

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 13

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

**d’iniziativa dei senatori ZANDA, FINOCCHIARO, LATORRE, CHITI,
BIANCO, CABRAS, DELLA MONICA, FOLLINI, LEGNINI e VITA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 DICEMBRE 2008

Modificazione degli articoli 4, 8, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 27, 34, 35, 36, 39, 40, 42, 48-*bis*, 50, 53, 54, 55, 67, 76-*bis*, 77, 84, 89, 100, 102, 102-*bis*, 107, 125, 125-*bis*, 126, 128, 129, 133, 151-*bis*, 158 e 162, del Regolamento e introduzione degli articoli 19-*bis*, 23-*bis*, 106-*bis* e 151-*bis*

ONOREVOLI SENATORI. – L'alto numero di proposte di modifica del Regolamento del Senato sinora presentate nella sola XVI legislatura dal centrodestra e dal centrosinistra, assieme alla varietà del loro contenuto, sono un segno chiaro di quanto occorra ancora lavorare per giungere ad una proposta comune, largamente condivisa, come dev'essere per uno strumento che detta le principali regole del gioco quale è, appunto, il regolamento parlamentare.

Prima di illustrare i contenuti della presente proposta di modifica del Regolamento del Senato, sono quindi opportune alcune considerazioni preliminari che, per quanto possibile, mettano in chiaro le condizioni di fondo dalle quali traggono origine i differenti orientamenti tra i Gruppi parlamentari e persino dentro i Gruppi.

Da tre decenni nel Parlamento italiano vengono proposte e riproposte la necessità e l'urgenza di profonde riforme istituzionali. Partiti politici e singoli parlamentari hanno suggerito numerose modifiche della Carta costituzionale.

Se finora non è stato possibile modernizzare significativamente le nostre istituzioni, è dipeso da un clima di profonda e accesa contrapposizione tra gli schieramenti di centrodestra e di centrosinistra che non ha mai permesso il formarsi di quel rispetto e di quel riconoscimento reciproco che in tutte le democrazie mature costituiscono la premessa indispensabile di qualsiasi seria riforma delle istituzioni e, ancor più, di qualsiasi modifica costituzionale della stessa forma dello Stato.

In questa difficile congiuntura politico-istituzionale, il sistema dei partiti, quando ha potuto, ha aggirato l'ostacolo ed ha cercato di supplire alla mancanza di adeguate modi-

fiche della Carta costituzionale innovando con legge ordinaria meccanismi istituzionali molto delicati. Queste riforme, pur non rivestendo rango costituzionale, hanno avuto effetti molti incisivi sul sistema politico e sull'assetto istituzionale.

Si può a buon titolo sostenere, per esempio, che l'implicita designazione diretta del capo del Governo (attraverso la preventiva indicazione del capo della coalizione in sede di presentazione delle liste) e la legge elettorale Calderoli del 2005 (che con l'introduzione di soglie di sbarramento, delle liste bloccate e con l'abolizione dei collegi ha favorito vistosamente forme spinte di bipolarismo e una consistente riorganizzazione del sistema dei partiti) abbiano prodotto delle vere e proprie modifiche della Costituzione materiale del nostro Paese.

Del resto anche l'ampio uso del decreto legge (trentuno nei primi sette mesi della XVI legislatura, agosto compreso), assieme alla prassi della loro modifica all'ultimo momento con maxiemendamenti spesso estranei per materia al contenuto del decreto, con l'aggravante dei frequenti voti di fiducia, e persino l'utilizzo abnorme del decisivo potere di ordinanza di protezione civile, sono stati teorizzati dal Governo in carica come possibili soluzioni, non si sa quanto temporanee, al problema della governabilità.

Si può quindi ben capire a quale torsione il nostro ordinamento costituzionale sia stato sottoposto negli ultimi lustri: molte sue parti, pur identiche dal 1948 ad oggi, sono state «interpretate» evolutivamente con leggi ordinarie che spesso avevano il contemporaneo obiettivo di anticipare nuovi istituti e nuove forme organizzative dello Stato e della politica.

Questa tecnica ha dei *pro* e dei *contro*.

Da un lato, infatti, è servita a superare lo stallo di un Parlamento che troppe volte ha dimostrato di non essere in grado di riformare consensualmente la struttura dello Stato, pur sostenendone fortemente l'esigenza. Da un altro lato, viceversa, ha prodotto numerosi e consistenti squilibri nel nostro sistema istituzionale, innestando (sempre per esempio) elementi di presidenzialismo in una architettura istituzionale disegnata dalla Costituzione su misura per una repubblica parlamentare caratterizzata da un bicameralismo perfetto, da Camere elette con il sistema proporzionale e, soprattutto, da un apparato di contrappesi molto mite, assolutamente inadeguato ad un tendenziale presidenzialismo.

È in questo contesto che deve leggersi la presente proposta di modifica di Regolamento del Senato.

Per dirlo molto sinteticamente, la proposta che qui viene presentata contiene modifiche del Regolamento del Senato a Costituzione immutata. Tali modifiche hanno l'ambizione di favorire consistenti miglioramenti all'efficienza dell'attività parlamentare, ma non si spingono sino a prefigurare un nuovo sistema istituzionale e una nuova forma di organizzazione dello Stato.

Il principio cui la presente proposta di modifica del regolamento del Senato ha cercato di attenersi è che sono i regolamenti delle Camere a doversi adattare alla forma di Stato scelta dalla Costituzione e non viceversa.

* * *

Un'altra breve premessa è d'obbligo.

Nessuna riforma del Regolamento potrà mai migliorare la qualità del lavoro legislativo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, né mai potrà aumentare la «quantità» della loro produzione, se non verrà drasticamente ridotto il numero dei parlamentari e se non sarà consistentemente aumentato il tempo da loro dedicato ai lavori d'Aula e, soprattutto, ai lavori svolti nelle Commissioni di merito.

Ormai non è più rinviabile l'adozione di ampie sessioni di lavoro settimanali delle Commissioni nelle quali i provvedimenti possano essere esaminati nel corso della loro elaborazione, discussi, istruiti ed emendati con tutto il necessario approfondimento. La presente proposta di modifica del Regolamento del Senato contiene una previsione che va in questa direzione.

Quanto alla drastica riduzione del numero dei parlamentari, sono state già depositate in questa legislatura, anche da parte di chi sottoscrive la presente proposta, numerosi disegni di legge di revisione della Costituzione.

Si tratta di modifiche puntuali e molto circoscritte, sul cui contenuto dovrebbe potersi trovare facilmente un largo consenso. Né esistono seri argomenti a sostegno della tesi che sia necessario affrontare il problema della riduzione del numero dei parlamentari solo contestualmente alla «grande riforma».

Il numero dei parlamentari può essere ridotto nei tempi previsti dall'articolo 138 della Costituzione.

* * *

Queste innovazioni (il cui nesso con la riforma del Regolamento è evidente) dovrebbero a loro volta trovare complemento in altri istituti *standard* di garanzia presenti nelle Costituzioni di alcuni Paesi dell'Unione europea, dei quali il nostro ordinamento si dovrebbe – in altre sedi di riforma – sollecitamente dotare. Tra questi, in primo luogo: il potere delle minoranze parlamentari di ricorrere alla Corte costituzionale per verifiche di costituzionalità prima della promulgazione delle leggi; il potere dell'Alta Corte di controllare anche l'osservanza dei Regolamenti interni delle Camere; l'attribuzione della giurisdizione sull'eleggibilità e sulle compatibilità parlamentari ad un soggetto istituzionale «esterno» alle Camere, in particolare alla medesima Corte costituzionale, come proposto dal disegno di legge di modifica dell'articolo 66 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamen-

tari (A.S.n.1179), presentato al Senato da chi sottoscrive la presente proposta di modifica del Regolamento.

* * *

Infine, tra i fronti di riforma che si segnalano come ineludibili per dare compimento al processo di modernizzazione dell'ordinamento parlamentare avviato con la riforma del Titolo V, vi è la questione dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti di regioni ed enti locali (ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

Il problema non può essere affrontato compiutamente in sede di riforma del Regolamento del Senato, non solo perché investe un organo bicamerale, ma anche perché esso impone il ricorso alla legge ordinaria per la disciplina di profili che coinvolgono soggetti esterni (come le modalità di designazione dei componenti di derivazione regionale e degli enti locali) e, per alcuni aspetti, persino alla legge costituzionale (per esempio, per l'estensione ai membri non parlamentari di prerogative assimilabili a quelle previste per senatori e deputati).

Su questo punto la soluzione che appare preferibile è quella proposta dal Comitato paritetico insediato nella XIV legislatura e presieduto dal sen. Nicola Mancino.

Il «Comitato Mancino», in particolare, si era espresso a favore di una composizione paritetica tra le due componenti parlamentari (venti deputati e venti senatori) e le componenti del sistema delle autonomie, queste ultime distribuite secondo le seguenti proporzioni: ventidue rappresentanti delle regioni e delle province autonome, cinque delle province, tredici dei comuni. Tale indicazione è tuttora condivisibile, così come lo è la proposta che i rappresentanti delle regioni e delle province autonome vengano eletti dai rispettivi consigli tra i loro membri in ragione di uno per ciascuna di esse, fatta salva ogni diversa previsione degli statuti e, per le regioni a statuto speciale, delle leggi regio-

nali. Quanto ai rappresentanti degli enti locali, appare ragionevole la loro designazione da parte della componente degli enti locali nell'ambito della Conferenza Stato-città-autonomie locali. Infine, con riferimento alla questione della modalità di votazione nella Commissione integrata, sembra preferibile il voto «per teste», più consono alla natura di organo parlamentare della Commissione.

* * *

Tutto ciò premesso e sia pure a Costituzione invariata, è ormai ampiamente condiviso che il recupero di una nuova centralità e di una migliore funzionalità del Parlamento – nella prospettiva di fare delle due Camere il luogo di intersezione e sintesi di una società sempre più complessa – impone un urgente adeguamento dei regolamenti parlamentari a modelli propri delle più avanzate democrazie contemporanee.

In particolare, in un sistema costituzionale rimasto pressoché identico a quello voluto dai Padri costituenti del 1948, ma con un Parlamento oggi composto su base sostanzialmente maggioritaria, la mancanza nei Regolamenti parlamentari di adeguati meccanismi di riequilibrio determina inevitabilmente non solo uno scadimento del confronto politico-parlamentare, ma anche un vero e proprio affievolimento della stessa cultura della democrazia parlamentare. Nella prospettiva italiana attuale tale *vulnus* si pone, addirittura, come una possibile premessa alla cosiddetta «dittatura della maggioranza», anche a prescindere da come questa si configuri politicamente dopo ciascuna consultazione elettorale.

In tal senso, sia la maggioranza di governo sia l'opposizione, non avendo alcuna certezza dei risultati delle future elezioni politiche, dovrebbero avere un comune interesse ad approvare, a propria tutela e per le legislature a venire, un Regolamento del Senato nel quale i poteri e le funzioni della maggio-

ranza e dell'opposizione siano ben bilanciati ed equilibrati.

Ciò dovrebbe avvenire secondo due principi elementari, che per quanto riguarda il Senato la presente proposta mira a recepire attraverso precise modifiche del Regolamento: garanzia per la maggioranza di poter realizzare in tempi ragionevoli il programma sulla base del quale ha ottenuto il successo elettorale e corrispondente garanzia per le opposizioni di poter esercitare tempestivamente ed efficacemente le proprie funzioni di controllo e iniziativa.

* * *

In definitiva, nell'ordinamento italiano una revisione delle «regole del gioco» parlamentare si impone per molti motivi e, per il Senato della Repubblica, con particolare urgenza.

Innanzitutto, per una certa arretratezza del Regolamento del Senato rispetto a quello della Camera dei deputati riguardo il suo adeguamento all'evoluzione in senso maggioritario del sistema elettorale. 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, pur tenendo conto della prospettiva di future modifiche delle funzioni del Senato, la presente proposta accoglie l'opzione fondamentale della pari dignità istituzionale delle due Camere così come è necessario fare a Costituzione immutata.

Peraltro, i principi ed i criteri ispiratori delle modifiche proposte sono tali da consentire un agevole trasferimento anche ad un Senato «riformato», purché gli venga mantenuto il rango di Camera politica partecipe delle funzioni legislativa, di ispezione e di controllo nei confronti del Governo.

Le modifiche al Regolamento che la presente proposta ipotizza prevedono che il Senato conservi un alto profilo istituzionale.

La presente proposta di modifica del Regolamento del Senato è organizzata intorno

a due temi principali: uno attinente alla sua organizzazione interna e l'altro ai profili del suo funzionamento, intendendosi per questi ultimi essenzialmente lo svolgimento dei processi decisionali nei due livelli dell'attività del Senato: le Commissioni e l'Assemblea.

Tutto ciò è a sua volta riletto secondo l'esigenza congiunta, per un verso, di una più efficace ed equilibrata dialettica tra Parlamento e Governo (da realizzarsi anche attraverso il riconoscimento di un moderno sistema preventivo di garanzie dei diritti delle opposizioni) e, per altro verso, di una valorizzazione del principio di sovranità popolare (norme antiframmentazione).

D) 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 con la sentenza 17 ottobre 1996, n. 379, sui così detti parlamentari «pianisti»).

La configurazione del Presidente dell'Assemblea come figura al di sopra delle parti corrisponde, del resto, ad un'antica tradizione del parlamentarismo italiano, tanto che tale condizione di indipendenza ed equi-

distanza da tutte le forze politiche è stata costantemente richiamata da tutti i Presidenti al momento della loro elezione, a prescindere dalla maggioranza che li ha eletti.

In un contesto politico e istituzionale, che vede confermata e semmai rafforzata l'affermazione del principio di indipendenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari, un'attenzione peculiare merita la posizione del Presidente del Senato al quale la Costituzione attribuisce l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica in ogni caso in cui quest'ultimo non possa adempierle (articolo 86 della Costituzione). La rilevanza di questa attribuzione costituzionale imporrebbe una differenziazione e «specialità» della modalità di elezione che a tutt'oggi non trova riscontro nel Regolamento del Senato.

L'articolo 4 del Regolamento del Senato ammette infatti la possibilità che il Presidente venga eletto perfino a maggioranza relativa qualora non si sia raggiunta la maggioranza assoluta dell'Assemblea nei primi due scrutini e la maggioranza dei presenti nel terzo.

In tal senso, appare opportuna una modifica della disciplina per l'elezione del Presidente del Senato che riproduca, per l'Assemblea di riferimento, le modalità e i *quorum* previsti dall'articolo 83 della Costituzione per l'elezione del Presidente della Repubblica: la maggioranza dei due terzi per i primi tre scrutini e la maggioranza assoluta dell'Assemblea a partire dal quarto (articolo 1). Si rileva, per inciso, che un identico sistema di elezione era previsto, per entrambi i Presidenti delle Camere, dalla legge costituzionale approvata nella XIV Legislatura dalla maggioranza di centrodestra («Modifiche alla Parte II della Costituzione», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005), poi non confermata dal successivo *referendum* popolare.

Le attuali modalità di elezione vengono invece mantenute per i Presidenti delle Commissioni, con ciò superando l'attuale disposi-

zione che rinvia per essi alla disciplina di elezione del Presidente del Senato (articolo 13).

Per altro verso, appare opportuno che la funzione del Presidente del Senato di garante imparziale del Regolamento venga formalmente esplicitata anche in sede di definizione regolamentare delle sue attribuzioni (articolo 2).

In questo quadro, al fine di porre termine ad un fenomeno che ha gravemente danneggiato presso l'opinione pubblica l'immagine delle istituzioni parlamentari – quello dei cosiddetti «pianisti» – la presente proposta di modifica del Regolamento prevede la esplicita illiceità della prassi che porta i Senatori a sostituirsi nel voto a propri colleghi (consenzienti), così come attribuisce al Presidente la facoltà di adottare accorgimenti tecnici in grado di impedire tale pratica e di irrogare severe sanzioni a carico dei responsabili (articoli 3 e 25).

Un'apposita disposizione è dedicata all'introduzione di misure cosiddette «antiframmentazione» (articolo 4).

Ferme restando le garanzie a tutela della libertà e dell'indipendenza del singolo eletto, riconosciute attraverso il divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della Costituzione, la modifica proposta è orientata a rafforzare – come già accaduto per via politica – il valore della sovranità popolare (*ex* articolo 1 della Costituzione).

In un quadro segnato anche da altri principi costituzionali, tra cui l'attribuzione ai cittadini della soggettività atta a determinare la politica nazionale attraverso lo strumento dei partiti (articolo 49 della Costituzione), la preziosa libertà dell'eletto non può e non deve essere utilizzata per giustificare scelte di frammentazione svincolate dal consenso degli elettori o comunque tali da rendere la politica parlamentare poco trasparente o scarsamente comprensibile.

In tal senso, si ritiene opportuno introdurre, a fianco del tradizionale requisito numerico di dieci senatori per la costituzione

di un gruppo parlamentare, ulteriori requisiti idonei a garantire coerenza con i risultati elettorali e per impedire le possibilità di ricorso a deroghe, tranne la particolare protezione dovuta alle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione.

Al medesimo obiettivo è orientata la disposizione che premia la spinta alla fusione di Gruppi preesistenti in corso di legislatura, capovolgendo la logica dei tradizionali incentivi a favore della frammentazione (articolo 5) e quella che interviene invece sul vigente articolo 21 del Regolamento per evitare che modifiche attinenti alla composizione dei gruppi alterino gli equilibri politici interni alle singole Commissioni permanenti. A questo proposito si dispone 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 (articolo 10).

Nella stessa logica di rafforzamento degli strumenti di garanzia, si prevede una profonda rivitalizzazione anche per la Giunta per il Regolamento e per la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (articoli 6 e 7).

Nella configurazione attuale la Giunta per il regolamento vive «all'ombra» del Presidente, dalla cui esclusiva volontà dipende la sua valorizzazione o la sua ridotta attività quale interprete indipendente del Regolamento. Le linee portanti della riforma della Giunta del Regolamento che si propone in questa sede sono le seguenti. Innanzitutto, al fine di evitare che la Giunta venga indotta ad esercitare le sue funzioni secondo criteri *lato sensu* politici e, quindi, inevitabilmente favorevoli alla maggioranza, si prescrive la composizione paritaria dei suoi componenti di maggioranza ed opposizione (articolo 6). A questo proposito, occorre tener conto dei positivi risultati che sta fornendo, secondo la maggioranza degli osservatori, il criterio

della composizione paritaria maggioranza-opposizione adottato per il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. Un'ulteriore rivitalizzazione della Giunta potrebbe inoltre provenire da una integrazione dell'articolo 18 del Regolamento con la previsione della possibilità che uno o più Gruppi di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato possano sollecitare la convocazione della Giunta su questioni di interpretazione delle norme regolamentari (articolo 7).

Queste innovazioni segnerebbero l'abbandono sostanziale della soluzione presidenzialista accolta per la Giunta dal vigente Regolamento, secondo la 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. Un'esigenza tanto più rilevante in quanto, come è noto, la Giunta delle elezioni 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. D'altra parte, appare altrettanto utile ridefinire il procedimento di verifica dei poteri, che oggi presenta accentuati caratteri di anomalia rispetto a molti ordinamenti europei.

Fermo restando il principio secondo cui, ai sensi dell'articolo 66 della Costituzione, la decisione finale non può che spettare all'Assemblea del Senato, la presente proposta tende a rendere più articolato e garantista il procedimento in Giunta, prevedendo pareri (obbligatori, ma non vincolanti) di soggetti esterni al Parlamento, tecnicamente qualificati (articolo 8). Ciò imporrebbe, infatti, alla Giunta l'onere di motivare adeguata-

mente in fatto e in diritto 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, anch'esso a composizione paritaria, specializzato nell'analisi tecnica dei testi normativi (articolo 9).

A questo proposito, la più significativa innovazione rispetto al Regolamento della Camera è costituita dall'obbligo per il Presidente del Senato di individuare il Presidente del Comitato tra i componenti appartenenti ai Gruppi di opposizione. Si segnala come rilevante anche l'introduzione della facoltà di remissione al Comitato di singoli emendamenti, oltre che di disegni di legge, da parte non solo delle Commissioni referenti, ma anche dell'Assemblea, laddove si tratti di testi non preventivamente esaminati in Commissione.

La competenza del Comitato per la legislazione è inoltre estesa a tutte le questioni concernenti il sistema delle fonti e, quindi, a titolo esemplificativo, al rispetto dei criteri dell'articolo 76 della Costituzione in sede di presentazione di leggi di delegazione, alla valutazione delle leggi di delegificazione, alla formulazione dei principi fondamentali nelle leggi cornice *ex* articolo 117, terzo comma, della Costituzione e infine alla valutazione delle disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Si segnala, in particolare, il campo - destinato necessariamente a sviluppi ed approfondimenti - del sindacato sulla corrispondenza tra l'oggetto dei testi normativi e la loro suddivisione in articoli.

Ad incidere sull'organizzazione generale del Senato sono inoltre le norme relative alle Commissioni permanenti e alle Giunte.

Innanzitutto, si prevede una ridefinizione delle competenze, e dunque delle rispettive denominazioni delle quattordici Commissioni permanenti (articolo 11). L'obiettivo auspicato è quello di pervenire ad un pieno allineamento tra Commissioni omologhe delle due Camere, superando alcune storiche e anacronistiche differenze che ancora resistono. Fra tutte, si segnala l'attribuzione alla Commissione 11^a della competenza in materia di lavoro pubblico, che oggi al Senato è ancora in capo alla Commissione affari costituzionali nonostante si sia da tempo avviato il processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Con analogo spirito di adeguamento alle nuove istanze politiche e sociali, si propone la creazione di un'apposita sede destinata a rappresentare le questioni di interesse dei cittadini italiani residenti all'estero (articoli 10, 12, 14 e 18).

Nella scorsa legislatura, l'elezione dei senatori nella circoscrizione estero (avvenuta per la prima volta con le elezioni del 2006) non solo ha arricchito di sensibilità e competenze specifiche il Parlamento, ponendolo nelle condizioni per un più proficuo e incisivo rapporto con i concittadini residenti all'estero, ma ha evidenziato la necessità e l'utilità di rafforzare tali legami attraverso l'istituzione di una apposita sede istituzionale dedicata allo studio, al monitoraggio e all'analisi della condizione degli italiani residenti all'estero. La proposta di istituzione di una «Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero» esprime dunque l'impegno a mantenere vivo il collegamento con i nostri connazionali all'estero, non soltanto attraverso i loro rappresentanti eletti, ma anche attraverso un organismo parlamentare consultivo permanente.

Quanto agli altri aspetti organizzativi relativi alle Commissioni permanenti, anche in tale contesto si pone la questione dell'ade-

guamento alle nuove caratteristiche strutturali di un Parlamento a composizione sostanzialmente maggioritaria, con la correlata esigenza di garantire meccanismi di tutela delle opposizioni.

Per altro verso, occorre 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). In tal senso, dovrebbe ritenersi quanto meno inopportuno, sul piano della razionalità e legittimità dell'attività parlamentare, che le decisioni sulla costituzionalità delle leggi e sulla loro copertura vengano adottate a maggioranza semplice, di norma per automatico riflesso di schieramento politico. Questa torsione politica obbligata del sindacato di costituzionalità diventa addirittura inaccettabile quando 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 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 riconoscere la peculiare funzione di garanzia e presidio della legittimità costituzionale svolta dalle Commissioni 1^a e 5^a, attraverso un intervento mirato di riforma.

In particolare, si dispone per la 1^a e la 5^a Commissione un adeguamento della composizione dell'organo alla funzione che gli è

demandata, superando 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 infatti necessario che in questi casi venga 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 17).

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.

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 in passato hanno purtroppo conosciuto casi di vera e propria degenerazione dell'istituto, la presente proposta prevede che il Presidente della Commissione d'inchiesta venga individuato dal Presidente del Senato tra i Senatori appartenenti ai Gruppi di opposizione, previa consultazione dei Capigruppo, e che occorra una maggioranza qualificata (due terzi dei componenti) per l'approvazione del suo Regolamento interno (articolo 43).

II) *Il funzionamento del Senato*

Il processo di sviluppo della democrazia dell'alternanza che, con differenti modulazioni, esperienze e trasformazioni, caratterizza da quindici anni il nostro Paese, ha reso sempre più evidente lo squilibrio esistente tra un Parlamento eletto con una legge maggioritaria e un Regolamento risalente ai tempi del proporzionale.

In questo quadro assumono rilievo due esigenze concorrenti: *a)* valorizzare la posizione dell'opposizione ed in particolare rafforzare al suo interno quella numericamente più ampia in Parlamento, dando cioè piena copertura regolamentare ai diritti che spettano all'opposizione in ogni matura democrazia parlamentare; *b)* adeguare, del pari, la posizione del Governo in Parlamento, garantendo piena e necessaria operatività all'indirizzo politico-governativo, nel rispetto del pluralismo politico e delle minoranze parlamentari.

Quanto al primo aspetto, la presente proposta di modifica del Regolamento punta a garantire 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 maggiore vocazione ad essere e a proporsi idoneo al governo del Paese. A

tal fine, riconosce un ruolo peculiare al Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo, a condizione che questo abbia una sufficiente rappresentatività: nello specifico, una consistenza numerica almeno pari ad un quarto del Senato.

In tal senso, occorre innanzitutto intervenire sulla disciplina di funzionamento dei lavori delle Commissioni permanenti, nelle quali oggi sono del tutto fievole le garanzie dei diritti delle opposizioni, attribuendo al Presidente del principale Gruppo di opposizione nuove e specifiche prerogative: la facoltà di rimessione all'Assemblea di un disegno di legge assegnato in sede deliberante (articolo 15), la facoltà di revoca dell'assegnazione in sede redigente (articolo 16); in caso di procedura redigente, la facoltà di parlare in Assemblea assieme al relatore e al rappresentante del Governo (articolo 19); la facoltà di rimessione all'Assemblea delle risoluzioni approvate in Commissione (articolo 21).

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.

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 Se-

nato), attribuendo, invece, tale potere di determinazione anche ad una minoranza qualificata (un terzo dei componenti della Commissione) ovvero al Presidente del Gruppo numericamente maggiore tra quelli di opposizione (articoli 20 e 40). 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.

Un altro 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.

Più di un osservatore 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 (come chiede la maggioranza) e la «certezza di spazi per le istruttorie legislative e garanzie di efficacia del diritto di controllo» (indispensabili per un buon esercizio delle funzioni delle opposizioni).

In questa prospettiva si impone innanzitutto un adeguamento organizzativo relativo al raccordo dei lavori dell'Aula e delle Commissioni, 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 sacrificare parte dei loro doveri parlamentari.

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, in particolare, al modello attualmente seguito nel Parlamento europeo.

Pertanto tre giorni della settimana dovranno essere dedicati esclusivamente ai lavori di Commissione ed uno esclusivamente ai lavori d'Aula (articolo 22, comma 1, lettera a)).

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.

A questo proposito si deve rilevare che lo spazio attualmente riservato alle forze di opposizione è praticamente quasi nullo. Occorre dunque elevare lo spazio riservato dall'articolo 53 del Regolamento alla trattazione di temi indicati dalle opposizioni e porre rimedio alla distorsione prospettica determinata dalla circostanza che il Governo e la sua maggioranza (e cioè i Gruppi parlamentari che lo sostengono) si presentano distintamente, ognuno con le proprie esigenze da rappresentare e da accogliere in sede di programmazione. Di qui, l'esigenza di introdurre una rigorosa riserva di spazio a favore dei disegni di legge presentati e fatti propri dai Gruppi delle opposizioni (articolo 22, comma 1, lettera d)). La soluzione adottata riserva in particolare a questi ultimi provvedimenti il trenta per cento del tempo ovvero degli argomenti previsti dal programma per quelli d'iniziativa del principale Gruppo di

opposizione (se rappresentativo di almeno un quarto del Senato) e un ulteriore dieci per cento a quelli d'iniziativa degli altri Gruppi di opposizione. Nel caso in cui nessun Gruppo di opposizione raggiunga la soglia di rappresentatività indicata, la quota temporale e di argomenti complessivamente riservata ai Gruppi di opposizione rimane fissata in un terzo.

Ai fini dell'organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, si prevede dunque che la Conferenza dei Capigruppo determini il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo, ai sensi della nuova disciplina, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbano essere posti in votazione. Sugli argomenti iscritti su proposta dei Gruppi di opposizione non è ammessa la richiesta di inversione dell'ordine del giorno o di rinvio dell'esame, salvo consenso del Gruppo interessato (articolo 24, comma 1, lettera c)).

Quale corollario di questi meccanismi di garanzia si dispone inoltre che, per i provvedimenti individuati dai Gruppi di opposizione nell'ambito della propria quota di programmazione riservata, il testo da sottoporre all'esame dell'Assemblea sia un «testo-base» prescelto dagli stessi Gruppi, fermo restando il vincolo di preventivo esame in Commissione, stabilito dall'articolo 72, primo comma, della Costituzione. In tal caso, ai fini dell'esame in Assemblea degli emendamenti approvati in Commissione, si applicano le modalità già previste dal vigente articolo 78, comma 6, relativamente all'esame in Assemblea dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (articolo 22, comma 1, lettera d)).

Le garanzie di programmazione riservata in favore dei Gruppi di opposizione sono espressamente mantenute anche in caso di mancato accordo sul programma in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi e di conseguente predisposizione dello schema di lavori settimanale (articolo 23), nonché in caso di mancata approvazione all'unani-

mità del calendario (articolo 24, comma 1, lettera b)).

In questo contesto, si dispone inoltre che gli interventi dei rappresentanti del Governo siano svolti all'interno della quota di tempo riservata ai Gruppi della maggioranza e che, per i disegni di legge governativi, al relatore unico di minoranza dei Gruppi di opposizione - ovvero, in mancanza, al relatore del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni - venga assicurato un tempo di intervento pari a quello del relatore di maggioranza.

Quanto alla predisposizione del programma dei lavori da sottoporre all'approvazione della Conferenza dei capigruppo, si prevede che il Presidente del Senato debba a tal fine prendere contatti anche con il Presidente del principale Gruppo di opposizione (articolo 22, comma 1, lettera c)). Quest'ultimo è inoltre consultato dal Presidente del Senato, per stabilire le modalità e i tempi dei lavori delle Commissioni (articolo 22, comma 1, lettera e)).

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

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 legislatura e che, presso il Senato della Repubblica, l'impatto dei decreti-legge sui lavori parlamentari è particolarmente accentuato dalla cosiddetta «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 24, comma 1, lettera d)).

D'altra parte, la mancanza di tempi certi di esame dei provvedimenti (in un Parlamento maturo questa garanzia va tanto a favore della maggioranza quanto delle opposizioni) ha finito per alimentare, ben al di là della sua funzione costituzionale, il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo e ha reso in alcuni casi indispensabile l'applicazione di tecniche rigide di contingentamento dei tempi nella organizzazione della discussione.

In questo senso, se pure si ritiene opportuno procedere ad innovazioni regolamentari che rafforzino la capacità del Governo di rappresentare e rendere operativo il proprio indirizzo politico-programmatico, ciò non può e non deve generare distorsioni o improprie compressioni delle prerogative del Parlamento.

Dunque, più che riconoscere corsie preferenziali per i disegni di legge individuati come prioritari dal Governo ai fini dell'attuazione del suo programma - che proprio in quanto tali potrebbero prevedere estese e impegnative riforme dell'ordinamento vigente, a maggior ragione meritevoli di piena e approfondita lettura da parte del Parlamento - sembra opportuno piuttosto valorizzare l'istituto della dichiarazione di urgenza, di cui all'articolo 77 del Regolamento, collegandovi la previsione di tempi certi per la votazione in Assemblea.

In tal senso, si innova la disciplina della dichiarazione d'urgenza, prevedendo innanzitutto che questa possa essere richiesta dal

Governo o da uno o più Presidenti di Gruppi di consistenza numerica complessiva pari ad almeno un quarto del Senato, in relazione a qualunque disegno di legge o un affare che debba essere discusso dall'Assemblea (articolo 27). Per altro verso, si stabilisce che, in sede di predisposizione del calendario dei lavori, la discussione dei disegni di legge per i quali sia stata dichiarata l'urgenza sia organizzata in modo da assicurare la votazione finale entro quarantacinque giorni dalla dichiarazione d'urgenza (articolo 24, comma 1, lettera a)).

Inoltre, si fissa per ciascun programma dei lavori bimestrale la quota massima di disegni di legge che possono essere dichiarati urgenti su richiesta rispettivamente del Governo e dei Presidenti di Gruppi di maggioranza (due per bimestre) e dei Presidenti dei Gruppi di opposizione (uno per bimestre). Si stabilisce tuttavia che non possa essere dichiarata l'urgenza dei disegni di legge costituzionale, dei disegni di legge elettorale, dei disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi, dei disegni di legge riguardanti i rapporti civili ed etico-sociali, come tutelati dalla Costituzione, né dei disegni di legge recanti riforme organiche di sistema.

Nel contesto della riforma proposta, le richieste di urgenza sono presentate alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, di norma in sede di predisposizione del programma o del calendario dei lavori. Il Presidente del Senato, sentita la Conferenza dei Presidenti di Gruppo, predispone dunque una proposta complessiva da sottoporre all'Assemblea, comprendente, se ve ne sia richiesta, almeno un disegno di legge indicato dai Gruppi di opposizione. L'Assemblea delibera quindi sulla proposta del Presidente del Senato con votazione palese mediante procedimento elettronico, sentiti un oratore per Gruppo nonché il Governo, ove ne faccia richiesta. Infine, non è ammessa la richiesta di votazione per parti separate della proposta del Presidente.

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. Consentono inoltre ai Gruppi di ottenere la votazione puntuale di taluni emendamenti ritenuti ed indicati come maggiormente qualificanti (articolo 31).

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*.

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 41).

Infine, un fronte di innovazione si impone per gli istituti del diritto parlamentare, in conseguenza soprattutto dell'evoluzione in senso maggioritario del sistema. Esso 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, soprattutto, 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 propone innanzitutto un 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 37). In secondo luogo, si introducono più stringenti limitazioni all'emendabilità del disegno di legge finanziaria in Assemblea, prevedendo che in quella sede possano essere votati solo emendamenti meramente soppressivi o interamente sostituitivi di articoli o commi recanti una disciplina autosussistente, a condizione che non introducano materie nuove. Si affida inoltre alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo la determinazione del numero

massimo di emendamenti che ciascun Gruppo può presentare in Assemblea, in relazione tanto all'ampiezza del testo proposto dalla Commissione bilancio quanto alla consistenza numerica del Gruppo stesso. Un'ulteriore quota è assegnata ai Senatori che dissentono dal proprio Gruppo di appartenenza, pari al massimo ad un decimo degli emendamenti assegnati al medesimo Gruppo (articolo 38).

Per altro verso, la riforma della sessione di bilancio proposta in questa sede è orientata a scongiurare un altro fenomeno che ha negli ultimi anni usurato tale istituto parlamentare: la pratica adottata estesamente dai Governi di presentare, anche a ridosso dell'approvazione definitiva, emendamenti incidenti in misura talmente rilevante sul testo del disegno di legge presentato al Parlamento, da stravolgerne l'impianto originario. La compressione delle prerogative di controllo e di intervento emendativo del Parlamento che ne consegue diventa totale quando – come spesso accaduto nelle ultime legislature – si tratta di maxiemendamenti sui quali il Governo pone la questione di fiducia. In tal caso, il presidio che si può introdurre per via regolamentare è quello di garantire comunque la trasmissione alla Commissione bilancio, non solo per la verifica delle coperture finanziarie, ma anche per accertare se siano introdotte materie nuove o inammissibili ai sensi della disciplina di bilancio vigente.

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 35 e 37). 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.

Infine, si introduce una norma finale che dispone, limitatamente all'articolo 1, l'applicazione delle disposizioni di cui alla presente proposta a decorrere dalla XVII Legislatura (articolo 44).

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. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti».

Art. 2.

(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 ne-

cessarie direttive, il buon andamento dell'Amministrazione del Senato».

Art. 3.

(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. 4.

(Modifica dell'articolo 14)

1. L'articolo 14 è sostituito dal seguente:

«Art. 14. - *(Composizione dei Gruppi parlamentari)* - 1. Tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare.

2. Entro tre giorni dalla prima seduta, ogni Senatore è tenuto ad indicare alla Presidenza del Senato il Gruppo del quale intende far parte.

3. I Senatori che entrano a far parte del Senato nel corso della legislatura devono indicare alla Presidenza del Senato, entro tre giorni dalla proclamazione o dalla nomina, a quale Gruppo parlamentare intendono aderire.

4. Ciascun Gruppo deve essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni del Senato della Repubblica proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati col medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo Gruppo, che rappresenta complessi-

vamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di un Gruppo risultante dall'aggregazione di partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni con diversi contrassegni, tra loro apparentati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo, formano il Gruppo misto.

5. Il Consiglio di Presidenza non può autorizzare la costituzione di Gruppi che non presentino i requisiti di cui al comma 4, salvo per quelli composti da Senatori, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate.

6. Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Consiglio di Presidenza lo dichiara sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto.

7. I Senatori che aderiscono ad un Gruppo non corrispondente alla lista in cui sono stati eletti, secondo quanto previsto dal comma 4, non sono computati ai fini del numero minimo richiesto per la sua costituzione e mantenimento».

Art. 5.

(Modifica dell'articolo 15)

1. Il comma 3 dell'articolo 15 è sostituito dal seguente:

«3. Nuovi Gruppi parlamentari possono essere costituiti in corso di legislatura solo se risultanti dalla fusione di Gruppi preesistenti».

Art. 6.

(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, dandone comunicazione al Senato. In sede di nomina dei componenti della Giunta per il Regolamento e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari deve essere garantita la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni».

Art. 7.

(Modifica dell'articolo 18)

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

«3-bis. Il Presidente convoca la Giunta per l'esame delle questioni di interpretazione del Regolamento riferite all'applicazione delle disposizioni concernenti il procedimento legislativo ove ne facciano apposita richiesta uno o più Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ad un quarto dei componenti del Senato».

Art. 8.

(Modifiche dell'articolo 19)

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

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

b) 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 incompatibilità 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»;

c) 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»;

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

Art. 9.

(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 Presidente del Comitato è nominato dal Presidente del Senato fra i componenti appartenenti ai Gruppi di opposizione.

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, ovvero gli emendamenti al loro esame, 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. Qualora ne faccia richiesta almeno un quinto dei componenti del Senato, l'Assemblea può rimettere al Comitato, ai fini dell'espressione del parere, gli emendamenti al suo esame che non siano stati già esaminati dalle Commissioni. Le richieste devono essere presentate entro termini compatibili con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativamente al disegno di legge al quale sono riferite, e non determinano comunque modificazioni 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 le condizioni abbiano ad oggetto modificazioni specificatamente formulate, le corrispondenti proposte di soppressione o modificazione del testo s'intendono presentate come emendamenti e sono poste in votazione a norma dell'articolo 102, commi 1 e 2. Non è ammessa la presentazione di subemendamenti, né la richiesta di votazione per parti separate. 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 Comitato esprime il proprio parere a norma dei commi 3,4, e 5 e con gli effetti di cui al comma 6.

9. Il Comitato si esprime sul testo risultante dalle modifiche introdotte dalla Commissione salvo che ciò risulti impossibile a causa dei tempi imposti dal calendario dei lavori dell'Assemblea.

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

Art. 10.

(Modifiche dell'articolo 21)

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

a) al comma 1, dopo le parole: «articolo 22» sono inserite le seguenti: «e della Giunta di cui all'articolo 23-bis»;

b) dopo il comma 4-bis, sono inseriti i seguenti:

«4-ter. Il Senatore che cessi 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.

4-quater. La Giunta di cui all'articolo 23-bis è composta da diciotto senatori, tra i quali sono ricompresi di diritto quelli eletti nella Circoscrizione estero. I restanti componenti sono scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.»;

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

Art. 11.

(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 e interni;

- 2^a – Giustizia;
- 3^a – Affari esteri, emigrazione;
- 4^a – Difesa;
- 5^a – Bilancio, tesoro e programmazione economica;
- 6^a – Finanze;
- 7^a – Cultura, scienza e istruzione;
- 8^a – Lavori pubblici, comunicazioni;
- 9^a – Agricoltura e produzione agroalimentare;
- 10^a – Attività produttive, 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».

Art. 12.

(Istituzione della Giunta per gli affari delle comunità italiane all'estero)

1. Dopo l'articolo 23 è inserito il seguente:

«Art. 23-bis. – *(Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero)*. – 1. La Giunta ha competenza generale sulle materie direttamente connesse all'attività ed agli affari delle Comunità italiane residenti all'estero.

2. Si applicano alla Giunta le disposizioni relative ai poteri ed all'attività delle Commissioni permanenti in sede diversa da quella deliberante o redigente.

3. In particolare, spetta alla Giunta esprimere il parere ovvero formulare osservazioni e proposte sui disegni di legge e sugli schemi dei decreti delegati che riguardano direttamente le comunità italiane residenti all'estero».

Art. 13.

(Modifica dell'articolo 27)

1. All'articolo 27, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Per la elezione dei Presidenti delle Commissioni si procede a scrutinio segreto ed è eletto chi raggiunge la maggioranza assoluta dei voti dei componenti di ciascuna Commissione. Qualora non si raggiunga questa maggioranza neanche con un secondo scrutinio, si procede, nel giorno successivo, ad una terza votazione nella quale è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti dei presenti, computando tra i voti anche le schede bianche. Qualora nella terza votazione nessuno abbia riportato detta maggioranza, la Commissione procede nello stesso giorno al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nel precedente scrutinio il maggior numero di voti e viene proclamato eletto quello che consegue la maggioranza, anche se relativa. A parità di voti è eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età».

Art. 14.

(Modifica dell'articolo 34)

1. All'articolo 34, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente:

«I-bis. Il Presidente del Senato assegna alla Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero gli atti previsti dagli articoli 23-bis e 125-bis».

Art. 15.

(Modifica dell'articolo 35)

1. All'articolo 35, comma 2, dopo le parole: «il Governo» sono inserite le seguenti: «o il Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di

consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato,».

Art. 16.

(Modifica dell'articolo 36)

1. All'articolo 36, comma 3, dopo le parole: «il Governo» sono inserite le seguenti: «o il Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato,».

Art. 17.

(Modifica dell'articolo 39)

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

«*I-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. 18.

(Modifica dell'articolo 40)

1. All'articolo 40, dopo il primo comma, è inserito il seguente:

«*I-bis.* I disegni di legge e gli affari riguardanti le materie di cui all'articolo 23-*bis* sono assegnati alle Commissioni competenti e, per il parere, alla Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero».

Art. 19.

(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 rela-

tore, il rappresentante del Governo e il Presidente ovvero il relatore di minoranza del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato».

Art. 20.

(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 almeno un terzo dei componenti della Commissione ovvero il Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato, lo richieda, 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. 21.

(Modifica dell'articolo 50)

1. All'articolo 50, comma 3, dopo le parole: «il Governo» sono inserite le seguenti: «o il Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato,».

Art. 22.

(Modifiche 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) 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 Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato, con i Presidenti delle Commissioni permanenti e speciali e con il Governo, ed è sottoposto all'approvazione della Conferenza dei Presidenti 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»;

d) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

«3-bis. Il trenta per cento del tempo ovvero degli argomenti previsti dal programma è riservato all'esame di disegni di legge e di documenti presentati e fatti propri, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, dal Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato, e il dieci per cento è riservato all'esame di disegni di legge e di documenti presentati e fatti propri dagli ulteriori Gruppi parlamentari delle opposizioni. Negli altri casi, un terzo del tempo ovvero degli argomenti previsti dal programma è riservato all'esame di disegni di legge e di documenti presentati e fatti propri, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, dai Gruppi parlamentari di opposizione. Gli argomenti, diversi dai disegni di legge, inseriti nel programma ai sensi del presente comma sono collocati al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione.

3-ter. Per i disegni di legge di cui al comma 3-bis l'Assemblea prende in considerazione come testo base quelli indicati dal Gruppo parlamentare proponente. 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»;

e) al comma 6, dopo la parola: «convoca », sono inserite le seguenti: «il Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato, e».

Art. 23.

(Modifica dell'articolo 54)

1. All'articolo 54 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ogni caso si applicano le

garanzie di cui all'articolo 53, comma 3-*bis*».

Art. 24.

(Modifiche dell'articolo 55)

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

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-*bis*. La discussione dei disegni di legge per i quali sia dichiarata l'urgenza ai sensi dell'articolo 77, comma 1, è organizzata in modo da assicurare che la votazione finale del provvedimento abbia luogo entro il quarantacinquesimo giorno successivo alla dichiarazione dell'urgenza, comunque assicurando all'esame dell'Assemblea almeno tre giorni»;

b) al comma 3, è aggiunto in fine il seguente periodo: «In ogni caso si applicano le garanzie per i Gruppi di opposizione di cui all'articolo 53, comma 3-*bis*»;

c) al comma 5, le parole da: «di norma» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo, ai sensi dell'articolo 53, comma 3-*bis*, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbano essere posti in votazione. Sugli argomenti iscritti su proposta dei Gruppi di opposizione non è ammessa la richiesta di inversione dell'ordine del giorno o di rinvio dell'esame, salvo consenso del Gruppo interessato. Gli interventi dei rappresentanti del Governo sono svolti all'interno della quota di tempo riservata ai Gruppi della maggioranza. Per i disegni di legge governativi, al relatore unico di minoranza dei Gruppi di opposizione ovvero, in mancanza, al relatore del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli

delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato, è assicurato un tempo di intervento pari a quello del relatore di maggioranza.»;

d) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. Il tempo da destinare alla trattazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge è di norma 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. 25.

(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. 26.

(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. 27.

(Modifica dell'articolo 77)

1. Il comma 1 è sostituito dai seguenti:

«1. Il Governo ovvero uno o più Presidenti di Gruppi di consistenza numerica complessiva pari ad almeno un quarto del Senato possono chiedere che sia dichiarata l'urgenza di un disegno di legge o di un affare che deve essere discusso dall'Assemblea.

1-bis. Per ciascun programma dei lavori bimestrale non possono essere dichiarati urgenti complessivamente più di due disegni di legge su richiesta del Governo e dei Presidenti di Gruppi di maggioranza e un disegno di legge su richiesta dei Presidenti di Gruppi di opposizione. Non può essere dichiarata l'urgenza dei disegni di legge costituzionale, dei disegni di legge elettorale, dei disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi, dei disegni di legge riguardanti le materie di cui all'articolo 113, comma 4, dei disegni di legge recanti riforme organiche di sistema.

1-ter. Le richieste di urgenza sono presentate alla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, di norma in sede di predisposizione del programma o del calendario dei lavori. Il Presidente del Senato, sentita la conferenza dei Presidenti di Gruppo, predispone una proposta complessiva, da sottoporre all'Assemblea. La proposta comprende, se ve ne sia richiesta, anche almeno un disegno di legge indicato dai Gruppi di opposizione. L'Assemblea delibera sulla proposta del Presidente del Senato con votazione palese mediante procedimento elettronico, sentiti un oratore per Gruppo nonché il Governo, ove ne faccia richiesta. Non è ammessa la richiesta di votazione per parti separate della proposta del Presidente.

1-quater. L'approvazione della dichiarazione d'urgenza comporta la riduzione di tutti i termini alla metà».

Art. 28.

(Modifica dell'articolo 84)

1. All'articolo 84, il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Dichiarazioni, comunicazioni o richieste all'Assemblea su argomenti non iscritti all'ordine del giorno, in relazione a circostanze o questioni di eccezionale rilevanza generale, possono essere svolte in apertura di seduta, previa informazione del Presidente circa l'oggetto dell'intervento, e i richiedenti possono parlare per un tempo non superiore ai dieci minuti. Negli altri casi, coloro che intendono intervenire su argomenti non iscritti all'ordine del giorno possono parlare soltanto in conclusione di seduta, previa informazione e valutazione del Presidente circa la reale attinenza delle richieste all'andamento dei lavori, e per un tempo non superiore ai tre minuti».

Art. 29.

(Modifica dell'articolo 89)

1. All'articolo 89, comma 1, le parole «dei relatori» sono sostituite dalle seguenti: «dal relatore unico di minoranza dei Gruppi di opposizione ovvero, in mancanza, dal relatore del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato,».

Art. 30.

(Modifiche 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) i commi 4 e 5 sono abrogati;

c) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Il Governo può presentare emendamenti anche oltre il termine di cui al comma 3 e nel corso della discussione. In ogni caso, tali emendamenti sono trasmessi alla Commissione competente ai sensi del comma 3 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».

Art. 31.

(Modifiche 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 materie di cui all'articolo 113, comma 4».

Art. 32.

(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 per-

manente 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 nella richiesta di votazione per parti separate».

Art. 33.

(Nuove norme in materia di personalità del voto)

1. Al Capo XIII, all'articolo 107 è pre-messo 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. 34.

(Modifica dell'articolo 107)

1. Il primo comma dell'articolo 107 è sostituito dal seguente:

«1. Le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni sono adottate a maggioranza dei presenti, salvi i casi per i quali è

stabilita una maggioranza speciale. Ai fini del presente comma sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario. In caso di parità di voti, la proposta si intende non approvata».

Art. 35.

(Modifica dell'articolo 125)

1. All'articolo 125, è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

«La 5^a Commissione permanente provvede a trasmettere i disegni di legge, le relazioni e i documenti di cui al periodo precedente al Servizio del bilancio del Senato, ai fini del controllo sulle quantificazioni degli effetti finanziari delle politiche economiche e di bilancio».

Art. 36.

(Modifica dell'articolo 125-bis)

1. Al primo comma dell'articolo 125-bis, dopo le parole: «ed alle altre Commissioni permanenti» sono aggiunte le seguenti: «, nonché alla Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero,».

Art. 37.

(Modifiche 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 Assem-

blea ha luogo entro i successivi quindici giorni» sono sostituite dalle seguenti: «trentadue giorni dal deferimento del disegno di legge finanziaria, e la votazione finale in Assemblea ha luogo entro i successivi otto giorni».

Art. 38.

(Modifiche dell'articolo 128)

1. All'articolo 128 del Regolamento, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«*I*-bis. Nel corso dell'esame in Assemblea, al disegno di legge finanziaria possono essere presentati soltanto emendamenti, di iniziativa parlamentare o governativa, soppressivi o interamente sostitutivi di articoli del testo proposto dalla 5^a Commissione permanente, che non introducano materie nuove. Non è ammessa la presentazione di subemendamenti né la richiesta di votazione per parti separate. La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari stabilisce il numero massimo di emendamenti che ciascun Gruppo può presentare in Assemblea, tenuto conto degli articoli del testo proposto dalla 5^a Commissione e della consistenza numerica del Gruppo stesso. I senatori che dissentono dal proprio Gruppo possono presentare, complessivamente, un numero di emendamenti non superiore ad un decimo di quelli del Gruppo di appartenenza»;

b) al comma 3, dopo le parole: «gli emendamenti» sono aggiunte le seguenti: «di cui al comma 2»;

c) al comma 4, dopo le parole: «nuovi emendamenti» sono aggiunte le seguenti: «di cui al comma 2»;

d) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«6-bis. Gli emendamenti sull'approvazione dei quali il Governo preannunci la posizione della questione di fiducia sono immediatamente trasmessi, insieme con la relazione tecnica di cui all'articolo 76-bis, comma 1, alla 5^a Commissione permanente. Questa accerta se gli emendamenti introducano materie nuove rispetto a quelle già valutate dalla Commissione stessa e se rechino disposizioni non ammissibili ai sensi del precedente comma 6. La Commissione riferisce all'Assemblea nel termine stabilito dal Presidente del Senato, il quale adotta le conseguenti determinazioni.

6-ter. L'articolo 76-bis, comma 2, si applica anche agli emendamenti presentati dal relatore di maggioranza e a quelli su cui il Governo esprima parere favorevole».

Art. 39.

(Modifica dell'articolo 129)

1. All'articolo 129, comma 4, del Regolamento è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «A fronte di più emendamenti per ciascun articolo del disegno di legge finanziaria vengono, in ogni caso, esaminati e votati per ultimi quelli d'iniziativa del relatore di maggioranza ovvero del Governo».

Art. 40.

(Modifica dell'articolo 133)

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

Art. 41.

(Modifiche 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 per il tramite del concessionario del servizio pubblico. 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. 42.

(Modifica dell'articolo 158)

1. Dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«1-bis. In caso di mozioni iscritte nel calendario dei lavori su richiesta di un Gruppo di opposizione, la disposizione di cui al

comma 1 non si applica, salvo assenso del Gruppo richiedente. In ogni caso, non è ammessa la richiesta di votazione per parti separate».

Art. 43.

(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 designato dal Presidente del Senato, sentiti i Presidenti dei Gruppi parlamentari, tra i rappresentanti dei Gruppi parlamentari di opposizione.

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

Art. 44.

(Disposizioni finali)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 della presente proposta si applicano a decorrere dalla XVII Legislatura.

