I.I.S.S.
Pietro Verri
Milano

CITTADINANZA E COSTITUZIONE

Itinerari giuridici di base

2. Le Fonti del diritto

Bernardina Serena Raffa

foto Serena Raffa

CAPITOLO 2

LE FONTI DEL DIRITTO

Le fonti del diritto provengono da soggetti diversi, interni ed esterni ed è per questo motivo che hanno nomi diversi. Spesso le norme sono in contrasto le une con le altre, creando non pochi problemi su quali siano le regole giuridiche valide.

Occorre pertanto individuare dei criteri per sapere quali norme prevalgono su altre, quando la stessa materia o situazioni specifiche sono regolate in modo contraddittorio.

Conoscere le diverse fonti e i loro rapporti in base ai principi di **gerarchia**, **competenza** e **tempo** ci permette di capire come comportarci nel caso ci si trovasse a vivere una situazione personale che potrebbe essere normata in modo differente (es. un regolamento di condominio che vieta di tenere un animale domestico e una legge che lo consente), e per analizzare in modo razionale situazioni e accadimenti, utilizzando lo strumento giuridico come supporto.

Principio gerarchico delle fonti indica che le fonti poste su un piano superiore prevalgono su quelle di grado inferiore fatto salvo, in taluni casi la competenza, Costituzione esclusa.

Principio di competenza: in caso di conflitti tra norme prevalgono quelle provenienti dall'organo cui compete, in base all'ordinamento giuridico nazionale e internazionale, quella materia. Ad esempio, tra una legge italiana e un regolamento europeo prevale la norma sovranazionale, o tra una legge ordinaria

e una legge regionale, prevale la legge regionale se la regione è titolare di legislazione esclusiva, in base all'art.117 Cost.

Principio del tempo: tra norme poste sullo stesso piano prevalgono le norme più recenti, purché non in contrasto col principio gerarchico e di competenza.

Ecco le diverse fonti, poste su un piano gerarchico:

1. Costituzione - Leggi Costituzionali

2. Leggi ordinarie- Decreti legge - Decreti legislativi - Regolamenti Unione Europea - Trattati internazionali

3. Leggi regionali

4. Regolamenti

5.Usi e consuetudini

Esaminiamole brevemente, dato che alcune di esse saranno poi approfondite nei capitoli successivi.

La **Costituzione** indica, nei principi fondamentali, valori condivisi del vivere associato, aspetti determinanti dei caratteri dello stato, programmi da realizzare perché i valori si concretizzino nella costruzione di una società compiutamente democratica (artt.1-12); riconosce e garantisce i diritti civili, sociali, economici e politici (13-54); regola le funzioni, i poteri e i limiti di organi come il parlamento, il Presidente della repubblica, il governo, la magistratura, le regioni e gli altri organi decentrati, la Corte costituzionale.

È entrata in vigore il primo gennaio del 1948, è composta da 139 articoli e 18 disposizioni transitorie e finali. Posta al vertice delle fonti, sottopone a sé stessa tutte le altre, grazie anche a un organo di garanzia come la Corte Costituzionale, determinando i confini entro i quali i diversi organi possono legiferare e agire.

Le **leggi costituzionali** sono le uniche leggi che possono modificare la Costituzione. Per farlo è previsto un procedimento complesso, indicato nell'art.138, per cui ogni modifica, integrazione, sostituzione, deve essere votata in entrambe le camere due volte, con un intervallo di tre mesi tra una votazione e l'altra. La seconda votazione prevede una maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera. Se nella seconda votazione la modifica ottiene la maggioranza dei due terzi, la legge viene promulgata e pubblicata. Se la modifica ha invece ottenuto l'approvazione solo della maggioranza assoluta e non qualificata, la legge può essere sottoposta a referendum purché, entro tre mesi dalla pubblicazione, lo richiedano cinquecentomila elettori o un quinto dei membri di una Camera o cinque Consigli regionali. Negli ultimi anni i cittadini hanno bocciato due referendum che prevedevano profondi cambiamenti

della seconda parte della Costituzione.

Le l**eggi ordinarie** sono le leggi emanate dal parlamento seguendo l'*iter* (percorso) previsto dalla stessa Costituzione (art.71), che si articola nelle seguenti fasi: proposta (che spetta a ciascun deputato o senatore; al governo; a ciascuna Regione; a cinquantamila elettori; al Cnel- Comitato nazionale economia e lavoro- su proposte relative a questi ambiti); discussione nelle commissioni referenti o deliberanti, costituite nelle singole camere, con la partecipazione in gruppi ristretti di parlamentari in proporzione ai seggi ottenuti dai diversi partiti; discussione e votazione in aula, prima in una Camera e poi nell'altra. Possono essere proposti sia nelle commissioni sia in aula delle richieste di modifica di uno o più articoli (emendamenti). La proposta, per trasformarsi in legge, deve essere approvata nello stesso identico testo dalle due Camere (bicameralismo perfetto). Una volta approvata, la legge deve essere promulgata dal Presidente della Repubblica che può rinviarla alle Camere una sola volta, motivando i profili di incostituzionalità che potrebbero sussistere. Dopo la promulgazione la legge viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale al fine di renderla nota a chiunque ed entrerà in vigore dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione (*vacatio legis*).

I **decreti** sono atti normativi del governo. si dividono in decreti legge e decreti legislativi.

I **decreti legge** sono provvedimenti provvisori che possono essere emanati dal governo "in casi straordinari di necessità e urgenza", come prevede l'art.77 Cost. Lo stesso giorno, il governo deve presentarli al parlamento affinché, entro 60 giorni, li converta in legge. Al fine di non esautorare il parlamento del potere legislativo, se i decreti vengono respinti perdono efficacia fin dalla loro presentazione.

Da alcuni decenni molti governi stanno utilizzando in modo improprio questo potere riducendo il ruolo del parlamento, fondamentalmente in due modi: presentano decreti che di urgenza e necessità non hanno i profili, consapevoli che essendo il governo espressione della maggioranza parlamentare, i decreti saranno approvati; e, cosa ancora più grave, pur di far approvare il decreto lo collegano al voto di fiducia, di fatto "ricattando" i parlamentari della maggioranza che lo sostiene, perché un voto contrario implica anche la sfiducia al governo. Poiché la nostra è una repubblica parlamentare in cui il governo rimane in carica solo se ha la fiducia del parlamento, è chiaro che un voto contrario determinerebbe una crisi e le conseguenti dimissioni del governo.

I **decreti legislativi** sono invece prodotti dal governo su delega del Parlamento che lo incarica di regolare materie ampie e complesse che richiedono periodi lunghi per la loro elaborazione e che modificheranno profondamente, entrati in vigore, l'ambito di riferimento. Un esempio, tra i tanti, è stata la legge delega sulla stesura del nuovo codice di procedura penale.

I Costituenti, per evitare che il governo si appropri del potere legislativo, hanno previsto, con l'art. 76, che spetta al parlamento indicare nella legge delega "principi e criteri " e un periodo di tempo preciso, cui il governo è obbligato ad attenersi. In caso contrario, il parlamento può revocare la delega o modificarla.

I **Trattati internazionali** sono accordi tra due o più stati e prevalgono, in base al principio della competenza, sulle altre norme poste sullo stesso piano gerarchico relative a quelle materie. Lo stesso avviene per le norme europee come i **Regolamenti U. E.** L'ordinamento sovranazionale prevale ogni qualvolta un ambito specifico è regolamentato, per libera scelta degli Stati, da organismi esterni a cui gli stessi hanno affidato il potere normativo. I **regolamenti dell'Unione Europea** entrano automaticamente a far parte del nostro ordinamento giuridico, a differenza delle **direttive** che dovranno essere recepite in una legge nazionale dal nostro Parlamento.

Le **leggi regionali** sono emanate dalle Regioni e prevalgono sulle norme ordinarie, nelle materie previste dall'art.117 Cost., come ambito esclusivo delle regioni (principio di competenza). Valgono ovviamente per coloro che vivono in quello specifico territorio. La riforma costituzionale del 2002 ha ulteriormente ampliato i poteri delle regioni a livello normativo. Il governo può rivolgersi alla Corte costituzionale se ritiene che la regione stia legiferando su aspetti che non sono di sua esclusiva competenza, e lo stesso può fare la regione nei confronti di norme emanate da altri soggetti, come il governo o un'altra regione. Sarà la Corte costituzionale a risolvere il conflitto di attribuzione.

I **Regolamenti**: per semplificare, sono atti secondari di vario tipo e svolgono, rispetto alle leggi, la funzione principale di concretizzarle con norme specifiche, indicando ai diversi soggetti della pubblica amministrazione o ai cittadini come comportarsi (regolamenti di attuazione, regolamenti di organizzazione, ecc.). Sono inoltre lo strumento giuridico di cui dispongono gli organi decentrati, i Comuni in particolare, per introdurre sul proprio territorio diritti e doveri nei diversi ambiti della comunità (criteri per poter costruire in una determinata zona o per ottenere le licenze per svolgere attività commerciali, divieto di circolazione delle automobili, creazione di piste ciclabili e norme per circolarvi, e così via).

Usi e consuetudini: comportamenti reiterati nel tempo che determinano, in assenza di norme scritte, regole obbligatorie nei rapporti tra i soggetti che le considerano equivalenti alle leggi. Diffuse prima della Codificazione, sono, nel nostro paese, fonti secondarie che permangono in poche situazioni. Assumono viceversa una notevole importanza nel diritto internazionale e in altri ordinamenti giuridici.

Postfazione

foto Serena Raffa

Già solo leggendo le prime parole della Costituzione, ci si rende conto di quale tipo di società avessero in mente i Costituenti e di che cosa intendessero per essere cittadini dell'Italia repubblicana. La constatazione di quanto siamo lontani da quel modello è ovvia. Ma a che cosa porta? A dire che esso è un'illusione o un ideale? Se è un'illusione, si tratta solo di parole scritte sulla carta. Se si tratta di un'ideale, è una bussola per orientare la nostra azione di cittadini." (Gustavo Zagrebelsky)

Ho realizzato questo breve testo per fornire, per quanto possibile sinteticamente, alcuni strumenti giuridici di base per chi non studia diritto nel proprio percorso scolastico. Chiedo ai giuristi comprensione per le eccessive semplificazioni, errori e mancanze del mio lavoro.

La sillabazione nel formato e.pub non sempre è corretta, a causa del tempo che sarebbe stato necessario per apportare le modifiche che il programma utilizzato per questo lavoro richiederebbe. Nel formato .pdf è invece corretta.

Le foto presenti in questo testo, copertina compresa, sono quasi tutte fatte da me, a parte quella gentilmente concessa da Chiara Sicorello, della classe Quinta B Afm.

Altre immagini sono tratte da siti istituzionali, cui si riferiscono, dal sito dell'ANPI e da quotidiani. Le clipart sono di pubblico dominio. Questo testo ha solo fini didattici interni all'Istituto, senza alcun scopo di lucro, per cui eventuali richieste di rimozione, se qualcuno si ritiene leso nel diritto di copyright, saranno prontamente accolte.

Questo lavoro è dedicato alle ragazze e ai ragazzi che non indifferenti a ciò che li circonda si impegnano contro tutte le forme di discriminazione e per la cura dei beni comuni al fine di rendere più abitabile il nostro mondo.

Bernardina Serena Raffa, Milano, dicembre 2019

SITI E TESTI CONSIGLIATI

foto Serena Raffa

Per chi è interessato ad approfondire argomenti specifici anche dopo il percorso scolastico consiglio i seguenti siti:

http://scuoladicittadinanzaeuropea.it

https://www.internazionale.it https://cild.eu

https://www.abuondiritto.it

https://www.asgi.it

https://www.unhcr.it

https://www.osservatoriodiritti.it http://www.universitadelledonne.it

https://www.casadonnemilano.it https://www.direcontrolaviolenza.it

https://nonunadimeno.wordpress.com https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/ita&c=

https://www.articolo21.org

https://www.legambiente.it https://www.greenpeace.org/global/

http://sbilanciamoci.info https://www.amnesty.it

https://www.oxfamitalia.org https://valori.it http://www.libera.it

https://altreconomia.it

Letture consigliate:

Costituzione italiana

I libri di Stefano Rodotà, in particolare: *Il diritto di avere diritti*, RomaBari, Laterza, 2012. L*a rivoluzione della dignità*, La scuola di Pitagora, 2013.

Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli, Laterza, 2014. *Solidarietà. Un'utopia necessaria.*, Laterza, 2014.

Diritto e giustizia: interroghiamo la Costituzione, introduzione di Franco Ro berti, La scuola di Pitagora, 2015

Vivere la democrazia, Laterza, 2018.
Luigi Ferrajoli *Manifesto per l'uguaglianza*, Feltrinelli, 2019
I testi di Gustavo Zagrebelsky, in particolare: *Diritti per forza, Mai più senza maestri*, Il Mulino, 2019*; Il Diritto mite. Legge, Diritti, Giustizia*, Einaudi, 1992; *Diritto allo specchio*, Einaudi, 2018; *Il legno storto della giustizia (con Gherardo Colombo)*,Garzanti, 2017.
I testi di Norberto Bobbio, tra cui: *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990; *Eguaglianza e Libertà* , Einaudi, 1995

I testi di Vandana Shiva, in particolare: *Monocolture della mente. Biodiversità, biotecnologie e agricoltura*, BollatiBoringhieri, 1995; *Il pianeta di tutti. Come il capitalismo ha colonizzato la terra*, Feltrinelli, 2019; *Il bene comune della terra*, Feltrinelli, 2015

UNHCR, *Anche Superman era un rifugiato*, Il battello a vapore, 2018 Wu Ming- *La macchina del vento* - Einaudi, 2019