

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. II
n. 8

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d’iniziativa del senatore PASTORE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 SETTEMBRE 2008

—————

Modifiche al Regolamento del Senato della Repubblica

—————

ONOREVOLI SENATORI. - È datata 23 agosto 1988 la legge n. 400 intitolata «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» che possiamo assumere come il primo ed efficace tentativo di mettere ordine nelle fonti di produzione del diritto, fissando alcuni principi e regole, spesso stringenti, sull'attività del Governo come protagonista non ultimo della normazione, sia di livello primario (decretazione d'urgenza e decreti legislativi) sia di livello secondario (regolamenti di attuazione ed indipendenti, regolamenti di delegificazione, regolamenti ministeriali); una vera e propria legislazione organica che è stata integrata ed ulteriormente arricchita da una opportuna e incisiva giurisprudenza costituzionale sia sull'esercizio della decretazione d'urgenza (divieto di reiterazione dei decreti-legge, soggezione dei presupposti costituzionali allo scrutinio di costituzionalità - si ricordano le sentenze della Corte n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008) sia sull'emanazione dei decreti delegati.

In linea di massima e salve alcune non infrequenti eccezioni, si può affermare che la produzione normativa di fonte governativa è di buona qualità, anche se sono auspicabili alcune necessarie modifiche alla legge n. 400 del 1988 per renderla ancor più efficace e rispondente ai canoni dettati da vari soggetti istituzionali, non solo nazionali.

È indubbio, e apparirà osservazione banale, affermare che tali risultati derivano dal fatto che altro è formulare una legge negli uffici di un Ministero o in quelli del Consiglio dei ministri, altro è affrontare un percorso parlamentare caratterizzato dalla presenza di una pluralità di voci sia dei componenti della maggioranza sia dei rappresen-

tanti delle opposizioni oltre che del Governo o di singoli Ministri.

Proprio al fine di mettere a frutto gli strumenti legislativi a disposizione del Governo, dalla seconda metà degli anni Novanta ad oggi, con qualche significativa e non casuale interruzione verificatasi nella scorsa legislatura, si è proceduto ad utilizzare in modo intenso ed organico le opportunità offerte dalla legge n. 400 sopra citata, adottando procedure ritenute idonee a realizzare insieme semplificazione e qualità della normazione dapprima attraverso la delegificazione col ricorso ai regolamenti di delegificazione nonché il riordino mediante testi unici misti (come previsto dalle cosiddette «leggi Bassanini») ed in seguito attraverso una vera e propria deregolazione e riordino mediante codificazione. Non sfugge che l'utilizzo sistematico e programmatico a tali strumenti normativi rispondeva e risponde al fenomeno politico-istituzionale, sul quale in questa sede non voglio soffermarmi, caratterizzato dallo spostamento dal Parlamento al Governo della funzione legislativa, sia come iniziativa sia come vera e propria attività di produzione normativa.

Non è chi non veda però che dopo il notevole impegno profuso da Parlamento e Governo in direzione del riordino normativo sia sufficiente l'approvazione di una legge finanziaria, di una manovra correttiva ovvero di un qualsiasi decreto-legge «*omnibus*» (ad esempio di proroga di termini) per rimettere in discussione gli obiettivi di semplificazione e riordino. E credo che la maggiore responsabilità non sia solo politica, cioè delle prassi istituzionali e dei comportamenti parlamentari ma dalla inadeguatezza delle regole alle quali il Parlamento deve attenersi.

Infatti i problemi riguardanti la qualità della legislazione nascono paradossalmente proprio dagli interventi del Parlamento che sembra sottratto a qualsiasi regola e la cui produzione non è influenzata da alcuna disciplina sulla qualità legislativa dettata da provvedimenti con valore di legge, sul presupposto che le uniche fonti che possono condizionare l'attività parlamentare sono esclusivamente la Costituzione ed i regolamenti parlamentari. La valenza di leggi ordinarie sul processo legislativo parlamentare meriterebbe un ampio dibattito ed un maggiore approfondimento, coinvolgendo invero l'efficacia delle cosiddette clausole derogatorie contenute in leggi ordinarie e la loro rilevanza sul processo legislativo che violi tali clausole. Da questa assenza di «autodisciplina» derivano interventi sempre più penetranti della Corte costituzionale sul processo legislativo anche se effettuati con prudenza ed equilibrio doverosi quando si sindacano gli «*interna corporis*» al cui controllo sono specificamente deputate altre Istituzioni, da qui anche il ricorso da parte della Presidenza della Repubblica ad interventi diretti alle Camere, spesso ufficiosi ma non di rado ufficiali (messaggi, rinvio delle leggi).

È incontestabile che la farraginosità del processo di approvazione delle leggi, la lentezza dei procedimenti, spesso il prevalere di interpretazioni e di prassi applicative di scarsa ragionevolezza e funzionalità hanno condotto, come reazione naturale anche se spesso esasperata, al ricorso continuo e non sempre giustificato alla decretazione d'urgenza, alla presentazione da parte del Governo di maxi-emendamenti ed alla richiesta del voto di fiducia su testi spesso presentati per l'approvazione all'ultimo momento, ignoti ai più, anche agli addetti ai lavori, contenenti norme oscure, di difficile interpretazione, con effetti che, una volta «disvelati» suscitano contestazioni accese sia per il loro contenuto sia per la loro forma anche a prescindere dalle ragioni politiche poste a base del provvedimento. Dall'altra parte l'abuso

della decretazione d'urgenza, del voto di fiducia, dei maxi-emendamenti spesso giustifica l'uso da parte dell'opposizione di qualsiasi strumento regolamentare per ritardare e creare ostacoli all'approvazione dei disegni di legge mediante pratiche ostruzionistiche che a loro volta inducono il Governo ad incrementare oltre il ragionevole l'uso di mezzi per stroncare il «*filibustering*» e far approvare provvedimenti ritenuti necessari o utili al Paese.

Occorre quindi eliminare o quanto meno ridurre le cause di questi fenomeni che si alimentano l'un l'altro, rendendo più razionali e spediti i processi parlamentari per garantire al Governo la possibilità di ottenere in tempi certi e ragionevolmente brevi l'approvazione dei propri provvedimenti, in attesa di una riforma costituzionale che ammoderni la funzione legislativa, che è stata pensata ed organizzata in un periodo storico che apprezzava e favoriva la lentezza e lo stallo del processo legislativo a discapito dell'efficienza della funzione di governo. Va nel contempo tenuta sempre presente l'esigenza di equilibrare la funzione di governo, rappresentata dal binomio Governo-maggioranza parlamentare, con le prerogative delle opposizioni, e tutto ciò può essere realizzato con opportune ed equilibrate modifiche al regolamento del Senato, augurandoci che una simile iniziativa venga assunta anche dalla Camera dei deputati.

La disponibilità dichiarata da tutte le forze politiche presenti in Parlamento a modificare i regolamenti va ora verificata e messa alla prova attraverso proposte, quale la presente, che intendono recuperare la certezza del diritto come esito di un processo di approvazione delle leggi rispettoso dei ruoli esistenti in un sistema democratico, snellendo e semplificando le procedure senza minare, anzi, potenziando in un tempo la funzione di governo e quella di opposizione, attraverso la previsione di un esame delle proposte in commissione ed in Aula tale da migliorare

la comprensione dei testi ed il loro inserimento organico nel nostro ordinamento.

Alla finalità di definire con maggiore speditezza i processi parlamentari cercano di provvedere gli articoli 1, 3, 5 e 6, a quella di migliorare la qualità della legislazione provvedono gli articoli 2 e 4 mentre alla razionalizzazione del voto di fiducia su singole proposte provvede l'articolo 7.

L'articolo 1 (*Quorum* funzionale in Commissione per pareri su atti di Governo) pone rimedio a quella che viene considerata generalmente una svista compiuta in occasione della modifica regolamentare del 24 febbraio 1999 circa il calcolo del numero legale in commissione per il rilascio di pareri sugli atti di governo, previsti dall'articolo 139-*bis*, stabilendo che anche in tali casi il *quorum* funzionale sia quello ordinario di un terzo dei componenti e non quello previsto per la sede deliberante o redigente (la maggioranza dei componenti).

L'articolo 2 (Qualità della legislazione e coordinamento parlamentare) introduce l'articolo 40-*bis* che vuole disciplinare, affidandola alle intese tra i Presidenti delle due Camere, l'esame della qualità della legislazione in modo congiunto, coordinando, razionalizzando e semplificando le procedure in un unico «contesto». La norma è volutamente generica e, direi, «sperimentale», affidando alle Presidenze il compito di riempire la disposizione di contenuti e di renderla efficace; postula inoltre che anche il regolamento della Camera provveda in modo analogo ma intanto si può iniziare con il regolamento del Senato.

L'articolo 3 (Conclusioni del procedimento in Commissione) introduce un ulteriore comma all'articolo 43 con la previsione, già esistente nel regolamento della Camera dei deputati, di fissare un termine per la definizione della proposta all'esame della Commissione in sede referente con possibilità di nomina di un relatore anche qualora la discussione non abbia avuto termine.

L'articolo 4 (Casi di improponibilità e di inammissibilità) modifica in più punti l'articolo 97, precisando ed ampliando la disciplina dei casi di improponibilità e di inammissibilità, mediante le seguenti previsioni:

– la improponibilità è estesa anche ai casi di proposte «poco intelleggibili»; la prassi potrà utilizzare tale formula ad esempio per non ammettere testi scritti in modo «criptico» ovvero per introdurre l'obbligo di specificare il titolo di leggi e norme richiamate;

– la improponibilità è pure prevista in tema di decretazione d'urgenza per le proposte emendative non necessarie ed urgenti contenute sia nel decreto sia nel disegno di legge di conversione, anticipando l'applicazione di una recente sentenza costituzionale (la già citata sentenza n. 128 del 30 aprile 2008); la previsione può ad esempio riguardare l'introduzione di deleghe, palesi o surrettizie, ovvero di norme che non siano di mera modifica o strumentali a quelle contenute del decreto-legge originario;

– si inserisce un ulteriore comma che rende inammissibili proposte che riguardino materie che non abbiano formato oggetto di discussione in Commissione; la norma riguarda esclusivamente proposte emendative, da chiunque presentate, che abbiano per oggetto materie non attinenti con la proposta che approda in aula e che non siano state neppure discusse in Commissione; per il caso di «estraneità» alla materia già prevede il vigente comma 1 dell'articolo 97 che ne disciplina l'improponibilità. La previsione qui proposta individua un livello di «estraneità» alla materia meno netto rispetto a quella di cui al comma 1.

L'articolo 4 si chiude con una norma sulla qualità della legislazione che prevede la facoltà per la Presidenza di invitare il presentatore della proposta ad adeguarla alle norme dettate in tema di *drafting*, entro un breve termine, con facoltà per la Presidenza di dichiararne l'improponibilità.

L'articolo 5 (Computo del numero legale) modifica l'articolo 108 disponendo che vengano computati per la rilevazione del numero legale anche i senatori presenti in aula che non abbiano segnalato la loro presenza con il dispositivo elettronico, mentre l'articolo 6 (Svolgimento delle votazioni nominali) prevede la facoltà per la Presidenza di disporre d'ufficio il ricorso allo scrutinio con il dispositivo elettronico qualora le relative richieste superino complessivamente nella seduta il numero di cinque.

L'articolo 7 (Voto di fiducia su singole proposte) interviene sull'articolo 161, cer-

cando di colmare una lacuna in materia di voto di fiducia su singole proposte; esso stabilisce che tali proposte siano soggette all'articolo 97, che disciplina i casi di improponibilità ed inammissibilità (su cui interviene l'articolo 4 della presente proposta di modifica regolamentare) e all'obbligo di acquisire comunque i pareri delle Commissioni bilancio ed affari costituzionali da rendere non oltre il giorno successivo. Il Governo è obbligato ad adeguare la proposta alle dichiarazioni *ex* articolo 97 ed ha la facoltà di rimodularla sulla base dei pareri delle Commissioni.

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Art. 1.

(Quorum funzionale in Commissione per pareri su atti di Governo)

1. All'articolo 30, comma 1, del regolamento, dopo le parole: «all'Assemblea», sono inserite le seguenti: «fatta eccezione per i pareri di cui all'articolo 139-bis».

Art. 2.

(Qualità della legislazione e coordinamento parlamentare)

1. Dopo l'articolo 40 del regolamento, è inserito il seguente:

«Art. 40-bis. - 1. Il Presidente assume le intese opportune con il Presidente della Camera dei deputati per coordinare l'attività della 1^a Commissione permanente con il Comitato per la qualità della legislazione presso l'altra Camera per razionalizzare, contestualizzare e semplificare i pareri sulla costituzionalità e sulla qualità legislativa delle proposte presentate in Aula».

Art. 3.

(Conclusioni del procedimento in Commissione)

1. All'articolo 43 del regolamento, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-bis. Viene comunque nominato un relatore qualora, nel termine fissato dalla Commissione, la discussione non abbia avuto termine».

Art. 4.

(Casi di improponibilità e di inammissibilità)

1. All'articolo 97 del regolamento sono apportate le seguenti modifiche:

a) alla fine del comma 1, è aggiunto il seguente periodo: «o poco intellegibili ovvero, trattandosi di disegni di legge di conversione di decreti-legge, siano del tutto svincolati dalla necessità ed urgenza che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Sono anche improponibili emendamenti e proposte che facciano riferimento a materie che non abbiano formato oggetto di discussione in sede di Commissione».

c) dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

«3-bis. Il Presidente invita il presentatore della proposta ad adeguarla alle disposizioni dettate in materia di qualità della legislazione, assegnandogli un breve termine; in difetto la proposta può essere dichiarata improponibile».

Art. 5.

(Computo del numero legale)

1. All'articolo 108 del regolamento, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Si computano nel numero legale anche i senatori presenti in Aula che non mettano in funzione il dispositivo elettronico».

Art. 6.

(Svolgimento delle votazioni nominali)

1. All'articolo 113 del regolamento, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

«2-bis. Qualora le richieste di votazioni nominali superino complessivamente nella stessa seduta il numero di cinque, il Presidente può disporre che anche le successive votazioni, in tutto o in parte, siano effettuate con la stessa modalità; in tal caso, agli effetti del numero legale, sono aggiunti al totale tanti senatori quanti quelli necessari per la richiesta oltre ai senatori presenti in Aula che non abbiano partecipato al voto».

Art. 7.

(Voto di fiducia su singole proposte)

1. All'articolo 161 del regolamento, dopo il comma 4, è inserito il seguente:

«4-bis. Al voto sulla questione di fiducia posta dal Governo su una proposta si applicano le disposizioni di cui all'articolo 97; il voto deve essere preceduto dalla richiesta dei pareri alla 1^a ed alla 5^a Commissione permanente da rendere non oltre il giorno successivo. Il Governo ha l'obbligo di adeguare la proposta alle dichiarazioni di cui all'articolo 97 e la facoltà di adeguarla ai pareri espressi».