

## GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

### S O M M A R I O

Sullo stato dei lavori della Giunta relativi al seguito dell'esame dello schema di modifica regolamentare predisposto dal Gruppo di lavoro sulle riforme del Regolamento della Camera .....	3
Esame di una questione relativa al contingentamento delle proposte di modifica al Regolamento .....	7

*Giovedì 25 settembre 2014. — Presidenza della Presidente Laura BOLDRINI.*

#### **La seduta comincia alle 14.30.**

**Sullo stato dei lavori della Giunta relativi al seguito dell'esame dello schema di modifica regolamentare predisposto dal Gruppo di lavoro sulle riforme del Regolamento della Camera.**

Laura BOLDRINI, *Presidente*, ripercorre i vari passaggi intervenuti nei lavori della Giunta: nella seduta dell'8 gennaio, dopo la conclusione della discussione generale, la Giunta ha adottato il testo base; nella riunione informale del 20 marzo è stato convenuto di affidare ai relatori il compito di effettuare una prima verifica degli emendamenti (che sono circa 300), al fine di riferirne alla Giunta e di individuare soluzioni il più possibile condivise. Su richiesta del Gruppo del Partito democratico, l'esame delle riforme regolamentari è stato poi iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea di settembre (a partire dal 30), con la formula « in relazione alla conclusione dei lavori della Giunta ».

Il tema è ancora pendente in Giunta: occorre dunque verificare in questa sede la possibilità di mantenere o meno tale previsione di calendarizzazione, tenendo

presente che la formula utilizzata per l'iscrizione non vincola la Giunta, ma le lascia ogni valutazione circa i tempi necessari al suo esame.

A questo riguardo, precisa che nella giornata di ieri i deputati Toninelli, Brunetta, Dieni e Vito le hanno inviato una lettera nella quale chiedono anzitutto di prendere in considerazione un « coinvolgimento della Commissione Affari costituzionali » (presso la quale è in corso l'iter del disegno di legge di riforma costituzionale, già approvato dal Senato) « nell'ambito dell'esame dello schema di modifica regolamentare attualmente in discussione presso la Giunta per il Regolamento ». Fanno inoltre presente, come richiesta conclusiva, che « si rende quindi necessaria non solo una riapertura dei termini per presentare eventuali ulteriori proposte emendative allo schema esaminato dalla Giunta nei mesi scorsi, ma, più in generale, è doveroso ripensare, e comunque svolgere le opportune riflessioni in merito all'intero impianto della riforma regolamentare, in considerazione dello stravolgimento dell'assetto costituzionale contenuto nel testo di riforma già approvato dal Senato ».

A questo riguardo chiarisce che è estranea alle ipotesi procedurali consentite dal Regolamento la possibilità di prefigurare un'attività congiunta della Commissione

Affari costituzionali e della Giunta per il Regolamento sulle riforme regolamentari, considerata la diversa natura degli atti che l'uno e l'altro organo sono competenti ad esaminare e tenuto conto della diversità dei relativi procedimenti. Al di là di questa notazione, che ritiene del tutto ovvia ed evidente, sottolinea che spetta ai Gruppi, attraverso i propri rappresentanti nei vari organi, assicurare il necessario coordinamento delle rispettive posizioni nelle varie sedi.

Ha comunque ritenuto di dar conto del contenuto della lettera, dato che le istanze in essa formulate riguardano i lavori della Giunta. E chiede, anche alla luce di questo dato politico, di conoscere l'orientamento dei colleghi della Giunta, a partire dai relatori, sulla questione all'ordine del giorno.

Andrea GIORGIS si sofferma sulla considerazione svolta dalla Presidente circa l'impossibilità di immaginare soluzioni che prevedano un superamento o una deroga delle procedure che regolano i percorsi di riforma costituzionale e di modifica regolamentare, considerazione che ritiene di dover condividere alla luce dell'ordinamento vigente.

Ma, al di là di questo dato giuridico-procedurale, manifesta comunque ai firmatari della lettera citata dalla Presidente la totale disponibilità del Gruppo del Partito democratico ad individuare sedi di sviluppo del confronto politico sul merito delle diverse ipotesi avanzate in questi mesi, sia quanto alle riforme costituzionali che regolamentari, posto che non v'è dubbio che vi sono delle relazioni fra questi due piani e che è utile prevedere un momento nel quale tali connessioni possano essere studiate e valutate.

Ma questa disponibilità richiede anzitutto, quale presupposto stesso del confronto e della verifica degli eventuali punti di reciproca interferenza fra i due piani, la conoscibilità degli esiti del lavoro intenso svolto in questi mesi dai relatori sulle riforme regolamentari, esiti che si sono tradotti in testi, riformulazioni e valutazioni non ancora illustrati alla Giunta in

sede plenaria e dunque mai pubblicati, né resi noti ai membri di quest'organo o a tutti i deputati.

Chiede dunque alla Presidente di convocare a breve una riunione della Giunta da dedicare all'illustrazione, da parte dei relatori sulle riforme regolamentari, del lavoro istruttorio svolto e dei relativi esiti.

Pino PISICCHIO non ha tema di dichiarare di appartenere a quella cultura politica che reputa possibile intervenire e modificare le regole del gioco, a qualunque livello, solo quando esse siano assistite da sufficiente condivisione.

Quanto al percorso specifico delle riforme regolamentari sul piano strettamente logico è certamente possibile riconoscere un'antioriorità della riforma costituzionale, soprattutto laddove si confermi la prospettiva di un passaggio ad un sistema sostanzialmente monocamerale, che comporta a sua volta necessariamente un potenziamento dei poteri dell'opposizione e degli strumenti di controllo parlamentare; al tempo stesso tuttavia osserva come limitarsi ad aderire ad una logica di questo tipo potrebbe di fatto impedire di avviare correttamente un percorso di riforma del Regolamento. Allo stesso modo non appare possibile, sotto il profilo strettamente giuridico, riconoscere modelli formali di combinazione dei lavori istruttori dei due tipi di riforma; ciononostante è innegabile il senso politico espresso dalla richiesta avanzata dai colleghi del Movimento 5 Stelle e Forza Italia.

Privilegia dunque un approccio al tema delle riforme pragmatico e non ideologico o di bandiera, sicché ritiene che non sarebbe di nocumento alcuno anche al dialogo politico la scelta di rendere pubblico e manifesto il cospicuo lavoro svolto dai relatori in questo lasso di tempo, dando così modo alla Giunta di avviare un confronto sui testi elaborati senza la pendenza di scadenze serrate e avendo al contempo presente il corso dei lavori sulla riforma costituzionale presso la I Commissione della Camera.

Elio VITO ringrazia la Presidente per aver disposto la convocazione odierna

della Giunta finalizzata a fare il punto sullo stato di avanzamento dei lavori sulla riforma regolamentare, il quale – gli sembra di tutta evidenza – è tale da non poter consentire la discussione in Assemblea il prossimo 30 settembre, esito questo che, peraltro, la stessa formula di iscrizione in calendario lasciava presagire.

Per quanto riguarda la richiesta avanzata nella lettera citata dalla Presidente, seppure il Regolamento non delinea procedure formali di congiunzione dei due lavori, la prassi conosce tuttavia più casi di procedure di condivisione anche tra organi che hanno spazi e competenze rigorosamente autonomi, quali ad esempio le due Giunte di Camera e Senato; sotto questo punto di vista non gli pare difficile immaginare forme di raccordo della Giunta con la I Commissione, e particolarmente con i relatori sulla riforma costituzionale. Raccordo che, peraltro, a suo avviso, sarebbe assolutamente necessario e risolutivo di alcune questioni, che diversamente rimarrebbero invece irrisolte, con effetti chiaramente pregiudizievoli del corso delle riforme.

Dopo che Laura BOLDRINI, *Presidente*, ha precisato di non aver nulla da eccepire allo svolgimento di contatti e consultazioni informali e di reputarli anzi assolutamente utili e positivi, Elio VITO ribadisce che questo raccordo, in una forma opportunamente riconosciuta, sarebbe assolutamente funzionale al progredire dei lavori nei due organi, ai quali i relatori dovrebbero essere chiamati a riferire in esito proprio a tale raccordo; attraverso una forma di intersezione tra i due organi si potrebbe determinare inoltre anche un maggiore coinvolgimento dei Gruppi parlamentari non rappresentati dai relatori.

Quanto alle esigenze di conferire al lavoro istruttorio svolto una forma di pubblicità, ritiene che il problema finora è stato semmai il fatto di aver dato un'eccessiva pubblicità a soluzioni e ipotesi di riforma che non costituivano il frutto di deliberazioni conclusive della Giunta, ma solo documenti interni e ipotesi di lavoro sulle quali non si era formata alcuna

volontà dell'organo. Ritiene peraltro che la necessità rappresentata sia superata sostanzialmente dai fatti, apparendogli opportuno, allo stato dell'arte, attendere l'esito del confronto con il lavoro in corso sulle riforme costituzionali e, quindi, lasciar maturare alla Giunta uno sbocco deliberativo integralmente rappresentativo della realtà politica. In ogni caso, se pure si voglia pubblicizzare in ambito parlamentare questi testi provvisori, deve emergere chiaramente la loro natura di documenti interni e preparatori ed essi non devono essere configurati come deliberazioni della Giunta, qualificazione che evidentemente richiede un ulteriore corso del processo decisionale e che a sua volta prelude a precisi esiti deliberativi.

Conclusivamente si augura che si possa approdare a riforme regolamentari condivise, riforme storicamente auspiccate dal Gruppo di Forza Italia, e modulate in relazione all'evoluzione del dibattito costituzionale.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, tiene a precisare che finora è stata data pubblicità solo ad un testo che ha costituito preciso oggetto di una specifica deliberazione della Giunta (che lo ha assunto formalmente come testo base per la discussione) e che nemmeno gli emendamenti presentati dai singoli deputati sono stati oggetto di pubblicazione. Quanto ai rapporti con la I Commissione, ribadisce il suo favore a che si sviluppino contatti e scambi informali con i relatori della I Commissione, ferma restando la rigorosa distinzione tra i due organi.

A Mario CATANIA non sfuggono certamente le implicazioni delle modifiche costituzionali in corso di elaborazione sul tessuto regolamentare; gli appare tuttavia del pari evidente la necessità che la complessa attività istruttorie finora svolta in seno al Gruppo di lavoro sulla riforma regolamentare rifluisca fisiologicamente in seno al *plenum* della Giunta, la quale proprio all'esito di tale ricezione potrà essere messa nella condizione migliore di poter procedere all'opera di raccordo con

le riforme costituzionali in corso di discussione.

Danilo TONINELLI, in merito alla questione della calendarizzazione delle riforme, ritiene di poter constatare da quanto emerso finora l'impossibilità di avviare l'esame delle riforme regolamentari in Assemblea nella data prevista dal calendario di settembre. Rileva poi che la Commissione di cui è componente è contestualmente impegnata in votazioni e che alle 15 è prevista la ripresa dei lavori dell'Assemblea, la quale deve esaminare una proposta di legge iscritta in calendario proprio su richiesta del suo Gruppo parlamentare. Considera incomprensibile il fatto di dover essere considerato in missione per partecipare ai lavori della Giunta, ritenendo doveroso partecipare ai lavori d'Aula, anche in ragione della citata circostanza: richiede pertanto di rinviare la seduta della Giunta.

Inoltre, per quanto riguarda gli aspetti metodologici relativi al percorso di riforma regolamentare, ritiene che non sia priva di conseguenze la circostanza che siano venuti meno due dei relatori (i deputati Bressa, prima, e — da oggi — Leone), in quanto chiamati ad assumere altri incarichi istituzionali: ciò richiede, a suo avviso, un aggiornamento dei lavori del gruppo di lavoro del quale essi facevano parte.

Infine, richiamando i contenuti della lettera cui la Presidente ha fatto riferimento, ribadisce che le riforme costituzionali in corso di esame, incidendo in maniera radicale sul quadro giuridico di riferimento, da un lato compromettono la compatibilità con esso del testo delle riforme regolamentari finora elaborato; dall'altro, rendono ancor più evidente la necessità di procedere a un esame parlamentare congiunto dei due livelli di riforma, esame del quale auspica il carattere ampio, approfondito e pubblico.

Gianni MELILLA ritiene ovvio che il lavoro svolto dai relatori debba essere riferito alla Giunta, organo il quale gliene aveva dato incarico, e ciò proprio per

rispetto dei componenti della Giunta medesima. Sarà poi la Giunta che potrà procedere all'esame dei testi, apportando tutte le modificazioni che vorrà deliberare, nei tempi che essa riterrà opportuno darsi, evitando forzature. Nell'associarsi alle osservazioni già svolte circa l'impossibilità che la Giunta e la I Commissione esaminino le riforme riunendosi in comune, stante la loro diversità strutturale, condivide il rilievo che le riforme costituzionali approvate dal Senato sono tali da incidere su quelle regolamentari, anche prefigurando — in un sistema che tende al monocameralismo — la necessità di rafforzare le prerogative del Parlamento e di rendere, in particolare, più incisivi i suoi poteri di controllo: in questo quadro complessivo, ritiene dunque che la Giunta debba, nella seduta odierna, decidere quando riunirsi al fine di esaminare il lavoro istruttorio svolto dai relatori e di valutare conseguentemente come procedere nel successivo percorso.

Antonio LEONE, presente per l'ultima volta a una seduta della Giunta, intende salutare i colleghi e ringraziarli per il lavoro svolto insieme. Nel dolersi di non poter assistere personalmente al compimento di riforme regolamentari necessarie, e da lungo tempo attese, si dichiara fiducioso che esse vedranno la luce nel corso della presente legislatura: sottolinea in proposito l'importanza del fatto stesso che tale percorso di riforma sia stato intrapreso e le difficoltà politiche incontrate in questa decisione in rapporto con il Gruppo MoVimento 5 Stelle che ora esorta, senza polemica, ad assumere un atteggiamento collaborativo piuttosto che meramente preclusivo, in coerenza con la volontà modernizzatrice e innovatrice, anche delle procedure parlamentari, che lo stesso Gruppo ha più volte manifestato.

Nell'evidenziare la piena regolarità procedurale dell'*iter* finora seguito, auspica che la Giunta possa pervenire a deliberazioni sulle riforme regolamentari secondo le regole proprie delle decisioni democratiche, fondate anche sul principio di maggioranza.

Nel condividere anch'egli l'impossibilità di riunire congiuntamente la Giunta e la I Commissione, organi ai quali è attribuita potestà deliberativa in materia di fonti del diritto diverse e che non sono intercambiabili, riconosce comunque l'utilità di uno stretto confronto fra i due organi. Tale confronto potrà però svolgersi mediante strumenti e procedure diverse da un vero e proprio esame congiunto, in quanto la responsabilità della deliberazione sulle riforme regolamentari rimane attribuita alla Giunta e, in ultima analisi, all'Assemblea, le quali potranno, com'è ovvio, apportare modificazioni anche profonde al lavoro finora svolto.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, coglie l'occasione per ringraziare anche in questa sede il deputato Leone per l'impegno profuso e per le doti di equilibrio e mediazione, da lei molto apprezzate, che hanno sempre agevolato il confronto e il dialogo.

Giancarlo GIORGETTI ritiene anzitutto corretto e ragionevole che il risultato del lavoro istruttorio svolto, su mandato della Giunta, dai relatori sulle riforme regolamentari venga riportato alla Giunta plenaria. D'altra parte, è evidente che – rispetto al momento in cui tale mandato era stato conferito – il quadro complessivo è sostanzialmente cambiato, in particolare a seguito dell'*iter* parlamentare delle riforme costituzionali, le cui implicazioni sulle riforme regolamentari dovranno essere adeguatamente valutate dalla Giunta e dall'Assemblea.

Infine, ed anticipando la discussione del punto successivo all'ordine del giorno, si sofferma sulla questione del contingentamento dei tempi delle riforme regolamentari: in proposito ritiene che, se queste dovessero limitarsi ad interventi di manutenzione regolamentare, non vi sarebbero, a suo avviso, ostacoli a procedere al contingentamento; se invece esse dovessero tradursi in una riscrittura dell'intero Regolamento, l'ipotesi di procedere al contingentamento dovrebbe essere più prudentemente valutata.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, trae spunto dalle ultime considerazioni del Presidente Giorgetti per passare subito al punto successivo dell'ordine del giorno, connesso al precedente, ma che attiene ad una questione specifica: ha ritenuto infatti di sottoporre tale questione alla Giunta nella prima seduta utile, essendo essa stata sollevata, in altre sedi, con una certa enfasi.

#### **Esame di una questione relativa al contingentamento delle proposte di modifica al Regolamento.**

Laura BOLDRINI, *Presidente*, ricorda dunque che il Gruppo di Forza Italia – sia in Conferenza dei capigruppo, sia in Aula – ha sollevato la questione circa la possibilità che le fasi di esame delle modifiche regolamentari successive alla discussione generale non siano sottoposte al contingentamento nel primo calendario d'iscrizione, ma che ciò avvenga solo dal secondo calendario di iscrizione (a norma dell'articolo 24, comma 12). Data la sensibilità del tema, che involge le garanzie e che dunque deve essere tenuto al riparo da ogni sospetto di forzatura, ha ritenuto di sottoporre la questione alla Giunta per verificarne gli orientamenti.

Per quanto riguarda lo stato attuale della disciplina regolamentare, fa presente che, a partire dall'entrata in vigore della riforma del 1998 (che ha esteso il contingentamento alla generalità degli argomenti) e fino ad oggi, la discussione delle proposte di modifica regolamentare è stata sempre sottoposta al contingentamento sin dal primo calendario, senza che venisse sollevata alcuna questione in merito. In questo senso è la lettera del Regolamento che, nel prevedere all'articolo 24, comma 12, una serie di deroghe al principio generale del contingentamento degli argomenti in calendario, si riferisce espressamente ai progetti di legge, ed in particolare ai progetti di legge costituzionale; ai progetti di legge vertenti prevalentemente sulle materie segretabili ai sensi dell'articolo 49, comma 1; ai progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rile-

vanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione, su richiesta di un Gruppo e decisione del Presidente della Camera.

Il citato articolo 24, comma 12, parla dunque di progetti di legge e non di altri atti parlamentari, quali le modifiche regolamentari: queste, del resto, sono sottoposte ad un regime procedurale del tutto particolare, che ne impedisce l'assimilazione ai progetti di legge.

Ritiene che la circostanza che il comma 12 dell'articolo 24 faccia espresso riferimento solo ai « progetti di legge » sia rilevante ai fini dell'interpretazione della norma, dal momento che lo stesso articolo 24, in altri commi, là dove intende fare riferimento anche a documenti o atti diversi dai progetti di legge, utilizza espressioni idonee a tale scopo (« argomenti », « atti », « provvedimenti »).

Nel senso indicato è la prassi assolutamente costante, come dimostrato dai precedenti. Dopo l'entrata in vigore della riforma regolamentare del 1998, il contingentamento è stato infatti sempre applicato sin dal primo calendario a tutte le proposte di modifica al Regolamento esaminate. In particolare si tratta dei precedenti di iscrizione di proposte di modifica regolamentare nei calendari dei lavori dell'Assemblea di ottobre 1998 (doc. n. 28), dicembre 1998 (doc. n. 29), luglio 1999 (doc. nn. 39, 40 e 41), luglio 2009 (doc. n. 13), settembre 2012 (doc. n. 24). A tale prassi ha fatto esplicito riferimento il Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il Regolamento del 19 settembre 2012, nella quale ha testualmente ricordato che « i tempi in Aula sono contingentati ».

Fin qui la disciplina che si ricava dall'impianto regolamentare e che è stata costantemente applicata.

Per quanto riguarda la tesi opposta, per completezza richiama alcune circostanze: anzitutto la formulazione dell'articolo 49, comma 1, che consente il voto segreto sulle modifiche regolamentari e che è espressamente richiamato dall'articolo 24, comma 12. Tale rinvio potrebbe intendersi riferito a tutte le materie segretabili, anche

se – come detto – la formula utilizzata richiama solo i progetti di legge e non gli atti diversi (ed in proposito segnala che, nell'ambito di quest'ultima categoria, oltre alle modifiche regolamentari, vanno ricomprese le domande di autorizzazione all'esecuzione di misure limitative della libertà personale dei deputati, sulle quali è assolutamente pacifico il contingentamento dei tempi dal primo calendario).

Dell'argomento richiamato vi è traccia in un passaggio della relazione all'Assemblea sulla riforma regolamentare del 1998 in cui i relatori Guerra e Tassone precisavano che la riforma salvaguardava « il diritto di resistenza nei confronti di tentativi di violazione dei diritti di libertà e delle regole istituzionali, eventualmente operati dalla maggioranza. Sono pertanto escluse dall'applicazione delle nuove e più rigorose forme di contingentamento dei tempi le procedure per l'esame delle leggi costituzionali, delle leggi in materia di diritti di libertà, delle leggi elettorali e dei regolamenti parlamentari ». Tale assunto non trovava però conferma nel tenore letterale della disposizione perché la formulazione contestualmente proposta parlava solo di « progetti di legge » e non di « modifiche regolamentari ».

Posto il descritto quadro normativo e di prassi, ha comunque ritenuto opportuno che la questione sia oggetto di esame in Giunta per acquisirne gli orientamenti, senza chiusure pregiudiziali, poiché – come detto – il tema è sensibile e riguarda le garanzie.

Danilo TONINELLI, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede se sia stato disposto dalla Presidenza un differimento della ripresa della seduta dell'Assemblea al termine dei lavori della Giunta, posto che è stato appena introdotto un tema molto importante, alla cui discussione i rappresentanti del Movimento 5 Stelle intendono partecipare, così come intendono partecipare ai lavori dell'Assemblea.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, rilevato che sta per riprendere la seduta dell'Aula, propone di rinviare ad una successiva

riunione della Giunta – da fissare per martedì 14 ottobre, alle ore 10 – sia l'illustrazione del lavoro istruttorio svolto dai relatori sulle riforme regolamentari, secondo quanto richiesto dalla grande maggioranza dei Gruppi (e con ciò soprassedendo evidentemente a dar corso alla prevista calendarizzazione in Aula nel mese di settembre), sia la discussione sulle sue considerazioni introduttive, contenenti una panoramica complessiva delle norme regolamentari e della prassi, sulla questione relativa all'applicazione alle riforme regolamentari del contingentamento dei tempi fin dal primo calendario.

Elio VITO chiede che gli interventi dei relatori sulle riforme regolamentari in Giunta abbiano luogo solo subordinatamente all'avvenuto svolgimento di quell'attività di consultazione e confronto con i

relatori sulle riforme costituzionali, la cui esigenza ha richiamato nel suo precedente intervento, e che è volta ad evitare che il dibattito in questa sede ignori le interconnessioni fra i due livelli di riforma – costituzionale e regolamentare – impedendo con ciò lo sviluppo del percorso in Giunta.

Laura BOLDRINI, *Presidente*, ritiene che la realizzazione di tale fase è rimessa all'iniziativa dei relatori. Peraltro ha già chiarito che una fase di confronto e scambio informale fra membri della Giunta e della Commissione Affari costituzionali è senz'altro auspicabile in quanto idonea a fornire elementi aggiuntivi utili alla completezza del dibattito.

**La seduta termina alle 15.15.**