

VITTORIO DI CIOLO
LUIGI CIAURRO

URB 898795

IL DIRITTO PARLAMENTARE NELLA TEORIA E NELLA PRATICA

Quinta edizione
aggiornata al 30 marzo 2013

Dipartimento di Scienze Politiche Biblioteca
Inv. DSP6642
Coll. COST. 36R.D. 195



GIUFFRÈ EDITORE

INDICE

Avvertenza alla quinta edizione pag. v

Parte I ASPETTI GENERALI

CAPITOLO I IL DIRITTO PARLAMENTARE

1. L'oggetto del diritto parlamentare	3
2. La cosiddetta autonomia del diritto parlamentare	4
3. La continuità del diritto parlamentare	7
4. Il metodo per lo studio del diritto parlamentare	9
5. La legittimazione del diritto parlamentare	14
6. Brevi cenni storici sul Parlamento italiano e sulle sedi istituzionali	16
7. Diritto parlamentare <i>comparato e regionale</i>	22

CAPITOLO II LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

1. Premessa	27
2. La Costituzione e le leggi costituzionali	28
3. Le leggi ordinarie	29
4. I Regolamenti parlamentari. In generale	30
5. I Regolamenti parlamentari speciali	32
6. La c.d. riserva di Regolamento parlamentare	38
7. I Regolamenti parlamentari come norme interposte nel giudizio di costituzionalità	40
8. Impugnabilità dei Regolamenti parlamentari davanti alla Corte costituzionale	40
9. Breve ricostruzione storica dei Regolamenti parlamentari	42
10. Gli Statuti dei partiti e i Regolamenti dei Gruppi parlamentari	45
11. Le consuetudini parlamentari	47
12. Le convenzioni parlamentari	48
13. La prassi. I precedenti. La giurisprudenza parlamentare. La c.d. correttezza parlamentare	50
14. Precedenti e diritto parlamentare « informale »	53

CAPITOLO III GLI ATTI PARLAMENTARI

1. Premessa	57
-------------------	----

2. Individuazione	59
3. Processi verbali, messaggi e resoconti	61
4. Valore e sindacabilità degli atti parlamentari	66
5. Finalità giuridiche dei resoconti parlamentari	69
6. La stampa parlamentare	71
7. La diffusione televisiva dei lavori parlamentari	73
8. Gli Archivi storici delle Camere	74

CAPITOLO IV LA FUNZIONALITÀ DEL PARLAMENTO

1. La cosiddetta crisi del Parlamento	77
2. I Regolamenti parlamentari del 1971	82
3. Principali innovazioni accolte nei Regolamenti parlamentari del 1971	83
4. La cosiddetta centralità del Parlamento	85
5. La lunga fase « costituente di fatto »	87
6. Riforme che implicano modifiche ai Regolamenti parlamentari	88
7. Composizione delle Camere: le nuove leggi elettorali	89

CAPITOLO V I SENATORI A VITA

1. I senatori di diritto e a vita (gli ex Presidenti della Repubblica)	95
2. I requisiti per la nomina a senatore a vita	98
3. La nomina dei senatori a vita	100
4. <i>Segue</i> : poteri del Presidente supplente, responsabilità del Presidente della Repubblica	105

Parte II LO « STATUS » DEL PARLAMENTARE

CAPITOLO I LE PREROGATIVE E LE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

1. La riforma del 1993	111
2. L'insindacabilità tra Parlamento, Corte costituzionale, autorità giudiziaria e Corti sovranazionali	112
3. Conflitti di attribuzione e questioni sostanziali e procedurali	122
4. Aspetti problematici dell'art. 68, comma 1, Cost.	127
5. Insindacabilità ed attività amministrativa	129
6. Insindacabilità e responsabilità disciplinare	129
7. Insindacabilità ed ex parlamentari	130
8. Art. 68, comma 1, Cost. e sanzioni disciplinari interne	131
9. Le autorizzazioni a procedere previste dall'art. 68, commi 2 e 3, Cost.	132
10. L'arresto del parlamentare	133
11. Criteri di decisione sulla richiesta di autorizzazione alla cattura	137
12. L'autorizzazione a procedere ad intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni	140
13. Il comma 3 dell'art. 68 Cost. fra attuazione legislativa, giurisprudenza costituzionale e prassi parlamentare	141
14. Altre limitazioni della libertà personale e domiciliare	144
15. Sequestro giudiziario di beni di parlamentari	147

16.	Norme regolamentari e autorizzazioni a procedere	151
17.	Caso di vilipendio delle Assemblee legislative	156
18.	Posizione di « indipendenza » delle Camere e immunità della sede del Parlamento	157
19.	L'immunità ministeriale	160
20.	Sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato	169

CAPITOLO II

LE INCOMPATIBILITÀ E LE INELEGGIBILITÀ PARLAMENTARI

1.	Ineleggibilità ed incompatibilità: caratteri differenziali	171
2.	Incapacità elettorale, ineleggibilità ed incandidabilità	175
3.	Le ineleggibilità previste dagli artt. 7, 8, 9 e 10, t.u. 30 marzo 1957, n. 361	180
4.	Nullità e decadenza	183
5.	Questioni controverse in ordine all'applicazione dell'art. 7	185
6.	Questioni controverse in ordine all'applicazione dell'art. 8. (ineleggibilità dei magistrati)	186
7.	Questioni controverse in ordine all'applicazione dell'art. 10	186
8.	Categorie di persone diverse da quelle previste dal t.u. n. 361: a) membri e discendenti di Casa Savoia; b) giudici della Corte costituzionale; c) Presidente della Repubblica; d) ecclesiastici	188
9.	Le incompatibilità sancite dalla Costituzione	189
10.	Le incompatibilità previste dalla legislazione ordinaria	192
11.	Questioni controverse in ordine alla l. 15 febbraio 1953, n. 60	194
12.	Esistono interferenze tra legge elettorale e legge sulle incompatibilità parlamentari?	199
13.	La perdita del godimento dei diritti politici	200
14.	La cosiddetta trasformazione delle ineleggibilità sopravvenute in casi di incompatibilità	202
15.	Senatori a vita ed incompatibilità parlamentari	204
16.	La cosiddetta incompatibilità economica o retributiva	206
17.	L'incompatibilità tra la carica di Ministro ed il mandato parlamentare	206
18.	Le situazioni di « pre-incompatibilità »	207
19.	Il « pre-mandato » parlamentare	208

CAPITOLO III

LA VERIFICA DEI POTERI

1.	La competenza delle Camere in ordine alla verifica dei poteri	209
2.	Le controversie riguardanti i procedimenti elettorali preparatori	213
3.	I Regolamenti per la verifica dei poteri	215
4.	Le procedure seguite per la verifica dei poteri	220
5.	Rapporti tra Giunta ed Assemblea in ordine al potere di convalidazione	225
6.	Casi di nullità della scheda o del voto	227
7.	Votazione elettronica e ricorsi di candidati	229
8.	Procedura di contestazione di una elezione	230
9.	Il contenzioso relativo alle ineleggibilità	232
10.	Il contenzioso relativo alle incompatibilità	234
11.	Nomina di Comitati istruttori	238
12.	Sul carattere ordinatorio del termine di diciotto mesi previsto dal Regolamento della Giunta delle elezioni	239
13.	Sul potere-dovere di esaminare gli eventuali ricorsi di candidati eletti	240
14.	Sul potere di procedere <i>ex officio</i> all'annullamento di una elezione	241
15.	Sulla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale	241
16.	Sull'uso di poteri coattivi esterni	243

17.	Sentenza di condanna da parte della Corte costituzionale e decadenza dall'ufficio di deputato	245
18.	La verifica dei titoli di nomina a senatore a vita	245
19.	Dimissioni dalla carica di parlamentare	248
20.	Verifica dei poteri e conflitti di attribuzione	250
21.	Questioni concernenti la normativa elettorale del 2005	254

CAPITOLO IV INDENNITÀ PARLAMENTARI

1.	Evoluzione della normativa concernente le indennità parlamentari	257
2.	Le disposizioni della l. n. 1261 del 1965	259
3.	Collocamento (dei dipendenti pubblici) d'ufficio in aspettativa senza assegni per mandato parlamentare	264
4.	Trattamento tributario delle indennità	264
5.	Emolumenti a favore degli ex parlamentari	265
6.	Emolumenti per i membri del Governo	267

CAPITOLO V LA PUBBLICITÀ DELLA SITUAZIONE PATRIMONIALE DEI PARLAMENTARI

1.	L'approvazione della l. 5 luglio 1982, n. 441	269
2.	Gli adempimenti previsti dalla legge	271

Parte III ORGANIZZAZIONE

CAPITOLO I GLI ORGANI DELLE CAMERE

1.	Le Camere come istituzioni complesse	279
2.	Ufficio provvisorio di Presidenza	280
3.	Giunta provvisoria per la verifica dei poteri	281
4.	Elezione del Presidente	282
5.	Elezione degli altri componenti della Presidenza	284
6.	Attribuzioni del Presidente	289
7.	Attribuzioni dei Vice Presidenti	295
8.	Attribuzioni dei questori	296
9.	Attribuzioni dei segretari	298
10.	Attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza	299
11.	Conflitti di attribuzione ed organi decisori	301
12.	Evoluzione storica dei Gruppi parlamentari	304
13.	I Gruppi parlamentari al Senato	306
14.	I Gruppi parlamentari alla Camera	308
15.	Costituzione dei Gruppi parlamentari	309
16.	Il Gruppo misto alla Camera dei deputati	310
17.	Contributi ai Gruppi parlamentari	313
18.	Natura giuridica dei Gruppi parlamentari	314
19.	La Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari	315
20.	Giunta per il regolamento	317

21. Giunte delle elezioni e delle autorizzazioni a procedere	317
22. Le Commissioni per le politiche dell'Unione europea	320
23. Commissione d'indagine sulla onorabilità di deputati e senatori (c.d. giurì d'onore)	322
24. Comitato per la legislazione	326

CAPITOLO II LE COMMISSIONI PERMANENTI

1. Premessa	331
2. Competenza, numero e componenti	333
3. Costituzione delle Commissioni	337
4. Presenza del Governo	343
5. Presenza di estranei	344
6. Pubblicità dei lavori	345
7. Sottocommissioni e comitati	347
8. Relatore	349
9. Funzioni	351
10. Regole di funzionamento	352

CAPITOLO III CONVOCAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLE CAMERE

1. Convocazione	355
2. Del numero legale e delle deliberazioni	357
3. Congedi e missioni	360
4. Verifica del numero legale	362
5. Sistemi di votazione	365
6. Proroga e prorogatio delle Camere	371
7. Legislatura e sessione	377
8. Programmi e calendari dei lavori	379
9. Ordine del giorno	386

CAPITOLO IV LE COMMISSIONI BICAMERALI

1. Definizione e individuazione, nonché problematiche di funzionamento	389
2. Competenze delle principali Commissioni bicamerali	396
3. Riserve di ordine costituzionale	409
4. Riserve sul piano della opportunità	411
5. La natura dei regolamenti interni delle Commissioni bicamerali	411
6. Questioni particolari relative alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi	413
7. Questioni particolari relative alla Commissione parlamentare per le questioni regionali	418

CAPITOLO V L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

1. L'organizzazione amministrativa del Senato	421
2. L'organizzazione amministrativa della Camera	422
3. Sulla c.d. autodichia delle Camere	425

4.	Sulla c.d. autonomia contabile delle Camere	436
5.	Gli Uffici legali delle Camere: rapporti con l'Avvocatura dello Stato e con il Consiglio di Stato	443
6.	L'organizzazione di polizia parlamentare: i nuclei di carabinieri e gli uffici speciali di Polizia di Stato presso le Camere	445
7.	Il « ceto » dei consiglieri parlamentari	447

CAPITOLO VI

SANZIONI DISCIPLINARI E POLIZIA INTERNA

1.	Premessa	451
2.	Le sanzioni disciplinari previste dal Regolamento del Senato	452
3.	Le sanzioni disciplinari previste dal Regolamento della Camera	455
4.	Il mantenimento dell'ordine nel Parlamento in seduta comune	459
5.	Il mantenimento dell'ordine nelle Commissioni parlamentari	459
6.	Rappresentanti del Governo e osservanza delle norme regolamentari	460
7.	Sanzioni disciplinari e art. 68, comma 1, Cost. (Rinvio)	461

CAPITOLO VII

ATTIVITÀ DI RILEVANZA SOVRANAZIONALE

1.	Premessa	463
2.	Consiglio d'Europa	464
3.	Alleanza Atlantica	465
4.	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)	466
5.	Iniziativa Centro Europa (INCE)	467
6.	Unione Interparlamentare	468
7.	La Conferenza interparlamentare sull'Organizzazione mondiale del commercio (WTO)	469
8.	La Conferenza dei Parlamenti dei Paesi dell'Unione europea e del Parlamento europeo ...	470
9.	Le Conferenze dei Presidenti dei Parlamenti	471
10.	La Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti nazionali degli Stati dell'Unione (COSAC)	472
11.	Le riunioni dei Presidenti di Commissioni parlamentari di Paesi esteri	473
12.	Missioni dei singoli parlamentari per incarichi istituzionali all'estero	473
13.	Sedi ed eventi di incontro e di collaborazione a livello sovranazionale	475

Parte IV

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

CAPITOLO I

OSSERVAZIONI PRELIMINARI

1.	Premessa	479
2.	Le fonti del procedimento legislativo	480
3.	Il ruolo del Governo	483
4.	La progettazione legislativa	487
5.	La progettazione legislativa del Governo	490
6.	I processi di semplificazione normativa	493
7.	La fase « integrativa » dell'efficacia	494
8.	I conflitti di attribuzione sulle leggi	495

CAPITOLO II L'ATTIVAZIONE DEL PROCEDIMENTO

Presentazione dei progetti di legge	497
Giudizio di ammissibilità	500
Obbligo di esaminare i progetti di legge?	504
Il ritiro dei progetti di legge	504
Dichiarazione d'urgenza	506
Assegnazione dei progetti di legge	507

CAPITOLO III LA PROCEDURA CONSULTIVA

I pareri	511
In particolare: i pareri delle Commissioni bicamerali su progetti di legge	515
L'attività consultiva della Commissione bilancio	516

CAPITOLO IV PROCEDURA IN SEDE REFERENTE

La fase istruttoria	523
Termini per la presentazione delle relazioni	529
Abbinamento dei progetti di legge	531
Richieste al CNEL di pareri, di studi e di indagini	533
L'introduzione delle <i>hearings</i> . Premessa	533
La disciplina regolamentare	534

CAPITOLO V ESAME IN ASSEMBLEA

Discussione generale	539
Questioni incidentali	542
Chiusura della discussione generale	547
Proposta di non passare all'esame degli articoli	548
Richiesta di pareri del CNEL	549
Esame degli articoli e degli emendamenti	549
In particolare: esame di emendamenti con conseguenze rilevanti sotto il profilo finanziario	564
I maxi-emendamenti	569
Ordini del giorno	571
Improprietà ed inammissibilità, irricevibilità, nonché assorbimento, preclusione e decadenza	575
Dichiarazioni di voto	579
La votazione finale	581
Casi in cui è richiesta la votazione finale e non la votazione dei singoli articoli	586
Annullamento di votazioni	587
Il coordinamento finale dei disegni di legge	589

CAPITOLO VI PROCEDURA IN SEDE DELIBERANTE O LEGISLATIVA

Attivazione della procedura	593
-----------------------------------	-----

2. Trasferimento di un progetto di legge dalla sede referente alla sede deliberante	596
3. Pareri	596
4. Ruolo delle Commissioni	599

CAPITOLO VII PROCEDURA IN SEDE REDIGENTE

1. La procedura nel vigente Regolamento della Camera	601
2. La procedura nel Regolamento del Senato	603

CAPITOLO VIII LA DECISIONE PARLAMENTARE DI FINANZA PUBBLICA

1. Breve cronistoria degli strumenti parlamentari di finanza pubblica	607
2. La revisione dell'art. 81 Cost.	614
3. La legge di contabilità « rinforzata »	616
4. Del bilancio e del rendiconto dello Stato	619
5. La sessione di bilancio alla Camera	621
6. La sessione di bilancio al Senato	628
7. Relazione tecnico-finanziaria sui disegni di legge e sugli emendamenti	631
8. Esame dei progetti di legge e degli emendamenti onerosi	633

CAPITOLO IX I PROCEDIMENTI SPECIALI

1. La conversione dei decreti-legge	635
2. Le leggi-delega ed i decreti delegati, nonché le leggi di autorizzazione ed i regolamenti « autorizzati » (di semplificazione)	646
3. I progetti di legge costituzionale	658
4. Nuova deliberazione richiesta dal Presidente della Repubblica	663
5. La posizione della questione di fiducia	666
6. Procedure relative alle questioni regionali	671
7. Disegni di legge europea e di delegazione europea e sessione comunitaria	673
8. Progetti di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali	680
9. Amnistia ed indulto	683
10. Progetti di legge già approvati o esaminati nella precedente legislatura	684

CAPITOLO X PROCEDURE PARTICOLARI

1. Procedure di collegamento con l'Unione europea	687
2. Seguito delle sentenze della Corte costituzionale	698
3. Delle petizioni	701
4. I messaggi del Presidente della Repubblica	703
5. Proposte di modificazione del Regolamento	704
6. Alcuni casi particolari di riesame	706
7. L'assenso all'impiego delle forze armate all'estero	707
8. Approvazione di accordi sindacali	710
9. Elezione di componenti di organi esterni	710

Parte V
PROCEDURE DI INDIRIZZO,
CONTROLLO E INFORMAZIONE

CAPITOLO I
PARLAMENTO E GOVERNO

1. La fiducia parlamentare	715
2. Controlli ed indirizzi delle Camere	717
3. Comunicazioni del Governo alle Camere	718
4. Crisi di Governo e attività delle Camere	721
5. I poteri del Governo dimissionario	726
6. Procedure di presentazione del nuovo Governo alle Camere	727
7. Rinvio del Governo dimissionario alle Camere	728

CAPITOLO II
ALCUNE ATTIVITÀ NON LEGISLATIVE DELLE COMMISSIONI

1. Premessa	731
2. Indagini conoscitive	732
3. Indagini conoscitive e sistema costituzionale	733
4. La c.d. sede politica	736
5. Parlamento, Governo e P.A.	739
6. Parlamento ed autorità amministrative indipendenti	742
7. Esame delle relazioni della Corte dei Conti e richiesta di elementi informativi	744
8. Relazioni periodiche al Parlamento	747
9. Esame dei decreti registrati con riserva	750
10. Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici	751
11. Il parere parlamentare su atti del Governo	758
12. Limiti alla divulgabilità dei dati	759

CAPITOLO III
INTERROGAZIONE E INTERPELLANZA PARLAMENTARE

1. Definizione dell'interrogazione	761
2. Il giudizio di ammissibilità da parte dei Presidenti delle Camere	763
3. I limiti al potere di interrogazione	765
4. Le interrogazioni c.d. « pesanti »	768
5. La procedura parlamentare	769
6. Le interrogazioni a risposta immediata ("Question Time")	773
7. Definizione dell'interpellanza	777
8. Interpellanze urgenti	777
9. Il giudizio di ammissibilità da parte dei Presidenti delle Camere	778
10. La procedura parlamentare	778
11. I poteri di accesso diretto spettanti ai parlamentari	780

CAPITOLO IV
MOZIONE

1. Inquadramento dell'istituto	785
2. La mozione nei Regolamenti parlamentari del 1971: aspetti sostanziali	786

3. Mozioni, risoluzioni e ordini del giorno	787
4. Procedura parlamentare	789
5. Controllo sulla attuazione delle mozioni	793
6. Mozione di fiducia e di sfiducia	793
7. Mozione di sfiducia individuale ai ministri	797

CAPITOLO V RISOLUZIONE PARLAMENTARE

1. La risoluzione nei lavori preparatori dei Regolamenti parlamentari del 1971	803
2. La risoluzione nel Regolamento del Senato	804
3. La risoluzione nel Regolamento della Camera	806
4. Conclusioni	809

CAPITOLO VI L'INCHIESTA PARLAMENTARE

1. Premessa	811
2. La recente esperienza	816
3. Poteri	819
4. Organizzazione dei lavori e segreto funzionale	834
5. Dimissioni di commissari per motivi di « incompatibilità » e revocche	839
6. Questioni particolari	841
7. Regolamenti di organizzazione e di funzionamento	845
8. Esiti delle inchieste	846

Parte VI IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

CAPITOLO UNICO IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

1. Natura dell'organo	851
2. Elezione del Presidente della Repubblica	856
3. Giuramento del Presidente della Repubblica	862
4. Elezione dei componenti il CSM, dei giudici costituzionali e dei giudici aggregati	862
5. Sul computo delle schede bianche nel procedimento di elezione dei membri di organi collegiali	864
6. Il Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa (struttura e funzionamento): i reati presidenziali	865
7. La messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica davanti al Parlamento in seduta comune	870
8. Tutela penale del Parlamento in seduta comune	871
<i>Nota bibliografica</i>	873
<i>Indice analitico</i>	893