

CAPITOLO II

IL PARLAMENTO

SEZIONE I

LA STRUTTURA E L'ORGANIZZAZIONE DELLE CAMERE

SOMMARIO: 1. Il bicameralismo. – 2. L'organizzazione interna delle Camere: Presidente e Ufficio di presidenza. – 3. I gruppi parlamentari. – 4. Il divieto di mandato imperativo. – 5. Le commissioni e le giunte. – 6. Il regime di autonomia delle Camere: le altre forme. – 7. Lo "status" di membro del Parlamento. – 8. Il Parlamento in seduta comune.

1. IL BICAMERALISMO.

Il **Parlamento** rappresenta, secondo una celebre definizione, "il porticato tra lo Stato e la società civile, vale a dire l'organo dell'intermediazione politica tra le istituzioni e il popolo" (HEGEL).

Il **Parlamento repubblicano** si compone di due Camere, la **Camera dei deputati** e il **Senato della Repubblica** (art. 55 Cost.), le quali sono poste su un piano di totale parità giuridica, tale da rendere il Parlamento italiano un *unicum* nel panorama degli ordinamenti costituzionali (MODUGNO, CARETTI-DE SIERVO).

La scelta di configurare il Senato alla stessa stregua della Camera rappresenta il risultato di un "**compromesso unificante**", raggiunto in Costituente nel contesto di un delicato momento di confronto fra i fautori (PINELLI):

- a) di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali (repubblicani);
- b) di un Senato rappresentativo delle categorie professionali (cattolici);
- c) di un bicameralismo di impianto tradizionale (liberali);
- d) di un monocameralismo di ascendenze rousseauiane (socialisti e comunisti).

In virtù delle richiamate posizioni, le **ragioni prudenziali** che hanno condotto i Costituenti ad adottare una struttura bicamerale indifferenziata, sono riconducibili:

- a) alla diffidenza verso un tipo di rappresentanza di secondo o di terzo grado;
- b) al timore verso formule istituzionali troppo simili al regime precedente (si pensi alla Camera dei fasci e delle corporazioni);

- c) all'impraticabilità di un riferimento diretto al modello dualista di tradizione statutaria, attesa la nuova forma di governo fondata sul binomio Parlamento-Governo;
- d) ai timori per l'instaurazione di una sorta di assolutismo parlamentare.

Alle predette ragioni si sono affiancate **valutazioni di opportunità politica**, legate all'incertezza dell'esito delle elezioni politiche della primavera del 1948, agli sviluppi delle vicende politiche italiane e quindi agli equilibri che si sarebbero stabiliti tra i diversi partiti politici.

Alla luce di tutto ciò, si è optato per un sistema in cui le future forze di opposizione avrebbero avuto la possibilità di esercitare il proprio ruolo in due Camere eguali (CARNEVALE) e dove il Senato avrebbe dovuto incarnare il ruolo di "Camera di riflessione o di raffreddamento" (PALADIN).

Si parla di "**bicameralismo perfetto o paritario**", in quanto entrambe le Camere:

- sono elette a suffragio universale e diretto (omogenea legittimazione rappresentativa popolare),
- svolgono le medesime funzioni e gli atti parlamentari sono il frutto del necessario accordo delle due Camere, come si evince dall'art. 70 Cost., secondo cui "*la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*";
- hanno la stessa durata (5 anni). La differente durata in carica delle due Camere, originariamente prevista dal Costituente (5 anni per la Camera, 6 per il Senato), è venuta meno a seguito all'approvazione della legge Cost. 2/1963. Occorre rilevare però, che la precedente versione dell'art. 60 Cost. è rimasta sempre priva di effetti, in quanto il Presidente della Repubblica, all'approssimarsi della scadenza della Camera, ha provveduto contestualmente allo scioglimento tecnico e anticipato del Senato, parificandone la durata.

Sussistono tuttavia delle **differenze** a livello costituzionale che attengono al piano strutturale-rappresentativo (composizione). Tali differenze riguardano:

- il **numero dei membri** delle due Camere (630 deputati e 315 senatori);
- la presenza di una limitata **componente non elettiva del Senato**, costituita dai senatori a vita di diritto, ossia gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59, primo comma, Cost.), e dai senatori a vita di nomina presidenziale (art. 59, secondo comma, Cost.);
- il **diverso elettorato attivo**, dal momento che sono elettori dei componenti della Camera tutti coloro che hanno raggiunto la maggiore età (diciotto anni), mentre sono elettori dei componenti del Senato coloro che hanno superato i venticinque anni di età;
- il **diverso elettorato passivo**, in quanto possono essere eletti deputati

tutti coloro che hanno compiuto venticinque anni, mentre possono essere eletti senatori solo gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età.

La pur comprensibile scelta dei Costituenti per il citato modello ha posto però nel tempo dei problemi di funzionalità interna e di rendimento generale del sistema bicamerale. Non è un caso se le più recenti proposte di riforma si sono mosse nel solco della differenziazione del tipo di rappresentanza e conseguentemente del tipo di poteri da affidare all'una e all'altra Camera.

TI RICORDI CHE...

Una delle conseguenze del bicameralismo paritario è che un disegno di legge necessita per la sua approvazione di essere licenziato nello stesso testo da **entrambe le Camere**, con la conseguente necessità di più passaggi nell'ipotesi in cui un testo sia emendato (cd. **navette**); proprio per evitare eccessive lungaggini l'esame dell'altra Camera in caso di emendamenti è limitato alla sola parte della proposta di legge emendata.

LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA

La riduzione del numero dei parlamentari

In data 8 ottobre 2019 la Camera dei Deputati ha approvato in seconda lettura la legge costituzionale sul c.d. taglio dei parlamentari. Il provvedimento punta a ridurre il numero dei deputati a 400 dagli attuali 630 e dei senatori a 200 dagli attuali 315: in tutto si tratta di 345 seggi eliminati di netto. Questo taglio decorrerà dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della riforma. Trattandosi di una proposta di legge di modifica della Costituzione, l'esame ha previsto quattro letture parlamentari (una doppia lettura conforme di Camera e Senato). Si terrà il 29 marzo 2020 il referendum confermativo della legge costituzionale.

2. L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE CAMERE: PRESIDENTE E UFFICIO DI PRESIDENZA.

L'art. 63, primo comma, Cost., stabilisce che *“ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza”*. Ebbene, tra i primi adempimenti cui le due Camere sono chiamate a svolgere, al momento del loro insediamento, vi è quello di eleggere tra i propri membri il Presidente e i componenti dell'Ufficio di presidenza.

A) Il Presidente

L'**elezione del Presidente** avviene a **scrutinio segreto** e per la sua elezione sono richieste particolari maggioranze:

- a) per la Camera, al primo scrutinio è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti, al secondo scrutinio è richiesta la maggioranza dei due terzi dei voti mentre dal terzo scrutinio in poi è richiesta la maggioranza assoluta dei voti;
- b) per il Senato, al primo e secondo scrutinio è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti, al terzo scrutinio è richiesta la maggioranza assoluta dei voti mentre dal quarto scrutinio si procede al ballottaggio tra i due senatori più votati.

La previsione di *quorum* tendenzialmente inferiori per l'elezione del Presidente del Senato rispetto a quelli richiesti per l'elezione del Presidente della Camera dei deputati sembrerebbe trovare giustificazione nella necessità di assicurare nel modo più celere la copertura della Presidenza della Camera più alta (come testimonia il turno di ballottaggio), se si considera l'attribuzione al Presidente del Senato delle funzioni di supplente del Presidente della Repubblica.

Ad ogni modo, gli elevati *quorum* richiesti per l'elezione di entrambi i Presidenti, attese le delicate funzioni che ad essi sono assegnate, rinvengono la loro ragione nell'intento di evitare che la loro figura sia legata da un rapporto troppo intenso con una specifica maggioranza, ma goda invece di più ampio consenso.

Per ambo i Presidenti, è richiesto infatti di svolgere le proprie funzioni nel rispetto del **principio di imparzialità** e di obiettiva **tutela dei diritti dei membri dell'Assemblea**. Prova ne sia:

- la consolidata tradizione che esclude il Presidente dalle votazioni dell'Aula;
- la convenzione esistente sino al 1994 di attribuire all'opposizione una delle due Presidenze, segnatamente quella della Camera dei deputati;
- l'attribuzione ai Presidenti di poteri di proposta e di nomina di membri di talune Autorità amministrative indipendenti;

Il rispetto del principio di imparzialità è richiesto sia per le funzioni svolte verso l'esterno e sia per quelle che svolge sul piano interno.

Tra le prime ("funzioni esterne"), rientrano quelle svolte quale organo esponentiale della Camera cui appartiene:

- a) la **funzione di esternazione della volontà dell'organo** presieduto (si pensi al ruolo svolto dai Presidenti delle Camere durante la fase delle consultazioni del Presidente della Repubblica nell'ambito della formazione del nuovo Governo oppure alla circostanza disciplinata dall'art. 88, primo comma, Cost., per cui essi debbono essere ascoltati prima che il capo del-

lo Stato proceda allo scioglimento delle Camere);

- b) il **potere di proposta e di nomina** di alcune Autorità amministrative indipendenti (come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato o la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali);
- c) le **funzioni di rappresentanza** istituzionale.

Tra le seconde ("funzioni interne"), è opportuno menzionare:

- a) il ruolo esercitato in seno alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari nella **programmazione dei lavori parlamentari** e nella conseguente definizione del relativo **calendario**;
- b) la **direzione dei lavori parlamentari** (il Presidente dà la parola, dirige e modera la discussione, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto e ne annuncia il risultato);
- c) il **mantenimento dell'ordine** all'interno della Camera e l'applicazione delle sanzioni previste dalle norme regolamentari nei confronti dei parlamentari che abbiano commesso infrazioni disciplinari;
- d) la garanzia del **rispetto del regolamento** (alla cui interpretazione è chiamato nei casi dubbi);
- e) la vigilanza e il presidio del **buon andamento dell'amministrazione interna**.

B) L'Ufficio di presidenza

Nello svolgimento delle sue funzioni, il Presidente è coadiuvato dall'**Ufficio di presidenza**, anch'esso eletto dall'Assemblea tra i suoi membri, secondo regole che garantiscono la rappresentanza delle minoranze.

Tale organo è presieduto dal Presidente dell'Aula ed è composto:

- a) da quattro **Vicepresidenti**, che sostituiscono il Presidente nella direzione dei lavori parlamentari in caso di assenza o impedimento;
- b) tre **Questori**, i quali sovrintendono alla cura del buon andamento dell'amministrazione delle Camere (controllano le spese, redigono il bilancio e il conto consuntivo) e mantengono l'ordine nella sede di ciascuna Camera;
- c) da otto **Segretari**, che svolgono un'attività di compilazione dei processi verbali delle sedute e coadiuvano il Presidente nelle operazioni di voto (accertano l'esistenza del numero legale, procedono agli appelli ecc.).

C) La Conferenza dei Presidenti di gruppo

La **Conferenza dei Presidenti di gruppo** (c.d. Conferenza dei capigruppo) è presieduta dal Presidente dell'Assemblea ed è costituita dai Presidenti di tutti i gruppi