

Concorso

CAMERA
dei **DEPUTATI**
100

**Assistenti
parlamentari**
(cod. C14)

MANUALE e QUIZ

per la **prova selettiva, scritta e orale**

NLD
CONCORSI

Capitolo 1

Il Parlamento ed il suo diritto

SOMMARIO:

1. Il Parlamento: natura e caratteristiche. – 2. Il Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano. – 2.1. Posizione istituzionale delle Camere. – 2.2. Attività e funzioni parlamentari. – 2.3. Le forme dell'autonomia parlamentare. – 3. Il diritto parlamentare. – 3.1. Le ragioni del diritto parlamentare. – 3.2. Profili storici del diritto parlamentare autonomo. – 3.3. L'evoluzione storica dei Regolamenti parlamentari in età repubblicana. – 3.4. La doppia "anima" del diritto parlamentare.

1. Il Parlamento: natura e caratteristiche.

I Parlamenti appartengono alla più ampia famiglia dei **collegi deliberanti**, organi collegiali chiamati a discutere e decidere sulle questioni sottoposte al loro esame.

Il collegio deliberante si definisce **perfetto** allorché – come nel caso della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – l'organo sia titolare del potere di discutere e non solo di deliberare. È invece considerato un **collegio imperfetto** il Parlamento in seduta comune (*contra* MORTATI), Assemblea che opera come collegio elettorale e organo di accusa (*infra cap. 3, § 2*).

Il funzionamento dei collegi deliberanti è governato da alcuni principi comuni – tendenzialmente uguali nel tempo e nello spazio – i quali esprimono il fondamento razionale e le esigenze di coerenza logica del loro processo decisionale.

ESEMPIO

Basti pensare, per esempio, al principio in base al quale ogni seduta di un collegio deliberante deve essere diretta da un organo di presidenza (*presiding officer*) chiamato a coordinarne i lavori e a risolvere, almeno in prima battuta, eventuali problemi procedurali. Come si vedrà, nel caso del Parlamento italiano, questa funzione è svolta dai Presidenti di Assemblea (*infra cap. 3, § 4*).

Inteso il concetto di collegio deliberante in questo significato estremamente generale, esso finisce per estendersi a organi pubblici e privati della più svariata natura (persino, potenzialmente, ad una assemblea di condominio).

Appare dunque necessario cercare di identificare alcuni tratti di specificità dei Parlamenti rispetto ad altri organi collegiali deliberanti.

A) Organo a struttura complessa

In primo luogo, il Parlamento è un **organo a struttura complessa**, ossia un organo a sua volta costituito da altri organi: l'Assemblea, le Commissioni, i Presidenti di Assemblea, *etc.* Il Parlamento – quale "organo di organi" – presenta una struttura ancor più policentrica e sofisticata nei sistemi bicamerali come quello italiano, dove esso si compone di due rami ed include una serie di collegi comuni (*infra cap. 3, § 1*). L'articolazione organizzativa del Parlamento raggiunge dunque livelli di complessità difficilmente riscontrabili in altri collegi. Non a caso, con riferimento all'ordinamento italiano, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto ad alcuni degli organi interni delle Camere la veste di «poteri a sé stanti», titolari di «distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite», e come tali idonei a essere parti nei conflitti fra poteri (ord. n. 17 del 2019).

B) Istituzione politica permanente di natura legislativa

In secondo luogo, il Parlamento è una **istituzione**, ossia una organizzazione stabile e distinta rispetto agli individui che temporaneamente ne fanno parte. Da qui due conseguenze di estremo rilievo.

Innanzitutto, malgrado il periodico mutamento dei suoi componenti, il Parlamento mantiene intatta nel corso del tempo la propria identità istituzionale: l'organo non si confonde con i suoi membri.

Inoltre, il Parlamento è un organo permanente. A differenza di collegi intermittenti convocati *ad hoc* per discutere di determinate questioni (come, ad esempio, gli Stati generali dell'*Ancien Régime*), le Assemblee parlamentari rimangono sottoposte ad un fondamentale **principio di continuità**: esse sono infatti «organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare» (sent. n. 1 del 2014 Corte cost.).

Il Parlamento è altresì **istituzione politica**, chiamato alla individuazione e cura di interessi della collettività. Come affermò Burke nel famoso discorso agli elettori di Bristol (1774), il Parlamento «non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi, interessi che ciascuno deve tutelare come agente o avvocato». Esso invece è l'assemblea deliberante con un solo interesse: «quello dell'intero, dove non dovrebbero essere di guida interessi e pregiudizi locali, ma il bene generale». Peraltro, mentre la modalità privilegiata di azione di una istituzione politica come il Governo è innanzitutto quella del "*provvedere*" – ossia dell'adottare atti specifici, individuali e concreti – i Parlamenti hanno natura di **Assemblee legislative**. E dunque sono, per definizione, istituzioni chiamate a "*prevedere*", ossia a disporre attraverso norme tendenzialmente generali e astratte.

C) Assemblee rappresentative

In terzo luogo, i Parlamenti sono **Assemblee rappresentative**, prime e più qualificate sedi di rappresentanza della sovranità popolare. Nei moderni processi di decisione pubblica, le modalità di esercizio diretto della sovranità popolare (ad esempio il referendum) costituiscono l'eccezione, non già la regola. Non a caso, l'art. 1, c. 2 Cost. – dopo aver affermato che «la sovranità appartiene al popolo» – precisa che quest'ultimo «la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Principale "*forma*" di esercizio della sovranità popolare è dunque la **democrazia rappresentativa**, la quale richiede l'intervento e l'intermediazione di rappresentanti politici eletti dai cittadini nel quadro dei principali processi decisionali pubblici.

Il tradizionale fondamento giustificativo della democrazia rappresentativa è stato rintracciato nell'impossibilità pratica di consultare tutti i cittadini. Un argomento che le straordinarie opportunità offerte negli ultimi decenni dalle tecnologie delle comunicazioni a distanza potrebbero portare a mettere in discussione. In realtà, al netto di qualsiasi considerazione sulla disfunzionalità di forme integrali di "democrazia elettronica", il primato della democrazia rappresentativa poggia su ragioni ancor più profonde. Esse vanno rintracciate, fra l'altro, nei formidabili vantaggi che la democrazia rappresentativa offre attraverso la possibilità di graduare le intensità delle preferenze nonché nelle maggiori alternative di decisione rispetto a modelli deliberativi imperniati sulla logica binaria del "sì" o "no" (LUPÒ). Al contrario, sistemi di decisione di tipo "tutto o niente" (in primo luogo il referendum) tendono a disincentivare "ripensamenti", negoziati e accordi rispetto ad eventuali soluzioni intermedie, sebbene proprio queste ultime potrebbero conseguire un più ampio livello di condivisione.

Oggi, peraltro, la democrazia rappresentativa non si esaurisce nella tradizionale dimensione dei Parlamenti nazionali, ma tende ad articolarsi su più livelli di governo, come del resto emerge dall'art. 10, § 1 TUE, ai sensi del quale il funzionamento dell'Unione europea «si fonda sulla democrazia rappresentativa». Il **Parlamento europeo** – istituzione legislativa sovranazionale chiamata fra l'altro ad interfacciarsi con i Parlamenti degli stati membri nel quadro di una articolata rete di sedi di cooperazione interparlamentare (*infra cap. 8, § 2*) – costituisce uno dei canali fondamentali di un sistema di democrazia rappresentativa sempre più integrato e

osmotico.

Anche le Assemblee sub-statali – a maggior ragione se dotate di poteri legislativi come nel caso dei **Consigli regionali** – concorrono con il Parlamento nazionale ad organizzare le forme rappresentative di esercizio della sovranità popolare. Peraltro, in occasione di un conflitto di attribuzione promosso contro la Regione Liguria, la Corte costituzionale – con una discussa decisione – ha escluso la possibilità per i Consigli regionali di appropriarsi della denominazione “Parlamento”, la quale rimane così riservata alle Camere del Parlamento nazionale (sent. n. 106 del 2002).

2. Il Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano.

► 2.1. Posizione istituzionale delle Camere.

L'assetto organizzativo dei poteri nell'ambito del quale è inserito il Parlamento italiano presenta alcune caratteristiche fondamentali.

In primo luogo, la Costituzione repubblicana ha optato per una **forma di governo parlamentare**: un modello organizzativo nel quale la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento si svolge nelle specifiche modalità del rapporto fiduciario (*infra cap. 6, § 2*).

In secondo luogo, il Costituente ha disegnato un **bicameralismo paritario** e simmetrico: la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica esercitano le medesime funzioni con parità di poteri, in primo luogo nell'ambito dei procedimenti fiduciari e legislativi. Sotto tale aspetto, il bicameralismo paritario italiano si distingue dai sistemi monocamerale, ossia formati da un unico ramo del Parlamento (ad esempio Grecia e Portogallo). Tale modello si distacca tuttavia anche dai bicameralismi differenziati e asimmetrici, nei quali o è assicurata la prevalenza di una delle due Assemblee in caso di disaccordo (Regno Unito, Germania, Francia, Spagna, *etc.*) o nelle quali risultano diversificate alcune funzioni (ad esempio gli Stati Uniti).

In terzo luogo, la Costituzione ha dedicato al Parlamento il Titolo I della Parte II, quest'ultima relativa all'«ordinamento della Repubblica». Dall'argomento topografico della «precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo» degli organi dell'apparato statale (Presidente della Repubblica, Governo, *etc.*), la giurisprudenza costituzionale ha ricavato una conseguenza di grande rilievo sul piano sistematico: il Costituente ha inteso collocare «il Parlamento *al centro del sistema*, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento» italiano (sent. n. 154 del 1985 Corte cost.).

► 2.2. Attività e funzioni parlamentari.

È nell'ambito di questo “*sistema*” che competono dunque al Parlamento una serie di attività e funzioni sulle quali occorre brevemente soffermarsi.

A) L'attività di indirizzo politico

L'**attività di indirizzo politico** consiste nella determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale nonché nella scelta degli strumenti per conseguirli (MANZELLA).

Negli ordinamenti costituzionali di democrazia pluralista, l'indirizzo politico è frutto di un processo di specificazione che parte dal corpo elettorale e che progressivamente finisce per coinvolgere una pluralità di attori istituzionali, fra i quali, ovviamente, anche il Parlamento. Le Camere partecipano alla formazione dell'indirizzo politico, fra l'altro, attraverso alcuni atti tipici di indirizzo: mozioni, risoluzioni, ordini del giorno di istruzione al Governo. Un momento cruciale nella specificazione dell'indirizzo politico è poi rappresentato dalle procedure con le quali le Camere accordano, confermano o revocano la fiducia al Governo.

Analizzeremo l'attività e le procedure di indirizzo nel cap. 6.

B) La funzione legislativa

Nel quadro della **funzione legislativa** – come sopra accennato (*supra* § 1) – il Parlamento concorre alla cura di interessi collettivi mediante la produzione di leggi, ossia norme tendenzialmente generali e astratte collocate al livello primario del sistema delle fonti. L'insieme delle attività procedurali nel quale si articola il processo di formazione di queste norme prende il nome di **procedimento legislativo** e sarà oggetto di esame nel corso del cap. 5.

«La funzione legislativa» – stabilisce l'art. 70 Cost. – «è esercitata collettivamente dalle due Camere». Ne consegue che gli atti governativi aventi forza di legge – e in particolare il decreto legislativo (art. 76 Cost.) ed il decreto-legge (art. 77 Cost.) – costituiscono (*rectius*, dovrebbe costituire) l'eccezione, non già la regola.

Peraltro, nel corso del tempo, la funzione legislativa è stata oggetto di profonde trasformazioni, le quali hanno portato ad evocare l'idea della **“crisi della legge”** (*infra* cap. 5, § 1). Più in generale, anche in Italia – al pari di altri ordinamenti democratici – si è registrato un sensibile arretramento della effettiva capacità dei Parlamenti di incidere sui processi di produzione legislativa (nonché su quelli di indirizzo politico). Tende, fra l'altro, ad emergere l'immagine di un **Parlamento “meta-legislatore”** (FILIPPETTA). Un organo, in altre parole, il quale – anziché regolare con legge la vita economica e sociale – provvede a “smistare” l'attività decisionale e di produzione normativa verso altri “luoghi”: il Governo, l'Unione europea, le Regioni, le autorità indipendenti (*infra* cap. 8, § 1).

Inoltre, malgrado alcuni limiti affermati dalla giurisprudenza costituzionale, il ricorso alla **decretazione d'urgenza** da parte del Governo si è di fatto trasformato da strumento eccezionale a componente strutturale della modalità di produzione legislativa in Italia (*infra* cap. 5, § 7).

Il rischio che il Parlamento venga relegato ad un ruolo sostanzialmente ratificatorio è ancor più accentuato in relazione al fenomeno che è stato definito **“monocameralismo di fatto”** (o “alternato”). Esso consiste in un uso strategico dei congegni procedurali di accelerazione dei lavori parlamentari al fine di neutralizzare la possibilità di navette fra le due Camere. In particolare, attraverso la posizione della questione di fiducia sul testo approvato in prima lettura, il ramo del Parlamento che interviene per secondo nel procedimento legislativo è di fatto costretto ad approvare o rigettare in blocco il provvedimento, senza poterlo modificare. Si tratta di una prassi utilizzata in particolare nell'ambito della conversione dei decreti-legge e della legge di bilancio.

Al fine di riequilibrare il processo di slittamento delle Assemblee parlamentari verso posizioni sempre più laterali è stata auspicata una valorizzazione di altre due importanti funzioni parlamentari: il controllo e il coordinamento (MANZELLA).

C) La funzione di controllo parlamentare

Con la **funzione di controllo parlamentare**, il Parlamento verifica l'attività di un soggetto politico, facendone valere la responsabilità, istituzionale o diffusa; prende le iniziative, anche indirette, per riequilibrare gli interessi pubblici eventualmente turbati (MANZELLA).

Tale funzione – non menzionata espressamente dalla Costituzione ma solo richiamata dalla l. cost. 1/2012 in relazione allo specifico ambito della finanza pubblica – è chiaramente presupposta dal testo costituzionale, ed in primo luogo dal combinato disposto degli artt. 1, 82 e 94 Cost.

Destinatario principale (sebbene ormai non più esclusivo) del controllo parlamentare è il Governo, verso il quale il Parlamento dispone, fra l'altro, di una ampia gamma di mezzi ispettivi (come, ad esempio, le interrogazioni e le interpellanze). In caso di esito negativo del controllo, il Parlamento – almeno in astratto – potrebbe decidere di attivare il più potente dei suoi strumenti sanzionatori: la revoca della fiducia.

La funzione di controllo sarà esaminata più nel dettaglio nel cap. 6.

D) La funzione di coordinamento

Non meno strategica è la **funzione di coordinamento** o “federatrice” (MANZELLA) con la quale le Camere concorrono a garantire un adeguato raccordo procedurale e politico fra una pluralità di centri istituzionali autonomi e specialmente fra le Assemblee rappresentative dei diversi livelli di governo.

Si pensi, ad esempio, al collegamento con le autonomie sub-statali assicurato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali (*infra* cap. 8, § 4). Oppure si pensi alla partecipazione delle Camere ad un articolato sistema di sedi di cooperazione interparlamentare in ambito UE nonché all'esercizio dei poteri europei attribuiti ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona (*infra* cap. 8, § 2.2 e 2.3).

Si avrà modo di tornare sulle procedure ed istituti che consentono al Parlamento di relazionarsi con altri centri di potere nell'ambito del cap. 8.

E) La funzione di garanzia costituzionale

Un'ulteriore funzione è quella di **garanzia costituzionale**, attraverso la quale il Parlamento concorre a