

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4292

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del deputato CERONI

Modifica dell’articolo 1 della Costituzione, concernente la centralità del Parlamento nel sistema istituzionale della Repubblica

Presentata il 18 aprile 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — L’articolo 1 della Costituzione, nei suoi due commi, detta i principi generali e i valori fondamentali che caratterizzano l’assetto istituzionale dello Stato italiano. I due commi, premesso il richiamo al valore fondamentale del lavoro vanno coordinati tra loro in modo che dalla loro lettura emerga il profilo fondamentale della forma di Stato voluta dal Costituente.

La norma in esame non è espressione di retorica politica priva di significati tecnici, ma enuncia in modo giuridicamente rigoroso la struttura essenziale della Repubblica. Dalla lettura coordinata dei due commi della norma costituzionale emerge chiaramente che lo Stato italiano è una Repubblica democratica (primo comma) nella quale la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione (secondo comma). In altri termini, l’Italia è una

Repubblica democratica parlamentare perché la sovranità popolare, nel nostro sistema costituzionale, non viene esercitata direttamente dal popolo sovrano, ad eccezione dei *referendum* di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione, ma dal Parlamento cui il popolo, eletto a corpo eligendo, attribuisce la rappresentanza politica mediante il procedimento elettorale.

Secondo alcuni costituzionalisti, addirittura, il popolo organizzato in corpo elettorale è un organo costituzionale (Martines). Il nostro, peraltro, non è un sistema presidenziale perché il Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato, non solo non è Capo del Governo ma, soprattutto, non viene eletto dal popolo mediante procedimento elettorale ma dal Parlamento, che è l’unico organo statale di vertice eletto dal popolo. In conclusione, il nostro è un sistema parlamentare che postula la dipendenza politica del Governo

dal Parlamento, dal che deriva la centralità di quest'ultimo. Né rileva che la nomina del Governo spetta al Presidente della Repubblica, perché il Capo dello Stato è tenuto a scegliere persone che possono ottenere e conservare la fiducia del Parlamento ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione. Il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse, ma non può certo farlo se il Governo mantiene la fiducia delle Camere o della maggioranza in virtù del disposto di cui al secondo comma dell'articolo 1 della Costituzione, secondo il quale la sovranità appartiene al popolo che la esercita attraverso il Parlamento. Scrive, sul punto, Lorenza Carlassare: « Dall'attento esame delle diverse teorie sostenute dagli studiosi risulterebbe che, nello scioglimento delle Camere, la partecipazione presidenziale e quella governativa sarebbero suscettibili di differenti accentuazioni ma comunque egualmente ineliminabili ». Il Presidente della Repubblica può, quindi, sciogliere le Camere solo dopo la sfiducia votata dal Parlamento nei confronti del Governo oppure quando le Camere sono incapaci di esprimere un Governo sorretto da una qualsiasi maggioranza, ma finché esiste un Governo sorretto da una maggioranza il Presidente della Repubblica non può sciogliere le Camere. Egli, infatti, deve essere risolutore e non provocatore di crisi, né può mai servirsi dello scioglimento in presenza di raccordi tra Governo e Parlamento (Paladin). Di conseguenza, nel nostro sistema di democrazia parlamentare il Parlamento è l'organo centrale e il titolare supremo della rappresentanza politica della volontà popolare, espressa mediante procedimento elettorale. Nel sistema presidenziale, invece, organo centrale deve ritenersi il Presidente della Repubblica.

Il principio della centralità del Parlamento, tuttavia, pur deducibile dalla Costituzione nelle sue varie articolazioni, non è stato esplicitato con dichiarazione solenne nella Carta costituzionale. È dunque consigliabile enunciare tale principio nel

primo comma dell'articolo 1 della Costituzione. Né il Presidente della Repubblica, infatti, né il Governo, né la Corte costituzionale, né la magistratura sono titolari della rappresentanza politica quale espressione della volontà del popolo sovrano, perché tali organi non vengono eletti dal popolo. I consigli delle regioni e degli enti locali territoriali, vengono anch'essi eletti dalle rispettive comunità e rivestono quindi la rappresentanza politica di tali comunità. Tuttavia tali organi elettivi non si trovano al vertice dello Stato. Solo il Parlamento è organo elettivo statale di vertice. Sotto tale profilo si è voluto sottolineare che il Parlamento è il titolare supremo della rappresentanza politica della volontà popolare. Ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato a riconferma del fatto che i parlamentari sono i titolari supremi della rappresentanza politica della Nazione. Esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato semplicemente perché il mandato è un contratto con cui il mandante conferisce al rappresentante il potere di agire in nome e per conto del rappresentato cui direttamente sono imputati gli effetti giuridici dell'atto. La rappresentanza giuridica o di volontà presuppone l'esistenza di due distinti soggetti e l'imputazione degli effetti giuridici dell'attività compiuta dal rappresentante al rappresentato, dato che il rappresentante esercita poteri che appartengono al rappresentato. Nella rappresentanza politica, invece, non esistono due soggetti distinti perché il Parlamento esercita funzioni proprie che non appartengono giuridicamente all'elettore che ha nominato i parlamentari. Esercita le funzioni e opera soltanto il Parlamento che, pur curando gli interessi del popolo eretto a corpo elettorale, compie atti che sono direttamente imputati allo Stato e non al corpo elettorale e cioè al popolo sovrano. Il Parlamento, tuttavia, quale organo rappresentativo, è formato mediante consultazione elettorale perché il Parlamento può curare effettivamente gli interessi della collettività solo quando vi è un legame non fittizio tra

cittadino e deputato e perché solo in tal modo il parlamentare può conoscere le esigenze dei cittadini e può agire in Parlamento quale interprete dei cittadini stessi, curandone al meglio gli interessi (Mortati; Fisichella).

La rappresentanza politica, quale valore supremo della democrazia, viene elevata a principio fondante del nostro sistema democratico dal secondo comma dell'articolo 1 della Costituzione, ai sensi del quale la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme nei limiti della Costituzione. In concreto, l'esercizio della sovranità popolare si manifesta attraverso il corpo elettorale. Ciò riconferma la centralità del Parlamento quale titolare supremo della rappresentanza politica della volontà popolare e l'opportunità, se non addirittura la necessità di predicare solennemente tale principio nell'articolo 1, primo comma della Costituzione. Non si può dire che tale dichiarazione solenne, soprattutto in materia di centralità del Parlamento, dovrebbe comportare la modifica di altre norme costituzionali relative alla struttura del nostro Stato, perché, al contrario, il principio della centralità del Parlamento emerge da tutte le altre norme che disciplinano i poteri dello Stato in tutte le sue varie articolazioni. Al riguardo è agevole osservare, tra l'altro (e cioè senza pretesa di completezza), quanto segue:

il Parlamento in seduta comune elegge il Presidente della Repubblica (articolo 83 della Costituzione) il quale presta giuramento avanti al Parlamento stesso (articolo 91);

il Parlamento esercita la funzione legislativa, che è la funzione più qualificata del potere legislativo (articoli 70 e seguenti);

il Parlamento nomina un terzo dei membri della Corte costituzionale (articolo 135) e un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura (articolo 104);

il Parlamento in seduta comune mette in stato di accusa il Presidente della Repubblica (articolo 90) per alto tradi-

mento e attentato alla Costituzione mentre nessun altro organo ha un tale potere nei confronti del Parlamento e dei parlamentari, ove si consideri che i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 68, primo comma);

le Camere possono delegare il Governo a emanare leggi delegate (articolo 77);

le Camere approvano i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo (articolo 81);

le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari (articolo 78);

il Parlamento concede con legge l'amnistia e l'indulto (articolo 79);

le Camere ratificano con legge i trattati internazionali (articolo 80);

ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse (articolo 82) e la Commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della autorità giudiziaria che, pertanto, non può intralciare in alcun modo l'attività parlamentare di inchiesta, mentre a tutti è noto che l'inchiesta parlamentare sul caso Mitrokhin fu pesantemente intralciata dalla procura della Repubblica di Torino che aprì, contemporaneamente, un'inchiesta penale avente lo stesso oggetto incriminando il teste principale dell'inchiesta parlamentare;

le Camere votano le mozioni di fiducia o di sfiducia al Governo (articolo 94, commi primo e secondo).

In conclusione, il principio della centralità del Parlamento emerge dalla struttura della Costituzione nelle sue varie

articolarzioni. Mancando, tuttavia, una dichiarazione solenne sul punto, è necessario enunciare in maniera espressa e solenne tale principio per evitare che, in tempi di crisi di valori democratici e di violenti contrasti tra le varie forze politiche presenti in Parlamento e nel Paese,

quali sono quelli attuali, possa nascere e svilupparsi un'eversione dell'ordine democratico o verificarsi il sopravvento di poteri non eletti dal popolo sovrano e perciò privi di rappresentanza politica, con conseguente e progressivo indebolimento della democrazia.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 1 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro e sulla centralità del Parlamento quale titolare supremo della rappresentanza politica della volontà popolare espressa mediante procedimento elettorale ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0068860