanto, come è noto, la Giunta adotta atti che incidono direttamente su diritti fondamentali (ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione) e sui rapporti tra poteri dello Stato (ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione). Occorre anche in questo caso, quindi, introdurre la già ricordata composizione paritaria.

È contemporaneamente anche utile che venga meglio definito il procedimento di verifica dei poteri che oggi presenta nel modo più accentuato caratteri di anomalia rispetto a molti ordinamenti europei.

Fermo restando che, ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, la decisione finale non può che spettare all'Assemblea del Senato, si potrebbe rendere più articolato e garantista il procedimento in Giunta, prevenendo pareri (obbligatori, ma non vincolanti) di soggetti esterni al Parlamento, tecnicamente qualificati (*articolo 7*). Ciò imporrebbe, infatti, alla Giunta l'onere di motivare adeguatamente le proposte di convalida o di decadenza che si distaccassero da tali pareri tecnici, restringendo l'attuale piena e immotivata discrezionalità «politica» di parte della Giunta stessa (e conseguentemente dell'Assemblea).

Questa tecnica potrebbe essere estesa ai procedimenti di autorizzazione a procedere

ex articolo 68, secondo comma, della Costituzione.

Consequenziale appare la proposta di introdurre anche presso il Senato il Comitato per la legislazione, previsto dal Regolamento della Camera dei Deputati, a composizione paritaria, specializzato nell'analisi tecnica dei testi normativi. Si potrebbe, peraltro, cercare di potenziare il «peso» del parere espresso da tale organo utilizzando, ad esempio, il modello di particolare rafforzamento degli effetti del parere oggi reso in materia finanziaria dalla Commissione Bilancio, ai sensi dell'articolo 102-bis del Regolamento del Senato ed 86, comma 4-bis, del Regolamento della Camera (articolo 8).

In ogni caso, la competenza del Comitato per la legislazione dovrebbe estendersi a tutte le questioni concernenti il sistema delle fonti e, quindi, a titolo esemplificativo: rispetto dei criteri dell'articolo 76 della Costituzione nelle leggi di delegazione; leggi di delegificazione; formulazione dei principi fondamentali nelle leggi cornice ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Si segnala, in particolare, il campo - destinato necessariamente a sviluppi ed approfondimenti, nell'immediato futuro, sulla scorta del rinvio, ex articolo 74 della Costituzione, della legge sull'ordinamento giudiziario - della corrispondenza tra l'oggetto dei testi normativi e la loro suddivisione in articoli.

Anche l'organizzazione delle Commissioni permanenti deve essere adeguata alle nuove caratteristiche strutturali del Parlamento maggioritario.

In particolare, è necessario introdurre nell'organizzazione delle Commissioni meccanismi di tutela delle opposizioni. Va estesa anche ai Presidenti delle Commissioni la configurazione di garante imparziale dello svolgimento dei lavori scelta per il Presidente del Senato, con conseguente elevazione dei *quorum* di investitura (articolo 10).

È in primo luogo l'assenza o, meglio, la minore pubblicità dei lavori delle Commissioni parlamentari rispetto all'Assemblea, a

richiedere un rafforzamento della figura del Presidente in termini garantistici. Conseguentemente, si pone l'esigenza di prescrivere per la sua elezione una maggioranza di due terzi e, dopo il terzo scrutinio, di tre quinti dei componenti. Allo stesso modo, deve essere assicurata una paritaria presenza di rappresentanti delle opposizioni nell'Ufficio di presidenza, con un Vice Presidente espresso da tali forze.

Anche per le figure dei Segretari va garantita un'eguale rappresentanza di maggioranza ed opposizioni.

Per le Commissioni d'inchiesta il vincolo costituzionale della composizione proporzionale impedisce l'accoglimento di naturali soluzioni di riequilibrio, come quella della composizione paritaria maggioranza-opposizioni, così come di tecniche più innovative recentemente proposte dalla dottrina (G. Rizzoni) sulla base dell'esperienza comparata (Commissione d'inchiesta del Congresso USA sui fatti dell'11 settembre 2001) ed aperte all'integrazione di soggetti esterni al Parlamento.

Al fine di evitare, tuttavia, l'utilizzazione strumentale delle Commissioni d'inchiesta che la XIV Legislatura ha purtroppo conosciuto (degenerazione dell'istituto efficacemente «fotografata» da Andrea Manzella con l'espressione di «Commissioni canaglia»), si può prevedere nel Regolamento del Senato una maggioranza qualificata per l'elezione del Presidente della Commissione stessa, nonché per l'approvazione del suo Regolamento interno. Né sembra, peraltro, che una tale disposizione di carattere generale possa costituire un'indebita interferenza del Regolamento del Senato nell'autonomia della Commissione d'inchiesta (articolo 30).

Ovviamente, per le Commissioni d'inchiesta, così come - per alcune Commissioni di controllo (Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato) la soluzione più conforme

al modello maggioritario resta comunque quella dell'elezione del Presidente tra i rappresentanti delle opposizioni (secondo quanto, peraltro, già avviene in via di prassi per le sole Commissioni di controllo).

II) *Il funzionamento del Senato*

Occorre innanzitutto intervenire sulla disciplina di funzionamento dei lavori delle Commissioni permanenti nelle quali oggi sono fievole le garanzie dei diritti delle opposizioni.

Si tratta di un errore a nostro giudizio grave, ciò non soltanto per la possibilità del ricorso alla sede deliberante o redigente in Commissione e, quindi, per la possibilità che la decisione adottata dalla Commissione finisca per essere quella definitiva. Anche nelle ipotesi in cui la Commissione operi in sede referente o consultiva il suo apporto all'elaborazione dei testi di legge può essere decisivo. Non è un caso che in molte sedi si sia sottolineato il rilievo assoluto che l'istruttoria legislativa assume nel procedimento decisionale parlamentare (Si veda, fra i tanti, *N. Lupo*).

Più di un osservatore (ad esempio *G. Lasorella*) ha sottolineato come nel Parlamento maggioritario tenda a realizzarsi (*rectius*: dovrebbe realizzarsi) uno scambio tra la «certezza dei tempi» di approvazione dei disegni di legge (diritto irrinunciabile della maggioranza) e la «certezza di spazi per le istruttorie legislative e garanzia di efficacia del diritto di controllo» (indispensabili per un buon esercizio delle funzioni delle opposizioni).

In questa prospettiva, è essenziale che vengano rafforzati i poteri di richiesta di dati e conoscenze nel corso dell'esame in Commissione dei disegni di legge, prevedendo che una minoranza qualificata abbia la facoltà di richiedere le informazioni di cui all'articolo 47 del Regolamento, con particolare riferimento all'analisi di impatto di

regolamentazione (AIR) e all'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché, soprattutto, la facoltà di promuovere le indagini conoscitive di cui all'articolo 48 del Regolamento del Senato, anche riscoprendo il rapporto delle Commissioni con gli organi ausiliari del Parlamento ed, in particolar modo, quello insostituibile con la Corte dei conti di cui all'attuale articolo 133 del Regolamento (articoli 14 e 28).

Ciò comporta la modificazione delle vigenti disposizioni regolamentari che rimettono alla Commissione (e, quindi, alla sola decisione della sua maggioranza) l'attivazione dell'indagine (articoli 48-*bis*, 76-*bis*, comma 3, e 133 del Regolamento del Senato), introducendo, invece, il potere di determinazione di una minoranza qualificata (un terzo, ad esempio) dei componenti della Commissione (*articolo 14 e 28*).

A contrastare eventuali tentativi di utilizzazione ostruzionistica di tali strumenti da parte dell'opposizione basterebbe che venissero previsti in sede di programmazione tempi certi, anche molto brevi, purché ragionevoli, per lo svolgimento delle indagini conoscitive.

C'è poi una prospettiva ulteriore, molto rilevante, di riforma.

Occorre ormai riconoscere che l'attività svolta da alcune Commissioni permanenti si caratterizza per un rilievo istituzionale che trascende la mera attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza.

È evidente, infatti, che una parte centrale dell'attività svolta dalla 1^a e dalla 5^a Commissione del Senato attiene a pareri di conformità costituzionale su provvedimenti *in itinere* o, comunque, all'esame di discipline costituzionalmente vincolate (nel caso della 5^a Commissione il riferimento principale è ai precetti dell'articolo 81 della Costituzione).

È sempre «scandaloso» che le decisioni sulla costituzionalità delle leggi e sulla loro copertura vengano decise a maggioranza per ragioni politiche. Ma lo è soprattutto

quando ciò avviene o può avvenire sistematicamente in Commissione e cioè nella sede istituzionalmente deputata all'istruttoria e all'approfondimento parlamentare in preparazione dei lavori dell'Assemblea.

A questa palese distorsione è quindi assolutamente necessario porre rimedio con una modifica al Regolamento che predisponga «strutturalmente» la 1^a e la 5^a Commissione a valutazioni più «oggettive» degli aspetti di costituzionalità e di copertura finanziaria dei provvedimenti che vengono portati al loro esame.

Da qui la proposta di un adeguamento della composizione dell'organo alla funzione che gli è demandata, superando per la 1^a e la 5^a Commissione l'attuale composizione proporzionale alla consistenza dei diversi Gruppi parlamentari (che assicura anche in esse, come nelle altre Commissioni, la prevalenza della maggioranza che sostiene il Governo), allorché essa si esprime in funzione consultiva, con specifico riferimento ai pareri sulla costituzionalità o sulla copertura finanziaria dei disegni di legge.

È necessario che in questi casi venga, invece, adottato un modello di composizione *bipartisan* che meglio esprime la specialissima natura («costituzionalmente sensibile») delle decisioni adottate dalle due Commissioni, così favorendo un approccio diverso e meno «di parte» ai temi affrontati (*articolo 9*).

Non vi è, a ben vedere, alcun ostacolo di ordine costituzionale alla realizzazione di tale modello. L'articolo 72 della Costituzione impone, infatti, solo per il procedimento legislativo in sede deliberante (al quale è da assimilare quello in sede redigente) la composizione proporzionale della Commissione, stabilendo, non a caso, una riserva di Assemblea per la materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, nonché di approvazione di bilanci e consuntivi (ai quali va assimilata l'approvazione della legge finanziaria).

Va, inoltre, notato che per l'Assemblea resta intatta la possibilità di decidere maggioritariamente (se si tratta di leggi ordinarie), salvaguardando, pertanto, il principio maggioritario della decisione legislativa sotteso all'articolo 64 della Costituzione.

Un corollario necessario alla nuova composizione della 1^a Commissione riguarda il suo necessario «dimagrimento» da alcune delle sue attuali competenze (valga per tutte quella relativa al «lavoro pubblico») la cui natura non è in alcun modo connessa alla diretta attuazione costituzionale e che andrebbero più razionalmente allocate presso altre Commissioni permanenti (nell'esempio appena fatto del «lavoro pubblico», sarebbe naturale il trasferimento alla 11^a Commissione, come avviene già presso la Camera dei deputati).

Nella stessa logica, si renderebbe necessaria l'istituzione – secondo quanto già proposto nel corso di questa legislatura – di una nuova Commissione per gli affari interni, alla quale affidare l'esame dei provvedimenti in materia di ordine e sicurezza pubblica che attualmente gravano singolarmente sulla 1^a Commissione (*articolo 9*).

Un altro fronte di innovazione che si impone per gli istituti del diritto parlamentare, in conseguenza soprattutto dell'evoluzione in senso maggioritario del sistema, è costituito dalla disciplina delle decisioni in materia di politica economica e di bilancio.

È evidente, infatti, come l'effettività e l'efficacia del controllo parlamentare sulle politiche economiche e finanziarie attuate per via legislativa (e quindi di iniziativa sia governativa sia parlamentare) passino innanzitutto attraverso la possibilità materiale di accedere da parte del Parlamento a strumenti conoscitivi e tecnici del tutto autonomi nei confronti dell'esecutivo.

Per altro verso, non può trascurarsi come il nuovo assetto istituzionale ponga, in termini del tutto nuovi, il problema della formazione della legge finanziaria e, soprat-

tutto, della sua emendabilità da parte del Parlamento.

Entrambe queste istanze possono trovare accoglimento in una modifica dei Regolamenti parlamentari, senza con ciò escludere la possibilità (e per alcuni aspetti l'opportunità) di un ulteriore intervento, per via legislativa, sulla struttura e i contenuti «tipici» dei documenti finanziari e di bilancio, come ora delineati dalla legge di contabilità dello Stato (legge 5 agosto 1978, n. 468).

L'esperienza ha dimostrato, tuttavia, come anche la previsione legislativa di più stringenti vincoli contenutistici alla legge finanziaria non sia valsa, in concreto, a preservare la «tipicità» del provvedimento, né tanto meno a rendere più chiara e riconoscibile la responsabilità rispettivamente del Governo e del Parlamento rispetto alla decisione economica e finanziaria adottata in sede di sessione di bilancio.

In tal senso, la strada della limitazione all'emendabilità della legge finanziaria, nel quadro di una generale revisione della disciplina regolamentare della sessione di bilancio, potrebbe risultare in concreto più efficace.

A tal fine, si potrebbero adottare le seguenti misure:

1) ampliamento del margine temporale assegnato alla Commissione bilancio per l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, con corrispondente riduzione del tempo a disposizione dell'Assemblea (*articolo 26*);

2) limitazione dell'emendabilità - in via generale - del disegno di legge finanziaria alla fase di discussione in Commissione bilancio, fatta salva la facoltà dell'Assemblea di votare emendamenti meramente soppressivi o interamente sostitutivi di articoli o commi recanti una disciplina autosussistente. In quest'ultimo caso, gli emendamenti interamente sostitutivi dovrebbero essere comunque preventivamente rinviati alla Commis-

sione bilancio, per le valutazioni di competenza della stessa (*articolo 27*);

3) restrizioni in ordine alla facoltà del Governo di presentare emendamenti che incidano in misura rilevante sul testo del disegno di legge originariamente presentato al Parlamento, al fine di impedire che si possa stravolgerne l'impianto originario anche a ridosso dell'approvazione definitiva - come è regolarmente accaduto nelle ultime sessioni di bilancio - e in tal modo comprimere le prerogative di controllo e di intervento emendativo del Parlamento. A questo fine, possono essere adottate due misure, tra loro non alternative:

3.1) limitazione del potere emendativo del Governo alle sole parti di testo modificate su iniziativa parlamentare, fatta salva la possibilità di incidere su parti del testo originario per esigenze di armonizzazione e coordinamento (sostanziale, non meramente formale) con le modifiche parlamentari, oppure per sopravvenute esigenze di revisione delle politiche economiche e finanziarie inizialmente previste dal Governo, in conseguenza di fatti nuovi o di nuovi e rilevanti elementi conoscitivi sul quadro macroeconomico di riferimento. In quest'ultimo caso, i fatti o gli elementi conoscitivi sopravvenuti dovrebbero essere compiutamente rappresentati dal Governo al Parlamento con relazione tecnica (obbligatoria);

3.2) fermi restando i vincoli contenutistici comunque operanti, previsione che ogni emendamento che sostituisca parti estese del testo del disegno di legge finanziaria o inserisca *ex novo* misure di portata rilevante, comporti - se presentato in Assemblea - il rinvio in Commissione bilancio per la valutazione della copertura finanziaria e, in via generale e determini la fissazione di un nuovo termine per la presentazione di eventuali subemendamenti, tale da garantire un tempo di valutazione non inferiore a quello già riconosciuto per emendare nella stessa

sede (Commissione o Assemblea) l'intero provvedimento (*articolo 27*).

Infine, quanto alle modalità per garantire in concreto l'effettività e l'efficacia del controllo parlamentare sulle politiche economiche e finanziarie del Governo, è necessario procedere ad un sostanzioso rafforzamento dell'attività di verifica del Servizio del bilancio.

Si tratta, in sostanza, di istituire formalmente con apposite norme del Regolamento una procedura di controllo e verifica delle decisioni finanziarie del Governo - nonché, in generale, delle coperture finanziarie dei disegni di legge di spesa anche di iniziativa parlamentare all'esame delle Camere - attraverso una formalizzazione regolamentare dell'attività già oggi svolta dai Servizi del bilancio del Senato e della Camera (*articoli 25 e 26*).

In funzione di un rafforzamento della missione istituzionale di tali Servizi, si potrebbe in prospettiva dunque pervenire a un'unica struttura («Servizio parlamentare del bilancio»), a servizio di entrambe le Camere, nella quale far confluire le risorse strumentali e le professionalità già oggi operanti alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.

Il modello di riferimento potrebbe essere, per quanto compatibile con il nostro ordinamento, il *Congressional Budget Office (CBO)*, cioè l'agenzia indipendente che svolge attività di supporto al Congresso degli Stati Uniti. Si tratta di un organismo che mette a disposizione delle Commissioni parlamentari le analisi economiche, le stime e tutta una serie di altre informazioni sui costi dei programmi utili per la decisione di bilancio e la valutazione dell'impatto della legislazione di spesa.

In linea con tale modello, il nuovo «Servizio parlamentare del bilancio» potrebbe attivarsi sulla base delle richieste non solo delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, ma anche delle altre Commissioni di merito.

Potrebbe, inoltre, effettuare stime sugli oneri dei disegni di legge parlamentari, nonché fornire supporto documentale su richiesta di singoli parlamentari.

È evidente, peraltro, che l'adozione di tale modello organizzativo richiede un atto *ad hoc*, concordato tra i due rami del Parlamento, eccedendo la capacità di intervento del Regolamento di una sola Camera.

Anche al di fuori della sessione di bilancio, affinché il lavoro in Commissione non sia reso privo di significato (in violazione dell'articolo 72 della Costituzione, come osservato dallo stesso Presidente della Repubblica, in sede di rinvio della legge sull'ordinamento giudiziario) occorre, infine, introdurre una disciplina limitativa alla possibilità di approvazione in Assemblea di emendamenti che non siano stati previamente oggetto di esame in Commissione (*articoli 20, 21*).

Un versante prioritario di intervento sul Regolamento del Senato è poi rappresentato dalla disciplina dell'organizzazione dei lavori parlamentari ne loro complesso e della programmazione dei lavori di Assemblea e Commissioni.

Sul raccordo in Senato dei lavori dell'Aula e delle Commissioni, si impone un adeguamento organizzativo che tenda finalmente ad escludere le sovrapposizioni temporali tra le riunioni delle Commissioni e le sedute dell'Aula. Tali sovrapposizioni creano ben noti e continui problemi al raggiungimento del numero legale in entrambe le sedi e, comunque, dequalificano l'attività dei Senatori spesso costretti a «scegliere» gli argomenti da seguire, così finendo inevitabilmente col sacrificarne alcuni.

Per evitare sovrapposizioni è necessario che sia adottato un criterio di separazione tendenzialmente rigida tra i tempi di lavoro in Assemblea e i tempi di lavoro in Commissione, ispirandosi, ad esempio, al modello attualmente seguito nel Parlamento europeo, dove tre giorni della settimana sono dedicati esclusivamente ai lavori di Commissione ed

uno esclusivamente ai lavori d'Aula (*articolo 15*).

Tale proporzione si segnala anche perché sottintende una maggiore valorizzazione dei lavori in Commissione, con conseguente più accurata istruttoria dei provvedimenti, e riserva all'Assemblea le discussioni e decisioni finali.

Del resto, è nello spirito del sistema di democrazia maggioritaria che l'esame parlamentare dei provvedimenti, soprattutto da parte delle opposizioni, sia ispirato a criteri di efficacia, incisività e, quindi, di effettività. Tale ultimo requisito può essere, appunto, reso possibile attraverso una concreta ripartizione dei tempi di esame tra le diverse sedi del lavoro parlamentare.

Per ciò che concerne il metodo della programmazione dell'agenda dei lavori parlamentari, va rilevato che esso dovrebbe essere indirizzato a realizzare un'adeguata e, soprattutto, ponderata valorizzazione sia delle esigenze della maggioranza e del governo, sia di quelle delle opposizioni.

Facciamo per prima l'ipotesi in cui si riesca a raggiungere un accordo in sede di Conferenza dei Presidenti di Gruppo. In tal caso, si deve rilevare che:

1) appare piuttosto ristretto lo spazio attualmente riservato alle forze di opposizione: occorrerebbe elevare, presumibilmente ad un terzo, lo spazio riservato dall'articolo 53 del Regolamento alla trattazione di temi indicati dalle opposizioni (*articolo 15*);

2) occorre porre rimedio alla distorsione prospettica determinata dalla circostanza che il Governo e la sua maggioranza (ovvero i Gruppi parlamentari che lo sostengono) si presentano distintamente, ognuno con le proprie esigenze da rappresentare e da accogliere in sede di programmazione. Si tratta di una soluzione che andrebbe bene per una forma di governo presidenziale (fondata sulla separazione strutturale tra governo e parlamento), ma che sembra inadatta al governo parlamentare, il cui legame con la

sua maggioranza è strettissimo. Di qui, l'esigenza di non considerare, in sede di programmazione e almeno in modo meccanico, come soggetti distinti Governo e Gruppi di maggioranza (*articolo 17*).

Per quanto riguarda la ripartizione dei tempi in caso di mancato accordo in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, va rilevata l'assoluta incongruità della soluzione accolta dall'articolo 54 del Regolamento vigente, che rimette ad una scelta maggioritaria dell'Assemblea su proposta del Presidente la decisione su di uno schema di lavori bisettimanale.

È evidente che, in questo modo, si indebolisce notevolmente la posizione delle opposizioni nella Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, ben sapendo la maggioranza che in caso di mancato accordo unanime in Conferenza si potrà procedere in Aula ad una decisione sempre in grado di «schiacciare» la volontà dei Gruppi dell'opposizione.

Ci troviamo chiaramente di fronte ad un caso di quelli che gli studiosi di diritto costituzionale regionale definirebbero di «intesa debole», in quanto surrogabile, se persiste la divergenza, da una decisione unilaterale di uno dei partecipanti alla trattativa.

A questo punto, in alternativa all'attuale incongruo sistema di deliberazione a maggioranza, ed evitando di sovraesporre politicamente il Presidente del Senato attraverso un potere di decisione in via esclusiva, si potrebbe affidare alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari la funzione di ripartire in astratto i tempi disponibili e «registrare» le indicazioni del Governo, della maggioranza e delle opposizioni per i tempi a ciascuno spettanti (*articolo 23*).

Un corollario di tale meccanismo dovrà prevedere che, per i provvedimenti individuati dalle opposizioni nell'ambito della propria quota di programmazione riservata, il testo sottoposto all'esame dell'Assemblea sia un «testo-base» prescelto dalle opposizioni

stesse. Rispetto a tale testo, quello approvato – maggioritariamente – dalla Commissione dovrebbe fungere da mero testo alternativo (*articolo 15*).

L'esperienza concreta ha dimostrato che l'elemento in grado di vanificare qualunque tipo di programmazione dei lavori parlamentari è il massiccio ricorso da parte del Governo ai decreti-legge.

Se si tiene conto che il ricorso ai decreti-legge è nuovamente in allarmante ascesa in questa seconda parte della XIV Legislatura e che, presso il Senato della Repubblica, l'impatto dei decreti-legge sui lavori parlamentari è particolarmente accentuato dalla così detta «ghigliottina» (che impone la votazione della legge di conversione entro la scadenza del termine costituzionalmente previsto a prescindere dallo stato d'avanzamento delle votazioni per la sua approvazione) ci si rende conto di come occorra assolutamente introdurre disposizioni di raccordo della conversione in legge dei decreti con quella della programmazione generale dei lavori parlamentari.

Sembra congruo, infatti, che i tempi dedicati alla conversione dei decreti-legge vadano scomputati dai tempi previsti nella programmazione dei lavori del Senato per l'esame dei provvedimenti presentati dal Governo e dai Gruppi della maggioranza, attraverso l'introduzione di un sorta di spazio di riserva (che occorrerebbe comunque prevedere per i cosiddetti «dibattiti d'emergenza») e solo in ultima istanza (in astratto non evitabile) dai tempi riservati alle opposizioni (*articolo 16*).

La mancanza di tempi certi di esame dei provvedimenti (in un Parlamento maturo questa garanzia va tanto a favore della maggioranza che delle opposizioni) rende inevitabile il ricorso ordinario alla tecnica del contingentamento nella organizzazione della discussione.

Occorre, però, procedere ad una nuova disciplina della materia, al fine di superare alcuni limiti della esperienza vigente.

È necessario precisare in modo rigoroso i (pochi) temi per i quali si deve escludere il contingentamento (tra questi, sicuramente, i disegni di legge di revisione costituzionale (*articolo 17*). Si badi che, in una prospettiva corretta di accoglimento del principio di programmazione, l'interesse al rispetto dei tempi di esame dovrebbe accomunare maggioranza ed opposizione; inoltre, l'esperienza insegna come all'utilizzazione ostruzionistica dei tempi di discussione corrisponda, in tempi rapidi, l'elaborazione di accorgimenti anti-ostruzionistici ancor più efficaci.

Nella organizzazione dei tempi di discussione sui provvedimenti contingentati una piena applicazione dei principi del maggioritario imporrebbe una divisione a metà dei tempi per gli interventi della maggioranza e delle opposizioni. Anche in questo caso, il governo dovrebbe contenere la propria possibilità di intervento nell'ambito dei tempi riservati alla maggioranza e non in aggiunta ad essi (*articolo 17*).

In linea generale, appare meritevole di essere perseguito il tentativo di restringere i tempi di illustrazione degli emendamenti, spesso utilizzati a fine meramente ostruzionistico, a favore dei tempi di discussione sulle linee generali del progetto in esame e di dichiarazioni finali di voto. Queste ultime sedi, infatti, si presentano come maggiormente responsabilizzanti del lavoro dei Senatori, anche nei confronti dell'opinione pubblica, e senz'altro più consone alle esigenze, per così dire, di spettacolarizzazione insite nel dibattito parlamentare di tipo maggioritario (*articolo 17*).

La funzione istituzionale di opposizione potrebbe essere resa più evidente e salvaguardata da alcuni accorgimenti quali la valorizzazione del ruolo del relatore di minoranza (che, per i progetti più rilevanti potrebbe essere, ove esistesse, lo stesso portavoce delle opposizioni (si veda per questa figura l'articolo 10 dello statuto della Toscana, nonché una nota di *P.L. Petrillo*), fino a garantire, per i disegni di legge governativi, un

tempo di intervento e replica del relatore di opposizione pari a quello del relatore di maggioranza (*articolo 17*).

In questa ottica, per le medesime finalità di tutela della funzione istituzionale e della «visibilità» politica dei Gruppi dell'opposizione (ed anche di quelli della maggioranza), si pone l'esigenza di rimuovere ogni ostacolo o limitazione alla convergenza dei Gruppi parlamentari su posizioni comuni, in particolare in sede di dichiarazione di voto.

A tal fine, occorrerebbe riconoscere al senatore che svolga a nome di più Gruppi la dichiarazione di voto un tempo d'intervento pari alla somma dei tempi cui avrebbero avuto diritto i singoli Gruppi in ragione della rispettiva consistenza numerica aumentati del 20 per cento (*articolo 24*).

Coerentemente, l'incardinamento - nell'ambito della discussione - delle dichiarazioni di voto e degli interventi svolti «a titolo congiunto» in Assemblea dovrebbe avvenire sulla base del rilievo numerico complessivo dei Gruppi a questo fine coalizzati, in tal modo realizzando un incentivo all'aggregazione delle forze politiche nella forma di un rafforzamento della visibilità e riconoscibilità delle loro posizioni comuni.

Per quanto riguarda la procedura di esame degli emendamenti a disegni di legge per i quali sia stato deciso il contingentamento dei tempi, appare necessario «importare» nel Regolamento del Senato le più avanzate soluzioni già operanti nel Regolamento della Camera dei deputati.

Esse, con finalità anti-ostruzionistiche, prevedono la votazione per principi e riassuntiva (*articolo 85*, comma 8). Consentono inoltre ai Gruppi di ottenere la votazione puntuale di taluni emendamenti ritenuti (ed indicati) maggiormente qualificanti (*articolo 21*).

Per ciò che concerne la funzione ispettiva, oltre alla già ricordata sua valorizzazione in Commissione, non si può che ribadire l'esigenza di una sua più stringente disciplina per ciò che concerne le interrogazioni a risposta immediata e, soprattutto, il *premier question time*, che in questa legislatura ha subito, come è noto, un clamoroso fallimento (cfr. N. Lupo nonché G. Rivosecchi che ipotizza quale possibile rimedio l'elevazione del conflitto di attribuzioni ad opera dell'opposizione parlamentare).

Pur essendo consapevoli dei limiti che una disposizione del Regolamento del Senato può avere nei confronti di un altro potere dello Stato (il Presidente del Consiglio dei ministri), si può pensare di sancire in termini ancora più inequivoci l'obbligo di presenza e risposta del Presidente del Consiglio prevedendo, ad esempio, l'automatica diretta televisiva in quell'occasione.

La periodica previsione di un confronto, in questa occasione, tra, Presidente del Consiglio dei ministri e il leader portavoce delle opposizioni si inserirebbe, peraltro, a pieno titolo nella logica di valorizzazione degli istituti maggioritari (*articolo 29*).

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 4)

1. L'articolo 4 è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - (*Elezione del Presidente*). - 1. Dopo gli adempimenti previsti negli articoli precedenti, il Senato procede alla elezione del Presidente con votazione a scrutinio segreto.

2. È eletto chi raggiunge la maggioranza dei due terzi dei componenti del Senato. Qualora non si raggiunga questa maggioranza in tre successivi scrutini, è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti».

Art. 2.

(Modifica dell'articolo 5)

1. All'articolo 5 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Eletto il Presidente, nella seduta successiva, si procede alla elezione di quattro Vice Presidenti, di quattro Questori e di otto Segretari, mantenendo un rapporto paritario, che deve rimanere costante nel corso della legislatura, con riferimento a ciascuna categoria di componenti dell'Ufficio di presidenza, tra Senatori della maggioranza e Senatori delle opposizioni.

2. Per le votazioni di cui al comma 1, così come per quelle suppletive che si rendessero necessarie, risultano eletti i Senatori che rag-

giungono la maggioranza dei voti dei tre quinti dei componenti»;

b) i commi 4, 4-bis, 5, 8 e 9-bis sono abrogati.

Art. 3.

(Modifica dell'articolo 8)

1. L'articolo 8 è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - *(Attribuzioni del Presidente)*.
- 1. Il Presidente rappresenta il Senato e regola l'attività di tutti i suoi organi. È il garante dell'attuazione imparziale del Regolamento. Sulla base di questo, dirige la discussione e mantiene l'ordine, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni e ne proclama i risultati, curando, in modo particolare, che i voti espressi mediante dispositivo elettronico provengano effettivamente dai Senatori titolari secondo le prescrizioni del regolamento tecnico di cui all'articolo 12 e promuovendo, all'occorrenza e senza indugio, in caso di violazioni, il procedimento per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 67, comma 3-bis. Sovrintende alle funzioni attribuite ai Questori ed ai Segretari. Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'Amministrazione del Senato».

Art. 4.

(Modifica dell'articolo 12)

1. All'articolo 12, comma 1, dopo le parole: «relativi al personale stesso nei casi ivi previsti;» sono inserite le seguenti: «delibera il regolamento tecnico per la verifica della effettiva provenienza del voto espresso in Aula mediante dispositivo elettronico;».

Art. 5.

(Modifica dell'articolo 17)

1. L'articolo 17 è sostituito dal seguente:

«Art. 17. - *(Nomina dei componenti della Giunta per il Regolamento, della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e della Commissione per la biblioteca e per l'archivio storico)*. - 1. Il Presidente, non appena costituiti i Gruppi parlamentari, nomina i componenti della Giunta per il Regolamento, della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e della Commissione per la biblioteca e per l'archivio storico, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni, dandone comunicazione al Senato».

Art. 6.

(Modifica dell'articolo 18)

1. All'articolo 18, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

«3-bis. Un quarto dei componenti del Senato possono chiedere che la Giunta si esprima su questioni interpretative del Regolamento. La proposizione della questione interpretativa non ha effetto sospensivo dei lavori in corso. La pronuncia della Giunta deve intervenire entro una settimana dalla richiesta».

Art. 7.

(Modifica dell'articolo 19)

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

a) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. La Giunta procede alla verifica, secondo le norme dell'apposito Regolamento, dei titoli di ammissione dei Senatori e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di in-

compatibilità sulla base di un parere fornito da una commissione consultiva costituita da sette esperti in diritto parlamentare non appartenenti alle Camere e designati dal Consiglio di Presidenza. La Giunta è tenuta a motivare specificamente le ragioni dell'eventuale scostamento delle proprie decisioni dal parere espresso dalla commissione consultiva. Essa riferisce al Senato sulle eventuali irregolarità delle operazioni elettorali che abbia riscontrato sulla base del parere della commissione consultiva»;

b) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. La Giunta adotta le proprie decisioni sulla base di un parere fornito dalla commissione consultiva di cui al comma 4. La Giunta è tenuta a motivare specificamente le ragioni dell'eventuale scostamento delle proprie decisioni dal parere espresso dalla commissione consultiva»;

c) al comma 6, la parola: «assoluta» è sostituita dalle seguenti: «dei tre quinti».

Art. 8.

(Istituzione del Comitato per la legislazione)

1. Dopo l'articolo 19 è inserito il seguente:

«Art. 19-bis. - *(Comitato per la legislazione)*. - 1. Il Comitato per la legislazione di seguito denominato "Comitato", è composto di dieci Senatori, scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.

2. Il Comitato è presieduto, a turno, da uno dei suoi componenti, per la durata di dieci mesi ciascuno.

3. Il Comitato esprime pareri alle Commissioni sui disegni di legge da queste esaminati, secondo quanto previsto dal comma 4. Il parere è espresso entro il termine di otto giorni decorrenti dal giorno

della richiesta formulata dalla Commissione competente. Nel caso di disegni di legge di conversione di decreti-legge, ovvero di disegni di legge dichiarati urgenti, tale termine è ridotto a tre giorni. All'esame presso il Comitato partecipano il relatore e il rappresentante del Governo.

4. Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i disegni di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Il parere è richiesto non prima della scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame. La richiesta deve essere presentata entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativamente al disegno di legge al quale è riferita, e non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione. Al termine dell'esame, il Comitato esprime un parere sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento.

5. Le Commissioni, immediatamente dopo avere proceduto alla scelta del testo adottato come base per il seguito dell'esame ovvero, in mancanza, trasmettono obbligatoriamente al Comitato i disegni di legge recanti norme di delegazione legislativa, di definizione dei principi fondamentali della legislazione nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge.

6. Il parere reso dal Comitato alle Commissioni in sede referente è stampato e allegato alla relazione per l'Assemblea. Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzianti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni.

7. Qualora le Commissioni che procedono in sede referente non intendano adeguare il testo del disegno di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea. Ove il disegno di legge sia esaminato in sede deliberante o redigente e la Commissione non si adegui al parere del Comitato, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea.

8. Il Presidente del Senato, qualora ne ravvisi la necessità, può convocare congiuntamente il Comitato e la Giunta per il Regolamento».

Art. 9.

(Modifica dell'articolo 22)

1. L'articolo 22 è sostituito dal seguente:

«Art. 22. - *(Commissioni permanenti - Competenze)*. - 1. Le Commissioni permanenti hanno competenza sulle materie per ciascuna indicate:

1^a Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione;

2^a Giustizia;

3^a Affari esteri, emigrazione;

4^a Difesa;

5^a Programmazione economica, bilancio;

6^a Finanze e tesoro;

7^a Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport;

8^a Lavori pubblici, comunicazioni;

9^a Agricoltura e produzione agroalimentare;

10^a Industria, commercio, turismo;

11^a Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale;

12^a Igiene e sanità;

13^a Territorio, ambiente, beni ambientali;

14^a Politiche dell'Unione europea;

15^a Interno e pubblica sicurezza».

Art. 10.

(Modifica dell'articolo 27)

1. All'articolo 27 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Il Presidente è il garante dell'attuazione imparziale del Regolamento nella Commissione»;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. L'elezione dei due Vice Presidenti e dei due Segretari avviene a scrutinio segreto, mantenendo un rapporto paritario tra maggioranza ed opposizioni con riferimento a ciascuna categoria. Risultano eletti coloro che ottengono la maggioranza dei voti dei due terzi dei componenti. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti. Le stesse disposizioni si applicano per le elezioni suppletive».

Art. 11.

(Modifica dell'articolo 39)

1. All'articolo 39, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. I pareri resi dalle Commissioni 1^a e 5^a sono adottati da un comitato ristretto composto in modo da garantire la rappresentanza paritetica della maggioranza e delle opposizioni».

Art. 12.

(Modifica dell'articolo 42)

1. Il primo periodo del comma 5 dell'articolo 42 è sostituito dal seguente:

«In Assemblea hanno facoltà di parlare soltanto il rappresentante del Governo, il relatore, nonché un rappresentante dei Gruppi

delle opposizioni. Il tempo a disposizione è ripartito in modo eguale tra Governo e Gruppi di maggioranza, da un lato, e Gruppi di opposizione dall'altro».

Art. 13.

(Modifica dell'articolo 44)

1. All'articolo 44 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, la parola «due» è sostituita dalla seguente: «quattro»;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Scaduto il termine, se la Commissione lo richiede viene assegnato un nuovo termine, non ulteriormente prorogabile e non superiore a tre mesi, compatibile con l'attuazione del programma dei lavori. Scaduto tale termine, il disegno di legge deve essere inserito nella programmazione dei lavori dell'Assemblea non oltre quattro mesi dopo la scadenza del termine assegnato».

Art. 14.

(Modifica dell'articolo 48-bis)

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

«Art. 48-bis. - *(Deliberazione di procedure informative)*. - 1. Le procedure informative di cui agli articoli 46, 47 e 48 sono disposte qualora un terzo dei componenti della Commissione lo richiedano, fermo restando il potere del Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 48, comma 1.

2. 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 Senato, essi non possono essere superiori a sessanta giorni».

Art. 15.

(Modifica dell'articolo 53)

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

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Di norma, i lavori delle Commissioni non possono coincidere con quelli dell'Assemblea, tranne che per lo svolgimento dell'attività ispettiva. Ai lavori delle Commissioni sono dedicati tre giorni della settimana. Per l'attività delle Commissioni bicamerali sono promosse le necessarie intese con il Presidente della Camera dei deputati»;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Nell'ambito di ciascuna sessione bimestrale, di norma una settimana è destinata all'attività dei Gruppi parlamentari e dei singoli Senatori»;

c) al comma 3, il terzo periodo è sostituito dai seguenti: «Un terzo del tempo previsto dal programma è riservato all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti propri ai sensi dell'articolo 79, comma 1. Per i disegni di legge di cui al terzo periodo, l'Assemblea prende in considerazione come testo base quello indicato dai Gruppi delle opposizioni, purché esso sia stato oggetto di esame in Commissione».

Art. 16.

(Modifica dell'articolo 54)

1. L'articolo 54 è sostituito dal seguente:

«Art. 54. - *(Schema dei lavori)*. - 1. Nel caso in cui la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari non raggiunga l'accordo sul programma, esso è approvato con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti del Se-

nato. Qualora nella Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari non si raggiunga tale maggioranza, il programma definitivo è predisposto dal Presidente salvaguardando comunque la riserva di un terzo del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, secondo la previsione dell'articolo 53, comma 3.

2. Il tempo da destinare alla trattazione dei disegni di legge di conversione dei decreti legge va detratto dalla quota assegnata ai Gruppi di maggioranza e, solo se strettamente necessario, da una quota di riserva, per situazioni di emergenza, non superiore ad un quinto del tempo complessivo, posta a disposizione del Presidente».

Art. 17.

(Modifica dell'articolo 55)

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

a) al comma 5, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Due terzi del tempo dedicato all'esame di ciascun disegno di legge è riservato alla discussione sulle linee generali del progetto ed alle dichiarazioni finali di voto. Gli interventi dei membri del Governo sono svolti all'interno della quota di tempo riservata ai Gruppi della maggioranza. Per i disegni di legge governativi, se è individuato un relatore unico di opposizione, gli viene assicurato un tempo di intervento pari a quello del relatore di maggioranza.»;

b) dopo il comma 7 è aggiunto, in fine, il seguente:

«7-bis. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alla discussione dei disegni di legge in materia costituzionale».

Art. 18.

(Modifica dell'articolo 67)

1. All'articolo 67, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Nel caso in cui, in occasione di votazioni dell'Assemblea mediante dispositivo elettronico, taluno azioni dispositivi diversi da quello a lui assegnato, il Consiglio di Presidenza, su proposta del Presidente e dopo aver sentito il Senatore interessato, commina la sanzione della censura e dell'interdizione a partecipare ai lavori del Senato per dieci giorni».

Art. 19.

(Modifica dell'articolo 76-bis)

1. Al comma 3 dell'articolo 76-bis, le parole: «Le Commissioni» sono sostituite dalle seguenti: «Un terzo dei componenti delle Commissioni».

Art. 20.

(Modifica dell'articolo 100)

1. All'articolo 100 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, è aggiunto, infine, il seguente periodo: «La Commissione è tenuta a pronunciarsi sugli emendamenti entro tre giorni dalla acquisizione degli stessi»;

b) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Il Governo può presentare emendamenti anche oltre il termine di cui al comma 5 e nel corso della discussione. In ogni caso, tali emendamenti sono trasmessi alla Commissione competente ai sensi del comma terzo ed in quella sede è ammessa la presentazione di emendamenti a detti emendamenti

e di emendamenti ad essi strettamente correlati da parte di ciascun Senatore»;

c) i commi 4 e 5 sono abrogati.

Art. 21.

(Modifica dell'articolo 102)

1. All'articolo 102 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Qualora siano stati presentati ad uno stesso testo una pluralità di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, il Presidente pone in votazione quello che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri. Nella determinazione degli emendamenti da porre in votazione il Presidente terrà conto dell'entità delle differenze tra gli emendamenti proposti e della rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia oggetto degli emendamenti. Qualora il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano. È altresì in facoltà del Presidente di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse.»;

b) dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:

«5-bis. I Gruppi possono segnalare, prima dell'inizio dell'esame degli articoli, gli emendamenti, gli articoli aggiuntivi e i subemendamenti da porre comunque in votazione qualora si proceda, in applicazione del comma 4-bis, a votazioni riassuntive o per principi. In tal caso è garantita, con riferimento al disegno di legge nel suo complesso,

la votazione di un numero di emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti, presentati dai senatori appartenenti a ciascuno dei Gruppi che abbiano provveduto a segnalarli a norma del periodo precedente, non inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del Gruppo stesso.

5-ter. Per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, la quota indicata al comma 5-*bis* è elevata ad un quinto del numero dei componenti del Gruppo e si computa con riferimento sia agli articoli del disegno di legge di conversione, sia ai singoli articoli del decreto-legge.

5-quater. Il Presidente può inoltre porre in votazione gli emendamenti, gli articoli aggiuntivi e i subemendamenti, dei quali riconosca la rilevanza, presentati da senatori che dichiarino di dissentire dai rispettivi Gruppi.

5-quinquies. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5-*quater* non si applicano nella discussione dei disegni di legge costituzionale, nonché in quelle relative a disegni di legge che riguardino le materia di cui al quarto comma dell'articolo 113».

Art. 22.

(Modifica dell'articolo 102-bis)

1. All'articolo 102-*bis*, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Quando un disegno di legge contenga disposizioni su cui la 5^a Commissione permanente abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, si intendono presentate come emendamenti, e sono poste in votazione le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo motivate con esclusivo riferimento all'osservanza dell'articolo 81, quarto comma, della

Costituzione. Non è ammessa la presentazione di subemendamenti nè la richiesta di votazione per parti separate».

Art. 23.

*(Nuove norme in materia
di personalità del voto)*

1. Al Capo XIII, prima dell'articolo 107, è premesso il seguente articolo:

«Art. 106-bis. - *(Personalità del voto)*. -
1. Il voto espresso dai Senatori è strettamente personale. È fatto divieto ad ogni Senatore di sostituirsi in qualunque modo ed in qualunque occasione nell'espressione di un voto ad un altro Senatore.

2. Il regolamento tecnico di cui all'articolo 12 individua modalità volte ad assicurare il rispetto di tale divieto.

3. La violazione della previsione di cui al comma 1 è sanzionata ai sensi dell'articolo 67, comma 3-bis».

Art. 24.

(Modifica dell'articolo 109)

1. Al comma 2 dell'articolo 109 è aggiunto il seguente periodo: «Qualora un Senatore intervenga a nome di più Gruppi, il Presidente lo autorizza a parlare per un tempo pari alla somma dei tempi spettanti a ciascun Gruppo aumentato del venti per cento».

Art. 25.

(Modifica dell'articolo 125)

1. All'articolo 125, è aggiunto il seguente comma:

«1-bis. La 5^a Commissione permanente provvede a trasmettere i disegni di legge, le relazioni e i documenti di cui al comma 1

al Servizio del bilancio del Senato, ai fini del controllo sulle quantificazioni degli effetti finanziari delle politiche economiche e di bilancio».

Art. 26.

(Modifica dell'articolo 126)

1. All'articolo 126 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 8 dopo le parole: «nei termini stabiliti dal successivo comma 9» sono inserite le seguenti: «e successivamente alla comunicazione, da parte del Servizio del Bilancio delle valutazioni di cui all'articolo 125,»;

b) al comma 9, le parole: «venticinque giorni dal deferimento del disegno di legge finanziaria, e la votazione finale in Assemblea ha luogo entro i successivi quindici giorni» sono sostituite dalle seguenti: «trentacinque giorni dal deferimento del disegno di legge finanziaria, e la votazione finale in Assemblea ha luogo entro i successivi cinque giorni».

Art. 27.

(Modifica dell'articolo 128)

1. Il comma 3 dell'articolo 128 è sostituito dal seguente:

«3. In Assemblea possono essere presentati solo emendamenti d'iniziativa sia parlamentare sia governativa, soppressivi o interamente sostitutivi di articoli. In quest'ultimo caso, gli emendamenti sono rinviati alla 5^a Commissione permanente, per le valutazioni di competenza».

Art. 28.

(Modifica dell'articolo 133)

1. All'articolo 133, le parole: «Le Commissioni» sono sostituite dalle seguenti: «Un terzo dei componenti delle Commissioni».

Art. 29.

(Modifica dell'articolo 151-bis)

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

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Nello svolgimento di tali interrogazioni, almeno una volta ogni due mesi, il Governo è rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Le sedute nelle quali interviene il Presidente del Consiglio sono fissate con congruo anticipo, d'intesa con il Ministro per i rapporti con il Parlamento. Nelle altre occasioni può intervenire, a nome del Governo, anche il Vice presidente del Consiglio dei ministri ovvero il Ministro competente per materia»;

b) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. In occasione dello svolgimento di interrogazioni a risposta immediata per le quali sia prevista, ai sensi del comma 1, la partecipazione del Presidente del Consiglio dei ministri, è obbligatoriamente disposta la trasmissione televisiva diretta. Negli altri casi, il Presidente può disporre la trasmissione televisiva diretta quando l'importanza degli argomenti lo richieda ovvero su decisione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari oppure su richiesta di tanti Presidenti di gruppo delle opposizioni che rappresentino più della metà dei Senatori appartenenti alle opposizioni medesime».

Art. 30.

(Modifica dell'articolo 162)

1. All'articolo 162, dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. Il Presidente della Commissione d'inchiesta è eletto, con la maggioranza dei tre quinti dei componenti della Commissione stessa, tra gli appartenenti ai Gruppi delle opposizioni.

3-ter. La Commissione adotta a maggioranza dei due terzi di componenti il proprio regolamento di organizzazione e funzionamento».

