

Prassi applicative dell'articolo 27 del Regolamento della Camera dei deputati sulla discussione di materie non iscritte all'ordine del giorno

di Massimo Troisi *

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Cenni storici. I lavori preparatori del regolamento del 1971 e le successive modifiche del 1983. - 3. Limiti costituzionali al principio di inserimento di nuove materie all'ordine del giorno. - 4. L'articolo 27 alla luce delle modifiche regolamentari del 1981 in materia di programma e calendario dei lavori. - 5. Problemi di applicabilità dell'articolo 27 in caso di concorso con richieste formulate *ex* articolo 41. - 6. L'inserimento all'ordine del giorno di mozioni e di interpellanze.

1. Gli organi collegiali, per svolgere razionalmente le loro funzioni, necessitano di norme intese a determinare con il necessario anticipo le materie che di volta in volta devono essere discusse nelle singole riunioni.

Particolare rilevanza assumono le norme che regolano il procedimento di formazione dell'ordine del giorno di una assemblea parlamentare in quanto, come è stato affermato in dottrina, dalle attività a ciò preposte, dai soggetti interni ed esterni all'organo che vi prendono parte e da quelli che possono assumere iniziative per modificare le decisioni prese, dipende, in parte, l'assetto costituzionale di uno Stato.

La Costituzione repubblicana ha definito uno schema istituzionale in cui il Governo attua il proprio programma attraverso le decisioni della maggioranza parlamentare che gli ha espresso la fiducia. Essendo il Parlamento il luogo in cui si svolge prioritariamente questa funzione decisoria in essa sono necessariamente coinvolte anche le opposizioni. Il regolamento della Camera dei deputati, con la riforma del 1981 in materia di programmazione dei lavori, sembra aver dato maggiore attuazione allo schema istituzionale sopra delineato. L'abbandono del principio dell'unanimità di tutti i gruppi parlamentari, come condizione necessaria per l'adozione di un programma dei lavori a medio termine e del conseguente calendario di attuazione, ha reso effettivo il principio della programmazione dei lavori della Camera.

La mancanza di unanimità di tutti i gruppi parlamentari su un determinato ordine di priorità di argomenti da trattare è ora contemperata dai poteri propositivi del Presidente della Camera che, assumendo la veste di mediatore dei vari orientamenti espressi dalla maggioranza e dalle opposizioni, formula

* Consigliere della Camera dei deputati.

una proposta che diviene vincolante a seguito dell'approvazione a maggioranza da parte dell'Assemblea. In tal caso l'ordine del giorno della singola seduta non è che l'attuazione di un procedimento retrostante i cui effetti sono diventati vincolanti e non possono essere modificati se non con l'attivazione di una procedura eguale a quella necessaria per la sua formazione.

Per determinate situazioni contingenti e limitate nel tempo, l'Assemblea può trovarsi nella situazione di non disporre di un calendario dei lavori. In tal caso il Presidente nell'ambito del suo ruolo istituzionale *super partes* e dei suoi poteri di direzione dell'organo annuncia l'ordine del giorno della successiva seduta ed in quella fase è consentito ai singoli deputati fare una diversa proposta che può essere oggetto di deliberazione.

In questo ambito che, sebbene perfettibile soprattutto in merito ai poteri presidenziali di ordinare i lavori in modo da rendere effettiva l'attuazione del calendario adottato, è sicura garanzia di democratico svolgimento dell'attività del Parlamento, particolare interesse assumono gli istituti procedurali e le conseguenti prassi applicative volti a rendere effettiva la possibilità dell'Assemblea di discutere su argomenti che non sono stati oggetto degli ordinari procedimenti per la formazione dell'ordine del giorno.

2. Il divieto di trattare un argomento non iscritto all'ordine del giorno rappresenta una garanzia di corretto svolgimento dei lavori parlamentari, dando certezza all'oggetto della decisione dell'Assemblea, cioè alla materia che deve essere discussa nella riunione convocata¹.

Tale divieto, che fu definito dal Presidente della Camera nel 1887 «suprema garanzia di libertà», è completato ed al contempo temperato dalla consuetudine parlamentare (che riflette il principio della sovranità popolare espressa attraverso l'Assemblea rappresentativa)² per cui ciascuna Camera è sempre padrona del proprio ordine del giorno³. In base a tale principio l'Assemblea può decidere a maggioranza semplice non solo di non trattare gli argomenti all'ordine del giorno o comunque di rinviarne l'esame, ma anche di deliberare, con le garanzie opportune, su argomenti in esso non previsti⁴.

Le procedure aggravate previste dai regolamenti parlamentari per l'inserimento di nuove materie all'ordine del giorno mirano a garantire la regolarità dell'esame delle questioni sottoposte all'Assemblea dato che l'improvvisa iscrizione all'ordine del giorno di argomenti a seguito di iniziative di minoranze più o meno consistenti potrebbe favorire una intempestiva deliberazione e non rispecchiare la reale opinione della Camera⁵.

Le stesse norme tutelano, inoltre, i diritti dei membri assenti e garantiscono una partecipazione quanto meno potenziale di tutti i componenti alla deliberazione, al di là della soglia minima fissata dal numero legale, confer-

mando in definitiva la garanzia rappresentata dall'ordine del giorno, riflesso naturale del carattere collegiale dell'organo ⁶.

Per la Camera dei deputati la disciplina dell'inserimento di nuove materie all'ordine del giorno si ritrova già nel regolamento del 1863, nell'articolo che disciplinava i poteri del Presidente. Successivamente, nel 1868, la norma assunse un ruolo autonomo con uno specifico articolo. Né la relazione né la discussione in Aula danno, però, sufficienti chiarimenti sui motivi che indussero, dopo appena cinque anni di vigenza del regolamento del 1863, a tale innovazione ⁷.

Nel regolamento del 1971, l'articolo 27 ⁸ ha disciplinato la materia dell'inserimento all'ordine del giorno, recependo al primo comma quanto già disposto dall'articolo 46 del vecchio regolamento circa il divieto generale di discutere o deliberare su materie di cui non è prevista la discussione per quella determinata seduta, e nel secondo comma riprendendo, con importanti modifiche, sulle quali si svolse un ampio dibattito ⁹, la norma dell'articolo 69 del vecchio regolamento a tutela del principio della disponibilità del proprio ordine del giorno da parte dell'Assemblea.

Una prima innovazione dell'articolo 27, rispetto alle norme vigenti prima del 1971, è stata quella di escludere esplicitamente la possibilità di inserire all'ordine del giorno della Commissione materie in esso non iscritte. Tale divieto, se da una parte è ricollegabile alla esigenza di assicurare la necessaria certezza dell'ordine del giorno delle Commissioni, in connessione alla loro attività preparatoria per il lavoro successivo dell'Assemblea, non sembra essere del tutto giustificabile in relazione all'attività in sede legislativa delle Commissioni stesse, dato che, in presenza di situazioni sopravvenute e urgenti, potrebbe rendersi necessario, al pari di quanto avviene in Assemblea, il ricorso a procedure, sia pure aggravate, che consentano di deliberare su materie non iscritte all'ordine del giorno ¹⁰.

Altra innovazione, di carattere meramente esplicativo, è stata quella di chiarire che la maggioranza dei tre quarti, richiesta nella votazione prevista dal secondo comma dell'articolo 27, è riferita ai votanti. L'articolo 69 del vecchio regolamento, del resto, che prevedeva anch'esso una maggioranza dei tre quarti senza però specificare quale significato dare a questa espressione, doveva intendersi riferito ai votanti, non essendo specificato che il *quorum* dovesse calcolarsi sul totale dei componenti l'Assemblea ¹¹. A questa importantissima garanzia, diretta ad evitare improvvisi colpi di mano da parte di maggioranze occasionali, si aggiunsero nel corso della discussione due ulteriori limiti, l'uno procedurale e l'altro temporale.

Per quanto riguarda il primo, un emendamento a firma degli onorevoli Bozzi, Rognoni e Terrana subordinava la proposta di inserimento all'iniziativa

di un presidente di gruppo o di dieci deputati. Tale innovazione venne criticata in quanto intesa a limitare il diritto del singolo parlamentare.

A fronte di tale critica si osservò che, dovendosi configurare eccezionale la modifica dell'ordine del giorno già annunciato dal presidente nella seduta precedente, a tutela proprio del singolo deputato ¹², era opportuno che la responsabilità di una simile iniziativa potesse essere assunta solo da un presidente di gruppo o da dieci deputati, analogamente ad altre ipotesi previste nel nuovo regolamento che, per l'attivazione di determinate procedure, postulavano l'iniziativa di un certo numero di deputati o di un Presidente di gruppo.

Questa parte del secondo comma dell'articolo 27 è stata ulteriormente modificata il 29 settembre 1983. La proposta di inserimento può essere ora avanzata da trenta deputati o da uno o più presidenti di gruppo che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica. Tale modifica motivata dalla necessità di adeguare il *quorum* di deputati abilitati a proporre la richiesta di inserimento alla maggioranza stabilita per l'accoglimento della richiesta stessa ¹³, in effetti sembra essere stata ispirata dalla volontà di evitare che lo strumento dell'inserimento all'ordine del giorno potesse venire usato da alcuni gruppi parlamentari come manovra ostruzionistica per provocare una votazione a scrutinio segreto con automatica verifica del numero legale.

Per altro la recente modifica dell'articolo 49 del regolamento, tesa a limitare il ricorso allo scrutinio segreto, ha conseguenzialmente escluso tale modalità di votazione per le deliberazioni previste dal secondo comma dell'articolo 27 ¹⁴, che come è avvenuto nelle sedute dell'11 novembre 1988, del 26 gennaio e del 13 aprile 1989, hanno avuto luogo a scrutinio palese mediante procedimento elettronico con registrazione di nomi.

Per quanto concerne il limite temporale, il testo proposto dalla Giunta del regolamento prevedeva che la proposta di modifica dell'ordine del giorno potesse essere avanzata unicamente all'inizio della seduta o quando si stesse per passare ad altro punto all'ordine del giorno. Tale previsione fu oggetto di critiche perché introduceva una restrizione limitativa di un «diritto essenziale, cioè quello di proporre che un fatto emergente abbia la maggioranza dei voti in quel momento e diventi l'ordine del giorno dell'Assemblea» ¹⁵.

A tali osservazioni si obiettò che la previsione di un limite temporale si rendeva necessaria affinché l'eventuale accoglimento di una proposta di inserimento non troncasse la discussione in corso, sostenendosi tra l'altro che la limitazione in questione, oltre a chiarire positivamente questioni procedurali altre volte insorte, costituiva una forma di tutela della minoranza, per evitare colpi di mano nel corso della discussione stessa.

Per temperare le procedure aggravate, poste a garanzia di una corretta applicazione dell'istituto, la Giunta per il regolamento propose un ulteriore

emendamento inteso a stabilire che la proposta potesse venire avanzata anche in caso di sospensione della discussione ¹⁶.

Nella prassi l'espressione «o quando la discussione sia stata sospesa» ha dato adito a contrastanti interpretazioni. In particolare due precedenti offrono notevoli spunti di riflessione sulla questione.

Durante la seduta continua iniziata il 16 dicembre 1978, mentre era in corso un ostruzionismo dei parlamentari di Democrazia Proletaria, in relazione ad un decreto-legge sul personale dell'università, ed a causa del successivo inserimento nella manovra ostruzionistica del gruppo del Movimento Sociale Italiano-Destra Nazionale che rendeva quanto mai improbabile la conversione nei termini costituzionali del suddetto decreto, nella giornata del 18 dicembre, dopo una breve sospensione, l'onorevole Galloni chiedeva, ai sensi dell'articolo 27, l'inserimento all'ordine del giorno di altri progetti di legge. A fronte di tale richiesta l'onorevole Pannella, parlando per un richiamo al regolamento ai sensi degli articoli 41 e 27, faceva notare come la breve interruzione della seduta non potesse configurarsi come una vera e propria sospensione della discussione e come quindi la proposta dell'onorevole Galloni non dovesse ritenersi ammissibile. Il Presidente onorevole Ingrao, respingendo il richiamo al regolamento, tra l'altro, affermò che le parole «o quando la discussione sia stata sospesa» dovevano essere interpretate in senso generale ¹⁷ e che pertanto una richiesta di inserimento, anche in presenza di una sospensione tecnica, era da ritenersi ammissibile.

Nella seduta fiume del 18 maggio 1984, giornata di sabato 19, mentre era in corso l'ostruzionismo dei gruppi di sinistra e del Movimento Sociale Italiano al decreto-legge sul costo del lavoro, alla ripresa della seduta dopo la sospensione notturna, l'onorevole Spagnoli propose l'inserimento all'ordine del giorno, ai sensi dell'articolo 27, di progetti di legge in stato di relazione. Nel dibattito che seguì questa richiesta, in cui si fece un'ampia disamina di tutte le condizioni di procedibilità dell'articolo 27, la discussione si incentrò tra l'altro sul problema del reale significato da attribuire al concetto di sospensione della discussione anche in relazione a quanto accaduto nella seduta del 16 dicembre 1978.

Da più parti, parlando a favore della proposta, si argomentò che, dinanzi ad una richiesta spesso improvvisa della maggioranza di proseguire i lavori in seduta continua, la sospensione, ancorché breve o tecnica, era l'unico momento proceduralmente agibile per far valere uno strumento quanto mai delicato come quello previsto dall'articolo 27.

La prassi, secondo questa interpretazione, era nel senso di consentire il ricorso all'articolo 27 a seguito di sospensioni anche brevi ¹⁸ e quindi il riferimento alla sospensione non poteva non essere correlato che ad un elemento puramente temporale.

Intervenendo contro la proposta dell'onorevole Spagnoli, l'onorevole Segni argomentò che, quando inizia la seduta continua, la discussione è unica dal momento in cui la seduta ha inizio sino alla votazione finale, e che nel precedente richiamato nel 1978 il Governo aveva ormai abbandonato il decreto in discussione e quindi si era ormai implicitamente delineato un altro presupposto procedurale in cui era attivabile l'articolo 27: quello del passaggio ad altro argomento dell'ordine del giorno ¹⁹.

Il Presidente onorevole Iotti, nel ritenere inammissibile la richiesta di inserimento di nuovi argomenti all'ordine del giorno formulata dall'onorevole Spagnoli, osservò che il punto nodale della questione era se la sospensione della discussione dovesse o meno ritenersi coincidere con la sospensione della seduta ²⁰. In caso affermativo, necessariamente ogni interruzione tecnica della seduta si configurerebbe come una sospensione della discussione, mentre, ad avviso del Presidente, quest'ultima si verifica soltanto quando «l'argomento che era all'ordine del giorno dell'Assemblea e che era oggetto della discussione è stato abbandonato». Pertanto, secondo l'interpretazione presidenziale fornita in tale occasione, è da escludere una identificazione della sospensione della discussione con la sospensione dei lavori, con la conseguenza che l'espressione «o quando la discussione sia stata sospesa» non può essere riferita a qualsiasi sospensione tecnica della seduta.

Le conclusioni a cui si è giunti nella seduta del 18 maggio 1984 sembrano dunque contrastare con quanto affermato dai relatori in sede di discussione del regolamento del 1971. Si ha, per altro, motivo di ritenere che il rapporto definito dalla Presidenza tra sospensione della discussione e sospensione della seduta vada considerato in relazione alla peculiarità della seduta continua, destinata a proseguire senza interruzione fino alla conclusione dell'esame del provvedimento ed in quanto tale eccezionale, tesa come è a contrastare un comportamento ostruzionistico che sebbene legittimo è anch'esso eccezionale.

Se prevalesse in ogni circostanza una interpretazione meramente letterale del secondo comma dell'articolo 27, che limitasse l'attivabilità delle procedure ivi previste ai soli casi in cui la «discussione sia stata sospesa», si delineerebbero ulteriori limiti alle procedure di inserimento certamente non previsti dal regolamento. Il momento proceduralmente rilevante della sospensione della discussione si verificherebbe allora, nel procedimento legislativo, limitatamente alla fase della discussione generale, a seguito dell'approvazione di una questione sospensiva ai sensi dell'articolo 40, mentre qualora si sospendesse la discussione e si rinviasse ad altra seduta il seguito dell'esame dell'argomento potrebbe delinearsi l'altra circostanza del passaggio ad altro punto dell'ordine del giorno.

Si può pertanto ritenere che l'articolo 27 sia attivabile in qualunque caso di sospensione della seduta, che si verifichi al di fuori dell'ipotesi della seduta continua.

3. La disciplina dell'inserimento di nuovi argomenti all'ordine del giorno va considerata anche in relazione a principi costituzionali che implicitamente definiscono l'ambito di applicabilità dell'articolo 27.

Se infatti l'articolo 64 della Costituzione, che demanda all'autonomia regolamentare di ciascuna Camera l'organizzazione delle procedure di esame e di discussione, indirettamente contempla anche la possibilità di subordinare l'inserimento di nuovi argomenti all'ordine del giorno al verificarsi di determinate condizioni procedurali, l'articolo 72 prevede che in ogni caso debba aver luogo l'esame in sede referente per i progetti di legge. Ne deriva quindi che la procedura dell'articolo 27 può essere esperita unicamente per i disegni e le proposte di legge che siano in stato di relazione, nonché per le richieste di autorizzazione a procedere esaminate dalla competente Giunta. Infatti in via analogica la norma costituzionale può essere estesa anche ad atti deliberativi, quali appunto la pronuncia sulla proposta della Giunta di concedere o negare l'autorizzazione a procedere, essendo il fine che essa si propone quello di far pronunciare l'Assemblea su un determinato argomento solo dopo che sia stato compiuto su di esso un esame istruttorio preliminare ²¹. A conforto di tale impostazione possono citarsi numerosi precedenti in cui il Presidente ha rifiutato di porre in votazione l'inserimento all'ordine del giorno di argomenti che non fossero in stato di relazione.

Una indiretta conferma di tale principio si ebbe nella seduta del 22 maggio 1975, allorché fu avanzata una richiesta di inserimento all'ordine del giorno di una domanda di autorizzazione a procedere di cui non era stata ancora presentata la relazione scritta. In quella occasione, avendo la Giunta per le autorizzazioni a procedere terminato l'esame per la domanda, la Presidenza pose in votazione la richiesta condizionando però il successivo *iter* procedurale all'approntamento da parte della Giunta dello strumento introduttivo del dibattito. La Giunta cioè avrebbe dovuto riunirsi per chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente all'Assemblea. Nel caso specifico la richiesta non ottenne il *quorum* previsto dal secondo comma dell'articolo 27, ma è senz'altro da ritenersi che, una volta esaurito l'esame istruttorio, anche se esso non si è formalizzato nella relazione scritta o se non è stata chiesta l'autorizzazione a riferire oralmente, sia prevalente il diritto dell'Assemblea di discutere su un determinato argomento, inserendolo all'ordine del giorno ²². In quella occasione si ritenne che la volontà di un organo ristretto quale la Giunta o la Commissione non potesse condizionare la volontà dell'Assemblea, e in tal senso il Presi-

dente della Camera affermò che «la eventuale eccezionale decisione della Camera, adottata a maggioranza dei tre quarti, sovrasta ogni termine del regolamento e costringe qualsiasi organo della Camera, come è la Giunta delle autorizzazioni a procedere, a subordinarsi alla sovranità dell'Assemblea»²³.

Pertanto sembra corretto ritenere che, quando l'Assemblea abbia approvato a maggioranza qualificata l'inserimento all'ordine del giorno di un determinato argomento che non vi è iscritto, l'organo istruttorio sia implicitamente autorizzato a riferire oralmente.

Analogamente, nella seduta del 29 luglio 1981, a richiesta dell'onorevole Manfredo Manfredi fu posta in votazione una domanda di inserimento all'ordine del giorno concernente un disegno di legge di conversione di cui si era concluso l'esame referente in Commissione, ma sul quale non era stata ancora presentata la relazione. Il Presidente, dopo aver proclamato l'esito favorevole della votazione, dichiarò che la Commissione di merito si intendeva autorizzata a riferire oralmente all'Assemblea.

Circa la necessità dell'esame preliminare in Commissione relativamente agli argomenti da inserire all'ordine del giorno dell'Assemblea, è da osservare che diverso è il caso dell'inserimento automatico all'ordine del giorno nelle ipotesi di cui all'articolo 81, quarto comma, del regolamento della Camera, per la scadenza dei termini per la presentazione della relazione senza che sia stato concluso l'esame in sede referente di progetti di legge, e di cui all'articolo 107 per la mancata presentazione nei termini della relazione su progetti di legge riproducenti altri già approvati dalla Camera nell'identico testo nella precedente legislatura. In questi casi il Presidente della Camera su richiesta del proponente, di un presidente di gruppo o dieci deputati, nel caso dell'articolo 81, o del Governo o di un presidente di gruppo, nel caso dell'articolo 107, iscrive il progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea.

Occorre però sottolineare che il ricorso alle procedure sopradette non soddisfa l'esigenza di una immediata discussione, in quanto l'effetto dell'attivazione delle norme in questione si esplica in una mera iscrizione del progetto di legge in apposita sezione dell'ordine del giorno generale e ciò perché lo scopo dell'articolo 81, in particolare, è sì quello di mettere l'Assemblea in condizione di esaminare un progetto di legge, ma compatibilmente con quanto stabilito per la programmazione dei lavori. In sostanza, non sussiste un diritto del proponente o di altri soggetti abilitati ad ottenere comunque una decisione da parte dell'Assemblea, né quindi un obbligo costituzionale di questa a pronunciarsi sui progetti che siano stati presentati.

Né d'altra parte la prassi ha ritenuto esperibile il secondo comma dell'articolo 27 per inserire all'ordine del giorno progetti di legge di cui fossero scaduti i termini assegnati alla Commissione per riferire.

Nella seduta dell'11 aprile 1978 l'onorevole Pannella chiedeva, tra l'altro, l'inserimento all'ordine del giorno, con la procedura di cui all'articolo 27, di provvedimenti il cui stato dell'*iter* era riconducibile all'articolo 81, quarto comma. Il Presidente nell'occasione affermò che il quarto comma dell'articolo 81 e l'articolo 27 regolano fattispecie diverse ed implicano quindi procedure diverse²⁴.

Analoga procedura si è avuta nella seduta del 26 luglio 1978, in cui l'onorevole Tremaglia chiese, con un richiamo al regolamento riferito in particolare agli articoli 27 e 41, l'iscrizione all'ordine del giorno e l'immediata discussione di una serie di provvedimenti concernenti l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani all'estero. L'onorevole Tremaglia, motivando il suo richiamo, ricordava come i termini ulteriori, concessi ai sensi dell'articolo 81 dall'Assemblea alla Commissione per riferire, fossero ormai scaduti e pertanto non fossero più attivabili gli automatismi previsti dal medesimo articolo 81. Di qui la richiesta di inserimento ai sensi del secondo comma dell'articolo 27, con la precisazione della non necessità della relazione essendosi nella ipotesi prevista appunto dal quarto comma dell'articolo 81. Il Presidente osservò che, nel caso specifico, non trovava applicazione né l'articolo 81, di cui era venuta certamente meno la potenzialità, ai fini della discussione immediata, per quei progetti di legge, né tanto meno l'articolo 27, la cui applicazione è limitata ai progetti di legge in stato di relazione.

Da quanto esposto sembra potersi affermare che nella prassi la fase costituzionalmente necessaria dell'esame preliminare in Commissione non è esclusa dall'articolo 81 del regolamento, ma solamente ridotta al compiersi di determinati fatti rilevanti, quali l'assegnazione, la nomina di un relatore ed il decorso dei termini. Al verificarsi di queste ipotesi, che in ogni caso configurano una sorta di presa d'atto della Commissione, a tutela delle minoranze in base all'articolo 81 l'Assemblea può essere investita del progetto di legge²⁵. Il fine dell'articolo 81, quarto comma, è, dunque, quello di equiparare, una volta trascorsi i termini prescritti, un progetto di legge non in stato di relazione ad uno che abbia concluso normalmente il proprio *iter* in sede referente, cioè a porre un correttivo ad un comportamento omissivo della Commissione tale da violare il diritto dell'Assemblea a discutere progetti di legge rispetto ai quali la funzione della Commissione, pur voluta dalla Costituzione, è solo strumentale²⁶.

La norma dell'articolo 27 opera invece su un piano diverso, trovando applicazione unicamente per inserire all'ordine del giorno di una seduta in corso di svolgimento uno specifico argomento di cui l'organo istruttorio ha effettivamente compiuto l'esame preliminare, ancorché questo non sia formalizzato in una relazione scritta o in una richiesta di autorizzazione alla relazione orale.

Altro limite all'applicabilità dell'articolo 27, e quindi al principio della sovranità dell'Assemblea sul proprio ordine del giorno, è quello della non ammissibilità delle procedure ivi previste nel corso di discussioni sulle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio alle Camere ai sensi dell'articolo 94, terzo comma, della Costituzione.

In tal caso, correndo l'obbligo per il Governo di presentarsi entro dieci giorni alle Camere per ottenerne la fiducia, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio ed il conseguente dibattito si configurano come attività costituzionalmente dovute, ostative di ogni altra questione sull'ordine dei lavori formulata ai sensi dell'articolo 41 od, appunto, dell'articolo 27²⁷ che tenda ad un rinvio o ad una interruzione del dibattito fiduciario.

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire per quanto riguarda i dibattiti su mozioni di sfiducia al Governo, l'approvazione del bilancio di previsione dello Stato o dell'esercizio provvisorio, la ratifica di trattati internazionali urgenti nonché i casi di posizione da parte del Governo della questione di fiducia ai sensi dell'articolo 116 del regolamento²⁸. Per altro va notato come nel caso della discussione degli strumenti previsionali di bilancio l'articolo 119, comma 4, del regolamento della Camera disciplini l'ipotesi di discussioni in Assemblea di provvedimenti improcrastinabili mediante lo strumento della seduta supplementare.

Senza entrare in questa sede nella problematica relativa alla sussistenza o meno di un obbligo costituzionale all'esame di merito dei decreti-legge da parte delle Camere, si rileva che nel corso della discussione dei disegni di legge di conversione si sono registrati casi di applicazione dell'articolo 27. La giustificazione di tale prassi applicativa, che pur pone problemi di costituzionalità, sembra trovare il suo fondamento in quanto è stato osservato in dottrina circa il discostarsi dell'uso del potere di decretazione d'urgenza dai confini segnati dalla norma costituzionale, con un ricorso troppo frequente a questo strumento a cui neanche le norme regolamentari adottate dalla Camera e dal Senato, per valutare i requisiti di necessità ed urgenza, a breve scadenza dalla presentazione, sembrano aver posto freno.

4. L'istituto procedurale della discussione di materie non iscritte all'ordine del giorno ha subito una notevole evoluzione interpretativa dopo la riforma, nel 1981, degli articoli 23 e 24 del regolamento, a seguito della quale il metodo della programmazione è diventato effettivamente il modo ordinario di organizzazione dei lavori della Camera, mentre sono state definite particolari procedure per la modifica del programma e del calendario adottati dall'Assemblea.

In base a criteri sistematici ed alla prassi applicativa dell'articolo 27, successiva al 1981, si può affermare che una decisione assunta dall'Assemblea, pur a maggioranza qualificata come quella prevista dal secondo comma dell'articolo 27, non può prevalere su quanto stabilito all'unanimità in sede di Conferenza dei Presidenti di gruppo o, qualora non si raggiunga un accordo unanime, su ciò che è diventato vincolante a seguito dell'approvazione in Assemblea della proposta formulata dal Presidente.

Un precedente in tal senso si è verificato il 7 maggio 1986, quando all'inizio della seduta la richiesta formulata da tre gruppi, per l'inserimento all'ordine del giorno di un decreto-legge sul condono edilizio, compreso nel calendario vigente ma che era stato di fatto abbandonato dal Governo dopo l'approvazione nella seduta precedente di alcuni emendamenti dell'opposizione, fu considerata inammissibile. Nell'occasione il Presidente ricordò come la procedura in questione non potesse essere attivata in regime di calendario se non attraverso una proposta del Presidente stesso, previa riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, convocata ai sensi del quinto comma dell'articolo 24, al fine di modificare il calendario ²⁹.

Eguale il 21 maggio 1986, essendo stato fissato l'ordine del giorno della seduta in base ad una modifica del calendario decisa all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di gruppo ma non ancora comunicata all'Assemblea, a fronte di una rinnovata richiesta di inserimento all'ordine del giorno del medesimo decreto-legge sul condono edilizio la Presidenza ribadiva il necessario coordinamento tra gli articoli 24 e 27, negando che a quest'ultima norma potesse farsi ricorso, nel caso di specie, ma affermandone la piena applicabilità nel caso in cui l'ordine del giorno fosse stato fissato in base all'articolo 26 ³⁰.

Si può dunque affermare che l'articolo 27, in riferimento alla sua interpretazione letterale, e con tutte le limitazioni precedentemente esposte, può trovare applicazione esclusivamente qualora i lavori della Camera si svolgano in assenza di programma e di calendario, quando appunto l'ordine del giorno è fissato a norma del primo comma dell'articolo 26. In presenza di un programma e di un calendario adottati dall'Assemblea la prassi applicativa successiva alla riforma del 1981 ha rimesso al prudente apprezzamento del Presidente l'uso di questo strumento procedurale in relazione a situazioni sopravvenute urgenti in una seduta convocata con un diverso ordine del giorno ³¹. Come è noto il quinto comma dell'articolo 24 del regolamento prevede una procedura per le modifiche del calendario del tutto simile a quella necessaria per la sua approvazione; nella prassi, dinanzi a situazioni urgenti sopravvenute durante la seduta, si è fatto ricorso all'articolo 27 per discutere, in regime di calendario, su argomenti non iscritti all'ordine del giorno. In tali casi la

proposta di inserimento, coerentemente al disposto dell'articolo 24, viene avanzata dal Presidente, ai sensi dell'articolo 27, come strumento attuativo della modifica del calendario che in tal modo si realizza ³².

Il rapporto tra principio della programmazione dei lavori parlamentari ed esperibilità delle procedure di inserimento di materie non iscritte all'ordine del giorno va considerato anche alla luce delle due opzioni possibili previste dal regolamento per la discussione di materie sopravvenute urgenti e cioè: l'attivazione dell'articolo 27 o la convocazione di una seduta supplementare per la trattazione delle stesse.

Nella prassi, in regime di calendario, il ricorso all'articolo 27 è senz'altro prevalente ma nelle sedute del 24 febbraio e 4 e 5 marzo 1982 ³³ la Presidenza ha ritenuto di convocare una nuova seduta al termine di quella in corso, per trattare un argomento già previsto nel calendario ma del quale non si era concluso l'esame.

In entrambi i casi il Presidente preannunciò la convocazione in corso di seduta sottolineando che la decisione era stata presa dalla Conferenza dei presidenti di gruppo all'unanimità.

A parere di chi scrive, in costanza di calendario, la proposta di sottoporre all'Assemblea una deliberazione da adottarsi nei modi e con la maggioranza prevista dall'articolo 27 anziché la convocazione di una autonoma seduta, anche con iato temporale brevissimo rispetto a quella in corso, con all'ordine del giorno nuovi argomenti di particolare rilevanza ed urgenza, non può che nascere da una decisione del Presidente adottata in relazione agli orientamenti espressi dai presidenti di gruppo, che il Presidente consulta anche in via informale in tali circostanze, e alle esigenze che la situazione faccia emergere.

Il 3 giugno 1986, a seguito di decisione unanime dei presidenti di gruppo, all'inizio della seduta il Presidente annunciò che, nonostante il calendario non lo prevedesse, al primo punto dell'ordine del giorno era stato inserito il seguito della discussione delle mozioni sulla politica energetica. Nel caso di specie potrebbe sembrare, ad una prima considerazione, che il Presidente avrebbe dovuto attivare le procedure dell'articolo 27, in presenza di una seduta convocata in base ad un calendario vigente. Da un complessivo esame degli accadimenti precedenti alla lettura dell'ordine del giorno della seduta in esame, risulta che il Presidente aveva già esternato l'intenzione di addivenire ad una modifica del successivo calendario dei lavori dell'Assemblea ³⁴ mediante la convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo il giorno precedente la ripresa dei lavori parlamentari, fissata appunto per il 3 giugno, al fine di inserire nel calendario e possibilmente nella stessa prima seduta ivi prevista la continuazione della discussione delle mozioni sulla politica energetica.

La garanzia della certezza delle materie da trattare nella seduta convocata è stata sostanzialmente data dal preannuncio del Presidente della fondata ipotesi di modifica del calendario, con l'indicazione sia della seduta sia dell'oggetto con cui si sarebbe concretizzata la modifica stessa nonché con la tempestiva ristampa e distribuzione del nuovo ordine del giorno con l'avviso, in calce, che lo stesso sostituiva il precedente. Pertanto si ritiene che anche in questo caso si sia correttamente applicato l'articolo 24 del regolamento, senza per altro inficiare le garanzie poste dall'articolo 27.

5. L'inserimento di nuove materie all'ordine del giorno ha fatto sorgere nella prassi molteplici problemi di coordinamento con l'articolo 41 del regolamento, che disciplina le questioni incidentali formali, attinenti cioè in generale all'ordine dei lavori o al rispetto del regolamento nella discussione di merito.

Occorre notare anzitutto che, in presenza di accoglimento da parte dell'Assemblea della richiesta della cosiddetta seduta-fiume, cioè della seduta continua che prosegue, salvo interruzioni tecniche o abbandono di fatto del provvedimento, fino all'esaurimento del punto dell'ordine del giorno in esame, numerosi precedenti confermano che tale evento non è stato considerato preclusivo di una successiva proposta di inserimento di nuove materie all'ordine del giorno. In particolare nelle sedute continue del 16 dicembre 1978, giornata del 18, del 6 aprile 1982, giornata di giovedì 8 aprile, del 18 maggio 1982, giornata del 25 e del 29 marzo 1983, giornata del 30 marzo, sono state esperite le procedure di cui al secondo comma dell'articolo 27, una volta conclusasi la trattazione del provvedimento oggetto della seduta continua.

Analogo problema si è posto circa il rapporto tra proposte formulate ai sensi del secondo comma dell'articolo 27 e richieste di inversione dell'ordine del giorno, ai sensi dell'articolo 41, anche se occorre ricordare che, in seguito alla riforma della programmazione dei lavori della Camera ed alla conseguente scomparsa dall'ordine del giorno della seduta della parte cosiddetta «per memoria», nella prassi il problema si è alquanto ridimensionato.

Nella seduta del 16 dicembre 1978, giornata del 18 dicembre, vi fu una importante pronuncia del Presidente in merito alla questione. Dinanzi ad una proposta di inserimento di nuove materie dopo che in precedenza era stata respinta un'inversione dell'ordine del giorno, l'onorevole Pannella, in un richiamo al regolamento, sosteneva la improcedibilità di una tale richiesta, ricordando precedenti pronunce presidenziali in tal senso.

Nell'occasione il Presidente ebbe modo di affermare che la votazione svolta sulla richiesta di inversione era preclusiva di analoghe domande di inversione, in quanto con tale votazione l'Assemblea aveva manifestato la sua volontà

di mantenere l'ordine di priorità degli argomenti che erano all'ordine del giorno. La reiezione di una domanda di inversione dell'ordine del giorno non doveva viceversa ritenersi preclusiva della richiesta di inserzione di materie nuove, che infatti «è diversa e più ampia di quella di inversione. Si chiede infatti non solo un cambiamento di priorità negli argomenti dell'ordine del giorno, ma l'inserimento di argomenti nuovi; cioè si propone un *petitum* su cui l'Assemblea non si è ancora pronunciata»³⁵. Il Presidente ricordò, inoltre, come nelle sedute del 26 aprile e del 2 maggio 1978 si fosse presentato il caso inverso, in quanto vi era stata in precedenza la reiezione di domande presentate in base all'articolo 27, con la conseguente preclusione di successive domande di inversione presentate ai sensi dell'articolo 41. Il Presidente aggiunse che «la domanda di inserzione di materie nuove è infatti, a mio parere, più ampia di quella *ex* articolo 41 e la sua reiezione comporta necessariamente anche il mantenimento del punto all'ordine del giorno su cui l'Assemblea sta discutendo»³⁶. Nel caso considerato l'Assemblea, respingendo la richiesta di inserimento di nuove materie, confermerebbe implicitamente l'ordine del giorno stabilito, con il conseguente effetto che, non potendosi deliberare due volte sullo stesso oggetto³⁷, deve ritenersi preclusa una votazione sulla richiesta di inversione che investa gli stessi punti all'ordine del giorno.

Sempre in riferimento agli effetti dell'articolo 27 sull'ordine dei lavori va detto che la proposta di inserimento di nuovi argomenti all'ordine del giorno, una volta approvata con la prescritta maggioranza, comporta l'immediata discussione della materia in oggetto; infatti un generico inserimento all'ordine del giorno senza una immediata conseguenza potrebbe vanificare l'effetto della votazione stessa³⁸. Non è però precluso un successivo momentaneo rinvio in Commissione, ai sensi dell'articolo 41, di un progetto che è stato appena inserito all'ordine del giorno: tale caso si è verificato nella seduta del 18 maggio 1984.

La proposta di discutere materie non iscritte all'ordine del giorno, pur sempre avanzata nel rispetto dei limiti temporali indicati nel secondo comma dell'articolo 27, può per altro indicare il punto in cui deve essere inserita la materia; in tal caso è evidente che la discussione, dopo la deliberazione favorevole della Camera, avverrà al momento richiesto dai presentatori della domanda³⁹.

La richiesta di discutere materie non iscritte all'ordine del giorno può essere formulata unitariamente, anche se riguardante più argomenti. In tal caso si procede ad una sola votazione che, in caso di esito favorevole, modifica l'ordine del giorno nel senso di introdurre, nella sequenza in cui la proposta è stata formulata, i nuovi argomenti. Si può ricordare in proposito quanto è avvenuto nelle sedute del 16 dicembre 1978, del 18 maggio 1982, giornata del 25, e del 27 aprile 1983, in cui con una sola votazione sono state inserite

più materie all'ordine del giorno, la cui successiva trattazione ha seguito l'ordine in cui erano state annunciate nella proposta di inserimento.

Nel caso infine di reiterazione di una proposta avanzata ai sensi del secondo comma dell'articolo 27, è da ritenere che questa non sia procedibile, ancorché formulata con argomenti o per materie diverse, qualora una precedente richiesta di inserimento sia stata già respinta.

La preclusione deriva dal fatto che con la precedente votazione negativa si è confermato il mantenimento dell'ordine del giorno della seduta in corso, ed una ulteriore votazione sullo stesso argomento contrasterebbe con il principio per cui la Camera non può deliberare due volte sulla stessa materia.

6. La prassi ha definito un ulteriore limite alla esperibilità delle procedure previste dall'articolo 27 nel senso che è da considerare improponibile una domanda di inserimento all'ordine del giorno di atti per i quali il regolamento preveda una procedura speciale a tale scopo.

La ragion d'essere di tale limitazione trova il suo fondamento in principi di carattere sistematico in base ai quali la norma di carattere generale contenuta nell'articolo 27 non può prevalere su singole norme speciali che prevedono meccanismi di inserimento proceduralmente identificati per determinati documenti parlamentari.

Ciò vale anzitutto per la richiesta di fissazione della data per la discussione di mozioni, ai sensi dell'articolo 111, e di interpellanze ai sensi dell'articolo 137 del regolamento.

Nella seduta del 24 aprile 1978, l'onorevole Bonino chiese l'inserimento all'ordine del giorno della mozione radicale sul caso Moro ⁴⁰. Il Presidente non ritenne di accogliere questa richiesta in base a due ordini di motivi. In primo luogo, riferendosi ad una prassi consolidata, affermò che era senz'altro prevalente, rispetto all'articolo 27, la procedura prevista dall'articolo 111 del regolamento, che prevede per la discussione di mozioni una specifica procedura. Dinanzi ad una reiterazione, in un momento successivo, della richiesta di inserimento della mozione all'ordine del giorno il Presidente ebbe modo di tornare sull'argomento affermando che «Proprio perché il regolamento, per quanto riguarda le mozioni, prevede, in modo preciso e dettagliato, le modalità di presentazione e svolgimento, è chiaro che questa è una procedura a sé stante, caratterizzata in maniera particolare e che non può essere confusa con quella prevista dall'articolo 27». Il Presidente dichiarò inammissibile la richiesta dell'onorevole Bonino anche sulla base della considerazione che l'ordine del giorno della seduta in corso, che prevedeva al primo punto la discussione di atti del sindacato ispettivo, era stata fissata in osservanza dell'articolo 137, secondo comma, del regolamento, che prevede l'automatica iscrizione di interpellanze nella seduta di lunedì due settimane dopo la loro presentazione. Pertanto in

tale occasione un inserimento ai sensi dell'articolo 27 avrebbe vanificato la procedura prevista dall'articolo 137 a garanzia degli interpellanti.

Nella seduta successiva del 26 aprile 1978, dinanzi ad una nuova richiesta di inserimento all'ordine del giorno di una mozione da parte dell'onorevole Pannella, il Presidente, riferendosi alle motivazioni addotte nella seduta precedente, ribadì la prevalenza, per la discussione di mozioni, della disciplina prevista dall'articolo 111 e pertanto non pose in votazione la richiesta formulata ai sensi dell'articolo 27 ⁴¹.

È da notare, per altro, come la riforma delle norme sulla programmazione dei lavori abbia avuto riflessi anche sulle procedure previste dagli articoli 111 e 137 del regolamento ⁴².

In presenza di un programma dei lavori approvato a norma di regolamento, sembra potersi affermare che la data da fissare debba necessariamente essere ricompresa in un periodo ancora non calendarizzato, restando inteso che quando la Conferenza dei presidenti di gruppo predisporrà il calendario dovrà tenere conto dell'avvenuta decisione dell'Assemblea in ordine alla data di discussione della mozione.

La fissazione della data per lo svolgimento di una interpellanza ai sensi dell'articolo 137 può invece riferirsi, oltre che ad un periodo non calendarizzato, ad un giorno di seduta dedicato genericamente dal calendario allo svolgimento di atti del sindacato ispettivo senza indicazione degli argomenti sui quali i medesimi vertono. Qualora si giungesse ad una deliberazione dell'Assemblea ai sensi del quarto comma dell'articolo 137, anche in questo caso la Conferenza dei presidenti di gruppo dovrebbe tener presente, nella formulazione del calendario, quanto deliberato.

Va comunque considerato che, anche in tema di mozioni, l'articolo 27 deve essere interpretato alla luce del ruolo che il Presidente ha assunto in tema di programmazione dei lavori dopo la riforma del 1981.

Nella seduta dell'8 novembre 1983 ⁴³, i deputati dei gruppi comunista della sinistra indipendente e del PDUP presentarono una richiesta di inserimento all'ordine del giorno di mozioni riguardanti l'installazione degli euromissili. Motivando la richiesta di inserimento l'onorevole Enrico Berlinguer sottolineò i motivi di sopravvenuta urgenza afferenti alla proposta in questione. Il Presidente onorevole Iotti, nel ricordare che nella circostanza specifica era operante un calendario dei lavori approvato dall'Assemblea, affermò «Se l'ordine del giorno della seduta odierna fosse stato fissato a norma dell'articolo 26 del regolamento, cioè giorno per giorno, è indubbio che la richiesta sarebbe stata proponibile e si sarebbe dovuto procedere alla votazione della proposta dell'onorevole Berlinguer, ai sensi dell'articolo 27» ⁴⁴.

Una tale pronuncia va interpretata non nel senso dell'ammissibilità della procedura prevista dall'articolo 27 in riferimento alla discussione di mozioni, ma piuttosto come una riaffermazione del principio in base al quale, a fronte di situazioni urgenti sopravvenute in corso di seduta, resta nell'esclusivo potere del Presidente della Camera, in regime di calendario, la decisione se far propria la richiesta di inserimento oppure attivare le procedure regolamentari di modifica del calendario, come il Presidente fece nel caso specifico.

Note

¹ V. LONGI, «Convocazione della Camera». *Rassegna parlamentare*, 1959, I, nn. 8-9, pag. 50.

² Cfr. G. DE CESARE, «Note sulla fissazione dell'ordine del giorno assembleare», in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, pagg. 276-277.

³ M. MANCINI-U. GALEOTTI, «Norme ed usi del Parlamento italiano», 1887, pag. 135.

⁴ D. MARRA, «Articolo 62», in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, 1984, pag. 295.

⁵ S. FURLANI, «Ordine del giorno», in *Novissimo Digesto Italiano*, 1967, pag. 113.

⁶ D. MARRA, *op. cit.*, pag. 259, nota 6.

⁷ V. LONGI-M. STRAMACCI, «Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori», 1968, pag. 144.

⁸ L'articolo 27 del regolamento della Camera dei deputati recita: «1. L'Assemblea o la Commissione non può discutere né deliberare su materie che non siano all'ordine del giorno.

2. In Assemblea, per discutere o deliberare su materie che non siano all'ordine del giorno, è necessaria una deliberazione con votazione palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi ed a maggioranza dei tre quarti dei votanti. La proposta relativa può essere presentata da trenta deputati o da uno a più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, soltanto all'inizio della seduta o quando si stia per passare ad altro punto dell'ordine del giorno o quando la discussione sia stata sospesa» (v. anche la nota 14). Nel regolamento del Senato della Repubblica la materia è disciplinata dall'articolo 83, concernente il divieto di discutere e votare su argomenti non iscritti all'ordine del giorno e dal quarto comma dell'articolo 56, ove sono previste le procedure aggravate per l'inserimento di nuove materie all'ordine del giorno, con differenze rispetto al regolamento della Camera, tra cui l'attribuzione dell'iniziativa autonoma al Governo o a un presidente di Commissione di porre la questione.

⁹ v. «Il nuovo regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori», pagg. 435-443.

¹⁰ Per un precedente di inammissibilità in Commissione di una proposta formulata ai sensi del secondo comma dell'articolo 27 cfr. il *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari* del 18 ottobre 1979, pag. 9.

¹¹ Cfr. V. LONGI-M. STRAMACCI, *op. cit.*, pag. 144.

¹² v. l'intervento dell'onorevole Terrana in «Il regolamento della Camera dei deputati», *op. cit.*, pag. 437.

¹³ Cfr. la proposta di modificazione al regolamento presentata dalla Giunta per il regolamento il 27 settembre 1983, Doc. II, n. 9, pag. 9.

¹⁴ v. il resoconto della riunione della Giunta per il regolamento del 19 ottobre 1988, sul *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 19 ottobre 1988, pag. 4.

¹⁵ Cfr. intervento dell'onorevole Caprara in «Il nuovo regolamento della Camera dei deputati», *op. cit.*, pag. 436.

¹⁶ Intervento dell'onorevole Luzzatto, in «Il nuovo regolamento della Camera dei deputati», *op. cit.*, pag. 441.

¹⁷ v. *Resoconto stenografico* della seduta del 16 dicembre 1978, giornata del 18, pagg. 25986-25987.

¹⁸ Cfr. intervento dell'onorevole Spagnoli, *Resoconto stenografico* del 18 maggio 1984, giornata del 19, pag. 13222.

¹⁹ Cfr. intervento dell'onorevole Segni, *ibidem*, pag. 13227.

²⁰ v. intervento del Presidente Iotti, *ibidem*, pag. 13230.

²¹ Cfr. A. ARISTA, «Sull'inserimento all'ordine del giorno», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1975, nn. 29-30, pag. 326.

²² Diverso naturalmente è il caso delle proposte di modifica al regolamento formulate dalla Giunta, che possono essere oggetto di inserimento *ex* articolo 27 anche se prive di relazione scritta. Cfr. seduta del 16 luglio 1987 per la discussione del Doc. II, n. 3.

²³ *Resoconto stenografico* del 22 maggio 1975, pag. 22358.

²⁴ *Resoconto stenografico*, dell'11 aprile 1978, pagg. 15056-15077.

²⁵ In questo senso nella seduta del 30 gennaio 1987 dovendosi procedere, in mancanza di calendario, alla fissazione dell'ordine del giorno della seduta successiva, il Presidente ritenne ammissibile porre in votazione la richiesta di iscrizione di progetti di legge sulla riforma del sistema pensionistico di cui, nonostante fosse stata esperita la procedura dell'articolo 81 e fossero scaduti i termini ivi previsti, non era ancora stata presentata la relazione, benché fosse stato compiuto dalla Commissione di merito un esame sostanziale dell'articolato. La relazione orale fu autorizzata implicitamente dall'esito positivo della votazione.

²⁶ A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, 1987, II edizione, pag. 228.

²⁷ Cfr. *Resoconto stenografico* del 20 aprile 1987, pag. 15, edizione non definitiva.

²⁸ *Resoconto stenografico* dell'11 settembre 1987, pag. 1461. Ovviamente l'articolo 27 può essere attivato per inserire all'ordine del giorno tali argomenti. In particolare nella seduta del 24 febbraio 1988 fu inserito all'ordine del giorno *ex* articolo 27 il disegno di legge sull'esercizio provvisorio del bilancio dello Stato, trasmesso dal Senato nella giornata stessa.

²⁹ *Resoconto stenografico* del 7 maggio 1986, pag. 41761. È da rilevare che in particolari casi di urgenza la convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo può essere surrogata da contatti informali con i gruppi stessi.

Nella seduta del 22 giugno 1982 il Presidente, a seguito dell'orientamento unanime espresso dai gruppi consultati informalmente e dall'estrema urgenza, propose l'inserimento all'ordine del giorno di un provvedimento la cui discussione era prevista dal calendario per altra seduta.

Nella seduta del 28 febbraio 1985 l'onorevole Spagnoli, intervenendo sull'ordine dei lavori, in relazione alla trasmissione dal Senato di disegni di legge di conversione di decreti-legge, già approvati dalla Camera e modificati dal Senato ed ormai prossimi alla scadenza, deprecava che successivamente alla assegnazione alle Commissioni di merito nulla fosse stato fatto dal Governo né dalla maggioranza per attivare le procedure previste dall'articolo 27, al fine di sottoporre all'Assemblea i disegni di legge in questione ed evitare una probabile reiterazione dei decreti.

L'onorevole Gitti intervenendo sulla questione sottolineava che nel caso specifico non era certo la procedura prevista dall'articolo 27 quella attivabile, bensì quella della modifica del calendario. Il Presidente di turno onorevole Azzaro, nel rispondere ai deputati intervenuti, sottolineò che la situazione che si presentava, in relazione ai tempi strettissimi di conversione, era effettivamente eccezionale e che pertanto si sarebbe dovuto ricorrere alla norma anche essa

eccezionale dell'articolo 27. E proprio in connessione alla particolare maggioranza per la deliberazione richiesta da tale articolo la Presidenza aveva ritenuto di poter attivare la procedura dell'articolo 27 solo in base ad affidamenti espressi da tutti i gruppi che, per altro, non erano venuti.

Il 24 febbraio 1988 il Presidente ha proposto l'inserimento all'ordine del giorno dell'Assemblea della discussione del disegno di legge sull'esercizio provvisorio in base alle intese intercorse tra i gruppi.

³⁰ *Resoconto stenografico* del 21 maggio 1986, pag. 42311.

³¹ Cfr. P. FRANCESCHI, «La programmazione dei lavori: prima applicazione della riforma», in *Quaderni costituzionali*, 1982, pag. 215.

³² Nella seduta del 18 dicembre 1981, in regime di calendario, il Presidente propose l'inserimento all'ordine del giorno di un disegno di legge concernente la delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto, che, approvato con modifiche dal Senato, veniva per la seconda volta all'esame della Camera e su cui la Commissione competente era stata autorizzata a riferire oralmente.

Eguale nella seduta notturna del 22 dicembre 1981 il Presidente fece propria la proposta del capogruppo democristiano per l'inserimento all'ordine del giorno dell'esame di due disegni di legge di conversione dell'esame di due decreti-legge di cui era prevista dal calendario la trattazione in caso di eventuale trasmissione dal Senato. Nell'occasione, il Presidente, oltre a ricordare la circostanza suddetta, fece presente che da contatti informali con vari gruppi era emerso un orientamento favorevole in tal senso.

Nel corso della seduta continua iniziata il 6 aprile 1982, nella giornata dell'8 aprile il Presidente annunciò che al termine dell'esame della legge finanziaria si sarebbe dovuto inserire all'ordine del giorno un disegno di legge di ratifica previsto in calendario per una seduta che non si era potuta tenere a causa della seduta fiume. Al momento dell'effettiva proposizione della questione, ai sensi dell'articolo 27, da parte del Presidente, l'onorevole Cicciomessere rilevò che nella fattispecie la Camera non si trovava in nessuna delle tre ipotesi previste dal secondo comma dell'articolo in questione. Il Presidente replicò che la proposta non poteva essere presentata all'inizio di seduta in quanto questa in realtà durava ininterrottamente da due giorni e che l'iscrizione era stata decisa all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di gruppo.

Nella seduta del 16 gennaio 1982, in regime di calendario, il Presidente assunse l'iniziativa di proporre l'inserimento di una deliberazione ai sensi dell'articolo 96 *bis* del regolamento, in considerazione della imminente scadenza dei termini regolamentari previsti da quell'articolo ed anche del carattere di atto dovuto di tale deliberazione.

Nella seduta del 18 maggio 1982, giornata di martedì 25 maggio, il Presidente, in regime di calendario, a seguito di una decisione della Conferenza dei presidenti di gruppo propose, ai sensi dell'articolo 27, l'inserimento all'ordine del giorno della seduta di due diversi argomenti, su cui l'Assemblea deliberò con una sola votazione.

Nella seduta del 27 aprile 1983, in regime di calendario, dopo una sospensione il Presidente propose l'inserimento all'ordine del giorno di alcuni disegni di legge di ratifica.

Nella seduta del 29 marzo 1983, giornata del 30 marzo, al termine dell'esame del disegno di legge di bilancio, in regime di calendario, il Presidente per motivi di urgenza propose l'inserimento all'ordine del giorno di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge già approvato dal Senato, i cui termini sarebbero scaduti il giorno seguente.

Da ultimo nelle sedute del 26 gennaio e del 13 aprile il Presidente ha posto in votazione l'inserimento all'ordine del giorno di argomenti che non vi erano iscritti, nel primo caso in

base ad intese intercorse tra i gruppi e nel secondo a seguito di decisioni prese nella Conferenza dei presidenti di gruppo. È da notare che nella seduta del 26 gennaio 1989, sono stati inseriti con la medesima deliberazione anche argomenti già calendarizzati, ma che non si erano potuti iscrivere all'ordine del giorno in quanto lo stesso era stato fissato, essendo mancato il numero legale nella precedente seduta, in base all'articolo 47, secondo comma.

³³ Per una ampia trattazione degli episodi considerati cfr. C. D'Orta, «Cinque anni di programmazione dei lavori della Camera (novembre 1981-agosto 1986)», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1987, n. 1, pag. 129

³⁴ *Resoconto stenografico* del 22 maggio 1986, pag. 42529.

³⁵ *Resoconto stenografico* del 16 dicembre 1978, giornata del 18 dicembre, pag. 25987.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Resoconto stenografico* del 26 aprile 1978, pag. 16516.

³⁸ Cfr. G.F. CIAURRO, «Ordine del giorno», in *Enciclopedia del diritto*, 1981, volume XXX, pag. 1027, nota 34.

³⁹ In tal senso nella seduta del 29 luglio 1981 l'onorevole Manfredo Manfredi modificò, su richiesta dell'onorevole Labriola, l'originaria proposta di inserire la discussione del disegno di legge di conversione di un decreto-legge concernente l'adeguamento dei limiti di reddito per le detrazioni d'imposta prima della discussione di un disegno di legge sugli impiegati statali, argomento al terzo punto dell'ordine del giorno ed immediatamente successivo al punto che si era appena esaurito, nel senso di inserire il nuovo argomento al quarto punto, successivamente alla trattazione del disegno di legge sugli impiegati statali. La richiesta fu posta subito in votazione dal Presidente, con esplicita menzione dell'ordine di precedenza dei vari argomenti. V. *Resoconto stenografico* del 29 luglio 1981, pag. 31994.

⁴⁰ *Resoconto stenografico* del 24 aprile 1978, pag. 16449 e seguenti.

⁴¹ *Resoconto stenografico* del 26 aprile 1978, pag. 16504.

⁴² Per un completo esame di precedenti in materia di coordinamento degli articoli 111 e 137 con l'articolo 24, vedi C. D'ORTA, *op. cit.*, pag. 130.

⁴³ *Resoconto stenografico* dell'8 novembre 1983, pag. 2995-2997.

⁴⁴ *Ibidem*, pag. 2997.