

PAROLE CHIAVE DELLA COSTITUZIONE: IL PARLAMENTO

di ANTONIO PILEGGI

I precedenti saggi di “Parole chiave della Costituzione” sono stati pubblicati su Libro Aperto: n. 107 (Ottobre-Dicembre 2021) da pag. 123 a pag. 124; n. 108 (Gennaio-Marzo 2022) da pag. 75 a pag. 80; n. 109 (Aprile-Giugno 2022) da pag. 97 a pag. 105; n. 110 (Luglio-Settembre 2022) da pag. 85 a pag. 91; n. 111 (Ottobre-Dicembre 2022) da pag. 117 a pag. 122; n. 112 (Gennaio-Marzo 2023) da pag. 80 a pag. 92; n. 113 (Aprile-Giugno 2023) da pag. 53 a pag. 58; n. 114 (Luglio-Settembre 2023) da pag. 82 a pag. 89; n. 115 (Ottobre-Dicembre 2023) da pag. 79 a pag. 90; n. 116 (Gennaio-Marzo 2024) da pag. 121 a pag. 133.

Dopo le riflessioni sulle parole chiave dei primi 12 articoli contenenti i Principi Fondamentali, prima parola “l’Italia”, e della Parte Prima della Costituzione contenete i “diritti e i doveri”, prima parola “la libertà”,¹ la prima parola della Parte Seconda, che disciplina l’ordinamento della Repubblica, è il “Parlamento”.

Tre parole: “Italia”, la cui sovranità “appartiene al popolo”, “Libertà”, e “Parlamento” sono le tre parole chiave che fanno luce sull’architettura costituzionale progettata e concretamente costruita, con meticoloso e meditato pensiero politico, dai nostri Padri e dalle nostre Madri costituenti.

Cos’è il Parlamento? È il luogo dove si parla, dove si discute, dove avviene il confronto di idee e di interessi anche contrapposti, dove si decide. È il luogo dove è rappresentato il popolo sovrano (art. 1) che, mediante le elezioni a suffragio universale e diretto, sceglie chi lo debba rappresentare; chi lo debba rappresentare col compito di “conoscere, discutere e deliberare”. Uso questi tre verbi, declinati all’infinito, per ricordare che sono i verbi di un noto adagio di Luigi Einaudi, uno dei nostri autorevolissimi Padri costituenti.

Al riguardo, mi preme iniziare le riflessioni sulla parola Parlamento ricordando cosa ebbe a dire su questo fondamentale organo costituzionale Luigi Einaudi, il primo Presidente della Repubblica eletto a Costituzione vigente in occasione del suo giuramento innanzi alle Camere riunite in seduta comune²:

“Nelle vostre discussioni, signori del Parlamento, è la vita vera, la vita medesima delle Istituzioni che noi ci siamo liberamente date. E se v’ha una ragione di rimpianto nel separarmi, per vostra volontà, da voi è questa: di non poter partecipare più ai dibattiti dai quali soltanto nasce la volontà comune; e di non poter più sentire la gioia, una delle più pure che cuore umano possa provare, la gioia di essere costretti a poco a poco dalle argomentazioni altrui, a confessare a se stessi di avere, in tutto o in parte, torto ed accedere, facendola propria, alla opinione di uomini più saggi di noi.”

Einaudi è passato alla storia per la sua saggezza, per la sua grande e stimata cultura, per la sua autorevolezza morale e politica e per il suo efficace ruolo di tutore della Costituzione. Aggiungo, come nota di cronaca, che, a partire dal 24 marzo 2024, sono innumerevoli le iniziative per celebrare i 150 anni dalla sua nascita. Il Comitato per le celebrazioni, che è stato costituito nello scorso 2023 e che ha come Presidente d’onore Roberto Einaudi, opera sotto l’Alto Patronato del Presidente della Repubblica³.

Le parole di Einaudi non hanno solamente un valore simbolico. Ci fanno comprendere la vera essenza e la vera funzione del Parlamento, nonché il vero ruolo che viene chiamato a svolgere il singolo parlamentare. Quanto al singolo parlamentare, c’è da dire subito che si tratta del soggetto in capo al quale risiede il diritto-dovere consacrato nell’articolo 67 della Costituzione: *“Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”*.

La formula espressa con la locuzione “senza vincolo di mandato” ben si spiega e ben si comprende non attraverso le astratte formule giuridiche, ma attraverso le parole di Einaudi, che rendono chiari i principi posti a presidio (art. 67) della libertà di coscienza del singolo parlamentare.

La libertà di coscienza del singolo parlamentare è uno dei pilastri della liberal-democrazia. Un parlamentare vincolato a interessi particolari in conflitto con gli interessi generali del Paese non corrisponde a quanto impone l'art. 67. Implicitamente ed esplicitamente, l'art. 67 richiama entrambi i concetti della libertà (la libertà di coscienza) e dell'etica della responsabilità (la responsabilità di corrispondere agli interessi generali della Nazione). Ecco perché questo articolo è uno dei più importanti dell'intero Titolo I, il Titolo che regola, con 28 articoli (dall'art. 55 all'art. 82), la composizione e le funzioni del Parlamento, organo centrale dell'architettura costituzionale.

Il discorso che fece Einaudi il giorno del suo giuramento è una pietra miliare nel cammino della nostra Repubblica ed è una esemplare lezione capace di spiegare il perché e il percome il Parlamento, storicamente e politicamente considerato, sia il più importante organo costituzionale.

Einaudi, dopo aver citato Enrico De Nicola (“*esempio luminoso dell'uomo insigne*”), parla di Giustino Fortunato per riconoscere al Parlamento il suo ruolo primario nell'ordinamento democratico. Le parole di Einaudi sono illuminanti: “*Giustino Fortunato, uno degli uomini che maggiormente onorano il Mezzogiorno e questa Camera, sempre fieramente si levò contro le calunnie di coloro i quali, innanzi al 1922, avevano in sprezzo il Parlamento perché in esso troppo si parlava; ed ascriveva a sua somma ventura di aver molto imparato ascoltando colleghi, di lui tanto meno dotti, ed a merito dei dibattiti parlamentari di aver creato un ceto politico, venuto su dal suffragio a poco a poco allargato e già divenuto quasi universale, un ceto politico migliore di*

quello che, all'alba del Risorgimento, era stato formato dal suffragio ristretto.

Or qui si palesa il grande compito affidato a voi, che avete il grave compito di attuare i principi della Costituzione ed a me, che la legge fondamentale della Repubblica ha fatto tutore della sua osservanza.”

Le parole di Einaudi si commentano da sole. È opportuno ricordare quanto è stato realizzato nel secolo scorso dal Parlamento nei decenni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione: la riforma Vanoni; la Cassa per il Mezzogiorno; la realizzazione delle grandi infrastrutture autostradali; il Piano casa; l'elettrificazione delle campagne; le numerose riforme scolastiche riguardanti l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 14 anni, la scuola media unica, l'introduzione della scuola a tempo pieno, l'integrazione dei disabili e la cancellazione delle classi speciali, lo statuto dei docenti, il piano nazionale asili nido, lo sviluppo della ricerca educativa a livello regionale e nazionale, etc.; la riforma sanitaria; la legge Basaglia; la legge sui consultori; la legge Merli contro l'inquinamento delle acque; la protezione delle lavoratrici madri; la legge di parità tra uomini e donne; l'ingresso delle donne in tutte le carriere, magistratura compresa; la legge sul divorzio denominata “Fortuna Baslini” dal nome dei due primi firmatari, il socialista Loris Fortuna e il liberale Antonio Baslini; il nuovo diritto di famiglia; l'abolizione del delitto d'onore; la riforma penitenziaria; il diritto all'obiezione di coscienza.

Dopo aver citato Einaudi e riportato alcuni significativi provvedimenti legislativi realizzati nel solco tracciato dalla Costituzione, metto in evidenza quanto ha scritto il Maestro Mario Lodi, che svolgeva le sue lezioni spiegando i vari articoli della Costituzione. A proposito della Parte seconda dedicata all'ordinamento della Repubblica e, in particolare, del Titolo I, ha scritto una nota molto chiara:⁴

“Nello Stato italiano i poteri sono rigorosamente divisi ed affidati a Istituzioni diverse che

non possono intervenire l'una sull'altra per impedire di agire o per condizionare le azioni.

Emanare le leggi è compito del Parlamento, metterle in pratica è compito del Governo, giudicare è compito della Magistratura, controllare che la Costituzione sia rispettata è compito della Corte costituzionale.

Tutte queste Istituzioni esercitano i compiti assegnati dalla Costituzione in completa autonomia ed hanno rapporti diretti con il Presidente della Repubblica.

È una garanzia per impedire che si accumuli troppo potere nelle mani di una sola persona o istituzione."

Nella lezione di Mario Lodi troviamo spiegati con efficacia i principi studiati e definiti da Montesquieu sull'equilibrio e sulla divisione dei poteri.

Nel vocabolario Treccani on line, troviamo questa definizione del Parlamento:

"Nell'organizzazione dello stato libero moderno il parlamento è l'organo mediante il quale il popolo partecipa all'esercizio del potere statale."

In effetti il Popolo, fatto di milioni di individui, non può che partecipare alle decisioni che lo riguardano attraverso propri rappresentanti all'interno del luogo simbolo della Democrazia: il Parlamento.

La dimensione enorme degli Stati democratici non consente di riunirsi in Piazza, come avveniva ad Atene, che era una cittadina di poche migliaia di individui.

La breve definizione della Treccani è abbastanza chiara e parla di partecipazione del popolo. Implicitamente richiama l'art. 1 (la sovranità appartiene al popolo). La sovranità, nel nostro ordinamento costituzionale, non appartiene ad una oligarchia, o ad un Re, o ad un capo, ovvero ad un "duce", ovvero ad un "führer" (führer in lingua tedesca significa condottiero, guida).

Riporto un'altra definizione di un altro vocabolario, il Gabrielli, che spiega meglio la parola Parlamento: *"Assemblea, unicamerale o bicamerale, con funzioni politico-rappresentative, attra-*

verso la quale i cittadini di uno Stato esercitano il potere tramite rappresentanti eletti, che ha potere legislativo e di controllo sull'esecutivo."

Questa definizione, tra l'altro, fa comprendere la differenza tra Parlamento e Governo, il quale ultimo è necessariamente subordinato al potere di indirizzo e controllo del Parlamento. Infatti, per poter operare legittimamente, il potere Esecutivo deve godere della fiducia da parte del Parlamento (art. 94).

Dopo il Parlamento sono regolati, in ordine di rigorosa importanza, tutti gli altri organi individuali e collegiali previsti dalla Costituzione: il Presidente della Repubblica (Titolo II), il Governo (Titolo III), la Magistratura (Titolo IV), le Regioni, le Province e i Comuni (Titolo V). Il Titolo VI prevede le Garanzie Costituzionali, che concludono la Parte ordinamentale (Parte seconda) e precedono le "Disposizioni Transitorie e Finali".

È da mettere in particolare evidenza che la prima istituzione, il Parlamento, è un organo collegiale, a cominciare dalla Camera dei deputati, che viene *"eletta a suffragio universale e diretto"* (art. 56). Ciò vale anche per il Senato (art. 58). Infatti, il nostro è un sistema bicamerale per assicurare ponderazione e riflessione nel processo di formazione della volontà legislativa. Le leggi non possono essere dettate da situazioni emotive. Quando ricorrano i casi straordinari di necessità ed urgenza l'ordinamento costituzionale ha approntato apposite procedure (art. 77).

L'intera organizzazione dello Stato, in quanto organizzazione plurale, viene sottoposta al potere di indirizzo e controllo di un organo collegiale, il Parlamento, scelto dal popolo. Infatti, il Parlamento rappresenta e comprende l'intera comunità nazionale: maggioranze e minoranze parlamentari. Quindi la sua composizione è espressione di idee e interessi non omogenei. Anche il Governo (Titolo III) è un organo collegiale. Ma è composto in modo omogeneo dai soli membri (Ministri e Presidente del Consiglio dei Ministri) espressione della maggioranza parlamentare portatrice

di idee e interessi che abbiano trovato, all'interno del Parlamento, il consenso per svolgere le funzioni previste per il Potere Esecutivo.

Tra i due organi entrambi collegiali, Parlamento (Titolo I) e Governo (Titolo III), è previsto il Presidente della Repubblica (Titolo II), organo individuale che rappresenta l'unità nazionale e che viene eletto dal Parlamento in seduta comune con l'aggiunta di delegati regionali. Non viene eletto a suffragio universale e diretto perché l'Italia, in quanto Repubblica parlamentare, non prevede un plebiscito per la elezione di un organo individuale quale è il Capo dello Stato. Ciò avviene nelle Repubbliche presidenziali, com'è il caso degli USA dove, quasi tre secoli fa, fu instaurata la ben nota forma di governo di stampo liberal-democratico.

Il Presidente della Repubblica italiana (Titolo II), che dura in carica 7 anni, ha compiti importanti e delicati tra i quali quelli riguardanti la procedura di formazione del Potere esecutivo (il Governo). Il quale ultimo, nominato dal Presidente della Repubblica, deve godere della fiducia del Parlamento.

I costituenti hanno scelto un'architettura parlamentare, non presidenziale.

In questa breve sintesi della funzione dei tre Organi (Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo) emergono principi che chiariscono non solo la centralità del Parlamento, ma anche il pluralismo istituzionale, che sono, entrambi (centralità del Parlamento e pluralismo delle istituzioni), pilastri della liberal-democrazia. Si consideri, inoltre, che le funzioni dei tre "poteri" appena citati (Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo) hanno rilievo, ciascuno per la propria parte, anche nei confronti dei compiti in capo agli altri organi di rilevanza costituzionale previsti nei Titoli IV, V e VI.

Il pluralismo istituzionale dello Stato democratico, che è uno stato di diritto, è stato studiato come un mosaico di organi individuali e collegiali posti a presidio dello svolgimento dei compiti in capo ai pubblici poteri. I compiti dello

Stato di diritto sono molteplici e complessi. E, per come vengono distribuiti, sono la cartina al tornasole del grado e dell'intensità della democrazia liberale nell'eterna questione riguardante i complessi rapporti tra governi e governati. Benedetto Croce diceva che *"non vi sono se non due posizioni politiche contrastanti: la liberale e l'autoritaria"*.

I Padri e le Madri costituenti, nell'approfondire le norme da porre in essere nell'ingegneria costituzionale per dare concretezza alla democrazia liberale, avevano ben presente la storia del primo '900 quando i Parlamenti furono prima screditati e poi aboliti per lasciare posto, prima in Italia, poi in Germania e in Spagna, all'onnipotenza dell'uomo solo al comando. I Costituenti ben conoscevano le atroci esperienze conseguenti alla presa del potere da parte di leader come Mussolini, Hitler, Franco, leader protesi ad ampliare il loro potere di comando individuale. Quanto a Mussolini, sono da ricordare alcune sue parole a proposito della sua volontà di trasformare il Parlamento in un "bivacco per i suoi manipoli". In quest'ultima frase c'è tutta l'arroganza del potere e del disprezzo per l'organo rappresentativo della sovranità popolare. E c'è, con solare evidenza, la visione e l'ambizione tipica di ogni forma di cesarismo. Il cesarismo che, a ben vedere e senza scomodare le teorie sui corsi e ricorsi storici di Giambattista Vico, è un fenomeno ricorrente nella storia dei fenomeni di natura politica.

Al riguardo, c'è da considerare che le costituzioni e i parlamenti sono sempre stati generati allo scopo di limitare e di regolare l'esercizio del potere (assoluto) dei governi rispetto ai governati. E i Parlamenti sono il vero tempio della democrazia liberale. Senza un Parlamento ben funzionante e ben rispettato non si può parlare di vera democrazia liberale. Infatti, il primato del Parlamento è previsto in tutte le forme di governo, siano esse monarchie costituzionali, repubbliche presidenziali (come nel caso degli USA), ovvero repubbliche parlamentari, com'è il caso dell'Italia.

A proposito della repubblica presidenziale prevista negli USA, repubblica di antico stampo democratico-costituzionale (all'epoca della nascita degli USA c'erano dappertutto i Re che pretendevano di godere dell'origine divina del loro potere sovrano), c'è da porre in evidenza che il Presidente americano, eletto in forma plebiscitaria, veniva e viene sottoposto al controllo del Senato e del Congresso attraverso appositi accorgimenti di controllo e di limitazioni. Ne cito alcuni: dura in carica solo quattro anni e viene eletto in tempi differenti da quelli in cui vengono elette le altre due Camere (Senato e Congresso); deve e può governare anche nel caso che la maggioranza di una o entrambe le Camere sia espressione di un partito avverso a quello che lo abbia eletto. In quest'ultimo caso si parla di "anatra zoppa". Sta di fatto che ovunque le regole della democrazia liberale obbediscono a principi rispettosi del primato del Parlamento e della divisione dei poteri.

Occuperebbe troppo spazio per tracciare, sia pure per grandi linee, la lunga e significativa storia dei parlamenti, a cominciare dalla Magna Charta Libertatum del 1215. Essa è certamente una pietra miliare della nascita delle libertà costituzionali, anche se fu una "concessione" unilaterale del Re ai baroni durante l'epoca medievale durante la quale il rapporto tra il Re e i vassalli riguardava aspetti non generalizzati per tutti i sudditi. C'è però da sottolineare che l'evoluzione storica dei parlamenti ha fatto registrare fasi di soccombenza di tali istituzioni soprattutto a causa delle varie forme di cesarismo, il quale ultimo è, per sua natura, ostile all'istituto parlamentare. In proposito, è importante fare un'ultima citazione tratta dalla voce "Parlamento" dell'enciclopedia Treccani on line:

"il 19° secolo è stato il secolo d'oro del parlamentarismo. Fu l'avvento generalizzato della democrazia rappresentativa, del suffragio universale e dei partiti di massa a conferire ai parlamenti contemporanei, tra la fine del 19° e il 20° secolo, un loro più definito profilo. Questo processo ha trasformato i parlamenti, in cui prima sedevano

notabili eletti a suffragio ristretto, in assemblee dominate da esponenti di grandi partiti organizzati capaci di rappresentare la volontà popolare, in particolare nei Paesi in cui il sistema proporzionale consentiva una effettiva corrispondenza tra corpo elettorale e rappresentanza politica."

In Italia, che è una Repubblica non presidenziale, ma parlamentare, c'è, tra l'altro, un dato numerico che ci dimostra la rilevanza dell'impianto ordinamentale basato sulla centralità del Parlamento.

Il Titolo Primo della Parte Seconda (ordinamento della Repubblica), che comincia con la parola "Parlamento", ha il maggior numero di articoli: ben 28 (dall'art. 55 all'art. 82), rispetto agli altri cinque "Titoli" (sono sei in tutto), della stessa Parte Seconda.

Sono in tutto 10 i Titoli della Costituzione: 4 nella Parte prima e 6 nella Parte seconda. Il numero degli articoli che riguardano il Parlamento (Titolo I, Parte seconda) è il maggiore di tutti.

Questo dato numerico è uno dei tanti aspetti caratterizzanti il primato del Parlamento. Si pensi che il Titolo II della Parte seconda riguarda il Presidente della Repubblica e contiene in tutto 9 articoli (dall'art. 83 all'art. 91). Parimenti, il Governo, previsto nel Titolo III, ha 9 articoli (dall'art. 92 all'art. 100).

Il dato numerico messo in evidenza è indicativo della centralità del Parlamento e della natura parlamentare della nostra Repubblica. Ma, con riferimento al dato quantitativo, c'è di più. Oltre agli articoli relativi ai singoli Titoli, le diverse istituzioni sono menzionate in altre parti della Costituzione. Per esempio, oltre ai nove articoli del Titolo II riguardanti il Presidente della Repubblica, altri 8 articoli della Costituzione stabiliscono compiti e funzioni del Capo dello Stato (artt. 59, 62, 74, 104, 126, 134, 135).

Per quanto riguarda il Parlamento, il dato quantitativo riguarda la quasi totalità del testo costituzionale se si considera che la parola Parlamento, nelle sue molteplici accezioni (Camera, Senato, legge, legge dello Stato, etc.) è ri-

chiamata direttamente o indirettamente ben oltre i 28 articoli (dall'art. 55 all'art. 82) contenuti del Titolo I della Parte seconda. Basta scorrere il testo, a cominciare dai primi dodici principi fondamentali fino alle disposizioni transitorie e finali, per rendersi conto del dato qualitativo e quantitativo delle norme che fanno riferimento, implicitamente o esplicitamente, al ruolo e alla funzione del Parlamento. Mentre nel caso del Presidente della Repubblica abbiamo altri 8 articoli che si aggiungono ai nove del Titolo II, nel caso del Parlamento ci sono da aggiungere, ai 28 articoli del Titolo I, altre decine e decine di articoli che chiamano in causa la funzione del Parlamento.

Per esempio, quando l'art. 1 stabilisce che *“la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nei limiti e nelle forme della Costituzione”*, viene in mente subito che la prima forma di esercizio della sovranità è il Parlamento, organo collegiale (minoranze comprese) che rappresenta a pieno titolo tutto il popolo. Nel considerare l'art. 1, che fa implicitamente riferimento al Parlamento, ben oltre ai 28 articoli del Titolo I, quasi tutti gli altri articoli della Costituzione richiedono compiti in capo al Parlamento⁵.

Il Titolo I (Il Parlamento) è suddiviso in due Sezioni: la prima riguarda le Camere, la seconda concerne la formazione delle leggi. La lettura delle norme consente di comprendere la composizione e il funzionamento dell'organo Costituzionale (collegiale) che rappresenta il popolo sovrano. Rappresentanza e sovranità sono tenuti in gran conto dai Padri e dalle Madri costituenti. Fin dall'art. 1 *“la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.”*

Prima di riportare qui di seguito gli articoli del Titolo I (Il Parlamento), non posso non ricordare che il 2024, l'anno in cui vengono scritte le presenti riflessioni, non è solo l'anno del 150esimo dalla nascita di Einaudi, come sopra ricordato. In questo anno 2024 si celebra anche il centenario della morte di Giacomo Matteotti,

il martire del parlamentarismo che incarna, con le sue idee, con il suo esempio, col suo coraggio e con il suo assassinio ad opera degli antiparlamentaristi pro-tempore, le profonde ragioni della centralità del Parlamento in un sistema democratico. Il fenomeno del parlamentarismo e dell'antiparlamentarismo⁶ è spiegato, con solare evidenza, dalla vicenda umana e politica di Giacomo Matteotti. Si ricordi, in proposito, che fu il famoso discorso-denuncia di Matteotti sui brogli elettorali per le elezioni parlamentari che fu la causa ultima e principale del suo assassinio da parte degli emissari di una forza politica, quella fascista, sostenitrice dell'uomo solo al comando (il cesarismo) e dell'antiparlamentarismo.

Sezione I – Le Camere

Art. 55. Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Art. 56. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di quattrocento, otto dei quali eletti nella circoscrizione Estero⁷.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno della elezione hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per trecentonovantadue e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 57. Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di duecento, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Art. 58. I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

Art. 59. È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.

Art. 60. La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

Art. 61. Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

Art. 62. Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

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.

Art. 63. Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

Art. 64. Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro 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 fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Art. 65. La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.

Art. 66. Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Art. 67. Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

Art. 68. I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, 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 membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

Art. 69. I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

Sezione II – La formazione delle leggi

Art. 70. La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

Art. 71. L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Art. 72. Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Art. 73. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Art. 74. Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

Art. 75. È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

Art. 76. L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Art. 77. Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono

appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Art. 78. Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

Art. 79. L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

Art. 80. Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Art. 81. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'e-

quilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Art. 82. Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Antonio Pileggi

NOTE

(1) I "Principi fondamentali" (dall'art. 1 all'art. 12) e i "diritti e doveri" di cui alla Prima parte della Costituzione (dall'art. 13 all'art. 54) sono stati illustrati su *Libro Aperto*, n. 107/2021; nn. 108, 109, 110, 111/2022; nn. 112, 113, 114, 115/2023; n. 116/2024.

(2) Verbale del Giuramento e messaggio del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi nella Seduta comune di Camera e Senato della Repubblica, mercoledì 12 Giugno 1948.

(3) Fra gli aderenti al Comitato per il 150esimo dalla nascita di Luigi Einaudi fa parte la Fondazione Libro Aperto, il Direttore di Libro Aperto Antonio Patuelli fa parte del Comitato d'onore, l'autore di queste riflessioni, Antonio Pileggi, fa parte del Consiglio del Comitato di cui trattasi <https://einaudil50.it/comitato/>.

(4) Mario Lodi, *Costituzione, La Legge degli italiani, Riscritta per i bambini, per i giovani, per tutti*, Casa delle Arti e del Gioco, Futura Grafica '70, Roma, 2018.

(5) Implicitamente (com'è il caso dell'art. 1) o esplicitamente (come sono i casi in cui si fa riferimento alle parole "legge" o alle locuzioni "legge dello Stato", etc.) si possono contare, oltre ai 28 articoli del Titoli I (artt. 59/82), altri 79 articoli che fanno riferimento a compiti facenti capo al Parlamento: 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 83, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 94, 96, 98, 99, 100, 104, 116, 117, 118, 119, 126, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, Disposizioni Transitorie e Finali III, IV, V, VI, VIII, IX, XI, XII, XIV, XVI, XVII, XIII.

(6) A proposito del fenomeno del parlamentarismo e dell'anti-parlamentarismo è fresco di stampa (2024), per i tipi di Rubbettino Editore, il volume intitolato "Parlamentarismo e Antiparlamentarismo nell'Europa del Novecento" a cura di Eugenio Capozzi e Rossella Pace.

(7) Questo articolo sul numero dei parlamentari è stato modificato più volte attraverso revisioni dell'originario testo costituzionale attraverso la procedura prevista dall'art. 138.