

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 5

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(ARTICOLO 85)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati **Iotti**, *Presidente*
e dai deputati **Andò, Barcellona, Bianco Gerardo, Bozzi, Cecchi, Colonna, De Cataldo, Del Pennino, Galante Garrone, Gianni, Gitti, Labriola, Pazzaglia, Pennacchini, Spagnoli, Sullo, Vernola, Zarro** e **Segni**, *relatore*

Presentata alla Presidenza della Camera il 19 ottobre 1981

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — L'applicazione dell'articolo 85 del Regolamento, concernente la disciplina della discussione degli articoli di un progetto di legge e dei relativi emendamenti, è risultata, nei dieci anni decorsi dalla sua approvazione, per più versi insoddisfacente e sempre più frequentemente contestata.

Da un punto di vista funzionale, in relazione all'esigenza di chiarezza e concentrazione dei dibattiti, si lamenta innanzitutto l'inutile duplicazione che deriva dall'articolazione del subprocedimento in due fasi tra loro distinte, discussione dell'articolo e discussione degli emendamenti, quasi che fosse possibile l'esame di un articolo senza la contestuale valutazione delle proposte di diversa formulazione concretamente prospettate; non meno incongrua e illogica appare, sul piano dell'orga-

nicità del dibattito, l'ulteriore frammentazione che deriva dalla possibilità di illustrare analiticamente e separatamente ogni singolo emendamento, ciò che tra l'altro consente di dilatare la discussione praticamente senza limiti, potendo ogni deputato intervenire tante volte quanti sono gli emendamenti in astratto proponibili al testo dell'articolo in discussione.

Sul piano interpretativo si è altresì contestato che tale prassi applicativa sia conforme allo spirito ed alla lettera della nuova disciplina introdotta con la riforma del 1971, apparendo piuttosto la pigrizia ed acritica ripetizione della prassi formatasi anteriormente all'entrata in vigore del nuovo Regolamento, in assenza di una puntuale disciplina di tale fase del procedimento legislativo. Si è osservato che l'articolo 85, nel testo vigente, configura

la discussione degli emendamenti come una fase unitaria, retta dai principi generali del capo VIII che disciplina la discussione: è infatti stabilito espressamente che ciascun deputato può prendere la parola una sola volta sugli emendamenti, consentendosi ai presentatori di intervenire per primi in tale discussione, e che alla stessa si applica altresì il principio generale della chiusura previsto dall'articolo 44, anche se con il limite garantista che siano stati illustrati tutti gli emendamenti. Ulteriore conferma testuale di tale interpretazione può trarsi dall'inciso che deroga al principio della unicità degli interventi: consistendo la condizione per la deroga nella presentazione di emendamenti agli emendamenti proposti da chi sia già intervenuto, ne deriva che l'obbligo di intervenire una sola volta nel dibattito non può non applicarsi anche ai presentatori di emendamenti. Né sembra sufficiente, per configurare una fase di illustrazione analitica degli emendamenti distinta dalla discussione degli stessi, il fatto che ai presentatori sia consentito di intervenire per primi nell'ordine stabilito dal terzo comma dell'articolo 87, cioè nell'ordine di votazione dei singoli emendamenti: tale inciso, infatti, può e deve interpretarsi in armonia con tutta la restante parte dell'impianto normativo, nel senso cioè di attribuire innanzitutto — com'è logico — la precedenza a coloro che hanno proposto emendamenti, e di graduare quindi tale priorità nell'ambito degli stessi proponenti con riferimento al più lontano tra tutti gli emendamenti che ciascuno abbia presentato.

La stessa nota dei relatori della riforma del 1971, onorevoli Bozzi, Luzzatto e Rognoni, con riferimento al nuovo testo dell'articolo 85, allora articolo 86 del progetto di nuovo Regolamento, chiarisce che « la norma, che intende razionalizzare la fase della discussione degli articoli, distingue questa in due subprocedimenti: l'esame di ciascun articolo nel suo complesso (comma 2) e la discussione degli emendamenti relativi (comma 3). Trattandosi di due fasi che assumono fisionomia

di autonoma discussione, a ciascuna di essa sono applicabili le norme del precedente capo IX "Della discussione", con le particolari deroghe e modalità precisate nel terzo comma » (cfr. doc. II, n. 1, V legislatura, pp. 58-59).

2. - Il nuovo testo dell'articolo 85, che la Giunta per il Regolamento propone all'Assemblea, si fa carico delle osservazioni fin qui svolte, configurando una nuova regolamentazione della discussione degli articoli di un progetto di legge, il cui contenuto è in parte interpretativo in parte innovativo della normativa vigente.

Portata sostanzialmente interpretativa hanno i commi secondo e terzo, che sanciscono in modo incontrovertibile il principio dell'unicità della discussione degli emendamenti, individuandone l'oggetto nel complesso degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati all'articolo in discussione e stabilendo che ciascun deputato può intervenire una sola volta anche se sia proponente di più emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi, contestualmente illustrando i propri e pronunciandosi su quelli da altri presentati. Un nuovo intervento è consentito solo in caso di presentazione successiva di emendamenti ai sensi del quinto e sesto comma dell'articolo 86, ma anche in tal caso si chiarisce che ogni deputato può intervenire una sola volta sul complesso di tali emendamenti. Sono inoltre previsti per gli interventi limiti inderogabili di tempo, rispettivamente di trenta e dieci minuti.

Meramente interpretativo è anche il quinto comma che, disponendo l'inammissibilità di questioni pregiudiziali o sospensive rispetto a uno o più articoli, emendamenti o articoli aggiuntivi, in parte riproduce la normativa vigente, in parte recepisce una decisione della Giunta per il Regolamento del 23 luglio 1974, che è alla base della prassi, ormai consolidata, che esclude l'ammissibilità di questi strumenti a fronte di un articolo di un progetto di legge.

3. — Innovativa è invece la disciplina contenuta nei commi 1, 4, 6 e 7.

Con il primo comma, la cui portata normativa deve valutarsi in correlazione con la soppressione del secondo comma del testo vigente, si ristabilisce in modo conseguente il principio secondo cui la discussione di un articolo è una fase unitaria del procedimento, comprensiva anche dell'esame del complesso degli emendamenti presentati all'articolo. Ragioni logiche e di economia dei dibattiti inducono infatti a ritenere una vera e propria iperfetazione la previsione di una discussione sulle linee generali dell'articolo che preceda l'esame delle proposte di diversa formulazione del testo in concreto presentate.

Si realizza inoltre, in tal modo, con i primi tre commi del nuovo testo, per quanto concerne l'unitarietà della discussione dell'articolo e degli emendamenti, un allineamento alla normativa prevista dall'articolo 100 del regolamento del Senato, che così dispone nei commi 1, 2 e 9: « 1. Esaurita la discussione generale di un disegno di legge e l'eventuale votazione degli ordini del giorno, l'assemblea passa all'esame degli articoli. 2. L'esame degli articoli si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti proposti dai singoli Senatori, dalla Commissione e dal Governo... 9. Su tutti gli emendamenti presentati ad uno stesso articolo si svolge un'unica discussione, che ha inizio con l'illustrazione da parte dei presentatori e nel corso della quale ciascun Senatore può intervenire una sola volta, anche se sia proponente di emendamenti... ».

Il quarto comma prevede che la discussione dell'articolo del disegno di legge che converte un decreto-legge avviene sul complesso degli emendamenti e articoli aggiuntivi riferiti a ciascuno degli articoli del decreto-legge, riducendo in tal caso alla metà i limiti di tempo previsti dai precedenti commi. Tale disposizione — che si ricollega anch'essa ad una previsione dell'articolo 100, comma 9, del Regolamento del Senato, da cui si differenzia solo per l'automatismo dell'effetto e per il fatto di riferirsi esclusivamente

all'articolo (normalmente unico) del disegno di legge di conversione di un decreto-legge contenente appunto la clausola della conversione — è stata introdotta dalla Giunta accogliendo una proposta del deputato Spagnoli, con lo scopo di temperare il principio dell'unicità della discussione allorché, riferendosi di fatto agli emendamenti presentati all'articolo unico del disegno di legge di conversione alla molteplicità di articoli del decreto-legge, la discussione unitaria degli emendamenti potrebbe risultare pesantemente restrittiva e poco funzionale alla stessa chiarezza del dibattito. La norma ha anche il positivo significato di un richiamo ad un uso più corretto della decretazione di urgenza da parte del Governo, mediante l'adozione di provvedimenti dal contenuto il più possibile delimitato ed omogeneo.

La previsione di una discussione per parti non comporta di per sé conseguenze sostanziali sulla disciplina e sull'oggetto delle votazioni relative ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, materia che la Giunta non ha inteso pregiudicare in alcun modo in sede di esame dell'articolo 85, permanendo tuttora al suo interno valutazioni contrastanti sia in ordine alla correttezza della prassi vigente sia circa le possibili linee di riforma. Dalla nuova disciplina consegue invece un adeguamento meramente formale della prassi vigente: svolgendosi la discussione dell'articolo di conversione per parti, poiché di regola le votazioni seguono immediatamente dopo le discussioni relative, la fase della votazione degli emendamenti si articolerà in rapporto alla articolazione della discussione anziché svilupparsi senza soluzione di continuità al termine dell'unica discussione, oggi prevista, sull'articolo di conversione.

Il sesto comma prevede per gli articoli e gli emendamenti una disciplina delle dichiarazioni di voto limitativa rispetto a quella prevista in via generale dall'articolo 50, consentendosi in tal caso di dichiarare il proprio voto per non più di cinque minuti ciascuno ad un deputato per gruppo, nonché ai deputati che

intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo, analogamente a quanto è stabilito in via generale dal secondo comma dell'articolo 109 del Regolamento del Senato. Tale particolare disciplina si spiega in relazione alla prossimità della fase della votazione rispetto a quella della discussione, nell'ambito della quale ogni deputato ha già potuto manifestare il proprio orientamento in ordine a tutti gli emendamenti presentati.

Infine il settimo comma disciplina il fenomeno dei cosiddetti emendamenti « a grappolo », cioè delle serie di emendamenti che propongono ad uno stesso testo modifiche tra loro diverse soltanto per una graduazione del contenuto emendativo, attribuendo in tal caso al Presidente la facoltà di porre in votazione solo alcuni degli emendamenti presentati dichiarando assorbiti gli altri, in base all'entità delle differenze tra gli emendamenti proposti e alla rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia oggetto degli emendamenti. Si concilia in tal modo il principio di consentire una adeguata manifestazione delle volontà politicamente significative con quello di economia del procedimento, sulla falsariga di autorevoli precedenti normativi, tra cui in primo luogo il quarto comma dell'articolo 102 del regolamento del Senato, che abilita in via generale il Presidente a modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse, e l'analogo disposto del quinto comma dell'articolo 29 del regolamento del Parlamento europeo.

4. — Nel raccomandare all'Assemblea l'approvazione del nuovo testo dell'articolo 85 sul quale, al termine di un ampio e articolato dibattito, si è registrata una larga convergenza, la Giunta ritiene di dover sottolineare che con esso si individua un soddisfacente punto di equilibrio tra il diritto proprio di tutti i deputati e dei gruppi parlamentari di esprimere compiutamente e motivare esaurientemente le proprie posizioni nel corso dell'*iter*

di formazione delle decisioni legislative e la necessità, che discende dalla natura stessa di una democrazia parlamentare, che questo *iter* abbia, ad un certo punto, un suo termine e che la Camera quindi possa giungere, in tempi ragionevoli, ad una deliberazione conclusiva del procedimento.

Non si vuole con ciò certo disconoscere il diritto delle minoranze a far valere le proprie ragioni anche ricorrendo alla risorsa estrema dell'ostruzionismo — strumento di lotta parlamentare che ha del resto una lunga storia nel nostro ordinamento — ma si vuole esclusivamente ricondurne l'uso nell'ambito che tradizionalmente — e costituzionalmente — deve ritenersi suo proprio: di mezzo, cioè, usato per drammatizzare di fronte all'opinione pubblica alcune fondamentali scelte politiche del Governo e/o della maggioranza e conseguentemente per esercitare una forte pressione sulle forze politiche che si riconoscono nell'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, non già invece di potenziale strumento di veto nei confronti della realizzazione del programma su cui il Parlamento nel suo complesso, e non già la sola Camera, ha concesso la fiducia al Governo.

In conclusione la proposta della Giunta, lungi dal collocarsi in una prospettiva di compressione dei diritti delle minoranze, intende invece, tramite una razionalizzazione delle procedure di discussione e votazione degli articoli e degli emendamenti, garantire a tutti i deputati non solo gli astratti diritti di parola e di emenda, ma anche la possibilità concreta del loro esercizio nel quadro di un sistema che ponga tutte le opposizioni su uno stesso piano e nel contempo assicuri comunque uno sbocco all'*iter* legislativo, predisponendo così gli strumenti per la realizzazione di una efficiente — e del resto da tutti auspicata — programmazione dei lavori della Camera, quale è prefigurata da altre proposte della Giunta, da tempo all'ordine del giorno dell'Assemblea.

SEGNI, *Relatore.*

PROPOSTA DELLA GIUNTA

L'articolo 85 del Regolamento è sostituito dal seguente:

1. Chiusa la discussione generale si passa alla discussione degli articoli. Questa consiste nell'esame di ciascun articolo e del complesso degli emendamenti ed articoli aggiuntivi ad esso proposti.

2. Ciascun deputato può intervenire nella discussione una sola volta per non più di trenta minuti, anche se sia proponente di più emendamenti, subemendamenti od articoli aggiuntivi, contestualmente illustrandoli e pronunciandosi sugli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi da altri presentati.

3. Ciascun deputato può altresì intervenire, per non più di dieci minuti, sul complesso degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi che siano presentati successivamente, ai sensi del quinto e sesto comma dell'articolo 86.

4. La discussione dell'articolo del disegno di legge che converte un decreto-legge avviene sul complesso degli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi riferiti a ciascuno degli articoli del decreto-legge. In tal caso i limiti di tempo previsti dai precedenti commi sono ridotti alla metà.

5. Rispetto a uno o più articoli, emendamenti o articoli aggiuntivi non è ammissibile la questione pregiudiziale o sospensiva.

6. Su ciascun articolo od emendamento è consentita una dichiarazione di voto per non più di cinque minuti ad un deputato per Gruppo, nonché ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio Gruppo, salvo che siano già intervenuti nella discussione degli emendamenti.

7. Qualora siano stati presentati ad uno stesso testo una pluralità di emenda-

menti tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, il Presidente può porre in votazione quello che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all'emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri. Nella determinazione degli emendamenti da porre in votazione il Presidente terrà conto dell'entità delle differenze tra gli emendamenti proposti e della rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia oggetto degli emendamenti. Qualora il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano.