

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II-ter n. 1

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

SULL'ATTUAZIONE DELLE MODIFICAZIONI AL REGOLAMENTO DELLA CAMERA CONCERNENTI LA RIFORMA DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Presentata dalla Giunta per il regolamento a norma dell'articolo 154, comma 4, del regolamento)

(Relatori: **CALDERISI e GUERRA**)

Presentata alla Presidenza il 4 ottobre 2000

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Giunta per il regolamento, nella seduta del 4 ottobre 2000, ha deliberato di presentare all'Assemblea la relazione prevista dall'articolo 154, comma 4, del regolamento sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera concernenti la riforma del procedimento legislativo, approvate dall'Assemblea il 24 settembre 1997 ed entrate in vigore il 1° gennaio 1998. La discussione di questo documento, iniziata nelle sedute della Giunta del 16 e 17 marzo 1999, dopo un'interruzione dovuta a divergenze insorte circa il significato e gli obiettivi della riforma regolamentare, è proseguita nella seduta del 20 luglio 2000. Il tempo intercorso

ha consentito di prendere in esame un più lungo periodo d'applicazione delle nuove norme, rendendo possibile fondare la relazione, che riflette la dialettica interpretativa talora registratasi, su una più ampia verifica circa i risultati della riforma e la sua incidenza sullo svolgimento dei lavori parlamentari. Per questo, il periodo di riferimento, originariamente stabilito nel primo anno di applicazione delle nuove disposizioni, è stato prolungato al 31 luglio 2000: i dati e le valutazioni contenuti nelle pagine che seguono prenderanno dunque in considerazione lo svolgimento dell'attività della Camera nel corso degli anni 1998, 1999 e nei primi sette mesi del 2000 (*).

(*) In calce alla presente relazione si trova un allegato contenente dati riguardanti i lavori dell'Assemblea, delle Commissioni e del Comitato per la legislazione, in distinte sezioni predisposte rispettivamente dai Servizi Assemblea e Commissioni e dall'Ufficio del regolamento, che ne ha coordinato la raccolta e l'elaborazione. Le lettere del Presidente della Camera e i testi degli atti normativi citati nella relazione sono riportati, in apposite note, a conclusione della medesima.

1. Ragioni, metodo e obiettivi della riforma.

La riforma regolamentare del 1997 nacque dalla constatazione di due ordini di problemi, egualmente gravi e complessi: la crisi della capacità decisionale dell'istituzione parlamentare, dovuta principalmente all'inadeguatezza dei meccanismi di programmazione dei lavori, rivelatisi inidonei a garantire un efficace uso dei tempi e tali da determinare, invece, una consistente sproporzione tra mezzi impiegati e risultati effettivamente ottenuti, e la sempre maggiore difficoltà nel governo dei flussi della produzione legislativa, caratterizzati da quantità crescenti e livelli qualitativi in netto declino.

S'imponeva dunque l'esigenza di razionalizzare l'utilizzazione del tempo parlamentare, assumendo come chiave dell'intervento la creazione di un saldo legame tra metodo della programmazione dei lavori, sia dell'Assemblea, sia delle Commissioni, e riorganizzazione del procedimento legislativo. Nell'ambito di quest'ultimo appariva urgente, in particolare, configurare secondo nuovi e più aggiornati criteri l'istruttoria legislativa, per conseguire la necessaria ponderazione fra il bisogno di decisione e la salvaguardia degli spazi destinati a un effettivo dibattito, anche a garanzia del ruolo delle opposizioni. Assolutamente preminente risultava altresì la necessità di orientare la disciplina regolamentare al conseguimento di un obiettivo non procedurale, ma sostanziale e irrinunciabile: il miglioramento della qualità delle leggi, fondato sulla disponibilità di più ampi e approfonditi elementi d'informazione e di conoscenza.

Su questo terreno è maturata un'intesa istituzionale tra la maggioranza e le opposizioni, accomunate dalla convinzione della necessità di por mano ad un processo di riforma che, ove possibile, anticipasse quello costituzionale — successivamente arenatosi — e perseguisse l'obiettivo di adeguare le regole di lavoro della Camera dei deputati all'assetto politico tendenzialmente bipolare determinato dalla nuova legislazione elettorale, fornendo così nuova vitalità all'organo parlamentare per con-

sentire ad esso di continuare a porsi come luogo di sintesi della società nazionale.

In questa prospettiva, le modificazioni proposte dalla Giunta e approvate dall'Assemblea hanno inteso delineare un chiaro e distinto quadro delle complementari funzioni esercitate dalla maggioranza e dall'opposizione, facendo emergere altresì la responsabilità del Governo quale interlocutore primario nella decisione legislativa.

Nel quadro degli indirizzi di fondo sopra richiamati, la riforma regolamentare ha mirato alla definizione di procedure volte a garantire l'osservanza delle previsioni del programma e del calendario dei lavori attraverso la predeterminazione dei tempi per l'esame e la votazione finale dei provvedimenti. Rispetto all'attività delle Commissioni, si è perseguito il potenziamento delle procedure informative poste a base del procedimento legislativo, quale strumento di confronto dialettico fra Governo e Parlamento e fra maggioranza e opposizioni. Correlativamente si è proceduto alla definizione di uno statuto delle opposizioni attraverso la riserva di tempi e argomenti nel calendario dei lavori, l'attribuzione della facoltà di promuovere procedure d'informazione e controllo e il rafforzamento delle funzioni del relatore di minoranza. Si sono istituiti, infine, organi e procedure destinati a configurare il miglioramento della qualità delle leggi e la semplificazione normativa quali compiti permanenti dell'attività legislativa.

2. Nuovi fenomeni e tendenze nel sistema delle fonti e nella legislazione.

Il tempo trascorso dall'avvio della riforma ha reso più evidenti la natura e l'importanza dei suoi obiettivi, volti ad adeguare il ruolo delle Assemblee parlamentari agli sviluppi dell'attuale fase di estesa ridislocazione dei poteri regolatori, conseguente all'accresciuto numero dei livelli di decisione così sul piano della vita sociale, culturale ed economica come su quello della produzione normativa interna e sovranazionale.

La situazione determinata da tale concorso di fattori rischia di emarginare le assemblee elettive, le cui procedure non corrispondono alla molteplicità, rapidità e complessità di processi decisionali in gran parte esterni al tradizionale circuito democratico. Appare a questo proposito significativo il fatto che l'attività parlamentare rimanga legata a metodi tradizionali, calati, non senza tensioni e fattori d'insoddisfazione, nelle nuove forme di lavoro legislativo, che sembrano essere intese come strumenti (e, talora, come vincoli) procedurali piuttosto che come formule per ricollocarne la funzione in una trama di rapporti complessi esistenti all'interno del sistema istituzionale e fra questo e la società. Frattanto, i più profondi e incisivi interventi di riforma sono realizzati con mezzi diversi dalla legge del Parlamento, quali la legislazione delegata, la delegificazione e la concertazione con le parti sociali, cui solo recentemente — dapprima nell'organizzare l'esame del programma di semplificazione, indi attraverso le modificazioni regolamentari approvate nel luglio del 1999 — la Camera, aggiornando i temi della riforma, ha rivolto la propria attenzione, con l'introdurre specifiche regole procedurali per l'istruttoria sulle leggi di delegazione legislativa e di delegificazione e per il controllo sugli schemi di atti normativi del Governo trasmessi per il parere parlamentare.

3. *Programmazione dei lavori e istruttoria legislativa: il nuovo metodo di lavoro della Camera.*

La riforma parte dal presupposto che il lavoro parlamentare risponde a una domanda d'intervento normativo tuttora assai forte e sempre più diversificata in ragione della complessità dei fenomeni sociali. I grandi interventi legislativi degli ultimi anni travalicano infatti l'ambito dei tradizionali settori della legislazione; sono organizzati secondo moduli complessi, i quali richiedono l'impiego d'una pluralità di fonti complementari o concorrenti, con

esiti che sono oggetto di confronto fra le parti politiche in relazione all'osservanza della ripartizione costituzionale delle competenze; sono caratterizzati, infine, dal riferimento a parametri e livelli tecnici altamente specialistici, sui quali viene a fondarsi la decisione legislativa.

Le nuove norme regolamentari hanno inteso rispondere a questi problemi con il reimpostare l'organizzazione e il metodo complessivo del lavoro parlamentare, imperniandolo:

a) sugli snodi degli interventi legislativi, organizzati secondo sequenze temporali e procedurali sempre più spesso normativamente predeterminate;

b) sul confronto e la verifica dei dati che stanno a fondamento della decisione legislativa.

Per conseguenza, l'organizzazione delle decisioni parlamentari — secondo quanto espressamente disposto dall'articolo 23, comma 4, del regolamento — ha previsto, quale condizione imprescindibile per garantire il rispetto dello stesso principio democratico, tempi congrui alle circostanze e alla complessità degli argomenti, fasi e strumenti conoscitivi adeguati. Qualora tale positiva previsione risultasse disattesa — come alcune parti politiche ritengono sia accaduto in talune circostanze — il Parlamento perderebbe la capacità di controllare il momento della formazione e, soprattutto, quello dell'attuazione delle decisioni da esso medesimo assunte.

In questa prospettiva, programmazione dei lavori, istruttoria legislativa e razionalizzazione delle procedure d'Assemblea sono aspetti inseparabilmente complementari — in quanto soltanto nella loro coesistenza trovano il necessario equilibrio reciproco — e concorrenti verso un medesimo obiettivo: la qualificazione del dibattito parlamentare nel senso della razionalizzazione normativa e del miglioramento della qualità delle leggi, attraverso un più efficiente impiego del tempo per un confronto serrato fra le diverse opzioni e una decisione fondata sulla più ampia informazione. In questo contesto, alle oppo-

sizioni è riconosciuto il diritto a propri spazi di discussione e di proposta; ad un tempo minimo per l'esame dei progetti di legge, in Commissione e in Assemblea; all'informazione e al controllo, anche con la possibilità di promuovere l'intervento di un organo a composizione paritaria e specifica competenza tecnico-giuridica, il Comitato per la legislazione.

4. I risultati dell'attuazione delle modifiche regolamentari concernenti la disciplina del procedimento legislativo.

Le modificazioni regolamentari hanno esplicato i propri effetti in distinti ambiti, che occorre esaminare partitamente.

A) Lavori dell'Assemblea.

L'efficacia della riforma, in una prima fase della sua applicazione, è apparsa maggiore nell'ambito dei lavori dell'Assemblea. Negli anni 1998-1999, infatti, sono state le procedure svolte in questa sede a trarre il più largo ed evidente frutto dalla concreta attuazione delle norme, come risulta da vari elementi riferiti sia all'impiego del tempo, sia, complessivamente, alla programmazione dei lavori in quella sede. In particolare, il contingentamento dei tempi per le discussioni ha consentito in genere di determinare con sufficiente attendibilità non solo il tempo utilizzabile dai gruppi parlamentari e dai deputati che intervengono a titolo personale, ma anche — in virtù delle disposizioni dell'articolo 85-bis relative al numero minimo di emendamenti da porre in votazione — i tempi tecnici necessari per lo svolgimento delle materiali operazioni di voto.

In tale periodo, il tasso d'attuazione dei calendari adottati dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, a fronte d'un valore medio che, tra il 1996 e il 1997, risultava pari al 58,1 per cento, è asceso al 92,51 per cento nel 1998 e al 77,84 per cento nel 1999. Si è parallelamente constatata una riduzione del tempo impiegato nell'esame dei progetti di legge (da una media di 6 ore

e 31 minuti nel 1997, a 3 ore e 46 minuti nel 1998, a 3 ore e 36 minuti nel 1999) correlativamente alla riduzione del numero degli emendamenti posti in votazione per ciascun progetto di legge deliberato (28 nel 1998 e 27 nel 1999, a fronte del numero medio di 43, riferito al biennio precedente). Indirettamente connessa agli indirizzi della riforma regolamentare appare la riduzione registrata nel numero degli emendamenti presentati, pari, in media (esclusi i 286 mila emendamenti individualmente presentati da un solo deputato), a 88 nel 1998 e a 55 nel 1999 per ogni progetto di legge deliberato, a fronte del numero medio di 158 emendamenti per progetto, registrato nel biennio precedente.

I dati più recenti, riferiti ai primi sette mesi del 2000, mostrano tuttavia un sensibile mutamento rispetto alla situazione sopra descritta. In particolare, risulta notevolmente diminuito il tasso d'attuazione del calendario, disceso al 65,4 per cento. Con riferimento all'esame dei progetti di legge, benché il tempo impiegato si attesti su una media di 3 ore e 50 minuti, si registra un incremento nel numero degli emendamenti posti in votazione, che sono stati, in media, 38 per ciascun progetto di legge deliberato, a fronte d'una media di 124 emendamenti presentati.

Per quanto riguarda la ripartizione dei tempi e degli argomenti nel programma e nel calendario dei lavori, emerge dai dati percentuali che, nella pratica attuazione della programmazione, il tempo effettivamente impiegato per la discussione degli argomenti inseriti su richiesta delle opposizioni si è attestato nel 1998 al 19,59 per cento e nel 1999 al 22,57 per cento (in questo secondo caso, al di sopra della proporzione di un quinto del tempo complessivo, stabilita dall'articolo 24, comma 3, secondo periodo, del regolamento, eccettuati gli argomenti di cui al comma 4 del medesimo articolo 24 del regolamento e fuori del caso di programmazione deliberata con la maggioranza dei tre quarti). Nei primi sette mesi del 2000, si è registrata una flessione, che ha ridotto la quota effettiva al 12,04 per cento, in conseguenza di eventi particolari (il prolun-

garsi dell'esame di alcuni progetti di legge, lo svolgimento di campagne elettorali e referendarie, la crisi di Governo che ha arrestato l'attività parlamentare nel mese di aprile) i quali hanno inciso sull'andamento complessivo dei lavori parlamentari.

È ancor presto per poter trarre da questi elementi valutazioni conclusive, le quali esigerebbero una verifica protratta su un più lungo periodo, in quanto le variazioni riscontrate nel 2000 possono certamente farsi derivare da un complesso di circostanze riconducibili alla situazione politica generale e alla concorrenza dell'esame di alcuni provvedimenti assai controversi. Appare comunque legittimo formulare una considerazione. I dati relativi ai primi due anni d'applicazione della riforma dimostrano che, in circostanze ordinarie, le norme con essa introdotte sono idonee ad assicurare che lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea contemperì un apprezzabile grado d'efficienza e adeguate garanzie di completezza del dibattito. Invece, in condizioni di grave e prolungato scontro fra le parti politiche, il sistema regolamentare si trova sottoposto a sollecitazioni tali che le stesse norme non giungono ad esplicare efficacemente gli effetti intesi nel senso di assicurare lo svolgimento dei lavori parlamentari in tempi congrui ma certi. Può quindi affermarsi che l'efficacia delle disposizioni introdotte in materia di programmazione dei lavori è significativamente condizionata dai comportamenti adottati dalle parti politiche nel confronto parlamentare. Da talune parti si è ritenuto di poter quindi concludere che le conseguenze negative di tali situazioni sull'andamento dei lavori parlamentari incidono inevitabilmente anche sulle quote di tempi e argomenti riservate alle opposizioni, e che l'inasprimento dei rapporti parlamentari e il conseguente inceppamento delle procedure nuoce, in definitiva, a tutti i soggetti che vi partecipano.

Sotto l'aspetto della congrua determinazione del tempo in rapporto alla complessità degli argomenti — secondo quanto prescritto dall'articolo 23, comma 4, del regolamento — è stato segnalato da talune parti il pericolo che l'inserimento di un

numero eccessivo di argomenti nel calendario dei lavori parlamentari possa risolversi in soverchia restrizione degli spazi del dibattito e, quindi, determinare un insufficiente approfondimento delle questioni su cui occorre deliberare. Si è quindi richiesto che la Presidenza e i gruppi parlamentari, nei rispettivi ambiti di competenza e di responsabilità, vigilino affinché l'applicazione delle norme sulla programmazione, disgiunta da un effettivo lavoro istruttorio, non abbia a risolversi in puro efficientismo o, al contrario, la tendenza a dilatare oltremisura il contenuto dei calendari predisposti, con previsioni irrealistiche circa la durata delle sedute o in rapporto ai tempi d'esame destinati a ciascun oggetto, non ne pregiudichi *ab origine* la possibilità di effettiva attuazione. Altri ha sostenuto, di contro, che l'iscrizione di elevato numero di argomenti nel calendario dei lavori e il conseguente affollamento dell'ordine del giorno delle sedute non è causa, ma conseguenza del mancato rispetto dei tempi programmati per la loro discussione, il cui superamento determina la necessità di mantenerli più a lungo all'esame della Camera.

Si è inoltre osservato da talune parti politiche che la Presidenza esercita un'eccessiva discrezionalità nella scelta delle proposte presentate dai gruppi d'opposizione: cosa solo in parte giustificata dall'elevato numero delle proposte medesime, atteso che le stesse sono avanzate secondo un ordine di priorità del quale dovrebbe tenersi conto per la determinazione degli argomenti da iscrivere nella quota riservata. Al problema potrebbe avviarsi da un lato attraverso un migliore coordinamento fra i gruppi d'opposizione appartenenti a schieramenti politici omogenei e l'esplicita indicazione delle proposte in ordine di priorità, dall'altro mediante la valutazione del grado di consenso che ciascuna proposta incontra presso i gruppi fra i quali dev'essere ripartita la quota suddetta. Altri ha invece sostenuto che l'attribuzione di discrezionali poteri alla Presidenza per la formazione della quota riservata alle opposizioni, oltre che costituire opportuna esplicazione del ruolo arbitrale rimesso al

Presidente, che d'altronde lo esercita anche nella scelta delle proposte formulate dal Governo e dai gruppi di maggioranza, nel caso in cui non sia raggiunto il *quorum* richiesto per la formazione del programma e del calendario dei lavori, risulta da espresse norme del regolamento (articolo 24, commi 2 e 3) ed è conforme alla configurazione dei poteri presidenziali nella sistematica regolamentare.

È stata altresì rilevata l'esigenza di garantire che non venga elusa la trattazione delle questioni su cui le opposizioni intendano richiamare l'attenzione con l'inserimento di specifici argomenti nella quota della programmazione dei lavori loro riservata. Problemi a ciò connessi sono stati oggetto di esame da parte della Giunta per il regolamento nelle sedute del 24 settembre 1998, nonché del 15 settembre 1999, 27 gennaio e 9 febbraio 2000. In particolare, nella prima di queste sedute si è discusso circa l'ammissibilità di questioni incidentali sostanziali e di proposte di rinvio alla Commissione vertenti sui progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori su richiesta dei gruppi d'opposizione; nelle ultime tre si sono esaminate questioni relative alla scelta del testo base dei medesimi progetti di legge. La Giunta ha ritenuto, a maggioranza, che, secondo il vigente ordinamento costituzionale e regolamentare, l'esame di tali progetti di legge non beneficia d'un regime speciale, derogatorio rispetto all'ordinaria disciplina del procedimento legislativo, e che, in particolare, non subisce eccezione la regola generale dell'abbinamento né è contestabile la facoltà di presentare questioni pregiudiziali e sospensive. Tuttavia, rispetto alle proposte sull'ordine dei lavori che abbiano incidenza sul seguito dell'*iter*, il Presidente della Camera ha assunto l'impegno ad assicurare — nell'ambito dei propri poteri — un equilibrato temperamento fra l'uso degli strumenti procedurali e il diritto attribuito dal regolamento ai gruppi d'opposizione; mentre, per quanto concerne la scelta del testo base, con lettera inviata il 10 febbraio 2000 (*il cui testo è riportato nella successiva nota 1*), ha invitato i presidenti delle Commissioni a promuovere l'adozione del pro-

getto di legge richiesto dai gruppi d'opposizione quale testo base ovvero, con l'assenso dei medesimi, la redazione di un testo unificato, revocando altrimenti, su richiesta degli stessi gruppi, l'abbinamento effettuato, affinché la Commissione possa proseguire, senza pregiudizio per il potere d'emendamento, l'esame del progetto di legge in sede referente. A questo stesso proposito, deve rilevarsi che per 25 dei 38 progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea nella quota riservata alle opposizioni l'esame ha avuto quale oggetto il testo segnalato dai gruppi richiedenti. Nei restanti 13 casi, la Commissione ha proceduto alla redazione di un testo unificato. Giova ricordare che, per gli argomenti diversi dai progetti di legge, l'articolo 24, comma 3, del regolamento prevede un meccanismo — l'inserimento al primo punto dell'ordine del giorno — il quale esclude, almeno in parte, il rischio di elusione nel quale incorrono i progetti di legge, qualora sia fatto ricorso a strumenti procedurali (questioni pregiudiziali e sospensive, proposte di rinvio) sulla cui legittima applicabilità agli argomenti iscritti nella quota riservata alle opposizioni talune parti politiche hanno sollevato eccezione.

La riserva d'una quota di tempi e argomenti per la discussione di proposte delle opposizioni costituisce una profonda innovazione regolamentare. Talune parti politiche hanno ritenuto che, al di là del pur apprezzabile sforzo compiuto in questo senso dalla Presidenza, la sua piena realizzazione postuli, oltre a una conseguente interpretazione delle vigenti disposizioni regolamentari, l'adozione di una diversa disciplina relativamente ad alcuni aspetti del procedimento legislativo. Come le norme esistenti sottraggono alla maggioranza la disponibilità di un quinto del tempo del calendario, con un nuovo intervento di modifica dovrebbe così sottrarsi alla stessa maggioranza — pur nel rispetto della regola generale dell'abbinamento — la potestà di scegliere il testo base, che resterebbe quello indicato dall'opposizione. Nella prospettiva così suggerita, senza pregiudizio per i poteri spettanti alle Com-

missioni in forza dell'articolo 72 della Costituzione, gli emendamenti eventualmente approvati durante l'esame in sede referente dovrebbero essere sottoposti al voto dell'Assemblea distintamente dal testo base proposto dalle opposizioni, con un sistema analogo a quello previsto dall'articolo 78, comma 6, del regolamento del Senato per l'esame dei disegni di legge di conversione di decreti-legge. Di contro, si è ritenuto da parte di altri che il regime speciale configurabile per l'attuazione della riserva di tempi e argomenti, con riguardo ai progetti di legge iscritti in forza di essa nel calendario dei lavori, sia esattamente quello che emerge dalle vigenti disposizioni regolamentari e non abbisogni dunque d'integrazione. Ove mai s'intendesse procedere in tal senso introducendo ulteriori elementi di specialità nel procedimento, queste iniziative non potrebbero non comportare un riequilibrio rispetto alla configurazione di altri procedimenti speciali oggi esistenti, che non godono d'un trattamento altrettanto favorevole e garantito.

Per ciò che concerne, infine, la votazione degli emendamenti ai progetti di legge, si conferma che il ricorso alle forme di votazione riassuntiva che contemplano la messa ai voti del testo della Commissione ha conservato il carattere di *extrema ratio*, adottata in situazioni particolarmente complesse o in presenza di un numero di emendamenti assai elevato in rapporto al tempo disponibile secondo la prevista organizzazione dei lavori. In queste circostanze, le garanzie di votazione degli emendamenti recate dall'articolo 85-bis, sulla base di un'interpretazione estensiva, sono state talvolta applicate anche in favore di componenti politiche costituite nel gruppo misto e di singoli deputati.

B) L'istruttoria legislativa.

Le disposizioni regolamentari sull'istruttoria legislativa hanno ricevuto un'applicazione diseguale: al positivo, anche se limitato, funzionamento della principale novità istituzionale recata dalla riforma, ossia del Comitato per la legislazione, non ha corrisposto infatti un signifi-

cativo impiego degli strumenti procedurali introdotti con la nuova formulazione dell'articolo 79 del regolamento.

1) Il Comitato per la legislazione.

Nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 luglio 2000, il Comitato per la legislazione ha espresso 147 pareri su progetti di legge, pari al 24,26 per cento del complessivo numero di 606 progetti deliberati nello stesso periodo dalla Camera. Ottantacinque di tali pareri sono stati resi su disegni di legge di conversione (assegnati direttamente al Comitato), trentasette su progetti di legge ordinari (deferiti al Comitato su iniziativa delle Commissioni competenti per l'esame in sede referente), venticinque su progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa (che, dopo l'entrata in vigore delle modificazioni regolamentari del luglio 1999, le Commissioni sono tenute a trasmettere al termine dell'esame preliminare). Un solo parere è stato richiesto al Comitato — dopo l'entrata in vigore delle disposizioni sopra richiamate — su schemi di atti normativi del Governo. Sui 148 pareri complessivamente espressi, 14 sono stati adottati con la manifestazione di opinioni dissenzienti, in due soli casi, per altro, riferite al parere nel suo complesso e non a singole condizioni o osservazioni.

Il Comitato non ha espresso finora parere contrario su alcuno dei provvedimenti sottoposti al suo esame (dal 7 aprile 1999, il Comitato ha adottato una forma di parere, diversa da quella prevista dall'articolo 73, comma 3, del regolamento, che esclude l'enunciazione di un'espressione favorevole o contraria); tuttavia, soltanto in 14 casi il parere non ha recato condizioni o osservazioni. Delle condizioni formulate dal Comitato risulta essere stato accolto nel successivo iter il 49,7 per cento (il 58,3 per cento con riferimento alle condizioni contenute in pareri su progetti di legge ordinari; il 32,8 per cento con riferimento alle condizioni contenute in pareri su disegni di legge di conversione).

Anche da queste sommarie indicazioni emerge come il Comitato per la legislazione — la cui istituzione poteva parere in princi-

pio una scommessa audace — abbia conseguito positivi risultati (anche se relativi ad una quota limitata di progetti di legge) già nella fase iniziale della propria attività. Ne è dimostrazione il fatto che un organo composto in numero pari da deputati appartenenti a gruppi di maggioranza e d'opposizione — e quindi privo di una precostituita maggioranza — abbia potuto esprimere tutti i pareri di propria competenza, in larga parte dei casi (e nella totalità di essi dal settembre 1999) adottandoli con deliberazione unanime. Ciò dimostra che, nonostante il carattere necessariamente politico derivante a quest'organo dalla sua natura e dalla sua composizione, i membri del Comitato hanno perseguito in quella sede finalità eminentemente istituzionali, assumendo criteri di valutazione e metodi di lavoro con queste congruenti per svolgere la propria attività su un piano distinto e complementare rispetto a quello su cui verte l'esame di merito da parte delle Commissioni.

Con le modificazioni regolamentari del luglio 1999, sono stati introdotti ulteriori elementi volti a potenziare l'attività del Comitato e la sua funzione ausiliaria nei riguardi delle Commissioni. Si sono introdotti, da un lato, il parere obbligatorio sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa e di delegificazione (articolo 16-bis, comma 6-bis), anche quale strumento per assicurare l'omogeneità e la congruità delle procedure; dall'altro la possibilità che le Commissioni chiedano l'espressione del Comitato sugli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo per il parere parlamentare (articolo 96-ter, comma 3). In conseguenza di ciò, il numero dei membri del Comitato è stato elevato da otto a dieci (articolo 16-bis, comma 1), fermi restando i criteri di composizione e le regole sulla presidenza dell'organo.

2) *L'istruttoria legislativa presso le Commissioni.*

Per quanto concerne l'applicazione delle norme sull'istruttoria legislativa, risulta che, nel periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 luglio 2000, in 31 casi le Commissioni, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del

regolamento, hanno rivolto al Governo, ad autorità amministrative indipendenti o ad altri soggetti istituzionali la richiesta di relazioni tecniche, dati o valutazioni.

Al proposito è utile rilevare che, al di là degli specifici strumenti introdotti dalle riforme del 1997 (richiesta di dati, informazioni e relazioni tecniche al Governo, anche su iniziativa delle minoranze; clausola di coordinamento legislativo), già le Commissioni disponevano di varie procedure istruttorie, promovibili anche parallelamente al procedimento legislativo, come sono le audizioni, le indagini conoscitive, la richiesta di studi e indagini al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro o di informazioni e documenti alla Corte dei conti. Rispetto a ciò, può osservarsi che nel medesimo periodo le Commissioni hanno deliberato, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento, lo svolgimento di 11 indagini conoscitive; oltre alle audizioni di carattere formale e alle procedure d'indagine conoscitiva, si sono tenute numerose audizioni informali, che costituiscono il principale e più flessibile strumento istruttorio sin qui impiegato dalle Commissioni.

Sul piano dell'interpretazione regolamentare, deve rilevarsi l'instaurazione d'una prassi estensiva rispetto alla presentazione di relazioni di minoranza, che è stata consentita non soltanto ai gruppi parlamentari — secondo la lettera dell'articolo 79, comma 12 — ma anche alle componenti politiche costituite nel gruppo misto.

Nel complesso, l'applicazione delle disposizioni sull'istruttoria legislativa appare insoddisfacente. In senso negativo potrebbero avere influito due fattori: da un lato, lo scarso raccordo fra la programmazione dei lavori presso le Commissioni e quella relativa all'attività dell'Assemblea, che ha talvolta posto a carico di alcune Commissioni un numero eccessivo di provvedimenti da esaminare in uno stesso periodo; dall'altro, l'insufficiente attuazione del metodo della programmazione dei lavori per l'organizzazione dei procedimenti e, in particolare, per lo svolgimento dell'istruttoria legislativa presso le Commissioni medesime. Non sembrano infatti essere state

valorizzate appieno le potenzialità insite nella disposizione dell'articolo 79, comma 1, del regolamento, che demanda all'ufficio di presidenza della Commissione il compito di organizzare modalità e termini per l'esame dei progetti di legge, scandendo le fasi dell'istruttoria sull'intero arco temporale per essa necessario — anche in relazione ai termini fissati dall'articolo 23, comma 5 — sì da consentire l'impiego ordinato e razionale di tutti gli strumenti conoscitivi utili al proposito. In tale contesto acquisterebbe reale significato la disposizione del comma 9 dello stesso articolo 23, a tenore del quale l'aggiornamento almeno mensile del programma dei lavori dell'Assemblea tiene conto anche delle esigenze d'effettivo svolgimento dell'istruttoria legislativa nelle Commissioni.

La maggiore incertezza riscontrata nell'avvio di questa nuova esperienza si connette probabilmente con la mancanza di meccanismi realmente cogenti, che trova ragione nella natura stessa dell'istruttoria. La nuova disciplina dell'istruttoria legislativa si fonda infatti prevalentemente sul conferimento di facoltà ulteriori in favore dei soggetti che intervengono nel procedimento, la cui cooperazione diviene dunque condizione necessaria per conferire operatività ed efficacia alle norme. Fra le cause della maggiore incertezza riscontrata nell'avvio della sua pratica attuazione non si può sottovalutare la necessaria gradualità del percorso attraverso cui la generalità dei parlamentari perviene a una piena e consapevole utilizzazione delle facoltà e degli strumenti procedurali nuovamente introdotti. La forte discontinuità rispetto agli usi passati, che connota le norme inserite con le ultime innovazioni regolamentari, non poteva non determinare resistenze inerziali e difficoltà di ricezione. Anche in questa circostanza, dunque, la portata delle nuove norme si manifesterà soltanto via via che il loro radicarsi nel sistema consenta di riconoscerne l'utilità per sviluppare, all'interno del Parlamento, capacità conoscitive adeguate alla complessità dei processi sociali. La percezione del rischio di venire confinati alla trattazione di

temi specifici o all'assunzione di decisioni parziali — e, tutto sommato, minori — dovrebbe infatti indurre gli organi parlamentari a valorizzare gli strumenti che permettano loro di controllare l'attività preparatoria esterna e di ricostruire il contesto nel quale s'inquadrano e assumono pienezza di significato le singole decisioni.

Occorre pertanto adoperarsi per superare i problemi in quest'ambito rilevati, nella consapevolezza che, se l'istruttoria legislativa non raggiungerà compiuto sviluppo, s'introdurranno elementi di squilibrio nell'intera applicazione della riforma e risulterà problematico il conseguimento dell'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità della legislazione. Da questo punto di vista appare cruciale l'osservanza costante e sostanziale dell'obbligo sancito dai commi 4 e 13 dell'articolo 79 del regolamento, in base al quale le Commissioni riferiscono all'Assemblea sulle risultanze dell'istruttoria legislativa da esse svolta.

Si è rilevato infine che in alcuni casi, anche nel corso dell'esame di progetti di legge di particolare importanza, costituenti oggetto di forte contrapposizione politica, non si è proceduto alla votazione degli emendamenti secondo quanto indicato dall'articolo 79, comma 10, del regolamento, il quale prevede che le deliberazioni abbiano luogo « assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti, indicati da ciascun gruppo ». Da talune parti viene segnalata a questo riguardo la necessità che il disposto regolamentare sia esattamente applicato, a garanzia dei gruppi (specialmente d'opposizione) e presidio dell'effettivo confronto sulle opzioni alternative riguardanti la formazione del testo per l'Assemblea. Altri ha tuttavia rilevato, al medesimo proposito, che l'integrale applicazione della richiamata disposizione (la quale, per altro, contempla esplicitamente la possibilità di deroghe), in talune circostanze, è atta a determinare consistente aggravamento dei lavori presso le Commissioni (un progetto di legge di media estensione, composto di venti articoli, comporterebbe — in presenza di nove gruppi par-

lamentari attualmente costituiti — trecentosessanta votazioni su emendamenti).

5. *Problemi aperti e prospettive di evoluzione.*

La riforma regolamentare approvata nel 1997 ha cominciato a esplicitare i suoi effetti, dimostrando un potenziale innovativo, il quale ha determinato ulteriori sviluppi su due versanti: da un lato, quello della disponibilità e dell'impiego di forme qualificate di documentazione a sostegno del confronto e della decisione parlamentare, sia da parte degli Uffici delle Camere, sia da parte del Governo, il quale ha invero intrapreso l'attuazione di quanto disposto dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, anche con l'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 in materia di analisi tecnico-normativa e di analisi dell'impatto della regolamentazione (*i cui testi sono riportati nella successiva nota 2*); dall'altro, quello dell'applicazione dei principi innovativi riguardanti l'appropriato uso delle fonti normative, cui si è provveduto con le modificazioni regolamentari del luglio 1999, che hanno disciplinato le procedure per l'esame dei progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa e di delegificazione nonché degli atti normativi del Governo trasmessi alle Camere per il parere parlamentare. Sotto lo stesso riguardo, appare inoltre significativa la modificazione regolamentare che ha riformato il procedimento d'esame del disegno di legge comunitaria, avvicinandone la struttura allo sperimentato modello procedurale previsto per la discussione dei documenti di bilancio. Si viene così sviluppando una tendenza — la cui efficacia dovrà essere verificata nella concreta attuazione — verso la definizione di procedimenti speciali per l'esame parlamentare di atti normativi la cui particolare natura consigli l'adozione di forme congruenti con le loro connotazioni caratteristiche.

A) *Rapporti interistituzionali.*

Per quanto riguarda il primo aspetto, non può non osservarsi come interventi di modificazione così profondamente innovativi — non solo e non tanto sul piano procedurale, quanto su quello dei metodi e dei contenuti del lavoro — esigano un impegno di attuazione e di completamento organizzativo, sia all'interno della Camera, sia nei rapporti fra questa e altri organi dello Stato. L'introduzione di disposizioni analoghe a quelle dell'articolo 79, comma 4, del regolamento della Camera nella citata legge di semplificazione n. 50 del 1999 costituisce un passo significativo e potrà concorrere all'estensione del circuito dialettico di reciproco controllo tra parti politiche e organi istituzionali, precedentemente ristretto all'ambito della verifica degli effetti finanziari nel corso dell'esame dei progetti di legge.

Le procedure introdotte o riorganizzate con la riforma del 1997 sono, per loro natura, procedure di carattere aperto, in quanto richiedono l'intervento e l'apporto di organi istituzionali esterni al Parlamento (primo fra tutti, il Governo, ma anche gli organi ausiliari: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e Corte dei conti). Sotto questo riguardo, appare possibile e consigliabile predisporre gradualmente strumenti idonei a regolare il conferimento di tali apporti, organizzando le strutture a ciò necessarie e disciplinando le relative procedure.

B) *Impiego delle fonti.*

I problemi relativi all'uso delle fonti normative sono stati oggetto d'una riflessione iniziata presso la Giunta per il regolamento e il Comitato per la legislazione, in seno ai quali era stato conferito a due relatori l'incarico di svolgere l'attività istruttoria destinata all'approfondimento dei complessi temi enunziati. Per gli aspetti attinenti alla procedura parlamentare — che in questa sede assumono più diretto interesse — il fenomeno di maggior rilievo è apparso essere lo sviluppo del ricorso alla legislazione delegata, con la connessa istituzione di organi bicamerali cui è stata attribuita esclusiva competenza ad espri-

mere il parere su un insieme di atti normativi — anche vertenti su materie diverse — adottati in attuazione di un complesso coordinato di norme di delegazione. Le già più volte richiamate modificazioni regolamentari del luglio 1999 sono intervenute opportunamente, estendendo a quest'ambito l'applicazione dei principi che avevano presieduto alla riforma del 1997 e, in particolare, consentendo l'impiego delle procedure istruttorie anche nel corso delle attività in cui si esplica la partecipazione parlamentare al procedimento di formazione degli atti normativi del Governo.

La drastica riduzione del numero dei decreti-legge e l'uso prevalente della delega legislativa per l'attuazione degli interventi di riforma ha riversato sull'attività parlamentare ordinaria una forte domanda d'interventi di adeguamento normativo, di prevalente origine ministeriale e spesso aventi carattere minuto. Si tratta d'interventi che mal si adattano a sottostare alla logica della progettazione legislativa, consistendo soprattutto di misure contingenti, destinate a porre rimedio a situazioni di carattere particolare. La sede naturale di tali disposizioni è quella rappresentata da provvedimenti-contenitore di carattere necessariamente eterogeneo, la cui gestione parlamentare è particolarmente difficoltosa, poiché essi, da un lato, finiscono coll'ingolfare il lavoro delle Commissioni, senza trovare, d'altronde, sicure possibilità di sbocco nell'esame dell'Assemblea. Deve a tal proposito richiamarsi il persistente fenomeno di dispersione dell'attività legislativa rappresentato dal mancato inserimento di numerosi provvedimenti, licenziati dalle Commissioni, nel programma dei lavori dell'Assemblea.

6. Conclusione.

L'analisi fin qui svolta conferma la validità degli indirizzi posti a base della riforma regolamentare del 1997 sul procedimento legislativo, ma nello stesso tempo fa emergere problemi attuativi così sul versante dei lavori d'Assemblea, come — in misura maggiore e su questioni di diversa

natura — su quello dell'istruttoria legislativa presso le Commissioni.

Se in una prima fase l'attuazione delle riforme riguardanti la programmazione dei lavori in Aula è parsa puntuale, e nel complesso soddisfacente quella delle nuove norme relative alle attività dell'Assemblea, i più recenti sviluppi hanno palesato i condizionamenti che anche in quest'ambito possono provenire dal comportamento delle parti politiche, nel caso in cui vengano meno i presupposti convenzionali che hanno ispirato la riforma del 1997. Inoltre, permangono questioni relative alla congrua determinazione e all'effettivo rispetto dei tempi di discussione, all'attuazione della riserva di tempi e argomenti in favore dei gruppi d'opposizione e all'applicazione di alcuni istituti di carattere generale alle nuove fattispecie.

L'applicazione delle nuove norme sul procedimento legislativo — vale a dire proprio di quelle disposizioni da cui dipende in misura decisiva il conseguimento di uno degli obiettivi strategici della riforma, il miglioramento della qualità della legislazione — risulta del tutto insufficiente anche per l'inadeguata attivazione dei soggetti che avrebbero facoltà di promuoverla. Tale miglioramento rappresenta un obiettivo di carattere istituzionale, certo rispondente a un interesse generale, al cui conseguimento può pertanto ritenersi impegnata ogni parte politica. Esso non può d'altronde esaurirsi nell'istruttoria presso le Commissioni: anche l'affollamento dei lavori dell'Assemblea e la dispersività delle procedure emendative incidono, infatti, sulla qualità del prodotto legislativo. A questo riguardo, potrebbe risultare utile la ridislocazione dell'attività legislativa fra Assemblea e Commissioni mediante un più esteso ricorso al procedimento in sede redigente.

Le nuove disposizioni hanno prodotto più immediati risultati laddove la loro operatività risultava assistita da norme di per sé esecutive, com'è accaduto per la programmazione dei lavori, la votazione degli emendamenti e l'esame dei progetti di legge da parte del Comitato per la legislazione.

I problemi riscontrati non hanno tratto origine, per lo più, dall'applicazione delle nuove norme regolamentari, ma, al contrario, hanno interessato ambiti in cui la riforma non ha esplicato interamente i propri effetti. Ciò è avvenuto quando la sua mancata o insufficiente attuazione, dovuta alla difficoltà di adeguarsi alle nuove procedure o alla *ratio* che vi presiede, ha ostacolato il conseguimento degli obiettivi prefissi. Tale è, in particolare, il motivo dell'insoddisfacente avvio dell'istruttoria legislativa presso le Commissioni. Mentre, dunque, il complesso delle disposizioni adottate nel 1997 sembra richiedere soltanto modesti adeguamenti di dettaglio, per quanto riguarda questi ultimi aspetti appare opportuno proseguire sulla via intrapresa, ricercando soluzioni coerenti con lo spirito che ha animato la riforma.

Rimane aperto, infine, il complesso problema riguardante il procedimento di conversione dei decreti-legge.

Le modificazioni regolamentari del 1997 sono intervenute a questo proposito in modo coordinato sotto diversi aspetti. La preliminare valutazione dei requisiti di necessità e urgenza, precedentemente rimessa alla Commissione affari costituzionali e, su richiesta, alla deliberazione dell'Assemblea, è stata riportata all'ambito dell'esame di merito presso le competenti Commissioni. Si è stabilito, invece, che l'Assemblea possa essere investita di una previa deliberazione attraverso lo strumento eventuale della questione pregiudiziale, da discutersi, anche separatamente dal disegno di legge di conversione, entro il settimo giorno dall'annuncio della presentazione del disegno medesimo. Si è prescritto il parere obbligatorio del Comitato per la legislazione, investito anche dell'accertamento circa il rispetto delle regole di specificità e omogeneità e dei limiti di contenuto dei decreti-legge, nel cui ambito esso può valutare altresì — per quanto di propria competenza, a tenore della lettera del Presidente della Camera in data 20 febbraio 1998 (*il cui testo è riportato nella successiva nota 3*) — l'eventuale presenza di norme reiterate da precedenti decreti-legge. Si è disposto che all'esame dei di-

segni di legge di conversione non possa essere destinata più della metà del tempo complessivamente disponibile in ciascun calendario dei lavori dell'Assemblea.

Si è posta in particolare una questione relativa all'interpretazione della norma che, in via transitoria, ha eccettuato la discussione dei disegni di legge di conversione dall'applicazione del regime di contingentamento dei tempi (articolo 154, comma 1, del regolamento).

In favore dell'applicabilità della norma ai soli disegni di legge di conversione dei decreti-legge pendenti alla data d'entrata in vigore delle nuove disposizioni si è richiamata la natura delle disposizioni transitorie, le quali — ove non rechino un termine, come nel caso di specie — non possono che riferirsi alle situazioni esistenti al momento della loro entrata in vigore. Si è ricordato altresì che una proposta di principi e criteri direttivi volta a prevedere un termine era stata ritirata nel corso dell'esame delle modificazioni regolamentari.

In favore della perdurante efficacia della disposizione, si è sostenuto che dallo stesso letterale tenore dell'articolo 154, comma 1, del regolamento non risulta un termine per l'applicazione della norma transitoria, la quale dunque deve intendersi efficace sino alla sua espressa modificazione. Si è richiamato al medesimo fine il contenuto dell'accordo politico — risultante dai lavori preparatori e dalla relazione della Giunta al doc. II, n. 26 — in forza del quale nulla avrebbe dovuto essere innovato rispetto al precedente regime, che escludeva tali disegni di legge dal contingentamento dei tempi fino alla riforma dell'istituto della decretazione d'urgenza.

Per gli esposti motivi, il Presidente della Camera, udito l'avviso della Giunta per il regolamento nelle sedute del 9, 18 e 19 febbraio 1998, 19 marzo 1998 (seduta congiunta con il Comitato per la legislazione) e 8 giugno 2000, e ritenuto che l'articolo 154, comma 1, del regolamento preveda che il contingentamento dei tempi si applichi alla discussione dei disegni di legge di conversione dopo che sia spirato il pe-

riodo transitorio riferito ai decreti-legge pendenti al momento dell'entrata in vigore della norma (1° gennaio 1998), ha tuttavia avvertito che avrebbe sospeso l'applicazione delle conseguenti misure in attesa di una complessiva riconsiderazione del procedimento di conversione dei decreti-legge, tale da assicurare — con opportuni strumenti normativi — che l'applicazione del contingentamento dei tempi non favorisca

possibili abusi dell'esecutivo nell'impiego della decretazione d'urgenza (lettere del Presidente della Camera ai presidenti dei gruppi parlamentari e al presidente del gruppo di forza Italia, rispettivamente in data 10 e 18 marzo 1998) (*il cui testo è riportato nella successiva nota 4*).

Giuseppe CALDERISI
e Mauro GUERRA, *Relatori*

NOTE

1) Il testo della lettera inviata dal Presidente della Camera ai presidenti delle Commissioni permanenti il 10 febbraio 2000 è il seguente:

« Illustre presidente,

nel corso dell'esame in sede referente di alcuni progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori dell'Assemblea nell'ambito della quota riservata, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento, ai gruppi d'opposizione, sono state sollevate questioni circa l'esistenza di limiti cui andrebbe soggetto il procedimento al fine di tutelare l'interesse dei gruppi stessi ad ottenere che l'Assemblea discuta su un contenuto determinato e corrispondente al progetto di legge del quale sia stato richiesto l'inserimento nel calendario.

La Giunta per il regolamento, da me investita del problema, ha concluso il dibattito nella seduta di ieri. La maggioranza dei membri della Giunta ha espresso l'avviso che dalle vigenti norme regolamentari non possa enuclearsi, in via interpretativa, la statuizione di un regime speciale per l'esame dei progetti di legge sopra indicati, né, conseguentemente, la sussistenza di limiti all'attività delle Commissioni in sede referente.

La discussione svoltasi ha per altro dimostrato sussistere elementi d'incertezza nella ponderazione dei due valori coinvolti: l'osservanza della disciplina del procedimento in sede referente — fondata sul precetto dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione — e l'esigenza di garantire effettività ai diritti introdotti in favore delle opposizioni dalla riforma regolamentare approvata dalla Camera nel 1997.

Udito l'avviso della Giunta, e considerato il tenore delle disposizioni costituzionali e regolamentari che disciplinano la materia, ho ritenuto conseguente di adoperarmi comunque per rinvenire, nel rispetto dei limiti fissati dalle norme vigenti, le possibili forme di contemperamento fra i due principi sopra richiamati.

A questo proposito, ricordo che, qualora con i progetti di legge iscritti nel calendario dei lavori all'interno della quota riservata alle opposizioni concorrano progetti identici o vertenti su materia identica, le Presidenze restano comunque tenute ad abbinarli *ex officio* ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento. In tal caso, sarà tuttavia Loro cura promuovere l'adozione del progetto di legge su cui verte la richiesta dei gruppi d'opposizione quale testo base per la successiva attività istruttoria da parte della Commissione stessa, salvo che la Commissione, con l'assenso dei rappresentanti dei suddetti gruppi, non decida la redazione di un testo unificato.

Ove non si realizzino condizioni politiche tali da consentire che si proceda nel senso sopra descritto, la Presidenza, quando ne sia fatta espressa richiesta, provvederà a revocare l'abbinamento effettuato, perché la Commissione possa proseguire l'esame in sede referente del progetto di legge indicato dai gruppi d'opposizione interessati. Non resta ovviamente da ciò in alcun modo pregiudicato il potere, spettante alla Commissione, di emendare il progetto

di legge secondo le ordinarie forme del procedimento in sede referente.

Firmato: VIOLANTE ».

2) Il testo dell'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, è il seguente:

« Art. 5. (*Analisi dell'impatto della regolamentazione*). — 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali.

2. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa ».

Il testo della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 118 del 23 maggio 2000, è il seguente:

« 1) OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE

Analisi tecnico-normativa (ATN) e Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)

1. La presente direttiva definisce tempi e modalità di effettuazione:

a) dell'analisi tecnico-normativa (ATN);

b) in via sperimentale e per la durata di un anno, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

2. Le suddette analisi sono contenute in due distinte relazioni che accompagnano gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. Esse sono trasmesse al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Per i regolamenti di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le relazioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dalle amministrazioni competenti all'atto della comunicazione.

3. Le relazioni di cui al punto 2 debbono essere redatte anche per le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi ed inviate al DAGL prima dell'emanazione definitiva.

Supporto tecnico del DAGL e del Nucleo

4. Durante la fase di sperimentazione, le amministrazioni possono richiedere il supporto tecnico del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (Nucleo) nella redazione dell'ATN e dell'AIR in tutte le relative fasi.

5. Se il DAGL, anche su segnalazione del Nucleo, ritiene carenti o insufficienti l'ATN o l'AIR, restituisce lo schema all'amministrazione proponente con le osservazioni e indicazioni operative cui attenersi nella redazione, integrazione o rettifica. In ogni caso, la carenza o la insufficienza dell'ATN o dell'AIR sono rilevate e segnalate dal DAGL, anche su iniziativa del Nucleo, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché al Ministro per la funzione pubblica allorché questi sia delegato per la riforma della regolazione, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione.

Casi di esclusione dall'analisi

6. Durante la fase di sperimentazione, il DAGL, anche su proposta del Nucleo, può individuare alcune categorie di interventi per i quali, in ragione del limitato impatto a carico dei destinatari o delle pubbliche amministrazioni, l'AIR non è necessaria.

7. Le amministrazioni proponenti possono richiedere al DAGL di non effettuare l'AIR, esponendone le ragioni. Il DAGL, sentito il Nucleo, può autorizzare la prosecuzione dell'istruttoria normativa anche in assenza dell'AIR. A tal fine le amministrazioni comunicano quadrimestralmente al DAGL l'elenco degli interventi regolatori che intendono proporre, con l'indicazione di quelli per i quali chiedono motivatamente di non effettuare l'AIR.

II) L'ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

1. L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

2. L'ATN, inoltre, dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.

3. L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza esistente e di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.

4. La relazione contenente l'ATN è redatta secondo lo schema di cui alla scheda A) allegata alla presente direttiva.

III) L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

1. L'ATR [*rectius*: AIR] è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace.

2. L'AIR consiste:

a) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche;

b) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese.

3. L'AIR contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione la cui eventuale adozione è in discussione e delle opzioni alternative, nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria.

4. Nella concreta realizzazione dell'AIR, oltre ad osservare quanto disposto ai successivi punti IV e V e a utilizzare come modello di riferimento le schede allegate, le amministrazioni destinatarie della presente direttiva si atterranno alle istruzioni della « Guida essenziale alla redazione dell'AIR » predisposta, con l'ausilio del Dipartimento della funzione pubblica, dal Nucleo d'intesa con il DAGL.

IV) L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR) — ELEMENTI DELLA SCHEDA PRELIMINARE

1. Nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento, al DAGL e al Nucleo è trasmessa una scheda preliminare di impatto della regolamentazione, in cui sono descritti almeno i seguenti elementi, di cui dar conto secondo lo schema di cui alla scheda B) allegata al presente testo:

a) ambito dell'intervento con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti;

b) esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo;

c) obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo dell'atto normativo;

d) presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale;

e) aree di criticità;

f) opzioni alternative alla regolazione tra cui, almeno, la « opzione nulla » (consistente nella rinuncia ad alterare la situazione normativa esistente) e l'opzione di deregolazione di tutta o parte della materia, nonché altre eventuali opzioni regolative;

g) strumento tecnico-normativo più appropriato.

2. La scheda preliminare contiene una valutazione conclusiva con cui si dimostra che l'intervento di regolamentazione proposto è la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni, inclusa quella di lasciare immutata la situazione esistente (« opzione nulla »).

V) L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR) — ELEMENTI DELLA SCHEDA DI ANALISI DI IMPATTO

1. Una volta iniziata l'istruttoria normativa, nella fase di elaborazione dello schema di atto normativo, l'attività di analisi di impatto dovrà da un lato verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare, dall'altro simulare gli effetti dell'intervento sull'organizzazione e sull'attività della pubblica am-

ministrazione e sull'attività dei destinatari diretti e indiretti.

2. I risultati di tali attività ed operazioni conducono alla redazione di uno schema definitivo di intervento normativo. Essi sono riportati — al momento della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, della sua adozione — nella scheda di AIR di cui al punto I, 2 della presente direttiva, secondo lo schema riportato nella scheda C) allegata al presente testo.

3. Gli elementi della scheda di analisi dell'impatto sono i seguenti:

- a) ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti;
- b) obiettivi e risultati attesi;
- c) illustrazione della metodologia di analisi adottata;
- d) impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operatività;
- e) impatto sui destinatari diretti;
- f) impatto sui destinatari indiretti.

VI) MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA — MANUALE DI PRATICHE DI AIR

1. Il DAGL, in collaborazione con il Nucleo, effettua il monitoraggio sul recepimento e sullo stato di attuazione delle disposizioni della presente direttiva.

2. Al termine della fase di sperimentazione, sulla base dei dati derivanti dal monitoraggio, il DAGL, avvalendosi del Nucleo, predispone una relazione al Presidente del Consiglio sulla sperimentazione, con particolare riferimento agli effetti e ai risultati della medesima.

3. Al termine della fase di sperimentazione, tenendo conto delle sue risultanze, il Nucleo, con l'ausilio del Dipartimento della funzione pubblica, può curare la produzione e la divulgazione di un manuale di pratiche di redazione dell'AIR.

ALLEGATO A

GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto:
 - a) necessità dell'intervento normativo;
 - b) analisi del quadro normativo;
 - c) incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;
 - d) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;
 - e) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;
 - f) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali;
 - g) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.

2. Elementi di *drafting* e linguaggio normativo:

a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso;

b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;

c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;

d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

3. Ulteriori elementi da allegare alla relazione:

a) indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto;

b) verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'*iter*.

ALLEGATO B

SCHEDA PRELIMINARE DI ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

(da inviare al DAGL e al Nucleo nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento)

a) ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti:

confini soggettivi e oggettivi entro i quali opera l'intervento normativo proposto;

individuazione dei «soggetti destinatari» che sono quelli compresi nelle categorie direttamente menzionate nello schema di intervento normativo;

individuazione degli eventuali «soggetti coinvolti» cioè le categorie socio-economiche sulle quali l'intervento avrà comunque un effetto;

b) esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo:

motivazione della necessità dell'intervento: aspettative di chi manifesta le esigenze e di quelle dei potenziali destinatari, anche differenziandole dagli obiettivi che si pone l'amministrazione;

individuazione di esigenze e aspettative anche attraverso procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari, come quella dell'Osservatorio per la semplificazione istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2, legge n. 50/1999;

c) obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo:

indicazione, sulla base delle esigenze di cui alla lettera b), degli obiettivi del provvedimento, della loro portata (generale o specifica), dei rapporti tra gli obiettivi medesimi, dell'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero manifestarsi;

d) presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale:

presupposti organizzativi: condizioni necessarie per una corretta attuazione dell'intervento normativo da parte delle amministrazioni pubbliche, delle strutture intermedie e dei destinatari. La carenza di tali condizioni costituisce una « criticità » (vedasi n. 5);

presupposti finanziari: disponibilità di bilancio per l'attuazione dell'intervento;

presupposti economici: esistenza di ricadute su uno o più settori economici non direttamente ricomprese negli obiettivi dell'intervento;

presupposti sociali: esistenza di ricadute di natura sociale;

e) aree di « criticità »:

vincoli per i quali non v'è una ragionevole certezza che possano essere superati con un costo accettabile. Le aree di criticità incorporano una quota non trascurabile di rischio per il buon fine dell'intervento normativo proposto. Caso particolare ed importante di criticità è quello delle condizioni il cui mancato soddisfacimento provoca il fallimento degli obiettivi dell'intervento;

f) opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie:

valutazione delle opzioni regolatorie possibili;

valutazione, in primo luogo, della così detta « opzione nulla », cioè dell'alternativa di lasciare immutata la situazione esistente: talvolta una migliore attuazione della regolamentazione esistente può rivelarsi la soluzione migliore;

valutazione di opzioni che non richiedono interventi regolamentari o legislativi in senso stretto: adozione di codici di autoregolamentazione, azioni di politica economica, emanazione di direttive esplicative o informative;

g) strumento tecnico normativo eventualmente più appropriato:

accertata e motivata l'inevitabilità dell'intervento regolatorio, considerazione delle possibili opzioni tra i diversi livelli regolatori (ad esempio, un intervento sulle fonti primarie — e di che tipo: disegno di legge, decreto legislativo o decreto-legge — o su quelle secondarie — e con che tipo di regolamento: di delegificazione, governativo, ministeriale, etc.).

ALLEGATO C

SCHEDA FINALE DI ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (da allegare allo schema di atto normativo)

a) ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti:

verifica delle indicazioni fornite nella corrispondente parte della scheda preliminare, integrandola con una lista di tutte le categorie potenzialmente coinvolte sotto il profilo economico dall'introduzione della regolamentazione;

b) obiettivi e risultati attesi:

gli obiettivi sono definiti nei termini descritti per la scheda preliminare e costituiscono l'aspetto qualitativo dell'atto normativo;

i risultati attesi corrispondono alla stima dell'impatto immediato dello stesso;

c) illustrazione della metodologia di analisi adottata:

illustrazione e giustificazione della scelta degli strumenti analitici adottati per l'AIR in relazione all'ambito dell'intervento nonché agli obiettivi dello stesso;

d) impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operatività:

valutazione degli effetti della nuova regolamentazione sull'amministrazione in relazione alle strutture e a possibili nuovi modelli organizzativi imposti dall'atto normativo, secondo criteri di efficienza ed efficacia, per i quali devono essere predisposti opportuni indicatori. Tali effetti comprendono anche l'analisi delle risorse interne all'amministrazione necessarie per rendere operativa la normazione che si vuole introdurre;

e) impatto sui destinatari diretti

e

f) impatto sui destinatari indiretti:

stima degli effetti immediati e differiti della nuova normativa sulle varie categorie di soggetti interessati. Tale valutazione si articola nell'individuazione delle categorie di costi e benefici economici e finanziari inerenti agli aspetti di produttività, crescita economica, reddito, concorrenza, occupazione e comprende la definizione di un'opportuna batteria di indicatori, nonché dei criteri per la loro applicazione. Al fine di definire con precisione le categorie di soggetti titolari di costi e benefici interni ed esterni, diretti e indiretti, tangibili e intangibili, sarà necessario attivare procedure di consultazione, ovvero sviluppare quelle già intraprese ai sensi della lettera b) dell'allegato B ».

3) Il testo della lettera inviata dal Presidente della Camera al presidente del Comitato per la legislazione il 20 febbraio 1998 è il seguente:

« Caro ed illustre presidente,

rispondo — anche alla luce del dibattito svoltosi nella riunione congiunta della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione di martedì 17 febbraio scorso — alla Sua lettera in data 29 gennaio, con la quale si pongono questioni attinenti alla definizione della sfera di competenza del suddetto Comitato in sede di espressione del parere sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Concordo in proposito con l'opinione emersa nell'ambito del Comitato in ordine al fatto che — alla stregua della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 — il divieto di reiterare l'intero testo o singole disposizioni di decreti non convertiti costituisce un limite al contenuto dei provvedimenti

d'urgenza, la cui osservanza deve pertanto formare oggetto dell'esame del Comitato, ai sensi del comma 1 dell'articolo 96-bis del regolamento.

A tal fine, spetta al Comitato verificare se ricorrano ipotesi di reiterazione sotto il profilo tecnico-giuridico, valutando in particolare se vi sia, anche in presenza di formulazioni differenti, sostanziale identità di contenuto normativo tra le disposizioni del decreto-legge in esame e quelle di precedenti provvedimenti d'urgenza non convertiti.

Compete invece alla Commissione di merito l'ulteriore valutazione relativa all'eventuale sussistenza, nel caso di reiterazione, di nuovi e autonomi motivi di necessità e urgenza che possano giustificare la reiterazione stessa, secondo quanto ha precisato la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 360 del 1996.

Il Comitato per la legislazione — nel dare conto, nel parere reso alla Commissione di merito, del verificarsi di una ipotesi di reiterazione — potrà peraltro esprimere la propria opinione sulla sussistenza dei suddetti nuovi motivi di necessità e urgenza, sulla base di quanto è desumibile dal preambolo del provvedimento e dalla relazione che lo accompagna.

Firmato: VIOLANTE ».

4) Il testo della lettera inviata dal Presidente della Camera ai presidenti dei gruppi parlamentari in data 10 marzo 1998 è il seguente:

« Illustre presidente,

come concordato nella riunione della Conferenza dei Capigruppo di giovedì 26 febbraio 1998, invio la documentazione, predisposta dagli uffici, su alcuni recenti problemi concernenti i decreti-legge, i decreti legislativi e i regolamenti di delegificazione, nonché i provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica nell'ambito della sessione di bilancio.

La documentazione relativa ai decreti-legge dimostra una sostanziale continuità rispetto agli andamenti precedenti l'entrata in vigore delle modifiche regolamentari, sia per il numero, sia per l'eterogeneità e la frammentarietà delle norme. Per i decreti legislativi e i regolamenti di delegificazione sono descritti i problemi manifestatisi in questi mesi con il pieno dispiegarsi degli effetti di alcune grandi leggi di delega approvate nel primo anno di legislatura. Si dà conto, infine, dei contenuti del provvedimento collegato approvato nell'ultima sessione di bilancio, rilevando l'accentuarsi delle tendenze all'espansione del suo contenuto verso finalità eterogenee.

Le nuove norme contenute nel regolamento della Camera hanno tra le loro finalità principali quella di ripristinare le garanzie del normale procedimento parlamentare di approvazione delle leggi entro tempi determinabili, ma sufficienti per il confronto e il giusto approfondimento dei problemi. Il conseguente contenimento di strumenti legislativi fino ad ora utilizzati oltre i limiti ordinari — come i decreti-legge, le deleghe legislative e i disegni di legge collegati nell'ambito della sessione di bilancio — costituisce

dunque un seguito necessario della riforma regolamentare. La Presidenza della Camera intende agevolare in ogni modo questa azione di riequilibrio nell'uso delle fonti normative, così proseguendo nella linea di un costante temperamento delle esigenze della maggioranza, del Governo e delle opposizioni.

Seguendo questo criterio, la Presidenza, viste le obiezioni politiche manifestate al riguardo in seno alla Giunta per il regolamento, conferma l'orientamento già espresso nel senso di « congelare » l'applicazione della disposizione dell'articolo 154 del regolamento, non adottando per ora il contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione dei decreti-legge, nonostante si sia conclusa la fase transitoria. In tal modo intende accogliere l'esigenza prospettata dai gruppi di opposizione, che hanno collegato il superamento del limite al contingentamento alla rimozione delle condizioni di un ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza.

Nel frattempo, come già convenuto nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo di giovedì 26 febbraio 1998, la Presidenza della Camera insieme ai gruppi parlamentari intende portare avanti, anche d'intesa con la Presidenza del Senato, una fase di confronto con il Governo per assicurare l'uso appropriato dei diversi strumenti legislativi in relazione alla natura propria di ciascuno, adottando eventualmente le opportune garanzie procedurali. Si dovranno inoltre concordare modalità di raccordo con il Governo al fine di assicurare alle Camere, fin dall'inizio dell'esame, almeno per i disegni di legge, gli elementi conoscitivi necessari per verificare l'istruttoria svolta in fase di progettazione, in analogia con quanto già avviene per la quantificazione dei costi.

La documentazione allegata potrà fornire la base per una prima riflessione da svolgersi in un'apposita riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, che potrà giovare anche del parere della Giunta per il regolamento riunita congiuntamente con il Comitato per la legislazione, che la Presidenza si riserva di acquisire in merito alle attuali tendenze della legislazione.

Firmato: VIOLANTE ».

Il testo della lettera inviata dal Presidente della Camera al presidente del gruppo di forza Italia in data 18 marzo 1998 è il seguente:

« Caro ed illustre presidente,

ho ricevuto la Sua lettera dello scorso 16 marzo, concernente l'applicabilità delle disposizioni regolamentari sul contingentamento dei tempi alla discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, e La ringrazio per la precisione con la quale ha posto problemi di particolare rilievo.

Su tali questioni si è svolta un'ampia discussione presso la Giunta per il regolamento. Al termine di essa ho espresso le convinzioni cui ero pervenuto, le quali mi sembrano rappresentare il solo possibile punto di incontro fra le diverse posizioni espresse nel dibattito.

Nel corso dell'elaborazione della recente riforma regolamentare era emerso, nell'ambito della Giunta

per il regolamento, un orientamento tendente a prolungare l'esclusione del procedimento di conversione dei decreti-legge dall'applicazione della disciplina del contingentamento dei tempi. Questo orientamento non si è però tradotto in una corrispondente formulazione dell'articolo 154, comma 1, del regolamento; tanto che, nel corso della discussione in Assemblea, fu giustamente rilevato da un autorevole esponente dell'opposizione che il tenore letterale della disposizione menzionata avrebbe condotto a ritenere applicabile il contingentamento dei tempi alla discussione dei disegni di legge di conversione presentati alla Camera dopo l'entrata in vigore della riforma regolamentare.

Non potendo far leva su orientamenti che non hanno trovato corrispondenza in una norma positiva, ho pertanto ritenuto di dover considerare contestualmente i seguenti elementi:

a) il dato formale dell'articolo 154, comma 1, del regolamento, in virtù del quale la fase transitoria, in assenza di ulteriori specificazioni circa la durata della medesima, deve intendersi come fase di passaggio tra le vecchie e le nuove norme, secondo il significato logico e indiscusso dell'espressione. Alla luce di questo rilievo, i disegni di legge di conversione pervenuti alla Camera dopo il 1° gennaio 1998 sono stati assegnati alle competenti Commissioni — senza che sia stata sollevata obiezione da parte di alcuno — ai sensi del solo articolo 96-*bis* del regolamento, e non anche dell'articolo 154, comma 1, richiamato invece nelle assegnazioni effettuate prima della suddetta data;

b) la *ratio* sostanziale di ogni disciplina transitoria, che è per sua natura destinata ad avere un termine;

c) la finalità, ampiamente condivisa durante la discussione delle modifiche regolamentari, di non assecondare la tendenza all'uso eccessivo della decretazione d'urgenza, rimuovendone le condizioni.

Di conseguenza, il « congelamento » della disposizione dell'articolo 154, comma 1, non è un dato

politico che si sovrappone a quello regolamentare, ma fa parte integrante dell'interpretazione adottata.

A queste conclusioni intendo attenermi, ritenendo strettamente congiunti i tre profili interpretativi sopra delineati. Non darò pertanto seguito all'applicazione della norma regolamentare, sulla base del convincimento che, entro un tempo ragionevole e nello spirito di larga intesa che ha caratterizzato tutta la riforma del regolamento, possano essere risolti gli altri aspetti sopraindicati.

Non vi è dunque alcuna ragione di grave precarietà nei rapporti politico-parlamentari. Al contrario, è importante sapere se i gruppi parlamentari sono disponibili a riprendere, nello stesso spirito di intesa, il lavoro necessario per portare a compimento l'impegno, fino ad ora comune, di ricondurre a normalità il processo legislativo in un quadro di garanzie per tutte le parti e di uscire da una lunga fase di emergenza. Si tratta di un impegno volto non solo a restituire piena funzionalità al lavoro parlamentare, ma anche a rispondere ad una richiesta sempre più pressante dei cittadini e delle imprese, che pretendono giustamente una maggiore celerità e una migliore qualità della produzione legislativa.

È questo il senso delle comunicazioni da me rese lo scorso 26 febbraio alla Conferenza dei presidenti di gruppo. Ho infatti richiamato in quella circostanza tutti i persistenti problemi di anomalo funzionamento dei procedimenti legislativi, segnalati dal Comitato per la legislazione, nella prima fase dei suoi lavori, da numerose Commissioni parlamentari, nonché dai presidenti di alcuni gruppi, sia di maggioranza sia di opposizione. In ordine a tali questioni è stata distribuita una documentazione, sulla cui base potrà svolgersi il confronto concreto e approfondito, che è stato da più parti richiesto. A questo fine, ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 7, del regolamento, ho convocato congiuntamente per la giornata di domani, alle 8,30, la Giunta per il regolamento e il Comitato per la legislazione.

Firmato: VIOLANTE ».