

**Renato Ibrido**

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

**I Edizione**  
**2023**

  
**Neldiritto**  
**Editore**

## INTRODUZIONE

# 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. Come si vedrà 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. 2, § 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. 2, §. 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. 2, § 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).

**► LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA**

---

ORGANI PARLAMENTARI E LEGITTIMAZIONE AL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI.

*Una soggettività al conflitto di attribuzione fra poteri è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, fra l'altro, alle Commissioni parlamentari d'inchiesta (sent. nn. 231/1975 e 26/2008); alla Commissione per*

*l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi (ord nn. 171/1997 e 61/2008); al singolo parlamentare (ord. n. 17/2019). Ciascuna Camera è inoltre legittimata a promuovere il conflitto per le attribuzioni che essa esercita separatamente. Per il momento non è stata invece ancora riconosciuta la legittimazione dei gruppi e delle minoranze parlamentari.*

### **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 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” (LUPO). 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. 7, § 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