

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 25

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

**d’iniziativa dei senatori BATTISTA, ORELLANA, BLUNDO, BOCCHINO,
VACCIANO e SANTANGELO**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 2014

Modificazione degli articoli 25, 28, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 47, 50, 53,
89, 93, 97, 100, 109 e 139-*bis*

ONOREVOLI SENATORI. – Possono essere introdotte, anche a Costituzione invariata, alcune limitate ma significative modifiche ai Regolamenti parlamentari in grado di riequilibrare tendenzialmente i rapporti, in Parlamento, tra il Governo, la maggioranza di cui il Governo è espressione e l'opposizione, rapporti oggi nettamente squilibrati a favore del Governo. Tali modifiche dovrebbero essere auspicabilmente orientate a garantire dinamismo al lavoro delle Camere, valorizzando le funzioni primarie di legislazione e controllo, oggi comprese da un calendario monopolizzato dal Governo mediante sistematico utilizzo della decretazione d'urgenza, maxiemendamenti sui provvedimenti di maggior rilievo e ricorso frequente al voto di fiducia.

Il primo passo verso la valorizzazione del ruolo del Parlamento potrebbe essere costituito dal rafforzamento concreto del ruolo delle Commissioni parlamentari, le quali nella loro organizzazione – sia detto per inciso – non sembrano più neppure aderire perfettamente al riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione.

In luogo di procedere all'abolizione *sic et simpliciter* di una delle due Camere o della sostituzione del Senato con una Camera delle Autonomie che, pur non eletta dai cittadini, verrebbe ad interferire con il processo legislativo in forza di meccanismi assai complessi che non favorirebbero neppure un buon livello qualitativo dei lavori della Camera dei deputati, una correzione ai difetti del bicameralismo perfetto potrebbe consistere anzitutto in un maggior ricorso, in Senato, al lavoro in sede redigente per i disegni di legge di iniziativa parlamentare, in modo da riservare all'Aula più tempo per i provve-

dimenti e le discussioni di rilievo politico primario.

Tale soluzione, peraltro già contemplata dal Regolamento vigente, varrebbe anche quale disincentivo alla delega legislativa al Governo, ormai sempre più invadente. Il particolare *quorum* funzionale esistente per le sedi non referenti, col requisito della presenza della metà più uno dei componenti, costituirebbe inoltre incentivo alla partecipazione attiva ai lavori della Commissione quando essa è chiamata ad adottare deliberazioni importanti. Ognuna delle sedi speciali esistenti – *in primis* redigente e deliberante – mantiene peraltro, nel regolamento oggi vigente, un bilanciamento rappresentato dal meccanismo di appello, per il quale si può sempre investire la sede plenaria mediante remissione, attualmente su richiesta del Governo, di un decimo dei componenti del Senato o di un quinto dei commissari.

La presente proposta, in ciò richiamandosi al lavoro svolto nelle passate legislature, è volta a definire, in primo luogo, la sede redigente quale sede primaria e normale di assegnazione e discussione dei disegni di legge in Commissione. Restano escluse da tale ipotesi le tipologie già oggi escluse dalla sede deliberante, che per la particolare natura o rilevanza dell'atto sono riservate comunque alla decisione finale dell'Assemblea. Pur indicando la redigente quale sede «normale» dei lavori, si intende riservare al *plenum* dell'Assemblea, oltre alla votazione finale già prevista oggi in tali casi, la votazione di ciascun articolo, in modo da assicurare il pieno rispetto dell'articolo 72 della Costituzione.

Tale votazione per articoli, che costituisce un significativo ampliamento dei poteri dell'Assemblea nel caso di sede redigente, dovrebbe però avvenire con l'espressa esclu-

sione della possibilità di presentare in Assemblea emendamenti. Si introduce espressamente, inoltre, la possibilità per l'Assemblea di deliberare il rinvio alla Commissione redigente di uno o più articoli del disegno di legge da essa approvato, ai fini di un nuovo esame. In tal caso, l'Assemblea riprenderebbe l'esame a conclusione dei lavori della Commissione prefissandone il termine - e svolgerebbe la votazione sugli articoli come eventualmente modificati dalla Commissione. Rispetto al Regolamento vigente resta confermata la possibilità di trasferimento dei provvedimenti alla sede referente, o, in alternativa, deliberante.

Si estende, inoltre, sistematizzandola, la previsione oggi desueta in base alla quale, entro un dato termine dall'avvenuta assegnazione, l'esame in Commissione sia preceduto da una discussione generale in Assemblea. Tale discussione è finalizzata a fissare, con apposito ordine del giorno, i criteri informativi a cui la Commissione dovrà attenersi nella formulazione del testo, che varranno poi in sede di ammissibilità degli emendamenti. Parallelamente, per quanto concerne la sede deliberante dei disegni di legge, si elimina la possibilità per il Governo di chiedere il trasferimento alla referente e si modifica il numero di soggetti che possono fare richiesta di trasferimento alla referente, fissando anche dei termini temporali più stringenti per l'esercizio di tale facoltà, onde non compromettere il lavoro della Commissione allorché esso è già in fase avanzata.

Per salvaguardare l'attività istruttoria svolta dalle Commissioni sui disegni di legge, sono previsti aggravamenti procedurali per gli emendamenti fuori termine dei relatori e del Governo, con obbligatoria sottoposizione alla competente Commissione plenaria, relativa subemendabilità in quella sede e conseguente rinvio del voto. Viene sancita l'impronibilità di emendamenti che inseriscono deleghe nei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Viene, parallelamente, rafforzato il potere consultivo delle Commissioni, con particolare riferimento alle Commissioni filtro chiamate ad esprimere un parere su disegni di legge o emendamenti. Alle Commissioni viene concesso di votare risoluzioni, come alla Camera, non solo su affari assegnati ma anche su materie di propria competenza.

All'articolo 53, comma 2, laddove si parla già oggi di sessione bimestrale per la programmazione dei lavori, viene specificato che, di norma, i giorni dedicati ai lavori delle Commissioni permanenti e speciali, nonché all'attività delle Commissioni bicamerali, non devono essere coincidenti con i giorni riservati ai lavori dell'Assemblea. L'obiettivo che si vuole realizzare, lasciando la programmazione agli ordinari meccanismi flessibili, è un lavoro del Senato in tutti i giorni della settimana, scindendo il più nettamente possibile il lavoro in Commissione e quello in Aula.

Vengono inoltre ridotti i tempi di intervento in discussione e dichiarazione di voto, in modo da consentire tempi maggiori per l'esame del merito degli emendamenti, onde capovolgere la situazione attuale che vede a volte l'Assemblea impegnata in lunghe discussioni di principio seguite dalla votazione consecutiva, in tempi serrati e quasi sempre con pochissimi interventi, delle proposte emendative.

Si prevede espressamente la possibilità per le Commissioni di procedere all'audizione dei designati a nomine governative sulle quali le Commissioni stesse siano chiamate ad esprimere un parere. L'audizione andrebbe in tal caso condotta in stretto coordinamento fra le Commissioni della Camera e del Senato, preceduta da adeguata istruttoria per vaglio e pubblicazione dei *curricula*. Analogamente si provvede in ordine alle nomine di organi collegiali.

Viene inoltre ampliato il novero dei soggetti che le Commissioni possono audire in sede formale, per eliminare l'inconveniente della scarsa pubblicità delle audizioni informali, rafforzata la pubblicità degli atti acqui-

siti durante le procedure informative, assicurata la pubblicità dei *curricula* dei candidati per designazioni che prevedono un ruolo consultivo o di nomina diretta del Senato.

Si stabilisce, infine, che gli atti parlamentari debbano essere trasmessi in formato elet-

tronico, per superare l'attuale regime cartaceo degli emendamenti.

Le modifiche proposte sono volte ad armonizzare il Regolamento del Senato con quello della Camera, in corso di revisione. Se ne auspica, pertanto, un celere esame.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

(Nomina di organi collegiali)

1. All'articolo 25, dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. Ogni volta che il Senato debba procedere all'elezione di membri di collegi, entro il ventunesimo giorno antecedente la seduta in cui è prevista l'elezione, il Presidente del Senato trasmette alla Commissione competente per materia i nominativi pervenuti e i *curricula* dei candidati, che sono immediatamente pubblicati sul sito Internet del Senato. La Commissione procede alle audizioni dei candidati e presenta all'Assemblea, entro il settimo giorno antecedente lo svolgimento dell'elezione, una relazione. Sono ammesse relazioni di minoranza».

Art. 2.

*(Riunione delle Commissioni
nelle diverse sedi)*

1. All'articolo 28, primo periodo, le parole: «per la sola votazione finale» sono sostituite dalle seguenti: «per la votazione degli articoli e la votazione finale».

Art. 3.

*(Assegnazione alle Commissioni
in sede deliberante)*

1. All'articolo 35, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Entro otto giorni dalla comunicazione al Senato dell'avvenuta assegnazione,

l'esame in Commissione è preceduto da una discussione in Assemblea per fissare, con apposito ordine del giorno, i criteri informativi a cui la Commissione dovrà attenersi nella formulazione del testo.»;

b) al comma 2, le parole: «il disegno di legge è rimesso all'Assemblea se il Governo o un decimo dei componenti del Senato o un quinto dei componenti» sono sostituite dalle seguenti: «il disegno di legge è rimesso all'Assemblea se un terzo dei componenti del Senato o la maggioranza dei componenti della».

Art. 4.

(Assegnazione alle Commissioni in sede redigente)

1. All'articolo 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Fatta eccezione per quelli in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, i disegni di legge sono assegnati direttamente in sede redigente alla competente Commissione per la formulazione degli articoli da sottoporre all'Assemblea. Dell'assegnazione il Presidente dà comunicazione al Senato. In tal caso l'Assemblea riserva a sé la discussione sulle linee generali, l'approvazione o il rigetto, senza emendamenti e con dichiarazioni di voto, dei singoli articoli nonché l'approvazione finale del disegno di legge, con dichiarazioni di voto.»;

b) al comma 2, secondo periodo, le parole: «per alzata di mano» sono sostituite dalle seguenti: «con votazione nominale con scrutinio simultaneo con dispositivo elettronico»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Fino al momento della votazione finale da parte dell'Assemblea, il disegno di legge è sottoposto alla procedura normale di esame e di approvazione qualora ne facciano richiesta un terzo dei componenti del Senato o la maggioranza dei componenti della Commissione o quando si verifichi l'ipotesi prevista dai commi 5 e 6 dell'articolo 40.».

Art. 5.

*(Trasferimento di un disegno di legge
dalla sede redigente alla sede
deliberante o referente)*

1. All'articolo 37, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Salve le eccezioni previste dal primo comma dell'articolo 35, il Presidente del Senato, quando ne faccia richiesta all'unanimità la Commissione in sede redigente, trasferisce in sede deliberante o referente un disegno di legge precedentemente deferito alla stessa Commissione in sede redigente.».

2. La rubrica dell'articolo 37 è sostituita dalla seguente: «Trasferimento di un disegno di legge dalla sede redigente alla sede deliberante o referente».

Art. 6.

(Procedura per la espressione dei pareri)

1. All'articolo 39, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «a quello del termine originario» sono sostituite dalle seguenti: «a sette giorni»;

b) i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

«3. Il parere è espresso per iscritto. In casi di urgenza, il parere può essere comunicato alla Commissione competente mediante in-

tervento personale del Presidente della Commissione consultata o di un membro di essa da lui delegato.

4. Il parere scritto è stampato in allegato alla relazione che la Commissione competente presenta all'Assemblea.

4-bis. I pareri delle Commissioni 1^a, 2^a, 5^a e 14^a, ove specificamente formulati, si intendono presentati come emendamenti nella Commissione che procede all'esame in sede referente, redigente o deliberante. Ove da esse sia espresso un parere contrario su emendamenti, questi possono essere posti in votazione in Commissione soltanto ove ne faccia richiesta un quarto della Commissione medesima.».

Art. 7.

(Procedura delle Commissioni in sede deliberante)

1. All'articolo 41, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Tutti i Senatori devono essere avvertiti della convocazione della Commissione in sede deliberante. La Commissione discute e approva i singoli articoli sulla base dei criteri informativi fissati dall'Assemblea. Sull'ammissibilità di ordini del giorno o emendamenti che appaiano contrastanti con i detti criteri decide il Presidente della Commissione.».

Art. 8.

(Procedura delle Commissioni in sede redigente - Votazione finale del disegno di legge in Assemblea)

1. All'articolo 42, il comma 5 è sostituito dai seguenti:

«5. In Assemblea hanno facoltà di parlare soltanto il relatore, un rappresentante per ciascun gruppo e il rappresentante del Governo.

Il disegno di legge viene quindi posto ai voti articolo per articolo, senza emendamenti, e per l'approvazione finale. Sono ammesse le dichiarazioni di voto con le modalità e nei limiti di cui al comma 2 dell'articolo 109. Le questioni pregiudiziali e sospensive sono proponibili nei limiti di cui all'articolo 93.

5-bis. L'Assemblea può altresì deliberare il rinvio in Commissione in sede redigente di uno o più articoli del disegno di legge ai fini di un nuovo esame, fissando con apposito ordine del giorno i tempi per il nuovo esame ed i criteri informativi cui la Commissione dovrà attenersi. In tal caso, l'Assemblea riprende l'esame a conclusione dei lavori della Commissione e procede alla votazione degli articoli nel testo definito dalla Commissione nonché alla votazione finale ai sensi del presente articolo.».

Art. 9.

(Acquisizione di elementi informativi su disegni di legge e affari assegnati alle Commissioni)

1. L'articolo 47 è sostituito dal seguente:

«Art. 47. - *(Acquisizione di elementi informativi su disegni di legge e affari assegnati alle Commissioni)*. - 1. In relazione ai disegni di legge e in generale agli affari ad esse assegnati, le Commissioni possono chiedere ai Ministri di disporre che dalle rispettive Amministrazioni e dagli Enti sottoposti al loro controllo, anche mediante l'intervento personale alle sedute di singoli funzionari ed amministratori, siano forniti notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame.

2. Le medesime richieste, nonché domande di informazioni ed osservazioni nelle materie di loro competenza, possono essere rivolte alle società a partecipazione statale, al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, alle Autorità indipendenti, alla Corte di cassazione, ai

Commissari straordinari, ai soggetti rappresentativi di interessi costituzionalmente tutelati nonché ai rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie territoriali. A tal fine le Commissioni possono procedere all'audizione dei rappresentanti dei medesimi soggetti.

3. Delle audizioni informali si redige e si pubblica un riassunto. La documentazione lasciata dagli auditi è comunque pubblicata sul sito della Commissione».

Art. 10.

(Relazioni e proposte di iniziativa delle Commissioni - Risoluzioni)

1. All'articolo 50, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo la parola: «relazioni» è inserita la seguente: «, risoluzioni»;

b) al comma 2, primo periodo, dopo le parole: «riferire al Senato» sono inserite le seguenti: «e comunque sulle materie di loro competenza».

Art. 11.

(Programma dei lavori)

1. All'articolo 53, comma 7, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Di norma i giorni dedicati ai lavori delle Commissioni permanenti e speciali, nonché all'attività delle Commissioni bicamerali, non devono essere coincidenti con i giorni riservati ai lavori dell'Assemblea. A tal fine l'attività delle Commissioni deve essere svolta prioritariamente nei giorni in cui non è prevista attività dell'Assemblea.».

Art. 12.

(Durata degli interventi)

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

a) al comma 1, la parola: «venti» è sostituita dalla seguente: «dieci» e la parola:

«sessanta», ovunque ricorra, è sostituita dalla seguente: «trenta»;

b) al comma 2 la parola: «dieci» è sostituita dalla seguente: «cinque».

Art. 13.

(Questioni pregiudiziale e sospensiva)

1. All'articolo 93, il comma 7 è sostituito dal seguente:

«7. La questione pregiudiziale e quella sospensiva nei confronti degli articoli e, nel caso dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, degli emendamenti, sono poste in votazione come emendamenti soppressivi degli articoli e come reiezione degli emendamenti cui sono riferite.».

Art. 14.

*(Dichiarazione di improponibilità
o di inammissibilità)*

1. All'articolo 97, comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Sono improponibili, in sede di esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge, emendamenti recanti deleghe legislative, ancorché riferiti al disegno di legge di conversione stesso.».

Art. 15.

*(Esame degli articoli - Presentazione
degli emendamenti)*

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

a) al comma 3, le parole: «per iscritto» sono sostituite dalle seguenti: «in formato elettronico e sottoscritti»;

b) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Le condizioni e i termini di cui ai due commi precedenti non si applicano alla presentazione di emendamenti da parte della

Commissione. Nel caso in cui la Commissione si avvalga della facoltà di presentare emendamenti senza l'osservanza dei termini anzidetti, purché strettamente nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti e corredati da relazione tecnica, il Presidente ne rinvia l'esame al fine di consentire l'esame della Commissione che ha esaminato il disegno di legge e comunque della Commissione competente per materia. In detta Commissione, nonché in Assemblea, è ammessa la presentazione di emendamenti a detti emendamenti nonché di emendamenti ad essi strettamente correlati, previa fissazione di un congruo termine.».

Art. 16.

(Annunci e dichiarazioni di voto)

1. All'articolo 109, comma 2, la parola: «dieci» è sostituita dalla seguente: «cinque» e la parola: «quindici» è sostituita dalla seguente: «dieci».

Art. 17.

*(Pareri delle Commissioni
su atti del Governo)*

1. All'articolo 139-bis, dopo il comma 5, è aggiunto, in fine, il seguente:

«5-bis. In ordine ad atti di nomina, proposta o designazione, la Commissione procede all'audizione del candidato proposto dal Governo. I *curricula* dei candidati sono pubblicati sul sito *internet* del Senato. Sono ammessi pareri di minoranza.».