

STATO E COSTITUZIONE

LO STATO

In generale si definisce Stato un organismo che impone il rispetto delle regole entro un determinato territorio.

Qualsiasi Stato si definisce attraverso tre elementi costitutivi: **il territorio, il popolo e la sovranità.**

Il territorio è lo spazio geografico delimitato da precisi confini su cui lo Stato esercita la sua sovranità. Esso comprende: la terraferma; le acque territoriali (o mare territoriale) che si estendono per dodici miglia marine dalla costa; lo spazio aereo (che però non si estende oltre l'atmosfera); il sottosuolo (che lo Stato può sfruttare fin dove lo consentano le tecnologie); le navi e gli aerei mercantili (ovunque si trovino sono considerati suolo nazionale); le navi e gli aerei militari (ovunque si trovino sono considerati suolo nazionale); le sedi diplomatiche dello Stato nel mondo. Analogamente le sedi diplomatiche altrui godono dell'immunità territoriale sul suolo dello Stato preso in esame.

Il popolo coincide con l'insieme delle persone legate allo Stato da un rapporto di cittadinanza. Lo *status* di cittadinanza prevede diritti e doveri e può essere acquisito o perso.

In generale la cittadinanza italiana si perde solo nei seguenti casi:

- 1) assunzione di un pubblico impiego o prestazione del servizio militare presso uno Stato estero nel caso in cui il cittadino persista nell'attività nonostante l'intimidazione del Governo italiano a interrompere il rapporto
- 2) assunzione di un pubblico impiego o prestazione del servizio militare o acquisto volontario della cittadinanza presso uno Stato estero che in quel momento sia in guerra con l'Italia
- 3) per rinuncia volontaria nel caso in cui si abbia anche un'altra cittadinanza

Dal primo novembre 1993 tutti i cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea hanno anche la cittadinanza europea, che si aggiunge a quella originaria.

Ai cittadini europei sono garantiti, tra gli altri, i seguenti diritti:

- 1) circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dell'UE
- 2) votare e di essere eletti nello Stato membro di residenza (diverso da quello della cittadinanza nazionale) per le elezioni del Parlamento europeo e comunali
- 3) tutela diplomatica e consolare
- 4) Accesso ai documenti delle istituzioni e degli organi dell'UE
- 5) Rivolgersi al Mediatore europeo nei casi di cattiva amministrazione, presentare petizioni al Parlamento europeo, scrivere alle istituzioni

In Italia la cittadinanza si acquisisce:

- 1) per diritto di sangue: ovunque sia nato, è cittadino italiano il figlio di padre o madre italiani
- 2) per diritto di suolo (ius soli): è cittadino italiano chi nasca sul suolo italiano e sia figlio di genitori apolidi o ignoti
- 3) per adozione: diventa cittadino italiano un minore adottato da genitori italiani
- 4) per matrimonio
- 5) per beneficio di legge

Il popolo è l'insieme dei cittadini, mentre **la popolazione** è composta dall'insieme delle **persone che vivono in un dato momento sul territorio** dello Stato, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

Accade spesso che in uno Stato una parte consistente della popolazione condivide lingua, etnia e tradizioni culturali. Sulla base di quale sia la maggioranza vengono definite le minoranze.

In uno Stato realmente democratico i diritti delle minoranze sono pienamente tutelati.

Il terzo elemento di uno Stato è la sovranità, vale a dire il potere di imporre le leggi all'interno del proprio territorio e di farle osservare, se necessario, anche con l'uso della forza. Lo Stato esercita il monopolio

dell'uso legittimo della forza. Per uso legittimo si intende un uso circostanziato e stabilito dalla legge.

La sovranità consiste inoltre nel potere di:

- 1) imporre e riscuotere le tasse
- 2) difendere il territorio
- 3) mantenere l'indipendenza dello Stato

La sovranità si esercita attraverso tre poteri:

- 1) il potere legislativo, consistente nel fare le leggi
- 2) il potere esecutivo, ovvero il potere di applicare le leggi
- 3) il potere giudiziario, cioè la capacità di far rispettare le leggi

Gli Stati si distinguono tra loro, tra gli altri aspetti, sulla base della distribuzione di questi poteri: negli Stati assoluti, totalitari o dittatoriali questi sono di solito in mano a un'unica autorità; negli Stati liberal-democratici, invece, sono separati.

Solitamente le strutture, le istituzioni e il sistema fondamentale di uno Stato sono disciplinate da una Costituzione. Non necessariamente si tratta di un documento scritto e dettagliato. In molti casi essa coincide con le consuetudini di un Paese.

ORIGINI E PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La Costituzione della Repubblica italiana è entrata in vigore il primo gennaio 1948.

Il nostro documento costituzionale affonda le radici in due anni di lavoro dell'Assemblea costituente, ma ancora più radicalmente, nell'esperienza della Resistenza.

Il 2 giugno del 1946, infatti, furono convocate le elezioni, le prime a suffragio universale, per scegliere l'assetto istituzionale dell'Italia (Referendum istituzionale tra monarchia e repubblica) e eleggere i membri dell'Assemblea Costituente che, a prescindere dall'esito del referendum istituzionale, avrebbe dovuto dare un'altra Costituzione al nostro Paese.

Lo Statuto Albertino, vale a dire la costituzione che era in vigore dal 1848 prima nel Regno di Sardegna, poi, dal 1860, nel Regno d'Italia, aveva mostrato enormi fragilità: con poche mosse il partito fascista l'aveva aggirato, asservendolo alle istanze ed esigenze del regime.

Il fascismo aveva molto facilmente svuotato di significato le istituzioni liberal-democratiche e condotto il nostro Paese verso una dittatura a viso aperto in pochi anni.

I nostri padri costituenti compresero presto che la nuova Costituzione avrebbe dovuto contenere quanti più anticorpi possibile, per evitare una degenerazione analoga: in questo senso si può affermare che il nostro documento costituzionale sia essenzialmente **antifascista**.

Si può addirittura essere più radicali e affermare che la Costituzione della Repubblica Italiana fu pensata dai padri costituenti allo scopo di evitare il ripetersi di un'esperienza analoga al fascismo.

Ciò va inteso sia in senso storico sia in senso politico.

Storicamente il fascismo aveva oggettivamente mostrato la propria incompatibilità con la democrazia: appena ottenuto il potere, infatti, Mussolini aveva approvato leggi che privavano i cittadini di molti diritti fondamentali e introducevano la censura e l'oppressione politica. D'altra parte lo stesso Mussolini, prima ancora di prendere il potere, aveva dichiarato che la democrazia aveva esaurito il suo compito.

Tuttavia sarebbe riduttivo ritenere che la Costituzione sia antifascista solo in senso storico: essa lo è ancora più profondamente in senso politico. Per "fascismo" occorre intendere qualsiasi movimento o partito politico che pretenda di sospendere o cancellare i più elementari diritti garantiti in uno Stato liberal-democratico e istituire uno Stato totalitario o dittatoriale, ovvero, uno stato etico, nel senso hegeliano.

Per spiegare meglio questa alternativa si potrebbe ricorrere alla distinzione e opposizione tra la "società aperta" e la "società chiusa" elaborata dal filosofo austriaco Karl Popper nel suo saggio "La società aperta e i suoi nemici", pubblicato nel 1945, a ridosso dell'esperienza bellica. Secondo Popper, la società aperta cerca di garantire all'individuo il massimo di libertà compatibile

con la sussistenza della società stessa, promuove il pluralismo, la tolleranza religiosa, la libertà di stampa e parola e salvaguarda i diritti delle persone; la società chiusa, invece subordina l'individuo alla collettività anche con la violenza, se necessario. Essa impone il monolitismo culturale e religioso, severe restrizioni della libertà personale e ritiene gli individui sacrificabili.

Il paradosso della società aperta, però, è che la sua tolleranza non può estendersi a tutti: essa deve, infatti, escludere gli intolleranti. Una società aperta, in definitiva, deve difendersi dagli attacchi di quanti vorrebbero costruire una società chiusa.

L'argomento di Popper, qui ricostruito in estrema sintesi, è in qualche modo lo sfondo culturale implicito della Costituzione. Le forze che composero l'Assemblea Costituente (le forze maggioritarie erano la democrazia cristiana, il partito comunista e i socialisti), pur provenendo da tradizioni culturali e politiche diverse, in alcuni casi radicalmente in conflitto l'una con l'altra, avevano in comune l'esperienza della censura e della violenza squadrista del regime fascista e quella della Resistenza. Esse avevano avuto modo di apprezzare il valore della democrazia, ne avevano accettato le regole¹ e avevano intenzione di integrare le proprie tradizioni politiche così da dare vita a una Costituzione misurata e solida, capace di arginare tentazioni autoritarie.

Nel documento, stilato e votato dall'Assemblea Costituente, confluirono pertanto diverse tradizioni: quella cattolica (la DC era la forza politicamente più rilevante), quella socialista e comunista (il fronte popolare unito aveva più voti della DC, in questo frangente), quella liberale, che, pur essendo minoritaria, informava la cultura politica di molti uomini politici, anche tra gli esponenti del mondo cattolico. Inoltre la cultura liberale si era mostrata fondamentale per costituire un antidoto alla deriva totalitaria (a livello internazionale erano state le potenze liberal-democratiche degli USA e della Gran Bretagna a opporsi alle forze nazi-fasciste).

¹ Ciò vale anche per il PCI, che, pur rimanendo saldamente ancorato all'URSS, nei fatti aveva accettato le regole democratiche fin dalla "svolta di Salerno", avvenuta nell'aprile del 1944, allorché il PCI accantonò la questione istituzionale e venne a patti con la monarchia pur di confluire nel Comitato di Liberazione Nazionale e promuovere la futura nascita di un governo di unità nazionale.

La Costituzione italiana nacque perciò dalla confluenza di diversi principi ispiratori: il risultato che ne conseguì venne definito da molti un compromesso, il che non deve però erroneamente richiamare una soluzione deleteria o di basso profilo. Al contrario, esso rappresentò il desiderio di edificare un impianto costituzionale in cui ogni Costituente cercò di dare il meglio della sua concezione e in cui la maggior parte degli italiani potesse identificarsi.

La Costituzione repubblicana non nacque quindi dalla preponderanza di una parte politica sulle altre, ma da un aperto e fecondo incontro ideale, da un'intesa che doveva servire come guida alle variabili maggioranze parlamentari e di Governo che, un domani, diversamente interpretandola, avrebbero dovuto poi tradurla in provvedimenti concreti.

I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La Costituzione italiana enuncia, nei suoi primi dodici articoli, i principi fondamentali che essa intende affermare e difendere tramite il sistema di diritti e doveri e tramite le istituzioni repubblicane.

Il primo principio, implicito e sotteso a tutti gli articoli, è quello "personalista": la Costituzione italiana intende difendere la persona umana e tutelarne l'integrità.

L'idea di "persona" è diversamente declinata ma ha un ruolo fondamentale sia nella tradizione cattolica e religiosa (personalismo) sia in quella laica (personologia).

Persona non è solo un ente biologico, ma spirituale, è un soggetto a tutti gli effetti, capace di prendere decisioni, agire e, soprattutto, valutare autonomamente. Mettere al centro la persona significa avere l'intenzione di difendere non solo la vita, ma l'integrità e l'autonomia morale di ogni singolo soggetto. Ciò è chiaramente in contraddizione con le logiche totalitarie che al contrario, parafrasando Hannah Arendt, mirano a eliminare ogni segno di spontaneità negli individui, producendo dei cadaveri viventi².

² Per approfondimenti si rimanda a H.ARENDT, *Le Origini del Totalitarismo*

Dall'obiettivo di difendere e tutelare la persona umana discendono quasi necessariamente e direttamente gli altri principi cardine della Costituzione Italiana, vale a dire: il principio democratico, quello lavorista, il principio pluralista, quello solidarista e di eguaglianza e, infine i principi autonomista e pacifista.

IL PRINCIPIO DEMOCRATICO

Il **principio democratico** è chiaramente espresso nel primo articolo della Costituzione, in cui si precisa che l'Italia è una Repubblica democratica. Secondo il principio democratico la sovranità appartiene al popolo nel suo complesso: solo il popolo può pertanto stabilire da chi farsi governare. Esso è inoltre la fonte di legittimazione del potere: chi governa lo fa per il popolo e finché il popolo lo legittima a farlo. Non è pertanto possibile istituire un potere che si autogiustifichi o che pretenda di essere legittimato da soggetti superiori (per esempio, Dio).

Il fatto che il popolo sia il detentore della sovranità comporta che le cariche pubbliche debbano essere sempre espressione **diretta o indiretta** della volontà popolare.

Una carica pubblica è espressione diretta della volontà del popolo quando è il popolo a scegliere direttamente chi deve ricoprirla, è invece espressione indiretta della volontà popolare quando viene decisa dai rappresentanti eletti dal popolo.

In Italia un esempio del primo caso sono i sindaci, un esempio del secondo è il Presidente della Repubblica.

L'Italia è una democrazia rappresentativa, vale a dire che a prendere materialmente le decisioni sono i rappresentanti eletti dal popolo, che proprio il popolo ha legittimato a tale scopo, eleggendoli.

Nel nostro ordinamento, esistono tuttavia anche strumenti di democrazia diretta: la legge di iniziativa popolare e il referendum.

La prima è uno strumento legislativo: i cittadini possono presentare un disegno di legge, sia a livello locale che nazionale, che le istituzioni di competenza potranno poi discutere. Per presentare la legge di iniziativa popolare a livello nazionale occorre raccogliere almeno 50000 firme e poi rivolgersi alla corte di Cassazione.

La legge verrà discussa, non è detto però che venga approvata e può anche essere modificata rispetto al testo originale.

Il referendum è invece uno strumento che ha un'efficacia immediata. Il nostro ordinamento prevede due tipologie di referendum:

1. Il referendum confermativo: non ha un quorum, ovvero un tetto minimo richiesto di votanti, serve a confermare una legge, il suo esito viene determinato dalla maggioranza dei voti validi
2. Il referendum abrogativo: ha un quorum, pari al 50% più uno degli elettori aventi diritto al voto, serve a cancellare in tutto o in parte una legge, il suo esito è valido solo se si supera il quorum ed è stabilito dalla maggioranza dei voti validi

Per presentare un quesito referendario occorre raccogliere 500000 firme in non oltre tre mesi, ovvero devono mobilitarsi cinque Consigli regionali. Il quesito deve poi essere approvato dalla Corte Costituzionale, la quale ne valuta l'ammissibilità alla luce dei principi della Costituzione, ma anche in relazione alla modalità con cui il quesito è posto. Per esempio alcuni referendum sono stati rigettati perché il modo in cui il quesito era stato posto avrebbe potuto trarre in inganno l'elettore.

Completa, infine, il quadro il diritto di partecipare direttamente da parte dei cittadini all'amministrazione della giustizia (art. 102 Cost.) nel ruolo di giudici popolari, sorteggiati tra chi sia in possesso di determinati requisiti, nelle Corti d'Assise.

IL PRINCIPIO LAVORISTA

Secondo il principio lavorista il lavoro è la base della convivenza sociale e civile, per questa ragione la nostra Costituzione prevede il diritto-dovere al lavoro.

Per vari motivi, il lavoro ha un ruolo centrale in tutte le tradizioni confluite nel dettato costituzionale. Per la tradizione marxiana, infatti, il lavoro definisce l'essenza dell'uomo. E non è un caso se l'evoluzione di una società si misura sulla condizione materiale del lavoro. In realtà i membri del partito comunista avrebbero voluto che il primo articolo ponesse al centro della Repubblica non tanto il lavoro, quanto i lavoratori, nella convinzione che ciò avrebbe giovato al miglioramento delle loro condizioni sociali e per ricordare che la classe operaia costituiva la vera classe rivoluzionaria, i cui interessi dovevano costituire l'obiettivo centrale dello Stato. Tuttavia la scelta del termine "lavoro" che era tale da garantire alla tradizione marxista di essere adeguatamente rappresentata nella Costituzione; le condizioni materiali del lavoro, infatti, sono quelle che definiscono l'essenza reale dell'uomo.

Anche nella cultura cattolica il lavoro ha un ruolo cruciale, basti pensare al motto del monachesimo benedettino "ora et labora" che affianca l'attività lavorativa a quella della preghiera. La dignità che il lavoro conferisce all'uomo e la sua capacità di renderlo utile alla società sono due caratteristiche cruciali che gli conferiscono una dimensione quasi religiosa. Senza contare il fatto che, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, la Chiesa cattolica si interessa anche alla dimensione sociale dell'uomo con la *Rerum Novarum enciclica* di Leone XIII (1891)³ e, pur condannando aspramente le logiche rivoluzionarie del marxismo e del socialismo, riconosce la necessità di operare per garantire la dignità dei lavoratori e condizioni di lavoro adeguate a tutelare la salute di tutti i lavoratori, con una particolare attenzione alle categorie più deboli.

Per la tradizione liberale il lavoro definisce l'uomo dal punto di vista sociale e politico: il lavoro è il prolungamento ideale della natura e della proprietà

³Le idee qui espresse furono riprese, integrate e aggiornate nel corso del Novecento dalla *Quadragesimo Anno* di papa Pio XI (1931), dalla *Mater et Magistra* di papa Giovanni XXIII (1961), dalla *Populorum Progressio* di papa Paolo VI (1967) e dalla *Centesimus Annus* di papa Giovanni Paolo II (1991).

umana. In forza del lavoro che un individuo svolge si definiscono la sua appartenenza alla società, la sua posizione nella gerarchia sociale e, per finire, la costellazione di diritti che può reclamare.

Quanto più un individuo contribuisce, anche materialmente, ovvero con i tributi, alla ricchezza collettiva, tanto più può pretendere di avere un peso nelle decisioni politiche: è, in definitiva, la posizione lavorativa a definire propriamente un individuo.

IL PRINCIPIO PLURALISTA

Il principio pluralista può dirsi il risultato dell'intersezione tra il principio democratico e quello liberale.

Sullo sfondo dell'affermazione di questo principio sta sicuramente l'esperienza resistenziale e la volontà di porre fine alla dittatura fascista.

Mussolini, infatti, aveva messo fuori legge ogni posizione politica, sindacale, culturale contraria al fascismo, dichiarandola nemica della nazione. In pochi anni aveva distrutto l'eredità tollerante del liberalismo democratico e soffocato ogni opposizione.

L'esigenza di riportare il confronto libero e dialettico al centro della vita politica spinse i costituenti a insistere sulla libertà e sui diritti di cui i cittadini avrebbero dovuto godere sia come singoli sia come associati.

Questo principio si declina, quindi, attraverso una serie di diritti che i cittadini hanno sia in quanto uomini, sia in quanto cittadini.

Questi diritti sono:

1. **Irrinunciabili, inalienabili, imprescrittibili**, ovvero non vi si può rinunciare, non li si può cedere ad altri, non vengono meno neppure nel caso in cui non ce ne si avvalga.
2. **Inviolabili**: i pubblici poteri debbono rispettarli e possono sospenderne l'efficacia solo in casi estremi, regolati per legge e limitati nel tempo.
3. **Universali**: i diritti fondamentali riguardano non solo chi ha lo status di cittadino, ma qualsiasi persona si trovi in un dato momento sul nostro territorio.

Le caratteristiche di questi diritti possono essere comprese pienamente solo se si fa riferimento alla tradizione giusnaturalista e liberale dalla quale traggono origine. Tra le varie fonti a cui la teoria dei diritti fondamentali dell'uomo può essere ricondotta, spicca sicuramente il filosofo inglese John Locke che, nella *Lettera sulla tolleranza*⁴, come in altri scritti a carattere politico⁵, affermava: *mi sembra che lo Stato sia una società di uomini costituita per conservare e promuovere soltanto i beni civili. Chiamo beni civili la vita, la libertà, l'integrità del corpo, l'immunità dal dolore [...]*⁶. Nella sua personale versione, la società civile nasce per tutelare i diritti che gli uomini possiedono già allo stato di natura. Nello stato di natura, però, non c'è un'autorità dotata del potere di forzare tutti al rispetto di questi diritti, perciò il loro godimento non è sicuro, né stabile. Da questa constatazione deriva la necessità dei singoli di accordarsi e scegliere di cedere parte del proprio potere a un'autorità il cui compito è quello di garantire a tutti questi diritti, che spettano a ciascuno per il solo fatto di essere nato. Se tali prerogative spettano all'uomo in quanto tale, è evidente che esse non possano essere cedute, né rifiutate: sarebbe come cedere o rifiutare una parte di sé.

Tali diritti costituiscono inoltre il fine e il limite dell'azione politica, una loro violazione costituisce una delegittimazione del potere politico⁷.

IL PRINCIPIO SOLIDARISTA

Il principio in questione rammenta ai cittadini una serie di doveri e comportamenti adeguati a garantire il benessere della collettività. Non va confuso con un generico appello al sentimento di unità; esso è piuttosto l'elaborazione teorica della consapevolezza della responsabilità sociale di ognuno di noi. Far parte di una società comporta per ciascuno di noi innegabili

⁴ pubblicata tra il 1686 e il 1688

⁵ si vedano anche i *Due trattati sul governo*, pubblicati nel 1690

⁶ J. LOCKE, *Lettera sulla tolleranza*, Laterza 2005, p.8

⁷ Un'idea rappresentativa di questo meccanismo si trova nella *Dichiarazione di indipendenza americana*, del 1776: i coloni reclamano l'indipendenza dalla madrepatria perché il governo inglese è venuto meno allo scopo per cui è stato istituito, vale a dire garantire a tutti la vita la libertà e la ricerca della felicità, diritti la cui origine viene qui fissata in Dio.

vantaggi, quali la divisione dei compiti, la condivisione dei saperi e delle competenze, il conseguente godimento di beni e servizi sempre più evoluti, ma comporta inesorabilmente anche dei doveri e delle responsabilità di ciascuno verso gli altri. In questo insieme di doveri e responsabilità sociali consiste il principio di solidarietà: esso ci ricorda che i diritti hanno come rovesci della medaglia i doveri. Nessun diritto può veramente essere goduto se il dovere non è assolto e rispettato.

Questo principio non è in contrasto con l'impostazione liberal-democratica che insiste sui diritti individuali, al contrario ne è il logico corollario. Solo se ogni singolo cittadino si sente investito della responsabilità verso la collettività, infatti, si possono creare le condizioni reali affinché la Repubblica possa garantire effettivamente i diritti proclamati nella Costituzione. L'idea di solidarietà, del resto, si trova, sebbene intesa e giustificata in termini diversi, in tutte le tradizioni politiche che hanno dato vita al nostro documento fondamentale.

In ambito cattolico il senso di solidarietà e comunità risale a un mandato etico di origine evangelica (ama il prossimo tuo come te stesso), per i socialisti l'esito ultimo della storia consiste in una riforma antropologica che vede la nascita di un *uomo nuovo* non più imprigionato nella rete del profitto, ma consapevole della sua natura essenzialmente *sociale*. Nella tradizione liberale, infine, il senso di comunità è il logico contraltare alla teorizzazione dello "stato minimo": se, per tutelare la libertà individuale, lo stato deve ridurre al minimo il suo intervento nella società, allora è compito dei singoli associarsi e intervenire autonomamente a compensare le eventuali contraddizioni aperte dall'assenza dell'intervento statale. Non a caso nella tradizione liberale è essenziale il principio di sussidiarietà⁸.

⁸ Il **principio di sussidiarietà**, in diritto, è il principio secondo il quale, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione

IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA

Il principio di uguaglianza è in primo luogo da intendersi come **uguaglianza formale**: in base a esso i cittadini devono avere pari dignità di fronte alla legge e, in generale, in ogni ambito sociale e civile.

La nostra Costituzione però nella seconda parte dell'articolo 3 recita: *è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

Questa seconda parte impegna lo Stato a fare quanto in suo potere per eliminare le fonti di disuguaglianza che in qualche modo possono essere d'ostacolo alla piena fruizione dei diritti parte dei cittadini: ciò implica introdurre un principio che impegna la Repubblica a farsi carico di provvedimenti che portino progressivamente i cittadini a raggiungere **un'uguaglianza sostanziale**, ovvero reale.

Un primo modo per muoversi in questa direzione è l'uso del criterio di ragionevolezza che modula i doveri dei cittadini sulla base delle loro effettive possibilità: ad esempio si introducono misure che facilitano alcune operazioni quotidiane per persone diversamente abili. Chiaramente se si riserva un parcheggio ai portatori di handicap non solo non si compie una discriminazione, ma si compensa una difficoltà che la persona diversamente abile deve affrontare, mentre gli altri ne sono esenti.

Questo adattamento del principio dell'uguaglianza alla complessità della realtà fa riferimento al **criterio della ragionevolezza**, secondo cui il legislatore deve fornire **logiche giustificazioni alle eventuali disparità di trattamento tra i cittadini**.

IL PRINCIPIO AUTONOMISTA

Il principio autonomista sostiene che le autonomie locali hanno il diritto di regolamentare in maniera autonoma determinate materie.

I compiti e le competenze delle comunità locali sono notevolmente aumentati in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 3 del 2001.

Questo principio viene affermato in ordine ad almeno due ragioni:

1. Storicamente i padri costituenti avevano registrato che l'accentramento statale aveva favorito la dittatura fascista. Una delle prime azioni del partito fascista, infatti, fu la sostituzione dei sindaci (all'epoca eletti dai consigli comunali) con i podestà (nominati direttamente dal partito). Ciò consentì di porre sotto il controllo del regime anche i centri abitati minori e periferici, rendendo capillare il potere del partito fascista. **Moltiplicare i centri di potere con le relative competenze, quindi, avrebbe potuto essere un modo per evitare un eccessivo accentramento del potere**
2. L'UE, di cui l'Italia fa parte, ha adottato **il principio di sussidiarietà** già con il Trattato di Maastricht. In tal senso la riforma del titolo V della Costituzione può essere considerato l'atto normativo con cui il nostro Paese ha istituzionalizzato tale principio, riservando maggiori funzioni a comuni e regioni e riducendo gli ambiti di legislazione esclusiva da parte dello Stato.

IL PRINCIPIO PACIFISTA

L'origine del principio in questione è di facile intuizione: devastati dall'esperienza bellica, i costituenti hanno ritenuto opportuno ricordare gli orrori che la guerra porta con sé, invitando quanti in futuro si sarebbero occupati di reggere il nostro Paese a evitare con ogni mezzo la risoluzione violenta dei conflitti internazionali.

STRUTTURA DELLA COSTITUZIONE ITALIANA E ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

La Costituzione italiana è composta da 139 articoli. I primi dodici riguardano i Principi fondamentali.

I successivi quarantadue articoli costituiscono la prima parte dedicata ai Diritti e doveri dei cittadini, a sua volta suddivisa in quattro titoli: rapporti civili; rapporti etico-sociali; rapporti economici; rapporti politici.

I rimanenti ottantacinque articoli rappresentano la seconda parte che disciplina l'ordinamento della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni, a cui corrispondono altri sei distinti titoli: il Parlamento; il Presidente della Repubblica; il Governo; la Magistratura; le Regioni, le Province, i Comuni; le Garanzie costituzionali.

Infine, la Costituzione si chiude con le Disposizioni transitorie e finali contenute in diciotto articoli.

Nelle disposizioni finali sono indicate, tra le altre, le condizioni nelle quali è possibile sospendere alcune garanzie costituzionali. Si tratta di condizioni di vera emergenza, per affrontare le quali si può ricorrere a misure più severe. Va però ricordato che, quando questo accada, il legislatore deve indicare precisamente la durata e il termine di dette disposizioni eccezionali, per affermare concretamente la loro eccezionalità.

LE ISTITUZIONI DELLO STATO E LE LORO FUNZIONI

I TRE POTERI E LA LORO DIVISIONE

I poteri principali dello Stato sono:

Il potere legislativo, che in Italia spetta al Parlamento

Il potere esecutivo, che in Italia spetta al Governo

Il potere giudiziario, esercitato dalla magistratura

La Costituzione del nostro Paese risente dell'influenza del pensiero di Montesquieu, secondo il quale, per evitare derive tiranniche, è necessario che i

tre poteri sopracitati siano separati (ovvero gestiti da differenti istituzioni) e bilanciati (ovvero organizzati in modo tale che nessuno possa prevalere sull'altro o condizionarlo pesantemente).

IL PARLAMENTO

L'Italia è una **Repubblica parlamentare**. Ciò significa che il popolo esercita la sovranità eleggendo i propri rappresentanti, ovvero in modo **indiretto**.

Secondo la Costituzione il Parlamento è a tutti gli effetti il centro della vita politica.

I padri costituenti insistettero su questa centralità in risposta all'accentuazione del potere dell'esecutivo avvenuta durante il fascismo. Esso è composto da due rami, la **Camera dei deputati e il Senato della Repubblica**, dotati di **uguali poteri e uguali funzioni**, cosa che rende quello italiano un **bicameralismo perfetto**.

Di regola le due camere operano in modo separato, ma in alcune circostanze il Parlamento si riunisce in **seduta comune**. In particolare ciò avviene per :

1. eleggere il Presidente della Repubblica
2. assistere al giuramento del Presidente della Repubblica
3. La messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento o attentato alla Costituzione
4. L'elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della Magistratura e di un terzo dei giudici della Corte Costituzionale.

Il Parlamento in seduta comune è presieduto dal Presidente della Camera dei deputati.

Le Camere restano in carica finché dura una legislatura. Secondo la legge, una legislatura dovrebbe durare cinque anni, ma il Presidente della Repubblica ha la facoltà di sciogliere anticipatamente le Camere, interrompendola prima del tempo nel caso in cui non ci fossero più le condizioni in Parlamento per dare vita a un nuovo Governo. Se cioè le forze politiche non convergono più su un'alleanza parlamentare utile a sostenere un governo, il presidente della Repubblica deve prenderne atto e rimettere la parola agli elettori. Ciò non può

avvenire, però, se il Presidente della Repubblica si trova nel cosiddetto "semestre bianco", ovvero sta esercitando gli ultimi sei mesi di mandato.

Come è già stato detto, il Parlamento viene eletto direttamente dai cittadini. Tuttavia le regole per eleggere ed essere eletti variano tra la Camera e il Senato. Per scegliere i rappresentanti della camera è sufficiente aver compiuto 18 anni, mentre per i membri del Senato occorre averne 25. Analogamente le regole mutano anche quando si tratta di essere eletti: alla camera bastano 25 anni, al Senato ne occorrono 40.

Esistono diversi sistemi elettorali, sebbene di fatto possono essere riconducibili a due modelli: il proporzionale e il maggioritario.

Il sistema proporzionale assicura un numero di seggi proporzionale alla percentuale di voti ottenuta: in molti Paesi questo sistema viene corretto con una soglia di sbarramento, vale a dire una percentuale minima di voti che un partito deve raggiungere per poter trovare rappresentanza in Parlamento. Ciò avviene in considerazione del fatto che in alcuni Paesi le forze politiche sono troppo numerose e, se fossero tutte ugualmente rappresentate, si rischierebbe la paralisi governativa dal momento che non ci sarebbe la possibilità di trovare una maggioranza. Il sistema maggioritario, invece, assicura al partito o alla coalizione di partiti che ha ottenuto la maggior parte dei voti un "premio di maggioranza". L'entità di questo premio dipende dalle decisioni dei singoli sistemi, ma è in generale tale da assicurare alla coalizione vincitrice un ampio margine di manovra in Parlamento.

Il sistema proporzionale assicura una maggiore rappresentanza alle varie forze politiche e evita che il potere esecutivo (governo) travalichi il legislativo. In qualche caso, però, il sistema proporzionale è all'origine di una certa instabilità politica e governativa e produce la conseguenza di continui cambi di esecutivo. D'altro lato il sistema maggioritario garantisce una maggiore governabilità, dal momento che il Parlamento e il governo si trovano di solito a condividere l'orizzonte programmatico. Questo sistema però rischia di mettere in secondo ordine il Parlamento ed è effettivamente efficace solo in quei Paesi in cui esistono due forze o coalizioni di forze che si alternano negli anni al potere, compensando con la loro alternanza la maggiore efficacia della loro azione

governativa. Memori del fatto che durante il fascismo l'esecutivo aveva accentrato praticamente tutti i poteri e il Parlamento era stato sostituito dalla camera dei fasci e delle corporazioni, i padri costituenti scelsero un sistema proporzionale, ritenendolo più adatto a dare ampia rappresentanza ai cittadini e a porre di nuovo al centro della vita politica l'azione parlamentare. Nonostante questo, già dopo la prima legislatura, la Democrazia Cristiana cercò di correggere il sistema proporzionale nella direzione di una quota maggioritaria. In generale, però, in Italia il sistema proporzionale avuto la meglio fino agli anni '90. Dopo il crollo della "prima Repubblica" e la polarizzazione della vita politica, invece, è stata introdotta una quota piuttosto significativa di maggioritario, che è poi diventata preponderante.

Sotto il profilo del suo funzionamento, il Parlamento è organizzato in commissioni. Le commissioni sono sottogruppi di parlamentari che si occupano di un determinato settore al servizio di un ministero. Come suggerisce la funzione, queste sono commissioni permanenti, poiché si occupano senza soluzione di continuità di un determinato settore in collaborazione con una parte tecnica. Accanto a questo tipo di commissioni, in relazione a particolari casi, sono previste dal regolamento anche le commissioni di inchiesta.

Mentre le commissioni permanenti sono di solito monocamerali, ovvero operano separatamente nella camera o nel Senato, le commissioni di inchiesta possono allo stesso modo essere mono o bicamerali, vale a dire composti da membri di un solo o di entrambi i rami del parlamento. Le commissioni di inchiesta hanno un ruolo inquirente nei confronti di questioni ritenute particolarmente importanti per il nostro paese⁹. Queste non hanno un potere giudiziario, hanno però il compito di fare luce sul piano politico rispetto ad alcuni aspetti, individuando, se è il caso, anche precise responsabilità.

Esistono anche commissioni, necessariamente bicamerali, che si occupano di esplorare questioni istituzionali: per esempio la possibilità di convergere su un accordo per la modifica di articoli o parti della costituzione.

⁹ Esempi storici di commissione di inchiesta possono essere tra le altre quelle sulla mafia, sul terrorismo e il caso Moro, sul caso Sindona, sulla loggia massonica P2

LE FUNZIONI DEL PARLAMENTO

Il Parlamento svolge tre funzioni principali:

- 1) quella legislativa: è il Parlamento a fare e approvare le leggi
- 2) quella di controllo: il Parlamento, in quanto rappresenta tutti i cittadini, controlla l'operato del Governo tramite inchieste, interpellanze e interrogazioni
- 3) quella di indirizzo, che è quella più spiccatamente politica, consistente nell'individuazione degli obiettivi primari della nazione.

Il compito principale del Parlamento è quello di legiferare. Il Parlamento cioè deve scrivere le leggi e approvarle. Una legge, per essere approvata, deve seguire un preciso iter e deve essere posta sotto esame nella stessa formulazione e approvata nella stessa formulazione da entrambi i rami del Parlamento.

In particolare, la Costituzione stabilisce che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70). Ciò significa che per divenire legge un progetto deve essere approvato nell'identico testo da Camera e Senato. Il procedimento di formazione della legge si articola perciò in fasi successive:

- la presentazione del progetto di legge (iniziativa legislativa)
- l'approvazione della Camera a cui è stato presentato per prima
- la trasmissione del testo all'altra Camera e la sua approvazione nella medesima formulazione o con modifiche: se viene modificato, il progetto passa da una Camera all'altra, finché non venga approvato da entrambe nell'identica formulazione (è la così detta *navette*)
- la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica (che può rinviare la legge alle Camere per un riesame), la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e la sua entrata in vigore.

Alla Camera i principali passaggi, nella procedura ordinaria, sono i seguenti:

- un progetto di legge, composto da uno o più articoli e preceduto da una relazione illustrativa, può essere presentato dal Governo, da ciascun deputato, da almeno 50.000 elettori (si tratta delle leggi d'iniziativa popolare), dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro o dai

Consigli regionali. Alla Camera, i testi presentati dal Governo vengono definiti disegni di legge, mentre tutti gli altri vengono denominati proposte di legge;

- Il progetto di legge viene dapprima assegnato alla Commissione parlamentare competente per materia, che svolge un'istruttoria, prepara un testo da sottoporre all'Assemblea e presenta una relazione (per questo si dice che la Commissione opera in sede referente). La discussione in Assemblea inizia con la illustrazione del testo da parte del relatore e con l'intervento del rappresentante del Governo; seguono quelli dei deputati che intervengono sulle linee generali del provvedimento, esprimendo la posizione dei gruppi. Vengono poi esaminati i singoli articoli del progetto, votando gli emendamenti presentati al testo predisposto dalla Commissione. Nella fase finale, dopo l'esame di eventuali ordini del giorno (che sono documenti di indirizzo al Governo sul modo in cui dovrà essere applicata la futura legge) e, dopo le dichiarazioni di voto finale, si procede alla votazione del progetto nel suo complesso.

Oltre al procedimento ordinario (che per alcune tipologie di iniziative legislative, indicate dalla Costituzione e dal Regolamento della Camera, va necessariamente seguito) sono previsti due procedimenti abbreviati:

- L'esame e l'approvazione del progetto di legge in Commissione in sede legislativa. Con tale procedura viene attribuito a una Commissione l'esame e l'approvazione definitiva di un progetto di legge (il progetto è però rimesso all'Assemblea se il Governo o un decimo dei deputati o un quinto della Commissione lo richiedono);
- L'esame da parte della Commissione in sede redigente. In tal caso la Commissione, a ciò appositamente incaricata dall'Assemblea, prepara un testo del progetto di legge per l'Assemblea, la quale però si riserva solo il voto degli articoli e il voto finale, senza poterlo modificare.

Una volta approvata da entrambi i rami del Parlamento nello stesso identico testo, la legge dev'essere promulgata dal Presidente della Repubblica (che può però rinviarla, con messaggio motivato, alle Camere per una nuova

deliberazione). Il rinvio presidenziale riapre il procedimento legislativo e, se la legge viene nuovamente approvata, essa deve essere promulgata.

Dopo la promulgazione, la legge viene pubblicata.

La pubblicazione avviene ad opera del Ministro della giustizia e consiste tecnicamente nell'inserzione del testo nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e nella pubblicazione dello stesso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

La legge entra in vigore - e diviene quindi obbligatoria per tutti - il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, a meno che la legge stessa non prescriva un termine minore o maggiore.

IL GOVERNO

Il Governo è titolare del potere esecutivo: è l'espressione della maggioranza parlamentare, cioè della coalizione di partiti che hanno il maggior numero di seggi in Parlamento.

Il Governo è un organo costituzionale complesso, composto a sua volta da altri organi dotati di autonomia e di specifiche funzioni, ma che ne rappresentano gli elementi essenziali ed indispensabili.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e i Ministri da lui proposti.

Il Consiglio dei Ministri costituisce un organo collegiale a sé stante. I Ministri sono responsabili, individualmente, degli atti dei loro dicasteri e, collegialmente, di quelli deliberati dal Consiglio dei Ministri.

L'organizzazione del Governo può anche presentarsi più articolata di quella essenziale definita in Costituzione. Tale struttura può essere integrata dal Vicepresidente del Consiglio, da Ministri senza portafoglio (così denominati perché non hanno la responsabilità di un ministero) e da Sottosegretari di Stato.

Questi ultimi coadiuvano i Ministri nella loro attività, esercitando le competenze dagli stessi espressamente delegate. Al contrario dei Ministri senza portafoglio, i quali fanno parte a pieno titolo del Consiglio dei Ministri, i Sottosegretari non prendono parte alle sedute del Consiglio con la sola eccezione del

Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, cui sono affidate le funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri.

L'iter per la formazione del Governo è frutto di un processo assai complesso nel quale si può distinguere la fase delle consultazioni (fase preparatoria), da quella dell'incarico, fino a quella che caratterizza la nomina.

La fase preparatoria consiste essenzialmente nelle consultazioni che il Presidente della Repubblica svolge, per prassi costituzionale, per individuare il potenziale Presidente del Consiglio in grado di formare un governo che possa ottenere la fiducia dalla maggioranza del Parlamento. Questo meccanismo viene attivato, ovviamente, ogni qualvolta si determini una crisi di governo per il venir meno del rapporto di fiducia o per le dimissioni del Governo in carica.

Anche se non espressamente previsto dalla Costituzione, il conferimento dell'incarico può essere preceduto da un mandato esplorativo che si rende necessario quando le consultazioni non abbiano dato indicazioni significative. Al di fuori di questa ipotesi, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico direttamente alla personalità che, per indicazione dei gruppi di maggioranza, può costituire un governo ed ottenere la fiducia dal Parlamento. L'incarico è conferito in forma esclusivamente orale, al termine di un colloquio tra il Presidente della Repubblica e la personalità prescelta. Una volta conferito l'incarico, il Presidente della Repubblica non può interferire nelle decisioni dell'incaricato, né può revocargli il mandato per motivi squisitamente politici.

L'incaricato, che di norma accetta con riserva, dopo un breve giro di consultazioni, si reca nuovamente dal capo dello Stato per sciogliere, positivamente o negativamente, la riserva. Subito dopo lo scioglimento della riserva si perviene alla firma e alla controfirma dei decreti di nomina del Capo dell'Esecutivo e dei Ministri. In sintesi il procedimento si conclude con l'emanazione di tre tipi di decreti del Presidente della Repubblica:

- 1) quello di nomina del Presidente del Consiglio (controfirmato dal Presidente del Consiglio nominato, per attestare l'accettazione);
- 2) quello di nomina dei singoli ministri (controfirmato dal Presidente del Consiglio);

3) quello di accettazione delle dimissioni del Governo uscente (controfirmato anch'esso dal Presidente del Consiglio nominato)

Prima di assumere le funzioni, il Presidente del Consiglio e i Ministri devono prestare giuramento. Entro dieci giorni dal decreto di nomina, il Governo è tenuto a presentarsi davanti a ciascuna Camera per ottenere il voto di fiducia, voto che deve essere motivato dai gruppi parlamentari ed avvenire per appello nominale, al fine di impegnare direttamente i parlamentari nella responsabilità di tale concessione di fronte all'elettorato. È bene precisare che il Presidente del Consiglio e i Ministri assumono le loro responsabilità dal momento del giuramento e, quindi, prima della fiducia.

Il Governo si compone di:

Ministri: sono i responsabili di un determinato dicastero, decidono le priorità legislative e operative, nonché l'indirizzo politico della gestione dell'ambito di cui si occupano e riferiscono al Consiglio dei Ministri, cui partecipano e in cui votano eventuali decisioni collegiali

Consiglio dei Ministri: in quanto organo collegiale, riveste un ruolo di assoluto rilievo nell'ambito dell'organo complesso Governo. Esso è, naturalmente, presieduto dal Presidente del Consiglio ed è composto da tutti i Ministri con o senza portafoglio. In forza di specifiche disposizioni i Presidenti delle regioni statuto speciale (Val D'Aosta, Sardegna, Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige) e delle due province autonome (Trento e Bolzano) possono prendere parte alle sedute del Consiglio dei Ministri, con voto consultivo, qualora siano trattate materie di loro interesse.

Presidente del Consiglio dei Ministri: in quanto capo dell'Esecutivo, la Carta costituzionale conferisce un'autonoma rilevanza, facendone il centro nevralgico dell'intera attività del Governo: egli, infatti, ne dirige la politica generale e ne è il responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei Ministri. Il Presidente del Consiglio è, dunque, titolare di un potere di direzione dell'intera compagine governativa, il che lo abilita a svolgere ogni iniziativa volta a mantenere omogeneità nell'azione comune della coalizione, finalizzandola alla

realizzazione del programma esposto in Parlamento al momento del voto di fiducia. Tali funzioni, però, non si spingono sino a determinare unilateralmente la politica generale del Governo, compito assolto collegialmente dal Consiglio dei Ministri attraverso le sue deliberazioni.

LA MAGISTRATURA

La magistratura

Consiglio superiore della magistratura

Il Consiglio superiore della magistratura è un organo di rilievo costituzionale, cui spetta il compito di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria. La Costituzione, infatti, ha scelto di attribuire tutte le decisioni più significative sulla carriera e sullo status professionale dei magistrati a tale organo, la cui caratteristica fondamentale è l'autonomia dagli organi di indirizzo politico di maggioranza. Un ordine giudiziario autonomo e indipendente costituisce una caratteristica fondamentale, sul piano organizzativo, dello Stato di diritto, in quanto realizza il principio della separazione dei poteri. Il Consiglio superiore della magistratura è oggi composto da ventisette membri, di cui tre di diritto (il Presidente della Repubblica, che lo presiede, il Primo Presidente della Corte di cassazione e il Procuratore generale presso la Corte di cassazione) e ventiquattro elettivi: un terzo dal Parlamento in seduta comune (c.d. membri laici) e due terzi dagli stessi magistrati ordinari (c.d. membri togati). I componenti eletti dal Parlamento in seduta comune durano in carica per quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili: la loro elezione è prevista con una maggioranza qualificata (tre quinti dei componenti nelle prime due votazioni e tre quinti dei votanti a partire dal terzo scrutinio), il che impone un accordo tra maggioranza e minoranze parlamentari. Infine, il Consiglio superiore della magistratura elegge tra i c.d. membri laici il proprio Vicepresidente, cioè colui che lo presiede quando il Presidente della Repubblica – la cui partecipazione alle sedute del Consiglio superiore della magistratura è limitata nella prassi solo a circostanze eccezionali – è assente (art. 104, co. 5, Cost.).