

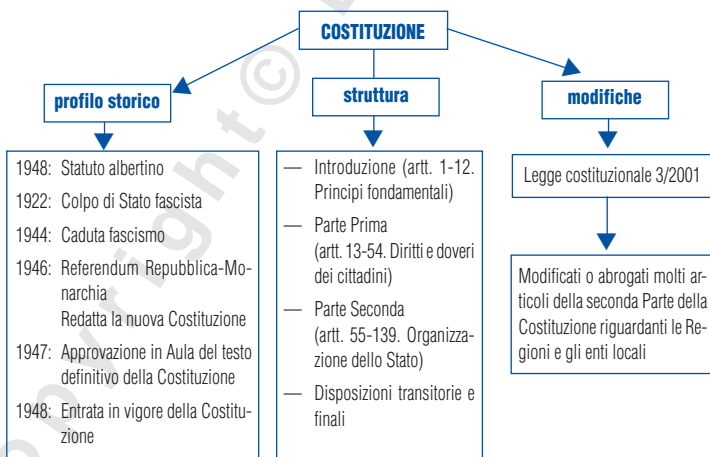
PARTE PRIMA

Teoria generale

1. La Costituzione

Di cosa parleremo

In questo capitolo analizzeremo la **Costituzione della Repubblica italiana**. Essendo il fondamento della democrazia italiana, sarà indispensabile studiarne **la storia** (è entrata in vigore il 1° gennaio 1948) e la composizione (si suddivide in 139 articoli e in 18 disposizioni transitorie e finali). Infine, dovremmo capirne le **caratteristiche** (è una Costituzione scritta, votata, rigida e lunga) e soffermarci sulle **variazioni che ha subito** specialmente nel 2001, quando la legge costituzionale n. 3 ha attuato una radicale riforma del Titolo V, modificando in maniera significativa i rapporti tra lo Stato e le Regioni. In particolare, la riscrittura dell'art. 117 ha delineato una nuova ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, che hanno visto riconoscersi uno spazio di autonomia ben maggiore che in passato.



1) Storia costituzionale italiana

La parola **ottriate** deriva dal termine francese "*octroyée*" e indica una Costituzione non votata dal popolo, ma accordata dal sovrano con atto di clemenza nei confronti dei sudditi. Esempi di Costituzioni ottriate sono rinvenibili, soprattutto, a cavallo tra il XVIII e il XIX secolo, a seguito dei moti rivoluzionari che attraversarono l'Europa.

Lo stesso Statuto Albertino venne pubblicato di "certa scienza e regia autorità" (...) prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del Nostro cuore", per sottolineare l'indulgente comprensione del sovrano nel promulgarla.

La prima Costituzione italiana, lo Statuto Albertino, risale al marzo 1848. Il nome Statuto – e non Costituzione – è dovuto al fatto che il documento veniva «**ottriate**», ossia concesso dal sovrano dall'alto.

Lo Statuto era una Costituzione flessibile ovvero poteva essere modificato da una qualunque altra legge del Regno senza bisogno di procedure particolari. Ciò lo ha reso facilmente adattabile alle esigenze dei diversi momenti storici, ma anche particolarmente debole agli attacchi di leggi autoritarie come quelle fasciste.

Nel 1922 Vittorio Emanuele III, re d'Italia, affidò a Benito Mussolini, capo del partito fascista, il compito di scegliere un nuovo Governo. Iniziò così per l'Italia un periodo ventennale (noto, infatti, anche come «il ventennio fascista») durante il quale le libertà fondamentali vennero compresse, le istituzioni primarie si svuotarono d'ogni contenuto (la Camera dei deputati divenne *Camera dei fasci*; Mussolini in quanto Primo Ministro esercitò il potere legislativo in maniera del tutto arbitraria; i partiti politici furono cancellati e ridotti ad un unico partito, il Partito nazionale fascista; il potere di nomina e revoca dei Ministri, di regola spettante al sovrano, fu compresso dall'obbligo di subordinare qualsiasi scelta regia ad una proposta presentata dal Presidente del Consiglio) e si accentuò la presenza dello Stato nell'economia. Ma, al termine della seconda guerra mondiale, rimase sopraffatto dagli eventi. Nel luglio 1943, il re allontanò Mussolini dal Governo, sostituendolo, provvisoriamente, con il maresciallo Badoglio. Firmato l'armistizio, nel 1943, con le truppe anglo-americane, l'obiettivo precipuo della monarchia fu quello di ripristinare la democrazia e assicurare il rispetto della

volontà dei cittadini. A tal proposito, il 2 giugno 1946 si tenne un referendum che impose la scelta tra la forma di governo monarchica e quella repubblicana. Durante la stessa votazione, gli italiani furono chiamati a scegliere i 556 deputati dell'Assemblea costituente, che potremmo definire come un organo temporaneo destinato a redigere ed approvare una nuova Costituzione e la cui esistenza sarebbe venuta meno con l'entrata in vigore della Costituzione stessa. Il referendum decretò la vittoria della Repubblica. L'Assemblea costituente iniziò i suoi lavori il 25 giugno 1946.

L'Assemblea costituente fu scissa in una «Commissione dei 75», alla quale fu affidato il compito di stendere il testo della nuova Costituzione. La Commissione terminò i suoi lavori e presentò il progetto all'Assemblea plenaria nel gennaio 1947. Il testo finale ricevette l'ultima approvazione nel dicembre 1947. **La Costituzione della Repubblica italiana entrò in vigore il 1° gennaio 1948.**

2) Struttura della Costituzione italiana

La Costituzione si divide in 4 parti che si possono così schematizzare:

- *Introduzione* (artt. 1-12 sui principi fondamentali alla base dello Stato e della società);
- *Parte Prima* (artt. 13-54 sui diritti e doveri dei cittadini);
- *Parte Seconda* (artt. 55-139 sull'organizzazione dello Stato);
- *disposizioni transitorie e finali*.

Alla fine del testo costituzionale sono collocate diciotto disposizioni qualificate come transitorie e finali, numerate in modo diverso rispetto agli altri articoli della Costituzione, ma pur sempre facenti parte integrante del suo testo. Alcune di queste disposizioni sono definite transitorie per il loro carattere temporaneo, in quanto disciplinano organi o situazioni destinati ad esaurirsi nel tempo. Viceversa sono qualificate finali le disposizioni a carattere non transitorio, che regolano modi e tempi dell'entrata in vigore della Costituzione o introducono norme che esprimono un'aperta condanna del passato regime fascista e prevedono sanzioni per coloro che ne hanno fatto parte o comunque lo hanno appoggiato e sostenuto.

L'Introduzione racchiude i dodici articoli che costituiscono i presupposti basilari dello Stato italiano. Essi statuiscono, tra l'altro, *il rispetto della democrazia, del diritto al lavoro, dei diritti inviolabili, dell'unità della Repubblica e delle minoranze linguistiche, della cultura e del paesaggio della Nazione, la posizione pacifica e di apertura dell'Italia nei confronti della comunità internazionale.*

Il *principio democratico*, affermato già nell'art. 1, indica la volontà dei costituenti di sottoporre al consenso del popolo (dal greco «*demos*») ogni scelta. Ciò può accadere sia direttamente (**democrazia diretta**, come in Svizzera, dove i cittadini tramite referendum sono chiamati a decidere riguardo ogni scelta che lo Stato deve compiere; es.: aderire allo Spazio Economico Europeo, aderire all'ONU ecc.) che indirettamente (**democrazia indiretta o rappresentativa**, come in Italia, dove sono i parlamentari o i rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, eletti dai cittadini, a prendere decisioni per i cittadini stessi).

Anche il *diritto al lavoro* trova adeguata copertura nei primi articoli della Costituzione. Allo Stato spetta, infatti, il compito di assicurare una dignitosa occupazione ad ogni cittadino, eliminando gli eventuali ostacoli che possono limitare l'uguale accesso di ognuno all'impiego. A tal proposito, lo Stato può, per esempio, organizzare corsi di formazione professionale per giovani o intervenire economicamente per impedire la chiusura di aziende.

I *diritti inviolabili*, invece, sono così impliciti nella natura umana da essere quasi superflua una loro codificazione. Essi sono alla base di tutte le moderne Costituzioni e possono trovare il loro più esplicito richiamo nella dicitura: *libertè, egalitè, fraternitè* enunciata dalla Rivoluzione francese. In realtà, vengono solo presentati nell'Introduzione della Costituzione italiana, ma sono più specificatamente illustrati nella *Parte Prima*. Nell'Introduzione è, più che altro, esposta una tutela del fondamentale principio dell'uguaglianza. Tale principio deve essere, a sua volta, distinto in uguaglianza *sostanziale* e *formale*. L'uguaglianza formale si risolve in una mera illustrazione del principio stesso, nell'enunciazione della pari dignità di tutti i cittadini di fronte alla

legge. L'uguaglianza sostanziale, invece, consiste nell'attuazione concreta dell'uguaglianza formale. Se un cittadino è, ad esempio, particolarmente bisognoso (basso reddito, handicap fisici o psichici...) è giusto che lo Stato intervenga con norme ad hoc per garantirlo proprio perché l'uguaglianza si può dire attuata solo se chi ha esigenze e situazioni diverse viene tutelato in maniera diversa.

L'unità della Repubblica e la *tutela delle minoranze* sono concetti strettamente collegati tra loro dal momento che la Costituzione prevede una Repubblica una ed indivisibile, ma nel contempo contempla un'adeguata protezione dei cittadini italiani di provenienza etnica differente (ad esempio, francesi in Valle d'Aosta, tedeschi in Trentino-Alto Adige, sloveni nel Friuli-Venezia Giulia).

La cultura ed il paesaggio della Nazione sono difesi dalla Costituzione in quanto fondamentale patrimonio da salvaguardare.

A tal fine, è assicurata la libertà di insegnamento e di istruzione, quest'ultima intesa come assicurazione del pluralismo del sistema educativo.

Il paesaggio e l'ambiente sono, invece, diritti di recente tutela. Tutela che è persa inevitabile a seguito del continuo scempio delle risorse naturali e territoriali operato dalla speculazione edilizia e dall'eccessivo sperpero delle stesse praticato spesso anche dai privati cittadini.

L'atteggiamento pacifico dell'Italia nei confronti della comunità internazionale è presente nella Costituzione laddove si afferma che l'Italia condanna la guerra e rispetta le norme del diritto internazionale. Anche per questo motivo l'Italia è membro di organizzazioni internazionali volte ad assicurare la pace tra le Nazioni (es. ONU o Unione europea).

La Parte Prima (artt. 13-54) può essere, a sua volta, distinta in diverse sezioni, a seconda del tipo di diritti e di libertà che tutela.

La *prima sezione* tratta dei rapporti civili ovvero delle libertà fondamentali ed imprescindibili che **non possono e non devono** mai essere cancellate o abrogate da nessuna legge, perché da esse dipende la libera e normale esistenza di ogni individuo. Basti pensare alla libertà personale, alla libertà di domicilio, alla libertà di corrispondenza,

alla libertà di circolazione e soggiorno, alla libertà di manifestazione del pensiero, a quella di religione o di associazione.

La *seconda sezione* s'incentra, invece, sui cosiddetti rapporti etico-sociali ovvero sulla tutela dei diritti dell'individuo in quanto membro delle formazioni sociali. In particolare, si tratta della famiglia, della scuola e della salute.

La *terza sezione* riguarda i rapporti economici e, quindi, inquadra il diritto al lavoro e la conseguente tutela dei lavoratori (diritto alla retribuzione, allo sciopero, alle ferie). Nella stessa sezione trova copertura anche il diritto alla proprietà privata, diritto che conferisce al titolare la facoltà di godere e di disporre dei suoi beni in modo pieno ed esclusivo. Il proprietario può, però, vedere limitato il suo diritto per importanti ragioni di pubblica utilità come può accadere, per esempio, nel caso dell'espropriazione. Se, però, il bene viene espropriato, ossia ne viene tolto il godimento al suo legittimo proprietario, quest'ultimo ha comunque, diritto ad un indennizzo il cui valore è determinato dalla legge.

Infine, la *quarta sezione* è posta a protezione dei diritti politici. Ogni cittadino, infatti, deve avere la possibilità di partecipare alla vita politica dello Stato a cui appartiene. A tale riguardo, il cittadino ha la facoltà di votare i propri rappresentanti, di presentare petizioni alle Camere o di aderire a partiti politici.

Il diritto di voto permette ai cittadini di esprimere le proprie preferenze e, così facendo, di determinare l'indirizzo politico che ritengono migliore per guidare il Paese.

Anche la petizione è strumento che favorisce l'avvicinamento del cittadino alla vita politica. Ogni cittadino può, in effetti, presentare petizioni alle Camere in caso di bisogni e necessità particolari che riguardino un interesse pubblico e non individuale, al fine di ottenere l'emanazione di provvedimenti legislativi in materia.

L'adesione ai partiti, invece, rientra nel più ampio diritto di associarsi liberamente esplicitato nell'Introduzione della Costituzione. Il partito è un'associazione di persone con comuni ideologie. Il partito presenta ai votanti un programma politico in modo da ottenerne i consensi e da poter, così, una volta eletti suoi rappresentanti nelle

Assemblee, concorrere alla definizione delle linee politiche guida del Paese.

Oltre al rispetto dei diritti, il cittadino, però, è tenuto all'adempimento di alcuni **doveri**, anch'essi elencati nella Parte Prima. Essi possono essere riassunti nel dovere di difendere la Patria, di concorrere alle spese pubbliche e di essere fedeli alla Repubblica e alla Costituzione.

La difesa della Patria si sostanzia nello svolgimento del servizio militare o, in alternativa, del servizio civile. Dal 1972, infatti, è divenuta legge la possibilità di **non prestare servizio militare** per

coloro che sono contrari all'uso personale delle armi. In sostituzione è possibile effettuare un'alternativa difesa della Patria, con mezzi ed attività non militari. In tal caso, le attività possono essere volte alla salvaguardia del patrimonio ambientale o storico-artistico o culturale della Nazione.

Spunti di **attualità**

La storia del servizio militare in Italia ha attraversato varie fasi. Attualmente, l'Italia non può più essere intesa come «Nazione organizzata per la guerra» o come «Nazione armata» come è accaduto all'indomani delle due guerre mondiali. Oggi, anche a seguito della copertura costituzionale, intraprendere il servizio militare viene assimilato al concetto lato di difesa della Patria più che a scopi bellici specifici. Tale interpretazione è rafforzata dalla nuova normativa (legge n. 331 del 2000) che, dal 2007, ha istituito il servizio militare professionale abolendo così la coscrizione obbligatoria. Tutti i nati dal 1985 in poi, dunque, hanno la possibilità di scegliere se voler effettuare un anno di servizio militare o di servizio civile, senza

«Lo studioso che tenti di ritrarre una Costituzione esistente, una Costituzione che sia operativa e vivente [Living Constitution], deve affrontare una grave difficoltà: il fatto che il soggetto del ritratto cambia continuamente [...]. Questa difficoltà è tanto più grande per chi scrive di un sistema di governo esistente, che ovviamente deve paragonare ad altri importanti sistemi di governo esistenti, che cambiano a loro volta» (Walter Bagehot).

Obiezione di coscienza. È l'atteggiamento di chi ricusa l'osservanza di un ordine esterno, sia esso un vero e proprio comando dell'autorità, quanto un imperativo giuridico, in forza di una motivazione di natura esistenziale, filosofica, religiosa, politica apposta e contrastante a quella espressa dalla legge.

esserne costretti. La nuova legge ha fatto seguito ad una notevole campagna intrapresa negli anni da varie associazioni, come Amnesty International che, tra l'altro, ha a lungo sostenuto la possibilità per l'obietto di poter presentare la sua obiezione in qualunque momento, anche a servizio militare iniziato e non necessariamente prima della chiamata alle armi.

In tale sede è anche bene ricordare che, a tutela della libera scelta dei cittadini e nell'ottica di una sempre più pregnante uguaglianza tra uomini e donne, nel 1999 è stata introdotta la possibilità, anche per le cittadine italiane di partecipare, su base volontaria, ai concorsi per il reclutamento di ufficiali e sottufficiali.

**Variazione della durata del servizio militare in Italia (espressa in mesi),
1932-2000**

Anno	Esercito/Aeronautica	Marina
1932	18	28
1963	17	26
1964	16	25
1965	15	24
1973	15	22
1974	14	22
1975	14	20
1976	12	18
1986	12	17
1987	12	16
1988	12	14
1989	12	12
1997	10	10
1998	10	10
1999	10	10
2000	10	10

Fonte: Tabella da www.adnkronos.com

La Parte Seconda (artt. 55-139) della Costituzione si sofferma sull'ordinamento della Repubblica, ovvero sul funzionamento degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale che costituiscono il fondamento dell'attuale sistema.

Ognuno di tali organi riveste una tale importanza da dover, inevitabilmente, richiedere una trattazione separata.

È possibile, però, effettuare un primo inquadramento generale ricordando che sono organi costituzionali:

- il *Popolo-corpo elettorale*;
- il *Presidente della Repubblica*;
- la *Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica*, che insieme formano il Parlamento della Repubblica;
- il *Governo*;
- la *Corte costituzionale*.

Le caratteristiche fondamentali degli organi costituzionali sono:

- la **sovranità**, ossia la titolarità della funzione di indirizzo politico;
- la **rappresentatività**. Infatti, questi organi sono rappresentativi della volontà del corpo elettorale;
- la **necessarietà**, nel senso che sono indispensabili per il corretto funzionamento dell'ordinamento;
- l'**indipendenza**. Tali organi, nell'espletamento dei loro compiti, non possono subire influenze e condizionamenti da parte di altri organi, siano essi costituzionali o meno;
- l'**indefettibilità**, che implica l'impossibilità di essere sostituiti da altri organi, se non per circostanze del tutto eccezionali, senza alterare l'equilibrio istituzionale voluto dalla Costituzione.

3) Caratteri della Costituzione italiana

La nostra Costituzione è *votata*, perché è stata adottata volontariamente e liberamente dal popolo attraverso un apposito organo chiamato *Assemblea costituente*; *rigida*, cioè modificabile soltanto grazie a leggi emanate con procedimenti ponderati e aggravati; *lunga*, perché oltre le norme sull'organizzazione statale contempla anche i principi fondamentali dello Stato e i diritti fondamentali dei cittadini; *scritta*, perché è consacrata in un documento formale.

4) L'attuazione della Costituzione

Lo schema tracciato dal Costituente del 1947 è stato modificato nel corso degli anni poche volte, quasi sempre con interventi marginali che riguardavano aspetti particolari (durata in carica dei membri della Corte costituzionale, semestre bianco, immunità parlamentare, giusto processo, voto degli italiani all'estero); l'unica riforma sostanziale è quella operata con la L. cost. 3/2001 che ha completamente ridisegnato il Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione sull'assetto di Regioni, Province e Comuni.

Le scarse modifiche costituzionali operate in questi anni non possono essere interpretate come un segnale che il testo approvato nel secondo dopoguerra sia da considerarsi ancora valido nel suo complesso; se da un lato è evidente che alcuni principi fondamentali erano (e restano) comunque validi, dall'altro vi sono evidenti limiti che hanno portato negli ultimi anni ad una proliferazione delle proposte di modifica e all'istituzione di ben 3 Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali (tutte fallite).

Consideriamo ora separatamente alcune sezioni della Costituzione, evidenziando sia lo stato di attuazione che le eventuali proposte di modifica avanzate in questi anni:

- per quanto riguarda i **principi fondamentali** (articoli da 1 a 12) la lacuna più evidente riguarda i rapporti con l'Unione europea. Il nostro testo costituzionale è stato redatto in un periodo in cui le Comunità non esistevano (sono state istituite nel 1951 e nel 1957), per cui l'adeguamento ai Trattati istitutivi e alla normativa comunitaria è avvenuto attraverso un'interpretazione «estensiva» dell'articolo 11;
- la parte I della Costituzione (**Diritti e doveri dei cittadini**) è forse quella che necessita meno di modifiche, opinione condivisa anche dalla maggior parte delle forze politiche;
- per ciò che concerne il ruolo del **Parlamento**, il punto centrale del dibattito riguarda la revisione dell'attuale bicameralismo perfetto che caratterizza l'organo legislativo. Alla luce delle nuove dispo-

sizioni costituzionali, tese ad attuare il massimo decentramento possibile, sembra ormai non più prorogabile la scelta di differenziare i compiti e caratterizzare uno dei due rami del Parlamento come Camera delle Regioni, diretta espressione delle autonomie territoriali e referente a livello centrale delle istanze localistiche. A tal proposito le Camere stanno discutendo un disegno di legge volto alla creazione di un Senato federale, che dovrebbe, appunto, essere espressione delle Regioni;

- per quanto riguarda il ruolo del **Governo** occorre tener conto dell'evoluzione che tale organo ha avuto negli ultimi anni. Già con l'approvazione della L. 400/88 si è assistito ad un notevole rafforzamento del potere esecutivo, disegno completato successivamente con l'approvazione dei decreti di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. È attualmente allo studio delle Camere un progetto di riforma costituzionale in base al quale la carica di Primo Ministro potrebbe essere attribuita al candidato premier scelto del partito che ha ottenuto la maggioranza alla elezioni per la Camera dei Deputati. Tale sistema è già applicato, per esempio, in Gran Bretagna;
- il **Presidente della Repubblica** ha in questi anni assolto, nella sostanza, al ruolo di garante della Costituzione, assumendo in pieno il profilo voluto dal Costituente. E non deve essere considerata un'anomalia il ruolo particolarmente incisivo svolto da alcuni Presidenti (Pertini, Cossiga, Scalfaro) in un contesto storico caratterizzato da un'estrema debolezza del sistema politico;
- l'ordinamento della **pubblica amministrazione** (cui la Costituzione dedica solo 2 articoli) ha conosciuto negli ultimi anni un processo di profonda trasformazione, grazie a provvedimenti che hanno introdotto principi innovativi nel suo ordinamento (principio della trasparenza, principio della ragionevolezza). Si tratta di grandi riforme che dovrebbero ora trovare una loro diretta legittimazione anche nella Carta costituzionale;
- la riforma dell'**ordinamento giurisdizionale**, invece, appare ormai indilazionabile sia perché la disciplina legislativa risale al 1941, sia perché è evidente che uno dei problemi istituzionali più gravi è

proprio quello dell'estrema lentezza dei processi che non garantisce al cittadino la certezza di veder tutelati i propri diritti costituzionalmente garantiti;

- le norme costituzionali riguardanti l'ordinamento delle **Regioni e delle autonomie locali** sono le uniche ad essere state modificate quasi integralmente, prima attraverso la L. cost. 1/1999 e successivamente dalla L. cost. 3/2001.

Test di verifica

1) In che anno fu emanato lo Statuto Albertino?

- a) 1848;
- b) 1847;
- c) 1846;
- d) 1845;
- e) 1865.

2) Quale parte della Costituzione tratta dei principi fondamentali?

- a) La Parte Prima;
- b) l'Introduzione;
- c) la Parte Seconda;
- d) le disposizioni transitorie e finali;
- e) il Titolo V della Parte Seconda.

3) Di cosa tratta la prima sezione della Parte Prima della Costituzione?

- a) Dei rapporti familiari;
- b) dei rapporti etico-sociali;
- c) dei rapporti economici;
- d) dei doveri che i cittadini sono tenuti a rispettare;
- e) nessuna delle precedenti affermazioni è vera.

4) Cosa è un partito?

- a) Un'associazione di persone;
- b) una fondazione;
- c) un'associazione avente carattere militare;
- d) un'associazione di cui possono far parte i magistrati, ma non i diplomatici;
- e) un'impresa privata.

5) Il Parlamento:

- a) è un organo a rilevanza costituzionale;