

DIRITTO PUBBLICO

Dispensa Interattiva – Contenuti

A.A. 2025-2026

CAPITOLO VII

Il Parlamento e la Funzione delle Camere

Status dei parlamentari, funzioni, formazione delle leggi

Prof. Aggr. Giovanni Bianco

OBIETTIVI DI APPRENDIMENTO

Al termine di questo capitolo, lo studente sarà in grado di:

1. Descrivere lo status dei parlamentari (indennità, divieto mandato imperativo, immunità, insindacabilità)
2. Elencare e spiegare le 6 funzioni del Parlamento
3. Illustrare il procedimento di formazione delle leggi costituzionali (art. 138)
4. Descrivere le 4 fasi dell'iter legislativo ordinario e le 3 procedure di commissione
5. Spiegare il ruolo del PdR nella promulgazione e il veto sospensivo

§1. Lo status dei parlamentari

CONCETTO CHIAVE

In una repubblica parlamentare il Parlamento ha centralità assoluta. I parlamentari godono di garanzie costituzionali: indennità (art. 69), divieto di mandato imperativo (art. 67), immunità penale (art. 68.2), insindacabilità delle opinioni (art. 68.1).

GARANZIA	ARTICOLO	CONTENUTO
INDENNITÀ	Art. 69 Cost.	I parlamentari ricevono un'indennità stabilita dalla legge Scopo: permettere a chiunque, anche non abbinato, di esercitare il mandato Deputati: ~13.971 €/mese – Senatori: ~14.635 €/mese (lordi + diaria + rimborsi)
DIVIETO MANDATO IMPERATIVO	Art. 67 Cost.	Ogni parlamentare rappresenta la Nazione Nessun vincolo verso il partito, il programma o gli elettori Il legame con gli elettori è solo di responsabilità politica
IMMUNITÀ PENALE	Art. 68.2 Cost.	Senza autorizzazione della Camera: no perquisizioni, no arresto, no intercettazioni Eccezioni: sentenza irrevocabile di condanna; flagranza di reato Dal 1993: non serve più autorizzazione a PROCEDERE (solo ad arrestare/perquisire)
INSINDACABILITÀ	Art. 68.1 Cost.	I parlamentari non rispondono di opinioni espresse e voti dati nell'esercizio delle funzioni

		Limite: opinioni espresse FUORI dal Parlamento non sono coperte (caso Sgarbi, sent. 82/2000)
--	--	--

RIFORMA 1993: LA FINE DELL'IMMUNITÀ PARLAMENTARE

Il 29/10/1993 il Senato ha approvato la riforma dell'art. 68 Cost. I giudici non devono più chiedere il «permesso» al Parlamento per indagare su un parlamentare.

Resta: autorizzazione per arresto (esclusa flagranza), perquisizioni domiciliari e intercettazioni.

Scompare: l'autorizzazione a procedere penalmente.

§2. Le sei funzioni del Parlamento

CONCETTO CHIAVE

Il Parlamento esercita sei funzioni fondamentali: legislativa, ispettivo-finanziaria, di indirizzo e controllo politico, fiducia/sfiducia al Governo, ratifica trattati internazionali, elettiva.

N.	FUNZIONE	DESCRIZIONE E RIFERIMENTI
1	LEGISLATIVA	Funzione principale. Art. 70: esercitata collettivamente dalle due Camere (bicameralismo perfetto). Identico testo approvato da Camera e Senato. Es.: L. 194/1978 (aborto).
2	ISPETTIVO-FINANZIARIA	Il Parlamento approva i bilanci dello Stato predisposti dal Governo (art. 81 Cost.). Funzione più antica (parlements medievali). Es.: Legge Bilancio 2019 (reddito di cittadinanza).
3	INDIRIZZO E CONTROLLO	Interrogazioni: domande al Governo. Interpellanze: sul comportamento del Governo. Il Governo è tenuto a rispondere in aula. Es.: interpellanza criteri default EBA (2021).
4	FIDUCIA/SFIDUCIA	Art. 94 Cost. Il Governo vive o muore per la fiducia parlamentare. Fiducia: il nuovo Governo si presenta alle Camere. Sfiducia: le Camere possono sfiduciare Governo o singolo ministro.
5	RATIFICA TRATTATI	Artt. 80 e 87 Cost. Il Parlamento autorizza il PdR a ratificare i trattati internazionali più importanti.
6	ELETTIVA	In seduta comune elegge: PdR (art. 83), 1/3 CSM = 10 membri (art. 104), 1/3 Corte Cost. = 5 giudici (art. 135).

DOMANDA PER LA CLASSE

Il Governo Draghi ha ottenuto 535 sì alla Camera. Monti ne ottenne 556. Perché la fiducia è così importante? Cosa succede se il Parlamento vota la sfiducia?

§3. Formazione delle leggi costituzionali

CONCETTO CHIAVE

Le leggi costituzionali richiedono 4 votazioni in minimo 3 mesi (doppia approvazione di ciascuna Camera). Maggioranze crescenti: semplice nelle prime due, assoluta nelle seconde due. Possibile referendum confermativo se non raggiunti i 2/3.

Le fasi della procedura aggravata (art. 138)

FASE	REQUISITO	DETTAGLIO
1 ^a e 2 ^a VOTAZIONE	Camera + Senato Maggioranza SEMPLICE	Prima approvazione da entrambe le Camere
INTERVALLO	Minimo 3 MESI	Tra la prima e la seconda votazione di ciascuna Camera
3 ^a e 4 ^a VOTAZIONE	Camera + Senato Maggioranza ASSOLUTA	Seconda approvazione. Se raggiunti i 2/3: niente referendum
PUBBLICAZIONE	Gazzetta Ufficiale	Pubblicazione senza promulgazione (in attesa eventuale referendum)
REFERENDUM (eventuale)	Entro 3 mesi dalla pubblicazione Richiedibile da: 1/5 Camera, 500.000 elettori, 5 Consigli regionali	Non richiesto se 2/3 in entrambe le Camere nella seconda votazione
PROMULGAZIONE	Se nessun referendum o esito positivo	La legge viene promulgata, ripubblicata, entra in vigore

CASO STUDIO: RIDUZIONE PARLAMENTARI

2019: Approvata in doppia lettura a maggioranza assoluta (art. 138). Non raggiunti i 2/3 → pubblicazione per referendum.

Referendum: Richiesto da più di 1/5 dei senatori. Confermato dal voto popolare.

Effetto: Deputati da 630 a 400 (estero: 12→8). Senatori da 315 a 200 (estero: 6→4).

§4. Formazione della legge ordinaria: le 4 fasi

CONCETTO CHIAVE

L'iter legislativo ordinario si articola in 4 fasi: Iniziativa, Discussione/Approvazione, Promulgazione (con eventuale veto PdR), Pubblicazione ed entrata in vigore (vacatio legis 15 giorni).

Fase 1: Iniziativa legislativa (art. 71)

CHI	DENOMINAZIONE	NOTE
Governo	Disegno di legge (DDL)	Iniziativa più frequente
Deputati/Senatori	Proposta di legge (PDL)	Ciascun parlamentare può proporre
50.000 elettori	Legge di iniziativa popolare	Dal 1979: 262 proposte, solo 3 approvate
CNEL	Art. 99 Cost.	Consiglio Nazionale Economia e Lavoro
Consigli Regionali	Art. 121 Cost.	Per materie di competenza regionale

Fase 2: Discussione e Approvazione

Il PDL viene assegnato a una Commissione parlamentare. Tre possibili procedure:

PROCEDURA	COMMISSIONE	CARATTERISTICHE
STANDARD	Sede REFERENTE	Obbligatoria per: leggi cost., elettorali, delegazione legislativa, ratifica trattati, bilanci Discussione generale + articolo per articolo La Commissione prepara il testo per l'Aula
SPECIALE 1	Sede REDIGENTE	Come referente MA la votazione sui singoli articoli è definitiva L'Aula vota solo il testo nel suo complesso Iter abbreviato
SPECIALE 2	Sede DELIBERANTE	La Commissione discute, vota e approva SENZA passare dall'Aula L'Assemblea è completamente esclusa

		Sempre possibile chiedere la «rimessione in assemblea»
--	--	--

Fase 3: Promulgazione e veto presidenziale

PROMULGAZIONE (regola)	RINVIO / VETO SOSPENSIVO (eccezione)
Entro 1 mese dall'approvazione (art. 73)	Se il PdR ritiene la legge gravemente incostituzionale
Il PdR dichiara la legge regolarmente approvata	Rimanda alle Camere con messaggio motivato (art. 74)
Ordina che sia rispettata da tutti	Se le Camere riapprovano: il PdR DEVE promulgare
Il PdR NON ha potere legislativo	Veto solo SOSPENSIVO, non definitivo
	Cossiga: 22 rinvii, Ciampi: 8, Pertini: 7, Scalfaro: 6, Napolitano: 1

Fase 4: Pubblicazione ed entrata in vigore

LA VACATIO LEGIS

Pubblicazione: entro 30 giorni dalla promulgazione, sulla Gazzetta Ufficiale.

Entrata in vigore: il 15° giorno successivo alla pubblicazione (vacatio legis).

Scopo: dare ai cittadini il tempo di prendere conoscenza della nuova legge.

Eccezione: la legge stessa può prevedere un termine diverso (più lungo o più breve).

Giochi di Ruolo

GIOCO DI RUOLO: La Seduta Parlamentare

Simulazione di una seduta del Parlamento: un DDL del Governo deve essere approvato. Ma ci sono ostacoli.

Ruoli:

- **Governo (2 studenti):** Presentate un DDL urgente (es. misure anti-crisi). Chiedete la fiducia.
- **Maggioranza (4 studenti):** Sostenete il Governo ma avete dubbi su un articolo. Proponete emendamenti.
- **Opposizione (3 studenti):** Contestate il DDL. Presentate un'interpellanza. Minacciate la sfiducia.
- **Presidente della Camera (1 studente):** Dirigete i lavori, assegnate i tempi, gestite le votazioni.
- **PdR (1 studente):** Ricevete la legge approvata. Promulgate o rinviare?

Come si gioca:

Il Governo presenta (3 min). Discussione maggioranza/opposizione (5 min). Voto. Il PdR decide se promulgare.

Debriefing:

Come funziona il bicameralismo perfetto? Il veto del PdR è efficace? L'opposizione ha strumenti reali?

GIOCO DI RUOLO: Il Processo all'Immunità Parlamentare

Un parlamentare è accusato di corruzione. La magistratura chiede l'autorizzazione ad arrestarlo. La Camera deve decidere.

Ruoli:

- **PM/Magistrato (2 studenti):** Presentate le prove. Chiedete perquisizione e arresto.
- **Parlamentare accusato (1 studente):** Invocate l'art. 68. Le accuse sono politicamente motivate.
- **Avvocato difensore (1 studente):** L'immunità protegge la funzione, non la persona.
- **Giunta autorizzazioni (4 studenti):** Esaminate il caso e votate: concedete l'autorizzazione?
- **Opinione pubblica (classe):** La Camera protegge i suoi o fa giustizia? Votate!

Come si gioca:

PM presenta (3 min). Difesa replica (3 min). Giunta delibera. Voto della classe.

Debriefing:

L'immunità è ancora necessaria dopo la riforma del 1993? Dove finisce la protezione e dove inizia l'impunità?

RIEPILOGO DEL CAPITOLO VII

§1 Status: Indennità (art. 69), divieto mandato imperativo (art. 67), immunità penale (art. 68.2, riformato 1993), insindacabilità (art. 68.1, solo nell'esercizio funzioni).

§2 Funzioni: 6 funzioni: legislativa (art. 70), ispettivo-finanziaria (art. 81), indirizzo/controllo (interrogazioni/interpellanze), fiducia/sfiducia (art. 94), ratifica trattati (art. 80), elettiva (PdR, CSM, Corte Cost.).

§3 Leggi cost.: 4 votazioni, min. 3 mesi, magg. assoluta in 2^a votazione. Referendum se non 2/3. Caso: riduzione parlamentari (630→400, 315→200).

§4 Legge ordinaria: 4 fasi: Iniziativa (Governo/Parlamento/popolare), Discussione (referente/redigente/deliberante), Promulgazione (PdR, veto sospensivo), Pubblicazione (GU, vacatio legis 15 gg).