

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
N. 11

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(ARTICOLO 96)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

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

Presentata alla Presidenza della Camera il 28 giugno 1982

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di modifica dell'articolo 96 del regolamento della Camera che la Giunta sottopone alla vostra discussione e deliberazione, muove dal convincimento, maturato dopo un approfondito ed attento esame, della necessità di dare vita ad una effettiva applicazione del rito redigente per la deliberazione delle proposte legislative, considerando l'importanza di questo procedimento per la migliore e più razionale esplicazione delle funzioni della Camera e dei suoi organi.

Questo fine, infatti, indipendentemente dalla concreta disciplina del procedimen-

to, oggi di fatto non può essere perseguito. La disposizione regolamentare dell'articolo 96, nell'ultima parte del n. 1, conserva la facoltà dell'Assemblea di instaurare il procedimento normale, con discussione di articoli ed emendamenti del progetto di legge, anche dopo aver deliberato il procedimento redigente, quando la Commissione di merito ha concluso i suoi lavori e presentato in aula il progetto di legge redatto in articoli. È quindi del tutto comprensibile il dato dell'esperienza, per il quale l'articolo 96 del regolamento della Camera dei deputati non ha mai trovato applicazione nella ul-

tradecennale vigenza dell'attuale regolamento.

La Giunta ha deliberato di proporre le modifiche che di seguito sono illustrate proprio per conseguire, anche per fine sperimentale, la concreta attuazione dell'articolo 96 del regolamento, avviando l'operatività del procedimento redigente. La Giunta è consapevole di procedere, in questo modo, in una visione organica delle modifiche regolamentari, che, così come quelle approvate dalla Camera nel novembre 1981, e quelle che sono in corso di elaborazione e di cui è prossima la presentazione all'Assemblea dei deputati, intendono costituire un aggiornamento della disciplina delle funzioni della Camera, alla luce dell'esperienza avutasi dal 1971, e dei nuovi problemi posti dallo sviluppo delle condizioni istituzionali e politiche dello Stato e della società.

La Giunta si è ispirata in questo, e così ha fatto anche nella proposta del nuovo testo dell'articolo 96, all'intento di preservare e rafforzare la posizione formale e materiale di questo ramo del Parlamento, convinta della assoluta necessità che il ruolo degli organi della rappresentanza politica debba mantenere e rendere sempre più incisiva la sua effettiva centralità nella organizzazione e nella distribuzione del potere politico.

La Giunta è perfettamente consapevole, altresì, del rapporto che esiste tra regolamento parlamentare, regime politico e ordinamento costituzionale. Le regole che fissano il funzionamento delle Camere e lo svolgimento delle loro funzioni sono materialmente costituzionali. Ciascun ramo del Parlamento ha la potestà di deliberare sul proprio regolamento, ma la riserva costituzionale di competenza, se esclude ogni interferenza di altri organi, non anche lascia le Camere arbitre di disciplinare la delicatissima materia ad esse rimessa sciogliendole dal vincolo, che invece va rispettato ed osservato con scrupolo, di eseguire i principi di regime che la Costituzione stessa pone.

Anche in questa modifica che si sottopone alla deliberazione dell'Assemblea si è inteso di adempiere a questo supe-

riore obbligo. La nuova disciplina del procedimento redigente non solo si mantiene conforme all'articolo 72 della Costituzione, poiché preserva le attribuzioni politiche e legislative dell'Assemblea, ma contribuisce a riaffermare il ruolo effettivo svolto dall'organo parlamentare, nella ulteriore razionalizzazione che introduce nelle regole che distribuiscono le attribuzioni ai suoi organi, per il migliore espletamento delle funzioni costituzionali del Parlamento.

In ciò la Giunta ha inteso riaffermare, in sintesi, che nessuna politica istituzionale mirante ad una effettiva riabilitazione della democrazia repubblicana può trascurare o sottovalutare un rafforzamento sostanziale del peso effettivo che spetta al Parlamento. La Giunta, infine, e ciò è altamente significativo, ha deliberato con il voto unanime di tutti i suoi membri la proposta del nuovo testo dell'articolo 96.

2. — Nel nuovo testo della disposizione è posta la facoltà dell'Assemblea di deferire alla Commissione di merito, che può essere quella competente per materia o la Commissione speciale eventualmente istituita in virtù dell'articolo 22, n. 2, la formulazione degli articoli di un progetto di legge.

L'esercizio di tale facoltà si attiva all'atto di passare all'esame degli articoli. Il relativo procedimento non si può dunque instaurare senza aver prima svolta la fase referente, nonché il dibattito generale in Assemblea, con la relazione e la replica del relatore e del Governo. Inoltre l'adozione del procedimento redigente non esclude né la eccezione pregiudiziale né la questione sospensiva.

Ciò implica la impossibilità di adottare il procedimento redigente su assegnazione diretta del Presidente della Camera, a imitazione della corrispondente disposizione dell'articolo 36, n. 1, del regolamento del Senato. La Giunta dopo aver discusso questa forma di deliberazione, non ha ritenuto di accoglierla, perché si è voluto che comunque si svolgano sia la fase re-

ferente in Commissione, sia la discussione generale in Assemblea. Ciò allo scopo evidente di manifestare pubblicamente le posizioni politiche dei vari gruppi parlamentari, nonché del Governo, sul merito legislativo e sui principi ispiratori del provvedimento.

Poiché, tuttavia, nulla è detto circa i soggetti ai quali spetta l'iniziativa per la deliberazione dell'Assemblea, si deve presumere che tale iniziativa spetti in primo luogo, e normalmente, al relatore a nome della Commissione di merito. Ma non si deve escludere l'intervento del Presidente della Camera, che ben può giustificarsi e correttamente delinearsi, considerate le funzioni preparatorie e di proposta che spettano al Presidente nella fissazione del programma dei lavori e del relativo calendario, che il principio della programmazione è da ritenersi implicitamente esteso anche alle Commissioni di merito, e infine che il Presidente della Camera, proprio nello svolgimento della sua attività per la programmazione dei lavori, consulta i presidenti delle Commissioni nella fase preparatoria del programma stesso.

L'Assemblea, nel deliberare l'adozione del procedimento redigente, fissa un termine alla Commissione di merito per la formulazione degli articoli del progetto di legge. Non è previsto che il termine sia rinnovabile, nemmeno una sola volta, come pure era stato proposto. Su questo punto la Giunta, fissato l'orientamento espresso nell'attuale proposta, si riserva di decidere definitivamente dopo la discussione in Assemblea. È da tener conto in ogni caso che non essendosi predeterminato in via generale ed astratta il valore quantitativo di tale limite, la fissazione di esso caso per caso consente di adattarne la estensione alla importanza politica, o alla complessità tecnica, del singolo provvedimento. Il termine è prescritto in via tassativa: pertanto, se si compie senza la redazione del testo in articoli, il progetto di legge tornerà al procedimento normale e quello redigente sarà esaurito.

In virtù di tale procedimento, come prescrive l'articolo 96, n. 1, nel nuovo

testo, in ciò identico al precedente, l'Assemblea si riserva di deliberare gli articoli del progetto nel testo adottato dalla Commissione di merito, senza emendamenti né dichiarazioni di voto, che sono ammesse solo per la votazione finale del provvedimento legislativo.

3. — L'articolo 96, n. 2, nel nuovo testo stabilisce la facoltà dell'Assemblea di fissare, all'atto del deferimento, criteri e principi direttivi per la Commissione, con apposito ordine del giorno.

L'Assemblea, nell'esercizio di tale facoltà, agisce in vista di un apprezzamento meramente politico, poiché la delimitazione per materia, di cui nel seguito dell'articolo 96, appare il solo vincolo per il merito, introdotto alle deliberazioni in tema di procedimento redigente.

Per conseguenza, l'Assemblea può conferire il contenuto che crede alla fissazione dei principi e criteri direttivi, osservando il solo limite inferiore di non sottrarre alla Commissione di merito la potestà di formulazione degli articoli. Questo limite è implicito, ma certo e necessario, poiché altrimenti si avrebbe un surruttizio aggiramento delle disposizioni regolamentari, che discendono direttamente dalle norme costituzionali, sul procedimento legislativo ordinario. Può dirsi, in ogni modo, che per analogia, prudentemente ritenuta ed applicata, può valere la nozione di principi e criteri direttivi di cui alla delegazione legislativa prevista dall'articolo 76 della Costituzione.

La disposizione si riferisce esplicitamente allo strumento dell'ordine del giorno, e pertanto, come nella discussione in Giunta è stato precisato, sono da ritenere applicabili le norme regolamentari previste per tale atto dell'Assemblea, in riferimento al procedimento legislativo, ed essenzialmente quelle di cui agli articoli 88 ed 89, nonché la relativa prassi. L'ordine del giorno sarà normalmente presentato dal relatore a nome della Commissione o della sua maggioranza.

4. — L'articolo 96, n. 3, estende alla discussione nella Commissione in sede re-

digente le norme dell'articolo 94, relativo al procedimento in sede legislativa, ma limitatamente ai primi due numeri. Viene esclusa l'applicabilità dell'articolo 94, n. 3, e pertanto l'eventuale parere negativo della Commissione Affari costituzionali, o della Commissione Bilancio, non esplicano effetti ostativi, come avviene invece nella sede legislativa, e la Commissione di merito può, in sede redigente, discostarsi da tale parere negativo, senza che per questo si ripristini il procedimento legislativo ordinario.

In questa ultima ipotesi peraltro si prevede che il presidente della Commissione competente per il parere, illustri l'avverso avviso in Assemblea, subito dopo la relazione sul progetto di legge redatto dalla Commissione di merito.

Questo punto è stato lungamente discusso in Giunta, e la Giunta stessa si è riservata di procedere ad ulteriori riformulazioni del testo della disposizione, dopo la discussione in Assemblea. Si possono tuttavia esporre alcune considerazioni, alcuni punti fermi, ed alcune possibilità di ulteriore approfondimento.

I) Si è preferito escludere ogni sia pur limitato dibattito in Assemblea, sui punti di contrasto tra Commissione di merito e Commissione titolare del parere-filtro, perché ciò avrebbe implicato una deroga all'elemento di qualificazione del procedimento redigente, che è quello di riservare all'Assemblea la sola deliberazione degli articoli e del testo nel suo complesso, restringendo la discussione alle dichiarazioni di voto finali, per il loro significato di assunzione di responsabilità politica. Con una qualsiasi deroga a tale elemento, si darebbe vita ad un genere ibrido e confuso di procedimento, senza principi identificabili, e senza alcuna utilità pratica dal punto di vista funzionale.

II) È stato proposto da alcuni membri della Giunta di dar vita ad una forma di duplice discussione nelle Commissioni competenti nel merito e in sede consultiva, sui punti di contrasto, perché ciascuna possa deliberare una prima volta sulla parte, o articolo, in que-

stione, e una seconda volta conoscendo le ragioni dell'altra, e meglio motivando l'eventuale persistere del proprio dissenso. Forse, tuttavia, il fine assegnato a questa proposta, meritevole di apprezzamento, che è quello di sottolineare con maggiore evidenza la responsabilità politica che si assume la Commissione di merito nel respingere i pareri di costituzionalità o di compatibilità finanziaria, può essere meglio conseguito con l'obbligo di motivazione, reso ancora più concreto in vista della illustrazione all'Assemblea delle ragioni dell'opposizione delle Commissioni filtro, di cui alla presente proposta.

III) È stato messo in evidenza che, in ogni caso, con la riserva d'Assemblea per la deliberazione dei singoli elementi di dissenso, non ci si discosta, di fatto, dal principio che ispira la disciplina degli analoghi contrasti che sorgono, tra Commissione di merito e Commissioni per il parere-filtro, nella sede legislativa. In ogni caso, infatti, la controversia è composta dalla deliberazione dell'Assemblea, che è determinata da ragioni esclusivamente politiche.

È vero che tra le due ipotesi corre la differenza per cui il contrasto arresta il procedimento legislativo abbreviato in Commissione, ma non quello redigente. Ma la differenza si giustifica per il fatto che manca nel primo ciò che si verifica in ogni caso nel secondo, e cioè la deliberazione dell'Assemblea su ogni articolo, compresi dunque quelli per i quali il contrasto è insorto, e sul provvedimento nel suo insieme.

5. — Il nuovo testo dell'articolo 96 mantiene i nn. 3 e 4 della vigente disposizione, che diventeranno, se la Camera approverà la proposta della Giunta, rispettivamente 4 e 5.

Per conseguenza si conferma il diritto di ogni deputato, anche quando non sia membro della Commissione di merito, di presentare emendamenti e di partecipare alla discussione di essi nella fase redigente in Commissione. Si applicano, natu-

ralmente, le disposizioni di cui agli articoli 85 e 86 del regolamento.

È altresì confermata la limitazione negativa per materia, già ora prescritta. È pertanto escluso il procedimento in sede redigente per le iniziative legislative in materia costituzionale o elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi. Ciò nel quadro di una generale preferenza dell'ordinamento parlamentare, per l'applicazione del procedimento legislativo ordinario alle leggi cosiddette formali e ad altre che hanno per oggetto l'esercizio dei diritti politici, anche talvolta al di là dello stretto ambito a ciò assegnato dalla Costituzione.

6. — È stato avanzato il dubbio che il procedimento redigente, così concretamente configurato, non realizzi effettivamente altro obiettivo se non quello di dare vita ad una duplicazione appena dissimulata del procedimento abbreviato nel quale la Commissione di merito ha anche la potestà di deliberare la legge.

Questa perplessità viene sostenuta, svaluando la fase dell'Assemblea, successiva alla formulazione del testo legislativo, ad una mera approvazione, nella quale, di fronte al *prendre ou laisser*, l'Assemblea stessa si troverebbe di fatto privata di ogni sostanziale potestà politica.

Ma questi dubbi possono essere superati pienamente, qualora si tenga conto della effettiva incidenza del procedimento redigente sull'insieme dello svolgimento delle funzioni parlamentari, e si consideri la soluzione che esso offre al problema, aperto e segnalato dalla prassi, di una corretta spartizione di competenze tra Commissione ed Assemblea.

Prima ancora di questa duplice riflessione, va osservato peraltro che l'Assemblea può sempre modificare il testo della Commissione anche e è priva della potestà di emendamento, con la soppressione di una o più parti, di uno o più articoli del progetto di legge, senza rinunciare all'approvazione del provvedimento. Ciò è tecnicamente possibile in un gran numero

di casi, dando luogo anche ad importanti mutamenti (esemplificativamente: singoli presupposti per l'applicazione delle norme del provvedimento, fattispecie ulteriormente incluse nell'applicabilità delle norme oltre la principale, fattispecie per le quali l'applicabilità viene esclusa, condizioni, termini, normativa transitoria e finale, eccetera).

L'adozione inoltre del procedimento abbreviato in sede di Commissione deliberante avviene in base ad una logica, e con una disciplina, interamente diverse rispetto a quelle che ricorrono per il procedimento redigente. Di fatto, si richiede la unanimità dei gruppi parlamentari, o, secondo i casi, almeno l'adesione di non meno il novanta per cento della Camera. Ciò equivale ad una intesa politica tra tutti i gruppi, o della loro grandissima maggioranza, in virtù della quale l'Assemblea viene privata di ogni attribuzione, fuori di quella di spogliarsi del provvedimento per affidarlo interamente alla Commissione.

Rispetto a tale procedimento, ben si comprende la facoltà che i gruppi numericamente più consistenti hanno sia di impedirne l'adozione, sia di arrestarla in qualsiasi momento, e la pari facoltà del Governo, proprio per la esplicazione dello indirizzo politico che si vuole garantire da intese parlamentari così contratte. E si comprende anche la specifica efficacia che qui spetta al parere delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio.

Ora, il procedimento redigente non corrisponde ad alcuna di queste caratteristiche. È molto importante soprattutto che il Governo non possa esercitare alcuna facoltà di arresto del procedimento stesso, che diviene quindi un modulo organizzatorio dei lavori della Camera rispetto al quale le esigenze di snellimento prevalgono su qualsiasi altra, e possono ben uniformarsi alle necessità della programmazione dei lavori parlamentari di cui si è disposto nella precedente parziale riforma.

In questo senso, il procedimento redigente non è rivolto ad abbreviare l'iter di leggi per le quali la diversità delle po-

sizioni politiche è minima, o il cui oggetto riveste scarso interesse generale, come è destinato a fare quello che attribuisce potestà deliberante alle Commissioni. Il procedimento redigente viceversa accresce di fatto l'autonomia della Camera sul piano legislativo, svincolandola dal *placet* regolamentare del Governo.

L'esecutivo, d'altronde, che è alla ricerca di corsie preferenziali per liberarsi, secondo ciò che afferma, del non desiderato assillo di ricorrere alla decretazione legislativa di urgenza per abbreviare i tempi della produzione di fonti normative primarie necessarie per attuare il suo programma, può disporre di un ulteriore strumento a questo fine. Se correttamente inteso, il procedimento redigente rappresenta un modo di non secondaria importanza per arrestare non l'abbondanza, ma addirittura l'alluvione, che tale è stata anche in questi ultimi tempi, dei decreti-legge governativi.

Si è detto infine della migliore e più razionale spartizione che questo procedi-

mento realizza tra attribuzioni delle Commissioni, ed attribuzioni dell'Assemblea. Ricordando che si tratta di attività bicamerali, e dunque moltiplicando mentalmente gli inconvenienti denunciati per due, si deve ricordare quante volte si dimostri incongrua, e irrazionale, la fase degli emendamenti in Assemblea.

Tranne casi molto rari, che riguardano provvedimenti di speciale valore ed interesse civile e politico, l'Assemblea discute e delibera gli emendamenti con il solo effettivo impegno, e cognizione piena, dei presentatori, e di pochi altri membri della Camera, che sono solitamente quelli che fanno parte della Commissione di merito. I risultati, dal punto di vista politico e della tecnica legislativa, sono negativi, e si confida che tale esperienza pesi insieme con altre ragioni, per conseguire una sollecita e convinta approvazione del nuovo testo dell'articolo 96 del regolamento che si propone all'Assemblea.

LABRIOLA, *Relatore.*

PROPOSTA DELLA GIUNTA

I primi due commi dell'articolo 96 del regolamento sono sostituiti dai seguenti:

« 1. — L'Assemblea può decidere, prima di passare all'esame degli articoli, di deferire alla competente Commissione permanente o speciale la formulazione, entro un termine determinato, degli articoli di un progetto di legge, riservando a sé medesima l'approvazione senza dichiarazioni di voto dei singoli articoli nonché l'approvazione finale del progetto di legge con dichiarazioni di voto.

2. — L'Assemblea può stabilire, all'atto del deferimento, con apposito ordine del giorno, criteri e principi direttivi per la Commissione.

3. — Alla discussione nelle Commissioni in sede redigente si applicano le norme dell'articolo 94, commi 1 e 2. Qualora vi sia stato parere negativo, della Commissione Affari costituzionali o della Commissione Bilancio, anche su singole parti o articoli del progetto di legge, e la Commissione di merito non vi si sia uniformata, il presidente della Commissione che ha dato parere negativo ne fa illustrazione all'Assemblea, subito dopo il relatore del progetto di legge ».