1203

INFORMAZIONE E CRITICA LEGISLATIVA

CAMERA DEI DEPUTATI
25 MAR 1998
BIBLIOTECA

il

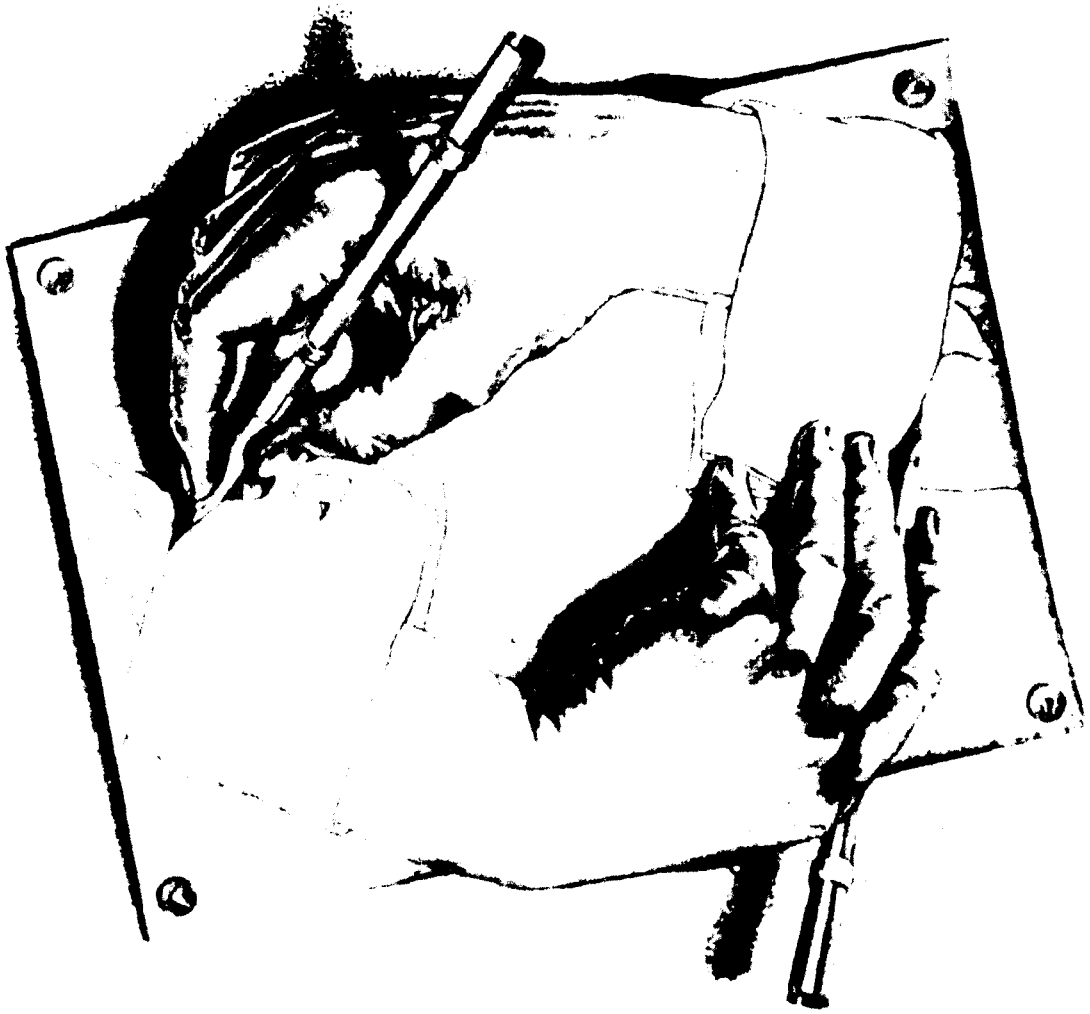
ATTUALITÀ LEGISLATIVA

DOSSIER E INCHIESTE

NOVITÀ EDITORIALI

FORMAZIONE E DRAFTING

DIRITTO ED ECONOMIA



Le modifiche al regolamento della Camera dei deputati

di ADRIANO SOI

Il 1° gennaio 1998 sono entrate in vigore le nuove norme che disciplinano lo svolgimento dei lavori delle Commissioni e dell'Assemblea di Montecitorio. La riforma prevede una vasta riorganizzazione del procedimento legislativo, nel cui ambito vengono introdotti nuovi strumenti volti al miglioramento della qualità delle leggi che dovrà essere verificata da un apposito Comitato.

Con l'inizio del nuovo anno sono entrate in vigore le modifiche al regolamento della Camera approvate nello scorso mese di settembre. Si tratta di un sostanziosa "novella", di un pacchetto di norme procedurali destinate a incidere profondamente su questioni di grande rilievo politico. Nel contempo, poiché le modifiche presentano anche aspetti di notevole complessità tecnica, è lecito ipotizzare che il loro innesto nel regolamento vigente possa comportare difficoltà non indifferenti sul piano dell'interpretazione, specialmente nella fase di prima applicazione.

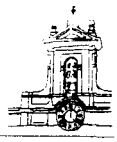
Le nuove norme riguardano le interrogazioni a risposta immediata, le interpellanze urgenti e l'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo, la costituzione di componenti politiche nel gruppo misto, le sanzioni per l'assenza dei deputati dai lavori parlamentari e, soprattutto, un nuovo metodo di programmazione dei lavori parlamentari e la conseguente riorganizzazione del procedimento legislativo.

Questi ultimi due aspetti sono strettamente legati e determinano, sulla carta, una sorta di piccola rivoluzione, sia nella fase di Commissione che in quella d'Assemblea. Citiamo qui, a titolo di esempio le importanti limitazioni alla possibilità di emendare i progetti di legge e l'introduzione di strumenti per migliorare la qualità delle leggi, con la costituzione di un nuovo Comitato *ad hoc*, il Comitato per la legislazione che, come vedremo meglio più avanti, presen-

ta singolari caratteristiche di novità, prima tra tutte quella della presidenza "a rotazione", anziché elettiva, un istituto certamente più familiare agli studiosi di diritto internazionale che a quelli di procedure parlamentari.
Cercheremo ora di delineare quelli che, a prima lettura, appaiono i tratti salienti della nuova disciplina della programmazione dei lavori e dell'attività legislativa.

LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

La novità di maggiore significato politico è, senza dubbio, il nuovo regime di programmazione dei lavori delle Commissioni e dell'Assemblea, che dovrebbe consentire di stabilire con sufficiente certezza i tempi di esame delle iniziative legislative e, nel contempo, garantire alle opposizioni lo spazio necessario per illustrare e sottoporre al voto le proprie proposte. Si tratta, con tutta evidenza, di propositi ambiziosi, non troppo lontani dalla classica "quadratura del cerchio".
In base al nuovo articolo 23, il programma dei lavori dell'Assemblea viene deliberato dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo per un periodo non superiore a tre mesi e non inferiore a due. A questo limite minimo, in precedenza non previsto, si affianca l'altra innovazione consistente nell'aggiornamento del programma almeno una volta al mese, che consente di tenere "dell'effettivo svolgimento dell'istruttoria legislativa nelle Commissioni".
L'aggancio stretto e concreto tra i lavori dell'Assemblea e quelli delle Commissioni rappresenta un aspetto fondamentale, che verificheremo più dettagliatamente in sede di analisi della nuova disciplina dell'istruttoria legislativa in Commissione. Dobbiamo anche sottolineare sin d'ora come, in un regime che si presenta tendenzialmente molto più severo e stringente per quanto concerne i tempi di esame dei provvedimenti inclusi nel programma, la principale eccezione e, dunque, la più consistente possibilità che i tempi stessi subiscano un rallentamento, sia legata all'ipotesi che il Governo non fornisca, nei termini assegnatigli, gli elementi di conoscenza e i dati tecnici nei quali il nuovo regolamento individua la base indispensabile per migliorare la qualità delle leggi.
Quello appena accennato potrebbe essere uno dei terreni di sviluppo della nuova dialettica tra governo, maggioranza ed opposizioni che, nei suoi aspetti più generali, è possibile intravedere leggendo le nuove regole sul procedimento di preparazione della Conferenza dei presidenti di Gruppo, chiamata a deliberare il programma o ad aggiornarlo.
Nella precedente formulazione, i commi 2, 3 e 4 dell'articolo 23 affidavano al Presidente della Camera un ruolo primario della predisposizione del programma, mentre quello del Governo e dei Gruppi rimaneva piuttosto in ombra. È sufficiente ricordare che il Governo veniva informato dal Presidente della riunione al solo fine di farvi intervenire un proprio rappresentante, mentre il programma era predisposto "sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi".
Le nuove norme prevedono ora espressamente, in un quadro di accentuata formalizzazione del procedimento istruttorio, che il Governo comunichi al Presidente della Camera e ai Presidenti dei Gruppi «le proprie indicazioni, in ordine di priorità, almeno due giorni prima della data di convocazione della Conferenza". D'al-



tro canto, ad ogni Gruppo è consentito di trasmettere le proprie proposte, entro lo stesso termine, al Governo, al Presidente della Camera e agli altri Gruppi.
Nel nuovo sistema, in coerenza con la logica del regime maggioritario, il Governo è chiamato ad assumersi con chiarezza le proprie responsabilità ed a comunicare a tutti i suoi interlocutori politico-istituzionali, sia di maggioranza che di opposizione, le proprie scelte relative alla formazione dell'agenda politica per il trimestre successivo. Di particolare rilievo sembra la disposizione che impone all'Esecutivo di precisare anche l'ordine di priorità delle proprie indicazioni e di comunicarle con almeno due giorni di anticipo: dalla puntuale osservanza di tali obblighi dipenderà, in larga misura, il buon funzionamento del nuovo modello procedurale, poiché solamente in tal caso i Gruppi parlamentari potranno effettivamente affrontare la discussione sul programma sulla base di una sufficiente informazione circa i principali profili politici delle varie questioni sottoposte al loro esame.
A differenza di quanto avveniva con le vecchie norme, la dinamica del procedimento che prepara la decisione sul programma dovrebbe ora registrare una riduzione del ruolo del Presidente della Camera e risultare affidata soprattutto al gioco dei rapporti tra Governo e Gruppi parlamentari.
Il fondamento di questa previsione risulta più chiaro quando si consideri che l'approvazione del programma deve avvenire, in base alle nuove regole, non più all'unanimità, come era previsto dal vecchio impianto regolamentare consociativo, bensì con il consenso dei Presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera (è possibile ipotizzare che possa qui porsi un problema applicativo non irrilevante, legato al computo delle componenti interne del Gruppo misto). Il Presidente della Camera riserva comunque una quota del tempo agli argomenti indicati dai Gruppi che non hanno votato il programma, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi.
Qualora la soglia dei tre quarti non venga raggiunta, il programma viene definito dal Presidente della Camera, così come avveniva in precedenza quando mancava l'unanimità. Pertanto, sulla carta esiste ora la possibilità che il Governo concordi il programma non più con tutta l'opposizione, bensì solamente con alcuni Gruppi di essa. Ciò conferisce alla fase preparatoria della Conferenza dei presidenti di Gruppo un'importanza che, almeno in teoria, può risultare molto maggiore rispetto al passato, soprattutto a quello più recente.
Dal 1994, infatti, con l'entrata in vigore della nuova legislazione elettorale maggioritaria e l'avvio del processo di bipolarizzazione del sistema politico, è risultato sempre meno facile raggiungere l'accordo tra maggioranza e opposizione su uno schema di programma. Ciò ha progressivamente ridotto, fin quasi ad annullarlo, il rilievo politico dell'istruttoria della decisione sul programma dei lavori, giacché la percezione anticipata della impossibilità di raggiungere l'intesa unanime ha via via conferito al Presidente della Camera un ruolo sempre più preponderante.
D'altro canto, nello stesso periodo ed a seguito dell'evoluzione del sistema politico appena ricordata, questa figura istituzionale ha notevolmente mutato la propria connotazione. Eletti da una mag-

gioranza sostanzialmente coincidente con quella di Governo, i due ultimi Presidenti hanno infatti assunto, per questo aspetto, un profilo tipico dei presidenti di assemblea dell'ordinamento britannico, i quali sono peraltro privi dei significativi poteri che il Presidente della Camera ha esercitato in passato - forte di un'elezione spesso suffragata da maggioranze molto larghe - e sostanzialmente esercita ancor oggi, nella nuova situazione politico-istituzionale, in cui quelle maggioranze sono venute meno. Si tratterà ora di vedere se, e in quali circostanze, il Governo opterà per concordare il programma direttamente con questo o quel gruppo di opposizione, oppure se, al contrario, l'Esecutivo preferirà marcare nettamente le distanze nei confronti delle minoranze, affidando la gestione parlamentare delle proprie priorità programmatiche al Presidente della Camera, il cui ruolo-chiave rimarrebbe in tal caso inalterato. Se si avverasse questa seconda ipotesi, nell'esercizio del potere presidenziale di programmare i lavori della Camera dovranno trovare il necessario, non facile equilibrio la funzione di garanzia – tipica di un organo *super partes* e riconfermata dalle norme che affidano al Presidente la definizione degli spazi di tempo riservati alle opposizioni – e quella propria di uno *speaker* dotato di poteri tali da farne, in realtà, il vero motore della realizzazione del programma legislativo del Governo.

Tornando all'analisi delle norme, osserviamo che in base al comma 4 del nuovo articolo 23, il programma deve contenere "l'elenco degli argomenti che la Camera intende esaminare, con l'indicazione dell'ordine di priorità e del periodo nel quale se ne prevede l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea. Tale indicazione è formulata in modo da garantire tempi congrui per l'esame in rapporto al tempo disponibile e alla complessità degli argomenti." L'intento evidente di queste disposizioni è quello di fare del programma uno strumento operativo di governo dei tempi parlamentari, a differenza di quanto avveniva con il vecchio regolamento, nel quale il programma stesso era poco più di un generico "elenco di cose da fare", inidoneo ad incidere sull'andamento dei lavori delle Commissioni e tale, in realtà, da lasciare la Camera priva di una programmazione politica del proprio lavoro. In quelle condizioni, il campo era tenuto da episodiche e, spesso, estemporanee decisioni sul calendario, relative a periodi di tempo troppo brevi, ed è stato purtroppo facile giungere all'uso strumentale e distorto di alcuni istituti, come quello della calendarizzazione solo formale dei progetti di legge, sostanzialmente volta all'unico fine di poterne contingentare i tempi di discussione in occasione della seconda iscrizione in calendario. A ciò si aggiungeva, sempre più spesso negli ultimi anni, l'iscrizione in calendario di provvedimenti sui quali le Commissioni non avevano completato il proprio lavoro istruttorio o l'avevano svolto in modo insufficiente: si capovolgeva così l'ordine logico del procedimento di decisione legislativa, che dovrebbe naturalmente partire dalla inclusione del provvedimento nel programma, per poi passare attraverso l'*iter* in Commissione e, solo dopo la conclusione di questo, dovrebbe condurre alla calendarizzazione e alla discussione in Assemblea.

È questa, invece, l'impostazione del nuovo schema procedurale, come è confermato anche dal successivo comma 5 dell'articolo 23, a norma del quale l'inserimento e la collocazione dei progetti di

legge nel programma devono avvenire "in modo tale da assicurare che la discussione in Assemblea abbia inizio solo quando sia decorso il termine di due mesi - o di un mese, in caso di dichiarazione di urgenza - previsto dall'articolo 81 per la presentazione della relazione all'Assemblea" (sono possibili deroghe per i casi in cui vi sia accordo unanime della Conferenza dei presidenti di Gruppo, per i progetti di cui le Commissioni abbiano concluso l'esame, per quelli già approvati dalla Camera e modificati dal Senato, per le proposte di revisione costituzionale e per le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica).

L'articolo 25, estendendo alla predisposizione dei programmi e dei calendari delle Commissioni l'applicazione delle stesse modalità procedurali previste per quelli dell'Assemblea, completa e «chiude» il sistema. Rilevanti appaiono, in particolare, la disposizione che obbliga le Commissioni a riservare "tempi adeguati" all'esame dei progetti inclusi nel programma e nel calendario e quella, ancor più vincolante, in base alla quale "i progetti di legge inclusi nel programma dei lavori dell'Assemblea sono iscritti al primo punto dell'ordine del giorno della Commissione, in sede referente, nella prima seduta compresa nel calendario dei lavori della Commissione stessa, predisposto dopo la comunicazione all'Assemblea del programma formato ai sensi dell'articolo 23". Ecco dunque disegnati i concreti meccanismi di raccordo stretto tra il programma dell'Assemblea e le agende delle Commissioni di cui dicevamo in apertura del nostro discorso.

Tutte le norme appena richiamate sembrano concorrere a costruire un sistema che, se applicato con rigore, dovrebbe effettivamente assicurare una maggiore speditezza dei lavori parlamentari e, nel contempo, garantire un sufficiente approfondimento delle questioni. Decisiva appare, a questo proposito, l'interpretazione che verrà data, nella predisposizione concreta dei programmi e dei calendari, alla nozione di "tempi congrui" per l'esame dei provvedimenti, sia in Commissione che in Assemblea, «in rapporto al tempo disponibile ed alla complessità degli argomenti».

Abbiamo già visto che, non registrandosi la maggioranza dei tre quarti in seno alla conferenza dei presidenti di Gruppo, il programma è predisposto dal Presidente, che deve strutturarlo nel rispetto dei criteri prima illustrati. In particolare, deve essere comunque riservato alle proposte dei gruppi dell'opposizione un quinto degli argomenti da trattare o, in alternativa, del tempo disponibile nel periodo considerato. Vi è dunque uno "spazio minimo garantito" per gli argomenti promossi dai Gruppi dell'opposizione, che saranno pertanto chiamati a svolgere un ruolo non più solamente di interdizione e di contrasto nei confronti delle iniziative governative, ma potranno anche impegnarsi nella presentazione di progetti concreti, che avranno modo di illustrare e sostenere sia in Commissione che in Aula.

Il programma - sul quale l'Assemblea può svolgere una limitata discussione, così come avveniva anche in precedenza - determina la ripartizione dei tempi di lavoro dell'Assemblea e delle Commissioni per il periodo considerato, prevedendo comunque per ogni mese - ad eccezione del periodo riservato alla sessione di bilancio - una settimana di sospensione dei lavori.

I disegni di legge finanziaria e di bilancio, i progetti di legge collegati da esaminare durante la sessione di bilancio, il di-

segno di legge comunitaria e gli atti dovuti diversi dalla conversione in legge dei decreti-legge sono inseriti nel programma e iscritti all'ordine del giorno al di fuori dei criteri ora visti. Da queste disposizioni è possibile dedurre che i progetti di legge collegati che non siano stati discussi nel corso della sessione di bilancio rientrano nelle regole generali della nuova programmazione.

Le regole sin qui illustrate trovano una importante integrazione nella nuova disciplina della dichiarazione d'urgenza, un istituto sino ad ora poco più che formale.

In base al nuovo testo degli articoli 69 e 81, la dichiarazione d'urgenza potrà ora essere adottata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo, con la stessa maggioranza dei tre quarti prevista dalle norme sul programma e sul calendario dei lavori. In mancanza di tale *quorum*, la richiesta verrà sottoposta all'esame dell'Assemblea in conseguenza dell'avvenuto inserimento nel programma del progetto cui essa si riferisce. L'Assemblea delibererà a scrutinio palese, come avviene attualmente, ma non più per alzata di mano, bensì mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi (a differenza del precedente testo dell'articolo 69, che circoscriveva espressamente la discussione a due interventi, uno a favore e uno contro, più quello eventuale del Governo, il nuovo nulla dice al riguardo e la questione sembra pertanto aperta a diverse soluzioni).

La dichiarazione d'urgenza dimezza, come già detto, il termine per l'esame in Commissione di un progetto di legge, riducendolo da due mesi ad uno. Ne consegue che la durata complessiva dell'*iter* di un provvedimento, dal momento in cui inizia il suo esame in sede referente a quello del voto finale in Assemblea, può essere abbreviata sino ad un minimo di un mese più il tempo necessario per la discussione in Assemblea che, tranne eccezioni, non dovrebbe superare le tre settimane del calendario in cui il progetto viene inserito. L'obiettivo delle nuove norme sul contingentamento e sulla limitazione degli emendamenti è, infatti, proprio quello di impedire l'inosservanza dei termini di calendarizzazione.

Il nuovo regime della dichiarazione d'urgenza dovrebbe dunque creare quella corsia preferenziale per i progetti di legge ordinaria di cui si parla da anni come di una vera e propria *araba fenice* e, aspetto tutt'altro che secondario, dovrebbe disincentivare il Governo dal ricorrere con eccessiva frequenza alla decretazione d'urgenza (per inciso si deve qui notare che nel periodo a cavallo tra la fine del 1997 e l'inizio di quest'anno si è rilevato un sensibile aumento dei decreti-legge all'esame del Parlamento che, nel momento in cui scriviamo queste note, assommano a nove. La cifra è certamente bassa se confrontata ai vertiginosi picchi registrati in passato, ma testimonia una tendenza in aumento rispetto al sostanziale azzeramento registratosi dopo la sentenza della Corte costituzionale che ha sanzionato la reiterazione dei provvedimenti d'urgenza non convertiti).

Per ciascun programma trimestrale non potranno comunque aversi più di cinque dichiarazioni di urgenza (ridotte a tre se il programma copre solamente un bimestre). A questo limite, posto evidentemente a garanzia dell'approfondimento delle questioni politicamente più delicate o tecnicamente più complesse, si aggiunge l'altro, costituito dal divieto di applicazione dell'istituto ai progetti di legge

costituzionale e a quelli che il Presidente della Camera abbia stabilito di considerare, su richiesta di un Gruppo parlamentare, come "riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione". L'evidente margine di discrezionalità insito in questa scelta, e la possibilità che la richiesta venga avanzata da un Gruppo di opposizione nei confronti di un progetto di legge considerato prioritario dal Governo, non fanno che confermare tutta la delicatezza di questa, come di altre decisioni rimesse ad un Presidente della Camera che, nell'attuale fase politico-istituzionale, viene eletto dalla maggioranza di Governo ed è chiamato a svolgere, addirittura in misura maggiore rispetto al passato, funzioni di garanzia a tutela di tutti i Gruppi oltre che, più in generale, di ogni parlamentare. Non si tratta, evidentemente, di una «missione impossibile» ma, certamente, di un compito estremamente impegnativo. Anche dalla concreta applicazione di quest'ultima norma, se vi sarà, potranno dunque trarsi elementi di valutazione circa l'effettiva possibilità di collocare ancora *super partes* una delle figure del nostro ordinamento costituzionale sulla quale, come si è prima rilevato, più diretto e consistente è stato l'effetto provocato dal nuovo sistema elettorale maggioritario.

IL CALENDARIO

Dopo aver stabilito il programma, la Conferenza dei presidenti di Gruppo ne definisce le modalità e i tempi di applicazione mediante l'adozione del calendario, la cui durata è tassativamente stabilita in tre settimane (con il vecchio sistema questo periodo rappresentava un limite massimo, essendo possibile anche l'adozione di calendari per una sola settimana, ciò che, come si è prima ricordato, è avvenuto piuttosto spesso in questa legislatura).

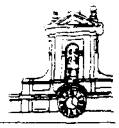
La procedura preparatoria differisce da quella stabilita che precede l'approvazione del programma solo per il termine dato al Governo per far conoscere le proprie proposte, termine che in questo caso è di ventiquattro ore di anticipo. In particolare, sono identiche le condizioni per l'approvazione: maggioranza pari ai tre quarti dei componenti della Camera, con riserva di una quota del tempo ai gruppi dissenzienti, ovvero, qualora non si registri la maggioranza dei tre quarti, predisposizione del calendario ad opera del Presidente della Camera, con riserva a favore dei Gruppi dell'opposizione di un quinto degli argomenti o del tempo disponibile. Tali argomenti, se diversi dai progetti di legge, sono "di norma" collocati al primo punto dell'ordine del giorno.

Al pari di quanto avviene per il programma, sono inseriti in calendario al di fuori dei criteri predetti i disegni di legge finanziaria e di bilancio, e i progetti di legge collegati da esaminare durante la sessione di bilancio, il disegno di legge comunitaria e gli «atti dovuti» diversi dalla conversione in legge dei decreti-legge. Ai fini del calcolo delle «quote di garanzia» non si tiene conto del tempo necessario non solamente per l'esame dei provvedimenti appena elencati ma anche dei disegni di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, dei progetti di legge di iniziativa popolare, dello svolgimento di interpellanze e interrogazioni, dell'esame delle proposte formulate dalla Giunta delle elezioni e delle delibera-

zioni adottate ai sensi degli articoli 68 e 96 della Costituzione.
Particolare attenzione merita il divieto di destinare all'esame dei decreti-legge più della metà del tempo complessivamente disponibile. Si tratta di una norma critica, che avrebbe probabilmente potuto prevedere un limite più severo. Sarà opportuno verificarne attentamente l'effettiva applicazione, che andrà comunque contemperata con quella dell'altra norma, di carattere generale, sulla "congruità" del tempo destinato alla discussione delle singole iniziative legislative, soprattutto in rapporto alla loro complessità, per evitare eventuali abusi da parte del Governo nel ricorso alla decretazione d'urgenza. A questo proposito, è comunque da tenere presente che la discussione dei decreti non sarà interessata dal nuovo regime di contingentamento, ma solamente da quello di ridotta emendabilità stabilito, in via generale, dagli articoli 85 e 85-bis (cfr. art. 154). D'altro canto, viene abolito il controllo di costituzionalità previsto dall'articolo 96 *bis*, rivelatosi scarsamente incisivo sino quasi a banalizzarsi in una applicazione di pura *routine*; al suo posto vi sarà ora la possibilità di proporre, entro cinque giorni dall'annunzio del provvedimento in Assemblea, una questione pregiudiziale.

IL CONTINGENTAMENTO DEI TEMPI IN ASSEMBLEA

Un'altra novità di grande rilievo è il nuovo regime del contingentamento dei tempi di discussione dei provvedimenti sottoposti all'esame dell'Assemblea, che viene ora applicato sin dalla prima iscrizione in calendario e con riferimento a tutte le fasi dell'esame. Faranno comunque eccezione i progetti di legge costituzionale e quelli vertenti prevalentemente su materie per le quali può essere chiesto lo scrutinio segreto. A tali provvedimenti le nuove norme si applicheranno solamente su deliberazione unanime della Conferenza dei presidenti di Gruppo ovvero, sulla falsariga di quanto è previsto dalle norme vigenti, nel caso in cui la discussione non riesca a concludersi e il progetto debba essere iscritto nel calendario successivo. Inoltre, a richiesta di un Gruppo parlamentare, il Presidente della Camera può escludere dal contingentamento quegli stessi progetti "riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferiti ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione" per i quali, sul medesimo presupposto costituito dalla decisione presidenziale, può essere esclusa la procedura d'urgenza.
Fatte salve le eccezioni appena elencate, la Conferenza dei presidenti di Gruppo, ancora una volta a maggioranza dei tre quarti, determina il tempo complessivamente disponibile per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario, in rapporto alla complessità di ciascuno di essi. Detratti i tempi per gli interventi dei relatori (stabiliti distintamente per quello di maggioranza e per gli eventuali relatori di minoranza, ai quali spetta complessivamente un tempo che deve essere pari ad almeno un terzo di quello assegnato al relatore di maggioranza e viene ripartito in proporzione alla consistenza dei Gruppi di appartenenza dei relatori medesimi) del Governo e dei deputati del Gruppo misto, nonché quelli per lo svolgimento di richiami al regolamento e delle operazioni materiali di voto, la Conferenza provvede quindi a ripartire fra i Gruppi, per una parte in misura eguale e per l'al-



tra in misura proporzionale alla consistenza degli stessi, i quattro quinti del tempo complessivamente disponibile per le diverse fasi di esame. Il tempo rimanente è riservato, nella misura stabilita dal Presidente della Camera, agli interventi dei deputati che chiedano di parlare a titolo personale. Per la discussione dei disegni di legge d'iniziativa del Governo, la Conferenza dei presidenti di Gruppo assegna ai Gruppi di opposizione un tempo maggiore di quello attribuito ai Gruppi della maggioranza. Il tempo spettante a ciascun Gruppo non può comunque essere inferiore ai trenta minuti, a meno che non si discutano disegni di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.
Qualora non si raggiunga la maggioranza dei tre quarti, il contingentamento è determinato dalla Presidenza della Camera, nel rispetto dei criteri anzidetti.

LA RIORGANIZZAZIONE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN COMMISSIONE E I NUOVI STRUMENTI PER MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLE LEGGI

Alle profonde modifiche introdotte nel sistema di programmazione dei lavori della Camera si lega strettamente la radicale riforma del procedimento legislativo in Commissione, realizzata con l'approvazione di un nuovo testo dell'articolo 79 e con l'introduzione dell'articolo 16-*bis*, che istituisce il «Comitato per la legislazione», che esprime pareri «sulla qualità dei testi legislativi».
Con le nuove disposizioni sulla programmazione dei lavori si collega infatti, completandole, quella contenuta nell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 79, che impone alle Commissioni di organizzare il procedimento in sede referente «in modo tale che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea» (per inciso, conviene notare che questo anticipo è riferito alla data di calendarizzazione del progetto e non può dunque incidere sulla durata minima del procedimento, che l'articolo 23, comma 5, fissa in sessanta giorni, o trenta in caso di urgenza, garantendone il rispetto già in sede di fissazione del programma e rendendola dunque intangibile anche, ed a maggior ragione, da parte del calendario).
Questa breve anticipazione ci introduce nel vivo della nuova disciplina del procedimento legislativo in Commissione, del quale esamineremo ora i principi ispiratori, le fasi successive e i possibili esiti.
La prima novità di fondo sancita dal nuovo testo dell'articolo 79, al comma 1, è relativa alle modalità stesse di organizzazione del procedimento in sede referente, dato che le decisioni relative a tali aspetti dovranno ora essere assunte caso per caso, nel rispetto dei "principi di economia procedurale" cui fa riferimento, in via generale, il primo periodo dello stesso comma 1.
Già da questa affermazione è possibile cogliere la preoccupazione posta alla base dell'intera disciplina, che è quella di coniugare, nella misura massima possibile, le due esigenze fondamentali individuate dalla riforma: assicurare il rispetto dei tempi programmati per i lavori legislativi della Camera e garantire, nel contempo, gli spazi necessari per acquisire le conoscenze utili al miglioramento della qualità delle leggi.
Le decisioni sull'organizzazione del singolo procedimento legislativo, al pari di

quelle sul programma e sul calendario dei lavori, devono essere assunte dall'ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con il consenso di rappresentanti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Commissione. Qualora non si raggiunga tale soglia, spetta al presidente della Commissione organizzare i lavori. In entrambi i casi deve comunque essere preventivamente regolato lo svolgimento delle attività conoscitive ed istruttorie ritenute necessarie. Si tratta, come è facile constatare, di aspetti cruciali ai fini di un proficuo andamento dei lavori, posto che il risultato di tali attività influenza notevolmente il confronto politico sulla decisione legislativa. Merita di essere sottolineato, in particolare, il sempre maggiore rilievo che dovrà essere conferito alle audizioni, evidentemente considerate uno strumento-chiave per arrivare alla stesura di testi legislativi in linea con i "parametri di qualità" che, come vedremo meglio tra poco, costituiscono uno degli aspetti maggiormente innovativi previsti dalla riforma.

Il procedimento in sede referente è articolato su tre fasi, individuate dal comma 2 dell'articolo 79: nella prima, denominata ora "esame preliminare", si procede all'acquisizione dei "necessari elementi informativi"; la seconda è quella dedicata alla "formulazione del testo degli articoli", la terza, infine, consiste nella "deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea". Tutte e tre sono contrassegnate da importanti elementi di novità, ciò che rende necessario esaminarle in dettaglio. Occorre altresì ricordare che, ai sensi del nuovo testo del comma 1 dell'articolo 94, l'istruttoria legislativa avverrà secondo le nuove regole poste dall'articolo 79 anche quando le Commissioni procederanno in sede legislativa e in sede redigente.

L'esame preliminare è introdotto dal presidente, o da un relatore da lui incaricato, "che richiede al Governo i dati e gli elementi informativi necessari per i fini indicati ai commi 4 e 11". La disposizione appena citata, aggiunta al vecchio testo del comma 1, ora comma 3, impegna il relatore ad assolvere un preciso obbligo nello svolgimento della sua funzione, vale a dire quello di indicare e richiedere al Governo una complessa serie di informazioni che, alla luce delle disposizioni dei due commi citati, dovranno essere tali da consentire la verifica preventiva della qualità e dell'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. Tali elementi dovranno, in particolare, permettere di valutare:

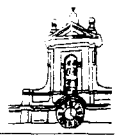
a) l'effettiva necessità di un intervento legislativo, in relazione alla possibilità di conseguirne i fini mediante atti diversi dalla legge statale;

b) la conformità della disciplina alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze normative delle regioni e delle autonomie locali;

c) l'esatta definizione degli obiettivi dell'intervento legislativo e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della nuova disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese;

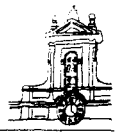
d) la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni.

L'istruttoria dovrà prendere in considerazione anche gli aspetti più strettamente



legati alla redazione tecnica dei testi -"la congrua sistemazione della materia in articoli e commi" - con tutto ciò che sul piano politico può conseguire in ordine, ad esempio, alla possibilità per il Governo di porre la fiducia su un determinato complesso di disposizioni - ed al coordinamento della nuova disciplina con la normativa vigente, con particolare riferimento alle abrogazioni espresse.
Il comma 5 chiarisce che per l'acquisizione degli elementi ora elencati la Commissione può richiedere al Governo "dati ed informazioni", evidentemente anche aggiuntivi a quelli indicati dal relatore. A questo proposito, sarà certamente interessante verificare se il Governo adotterà particolari iniziative - e, in caso affermativo, quali - al fine di poter rispondere a queste nuove esigenze. Sembra infatti di poter affermare sin d'ora che molto difficilmente a questo nuovo fabbisogno informativo potranno far fronte gli uffici legislativi dei ministeri, molti dei quali risultano già insufficienti rispetto ai compiti attuali. È poi da aggiungere che, qualora lo ritengano opportuno, le Commissioni potranno chiedere al Governo anche la stesura di apposite relazioni tecniche, in aggiunta agli strumenti di indagine, informazione e controllo, già previsti dal regolamento (inchieste, richieste di parere al CNEL e di informazioni alla Corte dei Conti).
Le nuove disposizioni regolamentari stabiliscono che l'acquisizione dei dati e, soprattutto, delle relazioni tecniche, avviene su richiesta di almeno quattro componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con il consenso dei Presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Commissione, non ritenga "l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa". Perplessità non secondarie suscita la disposizione del comma 6, in base alla quale pur in mancanza di tale *quorum*, fissato per una evidente funzione di garanzia nei confronti di richieste scarsamente argomentate o solamente dilatorie, il Presidente della Commissione può respingere le richieste con la stessa motivazione. Potrebbe rivelarsi questo un punto di particolare difficoltà nell'applicazione del nuovo sistema. Ancora una volta, come si vede, siamo in presenza di aspetti distonici nella configurazione del ruolo del Presidente di un organo parlamentare.
L'ufficio di presidenza o, in mancanza del *quorum* dei tre quarti, il Presidente della Commissione, fissa - sentito il Governo - il termine entro il quale il Governo stesso deve comunicare le informazioni e i dati richiesti dalla Commissione. Questa, dal canto suo, può proseguire il proprio lavoro istruttorio ma non può "procedere alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo". Sarà di grande importanza, per valutare l'effettiva applicazione della riforma, rilevare puntualmente tutte le occasioni in cui il Governo adotterà tale comportamento. A tale proposito, è importante sottolineare la norma del comma 7, che sanziona il ritardo immotivato del Governo consentendo, in tal caso, all'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con il *quorum* dei tre quarti o, in mancanza di questo, al Presidente della Commissione, di stabilire un nuovo termine per la presentazione della relazione all'As-

semblea (del tardivo o mancato adempimento da parte del Governo dovrà essere dato conto in sede di relazione). È questo l'unico caso, come sottolineavamo in apertura, in cui il nuovo regolamento consente una proroga del termine fissato dall'articolo 81 per riferire all'Assemblea. Mentre nel testo precedente l'articolo 79 prevedeva chiaramente che solamente "Dopo aver proceduto all'esame preliminare del progetto e a conclusione di esso, la Commissione può nominare un comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, al quale affida l'ulteriore esame per la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli", il nuovo comma 9 stabilisce che al comitato ristretto possa essere affidato "l'ulteriore svolgimento dell'istruttoria e la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli". Tale disposizione risulta coerente con quella del comma 6, prima citata, che non preclude, come già sottolineato, la prosecuzione del lavoro istruttorio - e dunque anche l'avvio della formulazione del testo normativo - pur in pendenza della trasmissione da parte del Governo delle relazioni tecniche o dei dati ad esso richiesti, fissando il solo limite costituito dal divieto di procedere alle deliberazioni conclusive su ciascun articolo prima dell'acquisizione delle une o degli altri.
L'impostazione risponde, con tutta evidenza, a quei criteri di economia procedurale ricordati all'inizio. È tuttavia altrettanto evidente che potrà risultare assai difficile procedere nel lavoro di formulazione di testi, o di parti di essi, in mancanza delle informazioni ritenute necessarie per la corretta progettazione delle norme o delle varie ipotesi di esse. Sarà dunque necessario rilevare quale sarà l'effettiva applicazione di queste disposizioni, per verificare se e in quale misura il rispetto delle scadenze imposte dalla programmazione dei lavori pregiudicherà la qualità della progettazione legislativa che, merita sottolinearlo ancora una volta, è l'altro obiettivo di fondo della riforma.
Ciò appare tanto più vero se si considera che, proprio per garantire il rispetto del termine finale del lavoro istruttorio, il comma 10 prevede che "le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli possono aver luogo secondo princìpi di economia procedurale, assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore". I termini per la presentazione e le modalità per l'esame degli emendamenti sono stabiliti dall'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, di norma dopo la scelta del testo base e con il *quorum* dei tre quarti, mancando il quale la decisione spetta al Presidente. Siamo qui in presenza di un complesso di disposizioni che limitano, o possono limitare, notevolmente l'attività emendativa; ciò conferma, ancora una volta, la necessità che siano rispettati integralmente tutti gli spazi riservati al lavoro istruttorio e di progettazione. Ciò detto, deve però anche considerarsi che la stessa disposizione introduce una soglia minima di garanzia nei confronti degli emendamenti presentati da ciascun Gruppo e, più in generale, a tutela di un sufficiente livello di approfondimento politico del lavoro istruttorio. Il funzionamento di tali meccanismi dovrebbe impedire il ripetersi di episodi invero assai negativi verificatisi negli ultimi anni, che hanno visto l'Assemblea impegnata a pronunciarsi su testi istruiti



dalle Commissioni in maniera incompleta, insufficiente e, in alcuni casi, poco più che formale.
Conclusa la discussione, la Commissione nomina un relatore, conferendogli il mandato di riferire all'Assemblea sul testo licenziato. I Gruppi dissenzienti possono designare relatori di minoranza, designandoli "anche congiuntamente", ciò che attualmente non è invece possibile. La relazione di minoranza "reca un proprio testo, anche parzialmente alternativo al testo della Commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo". Le disposizioni ora citate, così come quelle sulla votazione degli emendamenti, non fanno che rafforzare la valutazione, già espressa in precedenza, secondo la quale il nuovo regime dei lavori della Camera da una parte tende ad assicurare tempi certi all'*iter* dei progetti di legge e, in primo luogo, a quelli del Governo, che potrà così realizzare molto meglio che in passato il proprio programma; dall'altra, le nuove regole chiamano i Gruppi dell'opposizione ad un forte impegno propositivo, legato molto più di quanto non avvenisse in precedenza alla capacità di proporre alternative credibili alle soluzioni sostenute dalla maggioranza. Parallelamente diminuiscono gli spazi e le opportunità di praticare un'azione parlamentare di mero contrasto, indirizzata a fini sostanzialmente dilatori od ostruzionistici.
In ogni caso, le relazioni all'Assemblea dovranno dar conto delle risultanze dell'istruttoria svolta dalla Commissione in relazione agli aspetti legati alla qualità della legge.
A questo tema è direttamente legato il nuovo articolo 16-*bis* che, come si è accennato all'inizio, completa la riforma del procedimento legislativo e istituisce il Comitato per la legislazione.

IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato è composto di otto deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni, ed è presieduto a turno da uno dei suoi componenti, ciascuno per sei mesi. Si tratta, come è evidente, di caratteristiche fortemente anomale rispetto alla usuale configurazione degli organismi parlamentari, poiché neutralizzano la regola-base delle Assemblee elettive, vale a dire il principio maggioritario.
Sembra dunque di poter dire che il Comitato dovrebbe caratterizzarsi come un organo di controllo interno, una sorta di "Garante" – posto che il termine non sia già precocemente usurato – della qualità del "prodotto " legislativo, capace di esprimere valutazioni e decisioni non sull'indirizzo politico che si manifesta nei progetti di legge, bensì sull'effettiva idoneità di questi ad inserirsi efficacemente nell'ordinamento giuridico vigente, a semplificarlo ed a migliorarne il rendimento. Si tratta di obiettivi effettivamente conseguibili per quello che è e resta un collegio interamente composto da personale politico in servizio effettivo, destinato ad interloquire con altri collegi politici competenti per gli aspetti di merito?
La previsione è certamente difficile ma offre lo spunto per una considerazione di carattere più generale: non si può pensare che un sistema politico-istituzionale di carattere bipolare possa consolidarsi e realizzarsi compiutamente senza una pur sottile rete di "sedi" deputate a far emergere quell'approccio politico *bipartisan* che è una delle garanzie fondamentali in questi regimi politici. È secondo questo approccio che devono essere affrontate

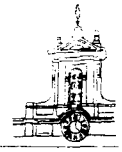
materie politicamente trascendenti o ad elevata complessità tecnica. La qualità della legge è, sempre più spesso, uno degli aspetti fondamentali nella nostra vita di cittadini ed è, dunque, una tematica che riunisce entrambe le caratteristiche ora citate. L'auspicio è dunque che il Comitato si conquisti, presto e sul campo, uno spazio di questa natura. La previsione è che ciò potrà avvenire tanto più facilmente quanto più autorevoli saranno le sue pronunzie, vale a dire quanto più il Comitato saprà far prevalere le valutazioni strettamente attinenti ai profili affidati alla sua custodia e rifuggire da incursioni sul terreno del merito politico che, d'altra parte, lo vedrebbero certamente e duramente sconfitto.

Il Comitato rende pareri alle Commissioni sui progetti da queste esaminati, che esse trasmettono al Comitato stesso quando ne sia fatta richiesta, non prima della scelta del testo base, da almeno un quinto dei componenti. La richiesta deve essere presentata entro termini «compatibili» con la programmazione dei lavori della Commissione e dell'Assemblea relativi al progetto di legge cui il parere si riferisce e «non determina comunque modificazione al calendario dei lavori dell'Assemblea o della Commissione». Il Comitato esprime i propri pareri entro il termine previsto, in via generale, dall'articolo 73, comma 2, il cui testo non ha subito modifiche; tale termine è di otto giorni (ridotti a tre per i progetti di legge dichiarati urgenti e per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge) prorogabile di altri otto (tre per i progetti urgenti e i decreti-legge).

Il Comitato esamina i testi con la partecipazione del relatore e del Governo ed esprime pareri «sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento». Alla stregua di queste ultime, la "qualità" dei testi legislativi deve essere misurata con riferimento ai parametri indicati dal comma 4 dell'articolo 16-*bis*, che sono i seguenti: omogeneità; semplicità; chiarezza; efficacia ai fini della semplificazione e il riordinamento della legislazione.

I pareri resi dal Comitato per la legislazione alle Commissioni in sede referente sono stampati e allegati alla relazione per l'Assemblea; è espressamente prevista la pubblicazione delle «opinioni dissenzienti» di uno o più componenti del Comitato, su richiesta degli stessi. Qualora la Commissione di merito non intenda adeguare il testo legislativo alle condizioni contenute nel parere, deve indicare le ragioni di tale scelta nella relazione per l'Assemblea.

È facile constatare che il regime giuridico dei pareri del Comitato per la legislazione è identico a quello previsto dal comma 1-*bis* dell'articolo 73 per i pareri resi da Commissioni la cui competenza sia investita «in maniera rilevante» dai progetti di legge all'esame di altra Commissione. Si tratta dei pareri cosiddetti «rinforzati», di cui il comma 6 del nuovo articolo 16-*bis* estende anche il più importante effetto, vale a dire la remissione all'Assemblea dei progetti assegnati in sede legislativa come conseguenza del rifiuto della Commissione di merito di adeguare il testo alle condizioni poste dal Comitato per la legislazione (uguale estensione si ha per i progetti esaminati in sede redigente, ai quali si applica, al momento dell'esame in Assemblea, la procedura prevista dal comma 4 dell'articolo 96, che prevede un voto dell'Assemblea stessa su un ordine del giorno presentato ed illustrato dal Presidente della Commissione, e quindi da ora in avanti anche del Comitato, che



abbia espresso parere negativo sul progetto o su parte di esso).
Per quanto riguarda i decreti-legge, la nuova stesura dell'articolo 96-*bis*, cui abbiamo fatto prima un breve accenno, stabilisce che il Comitato sia obbligatoriamente consultato e debba rendere il proprio parere entro cinque giorni dall'assegnazione del provvedimento «anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione» vale a dire, in primo luogo, le regole e i limiti posti dall'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400.
Non sembra che tale formulazione normativa possa aprire realmente il problema interpretativo dell'estensione del sindacato del Comitato anche ai presupposti costituzionali di necessità e urgenza, che restano affidati alla Commissione Affari costituzionali e dell'Assemblea secondo le nuove modalità stabilite dalla novella all'articolo 96-*bis*. Si può invece sostenere che il Comitato, in relazione ai decreti-legge, sia competente a verificare il rispetto non solamente dei profili indicati dalla disposizione appena citata, bensì anche di quelli fissati dall'articolo 16-*bis*.
Una pur sommaria rassegna dei resoconti delle prime sedute del Comitato, sino ad ora tutte dedicate all'esame di provvedimenti d'urgenza, consente di affermare che si profila il formarsi di una prassi interpretativa nettamente orientata in questo senso.