

SEGRETIARIATO GENERALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Storia, istituti, procedure.

A cura di V. LONGI, M. STRAMACCI, S. FURLANI,
G. NEGRI, D. CASSANELLO, G. F. CIAURRO, P. UNGARI,
A. MANZELLA, G. MAROZZA, E. BALDINI, G. CARCATERRA,
G. C. PERONE, S. TRAVERSA, G. SPECCHIA



ROMA MCMLXVIII

La pubblicazione, diretta dal Segretario Generale dott. Francesco Cosentino, è stata curata dal dott. Vincenzo Longi e dal prof. Mauro Stramacci, Consiglieri Capi Servizio.

Hanno partecipato alla redazione del volume il Consigliere prof. Guglielmo Negri, i Referendari avv. Dario Cassanello, avv. Gian Franco Ciaurro, dott. Paolo Ungari, dott. Andrea Manzella, dott. Gianluigi Marozza, dott. Emilia Baldini in Trento, dott. Gaetano Carcaterra, dott. Gian Carlo Perone, dott. Silvio Traversa e il Consigliere Stenografo dott. Gino Specchia; ha collaborato il Referendario dott. Gianclaudio De Cesare.

Ha redatto la bibliografia ragionata il Bibliotecario dott. Silvio Furlani.

Ha svolto le funzioni di assistente del Segretario Generale presso il gruppo di studio l'avv. Dario Cassanello.

Hanno svolto i compiti di segreteria del gruppo di studio il dott. Andrea Manzella e la dott. Emilia Baldini in Trento.

PRESENTAZIONE

L'opera, a cui con estrema diligenza hanno atteso valenti e giovani studiosi che rappresentano tutte le categorie dei funzionari della Camera, vuole colmare una lacuna, da un lato, e, dall'altro, costituire una sintesi di fatti e di opinioni che valga come « punto oggettivo » della procedura parlamentare, nello stato in cui si trova.

La lacuna va riferita alla mancata prosecuzione della monumentale opera del Mancini e Galeotti che, edita nel 1887 e parzialmente aggiornata nel 1891, riflette una situazione direi quasi di infanzia del Regolamento, a parte l'ovvia considerazione del ben diverso ambito costituzionale in cui questo era inserito.

Né il successivo lavoro del solo Galeotti, compilato nel 1905 in forma di esegesi dei singoli articoli del Regolamento, soccorre oltre la sua peculiare natura di commento delle nuove norme così come erano scaturite dal tormentoso travaglio del '900, anche se in esso è apprezzabile il tentativo di rintracciare le grandi linee evolutive degli istituti procedurali in via di trapasso dalla adolescenza alla maturità.

Allo stesso modo, del resto, va valutata l'ardua impresa dell'Astraldi (compiuta durante il periodo di eclissi del Parlamento come libera istituzione rappresentativa) la cui prospettiva prevalentemente storicistica fu suscettibile di correzione ed integrazione orientate verso l'istituzionistica soltanto nel 1950, in una nuova edizione a cui chi scrive ebbe l'onore di collaborare.

L'unica eccezione valida è costituita dal « Regolamento illustrato con i lavori preparatori » di Longi e Stramacci, gli stessi ai quali va ora il merito di avere diretto e coordinato con encomiabile diligenza – resa più agevole dalla estrema valentia dei collaboratori – l'opera che viene oggi alla luce. Il « Regolamento » dei due ancor giovani – allora – funzionari contiene in nuce, ancorché il modulo apparentemente frammentario induca a ritenere l'opposto, l'idea dell'attuale lavoro, di cui è traccia nelle presentazioni di ogni singolo capo.

Lo sviluppo, cioè, di ciascuna norma, vista nell'arco della sua vita, dall'origine al tempo nel quale i due autori scrivevano, non rimaneva un puro fatto storico descrittivo, ma veniva inquadrato nella più ampia visione degli istituti procedurali a cui le norme stesse erano ricondotte per il solo fatto di essere raggruppate per capi.

L'aver offerto in tale guisa, di propria iniziativa ed a proprio rischio personale, la prova di desiderare, quanto meno (ma varrebbe meglio dire di sapere realizzare) la unità concettuale ed una sufficiente integrazione logica fra storia della normativa regolamentare e definizione dei diversi istituti, ha costituito titolo perché ad essi e non ad altri venisse affidato il non facile compito di guidare un gruppo di giovani, che non è esagerato definire un vero e proprio brain trust, nella verifica della possibilità di saldare Mancini e Galeotti col tempo presente.

Ora, non soltanto il gruppo ha rifuggito da quello che avrebbe potuto essere il comodo espediente della mimesi, dall'utilizzare cioè il parametro impiegato dai due illustri commentatori, limitandosi ad aggiunte sul medesimo impianto, ma ha affrontato con ammirevole coraggio il tema nuovo ed originale di fare il punto della situazione, senza cadere per converso nell'altra facile ed ambiziosa tentazione del « trattato ».

Il « punto oggettivo » della procedura nello stato in cui si trova scaturisce così da un'ottica prevalentemente istituzionalistica che, nella narrativa, si equilibra tra storia, fatti e opinioni, astenendosi da qualsiasi indulgenza alla meccanica categorizzazione dei precedenti parlamentari, e, nella pur limitatissima critica, appare scevra da ogni radicale presa di partito per l'una o l'altra tendenza dottrinale.

Casistica e teoria si fondono, come nella mirabile bibliografia ragionata del Furlani, in una sintesi armonica e soprattutto imparziale – e perciò stesso oggettiva – che offre ai parlamentari e agli studiosi un contributo utile a successive individuali elaborazioni, secondo il costume che contraddistingue e rende tipica l'attività di ricerca e di documentazione del funzionario parlamentare.

Tanto più rilevante appare poi tale qualità nel momento stesso in cui la Camera affronta, per iniziativa e impulso del Presidente Pertini, il tema affascinante e certamente non semplice di un radicale rinnovamento delle modalità del proprio funzionamento interno, recependo dalla consuetudine, dagli usi cioè di manciniana memoria, quanto di valido in essi è venuto stratificandosi nel corso degli anni e adeguando strutture e istituti alle novità che discendono dalla Costituzione, dalla prassi costituzionale e dal proporzionalismo elettorale che governa il sistema di scelta della rappresentanza politica.

È tuttavia possibile che non tutti i destinatari di questa opera complessa, esterni e interni alla Camera, condividano la valutazione negli stessi termini di obiettività che fanno da metro del giudizio di chi scrive.

Sarebbe peraltro sintomo di eccessiva presunzione aspirare all'unanime riconoscimento di una qualità che – si perdoni il gioco di parole – è subiettiva nel momento stesso in cui il lettore esprime il proprio giudizio. Se però, contravvenendo alle regole dell'etimologia pura, l'obiettività si in-

tende riferita oltre che ai giudizi dei singoli, anche all'intenzione degli autori e di coloro che ad essi hanno commesso mezzi e fiducia, e se soltanto tale intenzione appare visibile nello sforzo compiuto per tradurla in realtà, allora è possibile dire fin d'ora che la meta è stata raggiunta e che comunque un ulteriore contributo d'amore professionale e di dedizione è stato offerto, che una nuova pietra è stata aggiunta all'antico edificio degli studi parlamentari.

Un tale riconoscimento costituirebbe già premio lusinghiero e bastevole per chi, come chi scrive, ed al pari dei molti che hanno scritto per l'opera oggi venuta alla luce (che tutti vorrei nominare per elogiare, anche se è giocoforza accomunarli in un sincero e collettivo apprezzamento), ha creduto e crede nell'insostituibilità della libera istituzione rappresentativa quale unico presidio di una civile e ordinata società democratica.

FRANCESCO COSENTINO

PREMESSA

Nel 1958, presentando un nostro volume contenente l'illustrazione dei lavori preparatori del Regolamento della Camera a partire dal 1848, notavamo come questo rappresentasse la continuità della tradizione parlamentare italiana, la quale ha mantenuto una sua indiscussa unità al di là delle trasformazioni politiche e costituzionali dello Stato: in realtà il Parlamento italiano non fu altro che il proseguimento di quello subalpino, ed anche la Camera repubblicana, e la stessa Assemblea Costituente, vollero mantenere formalmente in piedi il codice che regolava precedentemente – con la sola eccezione delle norme introdotte durante il periodo fascista – l'attività parlamentare e legislativa.

Il mantenimento di tale tradizione, se da una parte deve considerarsi come un fattore positivo per lo sviluppo delle istituzioni democratiche e come un necessario apporto dell'esperienza storica alla funzionalità del Parlamento, pone tuttavia notevoli problemi di integrazione, illustrazione e interpretazione del Regolamento della Camera dei Deputati, problemi scarsamente approfonditi e risolti dalla dottrina e, contemporaneamente, sempre più pressanti nella concreta e diuturna attività del Parlamento e nel costante ampliamento delle sue funzioni.

Pertanto, la decisione dell'Ufficio di Presidenza della Camera di pubblicare un commento sistematico al Regolamento deve essere considerata soprattutto come un tentativo di porre un punto fermo di carattere interpretativo sul *corpus* vigente, e, conseguentemente, di consentire, con piena cognizione di causa, l'opportuna opera di riforma, la cui estensione e i cui momenti di attuazione dipenderanno soprattutto dalla valutazione che in sede politica e tecnica sarà data dell'efficacia degli istituti esistenti.

L'opera che, come responsabili della redazione, abbiamo avuto l'onore di predisporre, coordinare e condurre in porto, consta di monografie distinte in base a una suddivisione dottrinarie della materia, che tuttavia tiene conto dell'esperienza concreta dei singoli autori, tutti fun-

zionari qualificati della Camera, a diretto contatto con la vita della medesima.

La difficoltà maggiore è consistita, evidentemente, nel conciliare l'esigenza del rispetto delle opinioni individuali con la necessità di fornire una interpretazione di massima su tutti i problemi più importanti. Da parte nostra abbiamo cercato nella misura più estesa possibile di arrivare a questo risultato, e per tale motivo, come sarà facile constatare, abbiamo volentieri accettato posizioni e interpretazioni non esattamente conformi a teorie da noi avanzate in nostri contributi personali; ciò non toglie che, nella maggior parte dei casi, le idee sostenute dai vari autori possano essere veramente considerate come patrimonio comune della grande famiglia dei funzionari parlamentari, come opinione « tecnica » che non vuole contrapporsi alla interpretazione « politica », ma che vuole fornire ad essa le basi necessarie per eventuali riforme e per un adeguamento sempre più stretto tra realtà politica e struttura giuridica dell'istituto parlamentare.

Il commento sistematico al Regolamento della Camera è dunque un contributo obiettivo ma non distaccato, imparziale ma non dottrinario, a un'auspicabile opera di rinnovamento nell'ora in cui il grande tema politico e costituzionale della funzionalità del Parlamento diviene un momento stesso del dibattito, agitato nel Parlamento medesimo e nel Paese, sulla riforma delle strutture dello Stato e sul perfezionamento democratico delle istituzioni.

L'opera è destinata ai parlamentari, agli studiosi, ai tecnici; ma non si deve dimenticare l'importanza che essa potrà assumere per la preparazione di giovani particolarmente interessati alla vita del Parlamento e che di qui a qualche anno continueranno la nostra attività di esperti al servizio delle Camere. Ad essi soprattutto va in questo momento il nostro augurio.

Roma, ottobre 1968.

VINCENZO LONGI - MAURO STRAMACCI

INDICE

INDICE

PRESENTAZIONE	Pag.	VII
PREMESSA	»	XI
CAPO I. – IL DIRITTO PARLAMENTARE NEL QUADRO DEL DIRITTO PUBBLICO	»	3
(Guglielmo Negri)		
1. Diritto parlamentare e procedura parlamentare	»	3
2. Carattere politico dei rapporti giuridici oggetto del diritto parlamentare	»	5
3. Diritto e regime parlamentare	»	7
4. Il diritto parlamentare e la sua influenza sull'assetto costituzionale	»	9
5. Diritto parlamentare e diritto costituzionale	»	10
CAPO II. – LA NATURA GIURIDICA DELLE NORME DEI REGOLA- MENTI PARLAMENTARI	»	15
(Silvio Traversa)		
1. Disciplina costituzionale della autonomia regola- mentare delle Camere e sua problematica	»	15
2. La teoria che nega la giuridicità delle norme dei regolamenti parlamentari e quella che l'afferma nel quadro della concezione istituzionistica del diritto e della pluralità degli ordinamenti giuridici	»	20
3. Critica della teoria dell'unicità del fondamento giu- ridico delle norme regolamentari e loro validità nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato	»	26
4. Distinzione delle norme regolamentari in interne ed esterne e conseguenze sulla loro natura giuridica	»	30
5. La più recente dottrina e giurisprudenza in merito alla natura delle norme dei regolamenti parlamen- tari e al loro eventuale sindacato di costituzionalità	»	33

CAPO III. – I PRECEDENTI STORICI DEL DIRITTO PARLAMENTARE VIGENTE IN ITALIA	Pag.	41
(Paolo Ungari)		
1. Storia e storiografia del diritto parlamentare	»	41
2. Gli antichi parlamenti italiani	»	43
3. Dalle Repubbliche giacobine ai Regni Napoleonici	»	47
4. Esperienze e dibattiti risorgimentali	»	57
5. Il Parlamento subalpino	»	63
6. Il diritto parlamentare italiano nell'età liberale	»	69
7. La guerra mondiale e la proporzionale	»	78
8. Le Camere nel periodo fascista	»	84
9. Il regime costituzionale transitorio e la Consulta	»	90
10. Continuità del diritto parlamentare italiano	»	94
CAPO IV. – FORMAZIONE DELLA CAMERA – STATO GIURIDICO DEL DEPUTATO – LA VERIFICA DEI POTERI – L'AUTORIZ- ZAZIONE A PROCEDERE – L'ACCUSA PARLAMENTARE	»	99
(Andrea Manzella)		
<i>La formazione della Camera</i>	»	99
<i>Lo stato giuridico del deputato e il principio di egua- glianza</i>	»	102
<i>La prerogativa della verifica dei poteri</i>	»	104
1. La proclamazione; la convalida	»	104
2. Procedimento di convalida: le successive fasi da- vanti alla Giunta delle Elezioni e davanti all'As- semblea; rapporti fra Giunta e Assemblea	»	106
3. Le cause di invalidazione del mandato parlamen- tare. Le cause impeditive della convalida: a) irre- golarità delle operazioni elettorali; b) cause di ine- leggibilità originarie	»	114
4. Le cause di decadenza: a) irregolarità delle opera- zioni elettorali emerse per successive verifiche; b) le cosiddette cause di ineleggibilità sopraggiunte; c) le cause di incompatibilità: procedimento per l'ac- certamento	»	126
5. Le incompatibilità « di esercizio » e lo <i>status</i> eco- nomico del parlamentare	»	141

<i>La prerogativa ex articolo 68 della Costituzione; significato politico-costituzionale dell'istituto</i>	<i>Pag.</i> 143
6. La garanzia dell'insindacabilità	» 145
7. La garanzia dell'inviolabilità	» 150
8. La procedura davanti alla Giunta per l'autorizzazione a procedere e davanti all'Assemblea	» 159
9. Natura dell'attività posta in essere dalla Camera nell'esercizio della prerogativa	» 165
<i>La prerogativa ex articoli 90 e 96 della Costituzione; significato di prerogativa dell'istituto dell'accusa parlamentare</i>	<i>» 166</i>
10. La Commissione inquirente per i giudizi d'accusa	» 167
11. Rapporti tra Commissione inquirente e Autorità giudiziaria ordinaria	» 169
12. Gli atti introduttivi del procedimento	» 171
13. Il procedimento davanti alla Commissione inquirente: le varie ipotesi di decisione	» 173
14. Il procedimento davanti al Parlamento in seduta comune	» 178
 CAPO V. – GLI ORGANI DELLA CAMERA	» 183
(Gian Franco Ciaurro)	
<i>La Presidenza</i>	<i>» 184</i>
1. Modalità di elezione della Presidenza della Camera	» 184
2. Il Presidente della Camera come organo di rilevanza esterna	» 189
3. Le funzioni interne del Presidente	» 198
4. Autonomia e responsabilità del Presidente	» 227
5. I Vice Presidenti	» 229
6. I Segretari di Presidenza	» 231
7. I Questori	» 233
8. L'Ufficio di Presidenza come organo collegiale	» 234
9. La Conferenza dei Presidenti	» 237
<i>I Gruppi parlamentari</i>	<i>» 240</i>
10. Origini e natura dei Gruppi parlamentari	» 240
11. La costituzione dei Gruppi	» 244
12. Le funzioni dei Gruppi	» 248

<i>Le Commissioni parlamentari</i>	<i>Pag.</i> 251
13. Origini e natura delle Commissioni	» 251
14. La costituzione delle Commissioni permanenti	» 254
15. Il funzionamento delle Commissioni permanenti	» 259
16. Le Commissioni speciali	» 275
17. Le Commissioni speciali per l'esame di progetti di legge	» 276
18. Le Commissioni di indagine	» 277
19. Le Commissioni di inchiesta	» 279
20. La Commissione inquirente per i procedimenti di accusa	» 282
21. Le Commissioni di vigilanza	» 283
22. Le Commissioni consultive	» 285
<i>Le Giunte</i>	» 286
23. Origini e natura delle Giunte	» 286
24. La Giunta per il Regolamento	» 287
25. La Giunta delle Elezioni	» 289
26. La Giunta per le autorizzazioni a procedere	» 291
CAPO VI. – L'ORDINAMENTO DELL'ASSEMBLEA PLENARIA E DEL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE	» 297
(Gino Specchia)	
1. Le Assemblee parlamentari	» 297
2. La convocazione delle Assemblee parlamentari	» 299
3. La fissazione dell'ordine del giorno	» 304
4. Il processo verbale	» 305
5. I congedi	» 305
6. Il numero legale	» 306
7. La disciplina delle sedute	» 310
8. La pubblicità dei lavori	» 312
9. L'ostruzionismo	» 314
10. Il Parlamento in seduta comune	» 315
11. Le deputazioni	» 322

CAPO VII. – L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME PRELIMINARE . . .	Pag. 325
(Gianluigi Marozza)	
1. L'iniziativa legislativa	» 325
2. L'istituto della presa in considerazione	» 342
3. L'esame preliminare dei progetti di legge presso le Commissioni permanenti o speciali in sede referente	» 350
4. I pareri	» 361
5. La conclusione dell'esame preliminare	» 372
 CAPO VIII. – L'ITER LEGISLATIVO: LA DISCUSSIONE IN ASSEM- BLEA PLENARIA E NELLE COMMISSIONI IN SEDE LE- GISLATIVA	» 381
(Dario Cassanello)	
<i>L'iter legis in generale</i>	» 381
1. Il dibattito e la sua problematica	» 381
2. Il concetto di legge formale e i sistemi procedurali	» 383
3. L'evoluzione storica degli istituti della discussione .	» 392
 <i>La discussione in Assemblea plenaria</i>	» 407
4. Generalità	» 407
5. La discussione generale	» 416
6. La chiusura della discussione generale	» 422
7. Gli ordini del giorno: evoluzione storica dell'istituto	» 428
8. Gli ordini del giorno: discussione	» 431
9. La discussione degli articoli	» 438
10. Gli emendamenti: evoluzione storica dell'istituto .	» 440
11. La discussione degli emendamenti	» 443
12. Questioni incidentali formali: richiamo al regola- mento; inserzione e inversione dell'ordine del giorno; richiamo per la priorità delle votazioni o posizione della questione	» 454
13. Questioni incidentali sostanziali: rinvio; sospen- siva; pregiudiziale; preclusione	» 457
14. Il fatto personale	» 465

<i>La discussione nelle Commissioni in sede legislativa . . .</i>	<i>Pag. 467</i>
15. Origini ed evoluzione storica dell'istituto	» 467
16. Il problema della natura delle Commissioni in sede legislativa	» 471
17. Il problema della legittimazione all'esercizio dei poteri legislativi	» 476
18. L'attribuzione dei progetti di legge alla Commis- sione; la rimessione all'Assemblea	» 481
19. La riserva costituzionale di Assemblea	» 486
20. Conflitti di competenza tra Commissioni in sede legislativa	» 489
21. La procedura della discussione in Commissione . . .	» 490
22. La Commissione in sede redigente	» 495
 CAPO IX. — L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME DEI BILANCI . . .	» 505
(Gian Carlo Perone)	
1. Generalità	» 505
2. Progetti di riforma della procedura di approvazione del bilancio dello Stato	» 510
3. La legge 1° marzo 1964, n. 62	» 515
4. La riforma regolamentare del 1965	» 518
5. L'esame in sede di Commissione	» 521
6. Gli emendamenti al bilancio	» 524
7. Il rifiuto del bilancio; presentazione del bilancio da parte di un governo dimissionario	» 530
 CAPO X. — L'ITER LEGISLATIVO: L'ESAME DELLE LEGGI COSTITU- ZIONALI E DI REVISIONE COSTITUZIONALE	» 537
(Gian Carlo Perone)	
1. Generalità	» 537
2. Peculiarità del procedimento di revisione	» 539
3. Consecutività e alternatività della duplice delibe- razione	» 541
4. La procedura della seconda deliberazione	» 545
 CAPO XI. — LA VOTAZIONE	» 551
(Gaetano Carcaterra)	
1. Generalità	» 551
2. La fase preliminare	» 560

3. La fase costitutiva	Pag. 576
4. La fase integrativa	» 593
5. Le votazioni elettive (o cosiddette personali)	» 602
CAPO XII. – LA FUNZIONE ISPETTIVA E IL RAPPORTO PARLA- MENTO-GOVERNO	» 617
(Emilia Trento Baldini)	
1. Generalità	» 617
2. Le interrogazioni	» 620
3. Le interpellanze	» 623
4. Le mozioni	» 627
5. Le mozioni di fiducia e di sfiducia	» 631
6. La posizione della questione di fiducia	» 635
7. Le inchieste parlamentari	» 637
GUIDA BIBLIOGRAFICA	» 649
(Silvio Furlani)	
PREMESSA	» 649
CAPO I-II-III	» 651
CAPO IV	» 703
CAPO V	» 715
CAPO VI	» 733
CAPO VII-VIII-IX-X	» 751
CAPO XI	» 777
CAPO XII	» 785

