

**Renato IBRIDO**  
*Professore presso l'Università di Firenze*

COMPENDIO di  
**DIRITTO**  
**PARLAMENTARE**

**III Edizione**  
**2025**

  
**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 universitari** 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**.

Anche nell' **Edizione 2025** 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 di Diritto Parlamentare** 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, oltreché, 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 **"fili 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 l'uso sistematico dei rinvii interni fra i diversi capitoli e paragrafi e, 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", l'attività consultiva, il ruolo delle Camere nei processi di *governance*

economica ed i loro rapporti con la società civile. Del resto, ciascuno di questi temi "interstiziali" potrebbe costituire (o ha già costituito) la traccia di una prova scritta di concorso nonché oggetto della prova orale.

Il Compendio cerca, infine, 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** nonché nella gestione delle crisi internazionali, anche alla luce delle implicazioni costituzionali del conflitto russo-ucraino; 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. In particolare, il Capitolo VI è stato aggiornato alla luce della riforma del **Patto di stabilità e crescita** entrata in vigore il 30 aprile 2024 (regolamento (UE) 1263/2024; regolamento (UE) 1264/2024; direttiva (UE) 2024/1265). Da ultimo, si è dato conto della **giurisprudenza costituzionale del 2024** (ad esempio in materia di autodichia e regionalismo differenziato) nonché della novella regolamentare approvata alla Camera il **16 ottobre 2024** ed entrata in vigore il **1° gennaio 2025**.

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 2025

Renato Ibrido

## SOMMARIO

### DIRITTO PARLAMENTARE

#### INTRODUZIONE

#### IL PARLAMENTO ED IL SUO DIRITTO

1.	Il Parlamento: natura e caratteristiche. ....	19
2.	Il Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano.....	22
2.1.	Posizione istituzionale delle Camere. ....	22
2.2.	Attività e funzioni parlamentari. ....	22
2.3.	Le forme dell'autonomia parlamentare.....	25
3.	Il diritto parlamentare. ....	29
3.1.	Le ragioni del diritto parlamentare.....	29
3.2.	Profili storici del diritto parlamentare autonomo. ....	30
3.3.	L'evoluzione storica dei Regolamenti parlamentari in età repubblicana. ....	31
3.4.	La doppia "anima" del diritto parlamentare. ....	33
	SCHEDA DI SINTESI .....	34
	QUESTIONARIO .....	35

#### CAPITOLO I

#### LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

1.	Concetti preliminari. ....	36
2.	La Costituzione. ....	37
3.	Riserva di regolamento parlamentare e riserve di legge in materia parlamentare.....	38
4.	I Regolamenti delle Camere. ....	42
4.1.	Natura dei Regolamenti parlamentari. ....	42
4.2.	Regolamenti parlamentari e Corte Costituzionale.....	43
4.3.	Il procedimento di formazione e revisione dei Regolamenti parlamentari.....	45
4.4.	Le differenze fra i Regolamenti di Camera e Senato. ....	47
5.	I Regolamenti minori. ....	48
6.	Le fonti non scritte del diritto parlamentare. ....	50
7.	Il diritto parlamentare informale. ....	53
8.	La legge ordinaria. ....	54
9.	Le fonti sovranazionali. ....	56
	SCHEDA DI SINTESI .....	56
	QUESTIONARIO .....	57

**CAPITOLO II**  
**L'ORGANIZZAZIONE DELLE CAMERE**

<b>1.</b>	Le Camere.....	<b>59</b>
<b>1.1.</b>	La composizione dei due rami del Parlamento.....	<b>59</b>
<b>1.1.1.</b>	Il numero dei componenti delle Camere.....	<b>59</b>
<b>1.1.2.</b>	Il sistema di elezione delle Camere.....	<b>60</b>
<b>1.1.3.</b>	Elettorato attivo e passivo.....	<b>61</b>
<b>1.2.</b>	La legislatura: durata, insediamento, <i>prorogatio</i> .....	<b>62</b>
<b>1.2.1.</b>	La durata della legislatura.....	<b>62</b>
<b>1.2.2.</b>	La <i>prorogatio</i> .....	<b>62</b>
<b>1.2.3.</b>	L'insediamento delle Camere.....	<b>63</b>
<b>2.</b>	Il Parlamento in seduta comune e gli organi bicamerali minori.....	<b>64</b>
<b>3.</b>	L'Assemblea.....	<b>65</b>
<b>4.</b>	I Presidenti di Assemblea.....	<b>66</b>
<b>5.</b>	Il Presidente provvisorio, i Vice Presidenti, i Presidenti di Commissione.....	<b>69</b>
<b>6.</b>	Gli organi collegiali di direzione delle Camere.....	<b>71</b>
<b>7.</b>	Le Commissioni.....	<b>72</b>
<b>8.</b>	Le Giunte e gli altri collegi minori.....	<b>76</b>
<b>9.</b>	I Gruppi parlamentari.....	<b>79</b>
<b>10.</b>	Il parlamentare.....	<b>83</b>
<b>10.1.</b>	Il parlamentare come membro dell'Assemblea e come rappresentante politico.....	<b>83</b>
<b>10.2.</b>	Lo status del parlamentare.....	<b>84</b>
<b>10.2.1.</b>	Prerogative e attribuzioni costituzionalmente garantite del parlamentare.....	<b>84</b>
<b>10.2.2.</b>	L'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari.....	<b>86</b>
<b>10.2.3.</b>	L'invulnerabilità.....	<b>87</b>
<b>10.2.4.</b>	L'indennità parlamentare e le garanzie economico-lavorative connesse al libero svolgimento del mandato.....	<b>88</b>
<b>10.2.5.</b>	Le prerogative "minori".....	<b>89</b>
<b>10.2.6.</b>	Doveri e obblighi dei parlamentari.....	<b>89</b>
<b>11.</b>	Gli apparati amministrativi: le burocrazie parlamentari.....	<b>89</b>
	<b>SCHEDA DI SINTESI</b> .....	<b>91</b>
	<b>QUESTIONARIO</b> .....	<b>92</b>

**CAPITOLO III**  
**IL PROCESSO DI DECISIONE PARLAMENTARE**

<b>1.</b>	I procedimenti parlamentari: polifunzionalità e caratteristiche generali.....	<b>93</b>
<b>2.</b>	La pubblicità dei lavori parlamentari.....	<b>95</b>
<b>3.</b>	Il principio del buon andamento dei lavori parlamentari.....	<b>97</b>

4.	Tecniche procedurali di garanzia del principio di rappresentatività.....	98
4.1.	La verifica dei poteri.....	98
4.2.	Il numero legale.....	100
5.	Le manifestazioni procedurali del principio maggioritario: la votazione parlamentare e le sue regole.....	102
5.1.	<i>Quorum</i> funzionale, criteri di calcolo della maggioranza e modalità di computo delle astensioni.....	102
5.2.	Le modalità di votazione.....	104
5.3.	L'ordine delle votazioni.....	106
5.3.1.	Criteri generali.....	106
5.3.2.	Modifica dell'ordine delle votazioni.....	107
5.3.3.	La c.d. tecnica del "super-canguro": l'emendamento premissivo <i>omnibus</i> .....	108
6.	La programmazione dei lavori.....	109
7.	Lo svolgimento delle sedute: convocazione e discussione.....	114
8.	Ostruzionismo parlamentare e fenomeno oppositorio.....	117
9.	Il "Governo in Parlamento".....	118
10.	Parlamento e società civile.....	119
SCHEDA DI SINTESI .....		121
QUESTIONARIO .....		122

#### CAPITOLO IV IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

1.	Procedimento legislativo e funzione legislativa.....	123
2.	L'iniziativa legislativa e la fase endogovernativa del procedimento legislativo.....	126
3.	La fase costitutiva del procedimento legislativo.....	129
3.1.	La fase di esame in Commissione in sede referente ed il sistema dei pareri.....	129
3.2.	La fase di esame in Assemblea.....	133
4.	La fase integrativa dell'efficacia e l'esame delle leggi oggetto di rinvio presidenziale.....	137
5.	"Riti speciali" del procedimento legislativo.....	138
6.	I procedimenti in sede deliberante e redigente.....	141
7.	Procedimenti legislativi "dual" e attività legislativa del Governo.....	143
8.	La fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale.....	146
9.	Procedure parlamentari e qualità della legislazione.....	148
10.	Il seguito delle sentenze della Corte costituzionale.....	150
SCHEDA DI SINTESI .....		150
QUESTIONARIO .....		151

**CAPITOLO V**  
**INDIRIZZO, INFORMAZIONE E CONTROLLO PARLAMENTARE**

1.	Indirizzo, informazione e controllo parlamentare: definizioni preliminari. ....	153
2.	I procedimenti fiduciari. ....	155
2.1.	La mozione di fiducia iniziale. ....	156
2.2.	La mozione di sfiducia. ....	157
2.3.	La mozione di sfiducia individuale. ....	158
2.4.	La questione di fiducia. ....	159
3.	Atti di indirizzo: mozioni, risoluzioni e ordini del giorno di istruzione al Governo. ....	161
4.	Procedure conoscitive ed ispettive. ....	163
4.1.	Atti di sindacato ispettivo: interrogazioni e interpellanze. ....	163
4.2.	L'inchiesta parlamentare. ....	165
4.3.	Le audizioni. ....	167
4.4.	Le indagini conoscitive. ....	167
4.5.	Comunicazioni del Governo ed informative urgenti. ....	168
4.6.	Ulteriori canali informativi delle Camere. ....	168
5.	Il Parlamento "consulente": i pareri parlamentari. ....	169
	SCHEDA DI SINTESI. ....	171
	QUESTIONARIO. ....	171

**CAPITOLO VI**  
**PARLAMENTO E GOVERNANCE ECONOMICA**

1.	Concetti preliminari. ....	172
2.	La procedura legislativa speciale di approvazione della legge di bilancio nel quadro del ciclo di bilancio. ....	173
3.	La procedura di formazione delle leggi di spesa. ....	178
4.	L'autorizzazione parlamentare all'indebitamento. ....	179
5.	Il rendiconto e la legge di assestamento. ....	180
6.	Il Parlamento nell'ambito dell'attuazione del PNRR. ....	181
	SCHEDA DI SINTESI. ....	182
	QUESTIONARIO. ....	182

**CAPITOLO VII**  
**LA FUNZIONE DI COORDINAMENTO ED I RACCORDI INTERISTITUZIONALI**

1.	Il Parlamento "federatore". ....	183
2.	Parlamento e Unione Europea. ....	184
2.1.	La c.d. parlamentarizzazione dell'Unione Europea. ....	184
2.2.	I poteri europei dei Parlamenti nazionali. ....	185
2.3.	Le procedure di <i>Early Warning System</i> e di Dialogo politico. ....	186

2.4.	La legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione del diritto UE: la fase ascendente. ....	188
2.5.	L'iter di formazione della legge europea e della legge di delegazione europea. ....	189
2.6.	Le sedi di cooperazione interparlamentare. ....	190
3.	Le attività di rilievo internazionale delle Camere. ....	192
3.1.	L'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. ....	192
3.2.	La c.d. "diplomazia parlamentare". ....	192
3.3.	Le procedure di coinvolgimento del Parlamento nel quadro della gestione delle crisi internazionali. ....	193
4.	Parlamento e Regioni. ....	194
5.	Parlamento e autorità indipendenti. ....	196
	SCHEDA DI SINTESI .....	198
	QUESTIONARIO .....	199
	INDICE ANALITICO .....	200