

Avv. ROMOLO ASTRALDI
SECRETARIO GENERALE ONOR.
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. FRANCESCO COSENTINO
PRIMO REVISORE DEI RESOCONTI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

I NUOVI REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO ITALIANO

STORIA - ESPOSIZIONE - RAFFRONTI - INTERPRETAZIONI

CON UNA LETTERA DI
ENRICO DE NICOLA

COLOMBO EDITORE IN ROMA
MCML

PRIMA EDIZIONE: MARZO MILLENOVECENTOCINQUANTA

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

CASA EDITRICE CARLO COLOMBO - ROMA VIA CAMPO MARZIO, 74

INDICE

LETTERA DEL PRESIDENTE ENRICO DE NICOLA	Pag.	7
PREFAZIONE	»	9

PARTE PRIMA

STORIA DEI REGOLAMENTI DAL 1848 AD OGGI	»	13
---	---	----

CAMERA DEI DEPUTATI:

1°) Il regolamento provvisorio del 1848; sue origini e principî informatori - 2°) Prima relazione Torelli del 1850 per un nuovo regolamento - 3°) Seconda relazione Torelli del 1856 per una riforma organica - 4°) Progetto Bon-Compagni del 1863 e sua approvazione - 5°) Carattere e disposizioni del Regolamento del 1863 - 6°) Modificazioni relative ai progetti di maggiori spese - 7°) Nuovo progetto del 1868, approvato in via provvisoria - 8°) Carattere e norme del Regolamento del 1868 - Abolizione degli Uffici - 9°) Proposte di ritorno al sistema degli Uffici - 10°) Il ritorno al sistema degli Uffici - 11°) Nuovi progetti di riforma: relazioni Crispi, Lazzaro, Corbetta - 12°) La riforma elettorale e sue ripercussioni sulla riforma del Regolamento: nuova relazione Corbetta - 13°) e 14°) Riforme a disposizioni singole nelle legislature XV e XVI e costituzione della Commissione permanente del Regolamento - 15°) Coordinamento nel 1888 delle singole modificazioni approvate - 16°) Gli avvenimenti politici del 1898-99 - L'ostruzionismo - 17°) Continuazione dell'ostruzionismo e riforme al Regolamento approvate il 3 aprile 1900 senza discussione - 18°) Contenuto di queste riforme - 19°) Dimissioni del Ministero Pelloux: il nuovo Regolamento del 1900 - 20°) Le modificazioni nelle legislature XXI, XXII e XXIII - 21°) La prima guerra mondiale; il Comitato segreto - Un nuovo progetto di regolamento - 22°) Le elezioni della XXV legislatura con la proporzionale: le Commissioni permanenti - 23°) Una fase involutiva del funzionamento della Camera - 24°) Il ripristino del Regolamento del 1900 e successive modificazioni - 25°) L'Assemblea Costituente - 26°) Il testo coordinato del 1949 . . .	»	13
---	---	----

SENATO:

1°) Regolamento del 1848 e nuovo testo del 1850 - 2°) Nuovo testo del 1861 - 3°) Le proposte di modificazione del 1868 e il testo coordinato del 1876 - 4°) Proposte di modificazioni: relazioni Manfrin del 1880 e del 1883 - 5°) Le modificazioni del 1883 - 6°) Le riforme del 1900 - 7°) Le ulteriori modificazioni fino al 1922 - 8°) Il nuovo testo del 1929 - 9°) Il Senato della Repubblica e il suo Regolamento del 1948	»	71
---	---	----

PARTE SECONDA

<p>ESPOSIZIONE SISTEMATICA DEI REGOLAMENTI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO - RAFFRONTI CON REGOLAMENTI STRANIERI</p>	<p><i>Pag.</i> 87</p>
<p>CAPO I. - LA COSTITUZIONE DELL'ASSEMBLEA - L'UFFICIO DI PRESIDENZA - GIUNTE E COMMISSIONI</p>	<p>» 88</p>
<p><i>Camera dei Deputati:</i> 1°) Immissione dei deputati nelle loro funzioni. - 2°) Costituzione dell'Assemblea. - <i>La costituzione di Assemblee straniere.</i> - 3°) Commissioni; Gruppi parlamentari; commissari. - <i>Le Commissioni di Camere straniere.</i></p> <p><i>Senato:</i> 1°) Immissione dei senatori nelle loro funzioni e costituzione dell'Assemblea. - 2°) Giunte e Commissioni. - <i>La costituzione di Camere alte straniere e le Commissioni.</i></p>	
<p>CAPO II. - LA VERIFICAZIONE DEI POTERI</p>	<p>» 109</p>
<p><i>Camera dei Deputati:</i> La Giunta delle elezioni e il procedimento di verifica. - <i>Sistemi di verifica vigenti in Assemblee straniere.</i></p> <p><i>Senato:</i> Il metodo di verifica dei poteri. - <i>La verifica dei poteri in Camere alte straniere.</i></p>	
<p>CAPO III. - ATTRIBUZIONI E POTERI DEL PRESIDENTE, DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA, DELLE GIUNTE, DELLE COMMISSIONI E DEI GRUPPI PARLAMENTARI - DIRITTI E DOVERI DEI MEMBRI DELLE ASSEMBLEE</p>	<p>» 116</p>
<p><i>Camera dei Deputati:</i> 1°) Presidenza e Ufficio di Presidenza. - <i>Attribuzioni della Presidenza in Assemblee straniere.</i> - 2°) Attribuzioni delle Giunte e Commissioni. - 3°) Attribuzioni dei Gruppi parlamentari. - 4°) Attribuzioni, doveri e diritti dei deputati. - <i>Doveri e diritti dei membri di Assemblee straniere.</i></p> <p><i>Senato:</i> 1°) Le attribuzioni del Presidente e della Presidenza. - 2°) Attribuzioni dei Gruppi parlamentari, delle Commissioni e delle Giunte. - 3°) Attribuzioni, doveri e diritti dei senatori. - <i>Doveri e diritti dei membri di Camere alte straniere.</i></p>	
<p>CAPO IV. - LA PRESENTAZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE - IL LAVORO PREPARATORIO PER LA DISCUSSIONE E LE COMMISSIONI PERMANENTI</p>	<p>» 129</p>
<p><i>Camera dei Deputati:</i> 1°) La presentazione dei disegni di legge. - 2°) L'esame preliminare dei disegni di legge. - 3°) L'esame preliminare dei bilanci. - 4°) L'esame preliminare dei disegni di legge concernenti trattati commerciali e legislazione doganale. - 5°) Le relazioni alla Camera. L'urgenza - 6°) L'esame delle domande di autorizzazioni a procedere e dei decreti registrati con riserva. - 7°) L'attività delle Commissioni durante gli aggiornamenti della Camera. - <i>L'esame preliminare dei disegni di legge in Camere alte straniere.</i></p> <p><i>Senato:</i> L'esame preliminare dei disegni di legge. - <i>Il lavoro preparatorio in Camere alte straniere.</i></p>	

CAPO V. - LE SEDUTE DELL'ASSEMBLEA - ORDINE DEL GIORNO - PROCEDURA - DISCIPLINA	Pag. 139
<i>Camera dei Deputati:</i> 1°) Convocazione della Camera. - 2°) Ordine del giorno. - 3°) Svolgimento delle sedute: procedura. - 4°) Disciplina delle discussioni. - <i>Svolgimento delle sedute in Camere straniere.</i>	
<i>Senato:</i> L'ordine e la procedura dei lavori. - <i>La procedura in Camere alte straniere.</i>	
CAPO VI. - LA DISCUSSIONE DEI DISEGNI DI LEGGE E DELLE MOZIONI	» 158
<i>Camera dei Deputati:</i> 1°) Sistemi di discussione: a) Sistema ordinario; b) Sistema delle Commissioni in sede legislativa; c) Procedimento abbreviato dell'articolo 85 del Regolamento. - 2°) Norme per la discussione: a) La discussione generale: Sospensiva - Pregiudiziale - Preclusione; b) La chiusura; c) Gli ordini del giorno; d) La discussione degli articoli: Gli emendamenti. - 3°) Il coordinamento. - 4°) La discussione nelle Commissioni in sede legislativa. - 5°) Il procedimento abbreviato dell'articolo 85 del Regolamento. - 6°) Discussione dei disegni di legge emendati dal Senato. - 7°) La discussione delle mozioni. - <i>I metodi di discussione in Assemblee straniere.</i>	
<i>Senato:</i> Il sistema di discussione dei disegni di legge. - <i>Regolamenti stranieri.</i>	
CAPO VII. - LA VOTAZIONE	» 186
<i>Camera dei Deputati:</i> 1°) Metodi e procedura di votazione. - 2°) Priorità nei metodi di votazione. - 3°) Obbligatorietà di talune forme di votazione. - 4°) Dichiarazioni di voto. Maggioranza. - <i>Raffronti con Regolamenti di Assemblee straniere.</i>	
<i>Senato:</i> Metodi di votazione. - <i>I metodi di votazione in Camere alte straniere.</i>	
CAPO VIII. - L'INIZIATIVA PARLAMENTARE E LA FUNZIONE ISPETTIVA, AMMINISTRATIVA E POLITICA	» 199
<i>Camera dei Deputati:</i> 1°) L'iniziativa parlamentare. - 2°) Inchieste parlamentari. - <i>L'iniziativa parlamentare in Assemblee straniere.</i> - <i>Proposte di inchieste parlamentari in Assemblee straniere.</i> - 3°) Funzione ispettiva: interrogazioni, interpellanze, mozioni, mozione di fiducia o sfiducia. - 4°) Il controllo sui decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti. - <i>La funzione ispettiva in Assemblee straniere.</i>	
<i>Senato:</i> 1°) Proposte di legge e d'inchiesta. - 2°) Funzione ispettiva. - <i>Camere alte straniere.</i>	
CAPO IX. - IL DIRITTO DI PETIZIONE	» 218
<i>Camera dei Deputati:</i> 1°) La presentazione delle petizioni e i requisiti di validità. - 2°) La procedura di esame nelle Commissioni e la discussione in Assemblea. - <i>Regolamenti stranieri.</i>	
<i>Senato:</i> Disciplina delle petizioni.	

CAPO X. - L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLE ASSEMBLEE. Pag. 224

Camera dei Deputati: 1°) Premessa. - 2°) L'ordinamento amministrativo della Camera italiana. - *L'ordinamento amministrativo in Assemblee straniere.*

Senato: L'ordinamento amministrativo.

Norme comuni alle due Camere: Autonomia amministrativa. - Non impugnabilità degli atti amministrativi dinanzi al Consiglio di Stato. - Capacità di agire e di stare in giudizio.

PARTE TERZA

INTERPRETAZIONI DI NORME DEL REGOLAMENTO ADOTTATE DALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE E DALLA ATTUALE CAMERA DEI DEPUTATI » 233

1°) Preclusione. - 2°) Pregiudiziale. - 3°) Emendamenti: proponibilità. - 4°) Ordini del giorno: precedenza nella votazione. - 5°) Dichiarazioni di voto. - 6°) Votazioni; proclamazione del risultato; rinnovo. - 7°) Numero legale. - 8°) Commissione d'indagine per accuse fra deputati. - 9°) Mozione di sfiducia: votazione con divisione del testo. - 10°) Proposte di legge identiche o in concorso con disegni di legge su identica materia.

APPENDICE

TESTO COORDINATO DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA (15 novembre 1949).	» 251
TESTO DEL REGOLAMENTO DEL SENATO (18 giugno 1948 - Modificato il 2 febbraio 1950).	» 273
TESTO DELLA COSTITUZIONE	» 291
INDICE ALFABETICO ANALITICO PER MATERIA	» 315

•

LETTERA DEL PRESIDENTE ENRICO DE NICOLA

Caro Cosentino,

ti sono assai grato del privilegio che mi hai concesso, di leggere nelle bozze di stampa il lavoro redatto dall'ottimo avv. Astraldi e da te sui regolamenti del Parlamento Italiano. E desidero fare pervenire subito a entrambi il mio fervido plauso e l'espressione della mia sincera ammirazione: il plauso, per la utile finalità che vi siete proposti, di raccogliere in una trattazione sistematica e organica la storia —, l'esposizione —, i raffronti —, le interpretazioni dei regolamenti parlamentari; l'ammirazione, per il modo incomparabile con cui quella finalità avete raggiunto.

Un buon regolamento è la premessa indispensabile per il buon funzionamento di un'Assemblea legislativa. I nostri regolamenti del Senato e della Camera dei Deputati oggi in vigore hanno la stessa data di origine, che coincide con quella dell'inizio del secolo in corso, ma sui tronchi dei due regolamenti del 1900 si sono poi innestate successive importanti modificazioni fino ai rispettivi testi coordinati del 1948 e del 1949.

L'opera deve essere proseguita, perché l'attività legislativa — per complesse ragioni che non occorre enumerare — s'intensifica ogni giorno in forma così imponente da reclamare sempre più nuove norme che conciliino opportunamente due opposte esigenze: l'una di rendere più snella e più rapida la procedura parlamentare; l'altra di non menomare il pieno esercizio dei diritti del Parlamento.

Chi tenga presenti (oltre l'annuale esame dei bilanci, i frequenti lunghi dibattiti di politica generale, la mole di mozioni, di interpellanze e di interrogazioni) il rilevante numero di disegni di legge già iscritti negli ordini del giorno delle due Camere, l'importanza di

disegni di legge ancora in elaborazione relativi a riforme in tutti i campi, la necessità di procedere finalmente alla approvazione delle non poche leggi ordinarie che valgano ad attuare disposizioni fondamentali della Costituzione deve proclamare la urgenza di ulteriori radicali innovazioni per assicurare il proficuo rendimento del lavoro parlamentare.

Dico « ulteriori innovazioni » perché due di grande rilievo sono state già introdotte: la prima col secondo capoverso dell'articolo 72 della Costituzione, che attribuisce alle Commissioni, accanto all'antica funzione referente, una funzione legislativa; la seconda con l'articolo 85 del regolamento della Camera dei Deputati, che - disciplinando un procedimento abbreviato, consentito dal primo capoverso di detto articolo 72 per i disegni di legge di urgenza e già adottato in pratica prima dal Senato e poi dalla Camera - deferisce alla competente Commissione permanente, dopo che l'Assemblea abbia fissato i criteri informativi, la formulazione definitiva degli articoli e riserva all'Assemblea stessa sia l'approvazione dei singoli articoli senza facoltà di dichiarazioni di voto sia l'approvazione finale dei disegni di legge con facoltà di dichiarazioni di voto.

Le due innovazioni hanno prodotto ottimi risultati e autorizzano l'augurio che nuove efficaci norme si susseguano per adeguare la procedura parlamentare da una parte alle necessità dell'intenso incalzante lavoro e dall'altra alla mutata configurazione delle due Assemblee, che - con la rigorosa ripartizione in Gruppi - può rendere più brevi le discussioni sia d'ordine politico generale sia d'ordine legislativo.

Dalla feconda collaborazione tecnica dell'avv. Astraldi e tua io aspetto con fiducia un altro lavoro che arrechi un notevole contributo a questa opera innovatrice che il Senato e la Camera dei Deputati dovranno proseguire per ottenere il duplice vantaggio di accrescere il prestigio del Parlamento - per la rapidità delle sue decisioni - e di assegnare al nostro Paese - per la perfetta redazione delle leggi - un posto d'onore nella storia delle legislazioni moderne.

15 marzo 1950

ENRICO DE NICOLA

PREFAZIONE

Soltanto chi viva la vita parlamentare seguendone lo svolgimento quotidiano può rendersi conto dell'estrema importanza che, per un regolare, ordinato e proficuo andamento dei lavori ha la conoscenza esatta delle norme regolamentari. Non solo delle norme, ma anche degli usi e della prassi, che si viene a mano a mano formando di fronte al verificarsi di situazioni contingenti sempre mutevoli, tali da richiedere rapida ed anche immediata soluzione.

La divulgazione della procedura parlamentare è quindi di evidente utilità sia per chi è chiamato a dirigere i lavori dell'Assemblea, sia per chi vi partecipa, sia per tutti gli studiosi della materia.

Per questo un «anziano», che nell'aula di Montecitorio ha trascorso quasi intera la sua vita e che del Regolamento del 1900 ha potuto seguire, quasi dal suo inizio, l'applicazione ed i successivi sviluppi fino a quando la mutata situazione dello Stato ne mise in disparte le norme, e un giovane, che ne ha visto, con l'Assemblea Costituente, la ripresa e ne segue oggi, giorno per giorno, l'applicazione nella nuova Camera dei Deputati, hanno voluto unire i loro sforzi per tentare una riduzione sistematica delle norme regolamentari, farne la storia, indicarne la prassi, divulgare la conoscenza di corrispondenti norme di Assemblee parlamentari straniere.

Il volume si divide in tre parti: la prima contiene la storia dei regolamenti delle Assemblee parlamentari italiane dal 1848 ai giorni nostri, desunta metodicamente dagli atti e dalle discussioni della Camera e del Senato, storia che sfiora necessariamente i maggiori avvenimenti politici della Nazione; la seconda — che ne costituisce

la parte centrale – contiene, divisa in dieci Capi, la esposizione delle norme regolamentari oggi vigenti alla Camera dei Deputati e al Senato, con opportuni raffronti con le norme di sei Parlamenti stranieri: l'inglese, il nord-americano, il francese, il belga, lo svizzero, lo svedese; la terza infine raccoglie la prassi formatasi, sia durante l'Assemblea Costituente sia durante la presente Legislatura, su questioni di interpretazione che si sono fino ad oggi presentate durante lo svolgimento dei lavori.

Gli autori – i quali, pur non avendo mancato di formulare anche questioni interpretative e di esprimere su di esse il loro pensiero, hanno voluto di proposito astenersi da elaborazioni dottrinali per dare al loro studio uno scopo eminentemente pratico, quale guida per seguire e comprendere i modi di svolgimento dei lavori parlamentari – confidano che il volume possa essere di giovamento ai membri delle due Camere ed anche agli studiosi delle discipline costituzionali, che potranno trovarvi una base di fatto per l'esame critico degli istituti parlamentari.

Essi vorrebbero lusingarsi che la loro fatica non sia stata vana e possa essere confortata da un giudizio favorevole e concorde della critica, come concorde è stato il loro intendimento sui criteri direttivi e sui modi d'esposizione, così che il volume, senza distinzione di singole parti, può dirsi uscito dalla mente di entrambi in così perfetta fusione da sembrare, anche nello stile, opera di una sola persona.

Roma, marzo 1950.

R. A.