

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente sulla prosecuzione del secondo procedimento di riforma del Regolamento	3
---	---

Mercoledì 18 gennaio 2023. — Presidenza del Presidente Lorenzo FONTANA.

La seduta comincia alle 14.05.

Comunicazioni del Presidente sulla prosecuzione del secondo procedimento di riforma del Regolamento.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, rivolge preliminarmente un saluto di benvenuto alla deputata Ghirra chiamata a far parte della Giunta per il Regolamento lo scorso 30 novembre, con il cui ingresso si perviene alla rappresentanza di tutti i Gruppi in Giunta.

Chiarisce che la riunione odierna della Giunta, dopo l'approvazione, il 30 novembre scorso, del primo binario delle riforme – ha come obiettivo di «inaugurare» il lavoro relativo al c.d. secondo binario, per il quale i deputati Fornaro e Iezzi sono stati incaricati di svolgere il ruolo di relatori.

Precisa quindi che non è certo sua intenzione predeterminare in modo rigido argomenti e oggetti di questa nuova fase di lavoro della Giunta; è infatti fondamentale che i temi oggetto di riforma e le soluzioni proposte scaturiscano da un confronto aperto tra le forze politiche che riesca a farne sortire un risultato condiviso. Solo in tal modo sarà possibile assolvere a questa seconda missione, evitando quanto più possibile veti e irrigidimenti che possono nuocere ad un risultato positivo.

Nel ribadire dunque che, per i suesposti motivi, il perimetro tematico di questo secondo intervento di riforma regolamentare della legislatura sarà rimesso alla guida dei relatori, allo stesso tempo, però, non intende sfuggire alle responsabilità che competono al Presidente in quanto garante del buon andamento dei lavori della Camera e ritiene di dover segnalare i punti sui quali negli anni sono emerse le maggiori esigenze di aggiornamento del Regolamento e le maggiori criticità nel funzionamento della Camera, sia per il lungo tempo trascorso dalle ultime riforme organiche (più di venti anni), sia per il fatto che alcune di quelle criticità sono rimaste storicamente insolite anche dopo le ampie riforme della XIII legislatura.

Proprio questa consapevolezza aveva, del resto, determinato, nella XVII legislatura, l'apertura di un vero e proprio cantiere in Giunta che aveva prodotto un testo di riforma molto ampio, con obiettivi molto ambiziosi e a vastissimo raggio, quali:

1. razionalizzare le procedure legislative, anche per renderle più trasparenti, spedite e comprensibili per l'opinione pubblica;

2. introdurre nuove forme di controllo parlamentare sull'operato del Governo più adeguate alla mutata realtà istituzionale, più efficaci e penetranti;

3. rafforzare le procedure di informazione, soprattutto da parte delle Commissioni;

4. rafforzare le garanzie per le opposizioni;

5. effettuare una complessiva « manutenzione » del testo regolamentare alla luce del diritto vivente, ossia aggiornare il Regolamento rispetto a norme del tutto desuete o superate dalla prassi o da modifiche ordinamentali.

Anche nella XVIII legislatura il tema delle riforme regolamentari era ritornato al centro dell'attenzione, soprattutto in collegamento con gli effetti della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, ma allargando lo sguardo a un ampio spettro di temi, oltre quello della modifica dei quorum, quali:

1. la revisione della disciplina della costituzione dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto (comprendendo anche la revisione degli aspetti meramente numerici);

2. la riforma dell'assetto e della composizione numerica degli organi parlamentari, anche al fine di procedere ad una razionalizzazione delle loro competenze;

3. una più generale ridefinizione delle modalità e delle procedure di lavoro degli organi parlamentari, così da predisporre eventuali adeguamenti volti a rendere più efficace e razionale il lavoro dei deputati.

Sia nella XVII che nella XVIII legislatura il considerevole lavoro istruttorio svolto in Giunta si era arenato per ragioni politiche.

Ora però, giudica che, una volta conseguito il primo, più urgente obiettivo delle riforme, le circostanze sembrano suggerire maggiore ottimismo. E, trovandoci all'inizio della legislatura, appare possibile, traendo anche spunto da quanto emerso nei dibattiti delle precedenti legislature, affrontare questa seconda fase senza assilli, cer-

cando di elaborare soluzioni condivise in un'ottica di razionalizzazione e ammodernamento delle nostre procedure.

Un primo elenco di temi ed obiettivi di riforma prefigurabili potrebbe comprendere:

A. Razionalizzazione del lavoro parlamentare: occorre evitare dispersioni e duplicazioni e favorire la concentrazione delle procedure e la valorizzazione del ruolo delle Commissioni, che sono il cuore pulsante della Camera. Migliorando la qualità del lavoro in Commissione conseguentemente si riqualificherà anche l'attività dell'Assemblea, evitando che questa sia sovraccaricata di funzioni ultronee rispetto a quelle che le sono proprie e restituendo ad essa il ruolo di sede privilegiata di svolgimento di dibattiti di carattere politico sulle scelte fondamentali e di adozione delle deliberazioni finali sui testi ad essa sottoposti. In questo ambito d'intervento vanno inserite tutte le modifiche del Regolamento – da tempo evocate nel dibattito sostanzialmente da tutte le parti politiche – che possono contribuire ad un uso più razionale degli strumenti e dei tempi di lavoro dell'Aula, come l'abolizione del temine delle 24 ore in caso di posizione della fiducia, la revisione della disciplina di esame degli ordini del giorno, la razionalizzazione delle fasi meramente oratorie e, più in generale, la riduzione della durata dei tempi d'intervento.

B. Innovazione e apertura all'esterno: si tratta di introdurre nuove modalità di svolgimento dei lavori che tengano conto dell'evoluzione tecnologica che contrassegna i nostri tempi e di cui il testo del Regolamento non reca al momento alcuna traccia.

Si pensi, ad esempio, alla conferma delle modalità di lavoro digitale (a cominciare dalla presentazione degli atti in formato elettronico) che già si sono affermate nella pratica quotidiana e che potrebbero essere istituzionalizzate e, compatibilmente con i principi ordinamentali, anche allargate. Tali modalità potrebbero riguardare anche le forme di interlocuzione dell'Istituzione parlamentare con i cittadini, quali,

ad esempio, la presentazione in formato digitale delle petizioni o le piattaforme di dialogo fra Commissioni e società civile. Analogamente, si potrebbero estendere le forme di pubblicità e di trasparenza dei lavori della Camera, rendendola sempre più una casa di vetro che i cittadini possano avvertire con familiarità come la casa comune della democrazia e non come Palazzo del potere distante ed estraneo.

C. Controllo: serve investire sul controllo parlamentare sull'azione del Governo, rinnovando l'efficacia di strumenti esistenti e introducendone di nuovi, volti soprattutto a consentire un'efficace azione di monitoraggio delle politiche pubbliche.

D. Qualità della legislazione: occorre focalizzare l'attenzione sull'esigenza di migliorare la qualità della legislazione, rafforzando il ruolo del Comitato per la legislazione e introducendo strumenti che favoriscano il recepimento dei suoi pareri.

E. Manutenzione del Regolamento: si tratta di aggiornare sotto ogni aspetto il testo del Regolamento, anche con riferimento ad istituti, strumenti e denominazioni ormai del tutto superati e modificati nell'ordinamento (ad esempio: il Regolamento parla ancora di legge finanziaria e legge comunitaria, che hanno cambiato nome da anni).

Consegna queste primissime considerazioni ai membri della Giunta ed *in primis* ai relatori i quali sapranno valutarle assieme agli altri punti emersi nel più recente dibattito della Giunta ed indicati anche da loro nelle precedenti sedute (come le eventuali ulteriori riforme connesse alla riduzione del numero dei parlamentari e la riflessione sulla complessiva disciplina dei Gruppi).

Si potranno così individuare attraverso un continuo confronto con i Gruppi, le coordinate procedurali e tematiche per raggiungere i nostri obiettivi di riforma nel modo più rapido ed efficace possibile.

Come precisato ieri nella Conferenza dei Presidenti di Commissione, potranno

pervenire utili contributi anche da parte dei Presidenti delle Commissioni permanenti (sedi fondamentali di lavoro parlamentare), che si riserva di rimettere alla Giunta per farne oggetto di approfondimento.

Raccomanda comunque l'esigenza, facendo tesoro delle esperienze delle passate legislature, di scongiurare i rischi di maggiore complessità e divisione politica che possono derivare dall'affrontare unitariamente tanti temi diversi. Invita, invece, metodologicamente, a procedere, in tempi diversi, per filoni di argomenti distinti, da licenziare in Giunta e sottoporre all'Assemblea mano a mano che ne maturino le condizioni.

Limitandosi dunque nella riunione odierna a queste considerazioni affinché possano essere oggetto di una prima riflessione e di un primo giro di tavolo, preannuncia dunque un aggiornamento dei lavori della Giunta ad una prossima seduta, nella quale i relatori in potranno riferire sugli esiti degli approfondimenti nel frattempo effettuati.

Federico FORNARO, *relatore*, nel rivolgere un sentito ringraziamento alla Presidenza per aver delineato con le sue comunicazioni un'importante traccia per il lavoro da svolgere, ritiene altresì che un'altra importante sorgente di indicazioni sia rappresentata dal lavoro di riforma sul Regolamento svolto nella XVII legislatura, i cui testi – ancorché non pervenuti all'approvazione – è opportuno che siano conosciuti ed esaminati da tutti i membri della Giunta.

Quanto al concreto articolarsi del procedimento relativo al c.d. secondo binario, all'esito di uno scambio con il collega Iezzi, prefigura alla Giunta l'ipotesi un *iter* che prenda le mosse da una raccolta da parte dei relatori di tutti i suggerimenti, osservazioni, proposte dei Gruppi aventi ad oggetto temi di riforma del Regolamento, così da consentire ai relatori stessi di poter avanzare le loro proposte. In relazione proprio ai risultati di questo tipo di censimento e soprattutto in relazione al livello di convergenza e di condivisione ravvisabile nelle proposte dei Gruppi, i relatori potranno quindi valutare se formulare un'u-

nica ipotesi complessiva di riforma regolamentare ovvero se appaia più opportuno procedere mediante l'elaborazione di più testi in fasi successive. In tal senso richiama ad esempio il tema del superamento del termine delle 24 ore previsto per lo svolgimento della votazione sulla questione di fiducia che, ove fosse oggetto di un'indicazione condivisa, potrebbe essere portato agevolmente avanti così come si potrebbe fare per il rafforzamento dello statuto dell'opposizione, sulla cui concreta declinazione occorrerebbe lavorare, ove tale tema fosse avanzato come lo fu nella XVII legislatura.

Richiama poi l'attenzione su un altro aspetto che giudica particolarmente significativo e che potrà connotare i diversi contenuti della riforma, e cioè quello relativo ad una differenziazione del tempo di entrata in vigore: gli appare, infatti, di tutta evidenza che mentre alcuni interventi potrebbero, una volta approvati, dispiegare subito i propri effetti senza problemi di sorta, altri tipi di modifiche richiederebbero, a suo avviso, un'entrata in vigore differita alla prossima legislatura, al fine di evitare alterazioni sulla fisionomia della legislatura in corso.

Ribadisce, conclusivamente, l'opportunità di approcciarsi al tema delle riforme per approssimazioni progressive in relazione al maturare delle circostanze.

Igor IEZZI, *relatore*, premessi i ringraziamenti rivolti al Presidente per il tenore delle sue comunicazioni particolarmente feconde di indicazioni e spunti di riflessione, nel condividere le osservazioni testé svolte dal collega Fornaro, evidenzia al contempo come l'alternativa metodologica da questi prospettata gli susciti un dubbio effettivo su quale sia la strada preferibile: se, infatti, da un lato gli appare chiaro che una suddivisione dei temi e dei tempi di esame favorirebbe lo svolgimento del lavoro, d'altro canto tuttavia tale soluzione contiene fisiologicamente il rischio che si producano incoerenze e contraddizioni nel tenore dei diversi interventi. In ogni caso ritiene che sia inevitabile avviare il lavoro procedendo ad una raccolta delle posizioni e dei suggerimenti dei Gruppi, proprio per

consegnare alla Giunta una proposta che sia espressione di un punto di vista allargato e non rifletta invece le personali posizioni dei relatori; da questo punto di vista conviene con il collega Fornaro sull'attenzione da dedicare all'aspetto temporale dell'entrata in vigore degli interventi di riforma, che potrebbe essere decisivo per superare gli eventuali punti di frizione e realizzare le convergenze auspiccate, in assenza delle quali si dovrebbero accantonare i temi divisivi.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, conviene sulla valenza del lavoro di riforma svolto nella XVII legislatura, che potrà costituire certamente un'importante base di conoscenza nell'avvio e nello sviluppo del lavoro cui si apprestano i relatori nel nuovo contesto della legislatura in corso.

Francesca GHIRRA condivide il contenuto delle comunicazioni del Presidente, con particolare riferimento alla necessità di procedere ad un'opera di manutenzione del testo regolamentare, su cui è agevole riscontrare convergenze politiche fra i Gruppi, e a quella di distinguere tra questioni certamente più facili da affrontare e risolvere e temi decisamente più complessi e problematici.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, conviene sul fatto che le eventuali riforme di alcuni aspetti del Regolamento, quali ad esempio la riforma delle Commissioni o della disciplina dei Gruppi, richiederebbero con tutta ragionevolezza un differimento dell'entrata in vigore alla prossima legislatura.

Dopo che Antonio BALDELLI e Angelo ROSSI hanno avanzato richieste di maggiori chiarimenti sul percorso metodologico prospettato dai relatori anche con riferimento al suo sviluppo nella fase di esame in Assemblea, Federico FORNARO, *relatore*, ribadisce, sul presupposto che obiettivo del lavoro sia pervenire a proposte condivise, come evidentemente testimoniato dalla scelta di nominare un relatore appartenente ai Gruppi di opposizione e

uno scelto tra quelli di maggioranza, che l'intendimento dei relatori è quello di censire preliminarmente le posizioni dei Gruppi in materia di riforma del Regolamento, formulate come proposte, idee, suggerimenti e non come puntuali ipotesi normative; da queste quindi si partirà per formulare successivamente un'ipotesi di articolato che sarà oggetto di discussione davanti alla Giunta e di proposte emendative puntuali, alla stregua di quanto avviene nel procedimento legislativo in sede referente in Commissione.

Igor IEZZI, *relatore*, ribadisce anch'egli che questa fase preliminare di ricognizione delle posizioni e delle proposte dei Gruppi sui temi di riforma del Regolamento è il presupposto necessario per i successivi passaggi e in particolare per far decidere i relatori se presentare un testo organico e complessivo di riforma del Regolamento ovvero suddividere le proposte di riforma in plurimi testi.

Angelo ROSSI chiede, dunque, conferma del fatto che al momento non vi sia un'ipotesi di articolato cui riferire le osservazioni e le proposte dei Gruppi.

Federico FORNARO, *relatore*, a maggior chiarimento del suo pensiero, precisa che il testo da cui partire in questo momento è il testo vigente del Regolamento per avanzare idee e proposte di riforma.

Valentina D'ORSO giudica del tutto condivisibili le finalità delle comunicazioni del Presidente, di cui apprezza in particolare l'intento di assicurare un ordine metodologico, chiedendosi al contempo se queste servano anche a definire in modo fisso i diversi temi.

Avanza quindi due proposte, una di tipo metodologico e l'altra riferita al merito dei temi enunciati.

La prima consiste nella richiesta di poter avanzare, in fasi successive, le diverse proposte riferiti ai singoli temi indicati dal Presidente, attesa anche la loro complessità e l'esigenza di disporre del tempo necessario per approfondire e studiare anche le

proposte elaborate nelle precedenti legislature; quanto al merito, ritiene che sia opportuno integrare l'elencazione fatta dal Presidente con il riferimento alla modifica della disciplina dei Gruppi al fine di contrastare il fenomeno dei c.d. cambi di cassetta: si tratta di un tema cui il suo Gruppo annette particolare importanza come testimoniato dal contenuto della proposta di modifica del Regolamento da lei presentata unitamente ad altri colleghi.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, tiene a precisare di aver richiamato nel testo delle sue comunicazioni, posto a disposizione dei colleghi, l'aspetto della modifica della disciplina complessiva dei Gruppi che è stata oggetto, anche per gli aspetti indicati dalla collega, di particolare approfondimento nella passata legislatura; in ogni caso non vi è alcun dubbio, proprio per quanto ha precisato nel suo intervento introduttivo, che non vi è alcun intendimento del Presidente di fissare rigidamente le aree di possibile intervento regolamentare: perciò i Gruppi potranno liberamente indicare ai relatori, in questa fase, i temi che ritengano necessario affrontare e le conseguenti soluzioni.

Alessandro COLUCCI esprime il suo auspicio che la legislatura appena avviata si configuri come una legislatura fertile nel campo delle riforme regolamentari, così come appare poter essere, stando alle dichiarazioni dei competenti esponenti governativi, una legislatura di riforme anche in ambito costituzionale.

Esprime apprezzamento sul metodo prospettato, grazie al quale ritiene che sarà possibile intervenire in senso semplificato ed acceleratorio, su quegli aspetti del procedimento che sono per giudizio ampiamente condiviso, forieri di rigidità e lungaggini, quale ad esempio il tema del termine delle 24 in caso di posizione della questione di fiducia. Ciò senza voler comprimere in alcun modo il ruolo del Parlamento, ma anzi garantire che, specificamente questa Camera, sia una sede di svolgimento della dialettica parlamentare e democratica, senza prestarsi tuttavia a strumentalizzazioni ostruzionistiche. Utili

suggerimenti, da questo punto di vista, possono provenire anche dalle esperienze di altre Assemblee legislative, comprese quelle regionali, laddove siano stati sperimentati e messi in pratica strumenti che favoriscano, nei termini indicati, un effettivo dispiegarsi del confronto politico. Ciò anche tenendo conto che, nella risoluzione di nodi procedurali, certamente la parte tecnica riveste un aspetto importante, ma nondimeno un ruolo decisivo è da riconoscersi anche alla dimensione più propriamente politica.

Nazario PAGANO si unisce ai ringraziamenti dei colleghi per l'elaborazione di un intervento introduttivo, da parte del Presidente, che rappresenta, come già in precedenza riferito, un'utile traccia per lo svolgimento dei lavori e la presentazione di proposte e suggerimenti da parte dei Gruppi parlamentari. Pone l'accento, inoltre, sulla circostanza che i due relatori individuati dal Presidente per guidare i lavori della Giunta nell'ambito del processo di riforma del Regolamento vantano una significativa esperienza parlamentare e hanno una solida conoscenza delle procedure regolamentari seguite alla Camera, requisiti essenziali per l'elaborazione di un testo il più corretto e condiviso possibile. Ciò premesso, richiamando la propria esperienza parlamentare presso il Senato, invita la Giunta a riflettere sull'opportunità di rendere i due rami del Parlamento, i cui regolamenti presentano differenze molto marcate, più simili e omogenei possibile sotto l'aspetto regolamentare. In questa prospettiva ricorda che, quando in Senato si è avviato il processo di riforme regolamentari, i lavori sono stati rapidi e condivisi da tutti i Gruppi: auspica che lo stesso spirito di collaborazione possa contrassegnare ora i lavori di questa Giunta.

Per quanto concerne il merito, invece, dichiara di condividere pienamente tutti i temi menzionati dal Presidente nel discorso introduttivo, ossia la necessità di razionalizzare i lavori parlamentari, di valorizzare i lavori delle Commissioni, di prestare maggiore attenzione all'innovazione, di rafforzare il controllo sull'azione del Governo, di promuovere la qualità della legislazione e di procedere alla manutenzione del Regolamento.

Antonio BALDELLI dichiara di condividere pienamente il metodo promosso dal Presidente, particolarmente utile anche per favorire il massimo dialogo fra i Gruppi parlamentari sui temi tradizionalmente più divisivi, così da addivenire più agevolmente a soluzioni condivise. Concorda, inoltre, in ordine all'opportunità di intervenire, in modo prioritario, sulle norme suscettibili di rapida approvazione; ribadisce come tale *modus operandi*, agevolando il raggiungimento di obiettivi riformatori in tempi rapidi, potrebbe contribuire a scongiurare il rischio di un'immagine negativa della Giunta che invece deriverebbe da una durata eccessiva del procedimento di riforma.

Mauro DEL BARBA si unisce ai ringraziamenti dei colleghi per il discorso introduttivo formulato dal Presidente, che rappresenta un'utile traccia per orientare i lavori della Giunta. Quanto al merito, dichiara di condividere i temi in esso contenuti e su cui i relatori saranno chiamati a presentare una proposta di testo.

Ciò premesso, tiene a richiamare l'attenzione della Giunta su un tema a suo avviso particolarmente importante, ossia sulla circostanza che la dialettica politica fra il Parlamento e il Governo risulta ancora gravemente manchevole di un vero controllo in ordine alle effettive conseguenze prodotte nel tempo dalle leggi approvate; a questo fine, prospetta l'opportunità di tenere in considerazione anche questo tema nell'ambito dei lavori di riforma del Regolamento, attraverso la modifica di poteri e facoltà che possano assicurare alla Camera strumenti più efficaci per consentire tale controllo.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, prende atto di questo primo confronto sui temi oggetto d'intervento nell'ambito del cosiddetto « secondo binario ».

Chiede pertanto ai relatori di svolgere i dovuti approfondimenti sulle diverse questioni, ovviamente comprensivi delle verifiche politiche con i Gruppi anche nei termini specificati dai relatori, e di formulare – nel termine di un mese dalla data odierna – delle ipotesi normative sui temi indivi-

duati nel dibattito, o quanto meno su quelli sui quali ritengano sussistenti le condizioni per procedere in Giunta; in tal modo, sarà possibile incardinare l'esame concreto di specifici articolati di riforma.

Federico FORNARO, *relatore*, fa presente che, svolgendosi nel mese di febbraio due importanti elezioni regionali, che con ogni probabilità determineranno un rallentamento dell'attività parlamentare, potrebbe essere necessario un lieve allungamento dei tempi prospettati dal Presidente; per questa ragione propone di prevedere un termine di dieci/quindici giorni per la presentazione delle indicazioni e dei suggerimenti da parte dei colleghi e, per la formulazione delle ipotesi normative sui temi oggetto del dibattito, la fine del mese di febbraio.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, chiarisce che si tratta di un termine non perentorio e caratterizzato dalla massima flessibilità, volto a consentire per una prima parte l'interlocuzione con i Gruppi attraverso la produzione di loro suggerimenti, proposte ed idee e per la seconda parte l'elaborazione di un articolato, con il conseguente successivo avvio dell'istruttoria da parte della Giunta; per questa ragione precisa che, ove ve ne sarà bisogno, non mancherà di accordare il tempo supplementare eventualmente necessario per la migliore impostazione dei lavori.

Valentina D'ORSO, ottenuta preliminarmente conferma dal Presidente della tempistica tracciata per la formulazione delle proposte e dei suggerimenti da parte dei

Gruppi e per la predisposizione di un testo da parte dei relatori, non nasconde di ritenere eccessivamente breve, rimettendosi comunque all'orientamento prevalente espresso in seno alla Giunta.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, ribadisce che la flessibilità che indubbiamente caratterizzerà i lavori della Giunta assicurerà a ciascun Gruppo e ai relatori tutto il tempo eventualmente necessario per la corretta definizione dei temi, anche eventualmente superando il termine indicato in precedenza.

Igor IEZZI, *relatore*, riallacciandosi alle considerazioni formulate dal Presidente, sottolinea altresì che anche dopo il superamento di tali termini e la presentazione di una proposta alla Giunta da parte dei relatori, eventuali ulteriori suggerimenti provenienti dai Gruppi durante tale fase istruttoria potranno comunque essere raccolti e fatti propri dalla Giunta, mediante la presentazione di un ulteriore testo che ne tenga conto ovvero procedendo alla votazione dei relativi emendamenti.

Lorenzo FONTANA, *Presidente*, conferma quanto chiarito dal collega Iezzi, ribadendo che la fase emendativa presuppone già la formulazione di un testo base adottato dalla Giunta ed è dunque successiva alla presentazione delle proposte che i relatori, anche sulla base dei suggerimenti pervenuti dai Gruppi, sono chiamati a presentare.

La seduta termina alle 14.45.