

## GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

### S O M M A R I O

Esame della richiesta del Presidente del Gruppo Fratelli d'Italia di integrazione della composizione della Giunta .....	3
Esame di una questione relativa alla disciplina delle componenti politiche del Gruppo misto ..	6
Comunicazioni del Presidente sulle riforme del Regolamento della Camera .....	9

*Mercoledì 22 maggio 2013. — Presidenza della Presidente Laura BOLDRINI.*

#### **La seduta comincia alle 17.10.**

Laura BOLDRINI, *Presidente*, dà anzitutto il benvenuto ai deputati Gitti, subentrato al collega Piepoli, e Leone, subentrato al deputato Baldelli, sottolineando in particolare il contributo che il collega Leone potrà portare al lavoro della Giunta, avendone fatto parte anche nella passata legislatura.

#### **Esame della richiesta del Presidente del Gruppo Fratelli d'Italia di integrazione della composizione della Giunta.**

Laura BOLDRINI, *Presidente*, informa che la Presidente del Gruppo Fratelli d'Italia, Giorgia Meloni, ha chiesto (con una lettera del 3 maggio, ed anche in Conferenza dei capigruppo lo scorso 15 maggio) di prevedere un'ulteriore integrazione della Giunta per assicurarvi la rappresentanza anche del suo Gruppo.

Nella scorsa riunione, previo parere della Giunta, era stata stabilita l'integrazione con tre deputati in rappresentanza, rispettivamente, dei Gruppi Lega Nord e Autonomie, Misto e Popolo della Libertà-Berlusconi Presidente, al fine di assicurare

la rappresentanza di tutti i Gruppi originari e di riequilibrare quella del Gruppo del Popolo della Libertà. Non era stata invece disposta l'integrazione a favore del Gruppo Fratelli d'Italia, che peraltro non ne aveva fatto richiesta in quella fase, in quanto la sua costituzione è stata autorizzata dopo la formazione della Giunta e la sua consistenza numerica risulta molto ridotta (nove deputati). Ricorda peraltro che la mancata rappresentanza in Giunta di un Gruppo autorizzato in deroga è conforme ad alcuni precedenti, verificatisi nella VII, IX, XIV e XV legislatura.

Chiede ai membri della Giunta di esprimere, come stabilito dal Regolamento, il loro orientamento sulla richiesta.

Elio VITO si dichiara favorevole alla richiesta del Gruppo Fratelli d'Italia, anche se ciò potrebbe comportare la necessità di un riequilibrio della composizione della Giunta e, conseguentemente, un ampliamento del numero dei suoi membri. Il suo parere favorevole dipende dal fatto che la Giunta si appresta ad una stagione di riforme: è dunque particolarmente opportuno che siano tenute presenti quelle esigenze di rappresentatività richiamate dal Regolamento alle quali ha fatto riferimento, nella sua lettera, la Presidente Meloni. E ciò anche se si tratta, come nel caso di specie, di un Gruppo in deroga.

Gianclaudio BRESSA rimanda a quanto aveva avuto modo di chiarire già nella precedente seduta, in relazione alla proposta di integrazione esaminata in quella sede: richiama nuovamente, quindi, più che i precedenti in cui non è stata disposta l'integrazione della Giunta con i rappresentanti di Gruppi in deroga o di Gruppi di consistenza numerica limitata, il caso della VIII legislatura, in cui si è proceduto ad un'integrazione della Giunta per consentirvi la rappresentanza di tutti i Gruppi, compresi quelli autorizzati, ma – al fine di garantire l'equilibrio complessivo fra i Gruppi – è stata disposta un'integrazione anche a favore di Gruppi già rappresentati.

È dunque favorevole ad integrare la Giunta con un deputato del Gruppo Fratelli d'Italia, ma a condizione che sia al contempo riequilibrata la rappresentanza del Gruppo del Partito democratico, la quale, diversamente, risulterebbe fortemente alterata rispetto agli altri Gruppi.

Gregorio GITTI rappresenta un'esigenza di attenzione e riflessione sul tema all'ordine del giorno. Non è pienamente favorevole alla richiesta che, se soddisfatta, porterebbe ad un numero di componenti della Giunta molto superiore a quello di dieci, previsto dall'articolo 16, comma 1, del Regolamento come ordinario.

Quanto alle richiamate esigenze di rispetto della proporzionalità, ritiene che si dovrebbe fare riferimento – più che ad una mera riproduzione del rapporto di forza fra Gruppi parlamentari, che dipende dal dato elettorale corretto dall'attribuzione del premio di maggioranza (peraltro oggetto di prossimo esame da parte della Corte costituzionale) – ad un'esigenza di proporzionalità sostanziale, pur se non prevista formalmente dal Regolamento, ossia ad una proporzionalità riferita al dato elettorale reale.

La questione è evidentemente complessa e richiede di essere affrontata con saggezza e riflessione: ne discende, a suo avviso, l'opportunità di rinviare la decisione.

Danilo TONINELLI si sofferma preliminarmente sulla circostanza che il Gruppo Fratelli d'Italia è stato autorizzato in deroga al requisito numerico minimo e che, in mancanza di autorizzazione, avrebbe potuto costituirsi in componente del Gruppo misto, nel cui ambito sarebbe stato peraltro la componente numericamente più consistente: tale condizione avrebbe verosimilmente permesso ad un suo deputato di far parte della Giunta, come di altri importanti organi della Camera. Peraltro, rispetto alla decisione di autorizzare il Gruppo di Fratelli d'Italia, va ricordato che nella XV legislatura, proprio in questa sede (16 maggio 2006), alcuni membri della Giunta si erano espressi contro un'interpretazione regolamentare che consentisse l'accoglimento delle richieste, all'epoca avanzate, di formare Gruppi in deroga.

Nel merito della questione posta, il suo Gruppo è contrario: l'accoglimento della richiesta, infatti, comporterebbe, in virtù di un parere della Giunta, uno stravolgimento sostanziale delle regole, anzitutto in termini di aumento rilevante del numero dei componenti della Giunta, peraltro già lievitato rispetto ai dieci indicati dal Regolamento a seguito di una precedente decisione. Richiama inoltre i precedenti, che vedono una chiara tendenza delle ultime legislature a non integrare la Giunta con rappresentanti di tutti i Gruppi in deroga autorizzati.

Pino PISICCHIO ritiene corretto fare riferimento ai precedenti che sono, assieme alle norme del Regolamento, una bussola che orienta le decisioni, ma senza trascurare neppure gli elementi di originalità che ogni legislatura pone e che possono indurre a discostarsene, purché nel rispetto del Regolamento.

Apprezzato l'andamento del dibattito, suggerisce una pausa di riflessione al fine di favorire un approfondimento della questione e, con esso, una decisione che sia la più condivisa possibile, tenendo conto della sua rilevanza anche in termini di funzionalità della Giunta e di rapporti di forza fra Gruppi e schieramenti.

Giancarlo GIORGETTI sottolinea come la decisione sulla richiesta di integrazione della Giunta si colleghi strettamente a quella, già assunta, in ordine all'autorizzazione alla costituzione del Gruppo in deroga, nel senso che, concessa quest'ultima, appare conseguenza inevitabile assicurare al Gruppo autorizzato la rappresentanza in Giunta. In questo senso, del resto, rimanda anche alla decisione presa poche settimane fa in ordine alla rappresentanza dello stesso Gruppo Fratelli d'Italia in Giunta per le autorizzazioni, in deroga ad un criterio di stretta proporzionalità. Non può neppure sottacere come l'autorizzazione alla costituzione del Gruppo in deroga abbia prodotto, nella Commissione di vigilanza Rai (caratterizzata dall'obbligo di rappresentanza di tutti i Gruppi), il sacrificio della rappresentanza numerica proprio della Lega Nord e Autonomie.

Quanto alla condizione posta dal collega Bressa, di integrare cioè anche la rappresentanza del Gruppo Partito democratico la ritiene inaccettabile perché presuppone, in via generale, la necessità di riconsiderare la composizione degli organi parlamentari di nomina presidenziale ad ogni modifica del numero di Gruppi costituiti.

In conclusione, è favorevole all'accoglimento della richiesta della Presidente Meloni, ma senza ulteriori adeguamenti della composizione della Giunta.

Gianclaudio BRESSA ritiene doverosa una precisazione in ordine al senso della sua richiesta, che non è stravagante né frutto di arroganza politica, ma conforme ad un precedente di riequilibrio complessivo della Giunta a seguito della sua integrazione con rappresentanti di Gruppi autorizzati in deroga: riequilibrio avvenuto in osservanza del disposto dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, che fa esplicito riferimento alle esigenze di proporzionalità; ed in proposito sottolinea che il criterio di proporzionalità conosciuto dal Regolamento è solo quello riferito ai rapporti numerici fra Gruppi parlamentari, e non altro.

Ora, posto che l'Ufficio di Presidenza della Camera ha già autorizzato la costituzione del Gruppo Fratelli d'Italia in deroga al requisito numerico, rileva che, nel momento in cui la Giunta si accinge ad avviare un importante, delicato e necessario percorso riformatore del Regolamento, sarebbe davvero stravagante discostarsi dai precedenti e dalle indicazioni che se ne possono ricavare, sacrificando così le esigenze politiche di massima rappresentanza ed al contempo di proporzionalità nella composizione della Giunta.

Gregorio GITTI rinnova l'invito ad una riflessione responsabile da parte dei Gruppi e a non insistere per decidere oggi, con quella che sarebbe una forzatura; diversamente sarebbe costretto a dare un parere contrario sulla richiesta, perché essa determinerebbe un'alterazione del criterio di proporzionalità a danno del Gruppo Scelta civica per l'Italia il quale, pur rappresentando il dieci per cento del consenso elettorale nel Paese, si troverebbe sottorappresentato in modo paradossale rispetto al Gruppo Fratelli d'Italia, che ha già beneficiato dell'autorizzazione in deroga.

Generoso MELILLA osserva che, in base all'articolo 16, comma 1, del Regolamento, la costituzione di un nuovo Gruppo richiede l'integrazione della Giunta per consentirne la rappresentanza. Anche il criterio di proporzionalità è richiamato dal Regolamento, ma solo « per quanto possibile »: ciò significa, a suo avviso, che il Presidente della Camera, in una decisione che è direttamente a lui rimessa, previo parere della Giunta, deve far leva soprattutto sul buon senso.

Ora, se è vero che su un piano formale deve essere assicurata la rappresentanza in Giunta di ciascun Gruppo, questo, specie se si determinassero le condizioni per un ampliamento considerevole dei suoi membri, potrebbe porre, sul piano sostanziale, problemi di proporzionalità della rappresentanza.

Ciò posto, va chiarito, a scanso di equivoci, che le riforme al Regolamento,

istruite dalla Giunta e da questa proposte all'Assemblea, sono in ogni caso deliberate da quest'ultima: non è quindi la Giunta a decidere definitivamente, ma l'Assemblea, il che ridimensiona – in fin dei conti – le preoccupazioni emerse nel dibattito in ordine alla necessità di assicurare il rispetto della proporzionalità nella Giunta per il Regolamento.

Condivide in conclusione la posizione del collega Giorgetti, essendo favorevole alla rappresentanza del Gruppo autorizzato in deroga, ma senza trascurare neppure la possibilità di approfondire ulteriormente la questione, rinviando la decisione.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, accoglie la proposta di rinviare la decisione alla prossima seduta della Giunta, per consentire una pausa di riflessione e di approfondimento.

#### **Esame di una questione relativa alla disciplina delle componenti politiche del Gruppo misto.**

Laura BOLDRINI, *Presidente*, ricorda di aver incaricato nella precedente riunione della Giunta il collega Giorgis di riferire su una questione interpretativa dell'articolo 14, comma 5, del Regolamento, postasi a seguito della richiesta, avanzata dai deputati Di Gioia, Di Lello, Locatelli e Pastorelli, di costituire una componente politica del Gruppo Misto. Per la prima volta, infatti, è stata avanzata la richiesta di costituzione di una componente in rappresentanza di un movimento politico che ha presentato soltanto una candidatura uninominale. I deputati richiedenti hanno trasmesso alla Giunta una memoria, che è stata affidata al relatore e distribuita ai componenti della Giunta.

Invita quindi il deputato Giorgis a prendere la parola per esporre alla Giunta l'esito del suo lavoro istruttorio.

Andrea GIORGIS, *relatore*, nel consegnare alla Presidenza una relazione scritta relativa alla questione in esame, ne riassume i termini nei quali essa si pone.

Punto di partenza è costituito dal dettato del comma 5 dell'articolo 14 laddove si riferisce (al secondo periodo) alla possibilità di costituire componenti politiche all'interno del Gruppo misto formate da almeno tre deputati che rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali.

Ripercorre la prassi in materia (di cui dà analiticamente conto nella relazione scritta, anche con riferimento alle sue ragioni), da riconoscersi certamente estensiva rispetto allo stretto dettato regolamentare: in base ad essa – fermo restando che non è necessario che i deputati richiedenti la componente siano stati eletti con il simbolo o in collegamento con la lista rappresentata – la riconoscibilità della formazione politica rappresentata si identifica con il fatto della effettiva presentazione di liste o di candidature alle elezioni politiche e il rapporto rappresentativo è generalmente dimostrato da formali dichiarazioni dei deputati interessati e dei rappresentanti del partito o movimento.

Rispetto alla prassi, il caso all'esame della Giunta si caratterizza per un elemento non rintracciabile in alcuna delle precedenti applicazioni – pure, come detto, estensive – della norma (che, ricorda, declina al plurale il requisito delle circoscrizioni e dei collegi di presentazione): e cioè che l'eventuale componente da autorizzare andrebbe a rappresentare un movimento politico che ha presentato solo una candidatura nell'unico collegio uninominale esistente sul territorio nazionale (circostanza mai verificatasi finora, anche se non mancano precedenti di componenti in rappresentanza di partiti o movimenti presentatisi alle elezioni in una sola circoscrizione). Sul piano elettorale questo significa che tale movimento avrebbe comunque potuto far eleggere un solo deputato.

Ciò lo induce a ritenere che alla richiesta in questione, nei termini in cui risulta attualmente formulata, non possa essere dato un seguito positivo, determinando il suo accoglimento un'ulteriore estensione della portata applicativa della norma regolamentare di cui all'articolo 14, comma 5, secondo periodo, finora sconosciuta alla prassi. Tale conclusione peraltro — prescindendo dalle concrete circostanze politiche che caratterizzano il caso specifico — non può, a suo avviso, ritenersi ostativa di una riconsiderazione della questione al ricorrere di diversi presupposti, che mutassero la situazione oggetto di valutazione.

Dall'analisi della questione specifica gli è parso che emerga una più generale opportunità di revisione della disciplina vigente, cui si potrebbe pervenire con un'interpretazione innovativa del Regolamento — per mezzo cioè di un parere della Giunta — ovvero, come forse gli appare preferibile, attraverso il percorso di modifica regolamentare. Nell'ambito di questa riflessione reputa comunque particolarmente qualificante, per dare piena effettività alla previsione regolamentare sul rapporto rappresentativo tra la componente del Gruppo misto e la forza politica sottostante, garantire (innovando la prassi vigente) che la denominazione della componente autorizzata ai sensi del comma 5, secondo periodo, contenga sempre (eventualmente anche non in modo esclusivo, ma comunque con priorità) il nome del soggetto politico rappresentato, circostanza questa che contribuirebbe a rendere più aderente all'originaria *ratio* della norma la relativa prassi applicativa.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, rileva che la relazione del collega Giorgis conclude nel senso che la richiesta avanzata, nei termini in cui è stata formulata, non può essere accolta, evidenziando anche la necessità che la denominazione delle componenti autorizzate contenga sempre il nome del soggetto politico rappresentato, al fine di far emergere con la massima

chiarezza il rapporto fra componenti e rispettivi movimenti o partiti di riferimento.

Antonio LEONE ringrazia il collega Giorgis per l'inappuntabile esposizione del tema in oggetto; nel convenire che effettivamente non si registrano precedenti di applicazione della norma analoghi a quello in discussione, reputa tuttavia che non si possa assolutamente trascurare che finora la prassi è stata comunque caratterizzata da un'evidente intenzione estensiva dell'applicazione della norma, denotandosi un evidente *favor* applicativo della stessa, come confermato anche dall'accoglimento, nelle precedenti legislature, di denominazioni delle componenti che non riportavano alcun legame con la lista che si intendeva rappresentare e che non erano nemmeno menzionate all'atto dell'annuncio della costituzione delle medesime componenti. Circostanza questa cui si è opportunamente innovato solo in questa legislatura. A ciò aggiungasi che nel caso di specie si fa riferimento anche ad una forza politica — quella di appartenenza dei deputati che hanno avanzato la richiesta — e cioè il PSI, che oltre a costituire una forza storica del sistema politico italiano, è comunque stata presente all'ultima tornata elettorale con autonome liste, sebbene solo al Senato e non anche alla Camera. Occorre dunque a suo avviso, con riferimento alla specifica richiesta, privilegiare un'ottica più complessiva per la valutazione della questione, che, nel salvaguardare le prassi esistenti, non trascuri tuttavia di considerare elementi di particolare meritevolezza, sottesi alla richiesta avanzata.

Quanto alla via per pervenire ad una modifica della disciplina, ritiene che il prospettato percorso di riforma che sembra prossimo a dischiudersi all'orizzonte della Giunta possa ricomprendere anche quest'aspetto.

Pino PISICCHIO, nel riconoscersi in larga misura nelle argomentazioni testé esposte dal collega Leone, nella sua veste di Presidente del Gruppo Misto non può

che porsi da un punto di vista di effettivo riconoscimento delle soggettività politiche esistenti all'interno del Gruppo medesimo. Prescindendo in questa sede, dunque, da considerazioni afferenti al sistema elettorale dal quale possono venire impulsi ad un processo di moltiplicazione delle soggettività politico-parlamentari, si dichiara a favore di un'interpretazione estensiva della norma nella quale fanno, a suo avviso, premio le ragioni, già indicate dal collega Leone, a favore della rappresentanza di una forza politica storica del panorama italiano e tuttora viva e vitale, come testimoniato dalla presenza alle elezioni politiche del Senato di sue liste autonome.

Alfredo D'ATTORRE, fermo restando l'apprezzamento per il rigore dell'analisi svolta dal relatore Giorgis, si dichiara anch'egli personalmente favorevole all'accoglimento di un'interpretazione di favore della norma che tenga nel dovuto conto gli elementi rilevanti del caso in questione, già evidenziati nel corso del dibattito: la forza politica di appartenenza dei deputati richiedenti, oltre ad essere storicamente inscritta nell'esperienza politica nazionale, è a tutt'oggi perfettamente identificabile nella sua autonomia; lo confermano le liste presentate al Senato, per quanto le particolarità del sistema elettorale di quel ramo del Parlamento, con le soglie di sbarramento ivi previste, non ne abbiano consentito l'elezione di propri rappresentanti.

Quanto alla Camera, dove il PSI non ha presentato proprie candidature, esso tuttavia figurava come soggetto politico autonomo nella coalizione di centro sinistra Italia bene comune.

Giancarlo GIORGETTI conviene integralmente con la posizione espressa dal collega Giorgis. Proprio in omaggio e per rispetto dell'importanza del ruolo storico del PSI, ritiene che non si possa oggi addivenire ad un'applicazione della norma che ne consenta il riconoscimento della soggettività parlamentare in forza di un legame di rappresentanza con un movi-

mento politico che, presentatosi nel solo collegio della Valle d'Aosta, ha riportato alle elezioni 145 voti.

La richiesta potrebbe essere accolta, invece, se riformulata con riferimento ad un'altra lista.

Andrea GIORGIS, *relatore*, reputa opportuno riprendere la parola al fine di rendere alcune precisazioni che sgombrino il campo da un equivoco che, a suo avviso, rischia di pregiudicare la serenità e la correttezza della discussione.

Si sono infatti accavallati due piani ben distinti di valutazione della questione, che invece è bene tenere nitidamente separati. Non è, infatti, in discussione né la rilevanza e il radicamento storico del PSI, né la sua autonomia, identità e azione politica nel presente. Ciò che qui è stato oggetto di esame è, invece, la dimensione applicativa di una disposizione regolamentare, da valutare con lo scrupolo e la serietà che l'esegesi del Regolamento esige, pena un contraccolpo alla credibilità della stessa istituzione parlamentare, che si fonda anche su operazioni rigorose di interpretazione delle norme che ne governano il funzionamento.

Nel caso di specie ha inteso dunque prospettare un'interpretazione che, nel valorizzare la funzione di rappresentanza della componente rispetto al soggetto politico sottostante, si colloca all'interno della gamma delle diverse interpretazioni estraibili da un testo, una delle quali l'interprete ha la possibilità di scegliere. Ciò che invece l'interprete non può fare è ricavare un'interpretazione che non sia tra quelle estraibili dal testo, collocandosi al di fuori di esso e superando il limite invalicabile costituito dalla disposizione regolamentare.

La specificazione da lui prospettata avrebbe dunque l'obiettivo di evitare per il futuro applicazioni controverse e l'insorgere di incresciosi contenziosi.

Gregorio GITTI ringrazia il collega Giorgis del quale condivide l'impostazione di fondo che ha inteso assumere nella valutazione della questione, evidenziatasi

con particolare nettezza nel suo secondo intervento. Si tratta di riaffermare in questa sede dunque un criterio di legittimità regolamentare da assumere come stella polare anche nel percorso di riforma regolamentare che si andrà prossimamente ad aprire.

Federica DIENI esprime particolare apprezzamento per l'approccio adottato dal relatore Giorgis, teso a valorizzare in special modo l'elemento della rappresentatività della componente politica. Ed è proprio questa dimensione della rappresentatività che non è da riconoscersi nel caso in questione, considerato che i deputati richiedenti sembrano rappresentare il PSI e non il Movimento Val d'Outa Nation, presentatosi, peraltro, in un unico collegio e con un riscontro elettorale assai esiguo. Conviene dunque sull'insussistenza dei requisiti necessari per l'accoglimento della richiesta.

Antonio LEONE ribadisce le considerazioni già esposte nel precedente intervento, tese ad evidenziare come la prassi sia stata, in ragione di molteplici fattori anche riconducibili all'assetto elettorale vigente, obiettivamente di assoluto favore nel senso del riconoscimento di componenti al ricorrere di minimi requisiti del tutto formali e grazie ai quali si è consentita la rappresentanza di forze politiche, ben lontane dalla consistenza che può certamente riconoscersi al PSI, ed al ricorrere dei quali sarebbe corretto ammettere la componente.

Ribadisce altresì l'auspicabilità di un intervento di riforma regolamentare che faccia obiettiva chiarezza per il futuro.

Danilo TONINELLI tiene a precisare che, a suo avviso, un criterio di rigorosa fedeltà al dettato regolamentare deve essere posto alla base di qualsiasi ulteriore richiesta che dovesse provenire dai medesimi deputati.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, alla luce delle risultanze emerse nel dibattito e del quadro regolamentare rappresentato, riba-

disce che la richiesta avanzata dai deputati Di Gioia, Di Lello, Locatelli, nei termini in cui è stata formulata, non può essere accolta, ferma restando la possibilità di un'ulteriore valutazione ove ne mutassero gli elementi che la connotano.

#### **Comunicazioni del Presidente sulle riforme del Regolamento della Camera.**

Laura BOLDRINI, *Presidente*, ricorda di aver rappresentato, già nella precedente riunione, la necessità – condivisa anche da altri membri della Giunta (Bressa e Vito) – di porre mano con urgenza ad una riforma del Regolamento, sia per adeguarne i contenuti, sia per rendere più chiare e comprensibili a tutti i cittadini le regole di funzionamento del Parlamento e, quindi, della dialettica democratica.

L'obiettivo da perseguire è quello di una piena valorizzazione del Parlamento e del suo ruolo, nell'ambito del sistema costituzionale e di un raccordo della sua azione con le esigenze della società civile.

Ritiene che a questo fine debba porsi mano ai seguenti aspetti.

I) Razionalizzare le procedure legislative, rendendole più trasparenti, spedite e comprensibili per l'opinione pubblica. A tal fine richiama alcuni elementi da considerare.

In primo luogo, occorre garantire un effettivo e tempestivo seguito parlamentare alle proposte di legge d'iniziativa popolare e dare risposte alle istanze dei cittadini. Troppe proposte sono infatti rimaste nei cassetti dei parlamentari e a riprova di ciò ritiene utile citare alcuni dati: nella XVI legislatura vi è stata una sola proposta di iniziativa popolare approvata dal Parlamento su 5303 proposte di legge complessivamente presentate alla Camera (di cui 20 di iniziativa popolare) e su 384 approvate (pari allo 0,003 per cento). Neppure i dati della XV legislatura appaiono confortanti: su 3444 progetti di legge presentati 112 sono stati approvati, ma nessuno di essi è costituito da una delle 16 proposte di iniziativa popolare presentate.

Ricorda anche come vi sia un ulteriore elemento da tenere in conto, avendo il Governo evidenziato in molteplici sedi, anche parlamentari, l'esigenza di disporre di procedure e tempi certi e rapidi di approvazione dei disegni di legge funzionali all'attuazione del suo programma, anche al fine di limitare il ricorso allo strumento del decreto-legge.

Pur trattandosi di una esigenza da valutare positivamente — specie dinanzi all'abuso registratosi nella decretazione d'urgenza — sottolinea al contempo che essa potrà essere soddisfatta pienamente ed in modo equilibrato solo qualora non determini uno schiacciamento del ruolo del Parlamento, ma ne salvaguardi invece le prerogative soprattutto in chiave di recupero del necessario rapporto di fiducia con i cittadini e l'opinione pubblica.

Il rilancio del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo passa poi anzitutto attraverso una rinnovata attenzione alla qualità delle leggi ed alla loro semplificazione per agevolare — anziché aggravare — la vita e il lavoro dei cittadini, delle famiglie e delle imprese.

A tale riguardo non può sfuggire come la complessità, l'oscurità e la farraginosità delle leggi costituisca oggi una vera emergenza democratica dal momento che — lungi dal risolversi in una questione solo tecnica — compromette la certezza del diritto e con essa il rapporto fra Istituzioni e società.

Negli ultimi anni il problema ha toccato il suo punto di massima gravità, specie a fronte di provvedimenti del Governo di enormi dimensioni e con contenuti eterogenei, spesso sottoposti ad un voto parlamentare in tempi rapidissimi e senza possibilità di un adeguato esame (a causa della questione di fiducia).

Su questo tema vi sono stati espliciti richiami da parte del Presidente della Repubblica. Si limita a citare alcune sue parole, che dichiara di sottoscrivere integralmente. Trattasi di un passaggio della lettera del 15 luglio 2009, quando il Capo dello Stato ha ricordato che i « provvedimenti eterogenei nei contenuti e frutto di un clima di concitazione e di vera e

propria congestione sfuggono alla comprensione dell'opinione pubblica e rendono sempre più difficile il rapporto fra il cittadino e la legge » e di un analogo significativo estratto del messaggio alle Camere del 31 marzo 2010 in cui viene rimarcato che « questo modo di legiferare si riflette negativamente sulla conoscibilità, sulla comprensibilità e sulla certezza del diritto ».

Considerazioni analoghe sono contenute nella relazione presentata dalla Presidente del Comitato per la legislazione nello scorcio finale della XVI legislatura (5 febbraio 2013), che denuncia la stratificazione e l'instabilità normativa, che pregiudicano la qualità della legislazione e la certezza del diritto e provocano « danni di non poco rilievo per i cittadini in generale e per gli operatori economici in modo particolare ».

Si tratta di dare concreta attuazione a principi che sono già presenti nel nostro Regolamento, ma che l'esperienza di questi ultimi anni, in particolare, ha dimostrato essere sostanzialmente disapplicati.

L'esperienza ha evidenziato che oramai la produzione legislativa del Parlamento dipende massicciamente dall'iniziativa del Governo (le leggi di iniziativa governativa hanno rappresentato l'88 per cento del totale delle leggi nella XV legislatura e il 76 per cento nella XVI). Il Governo è del resto titolare delle conoscenze tecniche necessarie a individuare la copertura finanziaria delle leggi ed a valutarne la compatibilità con i vincoli europei.

Si tratta di un dato di sistema sul quale occorre intervenire, ma del quale va anche tenuto conto: nel senso che bisogna allora considerare quale debba essere il contributo specifico del Parlamento nella attuale realtà del processo legislativo, perché quest'ultimo recuperi il suo carattere « democratico », venga cioè orientato alla produzione di buone leggi, formulate in modo comprensibile, agevoli da attuare, secondo un complessivo indirizzo di semplificazione normativa ed applicativa.

In quest'ottica, ciò che potrebbe consentire di soddisfare contestualmente l'esigenza di speditezza del procedimento le-

gislativo, prospettata dal Governo, e quella di recupero di un ruolo positivo del Parlamento è l'attribuzione alle Commissioni permanenti di un compito centrale. Esse infatti dovrebbero diventare la sede ordinaria di elaborazione dei testi legislativi e di esame degli emendamenti, assicurando un opportuno bilanciamento fra tempestività delle decisioni e qualità dell'approfondimento e dell'istruttoria.

Concentrare in Commissione la fase di definizione puntuale dei testi (su cui l'Assemblea dovrebbe poi esprimere valutazioni di sintesi) consentirebbe – in una sede che è insieme politica e tecnica – una effettiva interlocuzione con il Governo e con tutti gli altri soggetti coinvolti nella decisione legislativa, ivi comprese le istanze della società civile, in ordine al provvedimento da esaminare. Potrebbero poi valorizzarsi appieno gli apporti dati dalle altre Commissioni e dal Comitato per la legislazione. Si potrebbe infine porre mano alla valutazione degli emendamenti secondo schemi procedurali rigorosi quanto al rispetto delle norme regolamentari, ma non rigidi e, come tali, poco funzionali allo svolgimento di un positivo dibattito.

In funzione di tale obiettivo occorre dunque:

1) riorganizzare il procedimento legislativo, prevedendo tempi certi ma adeguati per ogni sua fase, sia in Commissione sia in Aula;

2) dare maggiore strutturazione al procedimento di esame dei testi nelle Commissioni, che dovrebbero avere in materia una competenza pressoché esclusiva, riservando all'Assemblea le valutazioni complessive e le votazioni di sintesi. A tal proposito, nel richiamare alla mente dei colleghi un episodio recentemente verificatosi in Aula, osserva come esso non faccia altro che testimoniare ulteriormente come attualmente il procedimento in Assemblea appaia, in pratica, una duplicazione di quello svolto in Commissione: in Aula infatti vengono riproposti generalmente gli stessi emendamenti presentati in Commissione; all'Aula addirittura vengono

talvolta rinviate decisioni tipiche della fase istruttoria. Inoltre il procedimento in Assemblea è caratterizzato da fasi oratorie molto lunghe e ripetitive, in quanto tali difficilmente comprensibili dall'opinione pubblica. Qualora, invece, si riuscisse a pervenire a quella diversa impostazione del procedimento cui ha inteso fare cenno, in futuro si potrebbero concentrare i dibattiti in Assemblea, limitando le votazioni a pochi emendamenti qualificati (come ad esempio i testi alternativi dei relatori di minoranza e gli emendamenti delle Commissioni Bilancio e Affari costituzionali).

3) Assicurare alle Commissioni spazi di tempo garantiti per le loro attività, rivedendo radicalmente l'attuale ripartizione dei tempi di lavoro fra Assemblea e Commissioni, che vede le Commissioni penalizzate, potendo queste riunirsi solo negli spazi marginali e residuali lasciati liberi dall'Assemblea, per lo più nei soli giorni centrali della settimana.

4) Pervenire all'integrale pubblicità dei lavori delle Commissioni – su mezzi come il canale televisivo satellitare e la web-tv – per ogni loro attività.

Riallacciandosi a tale ultimo aspetto, reputa altresì utile ricordare come quello della massima trasparenza e conoscibilità dell'attività parlamentare costituisca un tema che riguarda anche organi diversi, essendosi posto di recente, ad esempio, il problema dell'accessibilità dei verbali delle sedute della Giunta delle elezioni delle legislature passate. È suo auspicio che anche questo tema possa essere positivamente risolto.

II) Introdurre nuove forme di controllo parlamentare sull'operato del Governo più adeguate alla mutata realtà istituzionale, e dunque più efficaci e penetranti. In tale quadro si pone anche l'esigenza di rafforzare le procedure di informazione, soprattutto ad opera delle Commissioni.

In questo contesto si potrebbe rivedere in modo radicale gli attuali strumenti del sindacato ispettivo in chiave di una loro marcata semplificazione, in quanto i vari

strumenti oggi esistenti – interpellanze ordinarie, interpellanze urgenti, interrogazioni a risposta orale in Assemblea, interrogazioni a risposta orale in Commissione, interrogazioni a risposta immediata in Assemblea, interrogazioni a risposta immediata in Commissione, interrogazioni a risposta scritta – sono di fatto utilizzati in modo indistinto e non si dimostrano particolarmente efficaci.

Tutta la congerie degli attuali strumenti andrebbe perciò sfrondata e semplificata sul piano procedurale e in questo quadro si potrebbe prevedere di riservare all'Assemblea lo svolgimento dei soli atti che siano espressione di una posizione di Gruppo.

Potrebbe intervenire anche sull'istituto del *question time* per rivitalizzarlo, anche in un'ottica di immediatezza del dialogo con il Governo e di maggiore comprensibilità ed efficacia nei confronti dell'opinione pubblica.

Quanto alle informative urgenti (oggi previste solo in via di prassi), si potrebbe individuare una disciplina che consenta di stabilirne presupposti, sede di svolgimento (Commissioni o Assemblea) e procedura.

Si potrebbero prevedere anche forme di controllo che diano luogo ad un monitoraggio permanente sull'operato del Governo, passando dal controllo su singoli, specifici atti e comportamenti alla verifica sull'andamento complessivo di intere politiche di settore.

Trattasi di una prospettiva che può realizzarsi solo prevedendo un'adeguata strumentazione per le Commissioni, che vanno rafforzate (si potrebbe pensare al riguardo anche all'istituzione di Comitati ad hoc in ogni Commissione), ed i cui lavori devono svolgersi con le forme di pubblicità più ampie possibili.

In tale quadro si collocano comunque misure, quali:

l'ampliamento dei soggetti che è possibile audire in Commissione in modo formale, cioè con le forme massime di pubblicità. Nel ricordare come oggi le audizioni formali sono possibili solo per i ministri, i dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione, i vertici delle

Authorities, rileva, a titolo semplificativo, che si potrebbe prevedere l'audizione anche di rappresentanti di società a partecipazione pubblica, di associazioni rappresentative di interessi tutelati – come i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali –, nonché in generale degli esponenti di enti e organismi pubblici;

la necessaria audizione in seduta pubblica, attualmente non prevista, dei candidati a nomine governative, analogamente a quanto avviene nell'esperienza di altri paesi come gli Stati Uniti;

la definizione di nuovi strumenti per il controllo sulla finanza pubblica, anche in relazione all'attuazione della nuova disciplina costituzionale in materia di bilancio (articolo 81 della Costituzione).

Tutte queste attività, per essere più efficaci e spedite, dovrebbero essere svolte in stretto coordinamento fra le Commissioni della Camera e del Senato, prevedendo in particolare come ordinaria la modalità di riunione congiunta.

III) Rafforzare le garanzie per le opposizioni.

Ricorda che il Regolamento prevede che una quota degli argomenti da trattare o del tempo disponibile nell'ambito del calendario dei lavori vada garantita ai gruppi di opposizione. Si tratta di una quota che è normalmente pari al 20 per cento dei tempi o degli argomenti, salvo che la Conferenza dei capigruppo, con la maggioranza dei tre quarti, stabilisca diversamente.

Si tratta dunque di individuare procedure che assicurino, oltre all'iscrizione formale nel calendario, anche l'effettiva discussione degli argomenti indicati dalle opposizioni.

Tra le misure da ipotizzare vi è anche, per quanto riguarda l'esame in Commissione, l'esclusione della possibilità di modifiche al testo che non siano concordate con i presentatori e l'esclusione della possibilità di abbinare il testo con altre proposte di legge, favorendo invece l'esame del solo progetto dell'opposizione, al fine

di evitarne lo snaturamento. Per quanto riguarda l'Assemblea, si può ipotizzare la limitazione della possibilità di presentare strumenti volti ad impedire la discussione in Assemblea (ad esempio, questioni pregiudiziali di merito, questioni sospensive, richieste di rinvio).

Occorre inoltre prevedere che le minoranze possano chiedere ed ottenere lo svolgimento in Commissione di significative attività conoscitive e di controllo (tra quelle indicate precedentemente).

Precisa che ha inteso fornire tali spunti – peraltro già presenti nei propri precedenti interventi in materia – in vista dell'apertura del dibattito. Esprime l'auspicio che la Giunta pervenga rapidamente alla definizione di indirizzi per il successivo percorso di riforma, che si augura siano definiti quanto prima per riscrivere le regole del gioco. Si potrebbe così avviare tempestivamente l'*iter* per le modifiche regolamentari, con l'obiettivo di portare in Aula le conclusioni della Giunta entro l'estate.

Chiede quindi ai membri della Giunta di esprimere i rispettivi orientamenti sia sul merito delle varie questioni, sia sul metodo ritenuto più utile e funzionale ai successivi lavori.

Antonio LEONE, nel ringraziare la Presidente per la relazione svolta, che reputa ampia ed esaustiva, ricorda che già nella passata legislatura la Giunta aveva avviato un lavoro istruttorio al fine di pervenire ad una riforma complessiva del Regolamento – necessaria soprattutto per adeguare le procedure parlamentari ai tempi nei quali oggi operiamo – e quanto più possibile condivisa.

In tale contesto, l'esame istruttorio della Giunta non si dovrà limitare al solo procedimento legislativo – in relazione al quale si potranno considerare anche, ma non solo, gli indirizzi formulati dal Governo – ma dovrà investire i più complessivi aspetti della normativa regolamentare che la prassi ha dimostrato meritevoli di un qualche aggiornamento, anche tenendo conto del più ampio intervento riformatore della Parte II della Costituzione.

Ritiene che la tempistica prospettata dalla Presidente sia adeguata a tale opera e reputa a tal fine opportuno che tutti i Gruppi indichino quanto prima i propri orientamenti, presentando specifiche proposte di modifica al Regolamento.

Conclusivamente, ribadisce la ferma volontà del Gruppo cui appartiene di porre mano alle riforme del Regolamento, certo che le future scelte saranno oggetto della massima condivisione da parte della Giunta.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, sottolinea che obiettivo della discussione è quello di individuare indirizzi di riforma condivisi, lasciando poi ai Gruppi la presentazione di testi normativi.

Gianclaudio BRESSA, nel condividere gli indirizzi formulati dalla Presidente, ricorda come buona parte degli aspetti evidenziati nella relazione fossero oggetto di una complessiva proposta di modifica al Regolamento presentata dal suo Gruppo nella passata legislatura. In particolare, ritiene anch'egli fermamente che la riforma del procedimento legislativo debba passare per l'assegnazione di un ruolo centrale alle Commissioni permanenti e dunque per una più efficace organizzazione del lavoro e dell'attività emendativa presso tali organi; dissente invece con la Presidente laddove ha ritenuto che l'emergenza democratica risieda nell'oscurità delle leggi e nella scarsa attenzione data dal Parlamento alle proposte di legge di iniziativa popolare. A suo avviso, entrambi gli aspetti costituiscono certamente un demerito per il Parlamento e ne attestano la scarsa serietà, ma la vera emergenza democratica risiede a suo avviso nella configurazione che il procedimento legislativo ha assunto nella prassi applicativa e nel rapporto tra Parlamento e Governo. La concentrazione dell'iniziativa legislativa in capo al Governo, il ricorso massiccio alla decretazione d'urgenza e la prassi dei maxi emendamenti fiduciari, rappresentano infatti la fine del ruolo e dell'autonomia del Parlamento.

Conclusivamente, ritiene anch'egli che i Gruppi presenti in Giunta debbano farsi

carico di presentare proprie proposte di modifica regolamentare di cui la Giunta potrebbe concludere l'esame prima dell'estate in modo da consentirne la discussione in Assemblea alla ripresa dei lavori.

Generoso MELILLA condivide pienamente gli indirizzi formulati dalla Presidente sia sul piano del metodo che del merito, apprezzando in particolare l'obiettivo di restituire al Parlamento la centralità che gli compete nell'assetto istituzionale. Quanto al metodo di lavoro prospettato dalla Presidente, ritiene anch'egli che, attraverso il dibattito, si debba rapidamente pervenire alla massima condivisione in Giunta delle proposte di riforma; quanto ai profili di merito, invece, reputa anch'egli improcrastinabile una riforma del procedimento legislativo volta a riequilibrare i rapporti tra Governo e Parlamento, nonché una riforma delle procedure di esame delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Gregorio GITTI reputa anch'egli pienamente condivisibile il contenuto delle proposte formulate dalla Presidente, così come il metodo di lavoro suggerito. Ritiene che tale iniziativa debba essere inquadrata nell'ambito del complessivo disegno riformatore di cui le Camere sono in procinto di avviare l'esame e che, in tale contesto, la riforma dei Regolamenti parlamentari rappresenti una sorta di attestazione della centralità del Parlamento ed una conferma dell'opportunità che non si abbandoni la forma di governo parlamentare.

Anche a suo avviso, di fondamentale importanza risulta il rafforzamento del ruolo delle Commissioni permanenti, la ridefinizione dello statuto delle opposizioni, la riforma del procedimento di esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, nonché la riforma degli strumenti di sindacato ispettivo e la disciplina delle informative urgenti del Governo.

Da ultimo, sottolinea la necessità che si ponga mano al quadro normativo vigente in tema di autorità amministrative indipendenti, procedendo, sia sul versante legislativo, mediante l'introduzione di criteri

omogenei di nomina dei componenti di tutte le autorità, sia sul versante dei Regolamenti parlamentari, prevedendo l'audizione dei soggetti nominandi da parte delle Commissioni di settore e l'espressione, da parte di queste ultime, di pareri obbligatori ma non vincolanti dei quali i soggetti detentori del potere di nomina dei vertici delle autorità dovrebbero tenere conto. Tale attività consentirebbe infatti una migliore selezione dei membri delle autorità, nonché un più efficace monitoraggio sulla loro attività da parte degli organi parlamentari.

Danilo TONINELLI condivide la necessità che si intervenga su molti degli istituti menzionati dalla Presidente e, in particolare, concorda sui passaggi relativi alle forme di pubblicità dei lavori al fine di rendere maggiormente trasparente l'attività parlamentare, agli strumenti del controllo e soprattutto alla necessaria centralità del Parlamento. Conviene anche sull'esigenza di conferire una maggiore centralità alle Commissioni permanenti, superando l'attuale articolazione del procedimento legislativo che vede una sostanziale duplicazione di lavoro nelle Commissioni e in Assemblea. Metodologicamente, suggerisce che si costituiscano quanto prima gruppi di lavoro o comitati in seno alla Giunta.

In termini più generali, deve sottolineare peraltro la bontà dell'attuale impianto regolamentare e il buon bilanciamento che esso realizza tra poteri del Governo nel procedimento legislativo e centralità del Parlamento. A suo avviso, infatti, lo sbilanciamento nei rapporti tra Parlamento e Governo in favore di quest'ultimo cui si è assistito nelle passate legislature è dipeso non tanto dall'inadeguatezza delle norme regolamentari, quanto dai contrasti interni alle forze politiche rappresentate in Parlamento che hanno finito per investire il Governo di poteri eccessivi nel procedimento legislativo.

In proposito, ritiene che sia fondamentale garantire sempre la corretta ed effet-

tiva applicazione delle norme, a tal fine ipotizzando anche la competenza di un organo di garanzia.

Donata LENZI, pur consapevole del rischio di essere una voce fuori dal coro, invita i colleghi a guardare con franchezza e senza infingimenti la complessità delle questioni, sia sul piano del metodo che del merito, che si pongono.

Quanto al primo aspetto, evidenzia la ristrettezza dei termini indicati dalla Presidente che non consentono a suo avviso di portare ragionevolmente a compimento un processo di riforma tanto ambizioso in così poco tempo. Meglio sarebbe, dunque, procedere per singoli temi, iniziando ad esempio con le riforme del procedimento legislativo per poi procedere alla riforma del controllo, o viceversa, al fine così di portare a termine almeno uno degli interventi riformatori.

Nel merito, dissente poi su alcuni aspetti. In primo luogo, ritiene che l'esclusione della possibilità di modificare il testo di progetti di legge in quota opposizione – salvo che tali modifiche siano concordate con i presentatori, come prospettato dalla Presidente – di fatto finirebbe per ledere piuttosto che per tutelare i diritti delle opposizioni: in assenza del confronto e della mediazione, tali progetti sarebbero infatti presumibilmente sistematicamente destinati ad essere respinti. Quanto poi alla disciplina delle audizioni in Commissione, ritiene certamente condivisibile l'ipotesi di ampliare il novero dei soggetti che è possibile audire in via formale, introducendo tuttavia dei temperamenti che impediscano alle opposizioni di ricorrere alle audizioni per finalità dilatorie.

Qualche perplessità esprime altresì sulla proposta della Presidente di limitare le votazioni in Assemblea a pochi emendamenti qualificati, che finirebbe, di fatto, per comprimere l'iniziativa dei singoli de-

putati, privandoli della possibilità di intervenire sui provvedimenti che non siano all'esame della Commissione cui appartengono. Ove si accedesse all'impostazione della Presidente, peraltro, a suo avviso, si dovrebbe tenere altresì conto del fatto che non tutte le Commissioni hanno lo stesso ruolo e lo stesso peso: dovrebbe infatti riconoscersi un peso diverso agli emendamenti presentati dalle Commissioni Bilancio, Affari costituzionali e Politiche dell'Unione europea.

Conclusivamente, ritiene che, al fine di condurre seriamente la discussione e di pervenire ad un risultato finale, sarebbe necessario affrontare in via preliminare le questioni più controverse, onde indirizzare al meglio la successiva discussione.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, precisa come sua intenzione non fosse quella di fornire soluzioni nel merito ma solo quella di sensibilizzare i componenti della Giunta sul tema delle riforme regolamentari, fermo restando che le singole proposte dovranno essere indicate dai Gruppi.

Quanto alla tempistica, fermo restando l'obiettivo di pervenire ad un testo che sia pregevole in termini qualitativi, ritiene opportuno che la Giunta si ponga delle scadenze proprio al fine di dare concretezza al proprio lavoro. Al riguardo, ritiene che la Giunta possa riaggiornarsi a giovedì 30 maggio al fine di completare il dibattito con l'individuazione di contenuti. Dovranno poi pervenire le proposte di modifica da parte dei Gruppi, rispetto alle quali dovremo stabilire come arrivare ad una sintesi in modo condiviso, eventualmente attraverso la nomina di un relatore o di un comitato ristretto. È certa che tutti i membri della Giunta sapranno offrire il loro contributo ed in particolare quanti hanno una esperienza di più lungo corso.

**La seduta termina alle 18.55.**