

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II N. 22

## PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(ARTICOLO 5)

PRESENTATA DALLA

**GIUNTA PER IL REGOLAMENTO**

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei deputati, **Iotti, Presidente**  
e dai deputati **Battaglia, Bozzi, Formica, Gitti, Napolitano, Pazzaglia,**  
**Quercioli, Rognoni, Segni e Bassanini, relatore**

*Presentata alla Presidenza della Camera il 16 aprile 1986*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di modifica al regolamento concerne la composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera e provvede a meglio garantirne la rappresentatività.

Per vero, già il vigente articolo 5, terzo comma, del regolamento prevede che nell'Ufficio di Presidenza debbano essere « rappresentati tutti i gruppi parlamentari » e, a tal fine, attribuisce al Presidente della Camera il compito di promuovere « le opportune intese tra i gruppi ». Ma la predetta disposizione è stata interpretata come norma che garantisce la necessaria rappresentanza dei soli gruppi costituiti in via ordinaria o *ope legis* (cioè

quelli che contano non meno di venti iscritti, ai sensi dell'articolo 14, primo comma, del regolamento); e non anche di quelli, di minore consistenza, costituiti ai sensi del secondo comma dell'articolo 14, su autorizzazione dello stesso Ufficio di Presidenza, in quanto rappresentanti « un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi ».

Si tratta di un'interpretazione consolidata nella prassi.

Così, nella seduta del 30 maggio 1972, l'onorevole Columbu, iscritto al gruppo misto (avente dieci iscritti), dichiarò di rinunciare all'elezione, sicché fu proclamato Segretario di Presidenza, in sua vece, l'onorevole Guarra, iscritto al gruppo del MSI-destra nazionale, avente più di venti iscritti e che, altrimenti, non avrebbe avuto rappresentanza nell'Ufficio di Presidenza (Camera dei deputati, VI legislatura, *Discussioni*, pag. 42).

Nella seduta dell'11 gennaio 1977, la Giunta per il regolamento chiarì espressamente che la presenza nell'Ufficio di Presidenza doveva essere garantita obbligatoriamente soltanto ai gruppi esistenti al momento della costituzione dell'Ufficio stesso.

La medesima interpretazione fu ribadita dalla Presidenza della Camera all'inizio dell'VIII e della IX legislatura (cfr., per es., Camera dei deputati, *Discussioni*, IX legislatura, pag. 48).

Trattasi, *de jure condito*, di un'interpretazione non solo condivisa dalla dottrina prevalente (cfr., da ultimo E. VOZZI, *Articolo 63*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le Camere*, I, pag. 386), ma anche solidamente fondata nella normativa regolamentare vigente. La elezione dell'Ufficio di Presidenza interviene infatti, all'inizio di ogni legislatura, allorché i gruppi parlamentari di consistenza inferiore ai venti deputati ancora non si sono costituiti, cosicché difficilmente può essere ad essi riferita la norma che impone al Presidente della Camera di promuovere le opportune intese tra i gruppi allo scopo di garantirne la rappresentanza nell'organo (cfr. tuttavia V. DI CIULO, *Parlamento [organizzazione]*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, pag. 824). Del resto, come è ovvio, proprio la norma che subordina la costituzione dei gruppi minori a una discrezionale decisione autorizzatoria dell'eliggendo Ufficio di Presidenza impedisce, allo stato, di interpretare le norme vigenti come intese ad assicurare anche la loro rappresentanza.

Ciononostante, tanto nell'VIII quanto nella presente legislatura, il problema si è riproposto; e, mentre nell'VIII legisla-

tura si è comunque realizzato, poco prima delle votazioni, un accordo generale, in virtù del quale tutti i gruppi hanno ottenuto propri rappresentanti nell'Ufficio di Presidenza, nella IX legislatura alcuni gruppi aventi meno di venti iscritti restano tuttora esclusi dalla partecipazione a questo organo (v. Resoconti stenografici della seduta del 26 giugno 1979, pagg. 63-78, e della seduta del 19 luglio 1983, pagg. 47-49).

Che il problema venga ancora riproposto non può sorprendere. La questione della piena rappresentatività dell'Ufficio di Presidenza, ancorché di difficile e complessa soluzione in presenza di una forte frammentazione dei gruppi (per il rischio di contraddire il « principio generale proporzionalistico », come teme una parte della dottrina: cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, 1974, pag. 127), è esaltata dal ruolo e dalle funzioni, rilevanti e delicate, attribuite a quest'organo. Tali funzioni hanno subito nel tempo, com'è noto, una radicale trasformazione, cosicché l'Ufficio di Presidenza, da organo esponentiale della maggioranza parlamentare, è divenuto centro direzionale dei lavori della Camera per evolvere successivamente, dopo l'istituzione dei gruppi parlamentari, in struttura essenzialmente di (alta) amministrazione (v. V. SICA, *Rilievi sulla presidenza delle assemblee politiche*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, pagg. 238 e segg.; e cfr. anche V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, 1982, pagg. 85-86), ancorché, soprattutto nel Regolamento della Camera, ad esso siano attribuite — come si vedrà — decisioni « aventi notevole rilevanza politica » (M. PACELLI, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1982, n. 2, pagg. 99-100).

All'Ufficio di Presidenza sono oggi attribuite innanzitutto competenze molteplici e incisive per quanto concerne l'organizzazione interna e il funzionamento della Camera. Si tratta, in effetti, di poteri deliberativi, e non di mera ratifica o registrazione, come emerge dal ricorrente riferimento testuale a « deliberazioni » dell'Ufficio di Presidenza. Così, spetta al-

l'Ufficio di Presidenza, tra l'altro, deliberare il progetto di bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo della Camera; deliberare sulla nomina del Segretario generale, dei vice Segretari generali e dell'Estensore del processo verbale, nonché sull'attribuzione e sulla revoca delle funzioni di Capo servizio; determinare il trattamento economico del Segretario generale e l'importo dell'indennità di funzione dei dipendenti con funzioni dirigenti e deliberare, in generale, su quanto attiene alla posizione giuridica ed economica del Segretario generale, dei vice Segretari generali e dei funzionari « verificati »; deliberare sui distacchi e sui provvedimenti di dispensa dal servizio del personale dipendente; bandire i concorsi e deliberare in via definitiva sulle verifiche di professionalità; emanare le norme relative alla amministrazione e alla contabilità interna, all'ordinamento degli uffici, alla carriera giuridica ed economica ed alla disciplina dei dipendenti della Camera; determinare la dotazione organica di ciascun livello funzionale-retributivo; fissare gli indirizzi per le trattative con le organizzazioni sindacali sui problemi dello stato giuridico ed economico dei dipendenti e approvare i conseguenti accordi; decidere in via definitiva i ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti della Camera; deliberare sulle condizioni di ammissibilità degli estranei nella sede della Camera; approvare il regolamento della biblioteca della Camera e vigilare sul suo funzionamento attraverso un apposito comitato; approvare i regolamenti dei servizi e degli uffici che svolgono attività di documentazione, e formulare i relativi indirizzi generali; decidere i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei gruppi parlamentari, nonché i ricorsi dei gruppi sulla composizione delle Commissioni parlamentari; accertare — come si è ritenuto in dottrina (E. VOZZI, *op. cit.*, pag. 439) — l'esistenza dell'impedimento del Presidente della Camera e la natura (permanente o temporanea) dello stesso; autorizzare, per l'appunto, la costituzione dei gruppi aventi meno di venti deputati

(potere assai rilevante, tenuto conto degli strumenti di cui, a norma di regolamento, ciascun gruppo dispone per influire sulla programmazione e sullo svolgimento concreto dei lavori della Camera).

Di grande rilievo sono anche le attribuzioni che le leggi sul finanziamento dei partiti politici conferiscono all'organo in esame; e particolarmente il compito di decidere i ricorsi presentati dai partiti stessi avverso la sospensione dei contributi statali disposta per inottemperanza agli obblighi di legge (articolo 4, tredicesimo comma, della legge 18 novembre 1981, n. 659; articolo 4 della legge 2 maggio 1974, n. 195).

L'Ufficio di Presidenza è inoltre la massima autorità in materia disciplinare: ad esso compete infatti la deliberazione (su proposta del Presidente, e previa audizione dell'interessato) delle sanzioni più gravi irrogate ai deputati (articoli 12, comma 4, e 60, commi 3 e 4), e le decisioni definitive concernenti la posizione disciplinare dei dipendenti della Camera (articolo 2, primo comma, del regolamento dei servizi e del personale). La rilevanza di tali attribuzioni è sottolineata dal fatto che al Senato, ove non vige l'obbligo di rappresentare nel Consiglio di Presidenza tutti i gruppi costituiti in via ordinaria, alle riunioni dedicate all'esame delle sanzioni da irrogare a senatori partecipano anche i presidenti dei gruppi non aventi propri componenti nel Consiglio di Presidenza (articolo 12, comma 2, del regolamento del Senato).

Quanto fin qui si è richiamato, in sintesi, basta a dare ragione dell'opportunità di affrontare il problema della massima possibile rappresentatività dell'Ufficio di Presidenza, anche con riferimento ai gruppi di consistenza inferiore a quella prevista dal primo comma dell'articolo 14 del regolamento. La questione, come si è detto, presenta qualche complessità, dal momento che la rappresentatività di un organo — soprattutto allorché esso non ha mere funzioni di garanzia, ma anche rilevanti compiti di governo o di alta amministrazione — non è assicurata dalla mera partecipazione ad esso di rappresen-

tanti di ognuna delle parti o dei gruppi interessati, ma anche da un sostanziale (o, comunque, sufficiente) rispetto del principio proporzionale che ha — nel silenzio dell'ordinamento normativo — applicazione generale (v. DI CIOLO, *op. loc. cit.*), e che vieta forme esasperate di equirappresentazione di tutte le forze politiche, indipendentemente dalla loro effettiva valenza rappresentativa del corpo elettorale: occorre, in altri termini, evitare il rischio di una « sovra-rappresentazione dei gruppi minori » (S. TOSI, *Diritto parlamentare*, 1974, pag. 127); o di incentivare la frammentazione della rappresentanza parlamentare.

Anche per questo, scartate le due soluzioni più estreme (quella di ricercare un rimedio al problema contingente con un mero « rimpasto » dell'Ufficio di Presidenza attualmente in carica, senza operare modifiche normative, e quella di prevedere un radicale mutamento del sistema, con l'obbligo di « cooptare » nell'Ufficio stesso rappresentanti di tutti i gruppi di minore consistenza), la Giunta ha elaborato una proposta mirante a contemperare le diverse esigenze e ad offrire una risposta equilibrata alle diverse domande che, in dipendenza di fattori politici notevolmente variabili, possono venire a crearsi sia nell'immediato sia in tempi più lontani.

Il sistema delineato prevede la potestà dell'Ufficio di Presidenza di disporre l'eventuale integrazione dell'Ufficio medesimo, e, di conseguenza, l'elezione di uno o due nuovi Segretari di Presidenza, dopo la costituzione, autorizzata dall'Ufficio di Presidenza stesso, di gruppi parlamentari aventi meno di venti iscritti. Non si pongono limiti temporali per l'adozione di tale decisione. Ciò consente, da un lato, una prima applicazione delle nuove norme anche nella legislatura in corso; e comunque permette, dall'altro, una meditata valutazione della opportunità di procedere all'ampliamento dell'Ufficio di Presidenza e alle scelte conseguenti, sulla base di intese tra i gruppi.

Il procedimento inizia con la richiesta di uno o più gruppi costituiti ai sensi del comma 2 dell'articolo 14 e non aventi propri rappresentanti nell'Ufficio di Presidenza. A questo organo spetta, in prima istanza, la valutazione della questione e la decisione in ordine all'*an* (tenuto conto della rappresentatività ed omogeneità del nuovo o dei nuovi gruppi) e al *quantum* (se convenga procedere all'elezione di uno o due Segretari). L'attribuzione della facoltà in questione all'Ufficio di Presidenza risponde ad una logica di coerenza istituzionale, ricollegandosi la decisione, sostanzialmente, all'autorizzazione, deliberata dallo stesso Ufficio di Presidenza, alla costituzione di gruppi aventi meno di venti iscritti. D'altra parte si è ritenuto opportuno evitare di instaurare una relazione automatica tra la richiesta dei gruppi e la deliberazione dell'Assemblea; anche per evitare che ciò influisse, in senso restrittivo, sull'esercizio (da parte dell'Ufficio di Presidenza) della potestà di autorizzare la costituzione dei gruppi minori di cui all'articolo 14, secondo comma, del regolamento.

Si è peraltro scartata, per evidenti ragioni di sistematica giuridico-istituzionale, l'ipotesi di nomine di Segretari non deliberate dall'Assemblea. Pertanto, allorché la richiesta di integrazione dell'Ufficio di Presidenza viene accolta, ha luogo la elezione da parte dell'Assemblea stessa, per la quale si prevede:

a) che siano eleggibili soltanto gli appartenenti ai gruppi aventi meno di venti iscritti e ancora privi di rappresentanti nell'Ufficio di Presidenza;

b) che, in caso di elezione di due Segretari, si proceda con voto limitato e non possa essere eletto più di un deputato per gruppo.

Quest'ultima precisazione ha una notevole importanza. Essa può sembrare volta a privilegiare la frammentazione dei gruppi e a sfavorire l'iscrizione al gruppo misto. Ma occorre tener presente, da un lato, la particolare natura del gruppo misto, che si forma non per confluenza di obiettivi politici, bensì per l'ipotesi in-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

versa (con i connessi problemi di gestione del gruppo e di partecipazione delle varie componenti di esso alle diverse fasi dell'attività parlamentare); e soprattutto occorre considerare, d'altro lato, che a monte della elezione in esame si situano sia la decisione dell'Ufficio di Presidenza sulla richiesta di costituire i gruppi mi-

nori sia la successiva deliberazione dell'Ufficio stesso sulla richiesta di aumento del numero dei Segretari.

La soluzione proposta trae da queste considerazioni, dunque, precise e, ci sembra, stringenti ragioni giustificative.

FRANCO BASSANINI, *Relatore*.

## TESTO PROPOSTO

*All'articolo 5, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:*

« 4. I Gruppi costituiti con autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, a norma del comma 2 dell'articolo 14, non aventi propri rappresentanti nell'Ufficio stesso, possono richiedere che si proceda all'elezione di altri Segretari, in numero non superiore a due.

5. Sulla richiesta formulata ai sensi del comma 4 delibera l'Ufficio di Presidenza. In caso positivo, il Presidente della Camera, dopo aver promosso le opportune intese tra i Gruppi, stabilisce la data della elezione. Ciascun deputato può scrivere sulla propria scheda un solo nominativo. Sono eletti coloro che, essendo iscritti ai Gruppi di cui al comma 4, ottengono il maggior numero di voti. Non è ammessa l'elezione di più di un Segretario per ciascuno di tali Gruppi ».