

della Camera e del Senato vengono erogate attraverso schemi procedurali articolati sulle tradizionali fasi dell'impegno (che al Senato assume la denominazione — probabilmente più rigorosa in punto di sistema — di registrazione delle autorizzazioni di spesa, art. 15, comma 1, Reg. amm. cont. S.) della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento. Riguardo invece il procedimento negoziale, esso si incentra essenzialmente **a)** sull'individuazione del contraente, cui si procede mediante gli strumenti di comune utilizzo presso le pubbliche amministrazioni (con una preferenza tendenziale per il metodo della licitazione privata, salvo il ricorso — nei casi previsti dalle norme interne — all'asta pubblica, all'appalto-concorso ed alla trattativa privata), nonché, **b)** sulle procedure finalizzate all'accertamento della regolare esecuzione delle prestazioni contrattualmente pattuite ed alla redazione delle relative attestazioni (certificati di collaudo, di regolare esecuzione, ecc.), preordinate alla liquidazione del credito a favore dei terzi contraenti nella piena salvaguardia degli interessi delle Camere.

G. R.

Chiusura della discussione

La chiusura della discussione coincide, di norma, con il momento in cui il Presidente (dell'Assemblea ovvero della Commissione) dichiara esauriti gli interventi previsti sull'argomento all'esame.

È questa l'ipotesi ordinaria di chiusura — a seguito del normale sviluppo della discussione — regolata, con una disciplina sostanzialmente simile, dai regolamenti della Camera dei deputati (articolo 44) e del Senato della Repubblica (articolo 99).

L'ipotesi della chiusura anticipata, invece, riveste carattere derogatorio della disciplina ordinaria, consistendo in una interruzione della discussione a seguito di una deliberazione da parte dell'organo impegnato nella discussione stessa.

E la chiusura anticipata della discussione è uno strumento presente nella prassi parlamentare già dal 1848, ma è solo con i regolamenti « repubblicani » che ha trovato una più precisa qualificazione, soprattutto grazie all'avvertita necessità di dare alla fase dibattimentale una più chiara connotazione nell'ambito delle procedure parlamentari.

Venti deputati in Assemblea (quattro in Commissione) alla Camera (articolo 44, comma 1, r.C.), otto senatori al Senato (articolo 99, comma 3, r.S.) o comunque un Presidente di gruppo di pari consistenza numerica possono, ove non si tratti di discussioni limitate (cioè con un numero di interventi prestabilito) i cui tempi siano stati contingenti ai sensi delle rispettive disposizioni regolamentari, chiedere che si deliberi sulla proposta di chiudere la discussione per passare così alla fase successiva del procedimento prima che tutti gli scritti possano parlare.

I regolamenti di Camera e Senato non specificano il tipo di discussione su cui si può deliberarsi la chiusura anticipata; essa pertanto ha avuto nella prassi un'applicazione generalizzata, in Assemblea ed in Commissione, non solo su discussioni generali di disegni e proposte di legge, ma anche su mozioni (cfr. seduta Camera del 13 luglio 1977), sul singolo articolo (cfr. seduta Camera del 18 febbraio 1993 e I Commissione della Camera del 2 maggio 1978), sul complesso degli emendamenti (cfr. seduta Camera del 22 febbraio 1990).

In realtà, l'unica condizione per la richiesta di chiusura anticipata della discussione è costituita dalla necessità che la discussione stessa abbia comunque avuto inizio, avendo almeno un oratore preso la parola. Nella seduta della Camera del 13 aprile 1978, il deputato Natta propose la chiusura della discussione sul singolo articolo prima che essa fosse iniziata. Il Presidente non mise la proposta neppure in votazione, precisando poi che *ratio* del primo comma dell'articolo 44 del regolamento della Camera consisteva in ogni caso nel garantire un *minimum* di discussione, evincendosi ciò dalla norma di cui allo stesso comma che esclude la possibilità di chiedere la chiusura anticipata nei casi di discussione limitata e dando così inizio ad una prassi applicativa orientata ad ammettere la proposta di chiusura anticipata a seguito di almeno un intervento.

Questo strumento, tuttavia, sebbene di chiara ispirazione antiostruzionistica, non sortisce la conseguenza di bloccare la discussione con effetto immediato, prevedendo gli stessi regolamenti una « *co-spiciua* » appendice di interventi, successivi alla deliberazione. Alla Camera, infatti, può aprirsi una breve discussione sul merito della proposta (articolo 44, comma 1, r.C.), con l'intervento di due oratori — uno a favore ed uno contro — per non più di cinque minuti ciascuno; al Senato, solo qualora vi fosse opposizione, è consentito un brevissimo intervento per ciascun rappresentante i gruppi (articolo 99, comma 3), sempre solo sul merito della proposta, ma per un tempo complessivamente non superiore a dieci minuti.

Dopo la breve discussione sul merito della proposta di chiusura questa viene messa in votazione. Il regolamento del

Senato (articolo 99, comma 3) stabilisce il voto per alzata di mano, mentre quello della Camera non lo disciplina espressamente, per cui si sono verificate sia votazioni per alzata di mano, sia nominali mediante procedimento elettronico (cfr. seduta Camera del 18 febbraio 1993), sia segrete (cfr. seduta Camera del 4 febbraio 1981). Tuttavia, sebbene si siano dati dei casi in cui la proposta di chiusura anticipata, essendo stata qualificata tra le questioni incidentali formali di cui all'articolo 41 del r.C. sia stata votata per alzata di mano, nella ordinaria prassi parlamentare prevalgono comunque le votazioni qualificate.

La conseguenza principale che deriva dall'approvazione della proposta, comune ad entrambi i regolamenti, è quella di consentire l'intervento di un rappresentante per gruppo (il regolamento del Senato, al comma 4 dell'articolo 99, specifica che questi non deve essere già intervenuto nella discussione generale) prima degli interventi del relatore e del rappresentante del Governo.

In quest'ambito appare opportuno sottolineare come tale principio trovi corretta applicazione solo nel caso in cui la chiusura intervenga su una discussione generale; tuttavia, mentre il riferimento del regolamento del Senato in tal senso è chiarissimo, quello della Camera lascia spazio ad interpretazioni diverse, tali che la richiesta di interventi per i rappresentanti dei gruppi dopo la deliberazione di chiusura è stata avanzata anche in diverse fasi del procedimento.

Nella seduta alla Camera del 9 febbraio 1983 era stata chiusa la discussione sul complesso degli emendamenti riferiti ad un articolo di un decreto legge; il Presidente di turno non permise il « giro di interventi » precisando che il secondo

comma dell'articolo 44 del regolamento è applicabile solo nel caso in cui venga deliberata la chiusura sulle linee generali di cui all'articolo 85 del regolamento. Esso infatti si riferisce al regime della discussione degli articoli dei progetti di legge e degli emendamenti ad essi riferiti, mentre la norma di cui all'articolo 44 riguarda evidentemente solo la discussione generale. Nel fatto di specie poi, non potrebbe altresì obiettarsi che una siffatta interpretazione avrebbe tolto spazio ai gruppi per esprimere le loro posizioni sui restanti emendamenti essendo comunque possibili le dichiarazioni di voto di un rappresentante per gruppo su ogni emendamento. Il Presidente della Camera confermò poi ufficialmente questa interpretazione ribadendo che, nel caso di una chiusura della discussione sul complesso degli emendamenti, gli unici autorizzati ad intervenire fossero i presentatori degli emendamenti non ancora svolti non già intervenuti nella discussione generale.

Il problema che può porsi, nell'ambito degli interventi che seguono la deliberazione di chiusura, riguarda la possibilità, eccezionale, di concedere più tempo al gruppo misto che, per la peculiarità della sua formazione, è spesso soggetto, soprattutto nell'interpretazione delle disposizioni regolamentari che riguardano i procedimenti, ad applicazioni « differenziate ». Infatti, nella seduta del 12 novembre 1981 alla Camera, si è deliberata una chiusura della discussione sui principi emendativi ad una proposta di modifica del regolamento: il Presidente di turno, con un'interpretazione « elastica » del secondo comma dell'articolo 44 del regolamento — rimasta tuttora isolata — concesse la parola a due oratori del gruppo misto.

Resta infine dubbio se, una volta deliberata la chiusura, possa replicare solo il rappresentante del Governo ovvero anche il relatore. Il regolamento del Senato prevede espressamente questa seconda ipotesi (articolo 99, comma 1 r.S.), mentre ai sensi del terzo comma dell'articolo 44 del regolamento della Camera, facoltà d'intervenire è lasciata soltanto *Governo*.

È, questa, una *querelle* antichissima, sulla quale si dibatteva già in epoca statutaria e che, soprattutto alla Camera, non è mai stata risolta in modo uniforme.

In ultima analisi, questi interventi ulteriori (comprese le dichiarazioni di voto, che sono fatte salve, ove si stia per procedere ad una votazione, dal terzo comma dell'articolo 44 del regolamento della Camera) possono interpretarsi come un'applicazione del principio della discussione parlamentare, per garantire comunque una « panoramica » delle opinioni di tutti i gruppi, anche se non certo nell'ottica del confronto e della dialettica, tipica dei dibattiti ordinari.

La chiusura anticipata della discussione ha poi trovato un'ampia e diffusa applicazione anche nell'ambito delle Commissioni parlamentari, soprattutto in sede legislativa (cfr. seduta della XII Commissione della Camera del 28 luglio 1982) ed in quella consultiva (cfr. seduta della V^a Commissione del Senato dell'1 marzo 1984). Qualche discussione si è invece posta relativamente al suo utilizzo in sede referente, dove spetta comunque al Presidente regolamentare i lavori in vista dell'obbligo per la Commissione di riferire all'Assemblea (cfr. seduta della X Commissione Camera del 13 gennaio 1988, dove il Presidente non mise in votazione una proposta di chiusura anticipata della discussione).

Al Senato, nonostante manchi una specifica previsione sull'utilizzo dell'articolo 99 in sede di Commissione, essa è comunque assicurata, quando non altrimenti stabilita, da numerosi rinvii disposti dal regolamento e da una lunga serie di precedenti (cfr, da ultimo, la seduta della I Commissione del Senato del 2 luglio 1992).

Ma il punto di svolta sulle vicende relative alla chiusura coincide con l'introduzione, nei regolamenti parlamentari, del principio della programmazione dei lavori e del contingentamento dei tempi, che ha comportato una drastica riduzione dell'utilizzo di questo strumento.

Il regolamento della Camera ha espressamente stabilito — mediante l'introduzione del quarto comma all'articolo 44 — che la chiusura non può essere richiesta qualora il tempo della discussione sia stato contingentato ai sensi dei commi 6 e 7 dell'articolo 24 nonché dei commi 7 e 8 dell'articolo 119.

Il regolamento del Senato non prevede invece un analogo espresso divieto, che comunque potrebbe egualmente evincersi dalla combinata lettura degli articoli 99 e 55, il cui comma 5 stabilisce che la Conferenza dei Capigruppo, nell'ambito della determinazione dei singoli argomenti iscritti al calendario, determina anche la data entro cui essi dovranno essere posti in votazione.

Tuttavia, anche a seguito di queste modificazioni regolamentari, la chiusura è stata ancora utilizzata. Infatti, dal nuovo assetto dispositivo dei regolamenti, possono evincersi alcuni principi a sostegno dell'ammissibilità della chiusura, tra i quali soprattutto quello per cui il contingentamento della discussione generale non pregiudica la richiesta di chiusura

della discussione sugli articoli e sugli emendamenti ad essi riferiti. Così, nella seduta della Camera del 18 febbraio 1993 è stata chiesta la chiusura della discussione su un articolo e sul complesso degli emendamenti ad esso riferiti. Nonostante le opposizioni e le proteste, motivate con il fatto che la discussione generale era stata contingentata, il Presidente autorizzò la votazione sulla proposta di chiusura, precisando che la discussione sul provvedimento ha luogo in due fasi: quella generale, che nella fattispecie era stata contingentata, e quella sugli articoli, non contingentata e dunque non soggettata al divieto ex articolo 44, comma 4 r.C.

D'altronde, poi, con l'adattamento della prassi e delle procedure parlamentari ai principi della programmazione e del contingentamento, la chiusura ha perso molta della sua incisività, assumendo « una posizione interstiziale tra le discussioni limitate e quelle contingentate » (Manzella).

Le maggiori opposizioni, che si sono rilevate nell'ambito degli interventi contro l'applicazione generalizzata che si è fatta della chiusura nei vari ambiti parlamentari, sono tutte incentrate sulla conseguenza che ne deriva per la minoranza, che si vede così preclusa la possibilità di confrontare le proprie posizioni all'interno di una « normale » discussione, più ponderata, e non necessariamente in un ambito ostruzionistico.

E, in effetti, secondo l'impostazione tradizionale, compito del Parlamento sarebbe la funzione legislativa, in vista della quale occorrerebbe soprattutto promuovere la discussione per arrivare alla formazione della volontà comune.

M. D. M.