

Concorso

SECRETARIATO
GENERALE della
PRESIDENZA della
REPUBBLICA

25 Impiegati

MANUALE
TEORIA e
QUIZ SUDDIVISI per **CAPITOLI**

per la **prova preselettiva** e **scritta**

NLD
CONCORSI

Capitolo 6

L'ordinamento della Repubblica

SOMMARIO

1. Il Parlamento. - 1.1. Il bicameralismo perfetto. - 1.2. Le attribuzioni esercitate in modo distinto. - 1.3. Differenze tra Camera e Senato. - 1.4. Il Parlamento in seduta comune. - 1.5. Organizzazione interna e disciplina. - 1.5.1. L'Ufficio di Presidenza ed il Presidente. - 1.5.2. I gruppi parlamentari. - 1.5.3. Le commissioni parlamentari. - 1.5.4. Le giunte. - 1.6. La durata delle Camere: legislatura, proroga e *prorogatio*. - 1.7. Lo *status* di parlamentare. - 1.7.1. Il divieto di mandato imperativo. - 1.7.2. Le immunità parlamentari. - 1.8. Le regole per le elezioni al Parlamento: ineleggibilità e incompatibilità. - 1.9. Il sistema elettorale. - 1.9.1. Il Rosatellum. - 1.10. Strumenti di indirizzo e di controllo. - 2. Il Governo. - 2.1. Il procedimento di formazione. - 2.2. Le mozioni di fiducia e di sfiducia. La questione di fiducia. - 2.3. Cessazione e crisi di Governo. - 2.4. La composizione del Governo. - 2.4.1. Organi governativi necessari e non necessari. - 2.5. La responsabilità del Presidente del Consiglio e dei Ministri. - 2.5.1. Responsabilità politica. - 2.5.2. Responsabilità giuridica. - 2.5.3. I reati ministeriali. - 2.6. Organi ausiliari. - 3. Il Presidente della Repubblica. - 3.1. Le vicende della carica: elezione, mandato, supplenza. - 3.2. Le attribuzioni del Presidente della Repubblica. - 3.2.1. Natura degli effetti. - 3.2.2. La controfirma. - 3.3. La responsabilità del Presidente della Repubblica. - 3.3.1. Procedimento per la messa in stato d'accusa. - 4. La Corte costituzionale. - 4.1. Composizione e funzionamento della Corte costituzionale. - 4.1.1. Indipendenza e immunità dei singoli giudici. - 4.1.2. Indipendenza della Corte nel suo complesso. - 4.1.3. Funzionamento. - 4.2. Le attribuzioni della Corte costituzionale. - 4.3. Il giudizio di legittimità costituzionale: oggetto, parametro e vizi denunciabili. - 4.3.1. I modi di attivazione dei giudizi di legittimità costituzionale. - 4.3.2. Le tipologie di pronunce della Corte costituzionale. - 4.3.2.1. Sentenze di accoglimento. - 4.3.2.2. Sentenze di rigetto. - 4.3.2.3. Altre tipologie di sentenze: le sentenze interpretative e manipolative. - 4.4. Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri e tra Stato e regioni. - 4.4.1. Le due tipologie di conflitto. - 4.5. Il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo. - 5. La magistratura. - 5.1. L'indipendenza della magistratura. - 5.1.1. L'indipendenza funzionale. - 5.1.2. L'indipendenza esterna: il Consiglio superiore della magistratura. - 5.1.3. L'indipendenza interna. - 5.2. La responsabilità dei magistrati. - 5.3. Le regole del giusto processo. - 5.3.1. La terzietà e imparzialità del giudice. - 5.3.2. Il giudice naturale. - 5.3.3. I diritti delle parti del processo.

1. Il Parlamento

Il Parlamento è l'organo rappresentativo, di diretta emanazione della sovranità popolare in quanto *eletto dal corpo elettorale*, cui la Costituzione attribuisce il *potere legislativo*.

► 1.1. Il bicameralismo perfetto

A norma dell'art. 55, co. 1, Cost., il Parlamento si compone della **Camera dei deputati** e del **Senato della Repubblica**.

La nostra Costituzione ha adottato un modello fondato sul **bicameralismo perfetto**, nel quale le due Camere sono in posizione di *parità funzionale*. Ciò significa che:

- la **funzione legislativa** è esercitata "*collettivamente da entrambe le Camere*" (art. 70 Cost.);
- la **relazione fiduciaria** è nella mani di entrambe le Camere che, ai sensi dell'art. 94 Cost., devono conferire congiuntamente la fiducia al Governo, potendola tuttavia ciascuna revocare autonomamente, determinando così l'obbligo in capo al Governo di rassegnare le dimissioni;
- le **prerogative** connesse allo *status* di parlamentare sono identiche per senatori e deputati.

► 1.2. Le attribuzioni esercitate in modo distinto

Alcune competenze sono tuttavia esercitate da ciascuna Camera **in modo autonomo**. Così, ad esempio, ciascuna delle due Camere:

- adotta un *proprio regolamento* contenente la disciplina dei lavori parlamentari, in particolare del procedimento legislativo (artt. 64 e 72 Cost.);
- *elegge il proprio Presidente e il proprio ufficio di Presidenza* (art. 63 Cost.), decide sul possesso dei titoli di ammissione dei propri membri e sulle cause sopravvenute di ineleggibilità ed incompatibilità (art. 66 Cost.);
- delibera in tema di *immunità parlamentari* (art. 68 Cost.), ciascuna per i propri membri;
- può essere *parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato* dinanzi alla Corte Costituzionale;
- può disporre *inchieste su materie di pubblico interesse* (art. 82 Cost.).

► 1.3. Differenze tra Camera e Senato

Nonostante il modello di bicameralismo perfetto adottato dal Costituente, vi sono alcune **differenze tra le due Camere**, certo non idonee ad alterarne la posizione di sostanziale parità:

- **età richiesta per il diritto di elettorato passivo**: 25 anni per la Camera e 40 per il Senato;
- **numero dei membri**: 400 per la Camera e 200 per il Senato, più i senatori di diritto (ex Presidenti della Repubblica) e quelli a **vita**;
- **composizione**: interamente *elettiva* per la Camera dei deputati, per una quota minima invece *non elettiva dei senatori*, dei quali *5 nominati a vita* 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.).

► 1.4. Il Parlamento in seduta comune

Il **Parlamento in seduta comune** dei membri delle due Camere è un *organo a sé stante, collegiale e permanente*, distinto quindi dal Parlamento come organo complesso (composto dalle due Camere), non preposto all'esercizio della funzione legislativa, ma di funzioni di diversa natura elencate tassativamente dalla Costituzione stessa (art. 55, co. 2).

Si tratta, in particolare:

- **dell'elezione, il giuramento e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica** (artt. rispettivamente 83, 91 e 90 Cost.);
- **dell'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura** (art. 104 Cost.);
- **dell'elezione di 5 giudici costituzionali** e la 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.).

Il potere di convocazione del Parlamento in seduta comune 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*.

► 1.5. Organizzazione interna e disciplina

La disciplina dell'organizzazione interna delle Camere e dello svolgimento delle loro funzioni è dettata, *oltre che dalla Costituzione*, dai **regolamenti parlamentari**. Questi ultimi sono adottati da ciascuna delle due Camere a *maggioranza assoluta dei suoi componenti* (art. 64, co. 1, Cost.). I regolamenti parlamentari disciplinano:

- in una prima parte *l'organizzazione e il funzionamento delle Camere*, in particolare il *procedimento di formazione delle leggi*;
- in una seconda, le *procedure di indirizzo, controllo e informazione*, prevalentemente riguardanti i rapporti tra Camere e Governo (mozioni di fiducia e di sfiducia, istituti dell'interrogazione e interpellanza, ecc.).

► 1.5.1. L'Ufficio di Presidenza ed il Presidente

L'Ufficio di Presidenza (chiamato al Senato Consiglio di presidenza) e il **Presidente** sono gli organi, eletti da ciascuna Camera tra i suoi componenti, cui compete regolare l'attività complessiva di ciascun ramo del Parlamento.

Il **Presidente** *rappresenta la Camera in posizione di imparzialità e di garante*, allo stesso tempo, dei diritti delle minoranze e del corretto svolgimento delle attività parlamentari nella dinamica dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Spetta al Presidente **assicurare il buon andamento dei lavori dell'assemblea e l'osservanza del regolamento**.

La Costituzione assegna espressamente ai Presidenti di Camera e Senato ulteriori funzioni. In particolare:

- il **Presidente del Senato** esercita *funzioni di supplenza* del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui quest'ultimo non possa adempiere alle proprie funzioni (art. 86 Cost.);
- il **Presidente della Camera** presiede il Parlamento in seduta comune (art. 63, co. 2, Cost.);
- **entrambi i Presidenti** devono essere sentiti dal Capo dello Stato prima di procedere allo scioglimento delle Camere (art. 88 Cost).

L'**ufficio di Presidenza** è composto da:

- *vicepresidenti*, che sostituiscono il Presidente in caso di assenza o impedimento;
- *segretari*, che sovrintendono alla redazione dei processi verbali delle sedute e coadiuvano il Presidente nelle operazioni di voto;
- *questori*, cui è affidata la cura del buon andamento dell'amministrazione delle Camere e il mantenimento dell'ordine nella sede di ciascuna Camera.

► 1.5.2. I gruppi parlamentari

I **gruppi parlamentari** sono *unioni di deputati o senatori*, costituiti tendenzialmente sulla base dell'appartenenza ad un medesimo partito o movimento politico, che costituiscono organi interni alle Camere cui è riconosciuto un rilievo primario nell'organizzazione e nel funzionamento delle stesse.

I riferimenti costituzionali ai gruppi parlamentari, per quanto scarni, ne attestano non solo la necessaria esistenza, ma anche la necessità che le Commissioni parlamentari, tanto permanenti quanto di inchiesta, siano costituite in modo da *rispecchiare la proporzione dei gruppi* (artt. 72 e 82 Cost).

Per il resto, la disciplina dei gruppi è dettata nei Regolamenti di Camera e Senato che prevedono in primo luogo la necessaria iscrizione ad un gruppo di ciascun parlamentare eletto, tenuto a dichiarare a quale gruppo appartiene subito dopo la propria elezione (*principio dell'appartenenza necessaria del parlamentare ad un gruppo*). Poiché i parlamentari iscritti ad un partito aderiscono allo stesso gruppo, si hanno, di regola, tanti gruppi parlamentari quanti sono i partiti politici rappresentati alle Camere. Il "**gruppo misto**" è composto dai c.d. indipendenti e dai parlamentari la cui forza numerica non è sufficiente per formare un gruppo (minimo 20 deputati e 10 senatori).

Il ruolo dei gruppi è quello di *cerniera tra i partiti politici e l'istituzione parlamentare*, assicurando la disciplina di partito all'interno del Parlamento, anche orientando il voto degli iscritti al gruppo. Tale attività di indirizzo, tuttavia, non può spingersi fino a neutralizzare il principio di cui all'art. 67 Cost. secondo cui ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita **le sue funzioni senza vincolo di mandato**. Il parlamentare è quindi libero di votare secondo gli indirizzi del suo gruppo, ma è anche libero di discostarsene.

► 1.5.3. Le commissioni parlamentari

Le **commissioni parlamentari** sono organi interni delle Camere composte, di regola, in modo da rispecchiarne la composizione politica.

Si distinguono in:

- *permanenti*, organi necessari con specifiche competenze per materia, in carica per tutta la legislatura;
- *temporanee*, costituite *ad hoc* per l'esame di questioni particolari.

Le Commissioni possono essere **monocamerale** o **bicamerale** (es: Commissione bicamerale per la vigilanza RAI) a seconda che siano composti da membri di una sola o di entrambe le Camere.

Quanto alle **funzioni** attribuite alle Commissioni è solito distinguersi tra:

- **funzioni afferenti al procedimento legislativo:** le Commissioni si riuniscono in sede *referente, deliberante* o *redigente* per l'approvazione delle leggi;
- **funzioni di indirizzo e di controllo** rispetto al Governo;
- **funzioni di tipo consultivo:** le Commissioni esprimono **pareri**;
- **funzioni conoscitive** esercitate attraverso la promozione di specifiche indagini.

Un ruolo a parte è esercitato dalle **Commissioni di inchiesta**, organi straordinari istituiti qualora se ne presenti la necessità su "*materie di pubblico interesse*" (art. 82 Cost.). Le commissioni d'inchiesta devono essere composte **in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari**. Le stesse godono di ampi poteri nello svolgimento della loro attività se si considera che l'art. 82, comma 2, Cost. stabilisce che le stesse procedano "*alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria*".

► 1.5.4. Le giunte

Le **giunte** sono organi collegiali permanenti, i cui membri sono *nominati direttamente dal Presidente di ciascuna Camera*. Sono:

- la **Giunta per il regolamento** (operante tanto alla Camera quanto al Senato), con il compito di elaborare e proporre all'Assemblea modifiche al regolamento, oltre che di formulare pareri su questioni relative all'interpretazione delle disposizioni regolamentari;
- la **Giunta delle elezioni** (operante tanto alla Camera quanto al Senato, dove si occupa anche delle immunità), con il compito di riferire all'Assemblea sulla regolarità delle operazioni elettorali e sui titoli di ammissione di ogni parlamentare eletto;
- la **Giunta per le autorizzazioni** (alla Camera) e delle **immunità** (al Senato, dove coincide con quella delle elezioni), con il compito di istruire le richieste di autorizzazione ex art. 68 Cost. inviate dall'autorità giudiziaria al Presidente di ciascuna Camera.

► 1.6. La durata delle Camere: legislatura, proroga e prorogatio

Il termine **legislatura** indica il periodo che va dalla prima riunione delle Camere al giorno del loro normale scioglimento. Ai sensi dell'art. 60, co. 1, Cost., Camera e Senato sono eletti per *cinque anni*. La durata delle Camere può tuttavia ridursi per effetto dello **scioglimento anticipato** deciso dal Capo dello Stato, dopo aver sentito i rispettivi Presidenti ai sensi dell'art. 88 Cost.

È un potere che il Presidente della Repubblica può esercitare allorché risulti:

- *l'impossibilità di formare una maggioranza stabile* per contrasti tra le forze politiche o comunque dell'eterogeneità politica emersa tra le stesse;
- un contrasto insanabile tra i due rami del Parlamento;
- uno *scollamento tra equilibri politici presenti nelle Camere e il corpo elettorale*, con l'incapacità delle prime di rappresentare il secondo.

Ai sensi dell'art. 88, co. 2, Cost., il potere presidenziale di scioglimento non può essere esercitato durante il c.d. **semestre bianco**, ossia negli *ultimi sei mesi del settennato presidenziale*. Tale divieto è finalizzato ad evitare che il Presidente della Repubblica possa esercitare il potere di scioglimento delle Camere al fine di favorire, attraverso elezioni politiche anticipate, la formazione di un Parlamento più favorevole a rieleggerlo. Ciò spiega anche il motivo per cui la legge costituzionale n. 1 del 1991 ha, tuttavia, ammesso che il Presidente possa sciogliere anticipatamente le Camere anche durante il semestre bianco, qualora esso *coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura*.

La Costituzione prevede un **termine massimo per l'elezione delle nuove Camere**, pari a *settanta giorni* dalla fine delle Camere scadute, disponendo che nel frattempo – in omaggio al *principio di continuità delle funzioni* – siano **prorogati** i poteri delle precedenti Camere per gli atti di ordinaria amministrazione e per l'esercizio della funzione legislativa indefettibile o urgente (cd. **prorogatio**). A tal riguardo, l'art. 61 Cost. stabilisce che "*finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti*".

La **prorogatio** – finalizzata a garantire la continuità dei poteri delle Camere – non va confusa con la **proroga**, che risponde alla diversa esigenza che le Camere prolunghino il proprio mandato oltre il limite temporale ordinario unicamente nelle **ipotesi eccezionali di guerra**. L'art. 60, co. 2 Cost. stabilisce,