

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 22

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

di iniziativa dei senatori PARDI, BELISARIO, GIAMBRONE e MASCITELLI

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 17 FEBBRAIO 2010

Modifiche agli articoli 35, 44, 100, 139-*bis*, 161 e 167
del Regolamento del Senato

ONOREVOLI SENATORI. – Il Gruppo Italia dei Valori del Senato ha depositato il 10 novembre 2008 una complessa proposta di riforma del Regolamento del Senato volta a potenziare, in particolare, il ruolo e l'efficacia dei lavori delle Commissioni parlamentari, rimodulandone il numero secondo una nuova attribuzione di competenze e rafforzando l'utilizzo della sede redigente – già oggi prevista dal Regolamento – opportunamente modificata al fine di renderla più aderente, in senso anche letterale, al dettato costituzionale. Tale articolata proposta (*Doc. II*, n. 12) è ispirata ad una necessità di riequilibrio dei rapporti tra le Camere e il Governo alla luce del consolidamento di una prassi che ha caratterizzato con particolare forza la dinamica Parlamento-Esecutivo. In tale quadro si inserisce anche la presente proposta.

Si deve purtroppo registrare che, nel lasso di tempo intercorso, al mancato avvio di una fase operativa circa i rimedi e i contrappesi più opportuni da predisporre rispetto al disequilibrio in questione, ha fatto riscontro, nella quotidianità del lavoro parlamentare, una «degenerazione» ulteriore di comportamenti e procedure, la cui modalità di utilizzo ha travalicato sovente il carattere di eccezionalità che dovrebbe essere proprio di alcuni particolari istituti.

In particolare, si è dovuto constatare un ricorso ancor più intenso ai cosiddetti maxiemendamenti in occasione del voto di fiducia su importanti provvedimenti. In talune occasioni si è assistito, secondo una prassi anch'essa in via di progressiva espansione, a numerose occasioni, ben oltre i limiti del solo *drafting* formale, dei testi sottoposti a fiducia, con l'effetto di veder aggiunti o addirittura espunti commi interi rispetto al testo

deliberato dal Consiglio dei ministri. Altrettanto esteso è stato il ricorso alla possibilità, per il Governo, di non rispettare i termini di deposito degli emendamenti. Si tratta di situazioni non vietate dal Regolamento o da esso espressamente contemplate, ma che vengono in evidenza particolare e suscitano preoccupazione allorché il loro utilizzo pressoché sistematico altera la programmazione ordinaria e regolare dei lavori parlamentari.

La nota questione dei maxiemendamenti, che pone in discussione principi fondamentali del procedimento legislativo (quali il voto articolo per articolo) diventa particolarmente delicata allorché combinata con il ricorso alla decretazione d'urgenza, anche alla luce dello svuotamento del previo esame in Commissione che si determina in tali occasioni.

È quindi necessario ed opportuno offrire al dibattito sulla riforma dei regolamenti parlamentari *in procedendo* un contributo ulteriore affinché tali problematiche vengano affrontate.

Ciò tanto più in considerazione delle preoccupazioni espresse dal Presidente della Repubblica in data 15 luglio 2009 in una lettera al Presidente del Consiglio dei ministri. In quella missiva, avente ad oggetto, fra l'altro, la qualità e sostenibilità del modo di legiferare, si faceva particolare riferimento alla eterogeneità ed estemporaneità di talune norme approvate, evidenziandone il netto contrasto con i principi di sistematicità ed organicità che dovrebbero caratterizzare la legislazione nazionale.

Tale situazione, che contribuisce non poco alla caotica programmazione dei lavori parlamentari – e che a sua volta non poco è debitrice al ricorso sempre meno eccezionale ai maxiemendamenti – induceva il Presidente

della Repubblica a ribadire la necessità di porre fine a simili prassi, specie quando si legifera su materie assai delicate.

La presente proposta di modifica regolamentare intende, perciò, senza pretendere di risolvere definitivamente problematiche tanto complesse e consolidate nel tempo, porre con forza l'accento su taluni specifici aspetti del Regolamento del Senato, come contributo ulteriore al più ampio e, ci si augura, organico processo di riforma che si annuncia. L'obiettivo è quello del rafforzamento del ruolo e della incisività dei lavori in commissione, come presidio per assicurare l'efficacia del Parlamento nel processo decisionale legislativo.

A tale riguardo, la presente proposta di modificazione del regolamento, chiarisce anzitutto (articolo 1) che i disegni di legge recanti riforme organiche di sistema non possono essere assegnati in sede deliberante, al fine di consentire all'Assemblea di discuterli e deliberarli articolo per articolo.

In materia di pareri obbligatori, al fine di evitare il ripetersi di circostanze per le quali all'attenzione della Commissione Giustizia non sono stati preventivamente portati emendamenti recanti sanzioni penali, si prevede di integrare l'articolo 40.

Con l'obiettivo di salvaguardare la valenza dell'istruttoria legislativa in commissione, si propone invece (articolo 3) di introdurre espressamente un obbligo di conclusione della discussione generale in Commissione prima della calendarizzazione in Assemblea dei disegni di legge. Si eviterebbe così, fra le altre cose, il paradosso di veder fissato un termine emendamenti in Assemblea prima della fissazione di un termine emendamenti in commissione per provvedimenti che non hanno carattere di urgenza, ripristinando finalmente la prevalenza dell'ordine del giorno sul calendario. In tal modo la prassi e la lettera del Regolamento potrebbero essere ricondotti ad una forma più compatibile con la norma costituzionale dell'articolo 72.

Un intervento più articolato sugli emendamenti è contenuto all'articolo 3, in cui si propone, fra le altre cose, di introdurre strumenti utili a rafforzare il principio di omogeneità del contenuto delle norme, messo fortemente in discussione dalla prassi dei cosiddetti maxiemendamenti, ma sempre avendo ben chiaro di non poter escludere in radice, per il futuro, possibili aggiramenti del principio in questione. L'obiettivo che ci si propone è quello di porre anche sul piano regolamentare uno sbarramento formale a possibili abusi.

Non sembrando opportuno escludere la decisione ultima della Presidenza del Senato circa l'ammissibilità degli emendamenti e la valutazione dei requisiti previsti, si prevede che nei casi di deroga al principio di omogeneità sia esperibile il ricorso alla votazione per parti separate, secondo la partizione decisa dalla Presidenza. In tal modo, ferma restando una maggior responsabilizzazione della Presidenza su tale profilo, si salvaguarderebbe un utile margine di apprezzamento e flessibilità.

Si tratta di una proposta non risolutiva ma flessibile, che va comunque nella linea di non vedere le Camere semplici ed inermi «spettatrici» delle modalità emendative di volta in volta scelte dai Governi, scelte che sono particolarmente delicate allorché vengono in discussione i decreti-legge e che sono così parzialmente restituite alle Camere stesse.

In tale ambito, il Regolamento potrebbe anche formalmente tenere conto della circostanza per cui la Corte costituzionale ha avuto già modo di ricordare che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso.

L'immediata efficacia del decreto, infatti, condiziona anche l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa, anche dal punto vista della procedura parla-

mentare. Appare pertanto opportuno esplicitare che la valutazione circa l'estraneità degli emendamenti abbia luogo anche con riferimento ai requisiti di necessità ed urgenza.

Una disposizione contenuta in un emendamento approvato in sede di conversione assume vigenza solo con la legge di conversione del decreto-legge e non già immediatamente ma è pur vero che essa resta assistita da una procedura speciale, che ne garantisce un *iter* rapido. In tal modo, senza voler impropriamente attribuire alla Presidenza del Senato un ruolo di custode dei requisiti di cui all'articolo 77 della Costituzione, si potrebbe comunque scoraggiare l'abuso della decretazione d'urgenza come treno veloce su cui far salire al volo, in forma di emendamenti, passeggeri imprevisi e spesso in tal numero (e di tale portata) da alterare significativamente l'originario assetto.

D'altra parte, proprio l'esperienza della XVI Legislatura ha dimostrato che anche alcuni disegni di legge ordinari, qualora Governo e maggioranza lo vogliano, possono avere un *iter* straordinariamente celere, persino più rapido dell'*iter* di alcuni decreti-legge e tale da aver suscitato forti perplessità in dottrina proprio con riferimento ai profili strettamente procedurali e in rapporto a prassi e precedenti.

A corollario, si ritiene altresì opportuno proporre che durante l'esame di un disegno di legge in Assemblea i medesimi termini che i singoli senatori sono tenuti a rispettare valgano anche per il Governo e per il relatore, lasciando comunque maggior flessibilità nella fase istruttoria, per l'economia e l'efficienza dei lavori in commissione.

Per contribuire a dare maggior risalto alla sede consultiva attraverso opzioni che favoriscano il dibattito più ampio in quelle sedi, oggi piuttosto marginalizzate, si propone anche (articolo 5) di consentire la votazione preventiva degli eventuali pareri di minoranza su atti del Governo onde evitarne la sistematica preclusione derivante dall'accoglimento della proposta del relatore, analogamente

a quanto già previsto per gli emendamenti. La valorizzazione delle sedi consultive andrebbe favorita – anche a tal fine si fa rinvio alla citata proposta di modifica del Regolamento (*Doc. II*, n. 12) – non fosse altro che per il contributo specializzato che ciascuna commissione consultiva è in grado di offrire in sede di parere reso con riferimento ai sempre più frequenti provvedimenti cosiddetti «omnibus» che si trovano assegnati in sede referente ad altra commissione.

Infine, poiché la prassi manterrà comunque una importanza rilevante, ancorché riportata dal carattere attuale di «tirannia» al suo originario significato di necessario strumento di flessibilità dei lavori in determinate circostanze, si prevede che un massimario dei precedenti e delle interpretazioni regolamentari, attualmente accessibile solo alla Presidenza, sia posto a disposizione dei Senatori ad inizio Legislatura e regolarmente aggiornato, analogamente a quanto già avviene per il volume contenente le norme regolamentari, al fine di riacquisire un equilibrio che si va perdendo nella dialettica tra le Presidenze di turno e singoli Senatori o Gruppi Parlamentari (articolo 7).

Una richiesta in tal senso era stata posta in Assemblea nel corso della XIII Legislatura ed accolta (Seduta n. 381 del 14 maggio 1998) senza però avere effettivamente seguito.

Tale accorgimento consentirebbe – nelle more pubblicazione di una raccolta delle prassi, dei precedenti e dei pareri della Giunta per il Regolamento richiesta dalla citata proposta di modifica del regolamento *Doc. II*, n. 12 – di far emergere, anche in sede di richiamo al regolamento, taluni aspetti contraddittori ed oscillanti degli orientamenti seguiti dalle evoluzioni interpretative, evidenziando quel piano inclinato che in dottrina è stato efficacemente identificato come quello del «peggior precedente», secondo cioè un utilizzo improprio delle soluzioni interpretative a seconda del ruolo di volta in volta ricoperto dalle minoranze e

maggioranze parlamentari di turno. Proprio la problematica e per certi versi affannosa elaborazione dei criteri di ammissibilità dei maxiemendamenti ha offerto l'occasione per constatare gli effetti negativi che tale dinamica determina progressivamente sulla dialettica parlamentare. Questo tema si intreccia con l'altro, ugualmente delicato e già citato, del rafforzamento della salvaguardia dei risultati conseguiti nelle sedi istruttorie, talvolta vanificati da modificazioni profonde che spesso vengono apportate in Assemblea, sulla scorta talvolta di precedenti regolamentari più o meno remoti, senza che la Commissione di merito nel suo complesso abbia più la possibilità di esprimersi, se non per bocca del relatore in sede di parere.

Si veda, solo per fare un esempio, il vivace dibattito tenutosi in Assemblea riguardo ad alcuni specifici precedenti regolamentari richiamati per sostenere la possibilità di porre in votazione una questione sospensiva incidente su una proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità su un seggio contestato (seduta antimeridiana del 29 gennaio 2009).

Da casi analoghi ai due appena citati, i quali sono utili a porre in evidenza il delicato confine che separa l'applicazione di pre-

cedenti dalle violazioni sostanziali delle norme regolamentari, deriva la necessità di porre quantomeno rimedio alla situazione attuale su un piano di equilibrio e pari accessibilità della conoscenza di fatti e circostanze tanto rilevanti per la quotidianità del lavoro parlamentare.

Il Presidente della Repubblica, rivolgendo gli auguri per le festività 2009 alle alte magistrature dello Stato, ha ricordato come sia stato compreso, nell'ultimo biennio, l'esercizio del ruolo del Parlamento: ruolo che si esplica non solo con la libertà di discutere, ma con la libertà di pronunciarsi attraverso il voto sulle disposizioni di legge sottoposte al suo esame e sulle relative proposte di modifica. Ed è stata nello stesso tempo gravemente condizionata e colpita - ha ribadito il Presidente - la qualità della produzione legislativa. Ciò richiede la adozione di misure di riforma, che soddisfino esigenze di tempestività delle decisioni senza sacrificare ruolo del Parlamento e qualità della legislazione.

Per tali motivi si auspica un esame dei contenuti della presente proposta nel quadro di un processo di riforma ed aggiornamento dei regolamenti parlamentari autenticamente rispettoso degli equilibri dell'ordinamento e dei principi costituzionali.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

1. All'articolo 35, comma 1, dopo le parole: «articolo 74 della Costituzione», sono inserite le seguenti: «nonché per i disegni di legge recanti riforme organiche di sistema,».

Art. 2.

1. All'articolo 40, comma 4, dopo le parole: «per il parere,» sono inserite le seguenti: «gli emendamenti e».

Art. 3.

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

a) al comma 3, dopo le parole: «nel testo del proponente» sono inserite le seguenti: «a condizione che si sia conclusa la discussione generale in Commissione,»;

b) al comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Quando un disegno di legge è discusso in Assemblea senza relazione, il termine per la presentazione di emendamenti in Assemblea deve comunque essere successivo, di almeno ventiquattro ore, al termine stabilito per la presentazione di emendamenti in Commissione».

Art. 4.

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

a) il comma 6 è sostituito dai seguenti:

«6. Le condizioni e i termini per la presentazione di emendamenti in Assemblea devono essere osservati anche dal Relatore e dal Governo. Durante l'esame in Commissione in sede referente, il Relatore ed il Governo possono avvalersi della facoltà di presentare emendamenti senza l'osservanza dei termini di cui ai due commi precedenti, purché tali emendamenti siano strettamente riguardanti argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti già presentati e giudicati ammissibili in Commissione o recepiscano i pareri delle Commissioni consultive. In tal caso ne è rinviato l'esame ai fini dell'applicazione del comma 6-bis e ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni competenti sulla materia oggetto dell'emendamento presentato senza l'osservanza dei termini.

6-bis. È sempre consentita, in Commissione ed in Assemblea, previa fissazione di un congruo termine, la presentazione di emendamenti ad emendamenti della Commissione e del Governo.

6-ter. I nuovi emendamenti presentati in Assemblea ed i relativi sub-emendamenti sono trasmessi alle Commissioni competenti sulla materia da essi trattata, per l'espressione del parere, da rendersi entro un termine fissato dal Presidente. Qualora il Relatore o il Governo presentino in Assemblea nuovi emendamenti, abrogativi o interamente sostitutivi di articoli approvati in sede referente ed in quella sede non presentati, i tempi per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti devono essere tali da consentire l'approfondimento tecnico necessario e l'acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente deliberazione dell'Assemblea»;

b) al comma 8, dopo la parola: «privi» sono inserite le seguenti: «del requisito di omogeneità e degli emendamenti privi»;

c) al comma 8, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 102, comma 5, gli emendamenti privi del requisito di omogeneità, ove ammessi dal Presidente per particolari motivi di opportunità e purché strettamente riguardanti argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione o nei pareri resi dalle Commissioni consultive, sono comunque votati per parti separate omogenee qualora ne facciano richiesta almeno dieci senatori. Sono altresì votati per parti separate, ove ammessi al voto per i medesimi motivi, gli emendamenti sostituivi di più articoli di un disegno di legge, ove ne faccia richiesta almeno un senatore. In tali casi non si applica l'articolo 161, comma 3»;

d) dopo il comma 8 è inserito il seguente:

«8-bis. Gli emendamenti devono riferirsi ad un solo articolo, salve esigenze di coordinamento e di copertura finanziaria, a pena della loro inammissibilità. Non sono in ogni caso ammissibili emendamenti riferiti a più articoli di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge. Ai fini della proponibilità o ammissibilità di emendamenti tendenti ad inserire articoli aggiuntivi in sede di esame di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, la Presidenza tiene conto altresì della sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza».

Art. 5.

1. All'articolo 139-bis, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Qualora siano presentati pareri alternativi, nel limite di uno per ciascun gruppo, essi sono posti in votazione prima della proposta di parere del relatore».

Art. 6.

1. All'articolo 161, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«4-bis. Agli emendamenti sui quali il Governo pone la questione di fiducia non possono essere apportate modificazioni se non volte ad apportare correzioni meramente formali o interventi di coordinamento».

Art. 7.

1. All'articolo 167, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«7-bis. Nelle more della pubblicazione di una raccolta delle prassi, dei precedenti e dei pareri della Giunta per il Regolamento, a ciascun Senatore può richiamare, ai fini dell'articolo 92, un massimario della prassi e dei precedenti regolamentari, pubblicato in testo allegato al Regolamento e periodicamente aggiornato. Al Regolamento sono altresì allegate le circolari del Presidente sull'istruttoria legislativa nelle commissioni e sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi».

