

## Le procedure di modifica del regolamento della Camera dei deputati \*

di Luciano Stramacci

Il tema affrontato in questa conversazione rientra a pieno titolo nell'ambito del programma del corso, che voi — come ho sentito dire — state seguendo con molta diligenza. Vi rientra innanzitutto perché si incentra sul regolamento, cioè sul corpo di norme che sta a fondamento della struttura, della vita, della funzionalità dell'Assemblea parlamentare; e vi rientra, inoltre, per la grande attualità che esso presenta, se è vero, come è vero, che la Camera dei deputati è uscita da appena qualche mese da una esperienza piuttosto complessa, aggiungerei sofferta, di revisione regolamentare, che ha avuto un'ampia eco sia nel mondo politico e sia nell'opinione pubblica.

È stato, appunto, nell'autunno 1981 che la Camera ha proceduto ad apportare alcune modifiche al regolamento, modifiche di consistente portata innovativa, dettate da una esperienza sufficientemente lunga — oltre dieci anni di applicazione del regolamento del 1971 — e quindi ampiamente indicativa e illuminante.

Non rientra nell'argomento oggetto di questa conversazione l'approfondimento delle innovazioni normative introdotte, in quanto il tema da trattare è precisamente ed esclusivamente quello delle procedure attraverso le quali le innovazioni stesse sono state introdotte. Mi limiterò, pertanto, ad una mera indicazione degli articoli del regolamento coinvolti dalla riforma e delle materie oggetto degli articoli medesimi, con l'aggiunta di qualche, per altro contenuto, riferimento alla portata innovativa delle modifiche introdotte.

\* Conversazione tenuta il 10 marzo 1982, al 1° corso superiore di addestramento stenografi parlamentari presso la Scuola di formazione professionale della Camera dei deputati. Luciano Stramacci è Consigliere capo servizio della Camera dei deputati.

La riforma ha innanzitutto riguardato gli articoli 23 e 24 del regolamento, concernenti la programmazione dei lavori: si è sostituito al principio dell'unanimità, che condizionava la possibilità di addivenire ad un programma dei lavori parlamentari vincolante, il principio maggioritario e si è, conseguentemente, codificata la procedura attraverso la quale giungere all'approvazione del programma dei lavori (nuovo articolo 23) e del calendario di applicazione del programma (nuovo articolo 24), l'uno e l'altro vincolanti per l'Assemblea.

Altro articolo toccato dalla riforma è il 39, concernente la durata degli interventi nelle discussioni parlamentari: si è confermato il limite di 45 minuti per la discussione sulle linee generali, escludendo, però, la possibilità di deroghe a tempo indeterminato che l'articolo 39 prevedeva su impulso di un presidente di gruppo. Deroghe al limite di cui sopra sono previste anche nella nuova formulazione dell'articolo, ma esse operano o automaticamente allorché siano in discussione progetti di legge costituzionale o vertenti in materia elettorale o di delegazione legislativa, o per decisione del Presidente nel caso di progetti di legge riconosciuti di particolare importanza. In ogni caso, la deroga non può andare oltre il raddoppio del limite di 45 minuti previsto in linea generale.

La riforma ha inoltre riguardato l'articolo 85, concernente l'esame degli articoli e degli emendamenti: al sistema piuttosto complesso e dispersivo preesistente si è sostituito un sistema che unifica la discussione sul singolo articolo e sui relativi emendamenti, con possibilità di un solo intervento da parte del singolo deputato e per non oltre 30 minuti.

Da ultimo, con la riforma si è introdotto un articolo 96-*bis* che detta una procedura particolare per l'esame dei progetti di legge di conversione di decreti-legge.

E veniamo al tema oggetto della nostra conversazione: procedure di modifica del regolamento. Voi state seguendo un corso sistematico di diritto parlamentare e avrete certamente compiuto i necessari approfondimenti sulla natura giuridica del regolamento e sulla sua articolazione. Evito, pertanto, di soffermarmi su queste problematiche più di quanto non sia strettamente indispensabile ai fini della trattazione del nostro tema.

Mi limito a ricordare, innanzitutto, che il regolamento parlamentare trova il suo fondamento nell'articolo 64 della Costituzione, secondo il quale ciascuna delle due Camere adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei propri componenti. Con questa norma la

Costituzione sancisce l'autonomia regolamentare delle Camere, riservando a ciascuna di esse la facoltà di disciplinare con proprio atto l'organizzazione interna e lo svolgimento dei lavori. Ci troviamo, in definitiva, di fronte alla cosiddetta « riserva di regolamento » e cioè all'esplicita affermazione che nessun'altra fonte giuridica, al di fuori del regolamento parlamentare, può disciplinare la vita interna di ciascuna Camera, l'unico limite a questa autonomia essendo rappresentato dalla stessa Costituzione, là dove pone direttamente norme disciplinanti taluni aspetti dell'organizzazione e della vita interna delle due Camere, norme alle quali i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica non possono non uniformarsi.

Sempre in tema di regolamento parlamentare, vorrei inoltre ricordare come varia possa essere la natura giuridica delle singole norme in esso contenute. Vi sono norme ripetitive di disposizioni costituzionali di per sé direttamente operanti in quanto non richiedenti un'ulteriore disciplina, e vi sono norme interpretative di disposizioni costituzionali; vi sono norme attuative della Costituzione che disciplinano istituti che la Costituzione si limita a prevedere e che per divenire operanti necessitano di una normativa ben più ampia e dettagliata di quella dettata dalla Carta costituzionale, e vi sono norme totalmente nuove che prevedono e disciplinano istituti non contemplati nella Costituzione.

Ricordo da ultimo che l'attuale regolamento della Camera risale al 1971: fu precisamente il 18 febbraio di quell'anno che la Camera approvò a larghissima maggioranza il nuovo testo regolamentare, andando incontro ad una esigenza da tempo avvertita, e cioè di avere a disposizione un corpo organico di norme disciplinanti la vita interna e i lavori della Camera dei deputati, in sostituzione del vecchio regolamento, risalente al periodo prefascista, la cui organicità si era ampiamente affievolita in forza delle numerose modifiche, integrazioni ed aggiornamenti ad esso apportati nel tempo.

Per la discussione e l'approvazione del nuovo regolamento venne seguita la procedura prevista per l'*iter* legislativo. Altrettanto non si può affermare con certezza per l'unica modifica apportata al regolamento del 1971 prima dell'autunno 1981, e precisamente il 1° giugno 1978: si trattò di una modifica di ben modesta portata — l'introduzione di un comma aggiuntivo all'articolo 143 diretto a disciplinare l'emissione di pareri parlamentari richiesti, per obbligo di legge, dal Governo — sull'opportunità della quale si manifestò un'ampia convergenza di consensi, tanto che la relativa proposta della Giunta per il regolamento non formò oggetto di alcuna iniziativa emendativa.

E veniamo alle modifiche regolamentari dell'autunno 1981, relativamente alle quali si aprì una vicenda procedurale ben più complessa.

In proposito, sarei dell'avviso di indicare prima la procedura che si è seguita ed accertare, poi, se all'adozione di tale procedura — che sollevò tante critiche ed aspre reazioni — si sia giunti attraverso una rigorosa opera di interpretazione giuridica, come io onestamente ritengo, o non piuttosto ricorrendo a forzature interpretative imposte da uno stato di necessità sicuramente presente nella circostanza. A quest'ultimo proposito, è infatti da ricordare che sulle proposte di modifica regolamentare della Giunta per il regolamento vennero presentati oltre 56 mila — dico 56 mila! — emendamenti: si generò quindi una situazione particolarmente difficile e drammatica, tale da rendere quanto mai problematica l'eventualità di portare a compimento la progettata riforma regolamentare, sostenuta dalla grande maggioranza delle forze politiche presenti in Parlamento. Ora, il fatto incontestabile che la procedura seguita sia stata utile per il superamento dell'ostacolo dei 56 mila emendamenti non può e non deve autorizzare ad escludere aprioristicamente che la via procedurale prescelta sia il derivato di una interpretazione delle norme regolamentari condotta con rigorosi criteri di logica giuridica.

La procedura seguita si articola in più fasi. Innanzitutto la fase della predisposizione e della presentazione all'Assemblea delle proposte della Giunta per il regolamento, ai sensi del terzo comma dell'articolo 16 del regolamento; in secondo luogo, la fase della discussione generale, ai sensi delle norme contenute nel capo VIII del regolamento, norme — è bene ricordarlo — che riguardano tutti i possibili tipi di discussione parlamentare che non trovino nel regolamento stesso una procedura specifica e particolare; da ultimo, la fase dell'esame delle singole modifiche con relative votazioni. Per questa ultima fase — corrispondente a quella che nel procedimento legislativo riguarda l'esame e la votazione degli articoli e dei relativi emendamenti — venne applicata la seguente disciplina, quale si desume dalla lettura testuale della proposta avanzata dal Presidente, su conforme parere della Giunta per il regolamento, e approvata dall'Assemblea:

« Le iniziative di modifica delle proposte della Giunta, presentate dai deputati, sono sottoposte ad un regime giuridico diverso da quello previsto dagli articoli 85 e seguenti [cioè gli articoli che disciplinano la discussione degli articoli e degli emendamenti dei progetti di legge]. Esse sono esaminate dai relatori i quali, ciascuno per la materia di

sua competenza, indicano alla Giunta e, successivamente, all'Assemblea, i principi desumibili dal complesso delle iniziative fra loro collegate o quelle che possono essere valutate in modo autonomo. [In pratica, il relatore, di fronte alle iniziative emendative e a seguito dell'esame di esse, enuclea dei principi da considerarsi come possibili soluzioni alternative rispetto alla soluzione contenuta nella proposta originaria della Giunta e che si ritengono meritevoli di valutazione da parte dell'Assemblea in sede decisionale]. Sul complesso di tali punti si svolge in Assemblea — su ciascuna proposta della Giunta — un'unica discussione regolata dal capo VIII del regolamento. Al termine di tale discussione, se la Giunta insiste sul proprio testo, i punti sono posti in votazione. Se sono tutti respinti, si vota la proposta pura e semplice della Giunta, che per essere accolta deve ottenere il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. Se la Giunta, al termine della discussione come sopra descritta, ritiene di dover modificare la propria proposta, la presenta, eventualmente dopo una sospensione della seduta, in un nuovo testo che terrà conto delle indicazioni accolte; tale testo sarà votato senza ulteriori proposte di modifica, previo svolgimento delle dichiarazioni di voto. La stessa procedura [...] si applica nel caso in cui uno dei principi non accolti dalla Giunta sia approvato dall'Assemblea. In questo caso la Giunta presenterà un nuovo testo che dovrà tener conto della decisione dell'Assemblea e che naturalmente dovrà essere approvato dalla maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea stessa ».

Questo è il sistema seguito per la riforma del 1981. Vediamo ora come si è arrivati all'adozione di questa procedura, riallacciandoci alle fonti di diritto appropriate.

Abbiamo già visto che la Costituzione all'articolo 64, nel sancire la riserva di regolamento, si limita a disporre che ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei propri componenti. La Costituzione si limita, pertanto, a fissare il *quorum* necessario per l'adozione da parte di ciascuna Camera del proprio regolamento, intendendosi per adozione non soltanto l'introduzione di un nuovo regolamento organico che si sostituisca nel suo insieme al precedente, ma anche l'inserimento nel regolamento di singole norme modificative o integrative di quelle in vigore. Non vi è dubbio che si tratti di una norma di cospicuo rilievo sotto il profilo delle garanzie costituzionali; ma è anche una norma che, null'altro aggiungendo in mate-

ria di procedimento di riforma regolamentare, ben poco illumina ai fini dell'individuazione della procedura da seguire.

Nel silenzio, pertanto, della Costituzione, l'unica possibile fonte dalla quale attingere i necessari lumi resta il regolamento.

È l'articolo 16 del regolamento che tratta questa materia ed è da osservare subito che la tratta in modo molto contenuto, per non dire estremamente sommario.

L'articolo in questione disciplina innanzitutto la composizione della Giunta per il regolamento, precisando che di essa fanno parte dieci deputati nominati dal Presidente della Camera, che la presiede e che, « udito il parere della stessa Giunta, può integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività, tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari gruppi ». Fissa poi le competenze della Giunta, alla quale sono deferiti lo studio delle proposte relative al regolamento, i pareri sulle questioni di interpretazione del regolamento medesimo e la soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni; stabilisce, inoltre, che « la Giunta propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al regolamento che la esperienza dimostri necessarie », da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, precisando che la domanda di votazione nominale o per scrutinio segreto deve essere presentata prima dell'inizio della discussione da un presidente di gruppo o da dieci deputati. Sancisce da ultimo che le disposizioni modificative ed aggiuntive al regolamento devono essere pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*.

Analizzando l'articolo 16, occorre, innanzitutto, sottolineare la peculiarità della composizione della Giunta per il regolamento: di essa fa parte un limitato numero di deputati (che tale rimane anche nel caso della prevista integrazione: attualmente i membri sono 19 più il Presidente), con una rappresentatività conseguentemente non agganciata ad un rigido criterio proporzionale; la Giunta è presieduta dal Presidente della Camera; i suoi membri sono di nomina presidenziale: peculiarità riscontrabile soprattutto in riferimento alla composizione delle Commissioni permanenti, tale da rendere impossibile, quanto meno sotto questa ottica, qualsivoglia accostamento concettuale tra i due organi.

Per quanto riguarda le funzioni attribuite alla Giunta tralasciamo — perché non attinenti al tema — quella di formulare pareri sull'interpretazione delle norme regolamentari e quella di dirimere i conflitti di competenza tra le Commissioni, per concentrare la nostra at-

tenzione sulle due attribuzioni della Giunta direttamente coinvolgenti il procedimento di revisione regolamentare: « lo studio delle proposte relative al regolamento » e il potere di proporre « all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al regolamento che la esperienza dimostri necessarie ».

La dizione « studio delle proposte relative al regolamento » configura, innanzitutto, un potere di proposta in materia regolamentare, il cui esercizio si traduce nella presentazione di un progetto formale di modificazione al regolamento da parte di un deputato anche estraneo alla Giunta. Un potere di proposta vi è, quindi, anche in materia regolamentare concettualmente avvicicabile al potere di proposta legislativa, che per altro da quest'ultimo nettamente si differenzia, oltretutto per la natura della materia, per i destinatari sia attivi e sia passivi del potere in questione.

Diversità, innanzitutto, nella titolarità dell'esercizio del potere di proposta in materia regolamentare rispetto al potere di proposta legislativa: mentre quest'ultimo spetta, per disposizioni esplicite della Costituzione, a ciascun membro delle Camere, al Governo, a cinquantamila elettori, ai consigli regionali, al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il potere di proposta in materia regolamentare, per la particolare natura della materia, relativamente alla quale la Costituzione — come abbiamo già rilevato — sancisce la riserva di autonoma ed esclusiva autodisciplina a favore di ciascuna delle due Camere, può spettare esclusivamente ai membri delle due Camere: per quanto ci riguarda, ai soli deputati.

Ma diversità, al tempo stesso, nel destinatario passivo dell'esercizio del potere di proposta, diversità che emerge facilmente dal confronto di quanto l'articolo 16 dispone in materia di revisione regolamentare con le norme che il regolamento stesso detta (capo XVI) in materia di esame delle iniziative legislative da parte della Commissione in sede referente.

Riferendoci, per motivi di brevità, alle sole norme più significative disciplinanti la sede referente, possiamo sottolineare questi due punti:

1) il progetto di legge viene dal Presidente della Camera assegnato, con relativo annuncio in Assemblea, alla Commissione competente in sede referente e l'Assemblea può essere chiamata a pronunciarsi qualora un presidente di gruppo o dieci deputati proponano una diversa assegnazione (articolo 72);

2) l'esame del progetto di legge in sede referente deve concludersi entro il termine previsto dal regolamento (quattro mesi, ridotti alla metà nel caso di dichiarata urgenza) o assegnato dal Presidente, scaduto il quale il progetto di legge (salvo il caso di fissazione di un ulteriore termine) è iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea e discusso nel testo presentato dal proponente, su richiesta di quest'ultimo o di un presidente di gruppo o di dieci deputati (articolo 81).

Orbene, nessuna di queste due disposizioni trova il benché minimo riscontro negli enunciati dell'articolo 16 del regolamento, in applicazione del quale le proposte di modificazione al regolamento, dopo l'annuncio in Assemblea dell'avvenuta presentazione, vengono automaticamente trasmesse alla Giunta per il regolamento senza che si attivi alcuna procedura di assegnazione; né l'articolo 16 pone alcun termine per lo studio della proposta da parte della Giunta e ancor meno, di conseguenza, pone a disposizione dei parlamentari o dei gruppi alcuno strumento per portare in Assemblea una proposta di modifica del regolamento giacente ad oltranza presso la Giunta.

Dal confronto di queste due difformi discipline già si evince che destinataria passiva del potere di proposta in materia regolamentare è la Giunta e non l'Assemblea, la quale ultima è viceversa sicura destinataria passiva dell'esercizio del potere di proposta legislativa. Conclusione questa che trova piena e definitiva conferma nel terzo comma dell'articolo 16 del regolamento, là dove si attribuisce esplicitamente alla Giunta, e solamente alla Giunta, il potere di proporre all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte che l'esperienza dimostri necessarie.

In definitiva: un progetto di legge configura una proposta che il titolare del potere di iniziativa legislativa sottopone all'attenzione, alla valutazione e alle decisioni dell'Assemblea, previo esame preliminare da parte della Commissione in sede referente da concludersi entro limiti di tempo ben precisi, trascorsi i quali la proposta viene, su richiesta, iscritta, senza relazione della Commissione, all'ordine del giorno dell'Assemblea (e il discorso non cambia nella sostanza nei casi di esame di progetti di legge da parte di Commissioni in sede legislativa o redigente); un progetto di modifica al regolamento configura una proposta che il parlamentare sottopone allo « studio » della Giunta per il regolamento, che deciderà — se lo riterrà opportuno e comunque senza limiti di tempo — se farla propria o meno: nel primo caso la Giunta sottoporrà un proprio autonomo progetto

di modifica al regolamento alle decisioni dell'Assemblea, mentre nel secondo caso la proposta di iniziativa parlamentare concluderà irrimediabilmente il suo *iter* negli archivi della Giunta.

Due discipline diverse, quindi, per due atti che sono di natura giuridica diversa e di contenuto sostanziale diverso, pur essendo entrambi strumenti inquadrabili nel concetto di potere di iniziativa.

Un'altra considerazione è per altro da fare in riferimento al richiamato terzo comma dell'articolo 16, e cioè che il potere esclusivo di proporre all'Assemblea modificazioni al regolamento può essere esercitato dalla Giunta prescindendo dalla sussistenza o meno di progetti formali di revisione regolamentare presentati da uno o più deputati: la Giunta per il regolamento gode di un potere proprio ed esclusivo, esercitabile in assoluta discrezionalità ed autonomia, e nei confronti dell'Assemblea risulta essere l'unico titolare del potere di iniziativa in materia regolamentare.

Sia pure incidentalmente — e tenendo presente anche quest'ultima considerazione — converrà sottolineare come alla non accostabilità concettuale tra Giunta per il regolamento e Commissione permanente sotto l'ottica della composizione di questi due organi, già in precedenza rilevata, corrisponda un'altrettanto sostanziale impossibilità di accostamento tra i due organi stessi sotto l'ottica delle funzioni a ciascuno di essi dal regolamento attribuite.

Alla stregua delle considerazioni fatte, interpretative dell'articolo 16 del regolamento, possiamo agevolmente giungere alla conclusione che almeno in una prima fase, quella iniziale, del procedimento di revisione regolamentare non sono applicabili le norme che il regolamento detta per la fase iniziale del procedimento legislativo: la materia regolamentare, quanto meno per la prima fase del procedimento di revisione, è sottoposta, infatti, ad una disciplina particolare, agevolmente ricavabile da un'attenta lettura dell'articolo 16 del regolamento.

Esaminata così la fase preliminare del procedimento di revisione regolamentare, passiamo a considerare le ulteriori fasi che trovano la loro naturale sede nell'Assemblea, l'organo sovrano cui la Costituzione stessa, come abbiamo rilevato, attribuisce la titolarità della riserva di regolamento interno.

Una volta che il progetto di modificazioni al regolamento, predisposto e presentato dalla Giunta, figura all'ordine del giorno dell'Assemblea, si apre su di esso la discussione generale. Relativamente a questa fase, il regolamento non detta disposizioni particolari, specifi-

che per la materia regolamentare: ad essa dovranno, pertanto, applicarsi quelle norme procedurali contenute nel regolamento da considerarsi riferibili, e quindi applicabili, a tutte le discussioni che si svolgono in Assemblea, di qualsiasi natura e vertenti su qualsivoglia materia, per le quali il regolamento non detti norme procedurali di carattere e portata particolari. E precisamente le norme contenute nel capo VIII del regolamento, intitolato per l'appunto: « Della discussione ». Queste norme sono applicabili, oltreché alle discussioni sulle proposte di modificazioni al regolamento, alle discussioni sulle proposte di annullamento o decadenza formulate dalla Giunta delle elezioni e alle discussioni sulle domande di autorizzazione a procedere. Per la discussione sulle mozioni e per le discussioni sui progetti di legge, le norme in questione si applicano compatibilmente con quanto dispongono le norme di carattere particolare che il regolamento detta rispettivamente per queste due materie. Per le mozioni, per esempio, l'articolo 113 prevede il diritto alla replica del proponente, là dove l'articolo 43 (compreso nel capo VIII del regolamento) dispone espressamente che « ciascun deputato può parlare una sola volta nella stessa discussione ». Per i progetti di legge, la relativa discussione — denominata « discussione sulle linee generali » — è disciplinata da una serie di disposizioni contenute nel capo XVII, rientrante nella parte seconda del regolamento dedicata al « Procedimento legislativo »: in particolare, l'articolo 36 (compreso, appunto, nel capo VIII), che disciplina le iscrizioni a parlare, si applica esclusivamente nel caso di richiesto ampliamento della discussione sulle linee generali. Le norme del capo VIII non sono, viceversa, applicabili alle interpellanze e alle interrogazioni, in quanto specifiche disposizioni del regolamento disciplinano esaurientemente l'esame di tali documenti.

La discussione, quindi, delle proposte di modificazioni del regolamento è disciplinata dal capo VIII del regolamento con conseguente applicabilità alla stessa dei vari istituti e strumenti procedurali nel capo medesimo previsti: iscrizioni a parlare, ordine e tempi degli interventi, questione pregiudiziale e questione sospensiva, chiusura anticipata della discussione, questioni incidentali formali.

Per concludere su questa seconda fase del procedimento di revisione regolamentare, dobbiamo osservare che anche per essa si è al di fuori della normativa specifica disciplinante il procedimento legislativo: ad essa infatti si applica — ed è stata correttamente applicata in sede di riforma del regolamento dell'autunno 1981 — la normativa regolamentare comune ad ogni genere di discussione assem-

bleare che non trovi nel regolamento un'autonoma disciplina particolare. Il fatto, poi, che tale normativa si applichi anche al procedimento legislativo — o in quanto richiamata dalle norme regolamentari che specificatamente disciplinano questo procedimento o in quanto essa riguardi istituti o strumenti procedurali da queste ultime norme non disciplinati — non può certo autorizzare il benché minimo accostamento, anche per quanto riguarda questa seconda fase della discussione, tra procedimento di revisione regolamentare e procedimento legislativo.

E passiamo alla terza fase: quella dell'esame delle singole proposte di modifica del regolamento, concettualmente avvicinabile alla fase che nel procedimento legislativo si suole indicare come discussione degli articoli e dei relativi emendamenti.

È qui che il discorso si fa più complesso, sia perché si tratta della fase che più direttamente coinvolge il momento decisionale e sia perché nessuna esplicita disposizione regolamentare detta una benché minima disciplina procedurale al riguardo. Non a caso, è proprio su tale fase che nell'autunno 1981 sorsero i più accesi contrasti interpretativi che resero quanto mai difficoltoso, se non drammatico, il cammino della progettata riforma regolamentare.

Vediamo di chiarirci le idee.

Il regolamento, dunque, non detta in proposito una esplicita, specifica disciplina. Occorre, pertanto, approfondire l'esame dell'articolo 16, che abbiamo visto costituire l'unico articolo del regolamento che tratta il tema delle modifiche regolamentari.

L'articolo 16, come abbiamo osservato, costringe il potere di proposta del parlamentare negli angusti limiti della Giunta per il regolamento, essendo solo quest'ultima abilitata dallo stesso articolo 16 a proporre all'Assemblea modificazioni o aggiunte al regolamento. È esattamente da qui che sorge il problema se il ruolo particolare che il regolamento attribuisce alla Giunta e che — lo ripeto — si riflette sul potere di proposta del parlamentare, debba riflettersi o meno su quel potere del parlamentare che è generalmente considerato parte integrante o quanto meno espressione del più ampio concetto di potere di iniziativa, e cioè il potere o diritto di emendamento.

In proposito, è da rilevare, innanzitutto, che come il potere di proposta del parlamentare in materia regolamentare non è escluso od annullato dall'articolo 16, il quale delinea soltanto una diversa destinazione dell'esercizio del potere stesso, così il potere di emendamento non può ritenersi escluso od annullato dal medesimo articolo 16, tan-

to più che una tale esclusione limiterebbe il potere decisionale dell'Assemblea a tal punto da ridurlo ad una mera scelta, senza possibilità di altre alternative, tra l'approvare o il respingere le proposte della Giunta.

Non è che non vi siano atti sui quali l'Assemblea è chiamata ad esprimersi senza altra alternativa che non sia quella di approvare o respingere: ricordo, ad esempio, le proposte di annullamento di una elezione o di decadenza dal mandato parlamentare di competenza della Giunta delle elezioni, nonché le proposte di concessione o di diniego dell'autorizzazione a procedere in giudizio di competenza dell'apposita Giunta: si tratta, in questi casi, di atti inemendabili, che tali sono in quanto, per la loro particolare natura, sono estranei alla sfera di esercitabilità del potere di iniziativa del parlamentare, sia nella fase iniziale del loro procedimento in sede di Giunta competente e sia nelle successive fasi procedurali in sede di Assemblea. Nessun accostamento è pertanto operabile tra tali atti e gli strumenti di revisione regolamentare per i quali il potere di iniziativa parlamentare, come è operante — e l'abbiamo accertato — a monte del relativo procedimento, attraverso l'esercizio del potere di proposta, così è da considerarsi operante, attraverso l'esercizio del potere di emendamento, in sede di esame in Assemblea del progetto ad essa presentato dalla Giunta.

Ma è anche da considerare, per altro, che un potere di emendamento quale si configura per il procedimento legislativo, a termini delle norme contenute nel capo XVII del regolamento, che si ritenesse operante nella sua pienezza e con le stesse caratteristiche nel procedimento di revisione regolamentare, altererebbe sostanzialmente, fin quasi ad annullarlo, quel potere esclusivo di proporre all'Assemblea modificazioni o aggiunte al regolamento che l'articolo 16 attribuisce alla Giunta. L'Assemblea, infatti, si troverebbe di fronte, da un lato, alla proposta della Giunta, formulata e presentata a termini dell'articolo 16, e, dall'altro, ad una o più proposte alternative, avanzate, in forma di emendamenti, da singoli parlamentari direttamente in Assemblea e sulle quali la Giunta potrà tutt'al più esprimere preventivamente un mero parere. Due valutazioni concettuali diverse e due conseguenti procedure diverse verrebbero così a delinearci per l'esercizio di due poteri — potere di proposta e potere di emendamento — che, pur con caratteristiche diverse, si presentano della stessa natura giuridica, essendo entrambi riconducibili nella definizione di diritto o potere di iniziativa.

Si deve allora, a mio avviso, individuare per questa fase — la più delicata — del procedimento di revisione regolamentare un sistema procedurale che assicuri al potere di emendamento — che, ripeto, è ineliminabile — una disciplina che non contraddica i principi stabiliti dall'articolo 16.

Un sistema di tal genere ritengo che sia stato bene individuato nell'autunno 1981, con l'adozione della procedura che vi ho in precedenza esposto. La procedura seguita, infatti, fa salvi al tempo stesso il potere di emendamento dei parlamentari e il potere esclusivo della Giunta di proposta all'Assemblea, facendo al tempo stesso salva la sovranità decisionale dell'Assemblea.

Fa salvo il potere di emendamento, in quanto i parlamentari possono presentare proposte emendative delle modifiche al regolamento predisposte dalla Giunta, proposte emendative che vengono esaminate dal relatore, che indica alla Giunta prima e all'Assemblea poi i principi desumibili dal complesso degli emendamenti o dai singoli emendamenti autonomi, da considerare in alternativa alle soluzioni prospettate nella proposta originaria della Giunta.

Fa salvo, al tempo stesso, il potere di presentare all'Assemblea proposte di modificazioni al regolamento, esplicitamente attribuito dal regolamento, e, in esclusiva, alla Giunta, la quale opera un adeguato esame selettivo delle proposte emendative di iniziativa di parlamentari — non diversamente da quanto si opera in sede di Giunta con lo « studio » delle proposte modificative del regolamento ad essa presentate da parlamentari — per poi sottoporre all'Assemblea le soluzioni emergenti dalle proposte emendative presentate ritenute passibili di valutazione e di considerazione in sede decisionale, in alternativa alle soluzioni formulate dalla Giunta con il progetto originario di modificazioni al regolamento.

Fa salvo, in terzo luogo, il potere decisionale dell'Assemblea, la quale, prima di esprimersi sulla proposta della Giunta, si esprime sui principi desunti dagli emendamenti, previa discussione degli stessi, riferiti a ciascuna proposta della Giunta, secondo le norme del capo VIII del regolamento; e in caso di accoglimento di uno o più principi da parte dell'Assemblea, la Giunta è tenuta a presentare un nuovo testo che dovrà tener conto delle decisioni adottate dall'Assemblea, nuovo testo che verrà poi sottoposto al voto di quest'ultima per essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea stessa. In definitiva, l'Assemblea è pienamente sovrana di decidere tra la proposta della Giunta ed i principi, ricavati dagli emenda-

menti presentati, che la Giunta stessa ha sottoposto ad essa come possibili soluzioni alternative.

Da quanto detto, sembra a me risultare che anche questa terza fase del procedimento di revisione regolamentare abbia trovato, nel sistema applicato nel 1981, una disciplina adeguata e alla particolare natura e alla particolare delicatezza della materia, da trattarsi con le dovute cautele e assicurando le doverose garanzie; disciplina che presenta non pochi caratteri di originalità rispetto a quella dettagliatamente prevista dal regolamento per il procedimento legislativo, in perfetta linea, per altro, con le caratteristiche, altrettanto originali, della normativa applicata alle altre precedenti fasi del procedimento in questione, relativamente alle quali nessuna obiezione di fondo è stata sollevata.

Il tutto potrà piacere o non piacere, ma sembra a me estremamente difficile che possa contestarsi la concatenazione logica tra le varie fasi della procedura seguita, derivante da una approfondita e rigorosa interpretazione dell'articolo 16, dell'unico articolo, cioè, del regolamento che tratta la materia delle modifiche regolamentari, sia pure — è vero — in termini estremamente contenuti e sommari. E quando, a mio avviso, una materia specifica, di natura e dalle caratteristiche del tutto particolari, trova riferimento, sia pure apparentemente poco esauriente, in una norma, è questa norma che va esaminata e approfondita al fine di accertarne l'effettiva e piena portata dispositiva, anziché prendere frettolosamente atto della presunta inadeguatezza della stessa ed avventurarsi con decisione per il cammino irto sempre di difficoltà delle analogie. E se l'esame approfondito della norma che tratta la materia da disciplinare proceduralmente conduce a risultati interpretativi convincenti sul piano della logica giuridica e applicabili sul piano operativo, è quella norma e soltanto quella norma che va applicata, anche nel caso in cui l'applicazione di essa contraddicesse prassi preesistenti di diverso indirizzo.

A quest'ultimo proposito è bene precisare che una prassi nel senso dell'applicazione della disciplina del procedimento legislativo al procedimento di revisione regolamentare in effetti non esiste. È ben vero che il nuovo regolamento del 1971 è stato adottato applicando, in sede di esame dell'articolato, le norme sul procedimento legislativo, ma è anche vero che — a parte il dato meramente formale che quella discussione si svolse vigendo, ovviamente, il precedente regolamento — nella circostanza si trattava di esaminare un testo di ben 150 articoli, a fronte dei quali sembrò più agevole applicare l'ampiamente collaudata disciplina propria del procedimento legislativo. In ogni caso, vigendo

il nuovo regolamento, si è avuto — come abbiamo ricordato all'inizio — un solo caso di modifica regolamentare precedentemente all'autunno 1981: precisamente quella operatasi nel giugno 1978 con l'introduzione nel regolamento di un comma aggiuntivo all'articolo 143 e in quella occasione — è bene ripeterlo — non si registrò alcuna iniziativa emendativa nei confronti della proposta dalla Giunta sottoposta all'esame dell'Assemblea e, conseguentemente, ultimata la discussione generale si passò direttamente al voto finale sulla proposta stessa.

In verità, anche estendendo la ricerca di precedenti al periodo antecedente il 1971 — e la Giunta per il regolamento nell'autunno 1981 ha operato in tal senso — non emergono dati atti a confortare la tesi dell'esistenza di una prassi in materia di revisione regolamentare. E di questo risultato opportunamente si fece portavoce il Presidente Nilde Iotti — alla quale si deve doverosamente dare atto della fermezza, dell'equilibrio e del coraggio dimostrati nel corso della recente vicenda regolamentare — in Aula nella seduta del 4 novembre 1981, con queste testuali parole: « La Giunta è [...] arrivata alla conclusione che non emergono, da quell'esame, indicazioni univoche, se non sotto un profilo, e cioè che si è andati, di volta in volta, ad applicazioni non contestate di procedure concordate. Questo è il punto che è emerso dallo studio dei precedenti ».

A chiusura di questa conversazione, penso di poter prendere le mosse proprio da quest'ultima puntualizzazione per esprimere l'auspicio che la Giunta per il regolamento giunga a formalizzare quanto prima la procedura seguita nel novembre 1981, predisponendo apposite norme integrative dell'articolo 16 del regolamento, da sottoporre all'esame e all'approvazione dell'Assemblea: quella delle modificazioni al regolamento è, infatti, materia troppo delicata per essere ulteriormente lasciata carente di un'organica disciplina procedurale consacrata in esplicite e specifiche disposizioni regolamentari. E penso che in Assemblea si realizzerebbe in proposito un'ampia convergenza di adesioni e comunque il relativo dibattito si svilupperebbe in termini di obiettivo e sereno confronto dialettico, ben diversi da quei toni accesi che contraddistinsero il dibattito procedurale dell'autunno 1981.

In tale occasione si potrebbe anche eliminare la contraddizione a mio avviso emergente dal quarto comma dell'articolo 16, là dove, dopo avere confermato che le modificazioni al regolamento vanno adottate a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea, aggiunge che la richiesta di votazione nominale o per scrutinio segreto deve essere presentata, da un presidente di gruppo o da dieci deputati, prima

dell'inizio della discussione: non vi è dubbio, infatti, che in caso di difetto di tale richiesta, non essendovi altri sistemi di votazione diversi dall'appello nominale e dallo scrutinio segreto che permettano di accertare il conseguimento del *quorum* richiesto, si verrebbero ad introdurre nuove norme regolamentari senza la garanzia del voto favorevole della maggioranza assoluta dei deputati, garanzia imposta, prima ancora che dall'articolo 16 del regolamento, dalla Costituzione.