

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 25

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articoli 23, 24, e 44 e aggiunta dell'articolo 25-bis del Regolamento: uso del tempo ai fini della predisposizione ed attuazione dei programmi e dei calendari dei lavori)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati, **IOTTI**, *Presidente* e dai deputati **BASSANINI**, **CIAMPAGLIA**, **DEL PENNINO**, **FILIPPINI**, **ROSA**, **LABRIOLA**, **LO PORTO**, **QUERCINI**, **SCOTTI VINCENZO**, **USELLINI**, **VIOLANTE**, nonché dal deputato **CIAFFI**, *relatore*

Presentata alla Presidenza della Camera il 9 novembre 1989

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta la Giunta per il regolamento compie un altro passo nel disegno di adattamento del nostro Regolamento alle odierne esigenze di speditezza e trasparenza dei lavori parlamentari, nel rispetto delle prerogative dei deputati. Uno dei punti cardine del funzionamento della Camera è senza dubbio l'organizzazione dei lavori, per la quale già il Regolamento del 1971 aveva indicato il metodo della programmazione, i cui strumenti

operativi sono il programma ed il calendario dei lavori.

La presente proposta non si limita tuttavia a questi aspetti ma prende in considerazione, come poi vedremo nei particolari, l'uso del tempo sia per la disciplina dei singoli procedimenti, sia per la distribuzione del tempo fra l'Assemblea e le Commissioni e per l'espletamento delle altre attività da parte dei singoli deputati e dei Gruppi parlamentari.

Programma

Il disegno riformatore prende le mosse dal caposaldo stabilito già negli articoli 23 e 24 del Regolamento del 1971, che assumono appunto come modo principale per la formazione del programma e del calendario la decisione all'unanimità nella Conferenza dei presidenti di Gruppo. Fino al 1981 è stato questo l'unico metodo per la programmazione: ne era conseguita così una situazione — che portò poi alla riforma del 1981 — che vedeva la Camera, priva per lo più di programma e di calendario, procedere giorno per giorno a stabilire l'ordine del giorno delle sedute al di fuori di un disegno programmatorio definito.

Nel 1981 è stata così introdotta nel Regolamento la possibilità di giungere a definire programmi e calendari anche in assenza di accordo unanime nella Conferenza dei presidenti di Gruppo.

Qualora tale unanimità non venga raggiunta l'Assemblea è chiamata a deliberare su proposte di programma e di calendario predisposte dal Presidente sulla base degli orientamenti prevalenti e delle altre proposte in minoranza. Si è, in sostanza, fatto ricorso a programmi e calendari approvati a maggioranza dall'Assemblea non essendo stata raggiunta l'unanimità nella Conferenza dei presidenti di Gruppo.

La proposta che vi sottoponiamo conserva, come prima si accennava, il metodo della programmazione alla unanimità della Conferenza dei presidenti di Gruppo, ma disegna un procedimento del tutto nuovo per i casi in cui tale unanimità non venga raggiunta. È apparso infatti opportuno proporre l'adozione di un procedimento che consentisse di contemperare da un lato la presenza di efficaci garanzie per le proposte della minoranza — che potrebbero risultare frustrate in caso di esclusivo ricorso al voto dell'Assemblea — dall'altro la necessità di poter contare sulla certezza dei tempi per quanto concerne l'iter procedurale dei provvedimenti in Assemblea, elemento

fondamentale quest'ultimo per giungere ad una programmazione effettiva.

L'esigenza di omogeneità tematica dei programmi parlamentari, come quella già affermata in materia finanziaria, rimane un auspicabile indirizzo sotteso alla normativa ma non esplicitato per non vincolare la difficile ed importante sintesi di diverse e contrapposte proposte in un unico programma.

Si è così scelto un sistema di concorso proporzionale delle varie proposte alla formazione del programma secondo la consistenza dei gruppi consenzienti con una conseguente ripartizione degli oggetti e dei tempi del programma stesso. In sostanza, attribuito un determinato e rigoroso tempo di discussione per ciascun argomento, il programma viene formato dal Presidente aggregando, in rapporto al consenso ricevuto, sia parte degli argomenti delle proposte maggioritarie sia parte degli argomenti delle proposte minoritarie, sicché il concorso proporzionale si realizza sugli oggetti ed insieme sui tempi del programma. In base agli stessi criteri si avrà poi la successiva ripartizione dell'insieme delle proposte così definite all'interno dei tempi propri dei singoli calendari.

Si tratta di una innovazione procedimentale di grande portata politica.

Rimane da accennare ad altri due aspetti innovativi, le cui potenzialità potranno essere valutate appieno solo dopo un primo e non breve periodo di applicazione: il concorso del Governo nella formazione del programma e del calendario e il ruolo del Presidente della Camera.

Per il primo aspetto, si è innanzitutto formalizzata in norma scritta la posizione che il Governo ha sempre avuto in seno alla Conferenza dei presidenti di gruppo, di portatore dell'indirizzo politico, che si manifesta in indicazioni e richieste di priorità che formano un nucleo consistente delle decisioni della Conferenza. Si è poi stabilito che di tali indicazioni del Governo il Presidente debba tener conto nella formulazione del programma: in tale prospettiva va sottolineato che alcuni provvedimenti presentati dal Governo,

come i bilanci e le leggi collegate alla manovra finanziaria nonché gli atti dovuti, sia di iniziativa governativa che parlamentare con esclusione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, regolati a parte, sono inseriti nel programma e nell'ordine del giorno al di fuori dei criteri di concorso-consenso stabiliti per le altre proposte.

Di conseguenza, al comma 3 dell'articolo 23, che disciplina l'ipotesi del programma approvato all'unanimità, si è previsto che quest'ultimo venga definito sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei gruppi. La previsione dell'unanimità dei consensi in questa fattispecie ha reso evidentemente superfluo ipotizzare un rapporto più o meno proporzionale tra i gruppi di proposte: si presume che la generalità dei consensi sui provvedimenti o sugli oggetti comunque da esaminare si possa formare con un grado di accoglimento tale da non lasciare spazio a dialettiche di contrapposizione, salvo ovviamente il confronto sul merito dei singoli provvedimenti.

Diversamente si presenta l'ipotesi, regolamentata dal successivo comma 4, della non raggiunta unanimità. In questo caso, si è scelta una procedura che sia la più rispettosa possibile della pari dignità dei gruppi a vedere esaminati gli argomenti ritenuti politicamente qualificati, affidando al Presidente — e questo è il secondo profilo cui abbiano accennato — una insostituibile funzione di mediazione e di equilibrata sintesi delle molteplici proposte di programma. Al Presidente sono, quindi, affidati i compiti di alta garanzia di una corretta dialettica parlamentare ma anche di impulso del più proficuo svolgimento dei lavori parlamentari. Per questo si è affidata al Presidente la responsabilità della formulazione del programma prevedendo comunque i criteri cui attenersi: le indicazioni del Governo e il concorso proporzionale delle varie proposte.

Il programma così formato, in quanto espressione non di un solo indirizzo politico, ma sintesi di differenti obiettivi e priorità, non viene sottoposto al voto del-

l'Assemblea, come avviene nell'attuale sistema quando il voto sanziona spesso una manifestazione di volontà di maggioranza e finisce per comprimere qualsiasi altra volontà. Ciò nulla toglie al diritto dei deputati di pronunciarsi — ove lo ritengano — in ordine alla comunicazione del programma, anche se si è comunque ritenuto opportuno limitare il tempo e l'esposizione a cinque minuti per ciascun gruppo, tempo indubbiamente sufficiente ad esprimere il proprio parere e che evita, per altro verso, che si generino fenomeni di ostruzionismo o di artificioso prolungamento del dibattito nel delicato momento di organizzazione dei lavori. Essendo definitivo il programma comunicato, delle osservazioni dei deputati si potrà tener conto in sede di formazione del successivo programma.

Calendario

Per la formazione del calendario, che è lo strumento per l'attuazione del programma, si procede in modo analogo a quanto visto in precedenza. Il calendario, che comprende tre settimane di lavoro parlamentare, è predisposto anch'esso sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi. Se è approvato all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo è definitivo e ne viene data comunicazione all'Assemblea. Su tale comunicazione il Presidente può consentire interventi per non più di cinque minuti per ciascun Gruppo parlamentare.

È stata conservata la facoltà per il Governo ed i presidenti di Gruppo di indicare proposte di modifica del calendario, per la cui approvazione però si deve seguire la stessa procedura stabilita per la predisposizione, mentre si propone di sopprimere la norma che prevede il ricorso all'Assemblea, in linea con i principi adottati per la formazione del calendario.

Come si vede si applica anche al calendario il sistema del concorso proporzionale delle varie proposte alla sua formazione, come specificazione dei tempi di

attuazione del Programma. Il rapporto oggetto-tempo nella formazione del calendario risulta evidentemente di più agevole applicazione, dovendosi calendarizzare oggetti già definiti nel programma.

Organizzazione della discussione

Con i commi 6 e 7, che si propone di inserire nell'articolo 24, si dettano le norme per l'organizzazione della discussione dei provvedimenti, prevedendo discipline differenziate per la fase della discussione generale e per quella relativa all'articolato. Qualora nella Conferenza dei presidenti di Gruppo sia richiesto l'ampliamento della discussione sulle linee generali ai sensi del comma 2 dell'articolo 83, oppure in quella stessa sede si preveda l'articolazione della discussione ai sensi del comma 4 dello stesso articolo del Regolamento, la Conferenza dei presidenti di Gruppo provvede alla ripartizione dei tempi, al fine di garantire il rispetto dei termini fissati nel calendario. Tale ripartizione viene effettuata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo all'unanimità, assegnando ai singoli Gruppi parlamentari il tempo disponibile per la discussione sulle linee generali, detratta una parte per gli interventi del relatore e del Governo nonché per consentire gli eventuali interventi di deputati dissenzienti dai rispettivi Gruppi o per la trattazione di questioni incidentali *ex* articolo 40 del Regolamento che siano preannunciate nella Conferenza.

Si prevede inoltre che qualora l'accordo non venga raggiunto oppure la richiesta di ampliamento della discussione sulle linee generali sia presentata successivamente nei modi previsti al comma 2 dell'articolo 83 oppure, ancora, se l'articolazione della discussione per parti o per titoli venga deliberata dall'Assemblea a norma del comma 4 dello stesso articolo 83, alla ripartizione provvede il Presidente della Camera, il quale assegna il tempo ai Gruppi, per una parte in misura uguale per tutti ma in modo che il tempo massimo previsto per un intervento sia

assicurato a tutti i Gruppi e ripartendo l'altra parte in misura proporzionale alla consistenza dei medesimi.

Evidentemente, qualora la ripartizione venga effettuata con l'accordo unanime nella Conferenza dei presidenti di Gruppo i criteri saranno appunto quelli sui quali si raccoglie l'unanimità dei consensi, mentre in mancanza di accordo non può che farsi ricorso a criteri rigorosamente prestabiliti. Si tratta, in definitiva, degli stessi criteri già sperimentati per la ripartizione dei tempi nella sessione di bilancio, di cui al comma 7 dell'articolo 119 del Regolamento.

Il comma 7 dell'articolo 24 nel testo qui proposto prevede che le stesse regole siano applicate anche per la ripartizione dei tempi nelle fasi del procedimento successive alla discussione sulle linee generali, detraendo però, in questo caso, dai tempi da ripartire quelli necessari per lo svolgimento delle votazioni.

È data inoltre facoltà al Presidente, qualora ciò fosse 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.

Alla ripartizione si procede infine anche nel caso in cui la Conferenza dei presidenti di Gruppo iscriva il seguito della discussione in un calendario successivo ed anche per questi casi è previsto che alla ripartizione provveda il Presidente della Camera nel caso in cui non vi sia l'accordo unanime nella Conferenza.

Pare al relatore di dover segnalare che queste norme fanno spesso ricorso alla responsabilità e alla funzione equilibratrice del Presidente, in linea peraltro con l'ispirazione di fondo di molte delle novelle regolamentari approvate dal 1981 ad oggi.

La programmazione dei lavori parlamentari rischia di restare sterile, infatti, se non risulti possibile predisporre gli strumenti idonei per la sua attuazione. Una delle condizioni principali è appunto la possibilità di disporre tempi certi per l'*iter* complessivo dei singoli procedi-

menti, almeno per quanto può essere ragionevolmente ottenuto in un'Assemblea parlamentare quale la nostra, in cui così ampia risulta l'articolazione dei Gruppi ed in cui normale è il confronto e frequente viene ad essere lo scontro politico.

Tempi dei lavori

Mediante l'introduzione di un nuovo articolo 25-bis si intende accogliere un'esigenza assai sentita e diffusa e varie volte segnalata, e cioè di rendere prevedibili i tempi dei lavori parlamentari.

A tal fine si ritiene di proporre la distinzione dei tempi dell'Assemblea da quelli delle Commissioni e di individuare altresì opportuni spazi per le altre attività inerenti al mandato parlamentare, e cioè attività politica fuori del Parlamento, di studio, eccetera.

Si propone perciò che il programma comprenda un arco di tre mesi ed il calendario si estenda a tre settimane, individuando così la settimana di pausa della attività nella sede parlamentare ed in cui possano svolgersi tutte le altre attività politiche tra cui anche i congressi dei partiti, gli incontri parlamentari internazionali, eccetera.

Per evitare l'inconveniente più volte lamentato in Assemblea della contemporaneità dei lavori in Aula e nelle Commissioni, che di fatto obbliga i singoli deputati a scegliere se seguire importanti dibattiti in Aula o una « leggina » — o anche una legge importante — in Commissione, si propone che l'Assemblea, di norma, salvo diverso accordo nella Conferenza dei presidenti di Gruppo, tenga le sue sedute al pomeriggio del lunedì ed al mattino nei giorni dal martedì al venerdì, con l'intesa, non espressa ma contenuta nel sistema di lavoro sostanzialmente per sessioni, che le votazioni possano avvenire appunto dal martedì al venerdì compreso. Alle Commissioni viene riservato il pomeriggio dei giorni di martedì, mercoledì e giovedì.

Completamente consequenziale all'introduzione della ripartizione dei tempi di discussione proposta nel testo dell'articolo 24 è poi l'esclusione da tali casi di ripartizione, esclusione stabilita nel testo proposto dell'articolo 44 ed estesa anche al periodo di sessione di bilancio, dello strumento relativo alla chiusura della discussione, che risulterebbe evidentemente incongruo essendosi già pervenuti ad un contingentamento dei tempi.

ADRIANO CIAFFI, *Relatore.*

TESTO PROPOSTO

All'articolo 23.

Il comma 3 è sostituito dal seguente:

3. Il programma è predisposto sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi. Il programma predisposto all'unanimità diviene impegnativo dopo la comunicazione all'Assemblea.

I commi 4, 5 e 6 sono sostituiti dai seguenti:

4. Qualora nella Conferenza dei presidenti di Gruppo non si raggiunga un accordo unanime, il programma è predisposto dal Presidente, tenendo conto delle indicazioni del Governo e inserendo nel programma stesso le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei Gruppi consenzienti. Il programma così formato diviene definitivo dopo la comunicazione in Assemblea. Sulla comunicazione, il Presidente, ove lo ritenga, può consentire interventi dei deputati per non più di cinque minuti per ciascun Gruppo, per svolgere osservazioni che potranno essere prese in considerazione ai fini della formazione del successivo programma.

4-bis. I provvedimenti relativi ai bilanci, le leggi collegate alla manovra finanziaria e gli atti dovuti diversi dalla conversione in legge dei decreti-legge sono inseriti nel programma e iscritti all'ordine del giorno al di fuori dei criteri di cui ai precedenti commi 3 e 4.

5. La procedura prevista nei commi precedenti si applica anche per l'esame e l'approvazione di eventuali proposte di modifica al programma, indicate dal Governo o da un presidente di Gruppo.

6. In caso di mancata predisposizione del programma ai sensi dei precedenti commi, si procede a norma del comma 1 dell'articolo 26.

All'articolo 24.

Al comma 1, le parole: due settimane sono sostituite dalle seguenti: tre settimane.

I commi 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

2. Il calendario è predisposto sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi. Il calendario approvato all'unanimità nella Conferenza dei presidenti di Gruppo è definitivo ed è comunicato all'Assemblea.

3. Qualora nella Conferenza dei presidenti di Gruppo non si raggiunga un accordo unanime, il calendario è predisposto dal Presidente, tenendo conto delle indicazioni del Governo e inserendo nel calendario stesso le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei Gruppi consenzienti. Il calendario così formato diviene definitivo dopo la comunicazione in Assemblea. Sulla comunicazione il Presidente, ove lo ritenga, può consentire interventi dei deputati per non più di cinque minuti per ciascun Gruppo, per svolgere osservazioni che potranno essere prese in considerazione ai fini della formazione del successivo calendario.

3-bis. I provvedimenti relativi ai bilanci, le leggi collegate alla manovra finanziaria e gli atti dovuti diversi dalla conversione in legge dei decreti-legge sono inseriti nel calendario ed iscritti all'ordine del giorno al di fuori dei criteri di cui ai precedenti commi 2 e 3.

Al comma 5, nel primo periodo, la parola: presentate è sostituita dalla seguente: indicate. Il secondo periodo è soppresso.

Sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

6. Se nella Conferenza dei presidenti di Gruppo viene richiesto l'ampliamento della discussione sulle linee generali ai sensi del comma 2 dell'articolo 83, oppure si prevede l'articolazione della discussione stessa ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, la Conferenza, al fine di garantire il rispetto dei termini stabiliti dal calendario, ripartisce tra i vari Gruppi parlamentari il tempo complessivo disponibile per la discussione sulle linee generali, detratta una parte per gli interventi del relatore e del Governo nonché per consentire l'inserimento nel dibattito di eventuali interventi di deputati dissenzienti dai rispettivi Gruppi o per questioni incidentali di cui all'articolo 40 preannunciate nella Conferenza medesima. In mancanza di accordo, ovvero qualora la richiesta di ampliamento della discussione sia presentata successivamente o se l'Assemblea deliberi l'articolazione della discussione ai sensi del comma 4 dell'articolo 83, alla ripartizione del tempo provvede il Presidente della Camera, per una parte in misura eguale, assegnando in ogni caso a ciascun Gruppo almeno il tempo massimo previsto per un intervento, e per l'altra in misura proporzionale alla consistenza dei Gruppi.

7. Per le fasi successive della discussione, la Conferenza dei presidenti di Gruppo può ripartire il tempo complessivo disponibile, detratta una parte per gli interventi del relatore, del Governo e dei deputati dissenzienti dai rispettivi Gruppi nonché per lo svolgimento delle operazioni materiali di voto. Il Presidente della Camera, al fine di rendere possibile la conclusione dell'esame nell'ambito del calendario che la prevede, può comunque disporre, entro il periodo di vigenza del calendario stesso, sia sedute supplementari sia il mantenimento del punto all'ordine del giorno di sedute successive già previste. Qualora la discussione non riesca comunque a concludersi e sia iscritta, a norma dei commi precedenti, in un

calendario successivo, la Conferenza dei presidenti di Gruppo procede, contestualmente all'approvazione del calendario stesso, alla ripartizione del tempo complessivo disponibile, tenuto conto delle detrazioni sopra indicate. In mancanza di accordo, alla suddetta ripartizione procede il Presidente della Camera, valutate le indicazioni dei Gruppi.

Dopo l'articolo 25 è inserito il seguente:

ART. 25-bis.

I calendari dei lavori di cui agli articoli 24 e 25, escluso il periodo di tempo in cui si svolge la sessione di bilancio ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 119, sono predisposti, di norma, nel modo seguente:

a) L'Assemblea e le Commissioni si riuniscono le prime tre settimane di ogni mese, riservando l'ultima settimana alle altre attività inerenti al mandato parlamentare. Comunque le settimane di lavoro parlamentare sono individuate in sede di formazione del programma.

b) L'Assemblea si riunisce al pomeriggio il lunedì e al mattino nei giorni di martedì, mercoledì, giovedì e venerdì.

c) Le Commissioni si riuniscono al pomeriggio nei giorni di martedì, mercoledì e giovedì.

All'articolo 44 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

4. La chiusura della discussione non può essere richiesta quando il tempo disponibile per la discussione stessa è stato ripartito dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo o dal Presidente della Camera a norma dei commi 6, 7 e 8 dell'articolo 24 nonché dei commi 7 e 8 dell'articolo 119.