

Doc. II

n. 10

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d'iniziativa del senatore SMURAGLIA

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 3 OTTOBRE 1996

Modificazione degli articoli 22, 30, 37, 46, 48, 53, 55, 62, 73-*bis*, 77, 78, 81, 84, 89, 92, 107, 109 e 162 del Regolamento del Senato; introduzione degli articoli 55-*bis*, 55-*ter*, 55-*quater* e 156-*ter*, nonchè di una disposizione transitoria

ONOREVOLI SENATORI. – Si presenta una serie di proposte di modifica del Regolamento del Senato, da un lato per snellire, accelerare, semplificare il lavoro delle Commissioni e dell'Aula e dall'altro per creare le condizioni per rispondere meglio alle esigenze che si vanno prospettando di migliore funzionalità degli organi parlamentari.

Molte delle proposte si commentano da sole. Tuttavia, può essere utile qualche precisazione. Ad esse è utile premettere una considerazione di ordine generale. Le proposte formulate rispondono ad un criterio di complessiva organicità e sono dirette a contemperare vari interessi: quello al corretto funzionamento dell'Assemblea e delle Commissioni, quello del Governo ad avere una sede parlamentare idonea a svolgere un opportuno, completo ed efficace confronto

sulle iniziative della maggioranza e del Governo stesso, in tempi sufficientemente rapidi, e quello infine delle opposizioni e degli stessi parlamentari a disporre di spazi propri per le loro iniziative, anche ai fini della visibilità esterna.

Naturalmente, la concomitanza di questi interessi può presentare aspetti delicati e complessi: il Regolamento, allora, dev'essere di aiuto e non di ostacolo per la soluzione dei problemi che si presentano e non deve costituire lo strumento attraverso il quale possono svolgersi senza limiti, anche azioni e attività non costruttive.

Alcune puntualizzazioni vengono qui formulate per ciò che attiene a singoli aspetti delle proposte.

In particolare, per quanto riguarda la presenza e la partecipazione dei senatori ai

voti, la proposta è diretta da un lato a rafforzare i doveri di presenza e di partecipazione effettiva dei senatori e dall'altro a combattere inaccettabili forme di ostruzionismo (si sta in Aula, ma non si partecipa alle votazioni, col risultato di far mancare il numero legale).

Naturalmente, non si considera affatto l'ipotesi - legittima - in cui uno o più senatori non partecipino ad una votazione per ragioni di convinzione personale, anche se in tal caso è sempre opportuno dichiararlo. Anzi, è proprio per questo che la «sanzione» scatta solo nel caso di non partecipazione a più di tre votazioni, nella stessa seduta, per appello nominale.

Si tratta, insomma, di una misura di snellimento dei lavori, oltre che di moralizzazione.

* * *

Tutte le proposte di modifica del sistema attuale di formulazione del programma e di calendarizzazione dei lavori sono dirette a migliorare il lavoro complessivo del Senato. A questo fine, si propone di far partecipare alle riunioni di programmazione, anche i presidenti delle Commissioni.

In secondo luogo, per snellire l'attuale lavoro, si propone che nella Conferenza dei presidenti dei Gruppi si voti secondo le proporzioni dei Gruppi e che il programma possa essere discusso in Aula solo nel caso in cui lo chiedano almeno venti senatori e non sia stata raggiunta, nella Conferenza, una maggioranza dei due terzi.

Analoghe regole vengono previste per la formazione del calendario.

In sostanza, con queste proposte, senza pregiudizio per alcuno (anche le opposizioni sono pienamente garantite), si mira ad attuare una programmazione ed una calendarizzazione dei lavori più razionali ed efficaci.

* * *

La proposta di modifica degli articoli 55 e 56 riguarda la fase di transizione tra due legislature, quando il Parlamento «eredita»

spesso un complesso di provvedimenti (in particolare, decreti-legge) e vi sono problemi seri per eliminarli, evitando ulteriori reiterazioni.

Col sistema proposto, è il Governo che dichiara quali provvedimenti vuol mantenere, quali intende reiterare e quali intende sostituire con disegni di legge «prioritari». Ma è l'Assemblea, che con procedura rapidissima, delibera - ove lo ritenga - l'urgenza; col che si dà l'avvio ad una procedura fortemente abbreviata, con tempi contingentati anche in Commissione e con un termine finale per l'approvazione.

Poichè a questo sistema si può obiettare che potrebbe risultare troppo favorevole per il Governo, si stabilisce anche che una quota della corsia preferenziale deve essere riservata a disegni di legge dell'opposizione ed altra quota all'iniziativa dei singoli parlamentari. Con ciò, si mira ad assicurare uno spazio non solo per provvedimenti «alternativi», ma anche per l'iniziativa e le prerogative dei parlamentari indipendentemente dal fatto che appartengano alla maggioranza o all'opposizione.

Una norma particolare mira ad attribuire a questo sistema - in sè transitorio - un carattere permanente, nel senso che corsie preferenziali possono essere fissate anche in occasione delle programmazioni trimestrali dei lavori.

Infine, si prevede che per questa legislatura, iniziata da qualche mese, il sistema possa funzionare al di fuori dei termini previsti, ma sempre entro limiti ragionevoli e predeterminati.

* * *

Misure di snellimento delle discussioni si impongono, ormai, anche per evitare procedure defatiganti ed inutili, che talora si trasformano in «riti». In tutti i Paesi, e nello stesso Parlamento europeo, i tempi di discussione sono assai più ridotti rispetto ai nostri. Si tratta, semplicemente, di adeguarsi, nella ferma convinzione che in pochi minuti, salvo casi eccezionali, si può dire tutto e che i lunghi discorsi spesso finiscono per impedire un confronto reale.

Le misure relative agli interventi di dissenso sono dirette, non solo ad accelerare i lavori, ma anche ad evitare che essi diventino un pretesto puramente ostruzionistico, come spesso è accaduto. Ciò, ovviamente, senza nulla togliere al diritto di chi non condivide davvero le posizioni del proprio Gruppo, di esprimerlo liberamente, ma in modo serio e razionale.

Articolo 77

La proposta è volta ad attuare una disciplina «rafforzata» dell'urgenza, già prevista dall'attuale Regolamento, ma poco efficace.

La rigorosa fissazione di un termine, la previsione di decadenza degli emendamenti non votati quando il termine sta per scadere, la previsione di una discussione organizzata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi con voto di maggioranza «ponderato» dovrebbero corrispondere all'esigenza di stabilire percorsi davvero rapidi e sottoposti ad una disciplina rigorosa.

In questo contesto, la proposta di modifica dell'articolo 81 risponde anche al requisito di snellimento dell'attuale procedura di *repêchage* di provvedimenti approvati nella legislatura precedente, correggendo disfunzioni che attualmente finiscono per vanificare l'intera disciplina.

* * *

La proposta di modifica dell'articolo 78 è diretta ad irrobustire il controllo sulla ammissibilità dei decreti-legge, al fine di scoraggiare la formulazione e la reiterazione dei cosiddetti decreti-legge *omnibus*, che contengono materie disparate e disomogenee, in netto contrasto con l'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

A stretto rigore, questo tipo di controllo potrebbe considerarsi compreso anche nelle disposizioni attuali. Ma nella congerie dei decreti-legge e delle loro reiterazioni in questi anni, il controllo ha finito, inesorabilmente, per affievolirsi.

Da ciò una proposta che ha anche il sapore di un «indirizzo».

* * *

Tutte le proposte relative al lavoro delle Commissioni mirano a semplificare, accelerare e razionalizzare il lavoro.

Sotto questo profilo, è chiaro che non ha più senso tenere distinto il lavoro pubblico da quello privato, non solo perchè è ormai codificato il processo di armonizzazione, ma anche perchè già alla Camera c'è una sola Commissione competente per tutti i tipi di lavoro, pubblico e privato.

Quanto agli affari sociali, che oggi vengono affidati a varie Commissioni secondo la prevalenza dei temi trattati nei singoli provvedimenti, è ormai opportuno che essi abbiano un'unica sede, come del resto già avviene alla Camera.

Una nuova disciplina è prevista per il numero legale nelle Commissioni, attualmente concepita in modo tale da intralciare il lavoro. La verifica, come è logico, può essere chiesta solo prima delle votazioni. Analogamente, la disciplina di cui al comma 1 dell'articolo 30 viene riferita alla maggioranza richiesta per le deliberazioni, piuttosto che a quella richiesta per la validità della seduta.

La modifica dell'articolo 37 è diretta a favorire il trasferimento dalla sede referente alla deliberante ed è assai utile anche per snellire il lavoro dell'Aula.

La modifica dell'articolo 46 rappresenta una garanzia non solo politica, ma anche regolamentare, per le Commissioni che hanno formulato richieste al Governo.

La modifica al sistema delle indagini conoscitive è diretta a correggere un sistema inutilmente «centralistico», facilitando audizioni ed indagini conoscitive svolte in sede e senza spese. Resterebbe, comunque, un controllo da parte del Presidente del Senato, legittimato ad intervenire nel periodo di pausa previsto tra la deliberazione della Commissione e l'effettivo avvio di indagini o audizioni. Resta fermo, invece, il sistema già previsto, per le indagini più impegnative e che comportano spese.

La modifica all'articolo 73-bis intende consentire una verifica sul rapporto tra i pareri espressi dal Parlamento ed i provve-

dimenti legislativi del Governo. È noto che tradizionalmente esiste un notevole divario. Si tratta di introdurre opportuni correttivi e controlli, lasciando poi alle Commissioni ed all'Assemblea la scelta degli strumenti migliori per intervenire.

La modifica prevista per l'articolo 89 intende accelerare l'*iter* dei provvedimenti già calendarizzati in Aula.

Articolo 107 comma 2

Si tratta di una proposta diretta ad evitare defatiganti ed inutili richieste consecutive di verifica del numero legale.

Una volta accertato che il numero legale c'è, può almeno presumersi che tale rimanga per qualche tempo; per cui, la richiesta continuamente reiterata di verifica finisce per rappresentare soltanto un espediente, al quale si può facilmente ovviare, con la modifica proposta, pur senza eliminare il diritto previsto dal Regolamento vigente.

Articolo 156-ter

Si tratta dell'introduzione, nel Regolamento, di un sistema largamente diffuso in altri Paesi, denominato *question time*. Con esso si intende rafforzare il sindacato ispettivo, consentendo una procedura più rapida ed esauriente di quella delle interpellanze e interrogazioni. In modo estremamente semplice e rapido, si può ottenere una risposta del Governo, senza le consuete lungaggini. Ed è importante il fatto che a questo istituto si debbano riservare due ore in Assemblea, due volte al mese.

Con un semplice calcolo aritmetico, si può constatare che con questo sistema, prevedendo dieci minuti per domanda e risposta, si potrebbero trattare ogni mese circa ventiquattro questioni. Il che rappresenterebbe un consistente rafforzamento dei poteri dei parlamentari e dei Gruppi.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

1. All'articolo 62 del Regolamento, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

«3. La non partecipazione a più di tre votazioni per appello nominale, anche con sistema elettronico, nel corso della stessa seduta equivale ad assenza ingiustificata».

Art. 2.

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

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

b) al comma 3, le parole: «ogni due mesi» sono sostituite dalle seguenti: «ogni tre mesi»;

c) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Alla Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari dedicata a predisporre il programma dei lavori possono essere invitati a partecipare, senza diritto di voto, i presidenti delle Commissioni permanenti.»;

d) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Il programma e calendario dei lavori è adottato dalla conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari a maggioranza, con voto ponderato in base alla consistenza dei singoli Gruppi. Se non è raggiunta la maggioranza dei due terzi, venti senatori possono proporre modifiche all'Assemblea, che decide con votazione per alzata di mano, dopo l'intervento di un solo senatore per ogni Gruppo, per non oltre cinque minuti ciascuno.».

Art. 3.

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

a) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Si applica, per l'approvazione del calendario, la disciplina prevista dall'articolo 53, comma 3.»;

b) al comma 7, le parole: "otto senatori" sono sostituite con le seguenti: "venti senatori".».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 55 del Regolamento, sono inseriti i seguenti:

«Art. 55-bis. - (Decreti-legge e provvedimenti prioritari). - 1. All'inizio della legislatura, il Governo, valutati i decreti-legge pendenti, presenta all'Assemblea un documento con il quale dichiara quali dei decreti verranno lasciati decadere, quali verranno reiterati e quali sostituiti da disegni di legge classificati come prioritari.

2. Sul documento si apre una discussione con tempi limitati, cui prende parte un solo oratore per Gruppo per un tempo non superiore ai dieci minuti. La votazione ha luogo per alzata di mano.

3. Qualora l'Assemblea approvi il documento e deliberi l'urgenza dei provvedimenti prioritari, questi ultimi, se presentati entro due mesi, vengono subito assegnati alle Commissioni competenti. I tempi per la discussione sono contingentati in Commissione, a giudizio del presidente, ed in Aula per deliberazione della Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari, in maniera tale da assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno di riferimento.

4. L'esame e l'approvazione degli emendamenti sono conclusi quarantotto ore prima della data prevista per la votazione finale. Tutti gli altri emendamenti sono considerati decaduti».

«Art. 55-ter. - (*Spazio per altre iniziative*).
- In occasione del programma dei lavori formulato dalla Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari a seguito del documento del Governo di cui all'articolo 55-bis e delle deliberazioni dell'Assemblea, deve essere riservato uno spazio, per il periodo di esaurimento dei provvedimenti pendenti e di quelli dichiarati prioritari, in favore di iniziative legislative proposte dall'opposizione ed uno spazio ulteriore per la iniziativa dei singoli parlamentari. La proporzione fra la corsia preferenziale riservata al Governo e quelle riservate rispettivamente all'opposizione ed alle iniziative dei singoli è stabilita dalla Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari».

«Art. 55-quater. - (*Corsia preferenziale*). -
Le procedure di cui agli articoli 55-bis e 55-ter si applicano anche nei casi in cui, in occasione della programmazione trimestrale dei lavori, il Governo chieda di riservare a provvedimenti specificati una corsia preferenziale».

2. In sede di prima applicazione delle procedure di cui agli articoli 55-bis, 55-ter e 55-quater, il presidente convoca le conferenze di cui all'articolo 53, per l'adozione dei provvedimenti necessari, a seguito di specifica richiesta del Governo, ove essa venga formulata entro due mesi dall'entrata in vigore della modifica regolamentare.

Art. 5.

1. All'articolo 77 del Regolamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: «Il disegno di legge o l'affare sono iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea, o della Commissione competente, in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga entro il termine indicato dai richiedenti. La discussione è organizzata rispettivamente dalla Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari o dall'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, a norma dell'articolo

lo 55, comma 5. Le decisioni vengono assunte a maggioranza, con voto ponderato, secondo la consistenza dei singoli Gruppi. Alla scadenza del termine, il disegno di legge o l'affare sono comunque posti in votazione previa declaratoria di decadenza degli emendamenti e di tutti gli altri strumenti non ancora votati.»;

b) al comma 1, primo periodo, le parole: «che deve essere discusso dall'Assemblea», sono soppresse.

Art. 6.

1. All'articolo 78 del Regolamento, ai commi 3 e 4, dopo le parole: «requisiti stabiliti dalla legislazione vigente» sono aggiunte le seguenti: «con particolare riferimento a quelli di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo, richiesti dall'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

Art. 7.

1. All'articolo 89 del Regolamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, le parole: «venti minuti» sono sostituite con le seguenti: «dieci minuti», e nel secondo periodo, le parole: «sessanta minuti» sono sostituite con le seguenti: «venti minuti»;

b) dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

«5. Quando si tratta di disegni di legge di conversione di decreti-legge, tutti i limiti di tempo di cui ai commi precedenti sono ridotti alla metà».

Art. 8.

1. All'articolo 92 del Regolamento, al comma 1, le parole «dieci minuti» sono sostituite dalle seguenti: «cinque minuti».

Art. 9.

1. All'articolo 84 del Regolamento, al comma 1, è aggiunto il seguente periodo: «Il senatore dissenziente rispetto al proprio Gruppo è tenuto ad enunciare sommariamente, prima di motivarle, le ragioni del dissenso e la conclusione cui intende pervenire. Il Presidente, qualora riscontri che non si tratta di dissenso effettivo, toglie la parola all'oratore».

Art. 10.

1. All'articolo 109 del Regolamento, al comma 2, è aggiunto il seguente periodo: «Il senatore dissenziente rispetto al proprio Gruppo è tenuto ad enunciare sommariamente, prima di motivarle, le ragioni del dissenso e la conclusione cui intende pervenire. Il Presidente, qualora riscontri che non si tratta di dissenso effettivo, toglie la parola all'oratore».

Art. 11.

1. All'articolo 81 del Regolamento, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. L'Assemblea delibera sulle singole domande, senza discussione, per alzata di mano, nella prima seduta successiva alla presentazione della richiesta. Sono ammesse soltanto una dichiarazione a favore ed una contro, per non più di cinque minuti ciascuna. La mancata deliberazione nella predetta seduta equivale a dichiarazione d'urgenza, ai sensi del comma 1».

Art. 12.

1. All'articolo 107 del Regolamento, è inserito il seguente:

«2-bis. Accertata l'esistenza del numero legale, l'ulteriore richiesta di verifica può essere avanzata soltanto dopo un'ora dall'avvenuta verifica».

Art. 13.

1. All'articolo 22 del Regolamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole «11^a - Lavoro, previdenza sociale» sono sostituite dalle seguenti: «11^a - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale»;

b) le parole: «12^a - Igiene e sanità» sono sostituite dalle seguenti: «12^a - Igiene, sanità e affari sociali».

Art. 14.

1. Nell'articolo 30 del Regolamento, i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Per la validità delle deliberazioni assunte dalle Commissioni in sede deliberante o redigente o su affari per i quali non debbano riferire all'Assemblea, nonchè nei casi previsti dall'articolo 27, è richiesta la maggioranza dei componenti delle Commissioni stesse. In ogni altro caso, è sufficiente la partecipazione alle deliberazioni di un terzo dei componenti.

2. La presenza del numero legale è presunta. Il Presidente è tenuto a procedere alla verifica se ne facciano richiesta prima della votazione, quattro senatori. Il Presidente può procedere alla verifica, prima della votazione, nei casi in cui è richiesta una maggioranza qualificata».

Art. 15.

1. All'articolo 37 del Regolamento, la parola «unanime», è sostituita dalle seguenti: «, a maggioranza assoluta».

Art. 16.

1. All'articolo 46 del Regolamento, al termine del comma 1 è aggiunto il seguente periodo: «In caso di mancata relazione da parte del Governo entro venti giorni dalla richiesta o comunque dopo la risposta del

Governo, la Commissione che ha formulato la richiesta può riferire al Presidente del Senato, affinché l'argomento sia inserito nell'ordine del giorno dell'Assemblea».

Art. 17.

1. All'articolo 48 del Regolamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «indagini conoscitive» sono inserite le seguenti: «e audizioni»;

b) al comma 1 le parole: «previo consenso del Presidente del Senato», sono soppresse;

c) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Qualora le indagini o le audizioni non comportino spese e debbano essere svolte in sede, del provvedimento della Commissione che le dispone deve essere data immediata comunicazione al Presidente del Senato. Al provvedimento della Commissione può essere data specifica attuazione solo cinque giorni dopo la predetta comunicazione. Negli altri casi esse non possono essere disposte se non previo consenso del Presidente del Senato, sulla base di un programma di massima. Il Presidente, in questi casi, può autorizzare eventuali consulenze tecniche e sopralluoghi. Alle intese con i Ministri competenti, anche per quanto riguarda gli Enti pubblici sottoposti al loro controllo, provvede direttamente il presidente della Commissione»;

d) il comma 3 è abrogato.

Art. 18.

1. All'articolo 73-bis del Regolamento, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«2. La Presidenza del Senato tiene nota dei decreti legislativi per i quali è richiesto il parere del Parlamento; verifica la loro tempestiva emanazione e segnala alla Commissione competente le variazioni rispetto

al parere da loro espresso o alle modifiche suggerite».

Art. 19.

1. All'articolo 89 del Regolamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo la parola: «limiti» sono aggiunte le seguenti: «ridotti alla metà»;

b) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. Il Presidente della Commissione provvede alla determinazione dei tempi riservati a ciascun Gruppo, anche in deroga ai limiti predetti, qualora si tratti di provvedimenti già calendarizzati per l'Assemblea».

Art. 20.

1. All'articolo 162 del Regolamento, al comma 1, è aggiunto il seguente periodo: «Le proposte possono essere inserite all'ordine del giorno, a norma del comma 2, solo qualora un'indagine conoscitiva della Commissione competente si sia conclusa con l'approvazione di un documento che indichi la necessità di una inchiesta parlamentare».

Art. 21.

1. Dopo l'articolo 156-*bis* del Regolamento è inserito il seguente:

«Art. 156-*ter*. - 1. Due volte al mese, nel calendario dei lavori dell'Assemblea vengono riservate due ore alla proposizione di questioni e domande del Governo, con risposta immediata. Per l'illustrazione sono assegnati cinque minuti ed altrettanti per la replica. Qualora il Governo non abbia sufficienti elementi per rispondere, la risposta deve essere comunque data nella prima seduta successiva riservata alle questioni con risposta immediata».