

# INDICE

PREFAZIONE	XVII
INTRODUZIONE	XXIII
CAPITOLO I      COME FUNZIONA IL PARLAMENTO	1
1. Le ragioni del Parlamento	1
2. Costituzione e Parlamento	6
3. L'evoluzione del contesto istituzionale	9
4. La particolare valenza dei regolamenti come regole del gioco politico	15
5. Il principio del bicameralismo	18
6. La riduzione del numero dei parlamentari	20
CAPITOLO II      TRA SISTEMA ELETTORALE E SISTEMA POLITICO: I PRESUPPOSTI DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL FUNZIONAMENTO DELLE CAMERE	23
1. Premessa	23
2. L'evoluzione del sistema elettorale italiano e del (corrispondente) sistema politico: la svolta del 1994	24
3. L'applicazione della legge Mattarella e la successiva modifica. La legge n. 270 del 2005 e la sua applicazione. La trasformazione del sistema da bipolare a tripolare (o multipolare)	33
4. (segue) Il laboratorio della XVII legislatura. Due sentenze della Corte costituzionale e quattro (diverse) discipline elettorali	37
5. La legge n. 165 del 2017 e i suoi esiti	41
CAPITOLO III      LO STATUS DEL PARLAMENTARE	45
1. Tra una legislatura e l'altra. Il periodo tra la convocazione delle elezioni e la formazione delle nuove Camere. La <i>prorogatio</i> . La proclamazione degli eletti	45
2. La verifica dei poteri	48
2.1. Il quadro generale	48
2.2. Le cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza e il procedimento per il loro accertamento	50
2.3. Il procedimento di verifica dei risultati elettorali tra Giunta e Assemblea	54
2.4. Il "rendimento" della nuova disciplina alla prova del " <i>Mattarellum</i> " e del " <i>Porcellum</i> "	56
2.5. I possibili sviluppi alla luce della legge n. 165 del 2017	58

2.6. La verifica dei poteri: attività giurisdizionale o politica?	58
3. Le immunità	60
3.1. Il quadro generale	60
3.2. L'insindacabilità	64
3.3. Le autorizzazioni <i>ad actum</i>	68
3.4. (segue) Le autorizzazioni alle intercettazioni telefoniche	70
3.5. Il procedimento parlamentare per le autorizzazioni <i>ad actum</i> e per le dichiarazioni in materia di insindacabilità	74
4. L'indennità e gli ulteriori trattamenti previsti per i parlamentari	76
5. La pubblicità della situazione patrimoniale dei parlamentari e il codice di condotta	79
6. Le ulteriori tutele in materia di onorabilità	80
7. L'immunità di sede	82

#### CAPITOLO IV I GRUPPI PARLAMENTARI: SOGGETTI NECESSARI E PROTAGONISTI ESSENZIALI DELLA VITA DELLE CAMERE 83

1. Il quadro generale	83
2. I requisiti per la costituzione dei Gruppi (e delle componenti politiche del Gruppo misto) e le relative vicende	87
2.1. La disciplina della Camera (e quella previgente del Senato)	88
2.2. L'“instabilità” del quadro dei Gruppi come dato strutturale (e dinamico) delle ultime legislature	93
2.3. La disciplina vigente al Senato a seguito delle riforme del 2017 e del 2022	96
2.4. Lo scioglimento di un Gruppo	103
3. L'organizzazione e le risorse	104
4. Il ruolo dei Gruppi nelle dinamiche degli organi e dei procedimenti	107
5. “Disciplina di Gruppo” e autonomia del singolo parlamentare	109

#### CAPITOLO V GLI ORGANI DELLE CAMERE 113

1. Premessa. La fase costitutiva di ciascuna Camera e dei suoi organi come chiave di lettura delle loro dinamiche funzionali. Il policentrismo parlamentare	113
2. L'elezione del Presidente dell'Assemblea	115
3. Il ruolo del Presidente di Assemblea: tra rappresentanza, “buon andamento”, garanzia regolamentare, governo dell'Istituzione e indirizzo politico	117
4. L'organo di governo “politico” di ciascuna Camera: la Conferenza dei presidenti di Gruppo (rinvio)	123
5. L'elezione dell'Ufficio di presidenza. I suoi componenti e le loro specifiche funzioni: Vicepresidenti, Questori e Segretari	125
6. L'Ufficio di presidenza come organo di governo istituzionale e amministrativo di ciascuna Camera	129
7. Le Giunte e il Comitato per la legislazione (cenni e rinvio)	130
8. Le Commissioni permanenti	134
9. Le Commissioni bicamerali di indirizzo, controllo e vigilanza e quelle consultive. Le Commissioni d'inchiesta (cenni e rinvio)	140
10. Le delegazioni parlamentari	143
11. Gli organi di tutela giurisdizionale interna. Il principio dell'autodichia (cenni e rinvio)	145
12. Gli Uffici delle Camere	146

CAPITOLO VI	LE REGOLE DEL GIOCO. I REGOLAMENTI PARLAMENTARI TRA INTERPRETAZIONE E RIFORME	149
1.	Regolamenti e Costituzione. I regolamenti come garanzia dell'autonomia delle Camere	149
1.1.	Il quadro generale	149
1.2.	L'«autonomia» delle Camere: la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge	152
1.3.	(segue) La giurisprudenza costituzionale in tema di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato	155
1.4.	I recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale ed i possibili rischi	158
2.	La natura e il significato dei regolamenti parlamentari alla luce della giurisprudenza costituzionale	162
3.	I regolamenti del 1971 e la loro evoluzione: dalla “preferenza per l'intesa” al Parlamento maggioritario	165
3.1.	Una breve ricostruzione storica dei regolamenti parlamentari antecedenti al 1971. La fase pre-repubblicana	165
3.2.	(segue) La prima fase repubblicana	167
3.3.	I regolamenti del 1971 (e, in particolare, quello della Camera) come manifesto della “centralità del Parlamento”. La nuova sistematica del regolamento della Camera quale premessa degli sviluppi successivi	168
3.4.	Le prime riforme: da quelle anti-ostruzionistiche del 1981 a quella della sessione di bilancio	171
3.5.	(segue) La riforma del voto segreto	173
3.6.	(segue) Le riforme degli anni Novanta alla Camera prima della svolta maggioritaria	175
3.7.	Le trasformazioni in senso maggioritario delle riforme del 1997-'98	176
3.8.	La progressiva trasformazione (dell'applicazione) dei regolamenti attraverso le prassi interpretative a partire dalla XIV legislatura	178
3.9.	Le recenti riforme della XVII, della XVIII e della XIX legislatura	180
4.	Le regole per la modifica del regolamento alla Camera e al Senato	182
5.	Il ruolo del Presidente di Assemblea nell'applicazione e nell'interpretazione del regolamento	185
6.	I precedenti: la loro formazione ed il loro significato	189
7.	I regolamenti “speciali”, i regolamenti di amministrazione e gli ulteriori regolamenti di autonomia	192
CAPITOLO VII	DISCUTERE E DELIBERARE: L'ORGANIZZAZIONE DELLE SEDUTE E GLI STRUMENTI DEL PROCEDIMENTO	195
1.	Premessa. Il quadro generale. L'organizzazione delle sedute. La partecipazione da remoto	195
2.	Discutere e deliberare. L'ostruzionismo	198
3.	La discussione e le sue regole	200
3.1.	(segue) Le questioni incidentali («formali»)	204
4.	La votazione e le sue regole	209
4.1.	La determinazione del numero legale e la sua “mancanza”. Le “missioni” e gli astenuti	210
4.2.	Il computo dei voti e la determinazione della maggioranza	214

4.3. Le modalità di voto. Voto palese e voto segreto. Voto con e senza registrazione dei nomi. L'appello nominale	215
4.4. (segue) Il voto segreto	218
4.5. La votazione per schede. Il principio del "voto limitato"	221
4.6. L'eventuale annullamento della votazione	223
5. L'ordine delle sedute e le sanzioni	224
6. La pubblicità dei lavori in Assemblea e in Commissione. I documenti stampati	227
CAPITOLO VIII IL RAPPORTO DI FIDUCIA E IL PROGRAMMA DI GOVERNO	231
1. Il quadro generale	231
2. Il procedimento fiduciario e le dichiarazioni programmatiche	235
3. La mozione di sfiducia	239
4. La mozione di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro	242
5. La questione di fiducia (cenni e rinvio)	246
6. Le mozioni e gli altri atti di indirizzo (rinvio)	249
7. Il ciclo di bilancio e il ciclo europeo: le cosiddette procedure euro-nazionali	249
8. (segue) il PNRR	253
CAPITOLO IX LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI: L'USO DEI TEMPI E DEGLI STRUMENTI	257
1. Premessa. Programmazione dei lavori e indirizzo politico. La convocazione straordinaria delle Camere	257
2. Il programma ed il calendario dei lavori nei regolamenti di Camera e Senato e la relativa prassi applicativa	259
2.1. Uno sguardo d'insieme	259
2.2. La fase preparatoria	263
2.3. Soggetti, sedi e procedure delle decisioni in materia di programmazione: la Conferenza dei presidenti di Gruppo e il Presidente (e, al Senato, l'Assemblea)	265
2.4. I vincoli regolamentari al contenuto del programma e del calendario	270
3. Il contingentamento dei tempi	274
3.1. Regole ed eccezioni	274
3.2. I meccanismi del contingentamento	279
4. La certezza (e l'incertezza) dei tempi e le loro cause. Programmazione e decreti-legge	282
5. La "gestione" dell'ordine del giorno (e del calendario) nel corso delle sedute	284
CAPITOLO X I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI. IL PROCEDIMENTO ORDINARIO	287
1. Premessa. Procedimento "ordinario" e procedimenti "speciali" tra regole e metodo	287
2. L'iniziativa legislativa, la presentazione e l'assegnazione di un «progetto» di legge	292
3. Il procedimento legislativo ordinario. L'esame in Commissione (in sede referente)	297
3.1. L'organizzazione e la struttura del procedimento	297
3.2. Gli adempimenti preliminari	299

3.3.	L'esame preliminare e l'istruttoria legislativa	301
3.4.	(segue) L'espressione dei pareri (ed in particolare il parere della Commissione bilancio)	306
3.5.	La formazione del testo: la scelta del «testo base» e la fase emendativa	310
3.6.	I pareri del Comitato per la legislazione a presidio della qualità (e, al Senato, anche ai fini della valutazione dell'impatto) dei testi	314
3.7.	L'eventuale costituzione di un «Comitato ristretto»	316
3.8.	Il conferimento del mandato al relatore e (alla Camera) la nomina del «Comitato dei nove»	317
4.	(segue) Il procedimento legislativo ordinario: l'esame in Assemblea	320
4.1.	La discussione sulle linee generali	321
4.2.	Le questioni incidentali «sostanziali»: pregiudiziali e sospensive	324
4.3.	L'esame degli articoli (e degli emendamenti)	327
4.3.1.	Una premessa di metodo	327
4.3.2.	La presentazione degli emendamenti	327
4.3.3.	L'ammissibilità degli emendamenti	330
4.3.4.	I pareri della Commissione bilancio	332
4.3.5.	La discussione sul complesso degli emendamenti	334
4.3.6.	L'eventuale stralcio di uno o più articoli (o di singole disposizioni)	337
4.3.7.	Le votazioni degli emendamenti (e degli articoli) e il relativo ordine. Il cosiddetto «contingentamento degli emendamenti»	338
4.4.	Gli ordini del giorno	345
4.5.	La votazione finale	347
4.6.	La posizione della questione di fiducia nell'ambito del procedimento legislativo	348
5.	La seconda lettura e le eventuali successive (la «navette»). L'ipotesi del rinvio da parte del Presidente della Repubblica	351
CAPITOLO XI (segue) I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI SEMPLIFICATI, COSTITUZIONALI O SPECIALI		355
1.	I procedimenti legislativi semplificati (ovvero in sede «decentrata»)	355
1.1.	L'esame in Commissione in «sede legislativa» («deliberante» al Senato)	356
1.2.	L'esame in Commissione in «sede redigente»	360
2.	Le leggi costituzionali	363
2.1.	Il quadro generale e i vari tentativi di riforma della Costituzione attraverso l'istituzione di apposite «Commissioni bicamerali»	363
2.2.	Il procedimento parlamentare: a) in prima deliberazione	366
2.3.	(segue) L'esame in seconda deliberazione	369
3.	I decreti-legge	370
3.1.	Premessa. Il quadro costituzionale e la sentenza n. 360 del 1996	370
3.2.	Le peculiarità dell'esame parlamentare rispetto al procedimento ordinario	373
3.3.	(segue) La questione dell'ammissibilità degli emendamenti	376
3.4.	Le dinamiche ricorrenti dell'esame dei decreti-legge (in particolare, alla Camera), tra ostruzionismo, questione di fiducia e scadenza incombente	380
3.5.	Alcune osservazioni conclusive sui decreti-legge	385
4.	La legge di bilancio e i provvedimenti «collegati»	387
4.1.	La legge di bilancio alla luce del nuovo testo dell'art. 81 della Costituzione. Il principio del pareggio di bilancio	387
4.2.	L'esame parlamentare: la «sessione di bilancio»	391

4.2.1. Lo stralcio delle disposizioni estranee e l'esame in sede referente presso la Commissione bilancio e le altre Commissioni di merito	396
4.2.2. L'esame in Assemblea	401
4.3. I progetti di legge "collegati" alla manovra di finanza pubblica	403
4.4. Rendiconto e assestamento	405
5. La legge europea e la legge di delegazione europea	407
5.1. Il nuovo sistema di recepimento legislativo del diritto dell'Unione europea («fase discendente») alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge n. 234 del 2012	407
5.2. L'esame parlamentare: la «sessione comunitaria»	410
6. Gli ulteriori procedimenti speciali: le c.d. leggi "rinforzate" (le leggi di attuazione dell'art. 8 Cost., quelle di amnistia e indulto, la legge di cui all'art. 81, c. 6 Cost.) nonché le leggi di ratifica di trattati internazionali, le proposte di istituzione di Commissioni parlamentari d'inchiesta	414
6.1. Le leggi in materia di amnistia e indulto	415
6.2. Le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione delle intese con le confessioni religiose, e di intese relative alla cosiddetta "autonomia differenziata" delle Regioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, ultimo periodo, Cost.	416
7. I pareri sugli atti legislativi del Governo	418
CAPITOLO XII    CONOSCERE E CONTROLLARE. LE INTERROGAZIONI E LE INTERPELLANZE. LE INDAGINI CONOSCITIVE	423
1. Il potere di "chiedere" al Governo, tra rappresentanza, informazione, controllo e indirizzo	423
2. La disciplina positiva e la prassi	425
2.1. Il quadro complessivo e l'ammissibilità	425
2.2. Gli strumenti "tradizionali": le interrogazioni e le interpellanze ordinarie	428
2.3. Gli strumenti "prioritari" ad iniziativa collettiva: le interrogazioni a risposta immediata e le interpellanze urgenti	430
2.4. Il problema della certezza dei tempi di svolgimento: una possibile distinzione tra atti "a svolgimento incerto" e atti "a svolgimento certo"	433
3. Le indagini conoscitive come strumento autonomo di acquisizione di conoscenza in Commissione	436
4. Gli altri strumenti conoscitivi formali e informali	440
5. Il rapporto con l'Ufficio parlamentare di bilancio	441
CAPITOLO XIII    GLI ATTI E I PROCEDIMENTI DI INDIRIZZO (E CONTROLLO)	443
1. Costruire l'indirizzo politico: tra Parlamento e Governo. Mozioni e risoluzioni. Gli altri strumenti di indirizzo e controllo	443
2. La disciplina positiva: definizioni e caratteristiche	444
3. Il procedimento in Assemblea, tra norme e prassi	447
4. Le risoluzioni in Commissione	452
5. Il "rendimento" degli atti di indirizzo ordinari tra incrementi numerici e rischi di "banalizzazione"	453
6. Le comunicazioni del Governo e le informative urgenti	454

7.	Le procedure di indirizzo "istituzionalizzate" tramite specifici documenti governativi: il DEF e gli altri casi. Le altre relazioni governative e di altri enti pubblici	458
7.1.	Il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza	459
7.2.	(segue) Lo scostamento dall'obiettivo programmatico strutturale	461
7.3.	L'autorizzazione all'avvio ed alla prosecuzione di missioni internazionali	463
7.4.	Le comunicazioni sull'amministrazione della giustizia	464
7.5.	Le relazioni sulla partecipazione italiana all'Unione europea (rinvio)	465
8.	I pareri parlamentari sulle nomine governative	465
9.	Le Commissioni bicamerali di indirizzo, vigilanza e controllo	467
9.1.	La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi	468
9.2.	Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir)	472
9.3.	Le altre Commissioni di vigilanza e controllo istituite dalla legge	475
9.3.1.	La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria	475
9.3.2.	La Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale	476
9.3.3.	Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione	476
9.3.4.	La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	477
CAPITOLO XIV LE INCHIESTE PARLAMENTARI		479
1.	Premessa	479
2.	L'oggetto dell'inchiesta. Leggi istitutive, regolamento interno e programmazione dei lavori. Le inchieste su fatti e le inchieste su fenomeni	482
3.	I poteri e i relativi limiti	484
4.	La conclusione dell'inchiesta	486
5.	I rapporti della Commissione d'inchiesta con l'autorità giudiziaria	486
CAPITOLO XV IL PARLAMENTO E L'EUROPA. LE RELAZIONI INTERNAZIONALI		489
1.	Il quadro generale e le fonti. La fase discendente (rinvio)	489
2.	La fase ascendente. Gli strumenti e le procedure	492
2.1.	Il controllo di sussidiarietà e le principali forme di dialogo con le Istituzioni europee	493
2.1.1.	L'Early Warning Mechanism	493
2.1.2.	Il dialogo politico con la Commissione europea	494
2.1.3.	Il dialogo legislativo con il Parlamento europeo	495
2.2.	Il raccordo tra Parlamento e Governo	495
2.2.1.	Il potere di indirizzo del Parlamento	496
2.2.2.	Il flusso informativo dal Governo al Parlamento	497
2.3.	Le procedure parlamentari	499
2.3.1.	L'esame di sussidiarietà	500
2.3.2.	Ulteriori procedure di esame degli atti europei	501
2.3.3.	L'esame degli strumenti di programmazione dell'UE	503

3. Ulteriori forme di raccordo con l'Unione europea	505
3.1. Il dialogo bancario ed altri meccanismi settoriali di interlocuzione	505
3.2. Il coinvolgimento dei Parlamenti nella revisione dei Trattati e in taluni altri meccanismi istituzionali	506
4. La cooperazione interparlamentare	508
CAPITOLO XVI GLI ALTRI PROCEDIMENTI	513
1. I messaggi del Presidente della Repubblica	513
2. I procedimenti di autorizzazione per i reati ministeriali	513
3. I procedimenti relativi all'esame delle sentenze della Corte costituzionale (e della Corte di giustizia dell'Unione europea)	516
4. I procedimenti di collegamento con le Regioni. La Commissione per le questioni regionali	517
5. Le petizioni e il registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi	520
6. Il bilancio interno	521
CAPITOLO XVII IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE	523
1. Il quadro generale e i procedimenti elettorali	523
2. La messa in stato d'accusa nei confronti del Capo dello Stato	525
BIBLIOGRAFIA	529