

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

S O M M A R I O

Parere su una proposta di integrazione della Giunta, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento	3
Comunicazioni del Presidente	4

Giovedì 3 ottobre 2019. – Presidenza del Presidente Roberto FICO.

La seduta comincia alle 12.20.

Roberto FICO, *Presidente*, rivolge anzitutto un saluto di benvenuto ai colleghi Cattoi, Forciniti, Fornaro, Foti e Schullian, da lui nominati componenti della Giunta, al fine di integrarne la composizione secondo l'orientamento emerso nella riunione del 16 gennaio scorso.

Parere su una proposta di integrazione della Giunta, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

Roberto FICO, *Presidente*, avverte che, con lettera dello scorso 24 settembre, la Presidente del Gruppo Italia Viva, costituito in data 19 settembre, ha chiesto una integrazione della composizione della Giunta al fine di garantire la rappresentanza del nuovo Gruppo.

Ricorda a questo riguardo che l'articolo 16, comma 1, del Regolamento attribuisce al Presidente della Camera la facoltà, udito il parere della Giunta, di « integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi »: la norma non prevede, dunque, un obbligo di rappresentanza di tutti i Gruppi, rimettendo al Presidente ed alla Giunta la valutazione delle circostanze; al riguardo rinvia alla

precedente seduta quanto ai differenti orientamenti assunti in proposito nelle passate legislature.

Ricorda poi che, nella precedente riunione del 16 gennaio scorso, la Giunta ha valutato opportuno, data la rilevanza dei compiti ad essa attribuiti, in particolare in materia di riforme regolamentari, assicurare la massima rappresentatività dell'organo. A tal fine ha espresso un parere favorevole all'integrazione della sua composizione con i rappresentanti di tutti i Gruppi a quel momento non presenti al suo interno – cioè Fratelli d'Italia, Misto e LeU – nonché di un ulteriore componente per ciascuno dei due Gruppi maggiori al fine di garantire il mantenimento di un equilibrio complessivo fra maggioranza e opposizioni. Per coerenza con tale decisione, ritiene opportuno dare seguito anche a questa nuova richiesta di integrazione.

Ciò posto, chiede di acquisire – come da Regolamento – il parere della Giunta.

Federica DIENI fa presente, quanto alla richiesta oggetto della odierna discussione, che il suo Gruppo non ha mutato orientamento rispetto alla posizione assunta in occasione della precedente proposta di integrazione e, dunque, si esprime coerentemente a favore della proposta formulata dal Presidente.

Roberto OCCHIUTO, analogamente a quanto dichiarato rispetto alla precedente

proposta di integrazione, manifesta il proprio assenso alla proposta avanzata dal Presidente.

Emanuele FIANO ribadisce il favore al principio dell'integrazione, volto a favorire l'ampliamento della rappresentanza dei Gruppi in seno alla Giunta, e all'applicazione del principio al caso di specie.

Federico FORNARO ritiene assolutamente inevitabile procedere all'integrazione proposta sulla scorta delle decisioni precedentemente assunte.

Manfred SCHULLIAN esprime anch'egli il proprio consenso alla integrazione proposta dal Presidente.

Tommaso FOTI si associa alle posizioni favorevoli espresse dai colleghi intervenuti.

Roberto FICO, *Presidente*, prende atto che il dibattito ha fatto emergere un parere unanime favorevole all'integrazione della composizione della Giunta, coerentemente con quanto stabilito nella precedente riunione in ordine alla massima rappresentatività possibile dell'organo. La Presidenza, dunque, prendendo atto di tale parere, darà corso con la massima sollecitudine all'integrazione della Giunta attraverso la nomina di un componente del Gruppo Italia Viva.

Su richiesta di Emanuele FIANO, Roberto FICO, *Presidente*, precisa che, a seguito dell'integrazione, il numero dei componenti della Giunta sarà di 16 deputati.

Comunicazioni del Presidente.

Roberto FICO, *Presidente*, fa presente che, come già rappresentato in sede di Conferenza dei Capigruppo nella riunione del 1° agosto scorso, ad esito della seconda deliberazione della Camera sulla proposta di legge costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, prevista la prossima settimana, sarà necessario procedere tempestivamente ad un'ana-

lisi degli effetti della riforma costituzionale sul piano regolamentare. A questo riguardo aggiunge che, con lettera dello scorso 1° ottobre, il Presidente della Commissione Affari costituzionali, Giuseppe Brescia, gli ha rappresentato che tale esigenza è emersa anche nella seduta della I Commissione tenutasi in pari data, in occasione della conclusione dell'esame in sede referente della proposta di legge costituzionale in questione.

Osserva che la riduzione del numero dei deputati contemplata dalla riforma comporta, anzitutto, la necessità di svolgere una riflessione sull'opportunità di modificare le norme regolamentari vigenti che prevedono *quorum* per l'attivazione di procedure o per la presentazione di strumenti, in particolare ove gli stessi siano formulati in termini assoluti e non percentuali: sono alquanto numerose le disposizioni regolamentari che prevedono specifici *quorum* e che investono le procedure dell'Assemblea e delle Commissioni, sicché la riflessione, a suo avviso, dovrà necessariamente partire da una analitica ricognizione delle stesse.

Vi è poi l'esigenza di verificare l'impatto della riforma costituzionale sulla disciplina dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto, nella parte in cui se ne stabiliscono i requisiti numerici minimi (ossia, venti deputati per la formazione di Gruppi senza autorizzazione; dieci per la formazione di componenti politiche del Gruppo Misto senza autorizzazione; tre per le componenti autorizzate e per quella delle minoranze linguistiche).

D'altra parte, occorre, a suo avviso, anche effettuare una riflessione sull'impatto della riduzione del numero dei deputati rispetto al funzionamento complessivo della Camera e dei suoi organi. Ciò anzitutto con riguardo alla composizione degli organi, considerando non solo l'Ufficio di Presidenza, le Giunte e il Comitato per la legislazione, il numero dei cui componenti è stabilito in termini assoluti dal Regolamento, ma anche le Commissioni permanenti, nelle quali i deputati sono distribuiti in ragione proporzionale alla consistenza numerica dei Gruppi di appartenenza e per le quali non è previsto un numero fisso di componenti.

In proposito ritiene che dovrà essere valutato se la riduzione complessiva del numero dei deputati non renda opportuna una riduzione del numero degli attuali organi (in particolare, delle Commissioni permanenti e delle Giunte) attraverso possibili accorpamenti, sia al fine di mantenere una composizione numerica simile a quella attuale, sia per procedere ad una razionalizzazione delle competenze, come da più parti, anche in passato, richiesto. Al riguardo, in particolare per quanto concerne le Commissioni permanenti, ritiene auspicabile un confronto anche con il Senato. Segnala peraltro con l'occasione — ma si tratta di una questione che esula dalle competenze della Giunta e coinvolge direttamente anche il Senato — che sarà opportuno valutare anche l'adeguatezza della composizione numerica delle Commissioni e dei Comitati bicamerali previsti dalle leggi vigenti, verificando con l'occasione se mantengano piena attualità le ragioni che erano state poste alla base dell'istituzione di ciascun organo.

Più in generale, nell'ambito della riflessione da svolgere sugli effetti della riduzione del numero dei deputati sul Regolamento, si potrebbe effettuare anche una valutazione sulle complessive modalità di lavoro degli organi parlamentari e sulle relative procedure, in modo da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati, assecondando così una richiesta più volte — e da parecchie legislature — avanzata dai deputati e dai Gruppi.

In questa sede ha inteso fornire solo una prima elencazione di questioni che dovranno essere valutate dalla Giunta nella discussione, suscettibile di ogni opportuna integrazione.

Informa che è sua intenzione convocare la Giunta una volta integrata la sua composizione con un rappresentante del Gruppo Italia Viva e dopo che la Camera avrà proceduto alla seconda deliberazione sul progetto di legge costituzionale relativo alla riduzione del numero dei parlamentari al fine di svolgere un primo confronto di idee e per individuare anche le modalità procedurali con le quali proseguire il confronto e i necessari approfondimenti: in quella sede potranno essere individuati i relatori cui affidare il compito di istruire

le diverse tematiche su cui verterà il dibattito e formulare delle proposte da sottoporre alla discussione della Giunta.

Si tratta in sostanza di avviare un lavoro di analisi sull'impatto della riforma sul Regolamento della Camera che si prefigura lungo e complesso, tale da necessitare un'istruttoria approfondita: proprio questa complessità richiede dunque ora un sollecito avvio del confronto in Giunta, fermo restando che non sarà possibile avviare la discussione in Assemblea di una conseguente proposta di riforma del Regolamento fino a che la legge di revisione costituzionale non sarà promulgata.

Simone BALDELLI non può che concordare con la comunicazione del Presidente circa l'inevitabilità dell'avvio della discussione presso la Giunta per il Regolamento del tema delle riforme regolamentari imposte dalla prospettata riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, giunta all'ultimo passaggio parlamentare dell'iter di formazione della legge, calendarizzato per la prossima settimana. Cionondimeno giudica assai opportuna una certa prudenza nella scansione delle successive tappe del processo di riforma regolamentare, perlomeno in ragione della necessità di attendere il decorso delle tempistiche ulteriori necessarie per il perfezionamento della riforma costituzionale e della celebrazione dell'eventuale — a suo avviso auspicabile — referendum confermativo che dovesse essere richiesto. Giudica quindi opportuno procedere ad un lavoro di analisi oggettiva e imparziale, volta a individuare i punti regolamentari che sarebbero coinvolti dalla prospettata riforma costituzionale, valutando con attenzione quali possano essere gli integrali riflessi di tale modifica sull'assetto regolamentare; sarebbe assai utile dunque che la nomina dei relatori non intervenga nell'immediato, ma sia preceduta proprio da un periodo di approfondimento e di analisi di questo tipo da parte di tutti i componenti della Giunta da svolgere anche, ovviamente, con l'ausilio degli Uffici.

D'altro canto occorre anche considerare che vi è un altro tema che si profila

all'orizzonte del dibattito politico e cioè quello di una possibile revisione della legge elettorale, che, come è noto, dispiega effetti assai significativi sul sistema politico e conseguentemente, sebbene in modo meno diretto, indirizza anche il senso delle conseguenti riforme regolamentari. Ribadisce dunque, anche alla luce di questa considerazione, l'opportunità di adottare un percorso meditato e in tempi congrui di riforma del Regolamento, al fine di poter enucleare nel modo più corretto possibile gli adeguamenti regolamentari necessari, tenendo conto che l'approvazione della riforma costituzionale impatterà su meccanismi procedurali consolidati in relazione ad una certa rappresentanza numerica parlamentare, rimasta immutata dalla nascita della Repubblica, e che sarebbero profondamente incisi dalla riduzione in questione: basti solo pensare, a titolo esemplificativo, che, per effetto di tale riduzione, al Senato l'approvazione di una legge da parte di una Commissione in sede legislativa potrebbe essere deliberata da un numero ristrettissimo di senatori.

Federico FORNARO giudica del tutto condivisibile la tempistica procedurale delineata dal Presidente, ricordando come sia stata proprio la forza politica cui appartiene a porre primariamente, in sede di Conferenza dei Capigruppo, la questione degli adeguamenti regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Al riguardo tuttavia ritiene necessario non limitarsi ad una semplice ricalibratura numerica alla luce della nuova composizione delle Camere ed invita ad una riflessione in particolare sulle conseguenze sostanziali che il prospettato taglio produrrà sul ruolo dei soggetti parlamentari e sul funzionamento degli organi parlamentari. Prefigura ad esempio profondi effetti trasformativi della riforma sul numero dei Gruppi parlamentari, il cui ruolo sarà evidentemente e profondamente inciso non solo su un piano meramente numerico.

Tra le varie questioni, a titolo esemplificativo, richiama l'attenzione sul principio – già adottato nella composizione di plu-

rimi organismi bicamerali – di garantire in tutti gli organi parlamentari la rappresentanza di tutti i Gruppi, principio che non vige invece nella composizione di organi monocamerali di particolare delicatezza, quali le Giunte, e che, dal suo punto di vista, gli appare come un principio di vitale importanza, in quanto consente anche ai gruppi di dimensione più ridotte il pieno ed effettivo esercizio delle loro prerogative democratiche. Trasformazioni importanti si prospettano anche per il Gruppo Misto, destinato presuntivamente a raccogliere molteplici forze politiche che, pur presenti in Parlamento in quanto rappresentative di diverse centinaia di migliaia di elettori, non avranno comunque una consistenza numerica tale da rendere possibile la costituzione di un Gruppo parlamentare: in questo senso ritiene che il Gruppo Misto vedrà amplificata la sua natura residuale, già evidente oggi attraverso l'istituzionalizzazione delle componenti politiche.

La riforma costituzionale in questione potrà poi essere l'occasione per rimettere ordine nel campo delle numerose Commissioni bicamerali, fermo restando, ovviamente, l'assoluta indefettibilità di alcune di esse, o perché previste direttamente dalla Costituzione, come la Commissione per le questioni regionali, o per la fondamentale importanza delle funzioni cui sono chiamate; così come certamente oggetto di riflessione potrà essere l'attuale numero delle Commissioni permanenti, il quale, in particolare al Senato, gli appare di difficile sostenibilità.

Emanuele FIANO tiene a ringraziare preliminarmente il Presidente della Camera per aver disposto la convocazione della Giunta, dando prontamente seguito all'istanza avanzata in seno alla I Commissione dal Gruppo del Partito democratico e che prelude evidentemente ad un lavoro comune da parte dei componenti della Giunta, sicuramente complesso ma – si augura – fruttuoso.

L'intervento testé svolto dal collega Fornaro ha richiamato all'attenzione un tema che egli stesso pose in occasione

della precedente riunione della Giunta sulla questione dell'integrazione, per il quale aveva anche ipotizzato la possibile introduzione del voto ponderato. Si tratta del rapporto tra esigenze di rappresentatività e proporzionalità nella composizione degli organi parlamentari, tema che, comunque, è destinato a riproporsi, oltre che nella Giunta, anche in altre sedi. Ferme restando indubitabilmente le giuste esigenze di rappresentatività dei Gruppi, soddisfatte con l'ultima e le precedenti integrazioni, è indubbio che esse abbiano posto e continuino a porre l'esigenza di ricalibrare la rappresentanza del Gruppo del Partito democratico, la cui composizione numerica appariva complessivamente sacrificata in termini di proporzionalità già con le precedenti integrazioni, disposte anche al fine di ripristinare il corretto rapporto tra maggioranza e opposizioni.

Quanto agli adeguamenti regolamentari, tiene a ricordare, oltre al già citato tema del ripensamento dei numeri delle Commissioni, la necessità di ritarare in particolare i *quorum* previsti per l'esercizio delle prerogative più tipiche dell'attività parlamentare e connesse all'attivazione di importanti strumenti procedurali.

L'aggancio al tema della riforma elettorale, esplicitato nell'intervento del collega Baldelli, gli offre l'occasione per ricordare come questa occasione di riforma regolamentare possa consentire di riprendere una riflessione sui meccanismi parlamentari — già indicati dal Partito democratico nel dibattito pubblico, anche in occasione della formazione del nuovo Governo — più direttamente collegati all'intreccio tra dibattito parlamentare ed efficacia dell'azione di governo, già a suo tempo oggetto, in parte, della riforma costituzionale della passata legislatura. Si riferisce in particolare al tema delle possibili limitazioni al ricorso alla questione di fiducia di cui all'articolo 116 del Regolamento e a quello, ad esso collegato, della possibile previsione del meccanismo del voto a data certa, auspicando dunque che il prefigurato percorso di riforma regolamentare possa consentire, se non di

giungere a soluzione definitiva degli annosi problemi di funzionamento dell'istituzione parlamentare, perlomeno di sviluppare una riflessione complessiva e sistematica su di essa.

Roberto OCCHIUTO ritiene che, prima di inoltrarsi sul tema specifico delle modifiche regolamentari da progettare in relazione alla riduzione del numero dei parlamentari, la valutazione dei cui effetti ritiene ovviamente ineludibile, andrebbe rivolta, ovviamente non al Presidente, ma alle forze politiche che compongono attualmente la maggioranza, una richiesta di preliminare chiarimento: tale richiesta è motivata dalla necessità di evitare riforme regolamentari frammentarie e disorganiche, laddove sono in campo, oltre al citato taglio del numero dei parlamentari, anche altre riforme costituzionali, quale quella all'articolo 71 della Costituzione, relativo al potenziamento degli strumenti di democrazia diretta nel procedimento di formazione delle leggi. Posto dunque che sarebbe sommamente auspicabile procedere in modo sistematico ed organico alle modifiche regolamentari in relazione a mutamenti costituzionali definiti compiutamente e in modo integrato, si chiede quale sarà, con la nuova maggioranza, la sorte della sopracitata riforma costituzionale dell'articolo 71, già approvata dalla Camera in prima lettura e pendente al Senato. Sono del tutto evidenti, infatti, i riflessi regolamentari che scaturirebbero dall'approvazione anche di quest'altra modifica costituzionale, che dunque andrebbero analizzati e approfonditi in un quadro sistematico ed integrato di revisione regolamentare, evitando di procedere in modo frazionato e disorganico.

Tommaso FOTI, nel convenire sull'indubbio impatto della riforma costituzionale del numero dei parlamentari sui regolamenti e sulla inderogabile necessità di un loro conseguente adeguamento, si associa alle considerazioni svolte dai colleghi Baldelli e Occhiuto, aderendo in particolare alle considerazioni circa la necessità di evitare percorsi sussultori di

riforma regolamentare e di verificare la persistenza della volontà politica di proseguire sulle altre progettate riforme costituzionali oggetto dell'attuale dibattito parlamentare.

Ritiene indispensabile procedere ad una rivisitazione dei quorum previsti dal Regolamento, in particolare evitando la coesistenza di quorum fissati in termini assoluti e di quorum stabiliti invece in termini percentuali.

Conviene poi sull'efficacia del voto ponderato quale strumento di soluzione di situazioni oggettivamente problematiche nelle quali vengano a trovarsi in gioco esigenze antitetiche di rappresentatività e proporzionalità. Auspica infine che nell'ambito delle riflessioni sulle possibili riforme regolamentari possa trovare spazio non solo la ricalibratura in chiave meramente numerica di certi istituti, ma anche una verifica effettiva di alcuni strumenti e procedure parlamentari, al fine di testarne la loro effettiva funzionalità e le possibili linee di riforma: ciò evidentemente al fine di contribuire ad un migliore funzionamento dell'Istituzione parlamentare, in un quadro costituzionale certo e definito.

Anna MACINA desidera rivolgere un sentito ringraziamento al Presidente per aver dato sollecitamente seguito all'esigenza segnalata dalla lettera del Presidente Brescia, convocando la riunione odierna della Giunta, e per avere in questa sede proceduto ad una prima illustrazione compiuta delle tematiche da affrontare, che saranno poi sviluppate dal lavoro – che si prefigura corposo e complesso – cui è chiamata la Giunta. Per quanto in tale sede potranno essere approfondite anche esigenze di altro genere, quali quelle di un maggiore allineamento tra i Regolamenti di Camera e Senato e del migliore funzionamento della Camera, ritiene, tuttavia, che alcune delle questioni evocate nel dibattito odierno siano comunque estranee a quelle connesse con la riduzione del numero dei parlamentari.

Manfred SCHULLIAN si associa in particolare alle considerazioni svolte dal col-

lega Fornaro circa l'utilità di una riflessione complessiva sul Gruppo Misto, richiamando sia l'opportunità di non considerare unitariamente i due Gruppi Misti di Camera e Senato ai fini della composizione degli organi bicamerali – secondo la prassi vigente – sia quella di svolgere una specifica riflessione sul personale dei Gruppi e sui collaboratori parlamentari.

Roberto FICO, *Presidente*, concludendo, ribadisce che attende la Giunta un lavoro molto impegnativo e certamente lungo, nel quale l'istruttoria e l'approfondimento saranno particolarmente importanti perché il Regolamento costituisce il fondamento dei diritti di tutti i soggetti che partecipano alla vita della Camera e ne contiene la disciplina delle modalità di esercizio. Ne consegue che il lavoro andrà svolto in modo partecipato, condiviso e senza accelerazioni in modo da giungere insieme al risultato migliore.

Ciò posto, anche se comprende l'esigenza, posta da alcuni colleghi, di conoscere il quadro complessivo delle riforme che il Parlamento ha in serbo di approvare nella legislatura in corso, ritiene comunque necessario affrontare tempestivamente, una volta approvata in seconda deliberazione la riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari, il tema del relativo impatto sul Regolamento e ciò per non correre il rischio di lasciare alla prossima legislatura un quadro regolamentare incoerente con la riforma costituzionale approvata e privo delle necessarie forme di tutela.

Si riserva dunque, alla luce di questo obiettivo – che ritiene possa essere condiviso – e una volta realizzatosi il richiamato presupposto, di riconvocare la Giunta per affrontare il dibattito sugli effetti regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, che riguarderà sia i contenuti delle modifiche regolamentari da prevedere, sia il metodo di lavoro.

Passando ad altra comunicazione, ricorda che, in occasione dell'esame del bilancio interno per l'anno 2019, nella seduta del 1° agosto scorso, sono stati

accolti due ordini del giorno (Liuzzi n. 22 e Daga n. 24) volti rispettivamente a favorire la piena digitalizzazione del procedimento legislativo e dell'attività parlamentare e la produzione dei documenti parlamentari o esaminati in sede parlamentare in formato nativamente digitale, la cui attuazione richiede la definizione, da parte della Giunta per il Regolamento, dei necessari indirizzi regolamentari.

I documenti oggetto di esame parlamentare originano sia dall'iniziativa dei deputati sia da quella del Governo e di altri soggetti istituzionali di diversa natura (istituzioni europee, organi costituzionali, autorità amministrative indipendenti, regioni e altri enti pubblici, organizzazioni internazionali, Parlamenti esteri) e di soggetti privati.

Per quanto concerne l'iniziativa parlamentare, ricorda che da diversi anni sono stati messi a disposizione dei deputati gli strumenti necessari per la presentazione degli atti in formato digitale; ciononostante, la prassi prevalente è ancora nel senso della presentazione degli atti in formato cartaceo. Al fine di conseguire l'obiettivo fissato dall'ordine del giorno – ferma restando la possibilità di semplificare sempre di più gli strumenti tecnologici a disposizione dei deputati – appare opportuno procedere ad una modifica regolamentare volta a prevedere, con riferi-

mento a tutti gli atti di iniziativa parlamentare, la presentazione in formato digitale.

Quanto alle altre forme di iniziativa fa presente che, per quanto riguarda gli atti delle Istituzioni europee, la trasmissione in formato digitale – sia direttamente sia per tramite del Governo – costituisce ormai da anni una prassi consolidata; è poi frequente la trasmissione in via digitale delle relazioni al Parlamento previste da norme di legge. Per i disegni di legge d'iniziativa governativa, ancorché frequentemente vi sia anche una trasmissione in formato digitale, la presentazione formale avviene su supporto cartaceo.

Al riguardo potrebbe essere valutata l'opportunità di inserire nel Regolamento una norma di carattere generale, volta a fissare il principio della presentazione degli atti in formato digitale – in linea con il sistema di trasmissione dei documenti nelle pubbliche amministrazioni e nella società, ovviamente con modalità che assicurino l'autenticità della provenienza – rimettendone poi la concreta attuazione a intese interistituzionali, ove necessario.

Al fine di svolgere i necessari approfondimenti e di affrontare la discussione sul tema, si riserva di incaricare un relatore nella prossima riunione della Giunta.

La seduta termina alle 13.