

# SENATO DELLA REPUBBLICA

# 30 SEGRETARI PARLAMENTARI

**MANUALE** di **TEORIA** e **QUIZ COMMENTATI**  
per ciascuno degli **ARTICOLI** del **REGOLAMENTO**

**PROVA PRELIMINARE PER TUTTI I PROFILI**

**EDIZIONI**  
**NLD**  
**CONCORSI**

# 5

## I diritti e i doveri costituzionali

### 1. I diritti inviolabili

L'art. 2 Cost. stabilisce che *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*.

Prima ancora di *garantire*, la Costituzione *riconosce* quindi i **diritti inviolabili** dell'uomo, cioè quei **diritti fondamentali**, necessari per assicurare il *libero sviluppo della personalità* dell'individuo. La formula impiegata (*“La Repubblica riconosce ...”*) attesta, dunque, la *preesistenza* di tali diritti rispetto all'ordinamento, i quali, in quanto logicamente anteriori ad ogni potere politico, non possono essere dallo stesso eliminati, il che spiega la loro *inviolabilità*.

Le disposizioni che prevedono e disciplinano i diritti fondamentali dell'uomo non possono quindi essere eliminate né dal legislatore ordinario, avendo le stesse rango costituzionale, né attraverso il procedimento aggravato di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. La Corte costituzionale, infatti, ha stabilito che i diritti fondamentali, o quanto meno il *contenuto minimo degli stessi*, costituisce **limite implicito** al potere di revisione costituzionale, rivestendo gli stessi importanza fondamentale del sistema democratico voluto dal Costituente.

#### 1.1. Garanzie dei diritti inviolabili

La Repubblica, oltre a *riconoscere* i diritti inviolabili dell'uomo, li *garantisce* (art. 2 Cost.).

Diversi sono i meccanismi di garanzia approntati dalla Costituzione, sia pure in modo differenziato per i singoli diritti. I principali strumenti di protezione sono:

- **Riserva di legge:** ricorre tutte le volte in cui la Costituzione stabilisce che una determinata materia possa essere disciplinata solo dalla **legge**. La *ratio* di tale istituto è garantire che materie particolarmente delicate siano disciplinate soltanto dal Parlamento, a sua volta eletto dal popolo. È quanto previsto per la *libertà personale* (art. 13, co. 2, 3 e 5, Cost.), *domiciliare* (art. 14, co. 2, Cost.) e per la libertà di *comunicare* riservatamente (art. 15, co. 2, Cost.). In alcune ipotesi, la Costituzione non si limita a prevedere che solo con legge possano essere introdotte limitazioni a tali diritti, ma indica espressamente le *condizioni* in presenza delle quali la legge stessa può farlo ovvero gli *scopi* per i quali le limitazioni possono essere introdotte dalla legge: si parla, in questi casi, di **riserva di legge rinforzata o aggravata**. È quel che accade per la *libertà di domicilio* (nei casi contemplati dal comma 3 dell'art. 14 Cost.), la *libertà di circolazione* (art. 16 Cost.) e la *libertà di associazione* (art. 18 Cost.).
- **Riserva di giurisdizione:** comporta che restrizioni o limiti ad alcuni diritti o libertà possano essere applicate solo *“per atto motivato dell'autorità giudiziaria”*. È quanto previsto, ad esempio, per la *libertà personale*, di *domicilio*, di *corrispondenza e di stampa* (artt. 13, co. 2 e 3, 14, co. 2, 15, co. 2, 21, co. 3 e 4, Cost.). La Costituzione prevede inoltre dei casi eccezionali di urgenza, in presenza dei quali le limitazioni possono essere applicate dalle *autorità di pubblica sicurezza* con atti che comunque perdono efficacia se non convalidati dall'autorità giudiziaria entro un ristrettissimo arco temporale. Si pensi, ad esempio, dell'*arresto in flagranza di reato* che deve essere comunicato all'autorità giudiziaria entro 48 ore e da questa

poi convalidato nelle 48 ore successive, a pena di inefficacia.

Anche la riserva di giurisdizione è ispirata ad una *ratio* di **garanzia per i cittadini**, richiedendo che le limitazioni ai diritti fondamentali siano sottoposte al controllo di soggetti, i magistrati, di cui la Costituzione assicura *l'indipendenza, l'imparzialità e la terzietà* (artt. 101 ss. Cost.).

- **Tutela giurisdizionale:** ulteriore e centrale meccanismo di garanzia dei diritti fondamentali è costituito dalla **tutela giurisdizionale**, ossia dal diritto riconosciuto a tutti di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi innanzi a giudici indipendenti ed imparziali. L'art. 24 Cost. definisce lo stesso **diritto di difesa** come *diritto inviolabile* in ogni stato e grado del procedimento.
- **Sindacato di legittimità costituzionale:** baluardo irrinunciabile per la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo è il **sindacato di legittimità costituzionale**, con la possibilità di sollecitare il controllo della Corte costituzionale su leggi che ledano i diritti dell'uomo in violazione delle norme e dei principi costituzionali.

### 1.1.1. I meccanismi di protezione sovranazionale

Agli strumenti di garanzia previsti dalla Carta costituzionale si affiancano, inoltre, i meccanismi di protezione **sovranazionali**. Molti dei diritti fondamentali riconosciuti in Costituzione sono, infatti, previsti e protetti anche in Carte sovranazionali, prime tra tutte:

- la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), adottata nel 1950 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa (entrata in vigore il 3 settembre 1953 e ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848);
- la *Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea* (c.d. Carta di Nizza), adottata il 7 dicembre 2000 e divenuta vincolante per gli Stati membri dell'UE a seguito del Trattato di Lisbona.

### 1.1.2. La tutela prevista dalla Cedu

I diritti previsti dalla Cedu, in particolare, sono assistiti da specifiche **garanzie giurisdizionali**. Le relative violazioni possono, infatti, essere fatte valere dinanzi alla *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cui possono ricorrere non solo le Parti contraenti della Convenzione (per violazioni da parte degli altri Stati), ma anche *ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati* che ritenga di essere vittima di una violazione. In quest'ultimo caso, la Corte, che non può però essere adita *"se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne"* (art. 35 CEDU), accerta se uno Stato ha violato la Convenzione e si pronuncia in via definitiva con **sentenza** alla quale le Parti contraenti *"s'impegnano a conformarsi"* (art. 46 CEDU). Se il diritto interno dello Stato *"non permette in modo incompleto di riparare le conseguenze"* della violazione, la Corte, ove necessario, accorda *"un'equa soddisfazione alla parte lesa"*, condannando lo Stato a *risarcire il danno morale o materiale* al ricorrente (art. 41 CEDU).

## 1.2. Bilanciamento dei diritti fondamentali

Può accadere che in alcune circostanze si presenti un **conflitto fra diritti fondamentali** parimenti tutelati. Si pensi ai frequenti casi in cui l'esercizio di talune attività industriali assicura il diritto al lavoro, ma al contempo comporta il rischio di un inquinamento ambientale. Si determina, così, un *conflitto* tra il diritto alla salute previsto dall'art. 32 Cost., da cui si desume quello all'ambiente salubre (il cui pieno rispetto imporrebbe la chiusura degli impianti industriali), e il diritto al lavoro riconosciuto dall'art. 4 Cost. (per la cui tutela sarebbe viceversa opportuna la prosecuzione dell'attività d'impresa). Pure essendo in gioco uno dei diritti più importanti e fondamentali, quale è quello alla salute, si è ritenuto che, a certe condizioni, vi possano essere ugualmente spazi di bilanciamento fra salute e lavoro.

Sul tema si è pronunciata la Corte costituzionale che, nell'importante sentenza n. 85 del 2003, in merito all'impianto siderurgico ex Ilva di Taranto, ha sostenuto che *"tutti i diritti fondamentali"*

## 1

## Il regolamento del Senato: quorum, natura giuridica, modifiche

L'art. 64, co. 1, Cost. dispone che ogni Camera provvede autonomamente a dotarsi di un **proprio regolamento**, approvato con il voto favorevole della **maggioranza assoluta dei componenti**. Si è in presenza di una *riserva di competenza costituzionalmente garantita*: l'art. 167, commi 1 e 5, del Regolamento del Senato prescrive la medesima maggioranza qualificata per le successive modificazioni.

Per completezza, è utile considerare che, quando le modificazioni formano un **complesso normativo organico**, composto da più disposizioni fra loro collegate, la **maggioranza assoluta** è richiesta soltanto per l'approvazione finale del complesso. In questo caso, tuttavia, **cinque Senatori** possono chiedere lo **stralcio di singole norme** per sottoporle a votazione separata, ciascuna delle quali dovrà anch'essa essere approvata a maggioranza assoluta.

Il Regolamento e le relative modificazioni sono pubblicati nella **Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana**.

I regolamenti parlamentari costituiscono un corpo organico di norme che, **subordinate soltanto alla Costituzione**, attribuiscono alle Camere il potere di organizzare liberamente la propria struttura interna e di disciplinare l'esercizio delle funzioni assegnate dalla Carta fondamentale.

Rispondono ad una duplice funzione di garanzia:

- preservare la **correttezza del rapporto dialettico tra maggioranza e opposizione**;
- **regolare i raccordi** con il Governo, con gli altri organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, con le autonomie regionali e locali, nonché con le istituzioni comunitarie e internazionali.

Quanto alla **natura giuridica**, la giurisprudenza costituzionale ha considerato i **regolamenti parlamentari** come espressione della **potestà normativa riconosciuta alle Camere** a presidio della loro indipendenza "*per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni*" (Corte cost., 26 settembre 2017, n. 262): concorrono, quindi, a definire lo "*statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari*", delineato dagli artt. 64 e 72 Cost. Non sono riconducibili, pertanto, tra le **leggi e gli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost.** e non possono essere oggetto di **sindacato di legittimità costituzionale in via diretta**: è quanto sostenuto dalla Corte costituzionale già con sentenza 23 maggio 1985, n. 154 e ribadito con la sentenza n. 120/2014.

L'attuale **Regolamento del Senato della Repubblica, adottato il 17 febbraio 1971**, ha costituito nel tempo un testo fondamentale di riferimento per l'attività del Senato stesso, ancorchè sia stato interessato da numerosi interventi di aggiornamento resisi necessari per adeguarlo alle mutate esigenze della vita parlamentare.

L'articolazione del Regolamento si estende su **ventiquattro Capi**, dal Capo I sulle disposizioni preliminari fino al Capo XXIV sull'approvazione e la revisione del testo medesimo.

L'ultima modifica è stata approvata il 27 luglio 2022 ed è entrata in vigore all'inizio della XIX legislatura.

Le ultime novità introdotte fanno seguito alla riforma organica del 2017, con cui era stata innovato la disciplina dei Gruppi parlamentari e delle Commissioni permanenti e introdotte misure volte alla semplificazione e alla razionalizzazione dei lavori.

Quanto all'iter di approvazione, le **proposte di modifica al Regolamento** possono essere presentate da ciascun Senatore, sono trasmesse alla **Giunta per il regolamento**, che riferisce all'Assemblea con relazione scritta, distribuita almeno cinque giorni prima dell'inizio della discussione; in Assemblea gli **emendamenti** non presentati almeno quarantotto ore prima non sono ammessi, salvo che il Presidente consenta la presentazione di nuovi emendamenti correlati a modifiche già approvate.

## Capo I - Disposizioni preliminari

### Art. 1 - Decorrenza delle prerogative e dei diritti inerenti alla funzione di Senatore - Doveri dei Senatori.

1. I Senatori acquistano le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni, per il solo fatto della elezione o della nomina, dal momento della proclamazione se eletti, o dalla comunicazione della nomina se nominati.

2. I Senatori hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.

L'articolo 1 del Regolamento del Senato individua il momento a partire dal quale il Senatore entra pienamente nella **titolarità della carica** richiamando, al contempo, i **doveri essenziali** che accompagnano l'esercizio del mandato parlamentare.

Collocandosi tra le **norme fondamentali del Regolamento**, la disposizione traduce sul piano dell'**organizzazione interna** i **principi costituzionali** relativi alla **rappresentanza parlamentare** e alla **continuità del funzionamento delle Camere**.

Da un lato, afferma il **principio** secondo cui le **prerogative** e i **diritti** connessi alla **funzione parlamentare** sorgono **automaticamente** con la **proclamazione degli eletti** o con la **comunicazione della nomina** dei **Senatori a vita**; dall'altro, sancisce il **dovere di partecipazione** ai lavori dell'**Assemblea** e delle **Commissioni**, conseguenza ed espressione del **carattere rappresentativo del mandato** e della **responsabilità istituzionale** che grava su ciascun componente del **Senato**.

L'articolo costituisce, pertanto, la **premessa** per la **disciplina successiva** dell'**organizzazione** e dell'**attività parlamentare**.

● **Ai sensi dell'art. 1 del Regolamento del Senato, quando i Senatori acquistano le prerogative della carica?**

- A. Per il solo fatto della elezione o della nomina
- A. Per effetto del giuramento prestato dinanzi all'Assemblea
- B. A seguito dell'iscrizione a un Gruppo parlamentare
- C. In virtù della convalida dell'elezione da parte della Giunta

Risposta corretta: A.

Le **prerogative della carica** si acquistano automaticamente con la **proclamazione** degli eletti o la **comunicazione della nomina**, senza necessità di ulteriori adempimenti interni. Tale automatismo assicura la **continuità della funzione rappresentativa**, evitando che il Senatore resti temporaneamente privo dei poteri connessi al mandato. La **convalida** prevista dal successivo **art. 66 Cost.** ha solo funzione di controllo sui titoli di ammissione senza avere effetto costitutivo della carica: la **designazione** produce, quindi, in modo

immediato gli effetti dell'investitura, ferma restando l'eventuale successiva verifica.

● **Secondo l'art. 1 del Regolamento del Senato, quale dovere è espressamente posto in capo ai Senatori?**

- A. Risiedere stabilmente nella capitale per l'intera legislatura
- B. Partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni
- C. Presentare almeno un disegno di legge per ciascuna sessione
- D. Aderire obbligatoriamente a un Gruppo parlamentare

Risposta corretta: B.

Il **mandato parlamentare** è una funzione da esercitare concretamente: per questo l'articolo impone ai Senatori il dovere di partecipare ai lavori dell'**Assemblea** e delle **Commissioni**. Le prerogative della carica sono infatti finalizzate allo svolgimento del mandato e trovano naturale contrappeso nella **presenza attiva**. Restano invece estranei alla norma l'obbligo di residenza, l'iniziativa legislativa e l'appartenenza a un Gruppo.

■ **A norma dell'articolo 1 del Regolamento del Senato, da quale momento decorrono le prerogative per un Senatore eletto?**

- A. Dalla comunicazione della nomina
- B. Dalla prima seduta dell'Assemblea
- C. Dal momento della proclamazione
- D. Dalla convalida dell'elezione

Risposta corretta: C.

Per il **Senatore eletto**, le prerogative decorrono dalla **proclamazione**, atto conclusivo del procedimento elettorale che rende giuridicamente efficace l'elezione. Sono invece successivi la prima seduta dell'Assemblea e la **convalida**, che presuppongono una carica già acquisita. Per i Senatori nominati, il momento rilevante è invece la **comunicazione della nomina**.

■ **Con riferimento all'articolo 1 del Regolamento del Senato, quale affermazione descrive correttamente la decorrenza delle prerogative?**

- A. Per gli eletti rileva la proclamazione, per i nominati la comunicazione della nomina
- B. Per tutti i Senatori rileva unicamente la proclamazione dei risultati elettorali
- C. Per gli eletti rileva la comunicazione della nomina, per i nominati la proclamazione
- D. Per tutti i Senatori la decorrenza è subordinata alla convalida dell'Assemblea

Risposta corretta: A.

L'**art. 1 del Regolamento del Senato** individua due distinti momenti di acquisto delle prerogative, ciascuno legato alla forma di

investitura: la **proclamazione** per i Senatori eletti e la **comunicazione della nomina** per quelli nominati. La distinzione riflette la diversa origine della carica e impedisce di sovrapporre criteri non equivalenti. Sono pertanto errate sia l'inversione dei due momenti sia la loro riconduzione alla sola proclamazione o alla successiva **convalida**.

▲ **Alla luce dell'articolo 1 del Regolamento del Senato, quale conclusione può correttamente trarsi?**

- A. I diritti inerenti alle funzioni si acquistano solo dopo l'espletamento delle procedure di convalida
- B. Le prerogative della carica si acquistano in un momento distinto rispetto ai diritti inerenti alle funzioni
- C. L'acquisto dei diritti inerenti alle funzioni prescinde da adempimenti successivi alla proclamazione o alla comunicazione della nomina
- D. Il dovere di partecipazione sorge in un momento successivo rispetto all'acquisto delle prerogative

Risposta corretta: C.

L'espressione «**per il solo fatto della elezione o della nomina**» attribuisce a tali atti efficacia immediata e sufficiente, escludendo che l'acquisto della carica dipenda da ulteriori adempimenti interni. La **convalida** non ha quindi natura costitutiva, ma svolge un controllo successivo sui titoli di ammissione. Nel medesimo momento sorgono le **prerogative**, i **diritti** e i **doveri** inerenti alla funzione: il potere di partecipare ai lavori parlamentari e il corrispondente obbligo di prendervi parte derivano infatti dalla stessa investitura.

**Art. 2 - Ufficio di Presidenza provvisorio.**

1. Nella prima seduta dopo le elezioni il Senato è presieduto provvisoriamente dal più anziano di età.
2. I sei Senatori più giovani presenti alla seduta sono chiamati ad esercitare le funzioni di Segretari.

L'**articolo 2 del Regolamento del Senato** disciplina il funzionamento dell'Assemblea nella fase immediatamente successiva al suo rinnovo, garantendo che il Senato possa riunirsi e operare anche prima dell'elezione del **Presidente** e della costituzione dell'**Ufficio di Presidenza** definitivo. La norma prevede, quindi, un **meccanismo di supplenza automatica**, poggianti su criteri