

LUIGI GIANNITI  
NICOLA LUPO

# Corso di diritto parlamentare

Quarta edizione

il Mulino

# Indice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Prefazione, di Andrea Manzella</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Avvertenza</b>   | <b>13</b> |
| <b>I. La politica e i suoi limiti: diritto parlamentare e diritto costituzionale</b>                                      | <b>15</b> |
| 1. Una definizione del diritto parlamentare   | 15        |
| 2. Il diritto parlamentare come avanguardia del diritto costituzionale  | 18        |
| 3. Il sistema parlamentare euro-nazionale nella Costituzione «composita»  | 22        |
| <b>II. La storia dei regolamenti parlamentari</b>   | <b>25</b> |
| 1. Un'evoluzione nel segno della continuità   | 25        |
| 2. L'epoca statutaria   | 27        |
| 3. La fase transitoria e l'avvio (con i regolamenti vecchi) del Parlamento repubblicano                                   | 33        |
| 4. I nuovi regolamenti del 1971   | 37        |
| 5. Le revisioni ai regolamenti del 1971   | 39        |
| 6. I mutamenti extraregolamentari (e le proposte di modifica non approvate)   | 43        |
| <b>III. Le fonti del diritto parlamentare</b>   | <b>47</b> |
| 1. La Costituzione e le leggi costituzionali (e i trattati europei)   | 47        |
| 2. I regolamenti di Camera e Senato   | 52        |
| 2.1. Fonti dell'ordinamento generale  | 52        |
| 2.2. Fonti primarie, ma prive di forza di legge e non utilizzabili come norme interposte nel giudizio di costituzionalità | 55        |
| 2.3. La riserva di regolamento parlamentare   | 58        |
| 2.4. Il procedimento di formazione  | 60        |

|  |    |
|--|----|
| 2.5. I regolamenti parlamentari speciali, minori e secondari             | 62 |
| 3. Le leggi ordinarie e il loro «intarsi» con i regolamenti parlamentari | 65 |
| 4. Gli statuti o regolamenti dei gruppi: fonti del diritto parlamentare? | 69 |
| 5. Le fonti-fatto  | 72 |
| 5.1. Le consuetudini costituzionali                                      | 72 |
| 5.2. Le convenzioni costituzionali                                       | 76 |
| 5.3. Le regole di correttezza costituzionale                             | 78 |
| 5.4. La prassi e la formazione dei precedenti                            | 79 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>IV. Lo status dei parlamentari</b>  | <b>83</b> |
| 1. Una serie di garanzie a tutela della funzione parlamentare  | 83        |
| 2. Le immunità parlamentari  | 85        |
| 2.1. Le origini, tra Inghilterra e Francia   | 85        |
| 2.2. L'insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni                                 | 87        |
| 2.3. L'inviolabilità, salvo autorizzazione al provvedimento (all'arresto e alle intercettazioni telefoniche) | 93        |
| 3. L'indennità parlamentare, il trattamento pensionistico, la diaria e il dovere di partecipare alle sedute  | 98        |
| 4. I contributi finanziari, i codici di condotta e le prerogative cosiddette «minori»                        | 102       |
| 5. I ricorsi alla Corte costituzionale dei singoli parlamentari quali poteri dello Stato                     | 103       |

|  |            |
|--|------------|
| <b>V. I parlamentari e la rappresentanza politica</b>                        | <b>107</b> |
| 1. La rappresentatività dei Parlamenti                                       | 107        |
| 2. I sistemi elettorali di Camera e Senato                                   | 112        |
| 2.1. L'evoluzione del sistema elettorale: dal proporzionale al maggioritario | 113        |
| 2.2. La legge elettorale vigente: un sistema «misto» con voto unico          | 119        |
| 3. La verifica delle elezioni  | 122        |
| 4. L'accertamento delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità         | 126        |
| 5. I gruppi parlamentari   | 132        |
| 5.1. La formazione dei gruppi (ordinari e autorizzati)                       | 132        |
| 5.2. Il gruppo misto e le sue componenti politiche                           | 138        |
| 5.3. Le funzioni dei gruppi parlamentari                                     | 140        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>VI. L'organizzazione del Parlamento</b>                    | <b>149</b> |
| 1. Il bicameralismo   | 149        |
| 2. Il Parlamento in seduta comune e le commissioni bicamerali | 153        |
| 3. Le commissioni permanenti                                  | 159        |
| 4. Le commissioni speciali                                    | 165        |

|  |            |
|--|------------|
| 5. Le giunte   | 167        |
| 6. Il Presidente d'Assemblea   | 171        |
| 7. La Conferenza dei capigruppo  | 176        |
| 8. L'ufficio di Presidenza   | 177        |
| 9. Le strutture di supporto  | 179        |
| 10. La giurisdizione domestica (o autodichia) e l'autonomia contabile  | 183        |
| <hr/>  |            |
| <b>VII. Le funzioni del Parlamento</b>   | <b>191</b> |
| 1. La classificazione delle funzioni parlamentari  | 191        |
| 2. Le funzioni di indirizzo politico, legislativa, di controllo, di garanzia costituzionale e di coordinamento | 194        |
| 3. Il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari   | 196        |
| 4. La decisione parlamentare: le votazioni   | 197        |
| 4.1. Le regole sulle votazioni   | 197        |
| 4.2. L'ordine delle votazioni  | 198        |
| 4.3. Le dichiarazioni di voto  | 199        |
| 4.4. Il numero legale e la sua verifica  | 200        |
| 4.5. Le modalità di votazione: voto palese e voto segreto  | 202        |
| 4.6. Lo scrutinio e il calcolo delle maggioranze (e degli astenuti)  | 207        |
| <hr/>  |            |
| <b>VIII. I procedimenti parlamentari</b>   | <b>215</b> |
| 1. I procedimenti organizzatori: la programmazione dei lavori in aula e in commissione                         | 215        |
| 1.1. Le origini e le evoluzioni della programmazione dei lavori  | 215        |
| 1.2. Gli strumenti della programmazione dei lavori nella disciplina vigente                                    | 218        |
| 1.3. Il contingentamento dei tempi   | 225        |
| 1.4. I rapporti tra la programmazione in Assemblea e in commissione  | 230        |
| 2. I procedimenti conoscitivi e ispettivi  | 232        |
| 2.1. L'informazione parlamentare   | 232        |
| 2.2. Le commissioni d'inchiesta  | 236        |
| 2.3. Le indagini conoscitive   | 239        |
| 2.4. Le audizioni  | 240        |
| 2.5. Le interrogazioni   | 243        |
| 2.6. Le interpellanze  | 245        |
| 3. I procedimenti di indirizzo   | 248        |
| 3.1. Indirizzo politico e programma di governo   | 248        |
| 3.2. L'origine storica e l'efficacia degli atti di indirizzo   | 250        |
| 3.3. La mozione  | 251        |
| 3.4. La risoluzione, in Assemblea e in commissione   | 253        |
| 3.5. L'ordine del giorno (di istruzione al Governo)  | 257        |
| 4. I procedimenti fiduciari  | 259        |

|   |     |
|---|-----|
| 4.1. Il rapporto fiduciario e la debole «razionalizzazione» della forma di governo parlamentare | 259 |
| 4.2. La mozione di fiducia  | 260 |
| 4.3. La mozione di sfiducia   | 263 |
| 4.4. La mozione di sfiducia al singolo ministro   | 266 |
| 4.5. La questione di fiducia  | 268 |
| 5. Il procedimento legislativo ordinario  | 275 |
| 5.1. L'iniziativa legislativa   | 275 |
| 5.2. L'esame in commissione (in sede referente)   | 278 |
| 5.3. L'esame in Assemblea   | 283 |
| 5.4. I procedimenti in sede legislativa (o deliberante) e in sede redigente                     | 289 |
| 5.5. La promulgazione e la pubblicazione  | 293 |
| 6. I procedimenti legislativi «speciali»  | 294 |
| 6.1. Leggi costituzionali   | 294 |
| 6.2. Leggi di amnistia e indulto  | 296 |
| 6.3. Leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali                          | 296 |
| 6.4. Leggi di approvazione delle intese con le confessioni acattoliche                          | 298 |
| 6.5. Leggi di conversione dei decreti-legge   | 300 |
| 6.6. Leggi di delega (e di delegificazione)   | 306 |
| 6.7. Leggi di bilancio, rendiconto e assestamento   | 309 |

---

## **IX. Il Parlamento italiano nell'Unione Europea** **329**

|  |     |
|--|-----|
| 1. I Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona  | 329 |
| 1.1. I poteri europei dei Parlamenti nazionali   | 329 |
| 1.2. La vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà (e il cosiddetto «dialogo politico») | 331 |
| 1.3. I Parlamenti nazionali nelle procedure di revisione dei trattati                              | 336 |
| 1.4. La cooperazione interparlamentare: la COSAC, ma non solo                                      | 339 |
| 2. La cosiddetta «fase ascendente» e la riserva d'esame parlamentare                               | 343 |
| 3. La cosiddetta «fase discendente»: la legge europea e la legge di delegazione europea            | 348 |

---

## **X. La pubblicità dei lavori parlamentari: principi e strumenti** **357**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Il principio di pubblicità dei lavori parlamentari                       | 357 |
| 2. Le forme di pubblicità dei lavori parlamentari: dalle tribune a internet | 359 |
| 3. Gli strumenti dello studioso di diritto parlamentare                     | 366 |

---

## **Riferimenti bibliografici** **373**

---

## **Indice dei quadri** **405**

---

## **Indice analitico** **409**