

## GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

### S O M M A R I O

Comunicazioni della Presidente sui lavori della Giunta in tema di riforma del Regolamento della Camera .....	3
--	---

*Giovedì 29 giugno 2017. — Presidenza della Presidente Laura BOLDRINI.*

#### **La seduta comincia alle 9.10.**

#### **Comunicazioni della Presidente sui lavori della Giunta in tema di riforma del Regolamento della Camera.**

Laura BOLDRINI, *Presidente*, preliminarmente sottolinea che l'odierna riunione è stata convocata al fine di verificare se vi siano le condizioni per riprendere, in tutto o in parte, il percorso di riforme regolamentari avviato all'inizio della legislatura.

Ricorda al riguardo che, nella riunione della Giunta del 10 marzo 2016, si era convenuto di sospendere a quel momento il procedimento in corso e di attendere l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre: per proseguire l'*iter* si era ritenuto necessario, infatti, disporre di una cornice costituzionale certa entro la quale si sarebbero collocate le predette riforme.

Successivamente, nel corso degli ultimi mesi, sono state formulate da alcuni colleghi – in particolare i colleghi Melilla e Pisicchio – sollecitazioni a riprendere il processo riformatore. Anche il Presidente Giorgetti ha chiesto di riconvocare la Giunta, sebbene con specifico riferimento alla questione della disciplina dei Gruppi parlamentari, in merito alla quale sono state depositate negli scorsi mesi tre spe-

cifiche proposte di modifica al Regolamento (n. 16 a firma Melilla ed altri, n. 17 a firma Giancarlo Giorgetti e, da ultimo, la proposta n. 18 a firma Toninelli e Dieni, presentata ieri). Il tema della disciplina dei Gruppi è comunque ricompreso fra quelli trattati nell'ambito della più complessiva riforma del Regolamento di cui la Giunta si è occupata nella prima parte della legislatura.

Ha dunque ritenuto opportuno convocare questa riunione per valutare come proseguire il lavoro di riforma, verificando se vi siano le condizioni per procedere, in quest'ultima fase della legislatura, con il più ampio consenso possibile, sulla riforma nel suo complesso ovvero – qualora questa soluzione non sia ritenuta realisticamente praticabile – su alcune specifiche tematiche.

Ricapitola al riguardo lo stato di avanzamento di quel lavoro.

La Giunta, al termine dell'intensa attività istruttoria svolta in seno al Gruppo di lavoro nominato all'inizio della legislatura, aveva adottato il testo base proposto dai relatori nella seduta dell'8 gennaio 2014. Il testo investe un gran numero di articoli del Regolamento, suddivisibili nei seguenti termini (corrispondenti anche alle relazioni che sono state svolte):

a) procedimento legislativo e qualità della legislazione; questione di fiducia; urgenza;

b) attività di indirizzo e controllo; attività conoscitive e monitoraggio delle politiche pubbliche; istruttoria in vista di elezioni di competenza della Camera;

c) iniziativa popolare e petizioni; pubblicità dei lavori e dematerializzazione degli atti parlamentari;

d) programmazione dei lavori; statuto dell'opposizione; ordine del giorno di seduta; disciplina delle discussioni e dei tempi d'intervento; processo verbale;

e) rapporti con l'Unione europea; disciplina del Gruppo misto; interventi di manutenzione regolamentare.

Al testo-base sono stati presentati circa 300 emendamenti, sui quali i relatori hanno espresso i loro pareri nella seduta del 14 ottobre 2014, nella quale hanno anche proposto alcune riformulazioni e nuovi emendamenti (il tutto pubblicato in allegato al resoconto della seduta).

Era stato anche fissato un ulteriore termine per la presentazione di subemendamenti agli emendamenti dei relatori e ne sono pervenuti circa 60. Sono stati presentati alla Presidenza anche 4 ulteriori emendamenti dei relatori.

Si è trattato, dunque, di lavoro molto consistente e articolato.

Successivamente da parte di più Gruppi sono state avanzate perplessità ed obiezioni a procedere nell'esame della riforma: conseguentemente, non si è mai passati alla discussione delle proposte emendative, in attesa di una verifica politica sul percorso da seguire e, soprattutto, in attesa, come detto, dell'esito del referendum sulla riforma costituzionale.

Ritiene che il lasso di tempo trascorso dalla data del referendum abbia contribuito a stemperare un clima di possibile contrapposizione anche sui temi della riforma regolamentare e che ciò consenta ora di affrontare con serenità e realismo l'argomento, che reputa di importanza fondamentale per il funzionamento dell'Istituzione.

Invita quindi i componenti della Giunta ad esprimersi al riguardo, a cominciare da

coloro che hanno svolto il ruolo di relatore sugli esiti del lavoro del Gruppo ristretto.

Pino PISICCHIO, *Relatore*, ringrazia innanzitutto la Presidenza per aver voluto raccogliere le molteplici sollecitazioni formulate da alcuni membri della Giunta finalizzate a promuovere una verifica sulla possibilità di mettere a punto il lavoro sulla riforma del Regolamento, che aveva caratterizzato fortemente lo stesso operato della Presidenza nella prima parte della legislatura.

L'impianto del testo elaborato era certamente di ampio respiro, recando contenuti e proposte di respiro costituzionale, del tutto consoni al rango che nella gerarchia delle fonti occupano i regolamenti parlamentari; è consapevole, quindi, della difficoltà a riproporre per intero quel testo nella fase finale della legislatura, memore del fatto che, all'epoca, erano state sollevate delle obiezioni politiche che prescindevano anche dal collegamento con la riforma costituzionale in quel momento *in itinere*. Ritiene tuttavia che in quest'ultimo periodo di lavoro parlamentare è possibile realizzare degli obiettivi fattivi, ancorché più ridotti, comunque utili e sarebbe, dunque, un peccato non cercare di capitalizzare, almeno in parte, il frutto di quel lavoro al fine di consegnare alla prossima legislatura una strumentazione regolamentare più adeguata e funzionale.

A tal fine ritiene possibile la definizione di una griglia che comprenda – come minimo sindacale – alcune questioni sulle quali poter intervenire in modo condiviso e la cui individuazione potrebbe essere rimessa, con le opportune consultazioni politiche e con i Gruppi, ai membri del Gruppo di lavoro che ha proceduto, nella prima fase della legislatura, all'istruttoria sulla riforma regolamentare. A suo giudizio, tale griglia dovrebbe ricomprendere, a titolo esemplificativo, sicuramente temi quali una nuova disciplina in materia di costituzione dei Gruppi – rispondendo così ad una sensibilità piuttosto diffusa nell'opinione pubblica – e quello dell'au-

todichia, sul quale la stessa Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi prossimamente.

Gianni MELILLA, *Relatore*, giudica un errore il mancato proseguimento dell'iter di riforma del Regolamento che aveva prodotto l'elaborazione di un testo articolato e ambizioso, capace di intervenire su molteplici, complessi e importanti aspetti della disciplina regolamentare. Reputa, tuttavia, che in questa fase, dominata dall'incertezza sui futuri scenari politici e sulle forze politiche che potrebbero risultare vittoriose alle prossime elezioni, ci potrebbero essere tutti gli elementi ideali per poter pervenire a riforme positive e idonee a garantire un migliore funzionamento dell'istituzione parlamentare, sia sotto il profilo del rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento che su quello degli strumenti a disposizione del Governo per l'attuazione del proprio programma, rafforzamento che ragionevolmente escluderebbe anche l'insorgenza di situazioni di particolare imbarazzo per la Presidenza, sul piano politico, come è accaduto in talune occasioni nel corso della legislatura. Si può quindi, a suo giudizio, individuare in tempi solleciti un catalogo di interventi concretamente realizzabili e condivisi, nell'ambito dei quali dovrebbe essere sicuramente ricompresa, a suo giudizio, una modifica della disciplina delle proposte di legge di iniziativa popolare finalizzata a renderne più certo l'esame da parte della Camera.

Andrea GIORGIS, *Relatore*, ringrazia anch'egli la Presidente per aver convocato la Giunta: a suo avviso, il momento della legislatura in cui ci si trova rappresenta un'opportunità da non sprecare per procedere alle riforme regolamentari, posto che – ignorando le forze politiche quale sarà il vincitore delle prossime elezioni – risulta più facile pervenire ad un accordo che porti ad una modifica delle regole per la prossima legislatura.

Per parte sua ha sempre sostenuto, nel corso dei lavori della Giunta, l'importanza

di una riforma del Regolamento: il lavoro già svolto è importante e merita di essere valorizzato e tradotto in diritto positivo, mettendo in campo, a questo fine, ogni sforzo. Naturalmente è necessario verificare su quali temi sia possibile raggiungere un'ampia condivisione politica fra i Gruppi: il Gruppo del Partito democratico darà il più convinto e fattivo contributo affinché si determinino le condizioni politiche per pervenire a modifiche regolamentari e perché il corposo lavoro finora svolto sia portato a buon fine, contribuendo alla selezione dei temi su cui vi è ampio consenso ed operando ogni sforzo perché si tratti del maggior numero possibile di questioni già trattate nel testobase e negli emendamenti dei relatori, ben oltre quel minimo sindacale richiamato dal relatore Pisicchio. Ciò al fine di consegnare alla prossima legislatura una disciplina regolamentare che consenta alla Camera di meglio adempiere ai propri compiti istituzionali.

Richiama comunque l'attenzione sul fatto che fra le varie ipotesi di modifica che saranno proposte dovrà comunque sussistere un'organicità ed un equilibrio complessivi, mantenendo così una caratteristica che ha già il testo predisposto dai relatori, in cui, ad esempio, l'accelerazione dei tempi del procedimento legislativo è stata bilanciata da garanzie per le opposizioni.

Gregorio GITTI, *Relatore*, ritiene – dopo aver riletto i resoconti delle sedute della Giunta aventi ad oggetto le riforme regolamentari – che il lavoro compiuto dal comitato ristretto e dai relatori nella prima parte della legislatura possa costituire un'ottima base di partenza e possa favorire, in questo scorcio finale della legislatura, la ripresa della discussione, perché assistito da un consenso politico ben più ampio di quanto si tenda a ricordare.

La premessa a suo avviso indispensabile è che le riforme dei regolamenti parlamentari sono necessarie perché nel tempo il Parlamento, e la cornice costituzionale materiale in cui esso opera, sono

profondamente cambiati: gli basta citare tre aspetti – toccati dal testo elaborato dai relatori – in cui questa esigenza di riforma appare particolarmente evidente.

In primo luogo cita la questione delle procedure di collegamento con l'Unione europea, per superare l'arretratezza endemica del Parlamento italiano rispetto agli altri Parlamenti europei, rafforzando il suo ruolo sia nella formazione della normativa comunitaria e nelle procedure di adeguamento dell'ordinamento interno, sia nei confronti del Governo, che è ormai divenuto di fatto il titolare esclusivo di tale funzione, come dimostrato da ultimo da alcune norme (quelle in materia di cartolarizzazione) contenute nel decreto-legge c.d. di manovrina.

Vi è poi la questione degli strumenti del sindacato ispettivo, che vanno riformati perché oramai hanno del tutto perso qualunque efficacia.

Infine, nell'ambito della più generale funzione di controllo, che va potenziata, richiama il tema del parere parlamentare sulle nomine governative, le cui procedure devono essere a suo avviso innovate per portarle al livello di altre esperienze europee.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, nel convenire sull'importanza del tema delle procedure di collegamento con l'Unione europea, data la rilevanza ormai assunta dai vincoli da questa posti e dalla normativa comunitaria, ringrazia i relatori per i loro interventi. Ritene necessario che sull'ipotesi di riprendere le fila del percorso riformatore si esprimano anche gli altri deputati della Giunta, e specialmente quelli appartenenti alle opposizioni, al fine di verificare se vi sia quel presupposto della più ampia condivisione possibile sulle riforme regolamentari che ritiene necessario per dare forza e incisività al lavoro della Giunta.

Federica DIENI, intervenendo anche a nome del collega Toninelli, osserva che l'approssimarsi della fine della legislatura rende impossibile realizzare qualsiasi riforma regolamentare di ampio respiro

quale quella proposta all'inizio della legislatura; obiettivo, peraltro, impossibile da realizzare, non solo per la mancanza di tempo, ma anche per il carattere controverso delle soluzioni proposte.

L'unico punto sul quale ravvisa una possibilità di pervenire ad un buon esito è quello relativo alla modifica della disciplina dei Gruppi. Su tale punto, infatti, il suo Gruppo si dichiara favorevole all'adozione di misure volte a contrastare il fenomeno assai deprecabile, che ha connotato questa legislatura, del transfugismo dei deputati e della proliferazione dei Gruppi. Tra le misure più idonee vi sono, ad avviso della parte politica cui appartiene, certamente le penalizzazioni sui contributi di natura finanziaria e sulle risorse materiali destinate ai Gruppi di nuova costituzione.

Dopo che Laura BOLDRINI, *Presidente*, ha precisato che la formazione di nuovi Gruppi non determina un aumento dei costi a carico del bilancio della Camera, Federica DIENI ribadisce che l'intendimento della proposta avanzata non è quello di riduzione dei costi, ma di scoraggiare, come detto, il transfugismo dei deputati.

Giancarlo GIORGETTI svolge due considerazioni di carattere preliminare rispetto alle valutazioni di merito sui temi della riforma. In primo luogo dichiara di condividere il punto di vista espresso da colleghi precedentemente intervenuti sul fatto che la fase finale della legislatura, in quanto connotata da una incertezza sui futuri sviluppi delle vicende politiche, possa rappresentare, in astratto, la condizione più congeniale alla realizzazione di riforme positive per il sistema; a tale riflessione va aggiunta, tuttavia, la constatazione che l'attuale clima politico e le vicende che hanno contraddistinto l'iter della legge elettorale non inducono certo a far ben sperare sulla realizzazione di queste riforme.

Passando quindi al merito degli interventi proposti nel testo sottoposto alla Giunta, ritiene che si possa ripartire

senz'altro da quel lavoro e verificare su quali aspetti sia in concreto possibile realizzare una certa convergenza, senza ambire ad interventi particolarmente estesi e puntando invece a modifiche più chirurgiche.

In quest'ottica può essere collocato il tema della riforma della disciplina dei Gruppi, il cui esame ha espressamente sollecitato in seno alla Giunta e che a suo avviso dovrebbe condurre all'approvazione di una riforma che escluda la possibilità di costituire Gruppi parlamentari che non abbiano nessun radicamento popolare. Ravvisa in questa materia delle possibili convergenze e, più in generale, ritiene che occorra muoversi secondo un criterio di ragionevolezza, che possa assicurare il raggiungimento di un risultato positivo e concreto.

Raffaello VIGNALI giudica assai opportuno procedere con grande realismo sul tema delle riforme regolamentari: sarebbe infatti non solo inutile, ma anche dannoso ipotizzare grandi riforme destinate poi, nel concreto, a naufragare. Tra i temi proposti che gli appaiono più fattibili c'è a suo avviso certamente quello delle riforme delle procedure di collegamento con l'Unione europea, così come sarebbero necessari interventi di modifica sui criteri di definizione delle competenze delle Commissioni permanenti, alcuni dei quali si rivelano, a suo giudizio, del tutto anacronistici. Si riferisce, a titolo esemplificativo, alla materia delle comunicazioni digitali assegnata alla Commissione trasporti.

Si dichiara, in linea generale, contrario a riforme ispirate ad afflitti di tipo populistico: come insegna la storia della umanità, rincorrere la piazza per l'individuazione delle riforme da apportare può essere assai pericoloso, laddove invece la bussola deve essere costituita dall'obiettivo di rafforzare il ruolo delle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, conviene sulla particolare rilevanza della materia relativa a *Internet* e alle comunicazioni digitali, che l'hanno indotta a promuovere

l'istituzione alla Camera di una specifica Commissione di studio.

Mario CATANIA si associa alla gran parte delle considerazioni svolte dal collega Pisicchio e dagli altri relatori intervenuti, ravvisando l'esistenza di spazi significativi che possono consentire interventi di robusta razionalizzazione delle procedure parlamentari.

Giudica, invece, preoccupanti alcuni accenni a ipotesi di modifica della disciplina dei Gruppi, che mirano a comprimere fortemente l'autonomia dei singoli parlamentari a favore dello spostamento di ogni potere decisionale in capo agli organi di vertice delle forze politiche e che, a suo avviso, sono di assai dubbia compatibilità con la Costituzione.

Alfredo D'ATTORRE con riguardo al tema in discussione ritiene necessario svolgere, a titolo personale, alcune considerazioni di carattere sistematico riferite ad una legislatura sofferta che ormai si approssima alla fine e che presenta un bilancio, a suo giudizio, assai magro. Il primo indice di questo deludente consuntivo è dato dal fatto che a pochi mesi dalla fine della legislatura non si può ancora contare su un sistema elettorale certo sotto la cui vigenza svolgere le prossime, ravvicinate, elezioni politiche; conseguentemente, così come gli è apparso saggio non scollegare le riforme regolamentari dal quadro costituzionale che appariva in via di trasformazione al momento della loro progettazione, oggi gli sembra altrettanto opportuno conoscere quale sarà il sistema elettorale adottato prima di procedere ad interventi di riforma regolamentare. Del resto è la stessa storia delle riforme regolamentari a testimoniare quest'ineludibile collegamento: ricorda, in proposito, il pacchetto di riforme regolamentari approvate nella XIII legislatura che intendevano evidentemente adeguare le procedure parlamentari al nuovo assetto bipolare dato dal sistema elettorale prevalentemente maggioritario approvato nel 1993.

Si sofferma poi specificamente sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e sul

tema del transfughismo dei parlamentari: posta l'intangibilità dei principi contenuti nell'articolo 67 della Costituzione, che sono a fondamento della democrazia rappresentativa, ritiene innanzitutto che alla base di tale fenomeno stia anche il fatto che le maggioranze governative formatesi all'inizio della corrente legislatura contrastavano con la maggioranza che, secondo il sistema elettorale vigente nel 2013, era uscita vincente alle elezioni della Camera dei deputati.

Per questo, a suo avviso, è decisivo conoscere quale sarà il sistema elettorale con cui si eleggeranno le prossime Camere, essendo piuttosto diverse le risposte sul piano regolamentare a seconda se si adotti un sistema di tipo maggioritario coalizionale o di tipo proporzionale alla tedesca. In questo secondo caso, ad esempio, ferma restando l'autonomia dei parlamentari ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, a suo avviso, dovrebbe essere consentita soltanto la formazione di Gruppi corrispondenti alle forze politiche che hanno superato la soglia di sbarramento e ciò ridurrebbe drasticamente il problema della proliferazione dei Gruppi.

Ribadito dunque l'inscindibile nesso tra riforme regolamentari e legge elettorale – sul rallentamento del cui *iter* e sulla cui calendarizzazione per il mese di settembre esprime preoccupazione – tiene, infine, a sottolineare la particolare rilevanza del tema delle procedure di collegamento con l'Unione europea, lamentando in particolare la passività e l'inconsapevolezza con le quali troppo spesso i parlamentari italiani hanno affrontato alcune questioni poste dal recepimento della normativa dell'Unione europea, auspicando che per il futuro sia seguita un'ottica di maggiore attenzione e selezione delle questioni.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, dichiara di non aver difficoltà a riconoscere la sussistenza di un nesso tra legge elettorale e riforme regolamentari, ma al contempo ritiene che, per assicurarne un esito fruttuoso, il percorso della riforma regolamentare dovrebbe muoversi in parallelo a quello della riforma elettorale.

Dopo aver precisato che l'inserimento, da parte della Conferenza dei Capigruppo, della legge elettorale nel programma dei lavori per il mese di settembre è evidentemente dovuto a ragioni di capienza del calendario del mese di luglio, nel quale è già previsto l'esame di tre decreti-legge, e che una calendarizzazione a luglio sarebbe apparsa quindi piuttosto irrealistica, stante la mancata ripresa dell'esame in Commissione del testo rinviato dall'Aula, ritiene di invitare i relatori Giorgis, Gitti, Melilla e Pisicchio a svolgere una verifica con i Gruppi, compresi quelli che non sono presenti in Giunta, di quali siano i temi e le soluzioni su cui vi è più ampio consenso e che possono essere pertanto riportati all'attenzione della Giunta, consapevole del fatto che non sembrano, invece, sussistere le condizioni per riprendere *in toto* il precedente, pur equilibrato, percorso di riforma.

Andrea GIORGIS, *Relatore*, nel ribadire la sua piena disponibilità a lavorare in questo senso, chiede se – riprendendo la proposta avanzata dal collega Pisicchio all'inizio del dibattito, ma senza giungere alla ricostituzione del gruppo di lavoro formato nei primi mesi della legislatura, forse numericamente troppo ampio – non sia possibile incaricare dell'attività ricognitiva richiesta, oltre ai relatori, anche un numero limitato di altri membri della Giunta, individuati fra quelli già componenti di quel gruppo di lavoro, in rappresentanza di un più ampio numero di Gruppi. Ciò consentirebbe, a suo avviso, di individuare in modo più agevole e collaborativo quel contenuto condiviso di riforme – che prescindano dai profili sistemici evidenziati dal collega D'Attorre – su cui avviare il confronto. Si tratta di un contenuto che ritiene possa essere piuttosto ampio: fra questi temi, sganciati da ogni rapporto con il sistema elettorale e la forma di governo, cita, per fare solo un esempio, la disciplina del termine delle ventiquattr'ore oggi previsto per la votazione della questione di fiducia, materia ritenuta unanimemente meritevole di riforma.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, accede alla richiesta del relatore Giorgis, che considera opportuna: incarica dunque di svolgere la ricognizione dei temi da trattare, oltre ai relatori Giorgis, Gitti, Melilla e Pisicchio, i colleghi Giancarlo Giorgetti e Toninelli, che facevano entrambi parte del gruppo di lavoro costituito all'inizio della legislatura, e Vito. Chiede ai colleghi di poter avere un riscontro sull'esito di questa verifica prima della pausa estiva, in modo da riprendere i lavori in Giunta ai primi di settembre, in vista del successivo approdo in Assemblea.

Giancarlo GIORGETTI, a margine della questione delle riforme regolamentari, desidera sottoporre all'attenzione della Giunta, come ha già fatto con una lettera alla Presidente, una questione di mancato coordinamento della disciplina contenuta nel progetto di legge n. 3960, in corso di esame in sede referente presso la Commissione Cultura della Camera, con la normativa vigente: tale mancato coordinamento si pone in contrasto, a suo avviso, con quanto disposto dall'articolo 79, comma 11, del Regolamento, che impone

alla Commissione l'introduzione nel testo legislativo al suo esame delle necessarie norme di coordinamento, con l'indicazione espressa delle disposizioni conseguentemente abrogate. Anche alla luce del contenuto di una specifica relazione tecnica trasmessa sul punto alla Commissione dal Governo, e per evitare possibili fraintendimenti sulla norma regolamentare che ne potrebbero vanificare la prescrittività, andrebbe a suo avviso ribadita in modo univoco la portata dell'articolo 79, comma 11 – che, del resto, i relatori hanno mantenuto nel testo di riforma regolamentare da loro predisposto, ritenendola evidentemente tuttora valida – e chiarito che essa è indirizzata sostanzialmente a tutti i soggetti che concorrono nel procedimento legislativo, Governo incluso, quanto meno fino a che la Giunta per il Regolamento non stabilisca diversamente.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, si riserva di fornire al deputato Giorgetti una risposta sulla specifica questione sollevata.

**La seduta termina alle 10.10.**