

PARTE TERZA

L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CAPITOLO I

IL PARLAMENTO

SEZIONE I

LA STRUTTURA E L'ORGANIZZAZIONE DEL PARLAMENTO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La struttura del Parlamento: il bicameralismo. – 3. Il Parlamento in seduta comune. – 4. Le fonti del diritto parlamentare: i regolamenti parlamentari. – 5. L'organizzazione interna delle Camere. – 6. Le prerogative e il funzionamento delle Camere. – 7. La durata delle Camere: la legislatura, la proroga e la *prorogatio*. – 8. Lo *status* di parlamentare. – 9. Ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari.

1. PREMESSA.

Il Parlamento italiano, composto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, svolge principalmente tre funzioni:

- **legislativa** = ai sensi dell'art. 70 Cost. "*la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*";
- **di controllo politico** = nei confronti del Governo, che deve godere costantemente della **fiducia** del Parlamento;
- **giurisdizionale** = nelle ipotesi di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per alto tradimento o attentato alla Costituzione ex art. 90 Cost.

Il Parlamento italiano è un organo:

- **complesso** = poiché formato da Camera e Senato, due rami in piena parità

giuridica;

- **rappresentativo** = poiché rappresenta il corpo elettorale;
- **elettivo** = poiché i suoi componenti vengono eletti a suffragio universale diretto;
- **costituzionale** = perché, in qualità di titolare della funzione legislativa, partecipa all'esercizio della sovranità.

2. LA STRUTTURA DEL PARLAMENTO: IL BICAMERALISMO.

Il **Parlamento**, a norma dell'art. 55 Cost., si compone della **Camera dei deputati** e del **Senato della Repubblica**. La nostra Costituzione ha adottato un modello fondato sul **bicameralismo perfetto**, nel quale, a differenza dei sistemi improntati al **bicameralismo imperfetto o limitato**, le due Camere sono in posizione di parità funzionale.

Bicameralismo perfetto significa principalmente tre cose:

- 1) la **funzione legislativa** è esercitata collettivamente da entrambe le Camere (art. 70 Cost.);
- 2) la **relazione fiduciaria** è nelle mani di entrambe le Camere le quali, ai sensi dell'art. 94 Cost., debbono conferire congiuntamente la fiducia al Governo, potendola tuttavia revocare ciascuna per proprio conto, con le medesime conseguenze giuridiche (dimissioni del Presidente del Consiglio);
- 3) le **prerogative** connesse allo *status* di parlamentare sono identiche per senatori e deputati.

Ciò non toglie, tuttavia, che esistano alcune **differenze** tra i due rami del Parlamento:

- 1) **età richiesta per l'acquisto del diritto di elettorato attivo e passivo**: mentre per la **Camera dei deputati** si richiede la maggiore età per rivestire la qualifica di elettore (elettorato attivo) e di venticinque anni per essere eletti (elettorato passivo); per il **Senato** sono necessari, rispettivamente, il compimento del venticinquesimo e del quarantesimo anno di età;
- 2) **numero dei membri**: la Camera dei deputati è composta da **630** membri; il Senato da **315**, più i senatori di diritto e quelli a vita;
- 3) **composizione**: 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 da cinque

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.).

Quanto al **numero di parlamentari**, bisogna dare atto dell’approvazione in via definitiva anche alla Camera della proposta di legge costituzionale recante “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, la quale ha previsto una drastica riduzione del numero dei parlamentari, che passano dagli attuali 630 a **400 deputati** (i deputati eletti all’estero passano da 12 ad 8) e dagli attuali 315 a **200 senatori** (i 6 senatori eletti all’estero diventano 4). La riforma interviene poi anche in punto di **senatori a vita**, stabilendo che “*il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque*” (nuovo art. 59, co. 2 Cost.).

Premesso che tali novità entreranno in ogni caso in vigore dalla prossima legislatura, essendo necessario un adeguamento della legislazione elettorale pur a sistema elettorale invariato, occorre sottolineare che il testo della legge costituzionale è stato approvato nella seconda votazione al Senato a maggioranza assoluta inferiore ai due terzi dei componenti, sicché, entro tre mesi dalla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (in data 12 ottobre 2019), un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque Consigli regionali possono domandare che si proceda al referendum popolare. Pertanto, qualora dovesse procedersi a referendum costituzionale ex art. 138 Cost. e qualora esso dovesse avere esito negativo, la riforma non entrerà in vigore.

Gli obiettivi perseguiti attraverso tali modifiche costituzionali sono essenzialmente due: da un lato favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere, dall’altro ridurre i costi della politica.

TI RICORDI CHE...

Il processo di **revisione costituzionale**, espressamente disciplinato dall’art. **138 Cost.**, è un procedimento **aggravato** rispetto a quello legislativo ordinario. Esso richiede una **duplice deliberazione** ad opera delle Camere, ad **intervallo non inferiore a tre mesi**, e la maggioranza **assoluta** nella seconda votazione. Le leggi di revisione sono, inoltre, sottoposte a **referendum**, quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano richiesta un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque Consigli regionali. Non si fa luogo a referendum, se la legge è stata approvata in seconda votazione da ciascuna Camera con la

maggioranza qualificata dei 2/3 dei suoi componenti.

3. IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE.

Dal Parlamento come organo complesso (composto dalle due Camere) deve essere tenuto distinto il **Parlamento in seduta comune dei membri delle due Camere**, organo a sé stante, collegiale e permanente, il quale non esercita la funzione legislativa, ma **funzioni di diversa natura, tassativamente indicate nella Costituzione** (art. 55, co. 2, Cost.):

- 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 cittadini aventi i requisiti di eleggibilità a senatore, fra i quali sono sorteggiati, in caso di necessità, i 16 giudici aggregati alla Corte costituzionale per i giudizi in materia penale che riguardano il Presidente della Repubblica (art. 135 Cost.).

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il **potere di convocazione** spetta al Presidente della Camera dei deputati; il **Presidente, l'Ufficio di Presidenza, il regolamento applicabile** e la **sede** della seduta comune sono quelli della Camera. 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”*.

4. LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE: I REGOLAMENTI PARLAMENTARI.

Le norme relative all'organizzazione interna delle Camere e allo svolgimento delle loro funzioni sono contenute nella **Costituzione** e nei **regolamenti parlamentari**. Questi ultimi sono adottati dalla Camera e dal Senato a maggioranza assoluta dei propri componenti (art. 64, comma 1, Cost.) nell'esercizio del **potere di auto-normazione** attribuito dalla Costituzione e contengono:

- 1) una prima parte dedicata all'**organizzazione** e al **funzionamento** delle

Camere, nella quale assumono particolare rilievo le norme relative al **procedimento di formazione delle leggi**;

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.).

TI RICORDI CHE...

I regolamenti parlamentari sono **fonti del diritto**; più nello specifico, si tratta di **fonti separate a competenza costituzionalmente riservata a ciascuna Camera**. Quanto alla loro **collocazione nella scala gerarchica delle fonti**, 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**. Peraltro, alla luce della giurisprudenza costituzionale, i regolamenti parlamentari **non possono costituire né oggetto né parametro** dei giudizi di legittimità costituzionale.

5. L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE CAMERE.

A) *L'Ufficio di Presidenza ed il Presidente.*

L'**Ufficio di Presidenza**, che al Senato prende il nome di **Consiglio di presidenza**, è l'organo cui spetta, insieme al Presidente, la conduzione amministrativa del Parlamento. È composto da:

- **4 vicepresidenti**, con potere di sostituzione del Presidente in caso di assenza o impedimento;
- **8 segretari**, cui spetta, fra l'altro, di sovrintendere alla redazione dei processi verbali delle sedute e di coadiuvare il Presidente nelle operazioni di voto;
- **3 questori**, cui compete la cura del buon andamento dell'amministrazione delle Camere e il mantenimento dell'ordine nella sede di ciascuna Camera, oltreché la funzione di sovrintendere alle spese e redigere il progetto di bilancio ed il conto consuntivo.

Il **Presidente** è **organo super partes** che rappresenta la Camera, rivestendo una