

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
n. 15

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articoli 87, 89, 116 e 154: modifica della disciplina della questione di fiducia)

d’iniziativa del deputato PISICCHIO

Presentata alla Presidenza della Camera il 27 luglio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di modifica al Regolamento trae origine dalla constatazione dell’evidente necessità, ormai improcrastinabile, di una modifica della disciplina della questione di fiducia, al fine di renderla più adeguata al complessivo assetto regolamentare e soprattutto alla mutata realtà della vita parlamentare. I difetti della disciplina attuale, la sua farraginosità e incompiutezza, specie se si opera un raffronto con quella vigente al Senato, sono sotto gli occhi di tutti i deputati e non meritano di soffermarci.

L’esigenza di una riforma della disciplina della questione di fiducia non è certo nuova, posto che sulla norma regolamentare si sono stratificate prassi applicative e interpretazioni presidenziali intervenute negli ultimi trent’anni che richiedono ora una razionalizzazione ed una codifica-

zione, previa verifica della loro congruità; ma si desume anche dallo stesso Regolamento, che all’articolo 154, comma 2 (approvato nel 1990), individua chiaramente tale obiettivo in una norma transitoria.

La presente proposta di modifica al Regolamento è ispirata dunque anzitutto a questa esigenza di razionalizzazione e chiarezza procedurale, ma tiene conto anche della necessità di contemperare le prerogative del Governo con quelle della Camera, dei Gruppi e delle opposizioni: non si tratta cioè di agevolare il Governo nell’utilizzo di uno strumento il cui ricorso dovrebbe essere eccezionale, ma di eliminare incrostazioni barocche e riti desueti non più giustificati nella realtà parlamentare e di introdurre più rigorose regole nell’esercizio di tale facoltà da parte del Governo.

In particolare, nell'articolato:

a) Si prevede l'abolizione del termine delle 24 ore, divenuto un incomprensibile intoppo nell'organizzazione dei lavori parlamentari che toglie ad essi ed alla loro programmazione razionalità e certezza dei tempi, senza risultare più giustificato dalle motivazioni che originariamente ne hanno suggerito la previsione (ragioni legate probabilmente ad un periodo storico nel quale l'organizzazione dei lavori da un lato e i mezzi di comunicazione dall'altro potevano rendere opportuno individuare un lungo lasso di tempo tra la posizione della fiducia e la votazione al fine di impedire lo svolgimento « a sorpresa » di una votazione così rilevante sulla sorte del Governo). L'abolizione del termine delle 24 ore è coerente con la disciplina del Senato (che non lo prevede), ponendo fine ad una difformità tra i due regolamenti che, ad avviso del proponente, solleva qualche dubbio sul piano costituzionale. La proposta di riforma rimette invece alla Conferenza dei capigruppo, con le maggioranze previste per la definizione del programma e del calendario (ed in mancanza al Presidente), l'individuazione dell'orario della votazione e delle eventuali fasi da trasmettere in diretta televisiva. Il superamento del termine delle 24 ore rende inoltre inutile la previsione dell'articolo 154, comma 2 (sulla sospensione del decorso dei tempi previsti dal calendario fino alla votazione della fiducia), che pertanto si propone di abrogare.

b) Si stabilisce il principio della priorità della votazione fiduciaria rispetto ad ogni altra votazione, al fine di far pronunciare la Camera con la massima sollecitudine sul suo rapporto fiduciario, senza frapporvi altre votazioni « libere » che altererebbero tale verifica.

c) Si supera la previsione, introdotta dal cosiddetto lodo Iotti (interpretazione della Presidente della Camera del 28 gennaio 1980), di un dibattito politico volto ad illustrare gli emendamenti presentati quando la questione di fiducia ha ad oggetto un intero articolo (o un emenda-

mento interamente sostitutivo). Oltre alla desuetudine di tale regola nella pratica, essa appare comunque incongrua, posto che dà luogo ad una fase procedurale totalmente inutile in quanto gli emendamenti illustrati, essendo stata posta la fiducia, non sarebbero in nessun caso oggetto di votazione. Preferibile è piuttosto, al fine di soddisfare l'esigenza di un dibattito politico sulla questione di fiducia, prevedere una fase procedurale di discussione, da collocare a ridosso della posizione della fiducia e limitata ad un rappresentante per Gruppo e per componente politica del Gruppo misto, da svolgere secondo modalità e tempi stabiliti in sede di Conferenza dei capigruppo. Tale discussione, oltre al pregio della maggiore concisione, avrebbe il pregio di sganciare l'individuazione degli oratori dai firmatari degli emendamenti.

d) Si supera il divieto, non esplicitamente posto dall'articolo 116 ma ricavato in via sistematica da ormai risalenti interpretazioni presidenziali, di posizione della questione di fiducia sul voto finale. Ciò sia con riferimento al progetto di legge consistente di un solo articolo — per il quale oggi si assiste all'irragionevole duplicazione di un voto sullo stesso oggetto, dapprima, sull'articolo, con la fiducia, e poi, nel voto finale, con un voto « libero » — sia riguardo alla generalità dei progetti di legge, non comprendendosi la ragione per la quale, ove un progetto di legge nel suo complesso rivesta una rilevanza determinante per le sorti del Governo e per l'attuazione del suo programma, questo non possa richiamare il Parlamento alla responsabilità politica di tale voto. Per il principio della priorità della votazione fiduciaria, non si procederebbe comunque all'esame degli ordini del giorno d'istruzione al Governo, ma si passerebbe direttamente al voto finale fiduciario.

e) Si abolisce la prassi dei maxiemendamenti, tanto contestata (in ambito parlamentare e dottrinario) in quanto dubbia sul piano costituzionale, in relazione all'obbligo di votazione dei progetti di legge articolo per articolo, quanto causa di leggi confuse e inintelligibili. Alla Camera l'ul-

timo precedente di maxiemendamento risale al 2011 e dunque l'esigenza di evitare il ricorso ad esso è stata già in via di fatto sostanzialmente soddisfatta. Tuttavia appare assolutamente doveroso, a garanzia di tutti gli attori del gioco parlamentare, esplicitare in sede regolamentare un divieto, che si propone di collocare all'articolo 89.

f) Si chiarisce, quanto ai divieti di posizione della questione di fiducia di cui al comma 4 dell'articolo 116, che la stessa, oltre che sugli *interna corporis*, non può essere posta sulle proposte di legge costituzionale (in ragione del loro rilievo politico istituzionale), nonché su tutte le leggi per le quali sono prescritte maggioranze qualificate (ad esempio le leggi di cui all'articolo 81, sesto comma, Cost.), posto che la fissazione di un *quorum* di approvazione superiore alla maggioranza semplice (la maggioranza semplice è richiesta anche per la fiducia al Governo) pone delicati problemi sulla sorte del Governo nel caso in cui nella deliberazione fiduciaria risulti la mancanza del *quorum* (e dunque risulti respinta la legge) ma prevalgano i voti favorevoli.

g) Infine la presente proposta di modifica regolamentare introduce ulteriori precisazioni della disciplina contenuta nell'articolo 116 volte a meglio chiarire i passaggi procedurali e gli effetti della votazione fiduciaria.

Questo, in estrema sintesi, il contenuto della proposta di modifica, che si rifà, con qualche correttivo, al documento adottato come testo base dalla Giunta per il Regolamento nella riunione dell'8 gennaio 2014, documento purtroppo mai approdato ad una fase conclusiva dell'esame presso la Giunta. In attesa che il percorso di tale più complessiva riforma regolamentare — comunque indispensabile per aggiornare le procedure parlamentari, svecchiandole e rendendole più efficienti e rispettose delle prerogative di tutti gli attori della vita parlamentare — possa trovare compimento in una stagione politica più favorevole, si auspica una rapida approvazione di questa specifica, limitata riforma, sulla quale — datane la razionalità — far convergere tutti i Gruppi che siano animati dall'interesse a razionalizzare il lavoro parlamentare e i tempi delle procedure.

TESTO DEL REGOLAMENTO

—
ART. 87.

5. Quando un progetto di legge consiste in un solo articolo, dopo la votazione degli emendamenti non si fa luogo alla votazione dell'articolo unico, ma si procede direttamente alla votazione finale del progetto stesso, salvo il caso di richiesta di votazione per parti separate, di presentazione di articoli aggiuntivi **o di posizione della questione di fiducia a norma del comma 2 dell'articolo 116.**

ART. 89.

1. Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano.

ART. 116.

1. Se il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento.

MODIFICA PROPOSTA

—
ART. 87.

Il comma 5 è sostituito dal seguente:

5. Quando un progetto di legge consiste in un solo articolo, dopo la votazione degli emendamenti non si fa luogo alla votazione dell'articolo unico, ma si procede direttamente alla votazione finale del progetto stesso, salvo il caso di richiesta di votazione per parti separate **o** di presentazione di articoli aggiuntivi.

ART. 89.

Dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

2. Il Presidente dichiara irricevibili gli emendamenti interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri quando fra le modifiche proposte non sussiste una evidente consequenzialità logico-normativa.

ART. 116.

L'articolo è sostituito dal seguente:

1. Se nel corso dell'esame di un progetto di legge, dopo che l'Assemblea sia passata alla discussione di cui all'articolo 85, comma 1, il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di un articolo o di un emendamento si procede prioritariamente alla votazione dell'oggetto al quale è riferita la questione di

2. Se il Governo pone la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, si vota sull'articolo dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati. Se il voto della Camera è favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti si intendono respinti. Nello stesso modo si procede se sia posta la questione di fiducia su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione. Se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto.

3. Sulla questione di fiducia si vota per appello nominale **non prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo fra i Gruppi**. Ha facoltà di rendere dichiarazione di voto un deputato per ciascun Gruppo. Il Presi-

fiducia. Se il voto della Camera è favorevole alla fiducia, si intendono respinti tutti gli emendamenti relativi all'articolo o alla porzione di testo cui si riferisce l'emendamento sottoposto al voto di fiducia.

1-bis. Se il Governo pone la questione di fiducia su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione, si procede direttamente alla relativa votazione e, se il voto è favorevole, si intendono respinti tutti gli altri documenti oggetto di esame congiunto.

1-ter. La Conferenza dei presidenti di Gruppo, con il consenso dei presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera, ovvero, in mancanza di tale maggioranza, il Presidente della Camera, stabilisce:

a) i tempi e le modalità di svolgimento della discussione sulla questione di fiducia, limitata ad un rappresentante per Gruppo e per componente politica del Gruppo misto;

b) l'orario della votazione fiduciaria;

c) l'individuazione delle eventuali fasi oggetto di ripresa televisiva diretta da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo.

2. Se il Governo, dopo che si è concluso l'esame degli articoli, pone la questione di fiducia sul voto finale di un progetto di legge non si procede all'esame degli ordini del giorno d'istruzione al Governo ma direttamente al voto finale. Se il progetto di legge consiste in un solo articolo e il Governo pone la questione di fiducia sulla sua approvazione, l'Assemblea procede direttamente alla votazione finale del progetto.

3. Sulla questione di fiducia si vota per appello nominale. Ha facoltà di rendere dichiarazione di voto un deputato per ciascun Gruppo per **dieci minuti**. Il Presidente concede altresì la parola ad un deputato

dente concede altresì la parola ad un deputato per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio Gruppo, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi.

4. La questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto.

ART. 154.

2. In via transitoria e fino all'approvazione di una nuova disciplina della questione di fiducia, l'eventuale posizione di essa da parte del Governo nel corso dell'esame di un progetto di legge sospende, salvo diverso accordo tra i Gruppi, il decorso dei tempi previsti dal calendario in vigore, che riprendono a decorrere dopo la votazione della questione stessa.

per ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio Gruppo, stabilendo le modalità e i limiti di tempo degli interventi.

4. La questione di fiducia non può essere posta su **proposte di legge costituzionale, sulle leggi per le quali norme costituzionali prescrivono maggioranze qualificate**, su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto.

ART. 154.

Il comma 2 è abrogato.

PAGINA BIANCA



170020015450