

Livia Minervini

Il ruolo delle commissioni permanenti nella programmazione dei lavori parlamentari. Note sull'applicazione dell'articolo 81 del Regolamento della Camera dei deputati

1 - La disciplina regolamentare in materia di programmazione dei lavori in commissione: gli articoli 25 e 79, comma 1; 2 - Gli articoli 23, comma 5, e 81 del Regolamento: i tempi dell'esame dei progetti di legge in sede referente; 3 - L'inserimento di progetti di legge nel programma e nel calendario dell'Assemblea con la clausola «ove concluso dalla commissione»; 4 - Il dibattito nella XIV legislatura; 5 - Osservazioni conclusive.

La disciplina della programmazione dei lavori presso la Camera dei deputati, come definita dalle disposizioni entrate in vigore a seguito della riforma regolamentare del 1997, dispone i ruoli dell'Assemblea e delle commissioni in un sistema che ha lo scopo di garantire, insieme, due esigenze tra loro potenzialmente contraddittorie: certezza dei tempi di esame dei provvedimenti e una adeguata istruttoria legislativa. L'intento della riforma era, una volta adottato un sistema elettorale sostanzialmente maggioritario, quello di assicurare al Governo e alla sua maggioranza parlamentare l'effettiva possibilità di veder approvati, con scadenze definite, i provvedimenti ritenuti prioritari, preservando tuttavia, attraverso un loro esame approfondito in commissione, sia la qualità della legislazione che i diritti delle opposizioni⁽¹⁾.

A distanza di un decennio dall'entrata in vigore delle nuove norme le prassi applicative che si sono via via affermate hanno tuttavia evidenziato alcuni profili critici, riguardanti in particolare due momenti, tra loro strettamente connessi, dell'attività legislativa: primo, il rapporto tra i lavori dell'Assemblea e i lavori delle commissioni permanenti; secondo, le modalità con cui si svolge effettivamente il lavoro istruttorio di queste ultime. In tal senso gran parte della letteratura più recente sottolinea come sia proprio la relazione tra organizzazione dei lavori d'Aula e tempi dell'attività referente in commissione ad apparire uno dei nodi più problematici del sistema della programmazione dei lavori alla Camera⁽²⁾.

In queste brevi note prenderemo in esame uno specifico aspetto procedurale, connesso all'applicazione dell'articolo 81 del Regolamento della Camera dei deputati, che determina effetti diretti sui tempi dell'esame dei provvedi-

menti in sede referente e che appare esemplificativo della tendenza in atto nella distribuzione dei tempi di lavoro tra Assemblea e commissioni e nel conseguente ruolo da queste assunto nel quadro del procedimento legislativo.

1 - *La disciplina regolamentare in materia di programmazione dei lavori in Commissione: gli articoli 25 e 79, comma 1*

Se si analizzano da vicino le disposizioni regolamentari dedicate alle commissioni permanenti in tema di programmazione dei lavori, è facile osservare che alle stesse commissioni è attribuita ampia autonomia organizzativa. L'articolo 25 prevede infatti innanzitutto, al comma 1, che «Il presidente della commissione convoca l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per la predisposizione del programma e del calendario, che avviene secondo le modalità e le procedure previste dagli articoli 23 e 24. Il Governo è informato della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante». L'organizzazione dei lavori della commissione è disciplinata in perfetta analogia con quanto previsto per l'Assemblea, e ricalca quanto disposto in materia di programmazione generale dagli articoli 23 e 24, espressamente richiamati. Ciò significa quindi che al presidente di commissione vengono attribuiti, nel proprio ambito, i medesimi poteri assegnati al Presidente della Camera, sia in ordine alla convocazione dell'organo competente per la programmazione – l'ufficio di presidenza della Commissione, composto dal presidente medesimo, da due vicepresidenti, da due segretari e integrato dai rappresentanti dei gruppi presenti in commissione – che riguardo alla predisposizione del programma e del calendario. Anche in commissione, quindi, si prevede che il programma e il calendario siano approvati con il consenso della maggioranza qualificata dei rappresentanti di gruppo e che, ove tale *quorum* non sia raggiunto, sia rimessa al presidente la decisione al riguardo. Si applicano inoltre, in base al dettato regolamentare, anche le disposizioni che riservano una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti e dai gruppi di opposizione. Anche la presenza del Governo è prevista, attraverso la partecipazione di un ministro o di un sottosegretario competente per il settore.

Queste norme trovano peraltro conferma nell'articolo 79, comma 1 (collocato nel capo XVI, dedicato all'esame in sede referente), dove si prevede che «Le commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale. Per ciascun procedimento, l'ufficio di presi-

denza integrato dai rappresentanti dei gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della commissione determina i modi della sua organizzazione, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie (...)».

La riforma regolamentare del 1997 affida dunque anche al presidente di commissione margini decisionali ampi, rispetto al precedente regolamento fondato in linea generale sulla unanimità, e questo nonostante le norme di protezione delle minoranze specificate per i lavori dell'Assemblea. Maggioranze uguali o superiori ai tre quarti non sono ipotizzabili se non in caso di provvedimenti condivisi dall'opposizione, ponendo l'attribuzione dei poteri decisionali al presidente come caso di *default*.

Questa si può considerare come la premessa generale della prassi effettivamente seguita, sebbene a prima vista quest'ultima sembri discostarsi proprio dalla applicazione in commissione delle disposizioni indicate negli articoli 23 e 24. Prassi che è condizionata da un ulteriore elemento procedurale, decisivo e che introdurremo poco oltre. Stando per ora alla semplice prassi a cui si è fatto riferimento, è necessario osservare che tali disposizioni, nel lavoro di commissione, trovano applicazione in misura parziale o, per meglio dire, vengono attuate con modalità del tutto informali – facilitate, a loro volta, dalle altrettanto informali modalità di lavoro dell'ufficio di presidenza, delle cui riunioni non viene redatto alcun verbale. In sede di definizione del programma e del calendario delle commissioni assai raramente si perviene a votazioni, o si procede ad un calcolo preciso delle quote di argomenti da riservare all'opposizione. Sulla base delle indicazioni trasmesse dai rappresentanti dei gruppi al presidente, si giunge solitamente ad un accordo di massima sugli argomenti da affrontare prioritariamente, che tuttavia non assume alcuna rigidità ed è oggetto di continue revisioni e inserimenti. Benché programma e calendario dei lavori dovrebbero fissare gli impegni della commissione per un periodo, rispettivamente, di due o tre mesi e di tre settimane, di fatto la programmazione avviene settimanalmente. L'ufficio di presidenza delle commissioni si riunisce solitamente ogni giovedì e, anche tenendo conto del calendario dell'Aula e delle sollecitazioni che di volta in volta giungono dai gruppi in commissione e – assai più raramente – dal Governo, definisce le convocazioni della settimana successiva, senza alcun vincolo necessario con i programmi e calendari in precedenza concordati. In conclusione, diverse commissioni hanno tralasciato la predisposizione e l'approvazione di programma e calendario, procedendo unicamente, di settimana in settimana, e sulla base delle esigenze contingenti, all'organizzazione dei propri lavori.

Ci sembra di poter affermare che a produrre questi effetti è il combinarsi delle norme contenute negli articoli 23 e 24, sopra citati, con l'elemento decisivo a cui si è fatto riferimento. Si tratta del vincolo sostanziale che l'articolo 25, comma 2, impone alle commissioni, ossia che «il programma e il calendario dei lavori di ciascuna commissione sono predisposti in modo da assicurare l'esame in via prioritaria dei progetti di legge e degli altri argomenti compresi nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea». In sostanza, l'attività referente della commissione è strettamente subordinata alle priorità dell'Assemblea, contenute nel suo calendario, ed è tenuta ad adeguarsi a queste ultime, anche all'ultimo momento, modificando a tal fine la programmazione che si era data. La norma, infatti, ulteriormente specifica che «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»⁽³⁾. L'articolo 79, comma 1, precisa inoltre che «Il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare 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»⁽⁴⁾.

Ciò significa che il coordinamento tra lavori di commissione e ordine del giorno dell'Assemblea viene assicurato mediante l'adeguamento immediato del calendario della commissione a quello dell'Aula, con l'ulteriore garanzia fissata dall'ultimo comma dell'articolo 25, che stabilisce non solo che il Presidente della Camera possa sempre invitare i presidenti delle commissioni a iscrivere all'ordine del giorno uno o più argomenti in conformità ai criteri stabiliti nella programmazione dell'Assemblea⁽⁵⁾, ma addirittura possa, qualora lo ritenga necessario, convocare direttamente la commissione, fissandone l'ordine del giorno⁽⁶⁾.

L'autonomia organizzativa della commissione e i poteri del suo presidente in tema di programmazione dell'attività legislativa (fatta eccezione, ovviamente, per i provvedimenti esaminati in sede legislativa) trovano, dunque, un limite sostanziale nelle decisioni assunte in sede di Conferenza dei capigruppo, che non appena comunicate dal Presidente della Camera all'Assemblea, divengono vincolanti, oltre che per l'Assemblea medesima, anche per le commissioni. Si potrebbe dire, di conseguenza, che l'attribuzione di maggiori poteri decisionali al presidente, pensata in funzione di una maggiore autonomia delle commissioni, e più precisamente, in certo modo, di una loro auto-

nomia sistemica rispetto al lavoro parlamentare, ha avuto l'effetto inverso: i termini temporali di esame dei provvedimenti in Assemblea dettano di fatto il calendario e, quindi, l'organizzazione del lavoro delle commissioni.

2 - Gli articoli 23, comma 5, e 81 del Regolamento: i tempi dell'esame dei progetti di legge in sede referente

Nello spirito delle riforme regolamentari del 1997, la necessità di pervenire ad un efficace coordinamento tra Assemblea e commissioni doveva tuttavia trovare un punto di mediazione con l'esigenza di assicurare ai lavori di commissione tempi adeguati a garantire lo svolgimento delle procedure di istruttoria legislativa, anche in ossequio al principio costituzionale di cui all'articolo 72 della Carta dell'esame da parte di una commissione, prima che dell'Assemblea, di ogni disegno di legge presentato.

Era qui in gioco non solamente l'acquisizione degli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni in esame (il comma 4 dell'articolo 79 impone infatti alla Commissione di verificare: la necessità dell'intervento legislativo e la possibilità di ottenere i medesimi risultati mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; la conformità della disciplina proposta alla Costituzione; la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea; il rispetto delle competenze delle regioni e della autonomie locali; la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli e i relativi oneri; l'inequivocità e la chiarezza delle disposizioni), ma anche lo statuto dell'opposizione, che nello svolgimento di questi accertamenti può assumere un ruolo importante – si pensi, ad esempio, alla richiesta di elementi informativi al Governo (in assenza dei quali la commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo – art. 79, c. 6) o la predisposizione di una relazione di minoranza per l'Assemblea (art. 79, c. 12).

Il Regolamento, quindi, accanto ai vincoli imposti alle commissioni introduceva anche, all'articolo 81, una riserva di tempo per il lavoro in commissione rispetto alla programmazione d'Assemblea. La norma prevede infatti, al comma 1, che le relazioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea devono essere presentate nel termine di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente. Questo termine è ridotto alla metà per i progetti di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza ed è ridotto a quindici giorni per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Tale dispo-

sizione deve essere letta in combinazione con quella recata dall'articolo 23 comma 5, in base al quale «I progetti di legge sono inseriti nel programma in modo tale da assicurare che la discussione in Assemblea abbia inizio quando siano decorsi i termini previsti dall'articolo 81 per la presentazione della relazione all'Assemblea. Può derogarsi a tali termini soltanto qualora la commissione abbia già concluso l'esame, ovvero su accordo unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo, nonché per i progetti di legge esaminati a norma degli articoli 70, comma 2 (progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato, *n.d.r.*), 71 (riesame di un progetto di legge a seguito di messaggio del Presidente della Repubblica, *n.d.r.*) e 99 (seconda deliberazione di progetti di legge costituzionale, *n.d.r.*)».

La lettura combinata delle due disposizioni individua dunque in sessanta giorni ⁽⁷⁾ il lasso di tempo ordinario necessario ai fini di una compiuta istruttoria legislativa dei provvedimenti in sede referente, fatta eccezione per quelle procedure nelle quali l'elemento della celerità assume rilievo prioritario, come è il caso dei progetti di legge per i quali venga dichiarata l'urgenza ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento e dei decreti-legge – in questi casi il termine si riduce, rispettivamente, a trenta e a quindici giorni.

Quello di due mesi costituisce dunque un termine derogabile solo in specifici e definiti casi, ossia 1) quando l'esame del provvedimento sia già concluso, per autonoma decisione della commissione medesima, 2) quando vi sia la unanime volontà politica – manifestata da tutti i presidenti di gruppo in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo – di concludere l'esame in tempi più ristretti, infine 3) quando si tratti di un provvedimento già esaminato dalla commissione in una fase precedente del procedimento, e che si presume quindi sia già stato oggetto di adeguata istruttoria.

La *ratio* della norma sembra, dunque, quella di fissare un termine *minimo* riservato all'esame in sede referente delle commissioni; in tal senso, anche il Presidente della Camera Violante, nella premessa al volume dedicato alle riforme regolamentari del 1997, sottolineava come le modifiche al Regolamento avevano previsto «un tempo minimo prestabilito per l'esame in commissione, non inferiore a due mesi, connesso all'obbligo di svolgere un'adeguata istruttoria» ⁽⁸⁾.

Si può ricordare, in proposito, che il testo previgente dell'articolo 81 prevedeva un termine più ampio per l'esame in sede referente dei provvedimenti (quattro mesi, dimezzato per i casi di urgenza e limitato a quindici giorni per i decreti-legge) che, tuttavia, non era in alcun modo richiamato dalle disposizioni concernenti la programmazione dei lavori. Era così legittimo

timata una piena discrezionalità degli organi di programmazione dei lavori dell'Assemblea nel definire i tempi di esame in commissione, sulla base del potere presidenziale di «assegnare alla commissione, per la presentazione delle relazioni, un termine più breve di quelli previsti nei commi precedenti» (ex art. 81, comma 3).

3 - L'inserimento di progetti di legge nel programma e nel calendario dell'Assemblea con la clausola «ove concluso dalla commissione»

Sebbene le norme regolamentari impongano una significativa riserva di tempo per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa, vi sono stati nelle ultime legislature frequenti casi di riduzione – al di fuori delle deroghe previste dal Regolamento – dei tempi di esame in Commissione. In particolare, ciò si è verificato quando la Conferenza dei presidenti di gruppo ha inserito un provvedimento nel programma o nel calendario dei lavori dell'Aula benché la commissione competente non ne avesse concluso l'esame, né fossero decorsi i due mesi previsti dal Regolamento. In questi casi, l'inserimento nel programma o nel calendario è avvenuto apponendo la clausola «ove concluso dalla Commissione».

La formula mira a rendere evidente che la calendarizzazione è subordinata ad una condizione sospensiva, quella appunto della tempestiva conclusione dell'esame in sede referente. Conseguentemente, ove effettivamente il progetto di legge non risulti concluso dalla commissione prima del decorso del *termine minimo*, in assenza di deliberazione unanime ed al di fuori delle deroghe espressamente previste, ne consegue il rinvio nel calendario dei lavori d'Aula ⁽⁹⁾. Nei fatti, tuttavia, l'utilizzo di tale clausola, pur non avendo natura vincolante, ha avuto un effetto di accelerazione sul procedimento in commissione, costituendo un fattore di sollecitazione molto forte a concludere i lavori.

Se, infatti, si osservano i dati relativi alla XIII legislatura – a partire dal gennaio 1998 e fino al maggio 2001 – si potrà notare che per i dodici provvedimenti iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea con la clausola «ove concluso dalla Commissione» (sempre nell'ambito di calendari predisposti dal Presidente, in assenza della maggioranza dei tre quarti dei presidenti di gruppo) il tempo intercorrente tra l'inizio dell'esame in commissione e il previsto inizio dell'esame in Assemblea è stato sempre inferiore ai sessanta giorni contemplati, e si è addirittura ridotto, in quattro occasioni, ad una o

due sole giornate di lavoro. È il caso del disegno di legge A.C. 6260 «Norme in materia di accesso ai corsi universitari» (esaminato in sole due sedute della VII Commissione cultura), del progetto di legge A.C. 6263 «Proroga termini per l'esercizio delle deleghe» (una sola seduta della Commissione affari costituzionali), del disegno di legge A.C. 4964 «Differimento termine delega trattamento dati personali» (due sedute della Commissione giustizia) e del progetto di legge A.C. 6910 «Tutela nomi e marchi su internet» (una seduta della Commissione trasporti) ⁽¹⁰⁾.

Nella XIV legislatura, si sono avuti ventidue casi di provvedimenti iscritti con tale formula nel calendario dei lavori dell'Assemblea. In sedici casi programma e calendario sono stati definiti dal Presidente in difetto della maggioranza dei tre quarti dei presidenti di gruppo e il tempo intercorrente tra l'inizio dell'esame in commissione e il previsto inizio dell'esame in Assemblea è stato inferiore a sessanta giorni, con una media di ventinove giorni a provvedimento. Nei restanti casi ⁽¹¹⁾ la media è stata di quaranta giorni.

Nella XV legislatura ci sono state venticinque occasioni di iscrizione di provvedimenti – sempre, tranne due casi, in difetto della maggioranza dei tre quarti dei presidenti di gruppo – nel programma o nel calendario dell'Assemblea con la formula «ove concluso dalla commissione», numero assai elevato rispetto ai cinque anni precedenti, soprattutto se si considera che la legislatura è terminata anticipatamente. Qui l'utilizzazione della clausola «ove concluso dalla Commissione» ha dispiegato tuttavia i suoi effetti in maniera meno cogente che in passato, poiché è avvenuto in diversi casi che il provvedimento, benché inserito nel calendario o nel programma con tale formulazione, non abbia poi visto concludersi il suo esame presso la commissione ⁽¹²⁾. Per i provvedimenti approdati in Aula, comunque, il tempo intercorrente tra l'inizio dell'esame in Commissione e il previsto inizio dell'esame in Assemblea è sempre stato, salvo tre casi, inferiore a sessanta giorni, con una media di sedici giorni a provvedimento.

La contrazione dei tempi di esame dei provvedimenti in commissione ha naturalmente prodotto i suoi effetti su tutte le fasi dell'istruttoria legislativa, a partire dall'acquisizione dei pareri delle altre commissioni. Si è cioè verificato, in alcuni dei casi nei quali l'esame in commissione si è ridotto a sole una o due sedute, che le commissioni chiamate ad esprimersi in sede consultiva – ai sensi dell'articolo 73 del Regolamento – non abbiano potuto, data la ristrettezza dei tempi, formulare il prescritto parere ⁽¹³⁾.

Se si esaminano più da vicino i casi occorsi, si potrà poi notare, in alcuni di essi, una adozione della formula «ove concluso dalla commissione» che appare andare oltre la funzione, già accennata, di contenimento dei tempi. La clausola è stata infatti utilizzata anche per provvedimenti il cui esame presso la commissione di merito non era neppure iniziato.

Così è avvenuto nella maggior parte dei casi – otto volte su dodici – nella XIII legislatura. Si possono citare, a titolo di esempio, il disegno di legge riguardante il differimento di termini in materia di trattamento di dati personali (A.C. 4964), inserito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo del 7 luglio 1998 nel calendario dell'Assemblea per il successivo 10 luglio e il cui esame – avviato dalla Commissione giustizia l'8 luglio – si è concluso il giorno successivo, e la proposta di legge recante la sanatoria delle iscrizioni all'università (A.C. 7011): l'esame presso la Commissione cultura è stato avviato il 26 settembre 2000, ovvero successivamente alla sua iscrizione nel programma dell'Assemblea per il mese di ottobre dalla Conferenza dei presidenti di gruppo del 19 settembre 2000, e si è concluso nell'arco di sei giorni, per un totale di due sedute.

Particolarmente significativo è, poi, il caso della proposta di legge in materia di durata dei consigli regionali (A.C. 5380). La Conferenza dei presidenti di gruppo ne deliberava infatti l'urgenza il 19 novembre 1998; a quella data, la Commissione non ne aveva ancora iniziato l'esame e pertanto, anche con un inizio immediato, il termine per la sua conclusione sarebbe scaduto non prima del 19 dicembre. Successivamente, a seguito della Capigruppo del 25 novembre, il progetto veniva iscritto nel calendario predisposto dal Presidente con la clausola «ove concluso dalla commissione» per il 14 dicembre, cioè ben prima della scadenza del termine pur ridotto a seguito della dichiarazione d'urgenza. La Commissione iniziò effettivamente l'esame il successivo 2 dicembre e il provvedimento venne poi discusso e votato dall'Assemblea tra il 14 e il 19 dicembre ⁽¹⁴⁾.

Analoghi casi si possono ricordare nella XIV legislatura – quale, ad esempio, la proposta di legge costituzionale recante modifica all'articolo 12 della Costituzione, concernente il riconoscimento della lingua italiana quale lingua ufficiale della Repubblica (A.C. 750), inserita il 24 gennaio 2002 dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nel programma dell'Assemblea per la data dell'8 marzo, benché il suo esame non fosse ancora iniziato in commissione ⁽¹⁵⁾ – e nella XV, dove, in più occasioni, la clausola «ove concluso» è stata addirittura utilizzata in relazione a provvedimenti non ancora presentati presso la Camera, adottando una formulazione più ampia («ove presentato

dal Governo alla Camera e concluso dalla commissione»; «ove presentato dal Governo al Senato, trasmesso in tempo utile alla Camera e concluso dalla commissione»; «ove trasmesso dal Senato, concluso dalla commissione e sempre che il testo predisposto per l'Assemblea non rechi oneri finanziari»⁽¹⁶⁾).

Si è dunque avuto, in queste occasioni, prima ancora che una contrazione dei tempi di esame in commissione, l'effetto di una determinazione del *dies a quo* dell'inizio del procedimento, poiché all'inserimento di un provvedimento nell'ambito del programma o del calendario dell'Assemblea deve conseguire, ai sensi dell'articolo 25 del Regolamento, l'obbligo per la commissione di inserirlo, a sua volta, nel proprio ordine del giorno, e di iniziarne l'esame. Tuttavia, ove la funzione della clausola «ove concluso» fosse riconducibile – in termini esclusivi – a quest'ipotesi, essa evidentemente avrebbe ragion d'essere solo in relazione ai casi in cui la proposta di legge fosse già presentata ma non ancora incardinata presso la Commissione competente. In realtà, nella maggioranza dei casi l'iscrizione di un provvedimento in calendario con la clausola «ove concluso» è stata applicata a provvedimenti il cui esame era già avviato presso la Commissione di merito, anche laddove ne fosse già stata deliberata l'urgenza, ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento. Si ricorda in proposito, nella XV legislatura, il caso del disegno di legge recante l'abrogazione delle norme in materia di partecipazione in società operanti nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale (A.C. 1041), del quale l'Aula deliberava l'urgenza il 28 giugno 2006 e che, il giorno successivo, veniva inserito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nel calendario dell'Assemblea per il 17 luglio, dunque a meno di trenta giorni di distanza dall'avvio dell'esame in commissione, iniziato il 27 giugno 2006. L'esame del provvedimento in commissione si concludeva nell'arco di ventuno giorni, tra il 27 giugno e il 12 luglio, per un totale di cinque sedute.

4 - *Il dibattito nella XIV legislatura*

La prassi dell'iscrizione di un provvedimento nel programma o nel calendario dell'Assemblea con la clausola «ove concluso» ha dato luogo, nella XIV legislatura, a un netto conflitto di interpretazioni tra maggioranza e opposizione. Si è posto, cioè, il problema di comprendere se i tempi di esame di un provvedimento possano essere accelerati esclusivamente su base consensuale, come previsto dal Regolamento – ossia esclusivamente quando sul punto

vi sia la unanime volontà politica in Conferenza dei presidenti di gruppo – oppure se ciò possa accadere anche con una decisione assunta a maggioranza, come cioè può avvenire in Conferenza dei presidenti di gruppo, con l'apposizione della clausola «ove concluso», e in commissione, attraverso una organizzazione dei lavori che si adegui al calendario d'Aula così definito.

La questione si è posta sin dall'inizio della legislatura, con riferimento a provvedimenti di particolare importanza, rispetto ai quali la gestione dei tempi di esame assumeva quindi un notevole rilievo politico.

Il primo caso di provvedimento iscritto nel calendario dei lavori dell'Aula con la formula «ove concluso dalla commissione» fu quello riguardante il disegno di legge in materia di rogatorie internazionali (Ratifica dell'accordo Italia-Svizzera sull'applicazione della Convenzione di assistenza giudiziaria -A.C. 1507), a seguito della decisione assunta, non all'unanimità, dalla Conferenza dei presidenti di gruppo il 25 settembre 2001 di iscrivere il provvedimento in Assemblea il giorno successivo. Già in sede di Capigruppo erano emersi netti contrasti circa l'inserimento in calendario del provvedimento; in particolare, i rappresentanti dell'opposizione avevano sottolineato come una simile decisione, anche con la clausola *ove concluso*, non essendo ancora trascorsi i sessanta giorni regolamentari per l'esame in sede referente, fosse lesiva dei diritti fondamentali dell'opposizione.

L'esame del provvedimento era stato avviato dalle Commissioni riunite II e III il 18 settembre, e proseguito nella seduta del 20 settembre, nel corso della quale erano stati chiesti dall'opposizione alcuni chiarimenti e della documentazione al Governo, che questi si era riservato di produrre. Nella successiva seduta del 25 settembre, benché l'opposizione dichiarasse insufficiente la documentazione fornita dal Governo e ne richiedesse il completamento, il presidente della II Commissione affermava il vincolo per le Commissioni riunite di concludere in giornata l'esame del provvedimento, avendo queste «l'obbligo di rispettare la programmazione dei lavori dell'Assemblea»⁽¹⁷⁾. I rappresentanti dei gruppi di opposizione obiettavano, in quella occasione, che il Presidente della Camera aveva fissato l'esame in Assemblea per la seduta del giorno successivo a condizione che le Commissioni esaurissero in quella giornata l'esame, ma che la condizione operava per l'Assemblea, non per le Commissioni⁽¹⁸⁾. L'esame del provvedimento in commissione si concludeva comunque nella notte tra il 25 e il 26 settembre e l'Assemblea ne avviava l'esame il 26 settembre, come previsto, dopo soli tre giorni di lavoro in commissione.

Il successivo provvedimento iscritto nel calendario dell'Assemblea con la clausola «ove concluso dalla commissione» fu il progetto di legge A.C.

1707, recante «Norme in materia di conflitto di interessi». La Commissione affari costituzionali avviava l'esame del provvedimento il 22 gennaio 2002 e in quella stessa giornata la Conferenza dei presidenti di gruppo inseriva il provvedimento nel programma dei lavori dell'Assemblea per il successivo 25 febbraio 2002, poco più di trenta giorni dopo. Nel corso della riunione veniva obiettato, da parte dell'opposizione, che se era intenzione del Governo concludere l'esame del provvedimento prima del trascorrere dei sessanta giorni che, in base al Regolamento, sono destinati all'esame in sede referente, questi sarebbe dovuto ricorrere alla richiesta dell'urgenza; se invece l'esame in commissione iniziava in quella stessa giornata e ne veniva fissato contemporaneamente il termine di scadenza, era chiaro che si sarebbe determinata una forma di costrizione per la commissione. Sulla questione – nuovamente sollevata nel corso della successiva riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 13 febbraio, in sede di predisposizione del calendario, infine approvato all'unanimità – il Presidente della Camera precisava, in una lettera inviata lo stesso 13 febbraio al presidente della I Commissione, che «la Commissione non è obbligata a concludere tale esame in tempi compatibili con la programmazione dei lavori dell'Assemblea, fermo restando ovviamente l'auspicio che le previsioni formulate nell'ambito di quest'ultima possano risultare attendibili». I lavori della Commissione si concludevano comunque il 21 febbraio e il 25 febbraio aveva inizio l'esame del provvedimento in Assemblea.

Malgrado tale chiarimento interpretativo, la questione nuovamente si riproponeva con riferimento alla proposta di legge del senatore Cirami sul legittimo sospetto (A.C. 3102 - Modifica degli articoli 45, 46, 47, 48 e 49 del codice di procedura penale). La Conferenza dei presidenti di gruppo del 3 settembre 2002 fissava infatti per il 25 settembre 2002 («ove concluso l'esame da parte delle Commissioni riunite») l'avvio della discussione in Aula del provvedimento, benché in quel momento non solo non ne fosse stato ancora iniziato l'esame ma non risultava ancora assegnato in commissione (l'assegnazione avveniva quel giorno stesso alle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia). L'esame si apriva in commissione il 6 settembre successivo e il provvedimento approdava in Aula il 25 settembre, come previsto ⁽¹⁹⁾.

A seguito di tale vicenda, della questione veniva investita la Giunta del Regolamento della Camera, riunitasi il 26 settembre 2002. In particolare, la Giunta era stata convocata su richiesta dei deputati Violante e Boato, che avevano posto la questione del rapporto tra la dichiarazione di urgenza di un progetto di legge e i principi vigenti in tema di organizzazione dei lavori delle

commissioni. In particolare – chiariva il Presidente della Camera introducendo la seduta – era stata rilevata una contraddizione nel fatto che, nel caso di specie (riguardante la proposta di legge sul legittimo sospetto), mentre la dichiarazione di urgenza di un progetto di legge avrebbe comportato la riduzione da due ad un mese del termine per le commissioni per riferire all'Assemblea, l'effetto concomitante della programmazione dei lavori in Assemblea e in commissione aveva ridotto di fatto tale termine ad un periodo ancora inferiore. Tale effetto si era prodotto da un lato in virtù dell'iscrizione di un progetto di legge nel calendario dell'Assemblea per una data determinata, con la clausola «ove concluso dalla commissione», dall'altro, in conseguenza dell'autonoma programmazione dei lavori da parte delle Commissioni riunite, che avevano organizzato le modalità di esame del provvedimento in modo tale da approvare il conferimento del mandato al relatore entro un termine definito. Il Presidente della Camera riconosceva in quella occasione che «la questione sollevata costituisce un problema effettivo», ma sottolineava come questa «debba essere affrontata prescindendo assolutamente dall'attuale fase contingente, in modo tale da pervenire ad una compiuta e condivisa definizione della materia». Il Presidente richiamava quindi alcuni «punti fermi» della disciplina regolamentare, facendo presente che la decisione di iscrivere un progetto di legge nell'ambito del calendario dei lavori dell'Assemblea prima del termine ordinario previsto per l'esame in commissione con la clausola «ove concluso dalla commissione» si collocava nel solco di una prassi consolidata ed era conforme a numerosi precedenti e che il fondamento regolamentare della prassi in questione era costituito dall'articolo 23, comma 5, del Regolamento, il quale prevede, in particolare, che può derogarsi ai termini di uno o due mesi qualora la commissione abbia già concluso l'esame. Il Presidente proseguiva chiarendo che i termini previsti dall'articolo 81 del Regolamento, cui rinvia esplicitamente il citato articolo 23, comma 5, «sono dunque da considerare come termini inderogabili per la programmazione dell'Assemblea al di fuori dei casi espressamente consentiti, ma non come termini minimi per la Commissione». Richiamava quindi la lettera del 13 febbraio indirizzata al presidente della I Commissione, nella quale si precisava che in simili contingenze la Commissione non era obbligata a concludere l'esame in tempi compatibili con la programmazione dei lavori dell'Assemblea, confermando dunque che l'iscrizione condizionata di un progetto di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea non limita i poteri relativi all'organizzazione del procedimento, che l'articolo 79, comma 1, del Regolamento attribuisce all'ufficio di presidenza della commissione ovvero, in difetto della prescritta

maggioranza (dei 3/4), al suo presidente. Il Presidente faceva presente, inoltre, che l'articolo 79, comma 1, stabilisce che «le commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale» e che al riguardo l'articolo 25, comma 2, nel prescrivere che all'esame dei progetti di legge e degli altri argomenti compresi nel programma e nel calendario dei lavori dell'Assemblea «sono espressamente riservati tempi adeguati nel calendario dei lavori di ciascuna commissione», non stabilisce né criteri, né specifiche procedure e che, dunque, anche da tale circostanza sembra potersi dedurre che l'adeguatezza dei tempi debba essere valutata esclusivamente dalla commissione. In conclusione, il Presidente, nel ribadire che la prassi sopra esposta era del tutto conforme alle norme regolamentari, riconosceva che questa potesse tuttavia, in alcuni casi, apparire tale da prestare il fianco a rilievi critici.

In sintesi, l'interpretazione proposta dal Presidente della Camera affermava che l'iscrizione di un progetto di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea prima del termine ordinario previsto per l'esame in commissione con la clausola «ove concluso dalla Commissione» non costituisce in alcun modo una forma di compressione dei tempi di esame in sede referente, poiché, nel prevedere la mera possibilità di un esame in Aula del provvedimento, non fa che rimettere all'autonoma valutazione della commissione la decisione in ordine alla conclusione o meno dell'esame del provvedimento, sulla base di quanto già previsto dalle disposizioni regolamentari. Si possono richiamare, a questo proposito, le considerazioni fatte sopra sul ruolo del presidente di commissione, sul quale in ogni caso la clausola funge da strumento di pressione che questi può far valere in sede di organizzazione dei lavori.

Il dibattito apertosi in seno alla Giunta a seguito di tale interpretazione presidenziale convergeva, infatti, precisamente sul ruolo dei presidenti di commissione, poiché, si faceva notare, per effetto della prassi dell'«ove concluso», l'esercizio di poteri e facoltà ad essi attribuiti, nell'ambito dell'organizzazione dei lavori della commissione dall'articolo 79 del Regolamento, finiva per riflettersi direttamente sui lavori dell'Assemblea. Nel caso specifico, precisava il deputato Innocenti, l'inserimento della proposta di legge A.C. 3102 nel calendario dei lavori dell'Assemblea per la data del 25 settembre, con la clausola «ove concluso dalle Commissioni», aveva costituito, di fatto, un termine perentorio per l'articolazione dei lavori delle Commissioni. Ciò aveva condotto ad una eccessiva dilatazione del ruolo dei presidenti di commissione, la cui posizione istituzionale non è equivalente a quella del Presidente della Camera e sulla quale si riteneva pertanto necessaria un'at-

tenta riflessione. Anche l'onorevole Boccia si soffermava sui poteri dei presidenti delle commissioni, rilevando come occorresse evitare che – intendendosi la clausola di inserimento nel calendario dei lavori condizionata alla conclusione dell'esame in commissione come termine perentorio – di fatto fosse travolto il primato nella programmazione dei lavori dell'Assemblea che spetta alla Conferenza dei presidenti di gruppo.

Veniva cioè obiettato che attraverso la clausola «ove concluso», secondo questa interpretazione estensiva, si attribuiva di fatto al presidente di commissione il potere di accelerare i tempi dell'iter in commissione, determinandosi in tal modo un asse politico tra maggioranza in Capigruppo e maggioranza in commissione che poteva scavalcare le disposizioni regolamentari della riserva di tempo per l'esame in sede referente.

Si evidenziava inoltre, in quella sede, come alla luce di tali elementi fosse necessaria una riflessione anche sul senso della dichiarazione d'urgenza su un progetto di legge – dichiarazione che prevede che l'esame di un provvedimento si concluda entro un mese – in presenza della possibilità che un'organizzazione dei lavori delle commissioni, quale quella verificatasi in occasione dell'esame del progetto di legge Cirami, consente di fatto alla commissione di esaurire l'esame di un provvedimento in un tempo inferiore a quello che sarebbe stato consentito con la dichiarazione d'urgenza.

Veniva quindi avanzata, da parte dei rappresentanti dell'opposizione, la proposta di escludere per il futuro l'adozione di tale clausola condizionata, ritenendo che, ove essa fosse mantenuta, dovrebbe essere prevista, ai fini di una coerenza complessiva del sistema della programmazione, solo con riferimento al programma dei lavori e non dovrebbe essere accompagnata da una data. Successivamente alla conclusione dell'esame in commissione il progetto di legge avrebbe potuto poi essere iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea con l'indicazione della data di inizio del suo esame. Un'ulteriore proposta suggeriva che la clausola di inserimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea di un progetto di legge subordinatamente alla sua conclusione fosse utilizzata per il futuro soltanto ove fossero trascorsi trenta giorni dall'inizio dell'esame in sede referente. In questo quadro, ovviamente, sarebbe rimasta salvaguardata la possibilità di inserire un progetto di legge anche prima di tali termini, ove su di essa vi fosse stata la convergenza di tutti i gruppi.

Il dibattito in seno alla Giunta, rinviato ad altra seduta al fine di pervenire alla definizione condivisa di criteri interpretativi nella materia in esame, non veniva più ripreso.

La questione si poneva tuttavia nuovamente con riferimento alla proposta di legge recante «Norme di attuazione dell'articolo 87 della Costituzione, in materia di concessione della grazia» (A.C. 4237). L'esame del provvedimento presso la Commissione affari costituzionali aveva avuto inizio il 4 dicembre 2003 e la Conferenza dei presidenti di gruppo del 18 dicembre lo aveva inserito nel programma dell'assemblea del mese di febbraio. Successivamente, il 5 gennaio 2004, in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, veniva avanzata la proposta di anticiparne l'esame in Aula al 29 gennaio. In quell'occasione, il Presidente della Camera precisava che l'eventuale decisione di inserire il provvedimento nel calendario dei lavori per il mese di gennaio avrebbe vincolato la Commissione di merito solo qualora assunta all'unanimità e che tuttavia, al fine di evitare forzature nei confronti della Commissione, proponeva l'iscrizione in calendario con la formula «ove concluso dalla commissione». In tal senso, nella seduta dell'Assemblea del 13 gennaio 2004, il Presidente comunicava che la proposta di legge, già prevista nel programma per il mese di febbraio, sarebbe stata iscritta nel calendario dei lavori per il 29 gennaio «ove la commissione ne abbia concluso l'esame. Ove tale condizione non si verifichi, la proposta di legge verrà iscritta, nel successivo calendario, all'ordine del giorno della seduta di giovedì 5 febbraio».

È da notarsi, in questo caso, l'uso logicamente proprio della clausola disgiuntiva «ove concluso», che esige, ovviamente, la negazione della circostanza introdotta dalla clausola stessa, con una indicazione temporale alternativa. Ciò che invece è difficile osservare negli altri casi citati, nei quali la clausola sembra smarrire la sua funzione propria, sia dal punto di vista logico-giuridico che da quello procedurale.

5 - Osservazioni conclusive

Malgrado questi contrasti interpretativi, la prassi dell'inserimento di provvedimenti in calendario con la clausola «ove concluso» è proseguita nella XIV legislatura e, con notevole frequenza, anche nella XV. Anche in quest'ultima legislatura, infatti, si sono registrati numerosi casi di contrazione della fase referente connessi all'iscrizione anticipata delle proposte di legge nel programma e nel calendario dell'Assemblea, sino a episodi di riduzione del tempo di esame dei provvedimenti a sole tre sedute di commissione (20).

A questo fenomeno si è anche associato, nel qualificare in termini tendenzialmente sussidiari il lavoro di commissione rispetto a quello dell'Aula, il

consolidarsi della prassi avviata a partire dalla XIII legislatura della presentazione in Assemblea di maxi-emendamenti – di iniziativa governativa o parlamentare, solitamente aventi ad oggetto provvedimenti in materia finanziaria – ai fini della posizione della questione di fiducia, sostitutivi di ampie parti o addirittura di interi provvedimenti e tali, quindi, da vanificare interamente l'esame svolto presso le commissioni di merito. Come è stato approfonditamente illustrato ⁽²¹⁾, il ricorso a questo strumento è esposto a forti dubbi di costituzionalità e rappresenta, di fatto, una possibilità di elusione delle norme regolamentari sull'istruttoria legislativa, poiché sottrae integralmente le proposte normative all'esame delle commissioni.

Più in generale, è stato da più parti sottolineato come la riforma del Regolamento della Camera del 1997 abbia mostrato un punto debole proprio nelle procedure di programmazione, con specifico riferimento al rapporto tra Assemblea e commissioni. Sarebbe cioè fallito, nella sostanza, il tentativo di distinguere qualitativamente, attraverso una diversa articolazione dei tempi di lavoro, l'esame dei provvedimenti in commissione – dedicato alla definizione nel merito delle proposte normative – e il lavoro in Assemblea, che non dovrebbe in teoria ritornare sulle scelte tecniche operate in commissione, ma piuttosto illustrarne le motivazioni politiche. A dimostrazione di questa tendenza l'enorme numero di emendamenti presentati e votati in Aula, fenomeno che ha in molti casi rimesso in discussione accordi, anche di natura tecnica, faticosamente raggiunti nel corso dell'iter dei provvedimenti in commissione. Abbiamo accennato in precedenza all'autonomia sistemica che la riforma intendeva affidare alle commissioni, tra l'altro, attraverso l'autonomia decisionale del loro presidente. Di fatto, l'estrema contrazione dei tempi di esame ha sovente impedito precisamente e in primo luogo questa differenziazione sistemica, essendo l'aspetto tecnico, nell'esame dei provvedimenti legislativi, particolarmente bisognoso di adeguati tempi di analisi e approfondimento.

Non sorprende, pertanto, che sul tema, ovviamente di estrema delicatezza dal punto di vista della funzionalità del sistema parlamentare, si sia avviata di recente un'ampia riflessione, specificamente dedicata al ruolo delle commissioni parlamentari permanenti nel procedimento legislativo. Molto significativa da questo punto di vista è l'analisi svolta dall'associazione Astrid, nel quadro delle «quarantaquattro modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento» ⁽²²⁾. Il capitolo dedicato all'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare, curato da Eduardo Gianfrancesco e Francesco Chimenti, colloca tra le undici proposte conclusive, al settimo posto, quella di «Assicurare poteri e tempi certi ed adeguati per l'istruttoria

legislativa delle commissioni permanenti ed, in generale, adottare un principio di rigida riserva di tempi di lavoro per le commissioni (rispetto all'Aula) nelle loro diverse funzioni normative, di direzione politica e di controllo». Gli autori evidenziano, in premessa alla formulazione delle proposte, come occorra innanzitutto intervenire sulla disciplina di funzionamento dei lavori delle commissioni permanenti, le quali, fino ad oggi, hanno ricevuto una minore attenzione per ciò che concerne la garanzia dei diritti dell'opposizione al loro interno. Si sottolinea il rilievo assoluto che l'istruttoria legislativa assume nel procedimento decisionale parlamentare, poiché nel Parlamento maggioritario dovrebbe realizzarsi uno scambio tra "certezza dei tempi" di approvazione dei disegni di legge, per la maggioranza e "certezza di spazi e istruttoria legislativa" per l'opposizione. In questa prospettiva, appare essenziale potenziare alcuni poteri delle commissioni, che dovrebbero essere attivabili anche da una minoranza qualificata, quali la possibilità di richiedere dati e indagini conoscitive e di ottenere un supporto istruttorio più costante ed efficace dagli organi ausiliari del Parlamento. Quindi, con specifico riferimento al raccordo dei lavori Aula-commissione, gli autori sottolineano che «si impone un adeguamento dell'organizzazione dei lavori del Senato e della Camera. Occorre, a questo proposito, adottare un criterio di separazione tendenzialmente rigida tra tempi di lavoro in Aula e tempi di lavoro in commissione, ispirandosi, ad esempio, al modello attualmente seguito nel Parlamento europeo dove tre giorni della settimana sono dedicati ai lavori di commissione ed uno ai lavori d'Aula. Tale proporzione si segnala anche perché sottintende una maggiore valorizzazione dei lavori in commissione, con conseguente accurata istruzione dei provvedimenti, e riserva all'Assemblea le decisioni finali, nonché le discussioni su alcuni, limitati, grandi temi».

Viene inoltre avanzata la proposta – affinché il lavoro in Commissione «non sia reso privo di significato in violazione dell'articolo 72 della Costituzione» – di introdurre una disciplina limitativa sia in ordine alla possibilità di approvazione in Assemblea di emendamenti che non siano stati previamente oggetto di esame in Commissione, che riguardo al massiccio ricorso ai decreti-legge da parte del Governo, «elemento in grado di vanificare qualunque tipo di programmazione».

Tali proposte vanno oltre, ovviamente, il tema della nostra analisi, ristretto ad un punto procedurale. Tale punto, tuttavia, ci pare di notevole rilievo sostanziale, nonostante la sua apparente limitatezza formale, non solo nel complesso più ampio del sistema delle garanzie delle opposizioni

e della funzionalità democratica in un sistema maggioritario, ma anche del problema, oggi molto presente, della qualità della legislazione.

Note

(1) Per una analisi accurata delle modifiche regolamentari in materia di programmazione dei lavori, si veda G. LA SORELLA, «La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa», in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati, Cedam, Padova, 2004.

(2) Si veda, in tal senso, A. BURATTI, «Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari», in *Diritto e Società*, 2002/2, p. 273; M. MIDIRI, «Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione», in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007, p. 126; G. RIZZONI, «La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura», in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, op.cit., p. 211.

(3) Sulle eventuali conseguenze dell'inadempimento di tale obbligo, si può affermare che non vi è alcun pregiudizio sulla possibilità di proseguire il procedimento, anche se nel Regolamento della Camera non si rinviene una disposizione analoga all'articolo 44, comma 3, del Regolamento del Senato, secondo cui: «scaduto il termine, il disegno di legge è preso in considerazione, in sede di programmazione dei lavori, per essere discusso, anche senza relazione, nel testo del proponente», salvo ulteriori proroghe.

(4) Circa il termine di quarantotto ore dell'articolo 79, comma 1, e quello di ventiquattro ore fissato dal comma 14 del medesimo articolo (la relazione della maggioranza e, se presentate, quelle di minoranza, sono stampate e distribuite almeno ventiquattro ore prima che si apra la discussione, salvo che, per ragioni di urgenza, l'Assemblea deliberi un termine più breve), la prassi dimostra che si tratta di termini ordinatori. In numerosi precedenti – oltre a quelli relativi a decreti-legge ed a quelli relativi a provvedimenti rinviati in commissione per poche ore (es. legge finanziaria 2005) – risulta come tali termini, ed in particolare quello di cui al comma 1, siano stati intesi nel senso che l'esame in sede referente debba concludersi il giorno precedente a quello dell'inizio della discussione in Assemblea, ancorché a meno di quarantotto ore di distanza. Si sono altresì verificati talora casi di conclusione dell'esame in sede referente nello stesso giorno dell'inizio della discussione in Assemblea. A titolo di esempio, si vedano, nella XIII legislatura, i provvedimenti in materia di: «Norme in materia di soggiorno dei lavoratori stranieri nel territorio dello Stato» (A.C.153); «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause dei fenomeni di degenerazione intervenuti nei comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi, anche di partiti politici, nonché delle imprese pubbliche e private» (A.C.5127); «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica» (A.C.6483). Analogamente, nella XIV legislatura: «Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Italia e Svizzera che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale e ne agevola l'applicazione, nonché conseguenti modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale» (A.C.1507); «Disposizioni per la tutela dei minori nella fruizione dei mezzi di comunicazione di massa» (A.C. 310 e 310-B e 310-D); «Modifiche al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di "scorporo di coalizione"» (A.C.2620); «Legge elettorale per il Parlamento europeo» (A.C.1178) (peraltro iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea con deliberazione ex art. 27 il 7 aprile 2004 per la discussione generale e i voti; l'esame in commissione è iniziato e si è concluso alle 14,45 del giorno stesso). Nella XV legislatura, si ricordano, ad esempio, la proposta di legge recante «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali» (A.C.1955) o il disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, «recante

disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione»(A.C. 3044).

(⁵) Si può citare, a titolo di esempio, la lettera del 27 aprile 2007 inviata dal Presidente della Camera Bertinotti al presidente della XII Commissione affari sociali Lucà, nella quale si segnalava l'esigenza di avviare l'esame della proposta relativa all'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sugli errori in campo sanitario (Doc. XXII, n. 8), inserita dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nel calendario dei lavori dell'Assemblea per la settimana dal 7 all'11 maggio 2007, ove la Commissione ne avesse concluso l'esame.

(⁶) Si tratta di un'eventualità mai verificatasi nel corso della XIII, XIV e XV legislatura.

(⁷) Il termine di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente è computato con riguardo al calendario comune, senza tener conto di eventuali periodi di sospensione dei lavori parlamentari. A seguito delle riforme regolamentari del 1997, è stato soppresso il quarto comma dell'articolo 81 (4. Scaduti i termini fissati nei commi precedenti, e compatibilmente con quanto stabilito in applicazione delle norme del capo VI sulla organizzazione dei lavori, il progetto di legge, su richiesta del proponente, di un presidente di gruppo o di dieci deputati, è iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea e discusso nel testo presentato, salvo che l'Assemblea, su richiesta della commissione, non fissi un termine ulteriore non più ampio di quello ultimo assegnato e non più prorogabile). Una disposizione analoga è invece ancora in vigore al Senato (articolo 45: "Computo dei termini - Nel computo dei termini per la presentazione delle relazioni e l'espressione dei pareri non si tiene conto dei periodi in cui i lavori del Senato siano stati aggiornati in attesa di convocazione a domicilio dell'Assemblea), se non con riguardo ai termini processuali concernenti l'attività degli organi interni di giustizia (articolo 9 del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti).

(⁸) Premessa al volume *Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati, XIII legislatura, p. XI.

(⁹) Si possono citare alcuni casi nei quali i presidenti di commissione hanno scritto al Presidente della Camera chiedendo un differimento dell'inizio dell'esame in Assemblea di provvedimenti iscritti nel calendario dell'Aula con la formula «ove concluso dalla commissione», in quanto la Commissione non ne aveva appunto terminato l'esame (nella XIV legislatura: Riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale svolta da oratori parrocchiali, A.C. 388; Modifica alla disciplina dell'esercizio dei locali d'intrattenimento e svago A.C. 4180. Nella XV legislatura: Istituzione della procedura di concordato delle persone fisiche insolventi con i creditori, A.C. 412; Disposizioni penali per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale A.C. 2784).

(¹⁰) Nelle restanti occasioni, il tempo intercorrente tra l'avvio dell'esame in commissione e l'avvio dell'esame in Assemblea è stato di cinque giorni (A.C. 7122 - Commissione inchiesta Federconsorzi, una seduta della Commissione Agricoltura), sei giorni (A.C. 7011 ed abb. - Sanatoria iscrizione università, due sedute della Commissione cultura), dodici giorni (A.C. 5380 - Durata dei consigli regionali, cinque sedute della Commissione affari costituzionali), diciotto giorni (A.C. 4354-*quinquies*-B - Disposizioni in materia finanziaria e contabile, tre sedute della Commissione bilancio e A.C. 7396 - Patrimonio storico e culturale esuli italiani da Istria, Fiume e Dalmazia, tre sedute della Commissione cultura), ventidue giorni (A.C. 7532 ed abb. - Servizio civile, cinque sedute della Commissione affari costituzionali), ventisei giorni (A.C. 7570 - Materia cooperativistica e posizione del socio lavoratore, quattro sedute della Commissione lavoro) e trentanove giorni (A.C. 7490 ed abb. - Personale Forze armate, cinque sedute della Commissione difesa).

(¹¹) Tra questi, la proposta di legge recante «Norme in materia di conflitto di interessi» (A.C. 1707), inserita nel calendario dei lavori per la settimana del 25 febbraio 2002, approvato all'unanimità in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, sulla quale tuttavia si registrerà uno scontro sia in Capigruppo che in commissione (vedi *infra*).

(¹²) Sono stati sei i casi nei quali l'esame del provvedimento non si è concluso presso la commissione di merito (A.C. 412: Disposizioni per il superamento delle situazioni di sovraindebitamento delle famiglie, mediante l'istituzione della procedura di concordato delle persone fisiche insolventi

con i creditori; A.C. 1289: Modifiche all'articolo 140 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, per l'introduzione dell'azione di gruppo a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti; A.C. 1857: Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e modifiche al codice di procedura penale; A.C. 1731: Introduzione nel codice penale di disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente; A.C. 2784: Disposizioni penali contro il grave sfruttamento dell'attività lavorativa e interventi per contrastare lo sfruttamento di lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale; A.C. 2068: Istituzione della Commissione parlamentare bicamerale per gli italiani all'estero).

⁽¹³⁾ È il caso, ad esempio, nella XIII legislatura, della proposta di legge A.C. 6260 recante «Norme in materia di accesso ai corsi universitari», il cui esame in Commissione cultura si concludeva nell'arco di due sedute, svoltesi il 27 e il 28 luglio. Il provvedimento era assegnato, in sede consultiva, alle Commissioni I, II, V, XII e XIV. Le Commissioni II e XIV non esprimevano il parere. Analogamente, con riferimento alla proposta di legge in materia di sanatoria delle iscrizioni all'università (A.C. 7011), il cui esame in sede referente si esauriva nell'arco di due giorni e di due sedute, le Commissioni I e II non formulavano il prescritto parere.

⁽¹⁴⁾ Gli ulteriori casi nei quali la formula «ove concluso dalla commissione» è stata adottata per provvedimenti il cui esame non era ancora iniziato presso la commissione di merito sono quelli relativi alle proposte di legge in materia di «Norme in materia di accesso ai corsi universitari» (A.C. 6260), «Proroga dei termini per l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 10 e 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, in relazione all'adozione del parere parlamentare» (A.C. 6263), «Ulteriore proroga del termine previsto dall'articolo 9, comma 1, della legge 2 marzo 1998, n. 33, per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari» (A.C. 7122), «Disposizioni per la tutela di nomi e di marchi nella rete INTERNET» (A.C. 6910) e di «Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore» (A.C. 7570).

⁽¹⁵⁾ La Commissione affari costituzionali dedicava al provvedimento sei sedute, distribuite in un arco temporale di trentasette giorni.

⁽¹⁶⁾ Queste formule si riferivano, rispettivamente, al provvedimento in tema di missioni internazionali e al provvedimento sulla manovra economica (calendario dei lavori dell'Assemblea per il mese di luglio 2006, riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 29 giugno 2006), e al disegno di legge A.S. 635 – Sospensione dell'efficacia di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario (calendario dei lavori dell'Assemblea per il mese di settembre 2006, riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 20 settembre 2006).

⁽¹⁷⁾ Già nella XIII legislatura vi era stato un caso nel quale un presidente di commissione aveva espressamente interpretato l'inserimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea di un provvedimento con la clausola «ove concluso dalla commissione» come vincolo alla conclusione dell'esame in sede referente. Nella seduta della VII Commissione cultura del 28 settembre 2000, con riferimento al progetto di legge recante sanatoria delle iscrizioni all'università (A.C. 7011), il presidente affermava che «la Conferenza dei presidenti di gruppo ha confermato l'iscrizione nel calendario dei lavori dell'Assemblea delle proposte di legge all'ordine del giorno con inizio della seduta del 2 ottobre. È quindi necessario che la commissione concluda i suoi lavori nella seduta di oggi, con l'adozione di un testo base, la votazione di eventuali emendamenti e del mandato al relatore».

⁽¹⁸⁾ V. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, XIV legislatura, p. 134 e ss.

⁽¹⁹⁾ Nella seduta delle Commissioni riunite I e II del 19 settembre 2002, nel corso dell'esame del provvedimento, l'onorevole Leoni, del gruppo dei Democratici di Sinistra - l'Ulivo, ribadiva il dissenso dei gruppi di opposizione sulle decisioni assunte dall'ufficio di presidenza delle Commissioni circa il prosieguo dei lavori, sottolineando, con riferimento alla data del 25 settembre prevista per l'esame in Assemblea, che questa fosse da ritenersi termine meramente ordinatorio e non perentorio, in quanto la fissazione di tale scadenza doveva ritenersi collegata alla conclusione del lavoro delle Commissioni riunite.

⁽²⁰⁾ È il caso di tutti i disegni di legge di conversione di decreti-legge iscritti in calendario con la formula «ove concluso dalla commissione». Si tratta, in particolare, del decreto-legge 27 settembre 2006, n. 260, recante misure urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza» (A.C.1704), del decreto-legge 15 settembre 2006, n. 258, recante «Disposizioni urgenti di adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in data 14 settembre 2006 nella causa C-228/05, in materia di detraibilità dell'IVA» (A.C.1808), del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, recante Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali (A.C. 2374) e del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, recante Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione» (A.C. 3044). L'esame del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, recante «Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche» (A.C. 2340) ha invece richiesto cinque sedute delle Commissioni riunite giustizia e cultura.

⁽²¹⁾ Si veda N. LUPO, «Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario», in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, *op.cit.*, pp. 41-110 e G. PICCIRILLI, «I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo», in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, *op.cit.*, pp. 363-393.

⁽²²⁾ Astrid, *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 2007.