

Continua il viaggio del treno delle modifiche del regolamento della Camera dei deputati

ANDREA CROCE*

Abstract: *The paper analyzes the reform of the rules of procedure of the Chamber of deputies, approved during the session of October 16, 2024. After examining the most relevant amendments adopted, the paper explores the relationship between the programming motion and the new rules governing the normal legislative procedure, as well as the impact of the reform on the marginalization process of Parliament.*

Parole chiave: regolamenti parlamentari; secondo binario; diritto parlamentare sperimentale; Giunta per il Regolamento; contingentamento; discussione sulle linee generali; esame degli articoli; emendamenti; tempi di intervento; ostruzionismo; marginalizzazione del Parlamento

Sommario

1. Il difficile percorso delle modifiche regolamentari alla Camera. – 2. Il tragitto dal «binario morto» della XVIII legislatura al «primo binario» della XIX legislatura. – 3. Il «secondo binario» della XIX legislatura: perimetro e metodo di lavoro della Giunta per il regolamento. – 4. La stazione di arrivo del «secondo binario»: le modifiche apportate al regolamento della Camera dei deputati. – 4.1. La fluidificazione dei procedimenti parlamentari attraverso il fattore tempo. – 4.2. L'adeguamento al diritto parlamentare vivente. – 5. Il viaggio del «vagone» dell'articolo 39 r.C. ovvero il processo di erosione del diritto di parola e i connessi rischi di marginalizzazione del Parlamento.

Data della pubblicazione sul sito: 17 aprile 2025

Suggerimento di citazione

A. CROCE, *Continua il viaggio del treno delle modifiche del regolamento della Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2025. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottore di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata e funzionario del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Email: croce.and@gmail.com.

1. Il difficile percorso delle modifiche regolamentari alla Camera

Secondo un'immagine ormai diffusa tra gli studiosi del diritto parlamentare¹ - conosciuta, come si vedrà, dagli stessi deputati -, le «*Modifiche al Regolamento per la razionalizzazione di fasi e di tempi dei procedimenti e per l'aggiornamento del testo*», approvate in Aula lo scorso 16 ottobre 2024 a larghissima maggioranza, rappresentano il cosiddetto «*secondo binario*» degli interventi di riforma del regolamento della Camera dei deputati². Proprio perché costituiscono la seconda fase di un lavoro piuttosto articolato, prima di analizzarne in dettaglio il contenuto, si ritiene opportuno ricostruire le dinamiche parlamentari che hanno consentito di giungere all'adozione di tali modifiche.

2. Il tragitto dal «*binario morto*» della XVIII legislatura al «*primo binario*» della XIX legislatura

Nel corso della XVIII legislatura, sono stati fatti alcuni tentativi per adeguare i *quorum* del regolamento alla riduzione del numero dei parlamentari disposta dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1.

Già nella seduta della Giunta per il regolamento del 3 ottobre 2019, quando la relativa proposta di legge costituzionale non era ancora stata votata in seconda deliberazione, l'allora Presidente della Camera aveva espresso la necessità di conformare il regolamento a quello che sarebbe divenuto il nuovo assetto numerico della Camera³. I componenti della Giunta, pur concordando sulla necessità di adeguare quantitativamente le soglie numeriche previste per l'esercizio delle molteplici prerogative nell'ambito dei lavori parlamentari, non trovarono accordo sul perimetro delle diverse proposte di modifica formulate dai Gruppi parlamentari.

È proprio in ragione di ciò che, nel corso della seduta della Giunta per il regolamento del 20 ottobre 2021, l'on. Iezzi fece riferimento alla necessità di

¹ Si vedano, per tutti, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 43, e G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 181.

² Il testo approvato dall'Assemblea è reperibile al seguente indirizzo: <https://www.camera.it/leg19/1424?legislatura=19&tipo=II&numero=009>. Lo stesso è stato pubblicato nella G.U., serie generale, parte prima, del 21 ottobre 2024. Su un totale di 267 presenti, le modifiche al regolamento sono state approvate da 237 deputati, registrando 37 astensioni e 2 voti contrari.

³ Si vedano le «*Comunicazioni del Presidente*» di cui a p. 4 del resoconto della seduta indicata, qui reperibile: https://www.camera.it/leg18/824?tipo=I&anno=2019&mese=10&giorno=03&view=filtered_scheda_bic&commissione=15#.

«tenere su due binari distinti la strada delle modifiche regolamentari»⁴. Nella stessa seduta, l'on. Fornaro parlò di «due treni cui agganciare i vagoni» delle riforme, deprecando l'eventualità secondo cui, a causa delle diverse sensibilità politiche, il secondo binario potesse in realtà rivelarsi «un binario morto»⁵.

Nonostante la formulazione di diverse proposte e la predisposizione di un testo base da parte dei relatori, in quella legislatura, nessun treno partì.

I convogli delle riforme avrebbero effettivamente iniziato la propria corsa soltanto con la XIX legislatura, mantenendo ciascuno il rispettivo binario di viaggio. Subito, nella prima seduta della Giunta per il regolamento del 26 ottobre 2022, il Presidente della Camera dei deputati, on. Fontana, rappresentò la necessità di avviare un confronto sulla «revisione» del regolamento relativamente alla riduzione del numero dei deputati e al miglioramento dei lavori parlamentari.

Appunto per non vanificare gli sforzi riformatori profusi nella legislatura precedente, nella successiva seduta del 15 novembre 2022, il Presidente della Camera presentò alla stessa Giunta un documento contenente «Disposizioni del testo base adottato dalla Giunta per il Regolamento nella XVIII legislatura relative ai soli adeguamenti numerici (quorum e composizione di organi) alla riduzione del numero dei deputati»⁶. In quell'occasione, la Giunta per il regolamento adottò quindi unanimemente la proposta sulla base del testo elaborato nel corso della XVIII legislatura, modificato anche all'esito della seduta della Giunta del 23 novembre 2022.

Nella seduta del 30 novembre 2022, l'Assemblea della Camera ha poi approvato all'unanimità dei presenti il documento recante «Modifiche al regolamento relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati», così finalmente allineando il regolamento alla riduzione del numero dei deputati⁷.

⁴ Ancor prima, il Presidente della Camera, on. Fico, parlò di «binari autonomi e distinti» già nel corso della seduta della Giunta per il regolamento del 15 ottobre 2020, riferendosi, tra le altre cose, agli adeguamenti regolamentari conseguenti alla riduzione dei parlamentari.

⁵ Si rinvia all'intervento riportato a p. 7 del resoconto della seduta della Giunta per il regolamento del 20 ottobre 2021. In dottrina, N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, in *Riforme necessarie e riforme sbagliate*, in *Il Mulino*, n. 3/2024, p. 97 e ss. rileva che, dopo la riduzione del numero dei parlamentari, «la Giunta della Camera ha concluso con un nulla di fatto un lungo dibattito sviluppatosi in modo stanco e paradossale, che ha visto come protagonisti soprattutto deputati che avevano apertamente osteggiato una revisione costituzionale che era stata condivisa in larghissima parte dai cittadini e a cui si sarebbe dovuto dare tempestiva e piena attuazione, facendo funzionare al meglio un «Parlamento a ranghi ridotti»».

⁶

https://www.camera.it/leg19/824?tipo=A&anno=2022&mese=11&giorno=15&view=filtered_sche_da_bic&commissione=15#data.20221115.com15.allegati.all00010.

⁷ Tra i numerosi contributi sulle riforme regolamentari auspicate dopo la riduzione del numero dei deputati, si segnalano in particolare: S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, paper del 15

3. Il «secondo binario» della XIX legislatura: perimetro e metodo di lavoro della Giunta per il regolamento

La seduta della Giunta per il regolamento del 18 gennaio 2023 ha inaugurato i lavori del «secondo binario». Questo nuovo inizio è stato preceduto dall'integrazione della composizione della Giunta per assicurare la partecipazione ai lavori di tutti i Gruppi e, presumibilmente, per chiamare gli stessi all'assunzione della responsabilità di superare le annose «criticità» del regolamento della Camera⁸.

Peraltro, la decisa volontà di fare della XIX la legislatura delle riforme regolamentari pare emergere anche dal risalto che, nella sezione dedicata alla Giunta per il regolamento sul sito della Camera dei deputati e similmente a quanto già avvenuto nella XVII legislatura, è dato alle «Proposte di modificazione del regolamento», al loro iter, ai documenti presentati o predisposti, al focus sulle sedute nel corso delle quali si è trattato del «secondo binario» delle modifiche parlamentari⁹.

Il metodo di lavoro prescelto dal Presidente della Camera ha rimesso ai relatori la determinazione del «perimetro» delle modifiche, senza mancare di segnalare alcuni ambiti di intervento anche alla luce del lavoro svolto nella XVII e nella XVIII legislatura. In particolare, lo stesso Presidente della Camera ha indicato alcuni temi e obiettivi delle possibili riforme: «Razionalizzazione del lavoro parlamentare» per «evitare dispersioni e duplicazioni e favorire la concentrazione delle procedure»; «Innovazione e apertura all'esterno»; «Controllo»; «Qualità della legislazione»; «Manutenzione del Regolamento».

aprile 2020; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 326 e ss.; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, p. 167 e ss.; ID., *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2022; Per un'analisi delle modifiche relative al «primo binario», si rinvia a P. INTURRI, [Modifiche al Regolamento della Camera relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati](#), in P. CARETTI, M. MORISI, A. CARDONE (a cura di), *Regolamenti parlamentari dopo la riforma di riduzione del numero dei Parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, giugno 2023, p. 117 e ss.

⁸ Per un commento a questa seduta, si rinvia a V. DI LEONE, *L'inaugurazione dei lavori per il cd. "secondo binario". premesse e prospettive per l'attuazione di una riforma organica del regolamento della Camera*, in P. CARETTI, M. MORISI, A. CARDONE (a cura di), *Regolamenti parlamentari dopo la riforma di riduzione del numero dei Parlamentari*, cit., p. 307 e ss.

⁹ In particolare, la Giunta e il Gruppo di lavoro informale costituito al suo interno hanno dedicato al «secondo binario» ben dodici sedute (18 gennaio 2023, 13 aprile 2023, 26 luglio 2023, 4 e 18 ottobre 2023, 8 e 15 novembre 2023, 24 gennaio 2024, 10 aprile 2024, 18 e 24 settembre 2024, 15 ottobre 2024); l'Aula ha poi concluso i lavori sulla riforma in ulteriori due sedute (15 e 16 ottobre 2024).

Dopo aver raccolto suggerimenti e proposte e aver costituito un Gruppo di lavoro informale partecipato da tutti i Gruppi, superato un momentaneo disaccordo sul metodo di lavoro e sui confini del «perimetro», nella seduta della Giunta del 24 gennaio 2024, è stato presentato un testo-base concernente «*Prime ipotesi di modifica del Regolamento formulate dai relatori Fornaro e Iezzi*»¹⁰. Su tale testo, si è svolta una fase emendativa. In base alle dichiarate finalità di «*semplificazione e razionalizzazione delle procedure e (di) manutenzione del Regolamento*», gli emendamenti sono stati suddivisi in tre categorie: (i) «*extra-perimetro*», (ii) extra-perimetro ma riconducibili alla stessa *ratio* del testo-base e (iii) «*riferiti alle disposizioni contenute nel testo dei relatori*».

Conclusa la fase emendativa nella seduta del 24 settembre 2024, la Giunta per il regolamento ha poi licenziato, senza alcun voto contrario, il documento contenente «*Modifiche al Regolamento per la razionalizzazione di fasi e di tempi dei procedimenti e per l'aggiornamento del testo*»¹¹. Dopo la seduta di Assemblea del 15 ottobre 2024 e la riunione intermedia della Giunta per il regolamento del 15 ottobre 2024 per l'esame delle proposte di principi e criteri direttivi presentate in Aula, in data 16 ottobre 2024, come ricordato, la Camera dei deputati ha approvato alcune modifiche al proprio regolamento, in vigore dal 1° gennaio 2025, così conducendo il treno delle modifiche lungo il «*secondo binario*» fino alla stazione di arrivo.

4. La stazione di arrivo del «secondo binario»: le modifiche apportate al regolamento della Camera dei deputati

Ricostruito l'*iter* parlamentare di approvazione della seconda fase della riforma del regolamento della Camera dei deputati, è ora possibile esaminare le modifiche più significative¹².

¹⁰ Il documento è consultabile al seguente *link*: <https://www.camera.it/leg19/824?tipo=A&anno=2024&mese=01&giorno=24&view=filtered&commissione=15#data.20240124.com15.allegati.all00010>. Per alcuni commenti su tale testo, si rinvia a T. E. BOARO, *Aliquid novi? La proposta di modificazione al Regolamento della Camera dei Deputati del 24 gennaio 2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024, nonché L. IALONGO, *La Camera dei deputati fa marcia indietro sulla votazione degli ordini del giorno (di istruzione al Governo) nel caso in cui il presentatore ne abbia accettato l'accoglimento come raccomandazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024.

¹¹ Il documento è qui consultabile: <https://www.camera.it/leg19/491?;idLegislatura=19&categoria=002&tipologiaDoc=documento&numero=009&doc=INTERO>.

¹² Oltre agli articoli che di seguito verranno analizzati, vanno considerate anche le modifiche «minori» degli articoli 109 (modalità di presentazione delle petizioni), 110 (contenuto delle mozioni), 112 (abbinamento di mozioni), 114 (votazione per parti separate delle mozioni) e 147 (lavori del

4.1 *La fluidificazione dei procedimenti parlamentari attraverso il fattore tempo*

Nel corso dei lavori parlamentari sono a più riprese emerse esigenze di oliatura della vischiosità¹³ dei regolamenti parlamentari. Con la espressa finalità di fluidificare alcuni procedimenti parlamentari, quindi, la Camera dei deputati è intervenuta a modificare gli articoli 24, 39, 47, 49, 83, 85, 85-bis e 88 del regolamento¹⁴.

a) *articoli 24 e 39: garanzia dei tempi minimi nel contingentamento e riduzione del tempo di intervento in una discussione*

Le modifiche degli articoli 24 e 39 – da trattarsi congiuntamente perché intimamente connesse - sono, con ogni evidenza, tra le più rilevanti dell'intervento di riforma.

L'articolo 24 riveste un ruolo centrale all'interno del Capo VI, rubricato «*Dell'organizzazione dei lavori e dell'ordine del giorno dell'Assemblea e delle Commissioni*». Tale disposizione disciplina il calendario dei lavori che, ai fini della programmazione dell'agenda della Camera, contiene «*il potente strumento del "contingentamento dei tempi"*»¹⁵: indica, cioè, il tempo che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi o, in alternativa, il Presidente della Camera assegnano, per ciascun argomento o provvedimento e per le fasi di questi, ai Gruppi parlamentari.

Prima della modifica da ultimo approvata, l'articolo 24, comma 8 stabiliva che, nell'ambito della discussione delle linee generali di un progetto di legge, nessun Gruppo potesse risultare destinatario di un tempo inferiore a quello stabilito dall'articolo 39, comma 1. Il previgente testo dell'articolo 39, comma 1 fissava in trenta minuti la durata degli interventi in una discussione. Ne deriva(va) che, nella definizione dei tempi assegnati nell'ambito del contingentamento, nessun Gruppo potesse avere meno di trenta minuti per intervenire durante la discussione sulle linee generali.

In linea con quanto stabilito dall'articolo 89 del regolamento del Senato della Repubblica, il nuovo comma 1 dell'articolo 39 fissa in dieci minuti il tempo massimo per gli interventi concesso in una discussione.

CNEL), nonché l'introduzione dell'articolo 153-bis (entrata in vigore) che, nell'economia del presente contributo, si è scelto di non esaminare.

¹³ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 37.

¹⁴ D'ora in avanti, per brevità, gli articoli indicati attraverso la sola numerazione si debbono intendere riferiti al testo del regolamento della Camera dei deputati.

¹⁵ N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 606.

La (drastica) riduzione del tempo massimo per un intervento in una discussione – da trenta a dieci minuti - non dovrebbe incidere sul contingentamento dei tempi. È stato semplicemente sostituito il rinvio fisso che il comma 8 dell'articolo 24 operava al comma 1 dell'articolo 39, prevedendosi espressamente che, nell'ambito del contingentamento dei tempi, il tempo minimo riservato a ciascun Gruppo per la discussione delle linee generali è pari a trenta minuti.

Potrebbe confermare l'indipendenza tra il contingentamento e il nuovo termine di dieci minuti per un intervento, tra l'altro, il riformato comma 5 dell'articolo 39. Esso prevede un termine di trenta minuti per la discussione su mozioni di fiducia e di sfiducia e per la discussione sulle linee generali dei progetti di legge costituzionale e in materia elettorale¹⁶. Esclude, invece, i progetti di legge di delegazione legislativa e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali dalla maggiorazione temporale, prima riconosciuta dalla stessa disposizione. Infatti, per tali progetti di legge, «*il termine (maggiorato) non si applica(va) già di fatto per via del contingentamento*». Ciò sembrerebbe suggerire che i termini di cui all'articolo 39 non trovano applicazione ai provvedimenti contingentati¹⁷.

Senonché, è stato condivisibilmente rilevato che la riforma del regolamento da ultimo approvata risulta molto meno neutra di quanto un primo approccio potrebbe suggerire¹⁸.

Appare per esempio significativo il fatto che, tra i pochissimi emendamenti accolti dai relatori e approvati dalla Giunta per il regolamento (seppure con riformulazione), v'è quello che, al comma 1 dell'articolo 39, ha aggiunto il seguente periodo: «*Nella discussione sulle linee generali di un progetto di legge ove per un*

¹⁶ I nuovi termini sono sicuramente inferiori ai sessanta e quarantacinque minuti precedentemente prescritti ma, in proporzione, il rapporto tra gli odierni dieci e trenta minuti è oggi pari al triplo.

¹⁷ Si veda la relazione, p. 3. T.E. BOARO, *Aliquid novi?*, cit., sostiene che la modifica dell'articolo 39, comma 1 «*non comporta una compressione dei tempi disponibili per i Gruppi nel contingentamento della discussione generale, per effetto della correlata modifica dell'art. 24 R.C.*». In questo senso, valgono anche le dichiarazioni dell'on. Fornaro rese nel corso della seduta della Giunta per il regolamento del 24 gennaio 2024, p. 5. G. LASORELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 322, precedentemente all'approvazione della riforma in commento, dopo aver rilevato che i tempi per gli interventi sono pari a trenta minuti alla Camera e dieci al Senato, precisa che, «*naturalmente, ove vi sia un contingentamento, esso costituirà comunque il limite complessivo per la durata degli interventi di ciascun Gruppo*».

¹⁸ F. FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi. La Camera approva il secondo pacchetto di modifiche al proprio Regolamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2024, p. 892. L'Autrice osserva in particolare che alcune modifiche, per la loro scarsa rilevanza, possono includersi tra le cosiddette «*riforme-bilancio*». Alcune altre, invece, «*incidono non solo sui lavori parlamentari - come è scontato che sia - ma altresì sugli equilibri all'interno della Camera e nel rapporto tra Legislativo ed Esecutivo*».

Gruppo sia iscritto a parlare un solo deputato il limite di tempo per tale intervento è aumentato a venti minuti».

V'è da chiedersi, da un lato, come questa nuova disposizione possa raccordarsi con quella di cui all'articolo 83, comma 1, rimasta immutata, secondo cui la «*discussione sulle linee generali di un progetto di legge consiste negli interventi [...] di un deputato per Gruppo*». Considerato che sia l'articolo 39, sia l'articolo 83 si applicano in via generale, ne deriverebbe che, applicando un criterio di interpretazione cronologica, a decorrere dal 1° gennaio 2025, nella discussione sulle linee generali di un progetto di legge può intervenire più di un deputato per Gruppo. Parrebbe anche intendersi che gli stessi non debbano avere posizioni dissonanti poiché, per i dissenzienti, il regolamento prevede appositi spazi temporali. E si dovrebbe oltretutto ritenere che, in ipotesi di provvedimento contingentato, la regola generale retrocede, non valendo più il termine massimo di dieci minuti oggi previsto dall'articolo 39, comma 1 al quale, del resto, l'articolo 24, comma 8 non fa più alcun rinvio.

D'altro lato, rimane dubbia l'utilità di tale innovazione regolamentare perché, ai sensi dell'articolo 24, comma 8, il termine minimo per ciascun Gruppo era ed è rimasto pari, nel minimo, a trenta minuti. È infatti noto che il contingentamento dei tempi è applicato in maniera pressoché generalizzata, anche al di là della lettera del regolamento¹⁹ e, comunque, anche a provvedimenti diversi da quelli legislativi.

Prima della riforma, ciascun Gruppo avrebbe potuto ben decidere di riservare tutti e trenta i minuti di cui all'articolo 24, comma 8 a un singolo deputato. In altri termini, l'articolo 39, comma 1 – avente ambito applicativo “generale” – si applicava ai provvedimenti contingentati esclusivamente nell'ipotesi in cui il Gruppo parlamentare avesse deciso di affidare a un solo deputato la rappresentazione della posizione politica del Gruppo.

Alla luce di tale riforma, appare legittimo domandarsi se, nel termine di trenta minuti riservato a ciascun Gruppo, in caso di iscrizione a parlare di due deputati, il singolo deputato rimane o meno soggetto al limite massimo di dieci minuti per il suo intervento oppure se gli iscritti possano utilizzare tutti i trenta minuti complessivamente riservati, come garanzia minima, al Gruppo di appartenenza. O, invece, se il Gruppo sia costretto a far intervenire tre deputati, ciascuno per dieci

¹⁹ Anche ai progetti di legge costituzionale attraverso l'artificioso rinvio al calendario successivo e, almeno fino all'approvazione della riforma oggetto del presente contributo, anche ai progetti di legge di delegazione legislativa e di ratifica dei trattati internazionali. Sul punto, si rinvia a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 229, nonché ad A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, Roma, 2007, pp. 243-244.

minuti, per utilizzare interamente, in chiave ostruzionistica, la mezz'ora minima di cui trattasi. Del resto, l'articolo 24, comma 8 assicura un tempo minimo al Gruppo. Quindi, ove sia lo stesso Gruppo a non utilizzare per intero il tempo a sua disposizione, non vi sarebbe violazione delle garanzie regolamentari. In questo senso, le nuove regole farebbero buon gioco alle forze di maggioranza, spinte a non usare tutti e trenta i minuti del contingentamento per velocizzare l'*iter* parlamentare del provvedimento di volta in volta in discussione. Proprio in quest'ottica sembra quindi giustificabile la nuova disposizione che aumenta a venti minuti il tempo per l'intervento ove, nella discussione sulle linee generali, sia iscritto a parlare un solo deputato in rappresentanza dell'intero Gruppo.

Va poi considerata la clausola – rimasta invariata – che fa salvi i termini più brevi previsti dal regolamento (articolo 39, comma 1). Anche tale disposizione, se prima poteva dirsi di contenuto garantistico perché il tempo “generale” per un intervento era pari a trenta minuti, oggi risulta del tutto pleonastica in riferimento ai tempi concessi dal regolamento per gli interventi in una discussione diversi da quello “generale” di cui all'articolo 39, comma 1. L'unico termine inferiore a trenta minuti che il regolamento inserisce all'interno di una discussione era il termine di dieci minuti per l'intervento nella discussione di una questione pregiudiziale ai sensi dell'articolo 40, comma 3. Sennonché, oggi, tale termine è pari a quello previsto, in via generale, dall'articolo 39, comma 1.

L'effetto del combinato disposto della nuova formulazione degli articoli 24, comma 8 e 39, comma 1 sembra quindi quello di aver generato un “supercontingentamento” che, al di là del termine minimo di garanzia (soprattutto per i Gruppi di opposizione) di trenta minuti previsto dall'articolo 24, comma 8, potrebbe determinare la ulteriore compressione del tempo disponibile a dieci o, nell'ipotesi massima, a venti minuti. La convenienza procedurale del contingentamento potrebbe risultare, dunque, piuttosto diminuita. Anche alla luce delle modifiche dell'articolo 85 di cui a breve si dirà, i “nuovi” termini di discussione sulle linee generali e degli articoli restituiscono un procedimento legislativo fortemente snellito e più breve, potenzialmente pari, per entrambe le due fasi, a un massimo di trenta minuti per ogni Gruppo²⁰.

²⁰ I trenta minuti si ottengono sommando i venti minuti concessi all'unico iscritto a parlare durante la discussione sulle linee generali (in base al nuovo articolo 39, comma 1, ultimo periodo) e i dieci minuti previsti per la fase di discussione degli articoli dal nuovo articolo 85, comma 3. Mentre, in caso di contingentamento, il termine di almeno trenta minuti dovrebbe essere assegnato, per ogni Gruppo, alla sola discussione sulle linee generali ai sensi dell'articolo 24, comma 8.

b) *articolo 8521: la “nuova” breve fase di discussione degli articoli*

La nuova versione dell’articolo 85 r.C. ridisegna completamente la fase di discussione degli articoli.

Prima della riforma, essa consisteva nell’esame di ciascun articolo e dell’insieme degli emendamenti e articoli aggiuntivi riferiti all’articolo esaminato. Durante la stessa, ogni deputato poteva intervenire una sola volta per un massimo venti minuti anche ove avesse presentato più di un emendamento, dovendo pronunciarsi anche sulle altrui proposte emendative presentate (comma 1). Al di fuori di questo unico intervento, ciascun deputato poteva tornare a intervenire su eventuali subemendamenti presentati ai suoi emendamenti per non più cinque minuti (comma 3). In caso di chiusura anticipata della discussione, i proponenti di emendamenti non illustrati potevano intervenire per non più di dieci minuti (comma 4). L’intervento era invece riservato a un deputato per Gruppo, per un termine non superiore a dieci minuti, nell’ipotesi in cui il Governo o la Commissione avessero presentato emendamenti, subemendamenti o articolo aggiuntivi fino al momento della votazione dell’articolo o dell’emendamento (comma 5).

A decorrere dal 1° gennaio 2025, la macchinosa disciplina su ripercorsa è stata profondamente modificata. Prima di tutto, la fase della discussione degli articoli prevede oggi il solo esame del complesso degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi relativi agli articoli del progetto di legge. Viene così eliminato l’esame articolo per articolo e del complesso degli emendamenti proposti a ciascuno di essi. Questa soluzione, invero, non sembra violare l’articolo 72, primo comma, Cost. che impone all’Assemblea l’approvazione, ma non anche l’esame articolo per articolo. In secondo luogo, sono stati abrogati i commi 3, 4 e 5, così eliminando gli spazi di intervento – singolo o di Gruppo – che, come detto, potevano succedersi al ricorrere di alcune specifiche circostanze.

Non solo. Se prima era possibile l’intervento di ciascun deputato, l’attuale comma 3 dell’articolo 85 prescrive che, nella rivisitata fase della discussione degli articoli, può intervenire un solo deputato per Gruppo²² per non più di dieci minuti.

²¹ Conseguentemente alla modifica dell’articolo 85, è stato modificato l’articolo 85-*bis* limitatamente al rinvio che faceva al testo previgente dell’articolo 85, comma 8, divenuto comma 5 all’esito della riforma in commento.

²² In questo senso, è lecito chiedersi se la modifica rappresenti un’ulteriore tappa della “gruppizzazione” delle procedure parlamentari. Ciò potrebbe agevolmente spiegarsi con il maggior «*peso specifico*» che il singolo deputato ha necessariamente acquistato all’indomani della riduzione dei componenti del collegio. Sul punto, si rinvia a N. LUPU, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 99. La tendenza a valorizzare il Gruppo parlamentare a dispetto del singolo, si porrebbe del resto in linea con l’impostazione grupprocatica imputata alle riforme regolamentari del

Inoltre, alla luce del fatto che l'intervento è pur sempre ormai riservato a un solo deputato per Gruppo, non si prevede più che i presentatori dell'emendamento, del subemendamento o dell'articolo aggiuntivo già intervenuti nella discussione non possono effettuare la dichiarazione di voto.

Come espressamente affermato nella relazione illustrativa, la nuova fase di discussione degli articoli è plasmata sul procedimento legislativo applicato, in via di prassi, per la conversione in legge di un decreto-legge²³. Proprio l'applicazione, al procedimento legislativo ordinario, di quello previsto per la conversione dei decreti-legge ha comportato l'abrogazione del comma 6 dell'articolo 85 che, appunto, disciplinava la fase di discussione degli articoli dei disegni di legge di conversione, stabilendo un termine di intervento di quindici minuti, in luogo dei venti minuti invece previsti per i progetti di legge ordinari ai sensi del previgente comma 1. Quindi, la modifica del comma 1 e l'abrogazione del comma 6 dell'articolo 85, da un lato, hanno assoggettato anche il procedimento legislativo normale a quello previsto per la conversione dei decreti-legge. D'altro lato, hanno comportato per quest'ultimo un'ulteriore riduzione della durata di un intervento da quindici a dieci minuti.

Né sembra irrilevante osservare che, così come configurata, la discussione degli articoli si avvicina alla «*discussione politica*» che ha luogo in occasione della discussione della questione di fiducia in base al lodo Iotti del 23 gennaio 1980. Secondo tale decisione, infatti, per effetto dell'articolo 116, comma 3, può intervenire un solo deputato per ciascun Gruppo. L'elemento di chiarezza, quantomeno rispetto a risalenti dubbi interpretativi²⁴, è che non potrà sorgere questione tra l'applicazione dell'articolo 39 o dell'articolo 85 poiché il termine massimo di intervento è oggi pari, in entrambi i casi, a dieci minuti.

V'è, poi, un'ulteriore questione. Per effetto dell'applicazione generalizzata del contingentamento, i Gruppi sono chiamati a organizzare i propri componenti in modo da osservare la distribuzione dei tempi decisa, per il seguito dell'esame di un progetto di legge, in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi o, in alternativa,

1971 da G.F. CIAURRO, *I regolamenti parlamentari nella fase dell'assemblearismo*, in ID., *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 29. Di impostazione «*gruppo-centrica*», con riferimento all'istituto della segnalazione degli emendamenti, parla G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008, p. 256.

²³ R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2010, p. 66, osserva che esiste uno «*stretto nesso fra abuso della decretazione d'urgenza e indeterminatezza dei tempi del procedimento legislativo ordinario*»; *contra* D. CHINNI, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2015, p. 9.

²⁴ S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 424.

dal Presidente della Camera. Non può non rilevarsi, però, come la disciplina di cui all'articolo 85 risulti ben più stringente rispetto all'organizzazione dei tempi di cui al contingentamento. Tanto è vero che la relazione di presentazione della proposta di modifica del regolamento osserva che la vecchia disciplina prefigurava una discussione «*aperta – almeno sul piano teorico, in quanto bisogna considerare sempre i limiti del contingentamento, ove applicabile – a tutti i deputati*», mentre, per effetto della riforma, essa «*è trasformata in una discussione limitata in cui può intervenire solo un deputato per Gruppo per 10 minuti*».

Come già osservato in sede di analisi degli articoli 24 e 39, la convenienza procedurale del contingentamento appare drasticamente ridimensionata. Anche in questo caso, infatti, è possibile interrogarsi sul rapporto tra la nuova fase di esame degli articoli e il contingentamento dei tempi. I “nuovi” termini di discussione sulle linee generali e degli articoli restituiscono un procedimento legislativo fortemente snellito e più breve di quello risultante dall'applicazione del contingentamento.

Se, poi, sussista assoluta indipendenza tra la nuova disciplina e il contingentamento, v'è allora da chiedersi se la *ratio* di tale modifica non sia proprio quella di spingere ad applicare il contingentamento dei tempi a ogni e qualsivoglia provvedimento, in via di prassi e anche contro la lettera del regolamento (così come tradizionalmente interpretata), oppure di scegliere l'uno o l'altro procedimento in base agli equilibri e alle convenienze del momento o, ancora, di aggirare il divieto “transitorio” di applicazione del contingentamento ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge attraverso una procedura “supercontingentata”. Alla Camera dei deputati, infatti, ai sensi dell'articolo 154, comma 1, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge rimangono vistosamente esclusi dall'applicazione del contingentamento. La riscrittura dell'articolo 85 potrebbe invece produrre l'effetto di applicare ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge - proprio perché esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 24, commi 7-12 -, una discussione ancora più «*limitata*» rispetto a quella conseguente all'applicazione del contingentamento.

Inoltre, alla luce dell'ambiguo rapporto tra i nuovi brevissimi termini di durata delle fasi di discussione sulle linee generali e di discussione degli articoli, da un lato, e del contingentamento, dall'altro, potrebbe configurarsi una nuova forma di sperimentazione parlamentare. Per effetto delle modifiche sopra illustrate, infatti, il regolamento della Camera dei deputati presenta carattere “aperto” poiché non fissa criteri per scegliere quale modulo di organizzazione dei tempi applicare di volta in volta. Ciò, come accennato, potrebbe in futuro lasciare al concreto svolgersi dei lavori parlamentari e a fattori politici la selezione del modulo organizzativo più conveniente, relegando alla desuetudine quello che non avrà resistito alla prova dell'esperienza. Ciò secondo un movimento applicativo eccentrico rispetto al consueto poiché, se finora le prassi o i pareri o le lettere presidenziali hanno costituito una fonte *altra* rispetto al regolamento scritto, nel

caso di specie si tratterebbe di scegliere tra due opzioni parimenti previste dal regolamento per la medesima tipologia di procedimento²⁵.

Infine, il comma 1, similmente a quanto già stabilito dalla disciplina previgente, stabilisce un termine di trenta minuti per i progetti di legge costituzionale e in materia elettorale, riconoscendo la facoltà del Presidente della Camera, per altri progetti di legge, di aumentare il termine in ragione della loro importanza, senza tuttavia indicarne la misura massima²⁶. Parimenti a quanto avvenuto in riferimento all'articolo 39, comma 5, i progetti di legge di delegazione legislativa e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali sono stati esclusi dalla maggiorazione temporale prima riconosciuta dal regolamento.

c) articolo 83: riduzione dei tempi riservati ai relatori nell'ambito della discussione sulle linee generali

Sempre nell'ottica di razionalizzare i tempi della discussione sulle linee generali, il nuovo testo dell'articolo 83, comma 1 assegna ai relatori un termine di dieci minuti, inferiore rispetto ai venti minuti precedentemente concessi.

Il breve lasso di tempo che separa l'entrata in vigore della riforma e il presente contributo restituisce ancora poco materiale per verificare la concreta prassi applicativa delle nuove disposizioni. Nei casi di discussione sulle linee generali di progetti di legge che hanno avuto luogo dal 1° gennaio 2025 sono gli stessi Gruppi a essersi "autolimitati". Non solo, infatti, si è sempre iscritto a parlare un deputato per Gruppo, ma chi è intervenuto si è comunque tenuto al di sotto dei dieci minuti oggi previsti dall'articolo 39, comma 1²⁷.

²⁵ Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, p. 1239, osserva che «*il diritto parlamentare sperimentale, come fonte non tipizzata, si innerva o sulle mancate previsioni dei regolamenti o su norme regolamentari obsolete o poco funzionali*».

²⁶ I nuovi termini sono sicuramente inferiori ai quaranta minuti precedentemente prescritti ma, in proporzione, il rapporto tra gli odierni dieci e trenta minuti è oggi pari al triplo.

²⁷ Quindi, non si è potuto verificare se, all'indomani della riforma di che trattasi, è divenuta effettivamente possibile l'intervento di più di un deputato per Gruppo. Anche se, è bene precisarlo, nessuno dei provvedimenti in discussione fosse particolarmente divisivo. Nel momento in cui si scrive, si sono svolte: a) la discussione sulle linee generali della proposta di legge n. 1424 e abbinate - «*Disposizioni per la promozione della pratica sportiva nelle scuole e istituzione dei Nuovi giochi della gioventù*»; b) la discussione sulle linee generali della discussione sulle linee generali della proposta di legge n. 805 - «*Modifiche al decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, e altre disposizioni in materia di cancellazione dai pubblici registri dei veicoli fuori uso sottoposti a fermo amministrativo*». Per entrambi i provvedimenti, peraltro, sono intervenuti soltanto rappresentanti del Gruppo FdI e PD. Si osserva che, nella discussione della proposta di legge di cui alla lettera a) che precede, l'on. Perissa ha impiegato quasi dieci minuti per il suo intervento. Il suono della campanella della Presidente di turno allo scadere dei dieci minuti potrebbe confermare che il nuovo articolo 39, comma 1 non si applica al contingentamento, posto che, in caso contrario, quale unico iscritto del suo Gruppo

d) *articoli 47 e 49: semplificazione della verifica della sussistenza del numero legale e riduzione dei tempi di sospensione delle sedute e di preavviso di votazione elettronica*

Anche i nuovi articoli 47 e 49 possono essere esaminati congiuntamente. Le relative modifiche, infatti, hanno obiettivamente eliminato «*tempi morti*»²⁸.

È quindi oggi previsto che soltanto in Commissione la verifica del numero legale avviene mediante appello. In Aula, invece, si applica il procedimento elettronico. Inoltre, l'articolo 47, comma 2 riduce da un'ora a venti minuti la eventuale sospensione della seduta in caso di insussistenza del numero legale.

L'articolo 49, comma 5 stabilisce che, in caso di votazione mediante procedimento elettronico, il preavviso è pari a dieci minuti (e non più venti), fermo restando il termine di cinque minuti ove il voto mediante procedimento elettronico sia effettuato a titolo di controprova o per agevolare il computo dei voti in assemblea in riferimento a votazione per le quali si proceda per alzata di mano (articolo 53, commi 1 e 4).

e) *articolo 88: razionalizzazione dell'esame degli ordini del giorno di istruzione al Governo*

La relazione della Giunta per il regolamento distingue le modifiche che hanno riguardato il fattore tempo da quelle relative alla disciplina degli ordini del giorno. In questa sede, invece, si è ritenuto di includere anche la modifica della disciplina degli ordini del giorno di istruzione al Governo nella categoria delle modifiche volte a fluidificare i procedimenti.

Sul punto, si ravvisa un forte elemento di continuità tra le modifiche all'articolo 88 e quella dell'articolo 85 in ragione di ciò che, con riferimento agli ordini del giorno, si è voluta applicare la prassi seguita in ipotesi di posizione della questione

parlamentare, l'on. Perissa avrebbe avuto diritto a intervenire per venti minuti proprio *ex* articolo 39, comma 1. Ma se il nuovo termine di dieci minuti non si applicasse al contingentamento, il deputato avrebbe potuto continuare a parlare sino allo scadere del trentesimo minuto.

²⁸ L'espressione, ripresa anche da F. FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi*, cit., p. 892, è stata utilizzata dall'on. D'Orso nel corso della seduta di Assemblea del 15 ottobre 2024 e, ancora prima, da V. LIPPOLIS nella memoria depositata nell'audizione del 5 febbraio 2024 presso i Comitati riuniti per la legislazione, nell'ambito dell'«*Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*», p. 2, par. 2. La memoria è reperibile al seguente

indirizzo:
https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c48_profili_critici&calendario=false&soloSten=false&foglia=true&shadow_organoparlamentare=3517&id_tipografico=48.

di fiducia in seno al procedimento di conversione del decreto-legge. In quest'ultimo caso, gli ordini del giorno devono essere presentati nel termine stabilito dal Presidente della Camera e non entro la fine della discussione degli articoli. Tale prassi consente alla Presidenza e al Governo di esaminarli più facilmente, evitando la sospensione della discussione a causa di ordini del giorno depositati subito prima delle dichiarazioni di voto e della votazione finale di un progetto di legge. Va incidentalmente osservato che, rispetto alla tendenza di mettere per iscritto prassi nate nel corso dei lavori parlamentari, la riforma ha caratteristiche *sui generis*. Solitamente, infatti, una certa prassi nasce nell'ambito di un dato procedimento e viene poi tradotta nella disposizione regolamentare chiamata a disciplinare quello stesso procedimento (si vedano, *infra*, le modifiche degli articoli 16-*bis*, 46, 51 e 54 e 86). Le modifiche relative alla fase di esame degli articoli e all'esame degli ordini del giorno, invece, innestano sulla procedura legislativa normale prassi sviluppatesi nel diverso procedimento di conversione di decreti-legge.

Ciò posto, a decorrere dal 1° gennaio 2025, gli ordini del giorno di istruzione al Governo che accedano a qualsivoglia tipologia di provvedimento legislativo debbono presentarsi nel termine stabilito dal Presidente, sentiti i Presidenti dei Gruppi, salvo i casi in cui lo stesso Presidente autorizzi la presentazione di ordini del giorno fuori termine se lo ritiene necessario per la discussione e se essi sono sottoscritti da un Presidente di Gruppo. È eliminata in radice la fase dell'illustrazione degli ordini del giorno, nonché quella della votazione nell'ipotesi in cui il Governo abbia espresso parere favorevole, anche con riformulazione accettata dal presentatore ovvero lo abbia accolto come raccomandazione con il consenso del presentatore. È prevista l'inammissibilità degli ordini del giorno che riproducano emendamenti respinti, senza che sia più possibile investire l'Assemblea in caso di insistenza del proponente.

Anche la modifica dell'articolo 88, quindi, sembra soddisfare sia l'esigenza di eliminazione dei «*tempi morti*» che non giovano alla funzionalità dei lavori parlamentari²⁹, sia quella di recepire una prassi costantemente seguita alla Camera³⁰.

²⁹ A tutela di questa funzionalità, V. LIPPOLIS, nella memoria citata alla nota n. 28 che precede, invitava a «*riflettere sull'utilità di mantenere l'istituto dell'ordine del giorno come indirizzo al Governo sull'attuazione della legge, ad oggi fase abbastanza superflua nel dibattito parlamentare*».

³⁰ In riferimento agli ordini del giorno, infatti, la XIX legislatura aveva inizialmente registrato un incremento delle richieste di votazione degli ordini del giorno accolti come raccomandazione. Tenuto conto dei lavori della Giunta per il regolamento che hanno condotto all'approvazione del «*secondo binario*» di modifiche, in seno alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, è stata ripristinata la prassi precedente che escludeva la votazione degli ordini del giorno accolti come raccomandazione accettata dal proponente. Su tale avvicendamento di prassi in relazione agli ordini del giorno di

Al di fuori delle modifiche connesse al fattore tempo, similmente a quanto previsto per le mozioni (si veda *infra*), anche per gli ordini del giorno è oggi: (i) vietata la votazione per parti separate, (ii) precisato che debbono recare istruzioni o impegni al Governo in relazione a specifiche disposizioni della legge (e non più, genericamente, in relazione alla legge in esame) e (iii) prescritta una formulazione secondo principi di concisione, essenzialità e chiarezza.

f) articolo 118: alcune modifiche sulla presentazione e la votazione delle proposte di risoluzioni che chiudono dibattiti

Per non sospendere inutilmente i lavori d'Aula, il nuovo articolo 118, comma 1 prevede che le proposte di risoluzioni che chiudono dibattiti sulle comunicazioni del Governo o su mozioni debbano essere presentate entro il termine stabilito dal Presidente della Camera dei deputati, sentiti i Presidenti dei Gruppi. L'ultimo periodo del comma 1 rinvia all'articolo 114, comma 5 - anch'esso oggetto di modifica - che ammette la votazione per parti separate solo su richiesta dei proponenti, del Governo o di un presidente di Gruppo e sempre che il primo firmatario della risoluzione presti il suo consenso.

4.2 *L'adeguamento al diritto parlamentare vivente*

La seconda fermata del viaggio lungo il «secondo binario» ha riguardato la conformazione del regolamento al diritto parlamentare vivente. Si tratta dell'inserimento nel regolamento scritto delle norme derivanti da pareri della Giunta per il regolamento, da prassi o da lettere del Presidente della Camera. La rilevanza del diritto parlamentare vivente trova del resto riconoscimento nello stesso regolamento. L'articolo 16, comma 3, in particolare, stabilisce che la Giunta per il regolamento «propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al regolamento che l'esperienza dimostri necessarie»³¹.

istruzione al Governo, si veda L. IALONGO, *La Camera dei deputati fa marcia indietro sulla votazione degli ordini del giorno*, cit.

³¹ Già l'articolo 18 del regolamento della Camera del 1° giugno 1988 (<https://storia.camera.it/regolamenti/il-regolamento-del-1-giugno-1888#nav>) stabiliva che «La Giunta permanente per il Regolamento interno della Camera, nominata a termini dell'articolo 12 lettera a), verrà proponendo, durante la sessione, le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza mostrerà necessarie. Ad essa sarà deferito lo studio di qualunque proposta relativa al regolamento». Nel corso dei lavori preparatori alla riforma del regolamento del 1971 (seduta antimeridiana del 4 febbraio 1971, p. 2535 del resoconto stenografico, qui reperibile: <https://storia.camera.it/lavori/repubblica/leg-repubblica-V#nav>), l'on. Luzzatto icasticamente affermò: «meglio fare l'esperienza e quindi introdurre la prassi». Anche in occasione della riforma del regolamento che si sta analizzato, tra gli altri, l'on. Madia ha precisato che le procedure oggetto di

Tenuto conto del fatto che, con la riforma «organica» del 2017, il Senato della Repubblica ha privato di ogni effetto i pareri interpretativi e le circolari riferiti alle disposizioni ivi modificate³² - così accordando maggiore fiducia al diritto parlamentare scritto di fonte regolamentare -, le modifiche che subito si illustreranno rappresentano comunque un primo timido tentativo di inversione della tendenza a sedimentare pareri della Giunta per il regolamento o circolari presidenziali di natura transitoria o sperimentale, in realtà di durata ultraventennale e finanche sostitutivi del regolamento. Se offre il vantaggio di poter tarare i comportamenti parlamentari da trasfondere solo successivamente in modifiche testuali, la manutenzione pretoria non va però esente da alcuni dubbi di legittimità non solo per l'esercizio di una competenza di produzione normativa da parte della Giunta o del Presidente d'Assemblea priva di fondamento di tipo regolamentare, ma anche per violazione del procedimento di adozione del regolamento di cui all'articolo 64, primo comma, Cost.³³. Non è detto, però, che il superamento di queste deviazioni possa dirsi definitivo. È sempre dietro l'angolo la tentazione di evitare gli aggravi procedurali posti dalla Costituzione e dal regolamento, adottando atti formalmente provvisori - un parere, una circolare, una lettera - ma che hanno il vantaggio di essere immediatamente efficaci, in curiosa analogia rispetto al rapporto tra procedura legislativa ordinaria e decretazione d'urgenza.

modifica sono quelle «considerate, sulla base della nostra comune esperienza, più obsolete e più farraginose» (p. 4 del resoconto della seduta di Assemblea del 15 ottobre 2024).

³² Per un commento sulla disposizione, si rinvia a N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto di riflessione alla luce della disposizione finale della riforma "organica" del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, nonché R. IBRIDO, *Prima "legge" del diritto parlamentare: l'adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, p. 18.

³³ Non va dimenticato, infatti, che l'articolo 16, comma 2 del regolamento attribuisce alla Giunta per il regolamento l'iniziativa normativa volta a modificare il regolamento e la competenza a rendere pareri interpretativi, rimettendo però al plenum dell'Assemblea l'approvazione "definitiva" delle modifiche del regolamento secondo il procedimento aggravato di cui all'articolo 64, primo comma, Cost. Su questi profili, si rinvia a R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014, p. 21, nonché a Y.M. CITINO, *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, cit., spec. p. 1275 e ss., e T. SACCARDI, *L'evoluzione dei Regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2024, pp. 93 e ss. e 101 e ss.

Per quanto parziale, l'operazione può comunque ritenersi meritoria e decisamente in linea sia con le caratteristiche del diritto parlamentare³⁴, sia con la tradizione manutentiva e incrementale delle riforme dei regolamenti³⁵.

a) *articolo 16-bis: durata della presidenza del Comitato per la legislazione*

La modifica all'articolo 16-bis, comma 1 ha adeguato il testo del regolamento al parere, adottato «*in via sperimentale*» dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati del 16 ottobre 2001, secondo cui il turno di Presidenza del Comitato per la legislazione ha durata pari a dieci mesi³⁶.

Dal 1° gennaio 2025, quindi, l'avvicendamento tra Presidenti avverrà ogni dieci mesi e non più ogni sei per espressa previsione del regolamento, a definitiva garanzia della continuità di conduzione dei lavori del Comitato per la legislazione.

b) *articoli 46, 51 e 54: sussistenza e verifica della sussistenza del numero legale in Commissione*

La modifica degli articoli 46, 51 e 54 risponde, invece, all'esigenza di adeguamento del regolamento rispetto alla lettera del Presidente della Camera del 4 luglio 1996 e alla prassi sorta in punto di sussistenza e di verifica della sussistenza del numero legale in Commissione.

In particolare, il nuovo articolo 46, comma 1, primo periodo prevede che, ai fini della validità delle deliberazioni delle Commissioni, è richiesta la presenza della maggioranza dei rispettivi componenti non solo ove esse lavorino in sede deliberante, ma anche quando esse si riuniscano in sede redigente, per la discussione di risoluzioni, per l'adozione del parere su atti del Governo e ogni volta che esse siano chiamate a esprimere definitivamente la volontà della Camera. Per tutte le altre «*sedi*», rimane invece sufficiente la presenza di un quarto dei componenti.

³⁴ A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020, pp. 36-37. Tradizionale è ormai la definizione del diritto parlamentare come «*clinica costituzionale*», coniata da S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 75 e ss. Più di recente, si vedano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 21 che parlano del diritto parlamentare quale «*avanguardia del diritto costituzionale*» e R. IBRIDO, *Prima "legge" del diritto parlamentare: l'adattamento*, cit., p. 27 e, per ulteriori importanti riferimenti, spec. note nn. 79 e 80.

³⁵ G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 16 ss.

³⁶ Il parere è reperibile all'indirizzo https://legislature.camera.it/cost_reg_funz/666/1650/documentotesto.asp.

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 51, è disposta la possibilità di richiedere in Commissione, in alternativa alla votazione per alzata di mano, la votazione nominale in tutti i casi indicati nell'articolo 46, comma 1, primo periodo.

Dall'articolo 54, comma 5 è invece stato abrogato l'aggettivo «*stenografico*» riferito al resoconto recante l'elenco dei deputati votanti in occasione di una votazione nominale e l'indicazione del voto espresso da ognuno di essi.

c) *articolo 86: il parere della I Commissione sugli emendamenti presentati in Aula*

Anche la modifica dell'articolo 86 è volta a rendere strutturale il parere sperimentale che, fin dal 16 ottobre 2001, chiamava la I Commissione a esprimere pareri sulle proposte emendative presentate in Assemblea e incidenti sul riparto di competenze tra Stato e Regioni *ex* articolo 117 Cost.³⁷. Così come gli emendamenti presentati in Aula da cui derivino conseguenze finanziarie sono trasmessi alla Commissione bilancio e programmazione *ex* articolo 86, comma 1, ai sensi del successivo comma 2-*bis*, gli emendamenti che incidano sul riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 Cost. sono oggi trasmessi alla Commissione affari costituzionali, affinché esprima il parere, per espressa previsione del regolamento.

5. Il viaggio del «*vagone*» dell'articolo 39 r.C. ovvero il processo di erosione del diritto di parola e i connessi rischi di marginalizzazione del Parlamento

Degli articoli oggetto delle modifiche approvate lo scorso 16 ottobre 2024, l'articolo 39 è uno di quelli su cui, nel tempo, si è manifestato più intensamente l'«*accanimento terapeutico*»³⁸ che ha interessato il testo del regolamento della Camera dei deputati del 1971.

È un fatto che non deve sorprendere. Inserito nella Capo VIII («*Della discussione*»), l'articolo 39 ha per oggetto l'uso (politico) del tempo parlamentare³⁹

³⁷ Qui consultabile: https://legislature.camera.it/cost_reg_funz/666/1651/documentotesto.asp.

³⁸ L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, cit., p. 103. Con riferimento al testo del regolamento conseguente alle modifiche del 1997, R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2022, p. 361, parla di «*attività di svecchiamento del Regolamento della Camera*».

³⁹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 155.

e, nella specie, disciplina la durata degli interventi dei deputati, strumenti indispensabili al confronto parlamentare, ma anche all'ostruzionismo⁴⁰.

È ormai pacifico che l'efficace impiego del «*fattore tempo*» misura l'idoneità del Parlamento a ospitare «*un'effettiva sede di dibattito pubblico*»⁴¹. Per lungo tempo, però, il diritto di parola è stato «*uno dei privilegi più gelosamente custoditi dal Parlamento*»⁴² - «*presidio essenziale di un ordinamento fondato su principi liberaldemocratici*»⁴³ - e la sua limitazione «*una sorta di tabù*»⁴⁴. Non può essere un caso il fatto che, al primo prolungamento ostruzionistico della discussione parlamentare della storia dell'Italia unita, è corrisposta l'introduzione, nel regolamento della Camera statutaria, di disposizioni che consentivano di determinare il tempo massimo per gli interventi dei singoli deputati e di stabilire la data entro la quale il dibattito avrebbe in ogni caso dovuto ritenersi concluso⁴⁵. Parimenti significativo è che, a parte la brevissima vigenza delle modifiche regolamentari del 3 aprile 1900, l'unico limite di tempo previsto dal regolamento della Camera - e soltanto a partire dal 1888 - fosse quello relativo alla lettura dei discorsi nel corso di una discussione, pari a quindici minuti⁴⁶.

⁴⁰ Unitamente al diritto di emendamento. In questo senso, si veda A.P. TANDA, *Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari*, in AA. VV., *Parlamento '81, funzioni, disfunzioni, regolamenti*, Edistudio, Roma, 1981, p. 43.

⁴¹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 225. Come rileva F. CASTALDI, *Norme e usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2005, p. 942, «*anche nelle occasioni di maggiore scontro politico, nessuna parte politica ha mai messo in dubbio la legittimità e l'utilità dello strumento del contingentamento per un reale confronto parlamentare che deve comunque essere in grado di concludersi fornendo una risposta alle esigenze provenienti dalla società civile*».

⁴² V.E. ORLANDO, *Il parlare in Parlamento*, Il Ponte, Firenze, 1951, p. 27. Nello specifico, l'Autore fa riferimento all'epoca storica in cui i lavori del Parlamento non erano pubblici per l'esigenza di tutela dei parlamentari dalla Corona.

⁴³ T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 199.

⁴⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit. Anche perché, come sottolineato da A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari*, cit., p. 241, il diritto di parola gode «*della più ampia tutela per disposizione della stessa Costituzione all'art. 68*».

⁴⁵ Si fa riferimento all'azione ostruzionistica guidata dal socialista on. Ferri in reazione alle misure restrittive proposte dal Governo Pelloux in ambito di pubblica sicurezza e libertà di stampa sulle quali si vedano R. ASTRALDI, F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano, Storia - esposizione - raffronti - interpretazioni*, Carlo Colombo, Roma, 1950, p. 51 e ss. e, spec., p. 57 e C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 255-256.

⁴⁶ Solo a partire dal regolamento del 1° giugno 1888 (articolo 78), si prevede che «*I deputati iscritti per parlare in una discussione potranno leggere il loro discorso, ma la lettura non potrà in nessun caso eccedere la durata di un quarto d'ora*». Con formulazioni identiche, la disposizione fu poi trasfusa nell'articolo 83 del regolamento del 1° luglio 1900, nell'articolo 70 del regolamento del 31 ottobre 1925, nell'articolo 61 del regolamento del 12 dicembre 1930, nell'articolo 45, comma 4, del regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni del 14 dicembre 1938.

Dopodiché, dapprima, con i regolamenti del 1925 e del 1930, si prevede una «*procedura abbreviata*» onde fissare il «*giorno in cui il disegno di legge, nello stato in cui trovasi, sarà votato a scrutinio segreto*» per superare la protrazione, «*con evidente artificio per oltre cinque sedute*», della discussione sugli articoli di un disegno di legge⁴⁷. Successivamente, con l'articolo 47, comma 1 del regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni, fu stabilito che «*Nella discussione non è stabilito per gli oratori limite di tempo. Tuttavia, nei casi di urgenza, il Presidente può di volta in volta fissare un limite massimo per ciascun oratore*». Caduto il regime fascista, sia il regolamento della Consulta nazionale, sia il regolamento dell'Assemblea costituente, sia i regolamenti della Camera repubblicana del 1949 e del 1966 ripristinarono il solo limite di tempo per la lettura dei discorsi, elevandolo a un quarto d'ora.

Con il regolamento del 1971, appunto in base all'articolo 39, comma 1, furono introdotti sia un limite di tempo di quarantacinque minuti per l'intervento durante una discussione su un progetto di legge o su mozioni (salvo quelle fiduciarie), sia uno di venti minuti per l'intervento su ciascun articolo o emendamento e, in base al comma 4, fu fissato in trenta minuti il termine per la lettura dei discorsi. Ai sensi del successivo comma 6, tuttavia, ogni Presidente di Gruppo avrebbe potuto richiedere un tempo maggiore per uno o più componenti dello stesso e, contestualmente, impedire al Presidente di togliere la parola all'oratore dopo due richiami. La *ratio* della derogabilità dei limiti al diritto di parola era proprio quella di tenere insieme la funzionalità dei dibattiti e il rispetto del diritto illimitato di parola su argomenti di particolare pregnanza politica⁴⁸.

Con l'approvazione della riforma del 6 novembre 1981, si procedette quindi a modificare il comma 6 dell'articolo 39, prevedendo la maggiorazione fino a quaranta minuti del tempo disponibile per ciascun intervento per i progetti di legge costituzionali, in materia elettorale e di delegazione legislativa. Venne altresì attribuito al Presidente della Camera la facoltà di aumentare della stessa misura la durata degli interventi per altri progetti di legge «*se la loro particolare importanza*

⁴⁷ Si vedano, rispettivamente, gli articoli 77, comma 1 e 68, comma 1. Uno strumento simile è oggi previsto dal regolamento del Senato della Repubblica. Si fa riferimento al voto a data certa di cui all'articolo 55.

⁴⁸ L'abuso di tale strumento, soprattutto all'indomani dell'ingresso alla Camera del partito radicale, ne suggeriva l'abrogazione, alla quale non si poté tuttavia dare corso a causa dello spropositato numero di emendamenti che vennero presentati in riferimento alla proposta di modifica di tale disposizione (D. DI FAZIO, *Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1985, p. 124, parla di ben 37.004 emendamenti). Come ricorda P. UNGARI, in *La riforma dei regolamenti parlamentari. Eliminare l'opaco rituale del 'leggimento'; limitare il tempo ed il numero degli interventi su singoli provvedimenti*, in *Parlamento, Rivista di vita politica e parlamentare*, n. 1/1981, p. 6, l'abolizione del comma 6 dell'articolo 39 rappresentava la cosiddetta riforma «*superminima*».

lo richieda». Dopo pochissimi giorni, in data 14 novembre 1981, correlativamente alla modifica dell'articolo 85 sulla fase di discussione degli articoli, l'Assemblea modificò il comma 1 dell'articolo 39, eliminando il riferimento al termine di venti minuti per interventi su ciascun articolo o emendamento. Quel termine aumentò a trenta minuti *ex* articolo 85, comma 1, ma la stessa disposizione prevede anche che ciascun deputato potesse intervenire una sola volta anche se proponente di più emendamenti. Tali modifiche, peraltro, si inserivano in un'organizzazione dei lavori basata, nel decennio 1971-1981, sul principio unanimistico, antecedente causale di una programmazione inattuabile⁴⁹.

Spettò poi all'intervento di riforma approvato il 26 giugno 1986 modificare l'articolo 39 riducendo il tempo degli interventi a trenta minuti (comma 1); eliminando ogni riferimento alla lettura dei discorsi (comma 4)⁵⁰; infine, prevedendo la duplicazione del termine per le mozioni fiduciarie e la maggiorazione a quarantacinque minuti per la discussione sulle linee generali - oltre che dei progetti di legge costituzionale, di delegazione legislativa e in materia elettorale - anche per quelli di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, ferma la facoltà presidenziale di aumentare i termini per i progetti di maggior rilevanza politica (comma 5).

Queste brevi osservazioni dimostrano che, storicamente, la Camera dei deputati ha sempre e comunque agito in riforma sull'uso del tempo nella discussione - comprimendolo -, nella erronea convinzione che questo fosse sufficiente per recuperare al Parlamento uno spazio di razionalità organizzativa. Tanto ciò è vero che, come noto, la stessa Camera ha dapprima dovuto fare i conti con l'eventualità che non si potesse raggiungere l'unanimità ai fini programmatici, poi si è vista costretta ad adottare il contingentamento come pressoché ordinario metodo di lavoro, infine si è arresa a rinunciare al principio unanimistico in Conferenza dei Presidenti di Gruppo, introducendo il criterio ponderale e attribuendo al suo Presidente poteri tali da consentire l'attuazione dell'agenda dei lavori.

Gli svolgimenti costituzionali e parlamentari anche successivi all'introduzione del contingentamento dimostrano che la razionalizzazione dell'uso del tempo parlamentare si rivela argine troppo debole se non si risolve l'eccessivo ricorso governativo ai decreti-legge e alla coppia maxi-emendamento/questione di fiducia

⁴⁹ In questo senso, si veda V. DI PORTO, *Il fattore tempo nei lavori parlamentari*, in *Appunti di cultura e di politica*, n. 6/1993, p. 3.

⁵⁰ A. MANZELLA, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, cit., 2020, p. 38 parla di «regola costante delle assemblee che vieta o limita nel tempo i discorsi "scritti"» e di «oralità come configurazione dell'energia delle argomentazioni, che si sviluppa nel contraddittorio nel graduale raggiungimento di una "verità parlamentare"».

e, più in generale, se non si interviene sulla distorsione monocamerale di cui gli stessi parlamentari sembrano neppure sorprendersi più⁵¹.

Va infatti considerato che, condividendo la funzione di indirizzo politico con il Governo e quella legislativa anche con l'Unione europea, «*il Parlamento non è più solo*»: perciò esso non può più considerarsi il «*signore assoluto dei suoi tempi*»⁵². E se intervenire sui tempi “normali” degli interventi poteva sembrare la soluzione quando il contingentamento non era ancora la regola, la riforma da ultimo approvata appare oggi poca cosa dinanzi al contingentamento dalla cui applicazione sono esclusi, in pratica, soltanto i disegni di legge di conversione di decreti-legge.

Forse, come si è detto, la riforma del 2024 – non è chiaro se in maniera preterintenzionale o dolosa – potrebbe servire proprio ad aggirare l'esclusione “transitoria” della conversione dei decreti-legge dal contingentamento, applicando alla stessa la nuova procedura “supercontingentata”⁵³. Se non è ardito, la ipersemplicificazione della procedura legislativa normale può leggersi come reazione della Camera dei deputati alla preferenza procedurale che, anche per ragioni

⁵¹ Nel corso della seduta dell'Assemblea del Senato della Repubblica del 27 dicembre 2024, la senatrice Mennuni, intervenendo sul disegno di legge di bilancio, ha affermato «*l'anno scorso - pensate, la manovra era in prima lettura qui in Senato*», quasi dando per scontato che ciascuna Camera può normalmente esaminare il disegno di legge di bilancio ad anni alterni. Peraltro, è stato osservato che, con l'ordinanza n. 60/2020, «*la Corte sembra aver avallato quelle prassi che portano ad un bicameralismo che si dirige verso un monocameralismo di fatto*»: così L. BARTOLUCCI, *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 5/2022, p. 480.

⁵² N. LUPO, *I “tempi” della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, p. 4. Sulla natura relazionale del Parlamento, si rinvia anche a ID., *op. cit.*, 2021, p. 40 e ss. Come osservato da A. MANZELLA, *La programmazione dei lavori in Parlamento nella VII legislatura*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1979, p. 55, «*in mancanza di una programmatica governativa, la programmazione parlamentare può svolgere fino a un certo punto una funzione supplente, ma poi fatalmente precipita nello stesso vuoto che lascia il governo*».

⁵³ In questo senso sembra esprimersi, in tempi non sospetti, C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri*, cit., 2022, pp. 26-27. L'Autore riferisce la necessità di riduzione dei tempi anche nell'ambito di provvedimenti contingentati. Allo stato, i lavori parlamentari non forniscono evidenze in questo senso. Anzi, leggendo i resoconti delle sedute di Aula in cui ha avuto luogo l'esame di disegni di legge di conversione successivamente all'entrata in vigore delle riforme del «*secondo binario*», sembra che le stesse non siano ancora entrate a regime, facendosi a volte riferimento alle disposizioni previgenti. Per esempio, si veda il richiamo al comma 8 dell'articolo 85 che, per effetto della riforma, è oggi divenuto il comma 5. O, ancora, ai frequenti interventi di deputati dello stesso Gruppo, anche sullo stesso emendamento, durante la fase di discussione degli articoli (si rinvia alle p. 14 e ss. del resoconto della seduta del 21 gennaio 2025 qui reperibile: https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0413&tipo=alfabetico_stenografico# o alle p. 18 e ss. del resoconto della seduta del 28 gennaio 2025).

politiche, il Governo mostra nei confronti del Senato della Repubblica e della maggiore certezza dei tempi che esso riesce a garantire⁵⁴.

L'esame delle modifiche al regolamento, comunque, evidenziano che la Camera ha assunto il procedimento di conversione dei decreti-legge come modello per razionalizzare sia l'esame degli articoli, sia lo svolgimento degli ordini del giorno. Si può forse auspicare che la semplificazione della fase di discussione degli articoli e la tradizionale esclusione dei disegni di legge di conversione dal contingentamento facciano venir meno l'alibi della maggiore complessità e farraginosità del procedimento di approvazione dei progetti di legge diversi da quelli di conversione. All'opposto, le "nuove" fasi del procedimento legislativo potrebbero costituire una ragione in più per legiferare in via d'urgenza, essendo il procedimento in esame maggiormente conveniente, in termini di tempo, rispetto al contingentamento.

L'impressione che se ne ricava è, comunque, l'insofferenza degli stessi deputati rispetto alla discussione sulle linee generali, da più parti ritenuta come una infruttuosa duplicazione sia del lavoro istruttorio compiuto in sede decentrata o come uno stanco appesantimento dei lavori⁵⁵, sia rispetto alla successiva fase di discussione del complesso degli emendamenti e articoli aggiuntivi proposti agli articoli del progetto di legge. Ciò che sembra dimostrare la rinuncia degli stessi parlamentari a riequilibrare il rapporto tra Governo e Parlamento, sacrificando le insopprimibili caratteristiche dell'esame parlamentare e preferendo puntare sulla capacità decisionale del Parlamento, spesso più quantitativa che qualitativa⁵⁶. Se l'abuso del diritto di emendamento e di parola può dirsi strumento della manovra ostruzionistica e se il contingentamento ha cambiato il modo di fare

⁵⁴ N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 100.

⁵⁵ In questo senso, per tutti, si vedano V. LIPPOLIS, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento*, in AA. VV., *Il Parlamento della Repubblica, Organi, procedure, apparati*, in *Serie delle verifiche di professionalità dei Consiglieri parlamentari*, n. 1/1987, p. 278 e V. DI PORTO, *Il fattore tempo nei lavori parlamentari*, cit., 1993, p. 20. *Contra*, si veda G. LASORELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 323.

⁵⁶ N. LUPO, *I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, cit., 2010, p. 11. Ciò che, per dirla con M. LUCIANI, *Il Parlamento: 1993-2003: atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di studi sul Parlamento della Facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss: 20 ottobre 2003*, Senato della Repubblica, Roma, 2004, p. 89, non contribuisce a fare del Parlamento «il crocevia d'incontro e non di passaggio» tra le diverse istanze di produzione normativa che oggi caratterizzano il nostro sistema di legislazione. Si veda anche F. FABRIZZI, *A piccoli(ssimi) passi*, cit., p. 893.

ostruzionismo⁵⁷, allora la riduzione del tempo disponibile per gli interventi e per l'esame degli articoli di cui alla riforma del «*secondo binario*», unitamente allo snellimento dell'esame degli ordini del giorno, sembrano voler ridurre al minimo ogni manovra di ostruzionismo parlamentare⁵⁸.

Né può escludersi che la recente riforma del regolamento della Camera dei deputati possa rappresentare una delle ultime tappe di un pericoloso processo di «*progressiva marginalizzazione*»⁵⁹ del Parlamento. Per quanto qui di più diretto rilievo, l'aggravamento di questo processo potrebbe derivare dall'assenza di lungimiranza e incisività che la pervade. L'insistenza con la quale la Camera dei deputati è nel tempo intervenuta sulla disciplina regolamentare del procedimento legislativo appare dissonante rispetto alla sempre minore rilevanza che la funzione legislativa ha rispetto alle molteplici altre funzioni del Parlamento⁶⁰.

Proprio il rischio di marginalizzazione del Parlamento dovrebbe spingere a reagire con maggiore urgenza e con ben altri strumenti al processo di presidenzializzazione della forma di governo e al «*nuovo metodo di governo*» derivante dal PNRR e, da ultimo, anche dal nuovo Patto di stabilità e crescita⁶¹.

⁵⁷ V. DI PORTO, E. ROSSI, *Ostruzionismo (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 10, UTET, Torino, 1995, pp. 546-572, diffusamente osservano sugli effetti del contingentamento sulle tattiche ostruzionistiche.

⁵⁸ D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, p. 7, alla nota n. 24, rileva come, già dopo l'introduzione della segnalazione degli emendamenti ai sensi dell'articolo 85-bis, le «*uniche "armi" effettive di ostruzionismo [sono] la verifica del numero legale e la presentazione di ordini del giorno*». Nella seduta di Assemblea del 15 ottobre 2024, a p. 8 del resoconto, l'on. Rossi, da nessuno contestato sul punto, ha espressamente osservato che «*le modifiche [...] limitano i principali strumenti di ostruzionismo*». V'è quindi da chiedersi se ha ancora senso porsi la domanda di P. GAMBALE, *Quale è la durata minima degli interventi a titolo personale in presenza di ostruzionismo parlamentare?*, in *Amministrazione in cammino*, 18 ottobre 2005.

⁵⁹ N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, cit., *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 99 e ss. e ID., «*Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della camera e alcune possibili integrazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1/2014, p. 5. C. DE CESARE, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni della Costituzione*, in EAD. (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne, Roma, 2011, p. 28. dubita della costituzionalità dei regolamenti parlamentari le cui riforme, negli anni, hanno favorito «*oltremodo l'azione del Governo*».

⁶⁰ Già nel 1867, W. BAGEHOT (1867), *La costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 144 riservava alla funzione legislativa un ruolo di certo secondario rispetto a quella volta a eleggere il Governo o a educare la Nazione. Si rinvia ad A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 2003, p. 425.

⁶¹ Su tali aspetti, si rinvia, rispettivamente, a N. LUPO, *L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018; ID., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di*

Effettivamente, i PNRR contengono piani di riforme e investimenti secondo cronoprogrammi che, attualmente, arrivano fino al 2026. In cambio di riforme, valutato il raggiungimento di *milestones* e *targets* ai quali gli Stati membri si sono auto vincolati, la Commissione europea autorizza il pagamento di *grants* e *loads*, intrattenendo un confronto costante con il solo Governo. L'esclusione del Parlamento, già con armi spuntate di controllo in seno alla forma di governo europea, rischia di appaltare al solo Governo l'attuazione di decisioni sovranazionali, senza alcuno spazio di effettivo dibattito nelle aule della rappresentanza e senza che la riflessione parlamentare possa favorire l'adozione di scelte di sistema maggiormente ponderate.

Anche in vista della possibile approvazione della riforma sul premierato, se non si vuole vanificare il timido processo di riappropriazione della funzione di controllo parlamentare⁶², gli stessi regolamenti sono chiamati ad aprire nuovi varchi di conoscenza, informazione e controllo sull'attività del Governo al fine di formulare indirizzi di lungo termine, senza limitare i dibattiti alle sole più scottanti questioni politiche della settimana⁶³.

In attesa di verificare sul campo i risultati pratici delle recenti modifiche del regolamento della Camera dei deputati, non resta che seguire con i migliori auspici il viaggio del treno delle riforme lungo il «terzo binario», ambiziosamente partito lo scorso 23 ottobre 2024 (ai relatori Fornaro e Iezzi, si è aggiunto anche l'on.

governo, in *Diritto pubblico*, 3/2022, pp. 729-755 e ID., *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, cit., 2024, p. 100.

⁶² Al riguardo, si rinvia, tra gli altri, a P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Jovene, Napoli, 2017. Del resto, N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, p. 3 rileva come la funzione di controllo «sembra attraversare trasversalmente» tutte le funzioni del Parlamento. M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 5 definisce la funzione di controllo il «il core business degli attuali Parlamenti».

⁶³ N. LUPO, *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 102-103. Secondo E. CHELI, *Una riforma che rafforzi il Parlamento*, nella stessa *Rivista*, p. 27 la riforma del premierato «ignora del tutto l'organo parlamentare, salvo che per limitarne il potere». In senso quantomeno più dubitativo, nella stessa *Rivista*, può vedersi A. POGGI, *Premierato: il cambiamento per il Paese*, p. 37 e ss. Sotto il profilo della stretta attività di controllo parlamentare, il riferimento è soprattutto alle interrogazioni a risposta immediata e, in misura minore, alle interpellanze urgenti. È interessante osservare incidentalmente che la riduzione del numero dei deputati non ha inciso sul *question time*, in riferimento al quale si è assistito all'aumento del numero di interrogazioni a risposta orale in Aula presentate. I dati sono agevolmente consultabili ai seguenti indirizzi: <https://aic.camera.it/statistiche/2022/10end/risposta.html> e <https://aic.camera.it/statistiche/2024/10/risposta.html>.

Rossi) e, sinora, passato per la riunione del Gruppo di lavoro del 16 gennaio 2025 e per la seduta della Giunta per il regolamento del 19 febbraio 2025⁶⁴.

⁶⁴ Consultando il resoconto della seduta della Giunta del 19 febbraio 2025, emergono alcuni punti di riforma condivisi tra le forze politiche. Per quanto qui di più diretto rilievo, secondo la relazione dell'on. Fornaro, sono stati proposti due gruppi di modifiche. Il primo, che potrebbe entrare in vigore nel corso della XIX legislatura, relativo al superamento del tempo morto delle ventiquattro ore di attesa prima del voto sulla questione di fiducia posta dal Governo, al rafforzamento dello statuto delle opposizioni e alla riduzione del numero delle Commissioni permanenti. Il secondo, che entrerebbe in vigore soltanto a partire dalla prossima legislatura, avente per oggetto la disciplina dei Gruppi e il transfughismo parlamentare. Lo stesso Presidente della Camera ha rilevato la necessità di intervenire sul rafforzamento della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, in base a una specifica proposta di modifica (<https://www.camera.it/leg19/1424?legislatura=19&tipo=II&numero=8>).

Bibliografia

- Astraldi R., Cosentino F., *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano, Storia – esposizione – raffronti – interpretazioni*, Carlo Colombo, Roma, 1950
- Bagehot W. (1867), *La costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995
- Bartolucci L., *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 5/2022
- Boaro T.E., *Aliquid novi? La proposta di modificazione al Regolamento della Camera dei Deputati del 24 gennaio 2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024
- Castaldi F., *Norme e usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2005
- Ciaurro G.F., *I regolamenti parlamentari nella fase dell'assemblearismo*, in Id., *Gli istituti della democrazia: scritti di diritto costituzionale e di sociologia della politica*, Giuffrè, Milano, 1973
- Ciaurro L., *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, LUISS University Press, Roma, 2009
- Cheli E., *Una riforma che rafforzi il Parlamento*, in *Il Mulino*, n. 3/2024
- Chinni D., *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2015
- Citino Y.M., *Il diritto parlamentare "sperimentale"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021
- Curreri S., *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, paper del 15 aprile 2020
- De Cesare C., *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni della Costituzione*, in Ead. (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne, Roma, 2011
- De Siervo U., *Relazione del Presidente Ugo De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010*, 11 febbraio 2011
- Di Capua A., *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, Roma, 2007
- Di Fazio D., *Limiti di tempo al diritto di parola: profili regolamentari e prassi*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1985
- Di Leone V., *L'inaugurazione dei lavori per il cd. "secondo binario". Premesse e prospettive per l'attuazione di una riforma organica del regolamento della Camera*,

in P. Caretti, M. Morisi, A. Cardone (a cura di), *Regolamenti parlamentari dopo la riforma di riduzione del numero dei Parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023

Di Porto V., *Il fattore tempo nei lavori parlamentari*, in *Appunti di cultura e di politica*, n. 6-7/1993

Di Porto V., Rossi E., *Ostruzionismo* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 10, UTET, Torino, 1995

Fabrizzi F., *A piccoli(ssimi) passi. La Camera approva il secondo pacchetto di modifiche al proprio Regolamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2024

Fiumicelli D., *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016

Gambale P., *Quale è la durata minima degli interventi a titolo personale in presenza di ostruzionismo parlamentare?*, in *Amministrazione in cammino*, 2005

Ghisalberti C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2002

Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2023

Ialongo L., *La Camera dei deputati fa marcia indietro sulla votazione degli ordini del giorno (di istruzione al Governo) nel caso in cui il presentatore ne abbia accettato l'accoglimento come raccomandazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024

Ibrido R., *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014

Ibrido R., *Prima "legge" del diritto parlamentare: l'adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, in *federalismi.it*, n. 1/2018

Ibrido R., *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2022

Inturri P., *Modifiche al Regolamento della Camera relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati*, in P. Caretti, M. Morisi, A. Cardone (a cura di), *Regolamenti parlamentari dopo la riforma di riduzione del numero dei Parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023

Lasorella G., *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2023

Lippolis V., *Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento*, in AA. VV., *Il Parlamento della Repubblica, Organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, n. 1/1987

Lippolis V., *Memoria depositata nell'audizione del 5 febbraio 2024 presso i Comitati riuniti per la legislazione, nell'ambito dell'«Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione»*

Longo E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017

Luciani M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016

Luciani M., *Il Parlamento: 1993-2003: atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di studi sul Parlamento della Facoltà di scienze politiche dell'Università Luiss: 20 ottobre 2003*, Senato della Repubblica, Roma, 2004

Lupo N., "Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014

Lupo N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2009

Lupo N., *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in A. D'Atena (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012

Lupo N., *I "tempi" della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*, 2010

Lupo N., *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018

Lupo N., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022

Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020

Lupo N., *Le riforme possibili dei regolamenti parlamentari*, in *Il Mulino*, n. 3/2024

Manzella A., *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020

Manzella A., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003

Manzella A., *La programmazione dei lavori in Parlamento nella VII legislatura*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1979

Martines T., Silvestri G., Decaro C., Lippolis V., Moretti R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011

Orlando V.E., *Il parlare in Parlamento*, Il Ponte, Firenze, 1951

Perna R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2010

Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008

Piciacchia P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Jovene, Napoli, 2017

Poggi A., *Premierato: il cambiamento per il Paese*, in *Il Mulino*, n. 3/2024

Rivosecchi G., *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002

Saccardi T., *L'evoluzione dei Regolamenti parlamentari nei recenti diversi percorsi di Camera e Senato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2024

Tanda A.P., *Diritto di parola e funzionalità dei lavori parlamentari*, in AA. VV., *Parlamento '81, funzioni, disfunzioni, regolamenti*, Edistudio, Roma, 1981

Tosi S., *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959

Traversa S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989

Tucciarelli C., *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, p. 167 e ss.

Tucciarelli C., *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2022

Ungari P., *La riforma dei regolamenti parlamentari. Eliminare l'opaco rituale del 'leggimento'; limitare ragionevolmente il tempo ed il numero degli interventi su singoli provvedimenti*, in *Parlamento Rivista di vita politica e parlamentare*, n. 1/1981.

Sitografia

<https://www.camera.it/>

<https://www.senato.it/>

<https://www.cortecostituzionale.it>