



La durata del mandato dei senatori dovrà coincidere con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti, per cui si verificheranno continui turn-over in considerazione dei mutevoli cambi di colore politico all'interno delle differenti autonomie territoriali. Si eviterebbe così quella stagnazione che fa scendere la vivacità del dibattito per gli effetti di un «tranquillo» modus vivendi dei poteri che per lungo tempo coesistono e si consolidano, favorendo al contrario eventuali nuove istanze dei «neo-eletti» o «nominati».

Differenti sarebbero a questo punto le funzioni esercitate da ciascuno dei due rami del Parlamento.

La Camera sarebbe titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed eserciterebbe la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

Il Senato, invece, al di là della partecipazione alla funzione legislativa con la Camera secondo le modalità stabilite dalla Costituzione:

- si occuperebbe del raccordo fra lo Stato, l'Unione europea e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Regioni, Città metropolitane, Comuni etc.);
- parteciperebbe alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, valutandone altresì l'impatto;
- verificherebbe l'attuazione delle leggi dello Stato e valuterebbe l'impatto delle politiche pubbliche sul territorio;
- esprimerebbe pareri sulle nomine governative.

La novità introdotta dal testo approvato dall'Assemblea l'8 agosto 2014 rispetto al disegno di legge originario del Governo è costituita dall'introduzione all'art. 55, comma 2, dell'esplicito richiamo alle cd. quote rosa, ossia la garanzia che nella rappresentanza parlamentare venga garantito un equilibrio paritario fra donne e uomini.

Inoltre, sono specificate, rispetto al testo approvato dalla Commissione il 6 maggio 2014, le materie nelle quali il Senato concorre paritariamente con la Camera, ossia famiglia e matrimonio (art. 29) e trattamenti sanitari obbligatori e diritti del malato (art. 32, comma 2).

Da quanto detto emerge come alla Camera spettano le decisioni fondamentali, su tutte la funzione legislativa, al fine di garantire uno snellimento dell'iter legislativo che attualmente si dipana in continue «navette» tra le due Assemblee. In tal modo si cerca di arginare anche l'iperprotezione legislativa del Governo che, per aggirare l'estrema lentezza del procedimento legislativo ordinario, ricorre troppo spesso all'adozione di atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi) accompagnata dalla richiesta in modo pressoché costante della questione di fiducia, determinando così la trasformazione della legge «ordinaria» in uno strumento «eccezionale».

3) LE PREROGATIVE DELLE CAMERE

Le Camere, per esercitare pienamente le loro funzioni, godono di particolari prerogative, cioè di situazioni particolari di vantaggio che, peraltro, non vanno confuse con le prerogative riconosciute ai singoli parlamentari di cui parleremo più avanti. Tali prerogative, trattandosi di due assemblee sovrane, non saranno toccate dalla riforma in atto.

Ciascuna Camera deve adottare il proprio regolamento (autonomia regolamentare) a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 64, 1° comma, Cost.). Il regolamento disciplina l'organizzazione interna di ciascuna Camera e detta le regole per il suo funzionamento.

Ciascuna Camera delibera, inoltre, il proprio bilancio ed il proprio consuntivo (autonomia finanziaria). Le spese gravano su un fondo speciale, che è gestito direttamente da ciascuna Camera.

Ciascuna Camera provvede, poi, all'organizzazione dei propri uffici amministrativi interni e all'assunzione dei propri dipendenti (funzionari, commessi etc.) stipulando in proprio i contratti di lavoro (autonomia amministrativa).





Come risulta sia dal regolamento della Camera sia dal regolamento del Senato, per tutelare l'indipendenza del Parlamento e la sua autonomia, contro gli atti amministrativi delle Camere non è ammesso ricorso agli organi di giustizia amministrativa (TAR e Consiglio di Stato), essendo possibile soltanto il ricorso all'Ufficio di Presidenza della Camera, senza possibilità di appello ad organi sovraordinati (giurisdizione domestica o autodichia).

In base ad una norma consuetudinaria, non sancita dalla Costituzione, è vietato agli ufficiali ed agenti della forza pubblica l'accesso negli edifici delle Camere per compiere atti del proprio ufficio (immunità della sede). Le funzioni di polizia all'interno degli edifici sono svolte dal personale di ciascuna Camera (commessi e guardie di servizio), esclusivamente agli ordini dei rispettivi Presidenti.

In base all'art. 66 Cost. ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle eventuali cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Si tratta della verifica dei poteri, consistente nell'attività che ciascuna Camera è tenuta a svolgere per controllare la corretta situazione di appartenenza ad essa dei propri membri, la validità dei titoli di ammissione degli stessi e la regolarità delle elezioni.

Alle Camere è, infine, riconosciuta una particolare tutela penale. Nel nostro ordinamento, infatti, sono puniti come reati il tentativo di impedire alle Camere l'esercizio delle loro funzioni (art. 289 c.p.) e il vilipendio delle Camere (art. 290 c.p.).

4) GLI ORGANI INTERNI DELLE CAMERE

La Camera dei Deputati ed il Senato si compongono di vari organi interni che possono classificarsi in: strumentali, operativi e rappresentativi.

4.1) Gli organi strumentali

Gli organi strumentali, gli uffici istituiti per assicurare l'organizzazione e il funzionamento interno delle Camere, sono:

1) l'Ufficio di presidenza (che al Senato assume la denominazione di Consiglio di Presidenza), composto da:

— Presidente: è l'organo che presiede ciascuna Camera. Ha il potere di convocazione straordinaria della Camera (art. 62 Cost.) e il diritto ad essere consultato dal Presidente della Repubblica prima che questi sciolga il Parlamento (art. 88 Cost.). Inoltre, dirige le sedute ed i dibattiti, esercita i poteri disciplinari e di polizia, programma i lavori parlamentari e predispone il relativo calendario, qualora non sia stata raggiunta la maggioranza prescritta in seno alla Conferenza dei capi-gruppo, organo tenuto ad approvare il calendario dei lavori;

— vicepresidenti: fanno le veci del Presidente coadiuvandolo nello svolgimento dei suoi compiti;

— segretari: svolgono attività di compilazione e lettura dei processi verbali delle adunanze, accertano l'esistenza del numero legale, procedono agli appelli;

— questori: sovrintendono al cerimoniale ed ai servizi interni e svolgono attività di polizia;

2) Giunte permanenti per il regolamento, organi collegiali, incaricati di promuovere ed elaborare aggiornamenti e modifiche dei regolamenti parlamentari e di fornire pareri sulle procedure e sull'interpretazione degli stessi;

3) Giunta per le elezioni (al Senato assume la denominazione di Giunta delle elezioni e delle immunità), che esamina in primo grado le controversie in materia elettorale, per sottoporle eventualmente all'attenzione del plenum della Camera cui appartengono;

4) Conferenze dei capi-gruppo, organismi collegiali (uno per ciascuna Camera) presieduti dal Presidente dell'assemblea e costituiti da tutti i Presidenti dei gruppi parlamentari. A tali Conferenze i regolamenti parlamentari attribuiscono tre poteri: deliberazione del programma di attività (di norma per non più di due mesi); deliberazione del calendario dei lavori; organizzazione della discussione in aula.





4.2) Gli organi operativi

Gli organi operativi, gli uffici che esercitano le funzioni proprie del Parlamento, sono:

- 1) Commissioni parlamentari, organi necessari costituiti per rispecchiare i rapporti tra le forze politiche, possono:
 - esaminare preventivamente i disegni di legge, per farne relazione all'assemblea che deve approvarli (cd. Commissioni in sede referente);
 - nei casi previsti dai regolamenti, anche procedere all'approvazione dei progetti di legge, in luogo dell'assemblea plenaria (cd. Commissioni in sede deliberante).

Possono essere:

- a) speciali (o straordinarie), se costituite occasionalmente da ciascuna Camera, per risolvere particolari questioni (ad es. le Commissioni di inchiesta);
 - b) permanenti, se costituite permanentemente in seno a ciascuna Camera, il cui regolamento ne determina la competenza per materia;
- 2) Giunte parlamentari, anch'esse formate in proporzione alle forze politiche presenti in Parlamento con funzioni consultive ed extralegislative;
 - 3) Gruppi parlamentari, associazioni di deputati o di senatori politicamente affini, volte a promuovere una più incisiva ed efficace azione nell'ambito delle istituzioni parlamentari. I senatori e i deputati devono dichiarare entro due giorni dalla 1a seduta dopo l'elezione (se deputati) o entro tre giorni (se senatori) a quale gruppo intendono iscriversi; infatti l'elezione di un parlamentare nella lista di un partito non comporta l'automatica iscrizione nel relativo gruppo parlamentare. Per costituire un gruppo parlamentare occorrono un minimo di 10 senatori o di 20 deputati.

5) LO STATUS DI MEMBRO DEL PARLAMENTO

In base all'art. 67 Cost. «ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

Tale norma ha inteso affermare due principi:

- principio della rappresentanza nazionale, sancito per svincolare i singoli deputati e senatori dai collegi elettorali locali che li hanno eletti. Essi, infatti, non rappresentano le circoscrizioni locali da cui sono stati eletti, ma la nazione, come precedentemente affermava, più esplicitamente, lo Statuto Albertino;
- divieto di mandato imperativo. L'art. 67 Cost. fa divieto al parlamentare di accettare incarichi o istruzioni per lo svolgimento delle sue funzioni da parte di chiunque e ne sancisce l'indipendenza dai gruppi politici, economici e sociali.

6) PREROGATIVE DEI PARLAMENTARI

Le prerogative, istituti che, in deroga al diritto comune, perseguono il fine di tutelare la regolarità e indipendenza del mandato, e che, quindi, non possono essere oggetto di rinuncia da parte del parlamentare, sono: a) l'immunità penale: secondo l'articolo 68, commi 2 e 3, della Costituzione (modificato dalla legge costituzionale n. 3/1993), senza autorizzazione della Camera di appartenenza, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i parlamentari ad intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza;





- b) l'insindacabilità: i parlamentari «non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni» (art. 68, comma 1, Cost.).

L'articolo 3 della L. 140/2003 ha precisato che la tutela prevista dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione si applica non solo per l'attività svolta nelle sedi parlamentari, ma anche «per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento»;

- c) l'indennità: è prevista dall'art. 69 Cost.: «I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita per legge». La logica che ha ispirato il Costituente è stata quella di assicurare a tutti i parlamentari, a prescindere dalle personali condizioni economiche, la possibilità di svolgere il loro mandato senza condizionamenti di tipo economico. Si è voluto così garantire a tutti i cittadini la possibilità di rappresentare la nazione con serenità e senza rinunce, rimuovendo un potenziale ostacolo di ordine economico alla partecipazione effettiva all'organizzazione politica del Paese. Nell'attuale grave crisi economica si è manifestata la necessità di un ridimensionamento dei «costi della politica», partendo da un iniziale e modesto taglio delle spese della cd. «casta dei parlamentari» che, al momento attuale costituisce una fra le più numerose e meglio pagate al mondo.

7) CESSAZIONE DALLA CARICA DI PARLAMENTARE

La carica di parlamentare può cessare per le seguenti cause:

- 1) fine della legislatura o scioglimento anticipato delle Camere;
- 2) dimissioni volontarie: queste hanno efficacia solo dal momento in cui siano accettate dalla Camera; 3) decadenza, che viene pronunciata dalla Camera se:

— sia intervenuta una incompatibilità che comporta la decadenza automatica;

— sia venuto meno uno dei requisiti di eleggibilità;

— si sia verificata una incompatibilità, e il parlamentare abbia optato per l'altra carica incompatibile con il mandato parlamentare;

— durante la campagna elettorale il candidato eletto abbia superato il limite massimo di spesa consentito per un ammontare pari o superiore al doppio;

- 4) annullamento dell'elezione, per accertate irregolarità elettorali; 5. morte.

8) IL FUNZIONAMENTO DEL PARLAMENTO E LO SVOLGIMENTO DEI LAVORI

L'arco di tempo entro il quale le Camere svolgono la loro attività è denominato legislatura; il periodo di durata ordinaria del mandato parlamentare è di 5 anni per ciascuna Camera, salvo scioglimento anticipato (art. 88 Cost.) o proroga in caso di guerra (art. 60 Cost.).

Si intende, invece, per sessione il periodo continuativo di lavoro delle Camere compreso fra una convocazione e l'aggiornamento dei lavori ovvero la temporanea sospensione di essi con rinvio ad altra data.

Ciascuna sessione consiste di più sedute, intendendosi per tali le singole riunioni delle Camere. Le sedute sono pubbliche, anche se ciascuna Camera e il Parlamento in seduta comune possono decidere di riunirsi in seduta segreta (art. 64 Cost.), per quanto quest'ipotesi non si verifichi più da decenni. Il compito di mantenere l'ordine durante lo svolgimento delle sedute spetta al Presidente dell'Assemblea, coadiuvato dai questori.

La decisione di convocare una Camera spetta sempre al suo Presidente che, però, è comunque tenuto a farlo nel caso di richiesta del Presidente della Repubblica o di un terzo dei componenti.





Le Camere appena elette si riuniscono per la prima volta entro 20 giorni dalle elezioni (convocazione iniziale), nel giorno fissato dal Presidente della Repubblica nello stesso decreto di convocazione dei comizi elettorali (artt. 61 e 87, 3° comma, Cost.).

Le Camere si riuniscono, inoltre, di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre (art. 62 Cost.) (convocazione di diritto).

La convocazione su mozione di aggiornamento è, invece, decisa dalle stesse Camere, con atti detti mozioni di aggiornamento dei lavori, con cui si sospendono temporaneamente i lavori per rinviarli ad altra sessione.

Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente, o del Presidente della Repubblica, o di un terzo dei suoi componenti. Quando si riunisce in via straordinaria una Camera è convocata di diritto anche l'altra. Di solito la convocazione straordinaria si ha su iniziativa del Governo attraverso il Presidente della Camera, in quanto è il Governo il principale coordinatore del calendario dei lavori del Parlamento.

Onde evitare decisioni a sorpresa, è stabilito, sia nel regolamento del Senato sia in quello della Camera, che non si può discutere né decidere su materie che non siano preventivamente iscritte all'ordine del giorno, a meno che ciò non sia deciso dalla Camera stessa, a maggioranza qualificata.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non ricoprono l'ufficio di parlamentare, hanno il diritto, e se richiesti l'obbligo, di assistere alle sedute delle Camere (art. 64, ultimo comma, Cost.). Essi, in ossequio al principio del contraddittorio, devono essere sentiti ogni volta che ne facciano richiesta; possono comunque farsi rappresentare da sottosegretari o da alti funzionari del loro ministero o da ministri senza portafoglio.

La disciplina posta dai regolamenti di Camera e Senato prevede che le votazioni nelle due assemblee siano di regola effettuate a scrutinio palese, tranne per i casi in cui sia espressamente previsto il voto a scrutinio segreto.

Il ricorso allo scrutinio segreto è, comunque, espressamente escluso per le votazioni concernenti la legge finanziaria, le leggi di bilancio e le deliberazioni che abbiano comunque conseguenze finanziarie.

A difesa delle minoranze nel corso dei lavori parlamentari, è possibile e frequente il ricorso all'ostruzionismo (filibustering), che si manifesta in una serie di atteggiamenti, attività e comportamenti compatibili con lo svolgimento dell'attività parlamentare. Essi possono dal luogo solo eccezionalmente a modifiche dei contenuti delle deliberazioni dell'Assemblea.

Con questa attività, posta in essere dai gruppi di minoranza, si cerca di tenere una questione per più tempo all'ordine del giorno, intralciando o ritardando lo svolgimento dei lavori parlamentari, attraverso, ad esempio, l'allungamento degli interventi in aula, l'inserimento di numerosi e futili emendamenti, fino ad abbandonare collettivamente le aule parlamentari per dare messaggi «forti» al sistema e, in tal modo, richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica.

9) LO SCIoglIMENTO DELLE CAMERE E LA PROROGATIO DEI POTERI

Le Camere possono essere sciolte, singolarmente o congiuntamente, dal Presidente della Repubblica (art. 88 Cost.).

Tre sono, secondo la prassi costituzionale dei paesi a regime parlamentare, le ipotesi più comuni in cui si procede allo scioglimento delle Camere: quando esse non appaiono più, per qualsiasi causa, rappresentative delle forze politiche esistenti nel paese; quando sia impossibile formare una maggioranza politica stabile nel Parlamento; quando si determini un insanabile contrasto politico tra le due Assemblee.





10) IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PER LE LEGGI ORDINARIE

Ogni procedimento diretto alla emanazione di un atto (legislativo o amministrativo) può distinguersi in tre fasi essenziali:

- 1) fase preparatoria, che comprende la fase di iniziativa e la fase istruttoria (o preparatoria in senso stretto);
- 2) fase costitutiva (o deliberativa);
- 3) fase di integrazione dell'efficacia, che comprende sia la fase di controllo che la fase di comunicazione.

Questo procedimento secondo la riforma in atto avrà valore solo per la Camera.

11) LA FASE PREPARATORIA

11.1) L'iniziativa legislativa

L'iniziativa legislativa si esercita con la presentazione di un progetto di legge ad una delle due Camere. Tale presentazione obbliga la Camera ad adottare una qualsiasi deliberazione sul disegno di legge.

Hanno il potere di iniziativa legislativa:

- il Governo (art. 71 Cost.). Tale iniziativa si esercita mediante presentazione di disegni di legge (redatti in articoli), deliberati dal Consiglio dei Ministri e autorizzati dal Presidente della Repubblica (con decreto controfirmato);
- i Parlamentari (art. 71 Cost.). Ciascun membro del Parlamento, da solo o unitamente ad altri parlamentari (o ciascun gruppo parlamentare), può presentare una «proposta di legge» alla Camera cui appartiene;
- il popolo (art. 71 Cost.). La Costituzione repubblicana ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano l'iniziativa legislativa popolare. Il popolo esercita l'iniziativa legislativa mediante presentazione di una «proposta di legge» proveniente da almeno 50.000 elettori (iscritti nelle liste per l'elezione alla Camera dei deputati);
- il CNEL (art. 99 Cost.). Ha iniziativa legislativa in materia di economia e di lavoro. Inoltre il Governo può richiedere il suo parere, nell'esercizio dell'iniziativa governativa. Si noti che ne è prevista l'abolizione da parte della riforma costituzionale;
- i Consigli regionali (art. 121 Cost.). Si tratta di una competenza che non trova nel testo costituzionale nessuna limitazione riguardo alle materie che possono essere oggetto di iniziativa legislativa regionale;
- i Consigli comunali (art. 133 Cost.). Il loro potere di iniziativa è limitato alle proposte di legge per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province.

Tutti i soggetti che godono dell'iniziativa legislativa hanno anche il potere di ritirare il progetto, prima però che lo stesso sia stato approvato da almeno una Camera. In caso di ritiro, ciascun membro del Parlamento può sempre far proprio il progetto ritirato e ripresentarlo; in tal caso, però, si deve iniziare una nuova procedura.

Al termine della legislatura tutti i progetti di legge ancora pendenti presso le Camere (qualunque sia lo stadio raggiunto dall'iter legislativo) decadono automaticamente. Essi, qualora risultino già approvati da almeno una Camera e vengano ripresentati entro i primi sei mesi della nuova legislatura, beneficiano però di un procedimento accelerato.

11.2) Istruttoria

La fase istruttoria (o preparatoria in senso stretto) è condotta dalle Commissioni legislative permanenti in sede referente (ne abbiamo parlato al paragrafo 2), le quali hanno il compito di esaminare i progetti di legge e riferire su di essi con una relazione all'Assemblea.

La relazione è obbligatoria per la Commissione, che deve presentarla, ma non è vincolante per l'Assemblea, che può o meno tenerne conto, a sua discrezione.





In Commissione il progetto di legge viene esaminato, discusso ed eventualmente modificato. Se vi sono più progetti di legge sulla stessa materia o su materie strettamente connesse, la Commissione può scegliere il più valido oppure farli confluire in un testo unificato. L'esame e la formulazione del testo, talvolta, sono compiuti da un comitato ristretto all'interno della Commissione.

Al termine dell'esame, la Commissione prepara una relazione di maggioranza (approvata cioè dalla maggioranza dei suoi membri) e una o più relazioni di minoranza, a seconda degli eventuali contrasti sorti durante la discussione; in esse si esaminano i pregi e difetti del progetto e si invita l'organo deliberante (cioè la singola Camera) ad approvare o a respingere il progetto stesso.

11.3) Approvazione

La fase costitutiva è quella che permette l'approvazione del progetto di legge da parte della Camera. Essa può seguire tre diversi procedimenti: ordinario, deliberante, redigente.

Il procedimento ordinario (o in sede referente) è sempre obbligatorio (art. 72, 4° comma, Cost.) per i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

A queste vanno aggiunte le altre ipotesi disciplinate dai regolamenti della Camera e del Senato. Esse riguardano i disegni di legge di conversione di decreti-legge e le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica per un riesame del Parlamento.

Il procedimento ordinario è facoltativo per tutti gli altri progetti di legge.

Esso si svolge attraverso le seguenti fasi: l'esame preparatorio da parte della Commissione competente; la discussione in aula, previa lettura, di fronte all'Assemblea, delle relazioni preparate dalla Commissione sul progetto di legge (se uno o più dei presidenti di gruppo parlamentare lo richiede, si può procedere a un dibattito limitato, cioè con interventi di un solo deputato per gruppo); la discussione e votazione dei singoli articoli, che sono discussi e votati, ad uno ad uno, nel testo approvato dalla Commissione, salvo che siano proposti emendamenti. Ultimata l'approvazione dei singoli articoli, si sottopone la legge nel suo complesso al voto finale. La votazione finale deve avvenire, di regola, a scrutinio palese.

Caratteristiche tipiche del procedimento ordinario sono la partecipazione di tutta l'Assemblea alla discussione e votazione del progetto di legge, nonché la funzione soltanto consultiva della Commissione competente per materia.

Nel procedimento deliberante (o in Commissione) tutte le fasi del procedimento ordinario sono attribuite alla Commissione permanente competente per materia, la quale, proprio perché ha anche il potere di approvare la legge, agisce in sede deliberante (ne abbiamo parlato al paragrafo 2). In ogni caso, il procedimento deliberante non è ammesso per le leggi previste dall'art. 72, 4° comma, per le quali è sempre richiesto il procedimento ordinario.

Il procedimento redigente, infine, non è previsto dalla Costituzione, ma è stato successivamente introdotto dai regolamenti parlamentari e rappresenta un procedimento intermedio fra quello ordinario e quello deliberante, in quanto comporta una collaborazione dell'Assemblea e delle Commissioni.

Questo tipo di procedimento si indirizza a quei progetti di natura assai complessa e tecnica, la cui approvazione articolo per articolo in Assemblea plenaria richiederebbe particolari e specifiche conoscenze ed un enorme dispendio di tempo. Tuttavia esso è stato sinora scarsamente applicato.

Affinché si perfezioni, è necessario che la legge sia approvata nello stesso testo da entrambe le Camere.





Se il progetto approvato da una Camera è approvato dall'altra con emendamenti, esso deve essere ripresentato alla prima Camera per l'approvazione degli emendamenti stessi. Tuttavia, per evitare il protrarsi eccessivo di questa «passeggiata» (nel gergo giornalistico si parla di navetta) del progetto da una Camera all'altra, è stabilito che, quando il testo ritorna modificato alla Camera che già lo ha approvato, il riesame venga limitato ai soli articoli emendati. In ogni caso, affinché la legge sia «perfetta», occorre che siano intervenute le approvazioni di entrambe le Camere sul medesimo testo. La macchinosità di questa procedura ha spinto il legislatore costituente a conferire, nella riforma costituzionale in atto, alla sola Camera il potere legislativo ordinario. 11.4) integrazione dell'efficacia e promulgazione

La legge, una volta approvata dalle Camere, è perfetta, ma non ancora efficace. Per diventare efficace e, quindi obbligatoria per i suoi destinatari, deve superare la fase di integrazione dell'efficacia.

Il Presidente della Repubblica deve promulgare la legge entro un mese dall'approvazione (art. 73 Cost.). Tuttavia se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata in un termine più breve, generalmente riportato nella legge stessa.

Al Presidente della Repubblica spetta, in sede di promulgazione, un controllo di legittimità costituzionale formale e sostanziale (art. 74 Cost.) sulle leggi approvate dal Parlamento.

Il controllo formale riguarda la correttezza della procedura adottata per la formazione della legge, mentre il controllo sostanziale deve verificare che non vi sia un contrasto con il dettato della Costituzione.

Se il Presidente rileva un vizio nell'atto approvato dal Parlamento può rinviarlo alle Camere per un riesame, motivando tale rinvio con un messaggio e chiedendo una nuova deliberazione delle stesse.

Gazzetta ufficiale: pubblicazione avente il fine di diffondere la conoscenza dei provvedimenti normativi. Vi sono pubblicati anche tutti gli altri atti di interesse pubblico, nonché gli avvisi e le inserzioni di cui sia obbligatoria la pubblicità. Si presume che il testo pubblicato sia conforme all'originale.

Il Guardasigilli, cioè il ministro della Giustizia, è tenuto ad accertare che l'atto non presenti irregolarità formali. Egli compie tale accertamento apponendo il proprio visto sull'atto. Si tratta quindi di un controllo limitato alla forma dell'atto.

11.5) Pubblicazione ed entrata in vigore

La pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale è l'atto con cui la legge viene portata ufficialmente a

conoscenza dei suoi destinatari. È un atto di comunicazione, che attribuisce efficacia alla legge. Segue la promulgazione ed interviene non oltre i trenta giorni da essa.

La legge entra in vigore dopo il periodo della vacatio legis (letteralmente «assenza della legge»), che normalmente è di 15 giorni dalla sua pubblicazione; nella stessa legge, però, possono essere stabiliti termini più brevi o più lunghi. Lo sfasamento è giustificato da una duplice esigenza: dar modo alla collettività di conoscere le nuove leggi ed approntare le strutture tecnico organizzative necessarie per consentirne l'applicazione.

Dal momento dell'entrata in vigore, la legge si presume conosciuta da tutti i destinatari e non è possibile invocarne l'ignoranza per giustificare la sua inosservanza.

12) LA LEGGE DELEGA E LA CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE

Per il principio di separazione dei poteri, il Governo non è titolare della potestà legislativa. Tuttavia, l'Esecutivo può esercitare tale potestà attraverso una delega preventiva o un'approvazione successiva da parte del Parlamento, titolare del potere legislativo.

In particolare, ex art. 76 Cost., al Governo viene delegato dal Parlamento l'esercizio della funzione legislativa attraverso una legge (cd. legge delega) che fissa i principi e i criteri direttivi cui l'Esecutivo deve adeguarsi.

Al Parlamento, inoltre, spetta convertire in legge ordinaria i decreti-legge emanati dal Governo (art. 77 Cost.).





13) LA DELIBERAZIONE DELLO STATO DI GUERRA

In base a quanto disposto dall'art. 78 Cost. alle Camere spetta deliberare lo stato di guerra. In particolare, la deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere costituisce un atto politico, per il quale non è necessaria una legge formale.

La deliberazione ha efficacia immediata per l'ordinamento interno, in quanto determina l'entrata in vigore della legislazione eccezionale prevista per il tempo di guerra. Le Camere, inoltre, conferiscono al Governo i poteri necessari per far fronte alle esigenze belliche.

14) LA CONCESSIONE DELL'AMNISTIA E DELL'INDULTO

L'amnistia è un provvedimento di clemenza a carattere generale, cioè destinato a una pluralità di persone, che comporta l'estinzione di tutti i reati di un certo tipo e per i quali lo Stato rinuncia all'applicazione delle pene previste.

Con l'indulto, anch'esso provvedimento di clemenza a carattere generale, viene condonata in tutto o in parte la pena inflitta per un reato o viene trasformata (commutata, in termini giuridici) in un'altra di minore entità.

Per distinguere tra i due tipi di provvedimenti bisogna tener presente che l'amnistia cancella il reato mentre l'indulto cancella solo la pena, ma restano in piedi tutte le conseguenze del reato (recidiva etc.).

L'art. 79 della Costituzione richiede una maggioranza molto elevata (i due terzi di ciascuna Camera) per l'approvazione della legge di concessione di amnistia e di indulto.

Il Costituente ha infatti stabilito che la concessione di amnistia e indulto coinvolgesse anche una parte consistente dell'opposizione, al fine di non concedere la possibilità di «manovre propagandistiche elettorali» che avvantaggiassero la sola maggioranza di governo.

Il terzo comma dell'articolo vieta di applicare l'amnistia e l'indulto ai reati commessi dopo la presentazione del disegno di legge.

Lo scopo è di evitare una situazione paradossale, poiché chiunque potrebbe commettere uno dei reati per i quali è in discussione la legge di amnistia o indulto, con la sicurezza di non dover successivamente scontare la pena edittale prevista.

15) LEGGI DI AUTORIZZAZIONE ALLA RATIFICA DI TRATTATI INTERNAZIONALI

Come previsto in altre carte costituzionali, anche la Costituzione italiana stabilisce che il Parlamento prenda parte alla formazione dei trattati internazionali.

Sono stati così individuati cinque particolari categorie di trattati per i quali la ratifica del Presidente della Repubblica, prevista ex art. 87, sia autorizzata dal Parlamento al fine di consentire a quest'ultimo un controllo sulla politica estera esercitata dal Governo.

Da tale disposizione emerge, quale conseguenza, che i trattati internazionali che non rientrano in una di queste cinque categorie non necessitano di tale autorizzazione e, pertanto, possono concludersi in forma semplificata mediante sottoscrizione di un rappresentante del Governo (BARTOLE-BIN).

16) LA LEGGE DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

In base al primo comma dell'art. 81 Cost., le Camere approvano i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

Si tratta di una legge a iniziativa riservata al Governo, attraverso la quale il Parlamento partecipa in via diretta e immediata alla predisposizione dei mezzi finanziari necessari a sostenere l'azione pubblica. È, dunque, una legge di indirizzo politico (MARTINES).





17) IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DI REVISIONE COSTITUZIONALE

La Costituzione italiana è una Costituzione rigida; per la modifica delle disposizioni in essa contenute è, pertanto, necessario un procedimento speciale, detto procedimento di revisione costituzionale, che culmina nell'emanazione di una «legge costituzionale».

L'art. 138 Cost. disciplina il procedimento di formazione di quel particolare tipo di legge, denominata appunto legge di revisione costituzionale o legge costituzionale.

Per legge di revisione deve intendersi quella legge che incide sul testo costituzionale, modificando, sostituendo o abrogando le disposizioni in esso contenute.

Per leggi costituzionali, invece, si intendono: tutte quelle leggi espressamente definite come tali dalla Costituzione; le leggi che si limitano soltanto a derogare una norma costituzionale, senza modificarla in via definitiva; ogni altra legge che il Parlamento voglia approvare col procedimento aggravato previsto dall'art. 138.

La differenza, apparentemente netta, risulta, in realtà, assai più sfumata. Del resto, entrambi i tipi di leggi sono approvati con lo stesso procedimento e sono ufficialmente denominati col nome di «leggi costituzionali», qualunque sia il loro contenuto.

Il procedimento di revisione è affidato allo stesso Parlamento, nelle forme e nei modi previsti dall'art. 138 Cost. (parliamo di procedura aggravata).

La procedura di revisione adottata dalla nostra Costituzione ricalca il procedimento ordinario per l'emanazione delle leggi in generale, ma con delle peculiarità: ad esempio, relativamente alla fase preparatoria (iniziativa e istruttoria), non è ammessa l'iniziativa del CNEL.

Per quanto riguarda la fase costitutiva non è ammesso il procedimento deliberante in Commissione, in quanto la discussione e l'approvazione della legge devono sempre svolgersi in Assemblea.

Inoltre, per approvare le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali occorre una maggiore ponderazione sui loro contenuti, per cui sono richieste, in ogni ramo del Parlamento, due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi. Nella votazione della seconda deliberazione è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti la Camera. In questa votazione non è ammessa la discussione e la votazione dei singoli articoli, ma solo la discussione delle linee generali e la votazione finale. In sintesi, sia la Camera sia il Senato debbono approvare lo stesso testo due volte, per un totale di quattro passaggi.

Quanto alla fase di integrazione dell'efficacia, se nella seconda deliberazione la legge è stata approvata da ambedue le Camere con una maggioranza superiore ai due terzi dei componenti (non dei soli presenti), il Capo dello Stato provvede alla promulgazione e quindi la legge viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale e diventa legge dello Stato a tutti gli effetti. Se, invece, la legge è stata approvata, anche da una sola Camera, con la sola maggioranza assoluta, il procedimento prosegue.

In quest'ultimo caso, infatti, il progetto di legge costituzionale non si trasforma in legge. Esso è soggetto a una sorta di pubblicazione anomala (così definita perché la pubblicazione precede la promulgazione e perché il progetto non è inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi) nella Gazzetta Ufficiale, al solo scopo di dare conoscenza del suo contenuto.

Entro tre mesi da tale pubblicazione, un quinto dei componenti di una Camera, 500.000 elettori o 5 Consigli regionali possono chiedere che la legge sia sottoposta a referendum popolare (detto sospensivo o anche costituzionale).

Qualora entro i tre mesi non sia stata presentata alcuna richiesta di referendum o, se richiesta, la stessa sia stata dichiarata illegittima, il Presidente della Repubblica promulga la legge che viene poi ripubblicata, per l'effettiva entrata in vigore. Ove invece sia richiesto e si svolga il referendum, la sorte della legge è affidata all'esito della consultazione popolare: se favorevole, il Presidente della Repubblica promulga la legge che poi viene ripubblicata; se sfavorevole, invece, la legge non viene ad esistenza.





18) ALTRE FUNZIONI DEL PARLAMENTO: LA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO E QUELLA ISPETTIVA

Il Parlamento svolge anche altre funzioni oltre a quella propriamente legislativa. Alcune sono svolte singolarmente da ogni Camera; altre, invece, richiedono l'esercizio collettivo da parte di entrambi i rami del Parlamento o del Parlamento in seduta comune.

La funzione di indirizzo e controllo politico è quella attraverso la quale si determinano i fini della politica nazionale, si scelgono i mezzi per conseguirli e si esercita un controllo sull'attività del Governo.

Rientrano in tale funzione le leggi di approvazione e di autorizzazione e le attività ispettive (interrogazioni, interpellanze, inchieste), che possono essere attuate sia in Assemblea, sia in Commissione.

L'interrogazione consiste nella domanda rivolta per iscritto da un parlamentare al Governo o ad un ministro circa la conoscenza di una determinata situazione: si chiede cioè se il Governo o il ministro siano o meno a conoscenza di quel fatto, se quel fatto sia vero o falso e quali misure si intende adottare.

L'interpellanza consiste nella domanda rivolta per iscritto da un parlamentare al Governo o ad un ministro per conoscere i motivi o gli intendimenti della condotta politica tenuta rispetto ad una data questione; mira, cioè, ad ottenere una presa di posizione da parte del Governo.

È inchiesta parlamentare ogni indagine disposta da ciascuna Camera al fine di acquisire elementi necessari di conoscenza in ordine ad una materia di pubblico interesse (art. 82 Cost.).

Per procedere alle inchieste, ciascuna Camera provvede alla nomina di una Commissione formata con criteri proporzionali, che rispetti, cioè, la composizione delle forze politiche presenti in essa. Terminati i lavori, la Commissione presenta all'Assemblea plenaria una relazione che viene discussa e votata.

L'espletamento di attività ispettive presuppone talvolta lo svolgimento di attività conoscitive, alcune delle quali, tuttavia, conservano una loro autonomia rispetto alle prime. Strumenti conoscitivi in senso stretto sono le indagini conoscitive e le udienze legislative.

Le indagini conoscitive sono dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili, anche chiamando ad intervenire alle sedute i ministri competenti, i funzionari ministeriali, gli amministratori di enti pubblici, i rappresentanti di enti territoriali o di organismi privati e, in genere, qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili all'indagine.

Le udienze legislative, invece, sono svolte nel corso di un procedimento legislativo al fine di ricavare notizie utili all'esame ponderato del progetto di legge.

19) GLI ATTI DI DIREZIONE POLITICA

Per controllare l'attuazione del programma governativo, il Parlamento si serve degli atti di direzione politica, vale a dire le mozioni, le risoluzioni e gli ordini del giorno.

La mozione mira a promuovere una deliberazione della Camera e consiste nella richiesta, fatta dai singoli parlamentari alla Camera cui appartengono, di procedere alla discussione e alla votazione di un determinato oggetto su cui una precedente interpellanza avesse lasciati insoddisfatti gli interpellanti.

La risoluzione è il principale atto di indirizzo politico. Può chiudere un dibattito provocato da una mozione oppure da una comunicazione del Governo e può essere votata in Aula o in Commissione.

L'ordine del giorno di istruzione al Governo si inserisce in un procedimento legislativo, impegnando il Governo a dare un certo significato alle norme che vengono approvate oppure ad adottare un provvedimento connesso al testo di legge in discussione.



Segui Edizioni Simone e Maturansia su Instagram



Tra le funzioni elettorali del Parlamento rientrano le attività di elezione di membri di altri organi: l'elezione del Presidente della Repubblica; l'elezione di 5 giudici della Corte costituzionale; l'elezione di 8 componenti del Consiglio superiore della magistratura; la scelta dei cittadini fra cui vanno sorteggiati i giudici aggregati della Corte costituzionale. Tutte queste figure costituzionali saranno approfondite più avanti in questo Percorso.

Il Parlamento esercita altresì funzioni giurisdizionali o di accusa. Si tratta delle attività dirette a porre in stato d'accusa il Presidente della Repubblica e a rinviarlo a giudizio dinanzi alla Corte costituzionale per alto tradimento o attentato alla Costituzione.

Il materiale è stato tratto da "MATURITÀ ISTITUTI TECNICI. DIRITTO PUBBLICO...", edito da
che ne ha concesso la pubblicazione su www.maturansia.it



EDIZIONI
SIMONE[®]

Gruppo Editoriale **Simone**

TUTTI I DIRITTI RISERVATI