

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

S O M M A R I O

Comunicazioni della Presidente su una questione interpretativa relativa all'articolo 119, comma 4, del Regolamento	3
--	---

Giovedì 5 dicembre 2013. — Presidenza della Presidente Laura BOLDRINI.

La seduta comincia alle 9.15.

Comunicazioni della Presidente su una questione interpretativa relativa all'articolo 119, comma 4, del Regolamento.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, ricorda che l'articolo 119, comma 4, del Regolamento prevede che, durante la sessione di bilancio, è sospesa ogni deliberazione dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, ma possono essere adottate le deliberazioni relative, tra l'altro, ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione e attuazione di atti normativi dell'Unione europea, anche se onerosi, « quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari ».

Nella seduta di ieri, durante l'esame in Aula del disegno di legge di ratifica dell'Accordo sulla Trans Adriatic Pipeline – provvedimento oneroso – è stata sollevata nuovamente la questione dell'impossibilità

di esaminarlo in sessione di bilancio, in quanto dalla sua mancata tempestiva approvazione non deriverebbe inadempimento di obblighi internazionali. La Presidenza ha ribadito l'interpretazione, già espressa in sede di Conferenza dei Capi-gruppo, secondo cui la valutazione dell'eventuale inadempimento compete alla responsabilità del Governo nell'esercizio delle sue prerogative in materia di politica estera e che non compete alla Presidenza sindacare tale valutazione. Né la norma fa riferimento ad un particolare tipo di responsabilità o individua il tipo di conseguenze che ne discendono. Ciò significa che l'iscrizione in calendario – una volta acquisita dal Governo la relativa dichiarazione in Conferenza dei capigruppo, peraltro confermata anche durante i lavori in sede referente nella Commissione Esteri (seduta del 27 novembre 2013) – è avvenuta nel pieno rispetto delle procedure previste dal Regolamento in tema di sessione di bilancio.

Naturalmente la comunicazione con cui il Governo attesta la sussistenza del presupposto richiamato dall'articolo 119, comma 4, non è politicamente insindacabile, perché di essa l'Esecutivo si assume la piena responsabilità politica nei confronti della Camera; responsabilità che può essere fatta valere in Parlamento nelle forme e con gli strumenti stabiliti dal Regola-

mento (anzitutto la mozione di sfiducia e gli atti di controllo). Né potrebbe essere diversamente, essendo il nostro un sistema parlamentare, in cui il Governo è legato da un rapporto di fiducia con il Parlamento.

Ciò posto comunque, poiché i Gruppi SEL e MoVimento 5 Stelle hanno richiesto la convocazione della Giunta su questo punto e poiché in sede di Conferenza dei Capigruppo si sono associati alla richiesta anche altri Gruppi, la Presidenza ha convocato la riunione al fine di pervenire rapidamente ad un opportuno chiarimento definitivo. Del resto, la norma in esame non è mai stata oggetto, in passato, di uno specifico esame in Giunta al fine di delimitarne ambito e modalità applicativi.

Prima di aprire il dibattito, segnala che, sulla base dell'articolo 119, comma 4, sono stati in passato esaminati dall'Assemblea durante la sessione di bilancio numerosi disegni di legge di ratifica onerosi. Inoltre, a riprova del fatto che spetta al Governo chiarire se ricorrano i presupposti richiamati, deve farsi riferimento anche alla consolidata, univoca prassi in materia di poteri delle Camere nel periodo successivo al loro scioglimento. Tale prassi, infatti, che consente di esaminare soltanto « i progetti di legge connessi ad adempimenti costituzionalmente dovuti ovvero urgenti e indifferibili », subordina la possibilità di esaminare i progetti di legge di ratifica di trattati internazionali e gli atti di recepimento di norme comunitarie al medesimo presupposto indicato dall'articolo 119, comma 4. Come chiarito, tra l'altro, nella seduta del 14 febbraio 2006, tra i provvedimenti esaminabili sono inclusi « i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e il disegno di legge comunitaria, quando – secondo quanto riportato dal Governo – dalla loro mancata tempestiva approvazione possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari » (e ulteriore conferma di questa interpretazione si ha nei precedenti del 14 marzo 2001 e 15 febbraio 2006 in Assemblea e in quello della Commissione XIV del 12 febbraio 2008).

Osserva che si tratta di precedenti molto significativi anche considerando che, nel caso delle Camere sciolte, i loro poteri legislativi sono attenuati in ragione del fatto che il Parlamento non è più nella pienezza dei suoi poteri, mentre nel caso della sessione di bilancio non vi è un limite costituzionale all'approvazione di provvedimenti onerosi, ma una forma di autolimitazione prevista dal Regolamento.

Le considerazioni svolte ed i precedenti richiamati confermano dunque che è rimessa al Governo la valutazione dell'esistenza o meno del presupposto, previsto dall'articolo 119, comma 4, del Regolamento, della possibile responsabilità dello Stato dalla mancata tempestiva approvazione dei disegni di legge di ratifica. Chiede comunque ai membri della Giunta di esprimersi.

Pino PISICCHIO ritiene che la chiarezza dell'articolo 119, comma 4, non richieda particolari sforzi interpretativi e che non vi sia dubbio in ordine al fatto che spetti al Governo precisare la sussistenza dei presupposti indicati dalla norma.

Anche per Gianni MELILLA la norma è chiara ed è condivisibile la ricostruzione fornita dalla Presidente. Piuttosto, gli preme aggiungere che l'esercizio di una legittima opposizione al merito di un provvedimento ha un limite invalicabile, dato dal funzionamento delle Istituzioni, che non può essere sacrificato per una posizione politica di merito.

Antonio LEONE condivide le considerazioni svolte dalla Presidente, cui non ha molto da aggiungere. L'accertamento dei presupposti indicati dall'articolo 119, comma 4, del Regolamento non può che spettare al Governo. A chi, se no? Non certo ai singoli deputati o ai Gruppi, come pure il Presidente Villarosa ha lasciato intendere ieri in Aula. In che modo poi potrebbe accertarli la Camera, se non attraverso il Ministro degli Affari esteri? La questione dunque, a suo avviso, è assolutamente nitida: il Regolamento è

stato rispettato e il procedimento di esame della ratifica sul TAP può tranquillamente proseguire.

Danilo TONINELLI ringrazia anzitutto la Presidente per aver acceduto alla richiesta di convocare la Giunta. Quel che non comprende è come mai, una volta accolta la richiesta, la Presidenza non ne abbia tenuto conto in sede di formazione dell'ordine del giorno della seduta di oggi dell'Assemblea, dal momento che esso prevede, dalle 10, proprio il seguito della discussione del disegno di legge di ratifica che ha originato la questione interpretativa e della legittimità della cui prosecuzione si deve in questa sede discutere. Il relativo *iter* avrebbe dovuto, a suo avviso, essere sospeso.

Dopo che Laura BOLDRINI, *Presidente*, ha precisato che l'ordine del giorno della seduta dell'Assemblea è stato formato sulla base del calendario dei lavori vigente e che esso non pregiudica evidentemente gli effetti delle determinazioni della Giunta per il Regolamento, Danilo TONINELLI contesta che possa rimettersi al Governo l'indicazione se dalla mancata approvazione di un disegno di legge di ratifica discende responsabilità dello Stato. I termini degli accordi internazionali non sono in sé vincolanti, ma possono essere rinegoziati; eventuali obblighi, a suo avviso, sono configurabili solo dopo l'approvazione del disegno di legge di ratifica. Da ciò discende che le dichiarazioni del Ministro Franceschini in Aula non hanno alcun fondamento – come è stato del resto confermato al Presidente Villarosa anche da fonti del Ministero degli Esteri – e che la trattazione del provvedimento in questione, pur potendo essere inserito nella programmazione dei lavori dell'Assemblea, dovrebbe essere sospeso durante la sessione di bilancio, ai sensi dell'articolo 119, comma 4, del Regolamento, trattandosi di provvedimento oneroso.

Gianclaudio BRESSA non concorda assolutamente con le affermazioni da ultimo fatte dal collega Toninelli, che prefigurano

un'interpretazione dell'articolo 119, comma 4, del Regolamento tale da renderlo inapplicabile: se infatti le obbligazioni – e conseguentemente le responsabilità – a carico dello Stato sorgessero solo una volta approvata la legge di ratifica e fossero in ogni caso da escludere prima, cioè durante l'iter parlamentare, i presupposti indicati dalla disposizione regolamentare non ricorrerebbero mai, per definizione.

Insiste poi sul fatto che il Regolamento non fa riferimento alle sole responsabilità patrimoniali, che non esauriscono dunque le forme di responsabilità internazionale cui lo Stato potrebbe andare incontro non rispettando gli accordi presi e minando così la propria credibilità: gli pare francamente strano che, secondo quanto affermato dal collega Toninelli, fonti interne al Ministero degli Affari esteri possano aver confortato interpretazioni diverse.

Ritiene che un supporto all'interpretazione regolamentare consolidata, sostenuta dalla Presidente, che rimette al Governo il compito di precisare se sussistano i presupposti indicati dall'articolo 119, comma 4, per consentire l'esame, durante la sessione di bilancio, dei disegni di legge di ratifica onerosi, derivi anche dal fatto che essa finora – in tanti anni di applicazione della norma – non sia mai stata posta in dubbio. Del resto, anche a voler accedere ad una diversa ipotesi interpretativa, chi altri potrebbe disporre delle informazioni necessarie per verificare la sussistenza di quei presupposti? Forse la Commissione Esteri? Ma come farebbe questa, senza sentire a sua volta il Ministro degli Affari esteri?

In conclusione, la questione sottoposta alla Giunta non presenta, a suo avviso, alcun margine di dubbio.

Andrea GIORGIS ritiene che l'intervento del collega Bressa abbia definito con nettezza ed esaustività i termini nei quali va inquadrata la questione: la nozione di responsabilità cui fa riferimento la norma regolamentare non può essere, infatti, restrittivamente intesa in senso esclusivamente patrimoniale, essendo la responsa-

bilità dello Stato nella sfera delle relazioni internazionali una responsabilità che include diversi profili quali la tutela dell'affidamento e la credibilità nei rapporti con gli altri Stati, rispetto ai quali il Governo gioca un ruolo decisivo.

Federica DIENI ritiene che la convocazione odierna della Giunta debba essere finalizzata a verificare se sussistano i presupposti richiesti dalla norma regolamentare per procedere alla deliberazione sul disegno di legge di ratifica in questione in deroga al principio della sospensione delle attività previsto dal comma 4 dell'articolo 119 durante la sessione di bilancio. Osserva come il trattato in discussione sia da lungo tempo in attesa di ratifica, senza che siano state finora invocate responsabilità internazionali; del resto vi sono numerosi trattati e anche direttive dell'Unione europea, la cui recezione e attuazione pende da lungo tempo, senza che ciò dia luogo a responsabilità internazionali.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, tiene a ribadire che la valutazione circa la sussistenza di responsabilità dello Stato italiano non può che competere, come dimostrano ampiamente i precedenti, al Governo e che qui non è, peraltro, in discussione il merito del trattato. Alla Giunta spetta solo fornire un parere in ordine alla corretta interpretazione dell'articolo 119, comma 4, del Regolamento, ferma restando la piena responsabilità politica del Governo per le valutazioni che ad esso competono e che siano da esso operate.

Giancarlo GIORGETTI, nell'affrontare la questione oggi all'esame della Giunta, personalmente non può esimersi dal valutarla sulla base della sua esperienza di presidente della Commissione bilancio e quindi non può spogliarsi della sensibilità maturata in materia di procedure per l'approvazione dei documenti di finanza pubblica. Per questo motivo, a suo avviso, per un inquadramento corretto del problema occorre partire dalla prima parte della norma di cui al comma 4 dell'articolo 119, laddove si pone l'obbligo per la

Camera di sospendere l'attività deliberativa su progetti di legge onerosi in pendenza della sessione di bilancio. È ovvio che questa prescrizione si giustifica a presidio della correttezza e della coerenza dei contenuti dei documenti di bilancio e che tale obbligo di sospensione legislativa non trova applicazione per l'esame di quei provvedimenti – a cominciare dai disegni di legge di conversione dei decreti-legge – i cui effetti finanziari sono già in qualche modo introiettati nei documenti contabili; ciò vale anche per i disegni di legge di ratifica, rispetto ai quali, il penultimo periodo del comma 4 dell'articolo 119 chiama quindi in causa la necessità di valutare quali siano quei trattati dalla cui mancata tempestiva attuazione possono derivare conseguenze economiche pregiudizievoli degli equilibri di bilancio. Conviene quindi sul fatto che, secondo l'attuale norma, spetti necessariamente al Governo operare la valutazione richiesta, ma ritiene che questo tipo di valutazione non può che avere come riferimento dati di natura economico-contabile, e cioè gli effetti che la mancata tempestiva ratifica può provocare sul bilancio dello Stato in corso di approvazione. Al riguardo invita la Giunta a valutare l'opportunità di una riformulazione del citato comma 4, che allo stato affida certamente al Governo un apprezzamento largamente discrezionale circa le responsabilità che possono derivare dalla mancata tempestiva ratifica di un trattato, senza tuttavia prevedere un preciso dato tecnico-contabile cui agganciarlo.

Danilo TONINELLI ritiene che con il suo intervento il collega Giorgetti sia andato al cuore del problema e cioè al problema delle conseguenze di ordine finanziario che deriverebbero dalla mancata tempestiva ratifica del trattato: al momento, infatti, il Governo ha solo paventato questo tipo di conseguenze, senza tuttavia fornire spiegazioni esaustive al riguardo. Sarebbe quindi necessario, a suo avviso, chiamare il Governo a dare un chiarimento definitivo e completo su questa tematica, senza il quale il permanere

dell'iscrizione in calendario del provvedimento troverà nel Gruppo cui appartiene una totale contrarietà ed opposizione, che potrà manifestarsi in forme che egli stesso al momento non conosce e non è in grado di prevedere.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, si chiede se i toni e le affermazioni testè usati dal collega Toninelli abbiano una valenza minatoria: ove così fosse essa si accompagnerebbe alla lettera che ha appena ricevuto – e della quale dà lettura alla Giunta – con la quale il Vicepresidente vicario del Gruppo MoVimento 5 Stelle Villarosa si rivolge alla Presidenza con toni offensivi e con un contenuto manipolativo della verità, in ordine al presunto diniego che la Presidenza avrebbe opposto, in un colloquio telefonico avvenuto stamattina, ad una richiesta di immediata convocazione della Conferenza dei Presidenti di Gruppo per discutere delle conseguenze derivanti dalla pronuncia di ieri della Corte costituzionale relativamente alla legge elettorale in vigore. Il ripristino della verità impone alla Presidenza di contraddire il contenuto di quanto affermato dal collega Villarosa, non essendoci stato alcun rigetto della richiesta di convocazione della Capigruppo, ma semplicemente un invito ad una più precisa argomentazione della richiesta avanzata e ad una consultazione dei Gruppi nonché la considerazione che non era possibile istantaneamente darvi seguito in relazione al fatto che stava per avere inizio la riunione della Giunta per il Regolamento, convocata anch'essa su richiesta principale del MoVimento 5 Stelle, e l'Assemblea era convocata per le ore 10.

Alfredo D'ATTORRE invita il collega Toninelli ad informarsi su quali iniziative il Gruppo cui appartiene intenda assumere, giudicando molto sconcertante quanto da lui affermato.

Danilo TONINELLI non reputa oltraggiosi i contenuti e i toni della lettera del collega Villarosa, né è in grado di replicare alle eccezioni sulla verità del contenuto di una conversazione telefonica alla quale

non ha partecipato. Invita peraltro la Presidenza a valutare la richiesta del rappresentante del MoVimento 5 Stelle, evidentemente relativa ad una questione di grandissima importanza.

Quanto alla discussione del disegno di legge di ratifica in esame, contesta la correttezza della sua iscrizione all'ordine del giorno della seduta odierna dell'Assemblea. Essendo, infatti, ancora da risolvere la questione dell'interpretazione dell'articolo 119, comma 4, rimessa alla Giunta, il suddetto disegno di legge non può, a suo avviso, essere inserito all'ordine del giorno dell'Aula fino a quando la Giunta non abbia dato risposta al quesito interpretativo insorto. Quanto alla richiesta di informazioni sulle iniziative che il suo Gruppo intende assumere nel prosieguo della discussione del provvedimento, ribadisce di non essere il soggetto giusto al quale rivolgere la richiesta, che va correttamente indirizzata al Capogruppo.

Gianclaudio BRESSA non ritiene che nell'interpretazione della norma di cui all'articolo 119, comma 4, sussistano dei reali margini di dubbio; dissentendo quindi dall'impostazione del collega Giorggetti, reputa, infatti, che le responsabilità internazionali previste per il caso di mancata tempestiva ratifica non debbano essere solo di natura patrimoniale, ma che possano essere anche di diversa natura e non per questo meno pregiudizievoli per lo Stato italiano. Ove si obietti sulla fondatezza di questa valutazione operata dal Governo, ci sono altri strumenti per contestarla, a cominciare dallo strumento della mozione di sfiducia. Da un punto di vista regolamentare ribadisce di non ravvisare invece alcun dubbio interpretativo, come peraltro confermato dalla costante prassi, richiamata dalla Presidenza, relativa ai poteri delle Camere in regime di *prorogatio*.

Giudica infine quanto mai grave e preoccupante l'atteggiamento manifestato dai rappresentanti del Gruppo MoVimento 5 Stelle, che prospettano reazioni non preventivabili qualora la Giunta non acceda all'interpretazione da loro giudicata

corretta: è evidente come questo tipo di atteggiamento sia potenzialmente idoneo a minare qualsiasi possibilità di confronto democratico, delegittimando completamente lo stesso sistema parlamentare.

Marina SERENI, *Vicepresidente della Camera*, si associa alle considerazioni del collega Bressa, che ha parzialmente anticipato l'ordine di argomentazioni che intende svolgere.

La riunione della Giunta odierna si è svolta su sollecitazione di alcuni Gruppi parlamentari, laddove altri non ritenevano che ci fosse, per così dire, nemmeno materia del contendere; ciò premesso, non bisogna dimenticare che la Giunta per il Regolamento è organo consultivo e ausiliario del Presidente della Camera nelle sue funzioni di interpretazioni del Regolamento, e che da essa possono venire certamente suggerimenti, spunti, proposte di cui la Presidenza si avvale rispetto all'interpretazione del Regolamento. Ora, in ordine alla discussione odierna, è di tutta evidenza che l'interpretazione offerta dalla Presidenza esce corroborata dall'orientamento espresso dalla maggioranza della Giunta, che va nella stessa direzione; non può esservi dunque alcun dubbio sulla correttezza regolamentare dell'inserimento nel calendario dell'Aula e della relativa iscrizione all'ordine del giorno della seduta odierna della discussione del provvedimento in questione. Se quindi all'esito dell'approfondimento in Giunta — che per certi versi, ribadisce, poteva essere considerato anche non strettamente necessario in quanto non fondato su un consistente dubbio interpretativo — si ribadisce la medesima opzione interpretativa, non si può arrivare a contestare e ripudiare quell'interpretazione solo perché non è quella auspicata: è evidente che se non si accettano gli esiti degli organi preposti all'interpretazione del Regolamento solo perché sgraditi alla parte politica cui si appartiene si sta seriamente compromettendo la tenuta complessiva del sistema e ciò non può essere in alcun modo accettato.

Giancarlo GIORGETTI, a chiarimento del suo intervento, desidera rendere al-

cune precisazioni: non è sua intenzione revocare in dubbio la competenza del Governo ad effettuare la valutazione circa la sussistenza di responsabilità internazionali in caso di mancata tempestiva ratifica di un trattato e su questo quindi conviene con la ricostruzione della Presidenza. Appare tuttavia difficile negare che questo tipo di valutazione, di competenza del Governo, non sia anche di natura economico-contabile: diversamente non si spiegherebbe la stessa collocazione della norma nell'ambito delle disposizioni che si occupano della sessione di bilancio.

Andrea GIORGIS giudica totalmente convincente la ricostruzione interpretativa prospettata dalla Presidenza. Se pure è innegabile il legame con la sessione di bilancio, come attestato dalla collocazione della norma, tuttavia ritiene che alla medesima conclusione della procedibilità dei disegni di legge in questione si arriverebbe anche se non ci fosse la deroga espressa, ma solo sulla base di un principio generale che scaturisce dalla forma di governo parlamentare, in forza della quale le responsabilità del Governo sul piano internazionale si riflettono a loro volta sul piano del rapporto fiduciario con il Parlamento. Si tratta evidentemente di una conclusione inevitabile alla luce della forma di governo parlamentare che caratterizza l'ordinamento italiano.

Antonio LEONE, pur comprendendo l'impostazione di fondo dalla quale muove il Presidente Giorgetti e attinente all'esigenza di preservare l'equilibrio di bilancio, non condivide tuttavia le conclusioni alle quali egli giunge. Considera, infatti, che, diversamente dai decreti-legge, che sono atti interamente rientranti nella responsabilità del Governo anche sotto il profilo degli effetti finanziari, per i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali la questione sia più sfuggente e che l'indicazione delle responsabilità internazionali cui lo Stato può andare incontro non può ridursi ad una mera indicazione ragionieristico-contabile.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, all'esito del dibattito testè svoltosi, sottopone alla Giunta la seguente ipotesi di parere:

« La Giunta per il Regolamento,

esaminato l'articolo 119, comma 4, del Regolamento il quale prevede che, durante la sessione di bilancio, è sospesa ogni deliberazione dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, ma che possono essere adottate le deliberazioni relative, tra l'altro, ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione e attuazione di atti normativi dell'Unione europea, anche se onerosi, "quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari",

esprime il parere

che spetta al Governo, nell'esercizio delle sue prerogative in materia di politica estera, valutare se sussista il presupposto della responsabilità dello Stato italiano per

inadempimento di obblighi internazionali e che tale valutazione non è sindacabile dalla Presidenza. Va aggiunto al riguardo che la norma in questione non fa riferimento ad un particolare tipo di responsabilità, nè individua il tipo di conseguenze che ne devono discendere. Resta ovviamente ferma la possibilità di attivare gli strumenti previsti dal Regolamento per far valere sul piano politico la responsabilità dell'Esecutivo nei confronti della Camera ».

La Giunta approva.

Antonio LEONE, alla luce delle affermazioni del collega Toninelli, invita la Presidente a vigilare con particolare fermezza sull'andamento dei lavori nella seduta odierna dell'Assemblea.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, prende atto di quanto rappresentate dal collega Leone.

La seduta termina alle 10.