Alessandro Manunta

Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati

1 - Premessa; 2 - La disciplina del contingentamento dei tempi anteriore alle riforme regolamentari del settembre 1997; 3 - L'evoluzione dell'uso del contingentamento dei tempi nel corso della prassi applicativa; 4 - Il contingentamento dei tempi nell'ambito delle recenti modifiche regolamentari.

1 - *Premessa*

Con formula sintetica per contingentamento dei tempi può intendersi, in senso specifico, l'operazione materiale di ripartizione ed assegnazione dei tempi fra i vari soggetti che partecipano al procedimento parlamentare, segnatamente ma non esaustivamente a quello legislativo, disposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo o dal Presidente della Camera, sulla base di norme regolamentari volte a consentire la trattazione e conclusione dell'argomento nei termini preventivati dal calendario dei lavori.

Quella che può apparire, a prima vista, una mera costruzione organizzativa, inerisce, al contrario, alla dimensione tipica di ogni procedimento nel quale la sequenza logica degli atti o dei comportamenti giuridicamente rilevanti trova una sua cornice sostanziale nella specifica regolamentazione del fattore temporale nel quale tali atti o comportamenti vanno a iscriversi. Elemento costitutivo dell'istituto è la realizzazione, almeno in via tendenziale, del contemperamento equanime di due istanze altrimenti difficilmente armonizzabili quali il diritto di parola del singolo e l'effettivo interesse alla decisione parlamentare.

Oggetto del presente lavoro è una analisi delle norme presenti nel Regolamento della Camera dei deputati relative al contingentamento dei tempi con particolare attenzione innanzitutto alla disciplina anteriore alla riforma del settembre 1997, indi all'evoluzione della prassi applicativa nella concreta esperienza parlamentare, e da ultimo alle modifiche re-

centemente introdotte le quali, per l'articolata interconnessione dei profili ivi presenti, sembrano porre le premesse, pur con alcuni limiti, per una maggiore funzionalità dell'istituto in oggetto.

2 - *La disciplina del contingentamento dei tempi anteriore alle riforme regolamentari del settembre 1997*

Lo scopo di dare ordine, snellezza e soprattutto certezza delle fasi temporali relative allo svolgimento dei lavori parlamentari, di rendere prevedibili e predeterminate le date di deliberazione ed in buona sostanza di far coincidere il principio di decisione con quello della responsabilità, non rappresentano una novità nell'ordinamento parlamentare. Un processo sia pur lento e travagliato di riforma, che ha origine nelle modifiche regolamentari del 1971, ha comportato la progressiva introduzione di meccanismi atti ad incardinare normativamente il principio della disciplina dei tempi della discussione.

Alla Camera dei deputati il contingentamento viene per la prima volta formalmente introdotto con le modifiche regolamentari del 29 settembre del 1983, in occasione di un organico ripensamento del capo XXVII del Regolamento relativo all'esame dei documenti di bilancio. Nell'ambito, infatti, delle norme che disciplinano la sessione di bilancio, il comma 7 dell'articolo 119 prevede, per la fase d'Aula, l'organizzazione della discussione, da attuarsi in Conferenza dei presidenti di gruppo o, in mancanza di accordo unanime, da parte del Presidente della Camera, secondo la quale il tempo complessivo disponibile per gli interventi degli oratori viene ripartito per una parte in misura uguale fra tutti i gruppi parlamentari e per la restante in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi stessi. Tale disposizione, che si applica in «prima battuta» all'atto della definizione del contingentamento e che interessa tanto la fase della discussione sulle linee generali quanto quella relativa all'esame ed alla votazione degli articoli e degli emendamenti riferiti ai disegni di legge in oggetto, si iscrive nella logica di consentire la conclusione dell'iter parlamentare nei termini individuati dal comma 2 del medesimo articolo i quali prevedono una durata della sessione di bilancio di 45 giorni e di 35 a seconda che si tratti di prima o seconda lettura di tali provvedimenti.

Coerentemente con tale impostazione, il comma 8 del medesimo articolo 119 prevede l'uso del contingentamento dei tempi, con l'identica procedura prima descritta, per l'esame del disegno di legge di approva-

zione del rendiconto generale dello Stato nonché del disegno di legge di assestamento.

Ad ulteriore integrazione della normativa in oggetto, nell'ottica di una considerazione unitaria di tutti gli atti che afferiscono alla decisione di bilancio, l'istituto del contingentamento viene altresì applicato, a seguito delle successive novelle regolamentari intervenute il 28 giugno 1989, sia per quanto riguarda l'esame del documento di programmazione economica (art. 118-*bis*, comma 2), sia per quanto concerne l'esame dei progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (art. 123 bis, comma 3) con l'unico limite, relativamente a quest'ultima tipologia di provvedimenti, che la discussione, anche se contingentata, non abbia luogo negli stessi giorni nei quali vengono discussi i disegni di legge finanziaria e di bilancio salva diversa decisione adottata alla unanimità dalla Conferenza dei presidenti di gruppo (art. 123-*bis*, comma 4) ([1]).

Se il contingentamento ha trovato una prima definizione e conseguente applicazione nel Regolamento della Camera dei deputati nell'ambito di quel particolare procedimento che è rappresentato dalla sessione di bilancio, nel quale comunque il fattore temporale assume una rilevanza primaria per la presenza di termini tassativi entro cui contenere le relative deliberazioni, è a partire dalla più recente data del 28 marzo 1990, con l'approvazione di una serie di modifiche regolamentari complessivamente finalizzate ad una maggiore razionalizzazione dei lavori della Camera, che tale istituto da strumento eccezionale ed atipico diviene formalmente mezzo organizzativo generalizzato nella disciplina della discussione parlamentare di tipo legislativo.

A completamento di un processo principalmente incentrato sulle due questioni fondamentali, per la definizione della agenda, della programmazione dei lavori parlamentari e della regolamentazione dei procedimenti ordinati alla assunzione delle relative deliberazioni, si perviene infatti, accanto alla revisione delle norme concernenti la formazione del programma e del calendario dei lavori, ad una diversa disciplina dell'uso del tempo allo scopo di creare le condizioni per cui non solo un determinato argomento si discuta ma la sua trattazione possa concludersi entro un termine prestabilito.

Parallelamente, anche il Regolamento del Senato adatta le proprie norme a tale esigenza, prima a partire dalla riforma regolamentare sulla sessione di bilancio del 1985 (art. 129, comma 6), successivamente, nel novembre 1988, per il procedimento legislativo ordinario e per quello relativo ai disegni di legge di conversione dei decreti legge (art. 55, comma 5 ed art. 84, comma 1).

Il Regolamento del Senato (art. 55, comma 5) prevede, al riguardo, che per la organizzazione della discussione, la Conferenza dei presidenti di gruppo determini il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario devono essere posti in votazione. Il secondo periodo del primo comma dell'articolo 84 integra la fattispecie precisando che qualora non abbia avuto luogo l'organizzazione della discussione, ai sensi del comma 5 dell'articolo 55, il Presidente provvede ad armonizzare i tempi degli interventi con i termini del calendario.

Il carattere precettivamente stringente di tali disposizioni, assenti nel Regolamento della Camera, e che sembrano a tutti gli effetti costituire una vera e propria forma di «ghigliottina» della discussione, è stato nella prassi applicativa utilizzato dalla Presidenza del Senato con estrema parsimonia e con molta cautela, così come testimonia il primo precedente ([2]) verificatosi nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 416 del 1989, concernente il fenomeno della immigrazione degli extracomunitari, allorquando, giunti in prossimità della scadenza costituzionale del provvedimento di urgenza, in presenza di una deliberazione unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo circa la data finale di esame del provvedimento, veniva approvata dall'Assemblea la proposta del Presidente di invertire l'ordine delle votazioni anticipando la votazione finale e caducando, di conseguenza, l'illustrazione e votazione di tutti gli emendamenti residui ancora pendenti.

A tale soluzione è stato peraltro possibile pervenire in presenza di una ulteriore norma, non prevista dal Regolamento della Camera, che codifica il principio (articolo 78, comma 5) secondo il quale i disegni di legge di conversione devono essere iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile per assicurare che il voto finale avvenga non oltre il 30° giorno dalla data del deferimento.

Diversamente articolata è la struttura del contingentamento nel Regolamento della Camera a seguito delle modifiche introdotte nel 1990 relativamente all'uso dei tempi nel procedimento legislativo.

Secondo quanto disposto dal comma 6 dell'articolo 24, il contingentamento opera automaticamente in tutti i casi in cui nella sede della Conferenza dei presidenti di gruppo viene richiesto l'ampliamento della discussione sulle linee generali ai sensi del comma 2 dell'articolo 83, oppure allorquando si proceda alla discussione di un progetto di legge per ciascuna parte o per ciascun titolo. Al fine di garantire il rispetto dei tempi individuati nel calendario dei lavori, che una volta approvato contiene per ogni argomento da trattare il numero e le sedute ad esso dedi-

cate, la Conferenza dei presidenti di gruppo, tenuto conto delle iscrizioni a parlare, provvede a ripartire il tempo disponibile detratta una quota parte sia per gli interventi del relatore e del Governo, sia per consentire l'inserimento nel dibattito di eventuali interventi di deputati dissenzienti dai rispettivi gruppi, o ancora per le questioni incidentali di cui all'articolo 40 del Regolamento preannunciate nella stessa Conferenza dei presidenti di gruppo.

In caso di mancato accordo in Conferenza dei presidenti di gruppo, oppure qualora la richiesta di ampliamento della discussione sulle linee generali venga presentata successivamente o sia l'Assemblea a deliberare l'articolazione della discussione per parte o per titoli, la relativa decisione sul contingentamento è di pertinenza esclusiva del Presidente della Camera il quale, nell'evenienza sopra descritta, assegna il tempo disponibile per una parte in misura uguale per tutti i gruppi — ferma restando l'attribuzione a ciascun gruppo di una quota di tempo fisso pari almeno a quello massimo previsto per un singolo intervento — e ripartisce in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi la parte rimanente.

Per quanto riguarda le fasi successive del procedimento legislativo (esame degli articoli e degli emendamenti, esame degli ordini del giorno, dichiarazioni di voto e voto finale), il comma 7 dell'articolo 24 prevede, come facoltà, il ricorso al contingentamento con i medesimi criteri di distribuzione dei tempi, da parte della Conferenza dei presidenti di gruppo. In questo caso vengono comunque detratti (o come si usa dire nel lessico parlamentare «neutralizzati») dai tempi da ripartire, oltre quelli riservati al relatore, al Governo ed ai deputati che dissentono dai rispettivi gruppi, anche quelli necessari per lo svolgimento delle operazioni materiali di voto. È data inoltre facoltà al Presidente, qualora ciò sia necessario per rendere possibile la conclusione dell'esame nell'ambito del calendario, di disporre sedute supplementari o di iscrivere l'argomento all'ordine del giorno di successive sedute.

Ulteriore possibilità di ricorso al contingentamento dei tempi è, infine, prevista nel caso di mancata conclusione dell'esame dell'argomento nei termini previsti dal calendario con conseguente iscrizione dello stesso in un calendario successivo. Alla ripartizione dei tempi provvede il Presidente della Camera qualora non sia maturato un accordo unanime in Conferenza dei presidenti di gruppo, valutate le indicazioni dei gruppi e comunque attenendosi in linea di massima ai criteri già indicati in precedenza (quota fissa e quota proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi).

Per completare il quadro descrittivo delle norme che disciplinano l'istituto in oggetto, a seguito della riforma del 1990, va infine ricordato che il comma 2 dell'articolo 25 estende l'applicazione del contingentamento all'esame di progetti di legge in sede legislativa, mentre resta comunque escluso il ricorso del contingentamento (art. 154, comma 1) per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge. Al riguardo sono, peraltro, da segnalare due eccezioni verificatesi nel corso della X e XI legislatura allorquando, a seguito di un accordo unanime intercorso nella Conferenza dei presidenti di gruppo, si è proceduto in un primo caso al contingentamento della fase relativa alla discussione sulle linee generali dei decreti legge riguardanti la situazione in Iraq e nel Golfo Persico ([3]) ed in un secondo caso al contingentamento dell'esame degli articoli e degli emendamenti, fino al voto finale, del decreto legge recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale ([4]).

Mette, infine, conto ricordare che una volta disposta la ripartizione dei tempi non è più concesso, ai sensi del comma 4 dell'articolo 44 del Regolamento, chiedere la chiusura della discussione, istituto questo la cui applicazione risulterebbe evidentemente incongrua e contraddittoria una volta che si sia pervenuti al contingentamento dei tempi.

3 - *L'evoluzione dell'uso del contingentamento dei tempi nel corso della prassi applicativa*

La disciplina del contingentamento, così come sopra delineata, si inserisce in un quadro coordinato di norme che sono calibrate sul metodo della programmazione delle attività parlamentari. Tale metodo si articola nella predisposizione del programma trimestrale e del relativo calendario dei lavori per una durata non superiore alle tre settimane.

E pur tuttavia la compresenza e la logica interconnessione di fattori che altro non rappresentano se non il duplice aspetto del medesimo problema, ovvero la definizione dell'ordine del giorno della Camera con la individuazione degli argomenti da discutere e la precisazione della dimensione temporale entro la quale circoscrivere le relative deliberazioni, non è stata immediatamente percepita come elemento sostanziale per garantire un efficace andamento dei lavori parlamentari. Ne è testimonianza il fatto che, solo in una fase relativamente recente, nel 1990 appunto, si sia pervenuti alla Camera ad una regolamentazione della materia nell'ottica, almeno teoricamente, di consentire con appositi strumenti il conseguimento della fase decisionale in tempi attendibilmente prestabiliti.

Fino al momento, infatti, dell'introduzione dell'istituto del contingentamento dei tempi, l'organizzazione del lavoro parlamentare si è basata sulla radicata convinzione che l'insieme degli argomenti iscritti nel programma e nel calendario dei lavori potesse costituire di per se stesso un elemento di garanzia della loro attuazione. Al contrario, la prassi ha largamente dimostrato che il metodo delle programmazione, ove non accompagnato dalla individuazione di precisi limiti temporali nei quali «costringere» le decisioni, ha spesso corrisposto in modo non adeguato alle aspettative. Tanto i programmi trimestrali che i relativi calendari hanno infatti in molteplici circostanze scontato la reiterata difficoltà di garantire l'assunzione delle decisioni in tempi ragionevolmente prevedibili, non contribuendo pertanto a consentire un pieno e corretto svolgimento del procedimento parlamentare.

La riforma regolamentare del 1990 (preceduta, come si è detto, dalla previsione del contingentamento dei tempi per la sola sessione di bilancio) incide, al contrario, in modo radicalmente innovativo sulla disciplina dei procedimenti attraverso i quali il Parlamento è chiamato a deliberare, individuando nel contingentamento lo strumento principale attraverso il quale garantire l'attuazione dell'agenda parlamentare per quanto riguarda il procedimento legislativo.

Al riguardo non sarà inutile ripercorrere brevemente i più significativi moduli operativi dell'istituto nel corso della sua concreta attuazione in quanto la prassi applicativa da una parte ha evidenziato sensibili scostamenti rispetto alle originali previsioni normative, dall'altra ha fornito spunti fecondi per le ulteriori e significative correzioni all'istituto che hanno preso forma nelle recenti modifiche regolamentari del settembre 1997.

Per quanto riguarda la fase della discussione sulle linee generali può innanzitutto evidenziarsi che, rispetto alle previsioni regolamentari, nella prassi corrente il contingentamento è stato raramente deciso dalla Conferenza dei presidenti di gruppo bensì direttamente disposto dal Presidente della Camera, in quanto la richiesta di ampliamento della discussione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83, e la individuazione del relativo numero degli iscritti a parlare per ciascun gruppo, sono intervenute di solito in un momento temporalmente successivo alla predisposizione del calendario dei lavori.

Per quanto concerne la fase relativa all'esame e votazione degli articoli e degli emendamenti, mentre non si è dimostrata operativa la previsione di cui al primo periodo del comma 7 dell'articolo 24, al contrario ha trovato costante applicazione la successiva parte del citato comma

concernente l'uso del contingentamento in «seconda battuta», previa cioè nuova iscrizione dell'argomento, il cui esame non si è esaurito nel calendario vigente, in un successivo calendario. Ciò ha marcato una forte differenza rispetto al dettato regolamentare del Senato che, come si è visto, oltre a prevedere il contingentamento sin dall'inizio del procedimento, consente in ogni caso la possibilità di determinare la data entro cui gli oggetti della discussione iscritti in calendario debbono essere posti in votazione. Diversamente, alla Camera si è sempre fatto ricorso ad un contingentamento «successivo», conseguente cioè la mancata conclusione dell'esame di un provvedimento nei termini fissati dal calendario dei lavori con evidenti riflessi negativi sulla piena funzionalità dell'istituto.

Giova, peraltro, segnalare al riguardo che non sono mancati, in talune circostanze, esempi di interpretazione flessibile dalla norma, così come testimonia il precedente verificatosi nella seduta del 18 febbraio 1993, allorquando in presenza di un calendario trisettimanale il Presidente della Camera, constatato che al termine della prima settimana non era stato possibile esaurire con il voto finale, come invece preventivato dal calendario vigente, l'esame di taluni progetti di legge in materia di elezioni amministrative, ha predisposto, in sostituzione del precedente, un nuovo calendario dell'arco di una sola settimana nel quale è stato inserito, con tempo contingentato, il seguito dell'esame degli articoli fino al voto finale dei suddetti provvedimenti. La Presidenza ha cioè ritenuto, in questa circostanza, che ricorressero tutte le condizioni regolamentari per configurare l'ulteriore iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno dell'Assemblea come una nuova iscrizione in un successivo calendario e che si dovesse, pertanto, applicare ad esso la norma relativa al contingentamento dei tempi.

Per quanto concerne l'applicazione concreta dei criteri indicati dalla disciplina regolamentare per la ripartizione dei tempi fra i vari soggetti del procedimento, va osservato che se le previsioni normative al riguardo si fondano su di una ripartizione proporzionale fra i vari gruppi, con gli adattamenti atti a garantire delle soglie minime uguali per tutti ed a consentire interventi dei parlamentari dissenzienti dai rispettivi gruppi, non sono mancati esempi di interpretazione flessibile. Si è infatti spesso proceduto attraverso un dosaggio attento delle norme regolamentari, finalizzato da una parte ad evitare eccessive compressioni della libertà di intervento dei parlamentari e dall'altra a garantire in ogni caso le decisioni. Frequenti sono state, pertanto, le circostanze di concessione di tempi superiori rispetto ad una rigida ripartizione proporzionale ai soli gruppi che avevano fatto richiesta di ampliamento della discussione. Allo

stesso modo, anche per la fase relativa all'esame degli articoli, non sono mancati casi nei quali è stato concesso dalla Presidenza un tempo superiore a quei gruppi che, avendo presentato un elevato numero di emendamenti, necessitavano conseguentemente di spazi più ampi per la loro illustrazione ([5]). In altre circostanze sono stati invece i gruppi stessi, durante l'esame di un provvedimento, a dichiarare la propria disponibilità, consentendovi la Presidenza, a cedere il proprio tempo non utilizzato ad altri gruppi che avevano invece esaurito quello a loro disposizione ([6]).

Degno di menzione è, infine, il caso verificatosi nella seduta del 20 dicembre 1996, allorquando la Presidenza, lamentando un deputato che in sede di ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali era stato assegnato a ciascun gruppo un tempo inferiore a quello massimo previsto per un intervento, ha fatto presente che un accordo unanime raggiunto in tal senso dalla Conferenza dei presidenti di gruppo non impone l'obbligo del ricorso ai criteri di cui all'articolo 24, comma 6, del Regolamento.

Nell'ambito della concreta gestione del contingentamento, uno dei fattori che ha più di frequente inciso sulla attendibilità delle previsioni temporali è consistito nella difficoltà di coniugare la corretta e funzionale operatività di tale strumento con l'elevato numero di proposte emendative presentate dai gruppi. Si è dimostrato evidente che una valvola di sfogo per la messa in atto di atteggiamenti ostruzionistici finalizzati a neutralizzare il grado di efficacia del contingentamento, una volta limitati con tale istituto in modo rigoroso i tempi per gli interventi di ciascun gruppo, è stata rappresentata dalla possibilità di dilatare a dismisura i tempi tecnici occorrenti per le votazioni attraverso la presentazione di un numero sempre crescente di emendamenti, con evidenti ed ulteriori ricadute sulle capacità di tenuta del numero legale in pendenza di un elevato susseguirsi di votazioni. Di qui, per la necessità di giungere a conoscenza in tempi congrui del quadro informativo relativo al numero delle proposte di modifica presentate dai gruppi, è sorta talvolta la consuetudine di fissare, in presenza di contingentamento, da parte della Presidenza della Camera, un termine anteriore all'inizio della discussione degli articoli per la presentazione degli emendamenti, indipendentemente dagli articoli di riferimento. Particolarmente significativo, peraltro, è il precedente verificatosi nella seduta del 3 giugno 1997 con il quale, a fronte della ulteriore presentazione da parte di un deputato di un numero assai rilevante di proposte emendative, il Presidente della Camera ha chiarito che, in pendenza di un contingentamento dei tempi ai sensi del comma 7 dell'articolo 24 del Regolamento, essendo il tempo

complessivo a disposizione dei gruppi definito con riguardo al numero complessivo degli emendamenti presentati, numero che a sua volta si riflette sulla determinazione dei tempi tecnici occorrenti per le operazioni di voto, l'applicazione dell'istituto presuppone che si abbia un quadro certo e definitivo degli emendamenti presentati e quindi non soggetto a mutamenti se non in conseguenza dell'esercizio da parte della Commissione o del Governo della facoltà di presentare nuove proposte emendative. Sulla scorta di tali considerazioni, nel caso di specie, la Presidenza ha escluso la possibilità di consentire la presentazione di tali emendamenti, una volta adottato il contingentamento, fatta eccezione per gli eventuali subemendamenti riferiti agli emendamenti presentati dalla Commissione e dal Governo.

In via di prassi applicativa, tuttavia, la novità più significativa nella evoluzione del contingentamento è stata rappresentata, a partire dalla XII Legislatura, dalla progressiva e crescente utilizzazione dell'istituto rispetto ai casi tipicamente enunciati dal dettato regolamentare. Ci si riferisce, in particolare, alla sottoposizione da parte della Presidenza della Camera, nella sede istituzionale della Conferenza dei presidenti di gruppo, di proposte di organizzazione di dibattiti non legislativi caratterizzate dalla comune individuazione di ambiti temporali predefiniti per gli interventi dei gruppi e per quelli degli eventuali deputati dissenzienti.

A mero titolo esemplificativo si ricorda, al riguardo, l'organizzazione della discussione del dibattito sulla fiducia al governo Berlusconi ([7]) per la quale fu prevista, nell'ambito di un monte ore predeterminato, una ripartizione dei tempi di intervento fra i gruppi sia pur non rigidamente proporzionale (al gruppo Misto è stato concesso infatti un tempo proporzionalmente superiore agli altri gruppi in relazione alla sua particolare sottoarticolazione). Ancora, in occasione dello svolgimento di taluni atti di sindacato ispettivo ([8]), è stato stabilito un contingentamento dei tempi con una riserva di quindici minuti per ciascun gruppo da utilizzare in sede di replica, senza prevedere quindi la fase della illustrazione di tali strumenti. Egualmente al contingentamento dei tempi si è fatto ricorso in occasione della discussione di una serie di mozioni in materia di politiche della famiglia e sull'infanzia ([9]) per le quali, sulla base delle intese intercorse in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, è stata organizzata una articolazione complessiva del dibattito prevedendo una quota parte di tempo da riservare ai deputati regolarmente iscritti a parlare, oltre agli eventuali dissenzienti, una quota parte per le dichiarazioni di voto e per le operazioni materiali di voto, ed una quota parte più consistente per gli interventi dei gruppi

suddivisa per metà in misura uguale, per l'altra in relazione alla consistenza proporzionale dei gruppi stessi.

Passando all'attuale legislatura, la relativa prassi di una sistematica estensione del contingentamento dei tempi ai procedimenti non legislativi non solo prosegue ma assume statisticamente una dimensione ancora più rilevante con molteplici casi di utilizzazione di tale istituto che hanno riguardato sia lo svolgimento di atti di sindacato ispettivo, sia le discussioni di mozioni, sia, infine, dibattiti di natura fiduciaria ([10]). Quanto alle modalità seguite per la ripartizione dei tempi, nei casi di contingentamenti di procedimenti non legislativi, con una interpretazione maggiormente elastica, è spesso prevalso l'orientamento di concedere tempi uguali per tutti i gruppi con evidente vantaggio per i gruppi con minore consistenza numerica.

In ogni caso, allorquando si è proceduto a tali contingentamenti che, come si è visto, afferendo a procedimenti non legislativi non rientrano espressamente nelle previsioni regolamentari, non risultano essersi registrate, all'atto della ripartizione dei tempi e della relativa comunicazione all'Assemblea, particolari contestazioni circa l'utilizzazione estensiva dell'istituto in questione.

4 - *Il contingentamento dei tempi nell'ambito delle recenti modifiche regolamentari*

Si è ripercorso, nei capitoli precedenti, la natura e l'evoluzione del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati dalla sua prima comparsa nelle norme che disciplinano la sessione di bilancio al suo consolidamento nelle disposizioni relative al procedimento legislativo.

Al riguardo si è potuto osservare come la stessa dinamica espansiva dell'istituto abbia rappresentato la più evidente testimonianza di una accresciuta consapevolezza dell'esigenza di ancorare a tempi congrui, e comunque prestabiliti, la fase decisionale. Ciò nella considerazione che la variabile temporale costituisca una articolazione funzionalmente necessaria del procedimento parlamentare. Di converso, la prassi ha tuttavia riscontrato evidenti limiti nell'applicazione dell'istituto.

La mancata previsione, infatti, per la discussione dei progetti di legge, di modalità di utilizzo, relativamente alla fase riguardante l'esame degli articoli, diverse dalla previa nuova iscrizione dell'argomento da contingentare in un secondo calendario, ha determinato difficoltà operative

che in molti casi hanno palesemente limitato l'efficacia del contingentamento. Più ancora, come si è accennato in precedenza, la funzionalità dell'istituto in oggetto ha trovato un forte ostacolo nella crescita esponenziale del numero delle proposte emendative presentate sui progetti di legge oggetto di contingentamenti, con il conseguente ampliamento della quota temporale che la Presidenza ha dovuto riservare per tali operazioni, a tutto detrimento della speditezza dell'iter legislativo. Detto fattore, strettamente connesso alla effettiva capacità di mantenimento del numero legale in relazione alla molteplicità delle votazioni da svolgere, ha in molte circostanze costituito una variabile critica che ha spesso finito per rendere non prevedibili i tempi di conclusione dei dibattiti anche in ragione del fatto che non è comunque dal Regolamento prevista la fissazione di un termine finale entro il quale rendere possibile, in modo cogente, la conclusione dell'esame di un argomento iscritto in calendario.

Di qui l'esigenza fortemente sentita di una revisione più generale e complessiva delle norme che disciplinano la programmazione dei lavori parlamentari ed il procedimento legislativo, nel senso di una maggiore snellezza di quest'ultimo e di una più stringente determinazione nelle modalità di formazione ed attuazione dell'agenda. Oggetto del presente capitolo sarà l'analisi e lo svolgimento di talune riflessioni in ordine alle recenti modifiche apportate al riguardo al Regolamento della Camera dei deputati ([11]) che hanno inciso sull'istituto del contingentamento dei tempi potenziandone ulteriormente l'impianto di base.

Recependo quanto codificato dalla prassi, la nuova formulazione dell'articolo 24 del Regolamento, per quanto attiene al contingentamento, prevede che la Conferenza dei presidenti di gruppo, con il consenso dei Presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno a tre quarti i componenti della Camera o, in caso di mancato raggiungimento di tale *quorum*, il Presidente della Camera, determini, sin dal primo calendario ed anche per argomenti non legislativi, il tempo complessivo disponibile per la trattazione dei medesimi avuto riferimento del loro grado di complessità. Con analoghi criteri si procede (articolo 25, comma 3) per l'esame in Commissione dei progetti di legge in sede legislativa e, ed è questa una importante innovazione, in sede redigente.

La ripartizione del tempo fra i gruppi, tanto per la discussione sulle linee generali che per le successive fasi di esame — in modo parzialmente difforme dalla disciplina precedente — avviene per una parte in misura uguale, per l'altra in misura proporzionale alla consistenza degli stessi

con riferimento ai quattro quinti del tempo dedicato all'argomento per le diverse fasi dell'esame del medesimo. Il tempo restante, pari ad un quinto, è sottratto a tale ripartizione essendo esclusivamente riservato per gli interventi a titolo personale, in sostituzione della precedente previsione di una riserva di tempo per i deputati dissenzienti dai rispettivi gruppi di appartenenza. Ciò nell'evidente intento di consentire uno spazio adeguato per la manifestazione delle singole motivazioni ed assicurare conseguentemente una più incisiva tutela del diritto di espressione del singolo parlamentare senza che questo comporti un eccessivo aumento dei tempi a disposizione dei gruppi.

Secondo, inoltre, quanto previsto dal comma 8 dell'articolo 24, il tempo minimo assegnato a ciascun gruppo nella discussione sulle linee generali non può essere inferiore a quello previsto per un intervento (articolo 39, comma 1), ad eccezione dei disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che sono sottratti a tale regola. Sono comunque eccettuati dalla ripartizione dei tempi assegnati ai gruppi parlamentari, e quindi «neutralizzati», in quanto oggetto di riserva specifica, oltre i tempi tecnici occorrenti per lo svolgimento delle operazioni materiali di voto, quelli relativi agli interventi del Governo, quelli del Gruppo Misto (per il quale viene formalmente riconosciuto uno *status* particolare in ragione della peculiarità specifica delle sottocomponenti che costituiscono il parametro di riferimento per la distribuzione su base proporzionale del tempo disponibile), quelli relativi ai richiami al Regolamento (non più computati, ed è questa una importante novità, a carico del tempo del gruppo parlamentare dell'interveniente), quelli svolti dal relatore per la maggioranza e, distintamente, quelli per gli eventuali relatori di minoranza. Per questi ultimi, per i quali viene a configurarsi un ruolo senza dubbio più incisivo di interlocutori qualificati nelle fasi che caratterizzano il procedimento parlamentare, come ulteriormente specificato dal comma 10 dell'articolo 24, il tempo viene determinato avuto riferimento alla consistenza del Gruppo parlamentare di appartenenza, fermo comunque restando che il medesimo non può essere inferiore ad un terzo di quello attribuito al relatore per la maggioranza. Il dettato del comma 7 dell'articolo 24 omette peraltro di considerare, nella riserva specifica dei tempi «neutralizzati», i richiami sull'ordine dei lavori che nella previgente disciplina, in via di prassi, sono sempre stati computati, alla pari dei richiami al Regolamento, a carico del gruppo che sollevava la questione incidentale, lasciando conseguentemente aperto il problema della imputazione temporale dei medesimi che, a parere di chi scrive, sembrano comunque doversi riferire al gruppo che ha effettuato il richiamo ([12]).

Ad integrazione della nuova disciplina sinteticamente descritta si pongono talune eccezioni. Innanzitutto (articolo 24, comma 7, ultimo periodo) è previsto che per l'esame dei progetti di legge di iniziativa del Governo la Conferenza dei presidenti di gruppo riservi comunque ai gruppi parlamentari appartenenti alle forze di opposizione una quota di tempo più ampia di quella attribuita ai gruppi della maggioranza. La norma non giunge tuttavia a specificare in quali termini proporzionali si esplichi tale rapporto, lasciando un evidente margine di elasticità applicativa della disposizione da valutarsi, presumibilmente, in relazione alla complessità dell'oggetto da contingentare ([13]). In secondo luogo (articolo 24, comma 12), per quanto riguarda specificamente la fase successiva alla discussione sulle linee generali dei progetti di legge costituzionali e dei progetti di legge per i quali, ai sensi dell'articolo 49, comma 1, del Regolamento, possa essere richiesta la votazione a scrutinio segreto, non è prevista l'applicazione del contingentamento dei tempi se non previa deliberazione unanime adottata in tal senso dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, ovvero nel caso in cui la discussione stessa non riesca ad esaurirsi ed il progetto di legge sia iscritto in un successivo calendario. Analoga procedura limitativa nella applicazione del contingentamento dei tempi è disposta su decisione del Presidente della Camera, qualora ne venga fatta richiesta da parte di un gruppo parlamentare, per i progetti di legge che riguardano questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale ed economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione.

Ulteriore e significativa deroga alla nuova disciplina del contingentamento dei tempi, anche se con le riserve interpretative che poi si indicheranno, è quella che si verifica per il procedimento di conversione dei decreti legge (articolo 154, comma 1), per il quale, in via transitoria, analogamente a quanto disposto dalla previgente disciplina, non è prevista l'applicazione dell'istituto. Egualmente sottratta dall'applicazione delle nuove norme sul contingentamento risulta essere la discussione dei progetti di legge costituzionale previsti dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, per i quali continueranno ad applicarsi le vecchie disposizioni in vigore alla data del 31 dicembre 1997 (articolo 154, comma 3) così come testimoniato dal contingentamento comunicato nella seduta dell'Aula del 1° aprile 1998, con il quale è stata disciplinata l'organizzazione dell'esame degli articoli delle diverse parti in cui è stato articolato il testo di riforma costituzionale. Sottratte in via interpretativa alla nuova disciplina del contingentamento risultano infine essere le norme di cui all'articolo 123-*bis* del Regolamento, concernenti l'esame dei progetti di

legge collegati alla manovra di finanza pubblica, per i quali si intende debbano continuare ad applicarsi le disposizioni previste per la sessione di bilancio di cui al comma 7 dell'articolo 119.

Quanto sopra sinteticamente illustrato costituisce, nelle sue articolazioni principali, il nuovo impianto del contingentamento. La principale novità consiste, come si è visto, nella applicazione in prima battuta dell'istituto e nella sua utilizzazione, con le eccezioni sopra indicate, in qualsiasi procedimento parlamentare. La scelta di rendere sostanzialmente ordinario il metodo del contingentamento risponde ad una logica complessiva volta ad una più puntuale definizione dello svolgimento della dialettica parlamentare al fine di consentire a ciascun soggetto di veder valorizzato il proprio ruolo attraverso un uso qualificato e garantito del tempo nell'intero arco del procedimento.

Sarebbe tuttavia riduttivo, per comprenderne esattamente le potenzialità innovative, non collocare le specifiche modifiche sull'uso del tempo nel più ampio contesto di revisione regolamentare affrontato in tale circostanza dalla Camera dei deputati che investe una molteplicità di norme. Appare, infatti, indubbio che le nuove norme sul contingentamento intendono qualificare la risorsa temporale non come un momento astratto od asettico rispetto all'articolazione complessiva del procedimento parlamentare, il quale è ovviamente caratterizzato da una pluralità di variabili, bensì in modo più deciso di quanto avvenuto in passato, come cerniera di interconnessione con altri istituti che presiedono, anche indirettamente, all'iter decisionale e sui quali non sarà inutile soffermarsi.

Dalla lettura degli atti parlamentari relativi ai lavori della Giunta per il Regolamento emergono, con una certa nettezza, le principali linee guida attraverso le quali si articola il complesso della riforma. Punto nodale dell'intervento è rappresentato dall'obiettivo di rispondere in modo adeguato ai principali problemi di funzionamento delle norme che presiedono il procedimento legislativo. Ciò attraverso la ricerca di un bilanciato contemperamento fra le esigenze delle forze di maggioranza, che hanno naturalmente un più sentito interesse ad una accentuata snellezza dei lavori parlamentari, e quella delle forze di opposizione, le quali dimostrano particolare sensibilità circa il rafforzamento dei propri poteri di controllo, verifica ed interdizione.

Nell'ambito delle modifiche regolamentari in oggetto tre, a parere di chi scrive, sembrano essere i momenti più significativi per il loro rapporto funzionale con la nuova disciplina del contingentamento dei tempi.

In primo luogo si segnalano le norme relative alla riqualificazione del lavoro istruttorio effettuato nella sede referente ([14]). Al riguardo, l'istituzione del nuovo organo denominato «Comitato per la legislazione» (art. 16-*bis*), e soprattutto la riscrittura dell'articolo 79, concernente l'esame in sede referente, trasformano in modo sostanziale la tipologia della fase istruttoria attraverso l'accrescimento dalla possibilità di acquisizione di elementi conoscitivi, quali dati, notizie ed informazioni, utili per contribuire a rafforzare i meccanismi di verifica critica delle norme contenute nei testi legislativi. La preventiva e più approfondita definizione dei contenuti normativi sin da questa fase appare in tal modo propedeutica ad una maggiore snellezza del successivo esame dei provvedimenti in Assemblea facilitando, sotto il profilo temporale, l'adozione delle relative deliberazioni e rendendo più trasparente il passaggio del confronto politico.

In tale prospettiva emerge il secondo elemento funzionalmente collegato al contingentamento e rappresentato dalla nuova disciplina sulla programmazione dei lavori in Assemblea e nelle Commissioni.

Al riguardo, senza procedere ad una dettagliata analisi delle norme, basterà ricordare che nelle Commissioni, secondo quanto previsto dalla nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 79 del Regolamento, il procedimento è organizzato dagli organi competenti (Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, ovvero il Presidente della Commissione in caso di mancato raggiungimento dell'apposito *quorum*) in modo tale da assicurare che l'esame dei progetti di legge da licenziare per l'Aula si concluda entro 48 ore dalla data stabilita dal calendario dei lavori per l'iscrizione dell'argomento all'ordine del giorno dell'Assemblea. Inoltre, l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 25, prevede, con un meccanismo preciso e cogente, che i progetti di legge ricompresi nel programma dei lavori dell'Assemblea debbano essere iscritti al primo punto dell'ordine del giorno delle competenti Commissioni, in sede referente, nella prima seduta del calendario dei lavori delle Commissioni stesse. Ad ulteriore rafforzamento dell'obbligo del rispetto della tempistica sopra indicata, il comma 10 dell'articolo 79 prevede che le deliberazioni per la definizione del testo degli articoli di ogni singolo progetto di legge possano avvenire secondo principi di economia procedurale assicurando, peraltro, che per ciascun articolo vengano poste in votazione almeno due proposte emendative di ogni Gruppo parlamentare. Inoltre, ad integrare la nuova disciplina, il comma 1 dell'articolo 81 prescrive che in ogni caso le relazioni sui progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea devono essere presentate nel ter-

mine di due mesi dalla data dell'inizio dell'esame dei provvedimenti in Commissione.

Per quanto riguarda la programmazione dei lavori dell'Assemblea ([15]) si osserva che, relativamente allo strumento del programma, l'interconnessione con il fattore temporale è rappresentato dal fatto che l'agenda (articolo 23, comma 4) deve contenere non solo l'elenco degli argomenti che la Camera ha intenzione di esaminare ma anche la indicazione delle priorità e del periodo nel quale se ne prevede l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea. Tale indicazione deve essere formulata in modo da garantire tempi congrui per l'esame in rapporto al tempo disponibile ed il grado di complessità degli argomenti. Ad ulteriore specificazione della disciplina descritta, il comma 5 dell'articolo 23 prevede che l'inserimento dei progetti di legge nel programma debba avere inizio allorquando siano effettivamente decorsi i due mesi per la presentazione della relazione ([16]). Secondo tale configurazione, il programma viene pertanto ad assumere una veste profondamente diversa da quella finora palesatasi, trasformandosi da generica elencazione di oggetti a dettagliata e puntuale specificazione degli ambiti temporali nei quali ritagliare, seguendo una logica di priorità basata sulle indicazioni formulate dal Governo e dai Gruppi, i vari argomenti che dovranno essere esaminati dall'Assemblea. Una prima e significativa testimonianza del cambiamento strutturale di tale strumento è rappresentato dal primo programma trimestrale, predisposto ai sensi della nuova formulazione del comma 6 dell'articolo 23 del Regolamento dal Presidente della Camera, a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 19 dicembre 1997. Tale programma distingue innanzitutto il tempo di lavoro dell'Assemblea da quello delle Commissioni nel periodo considerato con la contestuale indicazione delle sedute nelle quali sono previste votazioni; in secondo luogo, per ciascuna settimana di riferimento, vengono espressamente elencati, in ordine di priorità e di esame, gli argomenti che l'Aula dovrà affrontare rendendo in tal modo il programma assai simile ad un vero e proprio calendario dei lavori.

Analoga attenzione alla specificazione del fattore temporale può essere riscontrata nelle nuove norme del Regolamento relative alla predisposizione del calendario dei lavori ([17]), ora articolato in modo precettivo su base trisettimanale, con il quale si distingue la indicazione dei giorni destinati alle discussioni da quelli nei quali l'Assemblea procederà a votazioni (articolo 24, comma 5, terzo periodo) e si prevede la determinazione degli argomenti, fra quelli già indicati dal programma, da esaminare con la contestuale definizione delle sedute destinate alla loro trat-

tazione (articolo 24, comma 5, primo periodo) nonché la relativa organizzazione della discussione, tramite il contingentamento — che ne diventa pertanto parte integrante — del tempo complessivamente disponibile per l'esame di ciascun argomento iscritto in calendario (articolo 24, comma 7). A tale schema si è adeguato il primo calendario trisettimanale adottato, secondo le nuove norme, dal Presidente della Camera a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo dell'8 gennaio 1998.

Il terzo fattore che si coniuga strettamente con la nuova disciplina del contingentamento, dati gli evidenti influssi sulla dinamica del procedimento legislativo per quanto attiene al profilo dell'uso del tempo, è costituito dalle novità apportate alla disciplina delle votazioni degli emendamenti di cui all'articolo 85-*bis* del Regolamento. Tale articolo di nuova introduzione consente ai gruppi, con previsione fortemente innovativa, nei casi di votazioni riassuntive o per principi di proposte emendative di cui all'articolo 85, comma 8, di poter indicare, prima dell'inizio dell'esame degli articoli, una quota minima di emendamenti, sub emendamenti ed articoli aggiuntivi da votare non inferiori, in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti di ogni gruppo. Il Presidente della Camera può peraltro (articolo 85-*bis*, comma 3) porre in votazione le proposte emendative delle quali riconosca, ad insindacabile giudizio, la effettiva rilevanza, presentate da deputati che dichiarino di dissentire dai rispettivi gruppi. Per i disegni di legge di conversione tale quota è elevata ad un quinto dei componenti del Gruppo ed è computata con riferimento tanto agli articoli del disegno di legge di conversione che ai singoli articoli del provvedimento d'urgenza (articolo 85-*bis*, comma 2).

La previsione di una quota minima di proposte emendative da porre in votazione nei casi di attuazione della procedura di cui all'articolo 85, comma 8 ([18]), con la contestuale imputazione della responsabilità ai gruppi per la loro selezione, oltre a garantire la individuazione delle modifiche ritenute effettivamente più qualificanti la linea politica di ciascun gruppo e consentire, anche nell'ambito della messa in atto di pratiche ostruzionistiche, un confronto effettivo nel merito delle principali questioni nel sostanziale rispetto dei tempi previsti dal calendario, dovrebbe comunque comportare la possibilità di definire, in modo meno approssimativo di quanto finora non sia avvenuto in via di prassi, il quadro reale dei tempi tecnici necessari per le votazioni che, come si è in precedenza accennato, hanno spesso rappresentato una variabile non chiaramente attendibile nelle previsioni del contingentamento.

Al momento della conclusione del presente lavoro ([19]) non è possibile dar conto, anche sommariamente, di un primo bilancio sull'effettivo funzionamento della nuova disciplina del contingentamento dei tempi appena entrata in vigore, anche se è da rilevare come le modifiche apportate all'istituto, accompagnate dalle novità introdotte in materia di definizione dell'istruttoria nelle Commissioni, di programmazione dei lavori e di limitazione del numero di emendamenti da votare, sembrano preluderne ad una maggiore funzionalità. Senza dubbio si ritiene di poter evidenziare un coerente tentativo di consentire un più razionale dispiegamento del lavoro parlamentare con evidenti riflessi sui rapporti fra maggioranza ed opposizioni, fra i gruppi e fra questi ed i singoli parlamentari. Pur tuttavia rimangono alcuni elementi di definizione non ancora risolti in ordine al concreto dispiegamento di tutte le potenzialità di una riforma che, si torna a sottolineare, ha inteso riconsiderare l'istituto del contingentamento nell'ambito della più complessa ed articolata riqualificazione del procedimento di decisione parlamentare.

Ci si riferisce, in particolare, alla mancata previsione della applicazione, sia pure in via transitoria, del contingentamento all'esame dei disegni di legge di conversione nonché alla assenza, nel nuovo Regolamento della Camera, di una norma analoga a quella vigente nel Regolamento del Senato in ordine alla prescrizione di un termine certo e di una data stabilita entro la quale l'Aula debba pronunciarsi in via definitiva su tali provvedimenti.

Pur nel dovuto rispetto delle caratteristiche e della complessità dell'argomento in esame, che ha costituito uno dei punti sui quali più ampio si è svolto il dibattito nella Giunta per il Regolamento ([20]), proprio il fattore tempo rappresenta un momento assolutamente cruciale nella decretazione d'urgenza considerati da una parte i termini costituzionali che pongono a carico del Parlamento un vero e proprio obbligo di esprimersi sulla eventuale conversione, dall'altra il divieto di reiterazione dei decreti legge non convertiti a seguito della sentenza n. 360 del 1996 della Corte Costituzionale. Nel ricordare che l'attuale nuova formulazione del comma 4 dell'articolo 96-*bis* prescrive che, esauriti i quindici giorni di tempo a disposizione delle Commissioni per l'esame dei decreti legge, questi sono posti, con la riserva di cui al comma 3 dell'articolo 24 ([21]), all'ordine del giorno dell'Assemblea, va comunque rilevato che la stessa previsione di un procedimento legislativo urgente più snello dovrebbe logicamente comportare come corollario — ai fini di una più chiara assunzione di responsabilità del Governo e di effettivo controllo da parte del Parlamento — la individuazione di una effettiva garanzia regola-

mentare della sua conclusione da attuarsi da una parte attraverso la previsione di tempi certi di intervento a disposizione dei gruppi, dall'altra tramite la individuazione, in ogni caso, di un termine ultimativo entro cui pervenire alla deliberazione finale.

Al riguardo, è peraltro da segnalare un rinnovato interesse su tale questione così come testimonia la riunione della Giunta per il Regolamento del 9 febbraio 1998 nel corso della quale il Presidente della Camera ha ribadito l'opportunità di pervenire celermente alla soluzione del problema del contingentamento dei decreti legge anche in relazione alla oggettiva ambiguità interpretativa derivante dalla lettura dell'articolo 154, comma 1, nella sua nuova formulazione. Tale comma, infatti, nella versione antecedente alla riforma del 1997 prevedeva che, in via transitoria e fino alla approvazione di una nuova disciplina del procedimento di conversione dei decreti legge, non trovasse applicazione, per detta fattispecie di provvedimenti, la norma relativa al contingentamento dei tempi. La nuova disposizione del comma 1 dell'articolo 154 si limita invece a prevedere che le norme sul contingentamento non si applicano al procedimento di conversione dei decreti legge in «via transitoria», senza fare riferimento ad un termine finale cui ricollegare l'efficacia stessa del regime transitorio. Da ciò deriva una chiave di lettura della norma in oggetto che, da una punto di vista strettamente formale, induce ad una interpretazione secondo la quale l'applicabilità del contingentamento dei tempi per la discussione è esclusa, in via transitoria, limitatamente ai soli disegni di legge di conversione pendenti alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari (1° gennaio 1998), risultando invece assoggettati al contingentamento i procedimenti relativi ai disegni di legge di conversione presentati dal Governo dopo detto termine ([22]).

Senza voler ulteriormente entrare nel merito di tale questione interpretativa, derivata da un evidente contrasto tra le risultanze dei lavori preparatori e la formulazione definitiva della norma, appare comunque estremamente positivo che ciò abbia costituito uno spunto ed un utile occasione per avviare una riflessione approfondita sulla disciplina regolamentare del procedimento per la conversione dei decreti legge la cui attuale normazione è potenzialmente in grado di mettere in crisi il funzionamento della intera riforma regolamentare in materia a causa della presenza di elementi di incertezza temporale tali da compromettere l'osservanza dei termini rigidamente stabiliti in sede di programmazione dei lavori.

Note

(1) Al riguardo la prassi ha registrato sempre, a partire dalla X Legislatura, un unico contingentamento della discussione generale del progetto di legge collegato con i disegni di legge finanziaria e di bilancio.

(2) Si veda la seduta del 28 febbraio 1990. Si veda, inoltre da ultimo, il recente precedente verificatosi nella seduta del 15 ottobre 1997 nel quale il Presidente ha ribadito, in occasione della discussione del decreto-legge n. 292 del 1997 sul Banco di Sicilia, che è prassi consolidata al Senato quella di passare alla votazione di un disegno di legge di conversione dopo la scadenza del termine regolamentare (art. 78, comma 5) di 30 giomi senza procedere alla votazione degli emendamenti presentati ed ancora eventualmente pendenti.

(3) Si veda la seduta del 26 settembre 1990.

(4) Si veda la seduta del 3 agosto 1992.

(5) Si veda la seduta del 4 dicembre 1996.

(6) Si veda la seduta del 10 dicembre 1991 allorquando il gruppo Misto ha rinunciato, non essendovi obiezioni da parte degli altri gruppi, a 10 minuti del suo tempo a vantaggio del gruppo DP-comunista che aveva esaurito quello a propria disposizione. Analogamente si veda la seduta del 3 giugno 1997 allorquando il gruppo del CCD ha ceduto 10 minuti del proprio tempo ai gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale.

(7) Si veda la seduta del 19 maggio 1994.

(8) Si veda la seduta del 2 agosto 1994 relativa allo svolgimento di interpellanze sulla RAI/TV.

(9) Si veda la seduta del 7 e 8 febbraio 1995 .

(10) Si veda, a solo titolo di esempio, il dibattito conseguente alla informativa del Governo sulla situazione albanese (seduta del 5 marzo 1997).

(11) Le modifiche apportate agli articoli 16-*bis*, 23, 24, 25, 25-*bis*, 40, 44, 69, 79, 81, 83, 85-*bis*, 86, 87, 96, 96-*bis* e 154 del Regolamento (Doc.11, n. 26) concernenti la riorganizzazione del procedimento legislativo e gli strumenti per migliorare la qualità delle leggi sono state esaminate dall'Aula della Camera dei deputati nelle sedute del 23, 24 e 31 luglio 1997. Il lavoro svolto dalla Giunta per il Regolamento ha preso avvio dalla presentazione, in data 11 dicembre 1996, di due distinti documenti recanti principi per la riforma del Regolamento della Camera predisposti dalle forze di maggioranza e da quelle di opposizione. Successivamente, nella seduta dell' 8 aprile 1997, è stato presentato un apposito documento predisposto dai relatori incaricati Guerra, Bampo e Tassone, cui ha fatto

seguito, nella seduta del 27 maggio 1997, la presentazione di uno schema normativo elaborato sulla base degli indirizzi emersi nel corso del dibattito. Su tale schema si è incardinata una complessa ed articolata discussione che ha visto coinvolti anche i presidenti di gruppo ed i presidenti delle commissioni permanenti e che si è incentrata, soprattutto, sui temi della programmazione dei lavori, su quello delle modalità applicative del contingentamento e sul procedimento di conversione dei decreti legge. In data 21 settembre 1997, dopo il recepimento di taluni principi direttivi approvati dall'Aula nella seduta del 31 luglio 1997, la Giunta ha riformulato il testo definitivo che è stato approvato dall'Assemblea il 24 settembre 1997.

(12) Si veda, peraltro, il parere n. 1 del 1996 espresso dalla Giunta per il Regolamento sulle modalità interpretative degli interventi incidentali ai sensi dell'articolo 41, comma 1, che ha notevolmente puntualizzato i limiti di ammissibilità e di svolgimento di tali strumenti.

(13) Si veda, ad esempio, il primo calendario trisettimanale predisposto dal Presidente della Camera, a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo dell'8 gennaio 1998, secondo le nuove norme sul contingentamento, nel quale ai gruppi di opposizione è stato riservato un tempo pari a 5,5 decimi del tempo complessivo disponibile per l'esame di una serie di disegni di legge di ratifica e per il disegno di legge comunitaria 1995-1997 (A.C. 3838).

(14) Si veda, a tal proposito, anche il paragrafo 3 della circolare emanata dal Presidente della Camera il 10 gennaio 1997 che anticipa per molti aspetti i contenuti della riforma per quanto specificamente attiene alla individuazione dei profili essenziali per una esauriente istruttoria in sede referente.

(15) Va ricordato che la nuova formulazione degli articoli 23 e 24, concernenti, rispettivamente il programma ed il calendario dei lavori dell'Assemblea, prevede che per la loro approvazione non necessiti più l'accordo unanime in Conferenza dei presidenti di gruppo bensì il consenso degli stessi rappresentativo di almeno i 3/4 dei componenti della Camera. Resta fermo, come per il passato, che in caso di mancato raggiungimento del *quorum* indicato supplisce l'intervento del Presidente della Camera.

(16) Una deroga è comunque prevista nel caso la commissione abbia già terminato l'esame in sede referente, ovvero nella circostanza di un accordo unanime della Conferenza dei presidenti di gruppo, o ancora per i progetti di legge in seconda lettura, per quelli rinviati con messaggio motivato dal Presidente della Repubblica e per la seconda deliberazione sui progetti di legge costituzionale. Diversi termini sono, inoltre, stabiliti in caso di deliberazione favorevole sulla richiesta di urgenza, nonché per i disegni di legge di conversione per i quali, salvo tempi diversi stabiliti dal Presidente, il termine è ordinariamente fissato in 15 giorni dalla data del deferimento in Commissione.

(17) Si veda che il terzo periodo del comma 2 dell'articolo 24 prevede una riserva del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti con ri-

partizione del medesimo in proporzione alla consistenza di questi nel caso in cui il calendario venga approvato con il consenso dei presidenti dei gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ad almeno 3/4 dei componenti della Camera mentre in caso di mancato accordo, il comma 3 dell'articolo 24 prevede che il Presidente inserisca comunque in calendario le proposte dei gruppi di opposizione in modo da garantire a questi ultimi un quinto degli argomenti ovvero del tempo disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato. Il successivo comma 4, all'ultimo periodo, precisa che ai fini del calcolo delle quote di distribuzione temporale degli argomenti da trattare nel calendario non vengono computati, e sono quindi considerati «fuori quota», i disegni di legge finanziaria e di bilancio, i provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica, il disegno di legge comunitaria, i disegni di legge di ratifica di trattati intemazionali, i progetti di legge di iniziativa popolare, lo svolgimento di interpellanze ed interrogazioni, l'esame delle proposte formulate dalla Giunta delle elezioni ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento ed infine le deliberazioni adottate ai sensi dell'articolo 68 e 96 della Costituzione.

(18) Si ricorda che le disposizioni in materia di riduzione del numero di emendamenti da porre in votazione, ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 85-*bis*, non si applicano ai progetti di legge costituzionale ed ai progetti di legge di cui all'ultimo periodo del comma 12 dell'articolo 24.

(19) Il lavoro è stato completato il 14 aprile 1998.

(20) Si veda, in particolare, la seduta della Giunta per il Regolamento del 17 luglio 1997 nella quale hanno altresì preso parte alla discussione i presidenti dei gruppi parlamentari.

(21) Tale comma, al quarto periodo, prevede che all'esame dei disegni di legge di conversione sia destinata non più della metà del tempo complessivo disponibile, al netto ovviamente degli argomenti «fuori quota».

(22) Pur non costituendo un precedente, si segnala comunque che nella seduta del 31 marzo 1998, sia pure di fronte a diversi rilievi, è stato comunicato il contingentamento della fase relativa all'esame degli articoli del decreto legge n. 23 del 17 febbraio 1998 recante «Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria».