

Renato IBRIDO

COMPENDIO di
**DIRITTO
PARLAMENTARE**

**II Edizione
2024**


Neldiritto
Editore

PREMESSA

Il volume si inserisce nella collana **I Compendi d'Autore**, ideata e strutturata appositamente per tutti coloro che si apprestano alla preparazione degli **esami orali** e delle **prove dei principali concorsi pubblici**.

L'opera è frutto di una felice combinazione tra gli aspetti caratteristici, da un lato, della **tradizionale trattazione manualistica**, di cui conserva la struttura e l'essenziale impostazione nozionistica, e, dall'altro, della più moderna **trattazione "per compendio"**, di cui fa proprie la capacità di sintesi e la schematicità nell'analisi degli istituti giuridici con particolare riguardo agli aspetti pratici ed alle conseguenze concrete.

Al contempo, si è avuta cura nell'evitare sia l'eccessivo appesantimento teorico e dogmatico della manualistica classica, sia l'estrema sintesi dei vecchi modelli di compendio, spesso "nemica" di un'agevole e chiara comprensione delle questioni trattate e quasi sempre causa di lacune nella preparazione.

Ne è derivato un **modello di "terza generazione" di testi per la preparazione alle prove d'esame**, in cui l'imperativo è possedere **tutte le conoscenze necessarie e sufficienti** per raggiungere brillantemente l'obiettivo finale.

A tal fine, le direttrici lungo cui si è sviluppata la collana sono state **chiarezza nella forma e completezza nella sostanza**.

Nelle **Edizioni 2024** la Collana è arricchita dall'inserimento di box di **Analogie e differenze**, utilissimi nella preparazione perché volti a mettere in evidenza gli elementi comuni e di distinzione tra Istituti affini. La **tecnica** utilizzata nei box rende di agevolissima **fruizione, comprensione e memorizzazione** aspetti talvolta non semplici e, tuttavia, essenziali delle discipline trattate.

Assai più di altri rami dell'ordinamento giuridico, il diritto parlamentare è caratterizzato da una strutturale **sfasatura fra il dato normativo e la prassi**. Per questa ragione, il Compendio non si limita ad una mera esegesi delle disposizioni regolamentari, metodo che potrebbe offrire una visione del diritto parlamentare decisamente incompleta (nel migliore dei casi) o del tutto distorta (nel peggiore dei casi). Al contrario, il volume si propone di inquadrare le regole di diritto parlamentare nella dimensione della loro effettività, specialmente in considerazione della ricca **casistica di precedenti** elaborata dai Presidenti di Assemblea e dalle Giunte per il Regolamento, oltretutto, ovviamente, dei principi individuati dalla giurisprudenza.

Come dimostra poi l'esperienza dei più recenti concorsi di accesso alle carriere nelle amministrazioni parlamentari, lo studio del diritto parlamentare richiede una particolare capacità di cogliere i **"filii rossi"** della materia ed i problemi di carattere trasversale. Accanto, dunque, ad una tradizionale **analisi di carattere "lineare"** degli istituti del diritto parlamentare, il volume cerca di valorizzare i **collegamenti e le connessioni reciproche fra gli argomenti**. Da qui un uso sistematico dei rinvii interni fra i diversi capitoli e paragrafi. Da qui, soprattutto, un supplemento di approfondimento rispetto a quelle tematiche che intersecano le varie parti della materia, come ad esempio l'ostruzionismo, il controllo parlamentare, la qualità della legislazione, il "Governo in

Parlamento”, il ruolo delle Camere nei processi di *governance* economica ed i loro rapporti con la società civile. Del resto, ognuno di questi temi “interstiziali” potrebbe costituire (o ha già costituito) la traccia di una prova scritta di concorso nonché uno degli oggetti della prova orale.

Infine, il Compendio cerca di dare conto delle **trasformazioni più recenti** che hanno investito il Parlamento italiano: l’impatto della tecnologia sulle procedure parlamentari; le peculiari modalità di organizzazione delle Camere durante l’emergenza pandemica; il coinvolgimento degli organi parlamentari nell’attuazione del PNRR; la riduzione del numero dei parlamentari (legge cost. n. 1 del 2020), la quale ha trovato un seguito nella riforma del Regolamento del Senato adottata il 27 luglio 2022 e nella riforma del Regolamento della Camera approvata il 30 novembre 2022. Da ultimo, si è dato conto della disposizione transitoria introdotta nel Regolamento del Senato il 1° febbraio 2023 nonché della giurisprudenza costituzionale dello stesso anno.

Un particolare ringraziamento va ai colleghi con i quali ho avuto modo di discutere le tesi di fondo del Compendio e che mi hanno consentito di evitare molti errori. Ringrazio poi gli studenti del corso di Diritto elettorale e parlamentare della Scuola Cesare Alfieri dell’Università degli studi di Firenze, delle cui suggestioni, critiche ed inquietudini ho cercato di fare tesoro nella preparazione di questo volume.

Naturalmente, di ogni mancanza rimango l’unico responsabile.

Firenze, gennaio 2024

Renato Ibrido

SOMMARIO

Introduzione Il Parlamento ed il suo diritto

| | | |
|------|--|-----------|
| 1. | Il Parlamento: natura e caratteristiche. | 3 |
| 2. | Il Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano. | 6 |
| 2.1. | Posizione istituzionale delle Camere. | 6 |
| 2.2. | Attività e funzioni parlamentari. | 6 |
| 2.3. | Le forme dell'autonomia parlamentare. | 9 |
| 3. | Il diritto parlamentare. | 13 |
| 3.1. | Le ragioni del diritto parlamentare. | 13 |
| 3.2. | Profili storici del diritto parlamentare autonomo. | 14 |
| 3.3. | L'evoluzione storica dei Regolamenti parlamentari in età repubblicana. | 15 |
| 3.4. | La doppia "anima" del diritto parlamentare. | 17 |
| | Scheda di sintesi | 18 |
| | Questionario | 19 |

Capitolo I Le fonti del diritto parlamentare

| | | |
|------|---|-----------|
| 1. | Concetti preliminari. | 20 |
| 2. | La Costituzione. | 21 |
| 3. | Riserva di regolamento parlamentare e riserve di legge in materia parlamentare. | 22 |
| 4. | I Regolamenti delle Camere. | 26 |
| 4.1. | Natura dei Regolamenti parlamentari. | 26 |
| 4.2. | Regolamenti parlamentari e Corte Costituzionale. | 27 |
| 4.3. | Il procedimento di formazione e revisione dei Regolamenti parlamentari. | 30 |
| 5. | I Regolamenti minori. | 31 |
| 6. | Le fonti non scritte del diritto parlamentare. | 33 |
| 7. | Il diritto parlamentare informale. | 36 |
| 8. | La legge ordinaria. | 37 |
| 9. | Le fonti sovranazionali. | 39 |
| | Scheda di sintesi | 39 |
| | Questionario | 40 |

Capitolo II L'organizzazione delle Camere

| | | |
|----|------------|----|
| 1. | Le Camere. | 42 |
|----|------------|----|

| | | |
|---------|---|-----------|
| 1.1. | La composizione dei due rami del Parlamento. | 42 |
| 1.1.1. | Il numero dei componenti delle Camere. | 42 |
| 1.1.2. | Il sistema di elezione delle Camere. | 43 |
| 1.1.3. | Elettorato attivo e passivo. | 43 |
| 1.2. | La legislatura: durata, insediamento, <i>prorogatio</i> . | 45 |
| 1.2.1. | La durata della legislatura. | 45 |
| 1.2.2. | La <i>prorogatio</i> . | 45 |
| 1.2.3. | L'insediamento delle Camere. | 46 |
| 2. | Il Parlamento in seduta comune e gli organi bicamerali minori. | 47 |
| 3. | L'Assemblea. | 48 |
| 4. | I Presidenti di Assemblea. | 49 |
| 5. | Il Presidente provvisorio, i Vice Presidenti, i Presidenti di Commissione. | 52 |
| 6. | Gli organi collegiali di direzione delle Camere. | 54 |
| 7. | Le Commissioni. | 55 |
| 8. | Le Giunte e gli altri collegi minori. | 58 |
| 9. | I Gruppi parlamentari. | 62 |
| 10. | Il parlamentare. | 66 |
| 10.1. | Il parlamentare come membro dell'Assemblea e come rappresentante politico. | 66 |
| 10.2. | Lo <i>status</i> del parlamentare. | 67 |
| 10.2.1. | Prerogative e attribuzioni costituzionalmente garantite del parlamentare. | 67 |
| 10.2.2. | L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari. | 68 |
| 10.2.3. | L'inviolabilità. | 70 |
| 10.2.4. | L'indennità parlamentare e le garanzie economico-lavorative connesse al libero svolgimento del mandato. | 71 |
| 10.2.5. | Le prerogative "minori". | 72 |
| 10.2.6. | Doveri e obblighi dei parlamentari. | 72 |
| 11. | Gli apparati amministrativi: le burocrazie parlamentari. | 72 |
| | Scheda di sintesi | 74 |
| | Questionario | 75 |

Capitolo III Il processo di decisione parlamentare

| | | |
|----|---|----|
| 1. | I procedimenti parlamentari: polifunzionalità e caratteristiche generali. | 76 |
| 2. | La pubblicità dei lavori parlamentari. | 77 |
| 3. | Il principio del buon andamento dei lavori parlamentari. | 80 |
| 4. | Tecniche procedurali di garanzia del principio di rappresentatività. | 81 |

| | | |
|--------|---|------------|
| 4.1. | La verifica dei poteri. | 81 |
| 4.2. | Il numero legale. | 82 |
| 5. | Le manifestazioni procedurali del principio maggioritario: la votazione parlamentare e le sue regole. | 84 |
| 5.1. | Quorum funzionale, criteri di calcolo della maggioranza e modalità di computo delle astensioni. | 84 |
| 5.2. | Le modalità di votazione. | 86 |
| 5.3. | L'ordine delle votazioni. | 88 |
| 5.3.1. | Criteri generali. | 88 |
| 5.3.2. | Modifica dell'ordine delle votazioni. | 89 |
| 5.3.3. | La c.d. tecnica del "super-canguro": l'emendamento premisivo <i>omnibus</i> . | 91 |
| 6. | La programmazione dei lavori. | 91 |
| 7. | Lo svolgimento delle sedute: convocazione e discussione. | 96 |
| 8. | Ostruzionismo parlamentare e fenomeno oppositorio. | 99 |
| 9. | Il "Governo in Parlamento". | 100 |
| 10. | Parlamento e società civile. | 101 |
| | Scheda di sintesi | 103 |
| | Questionario | 104 |

Capitolo IV

Il procedimento legislativo

| | | |
|------|---|------------|
| 1. | Procedimento legislativo e funzione legislativa. | 105 |
| 2. | L'iniziativa legislativa e la fase endogovernativa del procedimento legislativo. | 107 |
| 3. | La fase costitutiva del procedimento legislativo. | 110 |
| 3.1. | La fase di esame in Commissione in sede referente ed il sistema dei pareri. | 110 |
| 3.2. | La fase di esame in Assemblea. | 114 |
| 4. | La fase integrativa dell'efficacia e l'esame delle leggi oggetto di rinvio presidenziale. | 116 |
| 5. | "Riti speciali" del procedimento legislativo. | 117 |
| 6. | I procedimenti in sede deliberante e redigente. | 120 |
| 7. | Procedimenti legislativi "duali" e attività legislativa del Governo. | 122 |
| 8. | La fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale. | 126 |
| 9. | Procedure parlamentari e qualità della legislazione. | 127 |
| 10. | Il seguito delle sentenze della Corte costituzionale. | 129 |
| | Scheda di sintesi | 129 |
| | Questionario | 131 |

Capitolo V
Indirizzo, informazione e controllo parlamentare

| | | |
|------|---|------------|
| 1. | Indirizzo, informazione e controllo parlamentare: definizioni preliminari. | 132 |
| 2. | I procedimenti fiduciari. | 134 |
| 2.1. | La mozione di fiducia iniziale. | 135 |
| 2.2. | La mozione di sfiducia. | 136 |
| 2.3. | La mozione di sfiducia individuale. | 137 |
| 2.4. | La questione di fiducia. | 138 |
| 3. | Atti di indirizzo: mozioni, risoluzioni e ordini del giorno di istruzione al Governo. | 139 |
| 4. | Procedure conoscitive ed ispettive. | 141 |
| 4.1. | Atti di sindacato ispettivo: interrogazioni e interpellanze. | 141 |
| 4.2. | L'inchiesta parlamentare. | 143 |
| 4.3. | Le audizioni. | 145 |
| 4.4. | Le indagini conoscitive. | 145 |
| 4.5. | Comunicazioni del Governo ed informative urgenti. | 145 |
| 4.6. | Ulteriori canali informativi delle Camere. | 146 |
| 5. | I pareri parlamentari sulle nomine negli enti pubblici. | 146 |
| | Scheda di sintesi | 147 |
| | Questionario | 148 |

Capitolo VI
Parlamento e governance economica

| | | |
|----|---|------------|
| 1. | Concetti preliminari. | 149 |
| 2. | La procedura legislativa speciale di approvazione della legge di bilancio nel quadro del ciclo di bilancio. | 150 |
| 3. | La procedura di formazione delle leggi di spesa. | 154 |
| 4. | L'autorizzazione parlamentare all'indebitamento. | 155 |
| 5. | Il rendiconto e la legge di assestamento. | 156 |
| 6. | Il Parlamento nell'ambito dell'attuazione del PNRR. | 157 |
| | Scheda di sintesi | 158 |
| | Questionario | 159 |

Capitolo VII
La funzione di coordinamento ed i raccordi interistituzionali

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Il Parlamento "federatore". | 160 |
| 2. | Parlamento e Unione Europea. | 161 |
| 2.1. | La c.d. parlamentarizzazione dell'Unione Europea. | 161 |
| 2.2. | I poteri europei dei Parlamenti nazionali. | 162 |
| 2.3. | Le procedure di <i>Early Warning System</i> e di Dialogo politico. | 163 |

| | | |
|------|--|------------|
| 2.4. | La legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione del diritto UE: la fase ascendente. | 165 |
| 2.5. | L'iter di formazione della legge europea e della legge di delegazione europea. | 166 |
| 2.6. | Le sedi di cooperazione interparlamentare. | 167 |
| 3. | Le attività di rilievo internazionale delle Camere. | 169 |
| 3.1. | L'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. | 169 |
| 3.2. | La c.d. "diplomazia parlamentare". | 169 |
| 4. | Parlamento e Regioni. | 170 |
| 5. | Parlamento e autorità indipendenti. | 172 |
| | Scheda di sintesi | 174 |
| | Questionario | 175 |
| | Indice Analitico | 177 |