

Floriana LISENA

MANUALE di DIRITTO COSTITUZIONALE

Analisi di Principi generali, Istituti
e Problematiche dottrinali e giurisprudenziali

Aggiornato a:

- l. cost. 7 novembre 2022, n. 2, sull'insularità
- l. 31 agosto 2022, n. 130, sulla riforma della giustizia tributaria
- l. 17 giugno 2022, n. 71, sull'ordinamento giudiziario (riforma Cartabia)
- **Ultimissima giurisprudenza**

IX edizione

2023

 **Neldiritto
Editore**

CAPITOLO I | IL PARLAMENTO

SEZIONE I

LA STRUTTURA E L'ORGANIZZAZIONE DEL PARLAMENTO

SOMMARIO:

1. La struttura del Parlamento: il bicameralismo. - **2.** Il Parlamento in seduta comune. - **3.** Le fonti del diritto parlamentare: i regolamenti parlamentari. - **4.** L'organizzazione interna delle Camere. Presidente e Ufficio di presidenza. - **4.1.** I gruppi parlamentari. - **4.2.** Le commissioni parlamentari. - **4.2.1.** Le commissioni d'inchiesta (art. 82 Cost.). - **4.3.** Le giunte. - **5.** Le prerogative delle Camere. - **6.** Il funzionamento delle Camere e lo svolgimento dei lavori. - **7.** La durata delle Camere: la legislatura, la *prorogatio* e la proroga. - **8.** Lo *status* di parlamentare. Le garanzie previste dall'art. 68 Cost. - **8.1.** Ineleggibilità e incompatibilità. - **8.2.** La verifica delle elezioni (cd. verifica dei poteri).

"FOCUS" GIURISPRUDENZIALE

I. I regolamenti parlamentari non sono sindacabili dalla Corte costituzionale (Corte cost. n. 120/2014).

II. Può essere sollevato il conflitto tra poteri se una Camera viola il regolamento parlamentare? (Corte cost. n. 149/2016; n. 181/2018; n. 186/2021).

III. La cd. legge Severino non è incostituzionale (Corte cost. n. 236/2015; n. 35/2021; n. 56/2022).

1. | La struttura del Parlamento: il bicameralismo.

Il potere legislativo è attribuito in Italia al **Parlamento** che, a norma dell'art. 55, co. 1, Cost., si compone della **Camera dei deputati** e del **Senato della Repubblica**.

A) Funzioni delle due Camere

La Costituzione, prevedendo due Camere legislative, ha dunque adottato il **sistema bicamerale**, che rinviene le sue origini nella distinzione, tipica delle prime forme di parlamentarismo, tra una Camera *alta*, formata da membri per diritto di nascita, di regola nominati a vita dal re, e una Camera *bassa*, elettiva e rappresentativa del ceto borghese. In particolare, le nostre due Camere svolgono le **identiche funzioni**, realizzando in tal modo una forma di **bicameralismo perfetto**. Tale forma di bicameralismo va distinta dal **bicameralismo imperfetto o limitato**, nel quale le due Camere non sono in posizione di parità funzionale e la volontà legislativa di una delle due Camere può prevalere su quella dell'altra (restando riservate a quest'ultima, di regola, funzioni di controllo sospensivo).

Nel nostro ordinamento, dunque, vi è una fondamentale **parità funzionale fra le due Camere** che si accompagna alla omogenea derivazione rappresentativa popolare.

In esito a ciò:

- la **funzione legislativa** è imputata ad entrambe le Camere, che la esercitano collettivamente (art. 70 Cost.), il che implica che le leggi vanno approvate da entrambe le Camere in identico testo;
- la **relazione fiduciaria** è nelle mani sia della Camera che del Senato: ai sensi dell'art. 94 Cost., il Governo deve avere la fiducia delle due Camere e ciascuna di esse la

accorda o la revoca secondo determinate modalità e con le medesime conseguenze giuridiche;

- identiche appaiono, per senatori e deputati, le **prerogative** che ne caratterizzano lo *status*.

Tale parità funzionale, per cui la volontà di una Camera non può prevalere su quella dell'altra, potrebbe comportare una situazione di stallo o addirittura di disfunzione dell'organo, qualora le volontà delle due Camere risultino **in contrasto** tra loro; nelle situazioni più gravi potrebbe essere necessario l'intervento del **Presidente della Repubblica**, cui è attribuita la facoltà dall'art. 88 Cost. di **sciogliere le Camere o anche una sola di esse**.

B) Differenze tra le due Camere

Giova tuttavia rilevare alcune **differenze tra le due Camere**:

a) è richiesta una **età diversa per l'elettorato passivo**: alla Camera per essere candidato a deputato occorrono *25 anni* (art. 56, co. 3, Cost.); al Senato per essere candidato a senatore occorrono *40 anni* (art. 58, co. 2, Cost.).

In passato era richiesta un'età diversa anche per l'elettorato attivo: difatti, per eleggere un deputato alla Camera bastava aver compiuto 18 anni, mentre per eleggere un senatore al Senato occorreva aver compiuto 25 anni. Tuttavia tale differenza è stata eliminata dalla **legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1**, che, intervenendo sull'art. 58, co. 1, Cost., **abbassa da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato della Repubblica**;

–
–

b) diverso è il **numero dei membri**: il 5 novembre 2020 è entrata in vigore la **l. cost. n. 1/2020** che, modificando gli artt. 56 e 57 Cost., dispone una **riduzione del numero dei parlamentari**, passando dagli attuali 945 a 600: il **numero dei deputati passa da 630 a 400** (compresi i deputati eletti nella circoscrizione Estero, che sono ridotti da 12 a 8); il **numero dei senatori elettivi, invece, è ridotto da 315 a 200** (compresi i senatori eletti nella circoscrizione Estero, che passano da 6 a 4);

c) la Camera dei deputati è interamente elettiva mentre nel Senato vi è una limitata **componente non elettiva** costituita dai **senatori di diritto** (gli ex Presidenti della Repubblica ex art. 59, co. 1, Cost.) e dai **5 senatori a vita**, nominati dal Capo dello Stato fra i cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (art. 59, co. 2, Cost.);

L'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 59, CO. 2, COST.

Per vero l'**interpretazione dell'art. 59, co. 2, Cost.**, secondo cui "il *Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*", è apparsa problematica posto che da essa si ricavano due norme tra loro incompatibili: la prima per cui il limite di 5 senatori a vita è il limite massimo di nomine a disposizione di ciascun Presidente (indipendentemente dal numero complessivo di senatori a vita già presenti in Senato); la seconda per cui il limite di 5 senatori a vita è il limite massimo di senatori a vita che possono essere presenti complessivamente in Senato. La questione è emersa concretamente quando il Presidente Pertini decise di nominare

5 senatori a vita, nonostante in Senato fossero già presenti 2 senatori a vita nominati dai suoi predecessori. Per vero, alcuni sostenevano che, intendendo il soggetto “Presidente della Repubblica” di cui all’art. 59, co. 2, Cost. come “persona”, fosse nella facoltà di ogni Presidente nominarne 5; altri, invece, sostenevano che “Presidente della Repubblica” andava inteso come “carica”, per cui se in Senato erano già stati nominati 2 senatori a vita il nuovo Presidente poteva nominarne soltanto 3 e non 5. La dottrina maggioritaria ritiene che criteri di tipo sistematico, come quello della rappresentatività elettiva delle Camere e della prevalenza del numero dei senatori elettivi, farebbero propendere per un’interpretazione restrittiva della facoltà di nomina dei senatori a vita.

La citata **l. cost. n. 1/2020** ha modificato l’art. 59 Cost., aggiungendo la disposizione “*Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque*”. In tal modo, il legislatore ha chiarito che **il numero di 5 senatori a vita nominati per alti meriti dal Presidente della Repubblica è il numero massimo** riferito alla permanenza in carica di tale novero di senatori. La modifica è finalizzata a sciogliere proprio il nodo interpretativo postosi per i senatori a vita riguardo al tenore dell’art. 59 Cost., cioè se il numero di 5 senatori di nomina presidenziale sia un “numero chiuso” (quindi non possano esservi nel complesso più di 5 senatori di nomina presidenziale) ovvero se ciascun Presidente della Repubblica possa nominarne 5.

d) sono parzialmente diversi, come si è esaminato *supra*, i **sistemi elettorali** per l’elezione delle due Camere;

L’ELEZIONE DEL SENATO A BASE REGIONALE

La disposizione di cui all’art. 57, co. 1, Cost. prevede che il **Senato “è eletto a base regionale”**. Ciò però non prefigura una seconda Camera rappresentativa delle Regioni – come accade nella maggior parte degli Stati federali – ma attribuisce alla Regione soltanto il ruolo di mera circoscrizione elettorale, all’interno della quale deve svolgersi l’elezione dei senatori (MARTINES). Invero, nelle intenzioni dei Costituenti prevalse l’idea che il Senato avrebbe dovuto incarnare il ruolo di **“Camera di riflessione o di raffreddamento”** (PALADIN), destinata a garantire una maggiore ponderazione ed anche una migliore tecnica nell’esercizio della funzione legislativa;

e) infine, va segnalata una **differenza tra i ruoli dei Presidenti delle due Camere:**

- il *Presidente del Senato* è la seconda carica dello Stato, dopo il Presidente della Repubblica, di cui esercita le funzioni in supplenza: invero, il Presidente del Senato è l’organo chiamato sostituire il Capo dello Stato in ogni caso in cui egli non possa adempiere alle sue funzioni (art. 86, co. 1, Cost.);
- mentre è il *Presidente della Camera* che indice le elezioni del nuovo Presidente della Repubblica (art. 85, co. 2, e 86, co. 2, Cost.) e ad esso spetta la presidenza del Parlamento in seduta comune (art. 63, co. 2, Cost.).

Altri tratti distintivi, relativi alla organizzazione interna e al modo di esercizio delle funzioni, sono poi contenuti nei **regolamenti parlamentari**. Invero, differenze sul piano funzionale fra i due rami del Parlamento possono discendere solo dall’autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta a ciascuna Camera (art. 64 Cost.).

Con la l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2 è stato eliminato un ulteriore elemento di distinzione, parificando a 5 anni la **durata in carica** delle due Camere (precedentemente, infatti, la durata in carica era fissata in 5 anni per la Camera e in 6 anni per il Senato ex art. 60 Cost.).

2. | Il Parlamento in seduta comune.

Dal Parlamento come organo complesso (composto da due Camere) va distinto il **Parlamento in seduta comune dei membri delle due Camere**, che è un **organo a sé stante** (MARTINES) e, più specificamente, un organo **collegiale**, i cui componenti sono, appunto, **i deputati e i senatori**, integrati, qualora si debba procedere alla elezione del Presidente della Repubblica, dai delegati delle Regioni. Si tratta di un organo **permanente** del quale entrano a far parte i parlamentari in quanto tali (senza necessità di una specifica nomina od elezione) e non semplicemente di un'occasionale modalità di riunione delle Camere (CARNEVALE). Tale organo non esercita funzioni legislative bensì **funzioni di diversa natura, tassativamente indicate nella Costituzione**. Difatti, l'art. 55, co. 2, Cost. stabilisce che il Parlamento si *“riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione”*. Si tratta, quindi, di un organo **a competenza specializzata ed esclusiva**, tassativamente fissata dalla Costituzione stessa.

I casi in cui il Parlamento si riunisce in seduta comune sono i seguenti:

- a) **elezione del Presidente della Repubblica** (art. 83);
- b) **giuramento del Presidente della Repubblica** (art. 91);
- c) **messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica** (art. 90);
- d) **elezione di 1/3 dei componenti il Consiglio superiore della magistratura** (art. 104);
- e) **elezione di 5 giudici costituzionali** e compilazione ogni nove anni di un elenco di persone fra le quali sono sorteggiati, in caso di necessità, i 6 giudici aggregati alla Corte costituzionale per i giudizi in materia penale (art. 135 Cost.).

Parte della dottrina distingue le indicate funzioni in: **elettorali, di accertamento e accusatorie** (CARNEVALE).

NATURA DEL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

Particolarmente dibattuta in dottrina è la natura di **collegio perfetto o imperfetto**, ossia se esso abbia o meno il potere di determinare il proprio ordine del giorno e sia o meno in grado di discutere la materia oggetto della sua convocazione. Al riguardo, occorrerebbe distinguere a seconda delle funzioni esercitate: nell'esercizio delle funzioni elettorali sarebbe imperfetto, in quanto non avrebbe la possibilità di promuovere discussioni o deliberazioni di altra natura; nell'esercizio delle funzioni accusatorie, invece, sarebbe perfetto, in quanto non è escluso che in fase istruttoria o deliberativa siano necessari altri adempimenti non espressamente previsti ma connessi alle attribuzioni principali.

A norma dell'art. 63, co. 2, Cost., quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, **il Presidente e l'Ufficio di presidenza** sono quelli della **Camera dei deputati**. Invero, al Presidente della Camera dei deputati spetta il potere di convocazione del Parlamento in seduta comune, che si riunisce nella sede della Camera a Palazzo Montecitorio.

La questione relativa alla **normativa applicabile** viene risolta dai regolamenti di Camera e Senato attraverso il **rinvio al regolamento della Camera dei deputati** (art. 35 Reg. Cam. e 65 Reg. Sen.). In particolare, secondo quanto dispone l'art. 35, co. 2, Reg. Cam., le norme contenute in quest'ultimo sono applicate normalmente nelle riunioni del Parlamento in seduta comune; ma l'art. 65 Reg. Sen. specifica che è sempre fatta salva la facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse: ipotesi che, però, non risulta a tutt'oggi mai verificatasi e che, secondo taluno, desterebbe qualche dubbio di costituzionalità per il fatto

che la potestà regolamentare è dall'art. 64 attribuita esclusivamente a ciascuna Camera (CARNEVALE).

Infine, anche le sedute del Parlamento in seduta comune sono **pubbliche**, salvo quanto previsto dall'art. 64, co. 2, Cost., secondo cui *“ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta”*.

3. | Le fonti del diritto parlamentare: i regolamenti parlamentari.

Le norme relative alla organizzazione interna e allo svolgimento delle funzioni delle Camere sono contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari.

Secondo quanto dispone l'art. 64, co. 1, Cost., *“Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti”*.

Dalla previsione dell'art. 64 si ricava:

- che la “materia” regolamentare è coperta da una **riserva di competenza** in favore della fonte di autonomia normativa riconosciuta alle Camere;
- che essa deve essere adottata con una **maggioranza qualificata** che assicuri al regolamento un consenso sufficientemente vasto.

A) Contenuto

I regolamenti parlamentari possono definirsi come un complesso di disposizioni che ciascuna Camera vota nell'esercizio del suo **potere di auto-normazione** onde disciplinare la procedura per lo svolgimento dei suoi lavori, la sua organizzazione ed i suoi rapporti con gli altri organi. In particolare, i regolamenti adottati dalla Camera e dal Senato contengono:

- 1) una prima parte dedicata alla **organizzazione** e al **funzionamento** delle Camere, nella quale particolare rilievo assumono le norme relative al **procedimento di formazione delle leggi**, in quanto direttamente esecutive della Costituzione;
- 2) una seconda parte dedicata alle **procedure di indirizzo, di controllo e di informazione** che riguardano, prevalentemente, i rapporti Camere-Governo (si pensi alle mozioni di fiducia e di sfiducia, agli istituti dell'interrogazione e dell'interpellanza, ecc.).

B) Collocazione tra le fonti del diritto

Essi sono, dunque, **fonti del diritto** anche se problematica è la loro collocazione nella scala gerarchica delle fonti. Si tratta, infatti, di **fonti separate a competenza costituzionalmente riservata a ciascuna Camera**; di modo che la legge ordinaria non potrebbe disciplinare la materia dell'organizzazione interna e dello svolgimento delle funzioni camerali, a ciò ostando il principio di indipendenza delle Camere derivante dal disposto dell'art. 64, co. 1, Cost.

Quanto alla loro efficacia, essi non possono ritenersi subordinati alla legge, giacché nel campo loro riservato si pongono come **fonte esclusiva**, di primo grado, **subordinata soltanto alle norme costituzionali**.

C) I regolamenti parlamentari nel giudizio di costituzionalità

I regolamenti parlamentari **non sono soggetti al sindacato di legittimità costituzionale** (secondo *Corte cost., sent. n. 154/1985*). E ciò sia per una ragione di ordine formale (essi,

infatti, non sono menzionati nell'art. 134 Cost. che enumera gli atti soggetti al sindacato della Corte), sia per una ragione sostanziale, connessa al principio di separazione dei poteri, posto che alle Camere spetta nel nostro ordinamento una indipendenza guarentigata (MARTINES) nei confronti di qualsiasi altro potere, tale da precludere ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex art. 64, co. 1, Cost.* (si parla, al riguardo, anche di **principio dell'insindacabilità degli interna corporis acta**, secondo cui deve ritenersi esclusa qualsiasi forma di controllo esterno al Parlamento sugli atti e i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni delle Camere).

◆ I. GIURISPRUDENZA:

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI NON SONO SINDACABILI DALLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale ha ribadito tali principi nella *sent. 9 maggio 2014, n. 120*, in cui si afferma in sintesi che:

- a) i regolamenti parlamentari **non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost.** – vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» – che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte;
- b) il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come **fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria** e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire;
- c) tuttavia, non sono fonti puramente interne, ma **fonti dell'ordinamento generale della Repubblica**, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza;
- d) la ragione dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari risiede nella **garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere.**

Infine, la Corte costituzionale, nella *sent. n. 9/1959*, ha **escluso anche la parametricità dei regolamenti nel controllo sui vizi formali della legge**; in altri termini ha negato la propria competenza a sindacare la violazione dei regolamenti parlamentari avvenuta eventualmente nel corso del procedimento legislativo, adducendo un triplice ordine di ragioni:

- a) la competenza della Corte è limitata al controllo dell'osservanza delle norme costituzionali;
- b) le disposizioni regolamentari, anche se risultano nella sostanza attuative ed integrative del disposto costituzionale, non possono comunque ritenersi formalmente di rango costituzionale;
- c) l'indipendenza delle Camere si estende anche all'apprezzamento in ordine all'interpretazione di una disposizione del proprio regolamento e, pertanto, l'osservanza di quest'ultimo è rimessa allo stesso organo che lo ha adottato.

Pertanto, la Camera è libera anche di **derogare alle proprie norme regolamentari**, a condizione che vi sia unanimità nella decisione, qualora cioè non vi sia opposizione da parte di alcuno (secondo la regola che nella prassi parlamentare viene detta *nemine opponente*).

In definitiva, alla luce della giurisprudenza costituzionale suindicata i regolamenti parlamentari **non possono costituire né oggetto né parametro** dei giudizi di costituzionalità.