

**SCHEDA**

**RIFORMA ORGANICA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO**

**(SINTESI DEI PRINCIPALI CONTENUTI)**

*28 giugno 2018*

*a cura di Carlo Ferrajoli*

# Riforma organica del Regolamento del Senato

## SCHEMA DI LETTURA SUI PRINCIPALI INTERVENTI DI MODIFICA

La riforma del Regolamento del Senato è stata approvata con modificazioni dall'Assemblea del Senato il 20 dicembre 2017, proprio alla fine della XVII Legislatura. Essa si compone di quattro articoli nei quali sono raggruppate le numerose modifiche proposte al testo del Regolamento. Questa scheda tratta solo delle modifiche principali di cui approfondisce solo gli aspetti più rilevanti.

**L'articolo 1** reca modifiche riguardanti la disciplina dei **Gruppi parlamentari**, la cessazione dalle cariche del **Consiglio di Presidenza** e dagli **Uffici di Presidenza delle Commissioni** permanenti e norme in materia di composizione e convocazione della **Giunta per il Regolamento**.

**L'articolo 2** contiene importanti modifiche relative all'assegnazione e ai tempi dell'esame istruttorio dei disegni di legge nelle **Commissioni permanenti**.

**L'articolo 3** prevede interventi significativi sulla programmazione e sull'organizzazione dei **lavori dell'Assemblea**, con particolare riferimento alla durata degli interventi nella discussione, all'illustrazione degli emendamenti, al computo degli astenuti, al voto segreto e alla disciplina della questione di fiducia.

**L'articolo 4** contiene, infine, numerose **disposizioni di coordinamento** che aggiornano il regolamento all'evoluzione del sistema dei documenti di bilancio e al rinnovato quadro normativo interno in materia di diritto dell'Unione europea.

### ARTICOLO 1

#### **1. Il vincolo di corrispondenza tra Gruppi parlamentari e liste di candidati presentate dai partiti alle elezioni.**

L'**articolo 14** come modificato dalla riforma stabilisce nuovi e più rigidi requisiti per la costituzione di un Gruppo parlamentare. La soglia minima di **10 senatori** per la costituzione di un Gruppo, già prevista nel regolamento, viene mantenuta. Si introduce un vincolo di corrispondenza tra i gruppi e le liste di candidati presentate dai partiti alle elezioni. In base ad esso **per potersi costituire un Gruppo parlamentare deve rappresentare un partito o movimento politico**, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, **che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati** con lo stesso contrassegno o più partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati, conseguendo l'elezione di senatori (comma 4). L'unica eccezione a questo

principio riguarda i senatori appartenenti alle **minoranze linguistiche** riconosciute dalla legge o eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche che possono costituire un Gruppo composto con almeno **5 senatori iscritti** (comma 5). I Senatori di diritto e a vita e i Senatori a vita possono non entrare a far parte di alcun Gruppo.

Le conseguenze rispetto alla disciplina vigente sono le seguenti:

- a) non si possono più costituire Gruppi composti da senatori eletti in liste di partiti o movimenti diversi non accomunati da uno stesso contrassegno o che non si sono presentati alle elezioni uniti o collegati;
- b) non può essere più autorizzata la costituzione di un Gruppo in deroga con meno di 10 iscritti, anche se - come era previsto nel precedente testo del regolamento - rappresentano un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni e ad esso abbiano aderito cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni;
- c) non possono costituirsi nuovi Gruppi parlamentari nel corso della legislatura se non quelli risultanti dall'unione di Gruppi già esistenti (art. 15, comma 3) o quei Gruppi autonomi - presumibilmente distaccatisi da gruppi più grandi risultanti dall'aggregazione di più forze politiche - composti da almeno 10 Senatori e comunque corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati (art.14, comma 4);
- d) i senatori che lasciano o sono espulsi da un Gruppo parlamentare o che facevano parte di un Gruppo regolarmente costituito che è stato dichiarato sciolto perché il numero dei suoi componenti si è ridotto nel corso della legislatura a meno di 10 iscritti, potranno aderire a Gruppi già costituiti o al Gruppo misto senza poter formare nuovi Gruppi.

## **2. La decadenza dalle cariche del Consiglio di Presidenza e dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni in seguito al cambiamento di Gruppo da parte del titolare della carica.**

La conseguenza più rilevante della nuova disciplina dei Gruppi volta a scoraggiare l'uscita del singolo senatore dal Gruppo di appartenenza riguarda la **decadenza** da alcune cariche del Consiglio di Presidenza e da tutte le cariche degli Uffici di Presidenza delle Commissioni.

**Decadono automaticamente** dalla loro carica e cessano di far parte del Consiglio di Presidenza:

- i **Vice Presidenti** di Assemblea
- i **Segretari** di Assemblea

che entrano a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione a tale carica.

Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari.

**Decadono automaticamente** dalla loro carica e cessano di far parte del Ufficio di Presidenza delle rispettive Commissioni:

- i **Presidenti** di Commissione
- i **Vice Presidenti** di Commissione
- i **Segretari** di Commissione

che entrano a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione a tale carica.

Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari.

Le uniche eccezioni alla regola decadenza automatica dalle cariche interne del Senato in caso di iscrizione ad un diverso Gruppo parlamentare riguardano il **Presidente del Senato** e i tre **Questori** che possono cambiare gruppo di appartenenza senza decadere dalla carica ricoperta.

È stato previsto inoltre a garanzia delle opposizioni che il **Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentare** sia eletto tra i membri della giunta appartenenti ai Gruppi di opposizione.

### **3. Composizione e convocazione della Giunta per il Regolamento**

La riforma introduce per la **nomina dei componenti della Giunta per il Regolamento** il principio oggi espressamente previsto per le Commissioni permanenti della rappresentanza secondo la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari (art. 18, comma 1). Di conseguenza viene **ridotto da 4 a 2 il numero di senatori ulteriori** (rispetto al numero previsto di 10 componenti) che il Presidente del Senato può nominare, sentito il parere della Giunta, per integrare la composizione della Giunta al fine di assicurarne una più adeguata rappresentatività.

È inoltre, prevista l'obbligatoria sottoposizione alla Giunta delle **questioni di interpretazione del Regolamento** quando lo richiedono uno o più **Presidenti di Gruppo**, rappresentativi di almeno **1/3 dei componenti del Senato**.

## ARTICOLO 2

### **4. Introduzione del criterio dell'assegnazione dei disegni di legge di norma in sede deliberante o redigente**

Al fine di valorizzare l'attività legislativa in sede decentrata la riforma introduce, nell'art. 34 del RS, il criterio per il quale i **disegni di legge sono di regola assegnati** nelle Commissioni permanenti in **sede deliberante** o in **sede redigente**. Viene quindi **invertito il principio** per il quale i disegni di legge sono di regola assegnati alle Commissioni **in sede referente** secondo la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte dell'Assemblea.

Collegata a questa rilevante modifica è l'introduzione, in caso di **riassegnazione** del disegno di legge in **sede referente**, del potere della Conferenza dei Presidenti di Gruppo di **fissare il termine per la conclusione dell'esame istruttorio in Commissione** in modo da accentuare la prevalenza della programmazione d'Aula su quella delle Commissioni permanenti.

La proposta di riforma **esclude dalla assegnazione in sede deliberante**, assieme ai ddl già esclusi ai sensi dell'articolo 72, comma 4 della Costituzione e dell'articolo 35 del RS, i **disegni di legge collegati alla manovra finanziaria** per i quali sono sempre obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea.

### **5. L'esame in sede redigente e la pubblicità**

Tra le modiche relative alle Commissioni vanno poi ricordate due importanti innovazioni nel segno di una tendenza all'omogeneizzazione con la disciplina regolamentare della Camera dei deputati. La prima riguarda la modifica dell'articolo 28 del regolamento e **l'esame in sede redigente** che, rispetto alla disciplina previgente, prescrive un **voto dell'Assemblea anche sui singoli articoli** e non solo la votazione finale dell'intero testo.

La seconda innovazione è quello relativo alle forme della **pubblicità dei lavori in Commissione** che viene **ampliata**. Viene soppresso il comma 3 dell'articolo 33 del regolamento che prescriveva il carattere non pubblico delle sedute delle commissioni in sede consultiva e referente. Inoltre viene introdotta la possibilità che il Presidente del Senato, su domanda della Commissione stessa, disponga che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute della commissione in separati locali attraverso impianti audiovisivi.

### **6. Revisione del sistema di designazione dei componenti per la 14<sup>a</sup> Commissione Politiche dell'UE e procedura di esame degli atti dell'UE**

Il progetto di riforma prevede l'**equiparazione della 14<sup>a</sup> Commissione** (Politiche dell'Unione europea) **a tutte le altre Commissioni** permanenti, attraverso un sistema di designazione in forma

diretta e non più derivata, quale è quello attualmente previsto dall'articolo 21 del regolamento. Viene quindi soppressa la doppia appartenenza dei senatori designati a far parte della 14<sup>a</sup> Commissione che oggi sono sempre componenti anche di un'altra commissione permanente.

In connessione con questa trasformazione:

- si allarga la **competenza referente della 14<sup>a</sup> Commissione** che oltre alla legge europea e di delegazione europea viene estesa sugli altri disegni di legge, recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- viene precisata la funzione di **verifica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea** che spetta alla 14<sup>a</sup> Commissione, mentre per l'esame dei profili di merito i progetti sono deferiti alle Commissioni competenti per la materia trattata. Nel caso in cui in tali pareri si riscontri la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione europea, il Governo, o un quinto dei componenti la Commissione può richiedere che la questione sia esaminata dall'Assemblea.

### ARTICOLO 3

#### **7. Riforma dell'organizzazione dei lavori del Senato e nuove norme sul Programma e sul Calendario dei lavori dell'Assemblea**

Pur mantenendo il carattere bimestrale del programma i lavori sono riorganizzati su base mensile separando nettamente le **2 settimane riservate ai lavori delle Commissioni** (permanenti e speciali) dai lavori dell'Assemblea. In base alla modifica apportata all'articolo 53 R.S. le 2 settimane riservate al lavoro in Commissione **non possono coincidere con quelle dedicate ai lavori dell'Aula**. Si introducono le **sedute giornaliere uniche** non suddivise in antimeridiane e pomeridiane.

Viene introdotta una **quota riservata del programma dei lavori dell'Assemblea** per gli atti presentati da una **minoranza qualificata** dei componenti del Senato. In base a tale disposizione **ogni 3 mesi:**

1 disegno di legge;

1 atto di indirizzo;

1 atto di sindacato ispettivo

se sottoscritti da **1/3 dei Senatori** sono inseriti di diritto nel programma dei lavori quale argomento immediatamente successivo a quelli la cui trattazione ha già avuto inizio. La Conferenza dei

Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa inoltre la data entro cui devono essere posti in votazione o svolti.

Tale previsione sostituisce la quota riservata di almeno 4 sedute ogni 2 mesi oggi destinata esclusivamente all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati o fatti propri dai Gruppi parlamentari di opposizione prevista nel vecchio regolamento all'art. 53, terzo comma del Regolamento.

#### **8. Corsia preferenziale per i disegni di iniziativa popolare, modifiche alla dichiarazione d'urgenza e questioni pregiudiziali nel corso del ddl di conversione dei decreti legge**

Si introduce una corsia preferenziale per le **leggi di iniziativa popolare**. Si prevede:

- che l'**esame in Commissione** debba essere concluso **entro 3 mesi** dall'assegnazione;
- che al termine dei 3 mesi il ddl sia **inserito di diritto nel calendario** dei lavori dell'Assemblea stabilito dalla Conferenza dei Capigruppo. In tali casi la discussione si svolge **nel testo dei proponenti**, senza che sia possibile avanzare questioni incidentali.

Viene modificato l'istituto della **dichiarazione d'urgenza** sotto il profilo della proposta, della discussione e delle conseguenze della sua approvazione:

- a) la **richiesta** può essere avanzata solo da **1/10 dei componenti del Senato** (nel testo previgente potevano richiederla il proponente del ddl e dell'affare che doveva essere discusso, il Presidente della commissione competente o 8 senatori);
- b) la **trattazione della richiesta è fissata dal Presidente** tenuto conto degli argomenti iscritti in calendario (nel testo previgente la discussione e la votazione della domanda doveva aver luogo nella prima seduta successiva alla presentazione della richiesta stessa);
- c) l'**approvazione** della dichiarazione d'urgenza **comporta l'iscrizione di diritto nel programma** dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato nella richiesta per l'inizio del suo esame da parte dell'Assemblea (nel testo previgente l'approvazione della dichiarazione d'urgenza comportava, invece, il dimezzamento di tutti i termini previsti).

Viene soppressa nell'ambito dell'esame dei **disegni di legge di conversione dei decreti legge**, la previsione del parere della 1<sup>a</sup> Commissione sui presupposti costituzionali di necessità ed urgenza del decreto prevista nel vecchio testo del regolamento dall'art. 78, comma 3 del Regolamento. Al suo posto viene introdotta una specifica **proposta di questione pregiudiziale** che può essere presentata **entro 5 giorni** dall'annuncio all'Assemblea del ddl di conversione da **1 Presidente di Gruppo** o da **10 senatori**.

La questione pregiudiziale deve essere **discussa e votata** dall'Assemblea **entro il termine fissato dalla Presidenza**, tenuto conto degli argomenti iscritti in calendario. Analogo termine vale per le questioni sospensive. La votazione dell'Assemblea avviene sul complesso delle questioni pregiudiziali e sospensive presentate. Nel corso della successiva discussione in Aula **non possono essere presentate ulteriori questioni pregiudiziali e sospensive**.

## 9. Dimezzamento dei tempi di intervento nelle discussioni e nuovo modello di esame degli emendamenti agli articoli

La durata degli interventi nella **discussione generale** è ridotta della metà:

- i tempi massimi di tutti gli interventi è **ridotto** dai 20 minuti del testo previgente a **10 minuti**;
- i tempi ampliati discrezionalmente dal Presidente limitatamente ad un oratore per Gruppo, per le repliche dei Relatori e del rappresentante del Governo sono **ridotti** dai 60 minuti del testo previgente a **30 minuti**;
- i tempi massimi di intervento di un oratore per gruppo sulla proposta di chiusura anticipata della discussione generale sono **ridotti** dai 10 minuti del testo previgente a **3 minuti**;
- i tempi massimi degli interventi sui richiami al regolamento, per l'ordine del giorno e per l'ordine delle discussioni e delle votazioni sono **ridotti** dai 10 minuti del testo previgente a **5 minuti**.

Le **questioni pregiudiziali**, le **questioni sospensive** e le **proposte di non passaggio agli articoli**, che potevano in precedenza essere presentate da ciascun senatore, **diventano una prerogativa dei Gruppi parlamentari**: nelle modifiche approvate si prevede infatti che tali questioni possano essere presentate da un senatore per ciascun Gruppo parlamentare.

Sono state introdotte rilevanti modifiche al procedimento di **esame degli emendamenti agli articoli**. La discussione su tutti gli emendamenti ad uno stesso articolo, che prima prevedeva l'illustrazione da parte dei presentatori e la possibilità di ciascun senatore di intervenire una sola volta nel dibattito, viene sostituita dalla **illustrazione di uno solo dei presentatori** che può intervenire una sola volta per non oltre **5 minuti**, elevabili a **10 se è l'unico intervento del Gruppo**. Inoltre viene fortemente limitato il dibattito dato che, nel corso della discussione sull'articolo e sugli emendamenti ad esso riferiti, sono ammessi **ulteriori interventi** per non più di **un senatore per Gruppo** e per non più di **5 minuti**.

Le **proposte di votazione per parti separate dei testi**, le **proposte di correzione di forma**, nonché le **proposte di coordinamento finale**, che oggi possono essere presentate da ciascun senatore, **diventano una prerogativa dei Gruppi parlamentari**: nella riforma si prevede infatti che tali proposte possano essere presentate da un senatore per ciascun Gruppo parlamentare.



## **10. Nuove norme sul computo degli astenuti e modifiche alla disciplina del voto segreto**

In primo luogo, viene introdotto il principio in base al quale ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori presenti: **pertanto il voto di astensione** è computato ai soli fini del numero legale e **non potrà essere più considerato sostanzialmente equivalente al voto contrario ai fini della deliberazione**. Sono infatti considerati presenti ai fini della decisione solo coloro che esprimono un voto favorevole o contrario.

Non sarà inoltre più possibile richiedere la verifica del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale.

Sono state introdotte alcune modifiche in senso più restrittivo alla disciplina della **votazione a scrutinio segreto**: in primo luogo, analogamente all'altro ramo del Parlamento, **le deliberazioni concernenti i rapporti civili ed etico-sociali** di cui all'articolo 113, comma 4, del Regolamento, non dovranno più essere meramente attinenti a tali rapporti, ma **dovranno «incidere» su di essi**. Inoltre, in relazione al carattere composito dell'oggetto, potrà essere proposta, ai sensi dell'articolo 102, comma 5, la **votazione separata della parte da sottoporre a scrutinio segreto**. Infine per le votazioni concernenti le minoranze linguistiche non potrà più essere richiesto il voto segreto.

## **11. Nuova disciplina della questione di fiducia**

Infine, è stata approvata una disciplina più analitica del procedimento concernente la questione di fiducia, con particolare riguardo - come affermato dal relatore della riforma - all'ipotesi dei cosiddetti **maxiemendamenti** presentati dal Governo **sui quali viene posta la fiducia**. A questo riguardo la proposta di modifica prevede:

- l'introduzione dell'**obbligo della previa sottoposizione del testo alla Presidenza** degli emendamenti governativi sui quali è posta la questione di fiducia;
- successivamente alla presentazione ma prima della discussione viene consentito al **Governo di precisare il contenuto dell'emendamento** sul quale ha posto la questione di fiducia per le seguenti ragioni:
  - a) di copertura finanziaria
  - b) per evidenti errori materiali
  - c) per difetti di coordinamento
- inoltre anche dopo la discussione ma prima della votazione viene consentito al Governo di formulare **ulteriori precisazioni sul contenuto dell'emendamento** sul quale ha posto la questione di fiducia **per adeguare il testo alle condizioni formulate**, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dalla **5a Commissione**.