I.I.S.S.
Pietro Verri
Milano

CITTADINANZA E COSTITUZIONE

Itinerari giuridici di base

7. Ordinamento della Repubblica

Bernardina Serena Raffa

foto Serena Raffa

CAPITOLO 7

L'Ordinamento della Repubblica

L'Italia è una repubblica parlamentare in cui i poteri dello stato sono espressione diretta o indiretta dell'organo eletto a suffragio universale (parlamento).

E' una repubblica in cui esistono forme di democrazia indiretta (i cittadini eleggono i membri dei diversi organi che decideranno le leggi, i decreti e le altre norme giuridiche) e democrazia diretta (i cittadini modificano direttamente norme già in vigore, come nel caso dei referendum abrogativi, previsti dall'art.75 Cost; decidono se confermare o meno, tramite referendum costituzionale, un cambiamento della Costituzione; possono presentare leggi di iniziativa popolare e petizioni alle Camere su questioni da loro ritenute importanti).

foto Serena Raffa

Gli organi costituzionali le cui funzioni, poteri, relazioni reciproche e limiti regolati dalla Costituzione italiana nella Seconda Parte sono i seguenti: Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura, Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane, Corte Costituzionale.

IL PARLAMENTO (artt. 55-82 Cost.)

Montecitorio C*amera dei deputati*

Il parlamento è composto da due camere che svolgono le stesse funzioni (bicameralismo perfetto): Camera dei deputati (630 membri) e Senato della Repubblica (315 membri, cui si aggiungono i senatori a vita e gli ex presidenti della Repubblica). Una riforma appena approvata, nel 2019, riduce i membri del parlamento, ma non è ancora entrata in vigore, in attesa di un possibile referendum costituzionale, come previsto dall'art.138 Cost. La durata delle Camere è di cinque anni. Questo periodo prende il nome di legislatura.

Palazzo Madama *Senato della Repubblica* http://www.parlamento.it/home

Il Parlamento ha diverse funzioni: legislativa; corpo elettorale; controllo politico ed economico-finanziario sul governo.

La **funzione legislativa**, ovvero fare le leggi, deve seguire un *iter* preciso che prevede:

a) la proposta di una legge che può essere fatta da ciascun deputato o senatore; da un consiglio regionale; dal governo; da cinquantamila elettori (leggi di iniziativa popolare), dal Cnel;

b) discussione in commissione referente o deliberante della proposta e poi discussione in aula e votazione finale. La proposta, cui si possono presentare emendamenti (ovvero richieste di modifica di uno o più articoli), una volta approvata da una camera va poi presentata nell'altra, dove seguirà lo stesso percorso. Se una delle due Camere apporta delle modifiche la proposta dovrà ritornare nell'altra per essere approvata nello stesso identico testo (bicameralismo perfetto);

c) promulgazione da parte del Presidente della Repubblica. Con la promulgazione si attesta che la legge è "perfetta", ovvero che ha seguito l'iter previsto dalla Costituzione. Prima della promulgazione, qualora il Capo dello Stato ravvisi elementi di incostituzionalità, può rinviare la legge alle Camere con atto motivato. Se il Parlamento non la modifica, il Presidente è obbligato a promulgarla. Sarà eventualmente la Corte Costituzionale, se investita della questione, a pronunciarsi sulla sua legittimità;

d) pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, allo scopo di far conoscere a tutti le nuove norme.

La *vacatio legis* è il periodo che intercorre tra la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e la sua entrata in vigore, in modo che ci sia un periodo più o meno lungo (dai 15 giorni a un anno e oltre, in base alla complessità) affinché i soggetti coinvolti dalle nuove norme possano adeguarsi. Trascorso questo periodo, la legge entra in vigore e deve essere rispettata.

Il parlamento, come **corpo elettorale** elegge, in seduta comune con l'aggiunta dei consiglieri regionali, il Presidente della Repubblica; 5 giudici su quindici della Corte Costituzionale, e un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), l'organo di autogoverno dei magistrati.

Il Parlamento svolge un ruolo di **controllo politico** sul governo innanzitutto perché lo sostiene nella sua maggioranza dandogli la fiducia, in entrambe le camere, nel momento della sua formazione. In base all'art.94, il parlamento può inoltre obbligare un governo alle dimissioni attraverso il voto di sfiducia, se un decimo dei componenti di una camera presenta tale richiesta, che non può essere posta in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Il controllo politico sull'operato del governo avviene anche attraverso le **Commissioni di inchiesta**, formate da membri di entrambe le camere in proporzione al peso elettorale dei diversi partiti, che si costituiscono per indagare su fenomeni rilevanti per la vita del Paese e che potrebbero vedere coinvolti esponenti delle istituzioni. Un lavoro molto importante è stato svolto dalle Commissioni di inchiesta sulle Stragi, sulla Loggia massonica P2, sulle mafie.

Il Parlamento può anche chiamare il governo o singoli ministri a riferire e rispondere di determinati suoi atti (interrogazioni e interpellanze parlamentari). Il Parlamento ha un ruolo molto importante a livello **economico-finanziario** perché è sua prerogativa discutere, emendare e approvare la Legge di Bilancio (art.81 Cost.), ovvero la legge che stabilisce come devono essere utilizzate (spesa pubblica) le entrate tributarie (tasse, imposte, contributi) ed extratributarie (denaro derivante dalla vendita di titoli pubblici, dai beni demaniali, dalle imprese pubbliche) per soddisfare i bisogni della collettività e affrontare in modo efficace i problemi relativi alla particolare fase del ciclo economico (occupazione, inflazione, eccetera).

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (artt.83-91)

Palazzo del Quirinale https://palazzo.quirinale.it

Il Presidente della Repubblica è eletto dalle due Camere in seduta comune, cui si aggiungono tre delegati per ogni regione esclusa la Val d'Aosta che ha un solo delegato. La sua elezione avviene a scrutino segreto ed è richiesta la maggioranza dei due terzi nelle prime tre votazioni. Dalla quarta in poi basta la maggioranza assoluta. Il Presidente della Repubblica rimane in carica sette anni.

Il ruolo che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica è soprattutto un **ruolo di garanzia** nei confronti dei poteri dello Stato. Egli infatti non riveste nessuno dei tre poteri- legislativo, esecutivo, giurisdizionale - ma i suoi compiti li riguardano tutti.

Rispetto al potere legislativo, è il Presidente della Repubblica che indice le elezioni e indica la data della prima riunione delle Camere (art.87 Cost); può scioglierle prima dei cinque anni (tranne negli ultimi sei mesi del suo mandato) qualora il parlamento ("sentiti i loro presidenti", art. 88) non sia in grado, dopo una crisi di governo, di trovare al suo interno una maggioranza di deputati e senatori che ne appoggi uno nuovo.

Spetta al Capo dello Stato autorizzare i disegni di legge del governo. Promulga le leggi (la promulgazione è un atto solenne che indica che la legge ha seguito l'iter previsto dalla Costituzione). Può, prima della promulgazione, rinviare una legge alle Camere qualora vi ravvisi elementi di incostituzionalità, affinché le Camere apportino le modifiche indicate. Emana gli atti normativi del governo: decreti legge, decreti legislativi, regolamenti.

Rispetto al potere esecutivo, la sua funzione più importante è il ruolo rivestito nella formazione del governo.

È il Presidente della Repubblica che, dopo le elezioni politiche, o in caso di crisi di governo, inizia le consultazioni con tutti i partiti al fine di verificare quale maggioranza parlamentare è possibile e quale figura viene indicata da questa maggioranza per rivestire il ruolo di presidente del Consiglio. Sarà lui a conferire l'incarico di formare il governo alla persona indicata come possibile presidente del Consiglio e, su proposta di questi, a nominare i ministri. Una volta formatosi, il governo giurerà fedeltà alla Costituzione e alle leggi davanti al Capo dello Stato, per poi recarsi alle Camere e ottenerne la fiducia. Inoltre autorizza la presentazione dei disegni di legge del governo, emana i decreti e i regolamenti.

Rispetto al potere giurisdizionale, il Presidente della Repubblica nomina 5 giudici (su 15) della Corte Costituzionale e presiede l'organo di autogoverno della magistratura, il CSM. Questa funzione acquisisce una notevole importanza, poiché nel nostro ordinamento la magistratura è indipendente dal potere politico, in modo particolare dall'esecutivo. I magistrati, come scritto nell'art.101 c.2 Cost, "sono soggetti solo alla legge". Al fine di evitare che questa indipendenza possa trasformarsi in un potere giurisdizionale esorbitante dalle sue funzioni, i Costituenti hanno posto, come organo di garanzia, il Capo dello Stato. Può infine concedere la grazia (provvedimento di clemenza individuale) e commutare le pene.

IL GOVERNO (artt.92-98)

Palazzo Chigi http://www.governo.it/it/il-governo

Il governo è l'organo decisionale nei diversi ambiti della vita pubblica di uno Stato. Le scelte di politica economica, sociale, estera sono scelte dell'esecutivo, che agisce nell'ambito delle leggi, ma ha anche il potere di cambiarle, proponendo disegni di legge, decreti, regolamenti che hanno maggiori possibilità di essere approvati perché in parlamento il governo ha una maggioranza che lo sostiene.

I governi sono quasi sempre, nelle repubbliche parlamentari, governi di coalizione, ovvero formati da due o più partiti, che trovano un'intesa su un programma comune, poiché raramente un solo partito ha un numero talmente alto di seggi in parlamento per poter governare. Senza una maggioranza che lo sostiene il governo non può né formarsi né continuare nel suo operato.

Il Governo è un organo composto dal Presidente del Consiglio, dai Ministri e dal Consiglio dei Ministri. Il Presidente del Consiglio (impropriamente chiamato Premier perché nel nostro ordinamento non ha un ruolo gerarchicamente superiore ai Ministri ma è un primo tra pari) è responsabile dell'attività del governo di fronte al parlamento. In base all'art.95, coordina l'attività dei singoli ministri nelle riunioni periodiche del Consiglio dei ministri, da lui convocato, al fine di trovare mediazioni e sintesi per attuare il programma di governo.

Le decisioni prese nel Consiglio dei ministri sfociano in proposte legislative, decreti e regolamenti da presentare in parlamento. Il presidente del Consiglio partecipa alle riunioni del Consiglio europeo, che è l'organo che riunisce i capi di stato e di governo degli Paesi aderenti, che decide la politica dell'Unione europea e le tappe della sua integrazione. Egli rappresenta il nostro paese negli incontri e negli organismi internazionali.

I Ministri sono a capo dei diversi rami della pubblica amministrazione. Sono organi politici perché, espressi dai partiti che appoggiano il governo, si pongono obiettivi complessivi, e organi amministrativi poiché sono responsabili degli atti amministrativi del ramo specifico di cui sono titolari (istruzione, sanità, lavoro, difesa, esteri, ecc.).

Il governo è espressione della maggioranza che ha ottenuto più voti alle elezioni politiche e rimane in carica fino alla fine della legislatura (durata di cinque anni delle Camere) o fin quando ha la fiducia del parlamento. Se nel corso della sua attività la coalizione dei partiti che lo sostengono si sfalda, e viene votata con successo una mozione di sfiducia, il governo è obbligato a dimettersi. Sarà compito del Presidente della Repubblica verificare, ascoltando le posizioni dei partiti, se è possibile un nuovo governo che arrivi a fine legislatura o, in caso contrario, sciogliere le camere e indire nuove elezioni.

Il Consiglio dei ministri è l'organo in cui i singoli ministri e il presidente del Consiglio, che lo convoca e ne fissa l'ordine del giorno, prendono le decisioni collegiali mediando tra le diverse proposte dei ministri per portare a compimento il programma che il governo intende realizzare.

LA MAGISTRATURA (artt. 101-113)

Palazzo dei Marescialli -sede del Consiglio Superiore della Magistratura

La Magistratura esercita la **funzione giurisdizionale** che consiste sostanzialmente nel risolvere le controversie in ambito civile, penale e amministrativo tra i diversi soggetti, applicando la legge. È questo organo a stabilire, nel processo, attraverso le sentenze, quale interesse deve prevalere, comminando le sanzioni previste dall'ordinamento giuridico.

Le sanzioni sono le conseguenze per chi viola le norme giuridiche. Le sanzioni civili prevedono il risarcimento del danno o il ripristino della situazione precedente (esempi: pagare una certa somma di denaro per i danni provocati da un tamponamento o per aver fatto filtrare dell'acqua nell'abitazione sottostante, o far rientrare al suo posto un lavoratore ingiustamente licenziato e così via); le sanzioni penali si applicano ai reati e, in base alla gravità del fatto, possono consistere in pene detentive, pene alternative al carcere, pagamenti di somme di denaro, pene accessorie come l'interdizione dai pubblici uffici. Le sanzioni amministrative sono relative ai rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, e tra soggetti interni alla pubblica amministrazione; tutelano gli interessi legittimi lesi (ovvero l'interesse del cittadino affinché la pubblica amministrazione agisca secondo i principi di buon andamento e imparzialità, previsti dall'art.97). Obbligano i soggetti a determinati comporta- menti per ripristinare la legalità degli atti amministrativi.

foto Serena Raffa

La magistratura ha l'importante **ruolo di garanzia e tutela dei diritti** di ciascuno.

La Costituzione prevede alcuni principi relativi a una funzione così delicata, tra cui fondamentali sono l'**autonomia** e l'**indipendenza** dei magistrati dal potere politico, e in particolare dall'esecutivo. Durante il fascismo i magistrati erano soggetti al controllo dell'esecutivo, che ne condizionava in modo determinante l'operato. L'art.101 Cost. afferma che i magistrati sono sottoposti solo alla legge.

L'autonomia e l'indipendenza vengono garantiti dal ruolo assegnato (artt.104-107) al Consiglio Superiore della magistratura (CSM), composto per un terzo da membri nominati dal parlamento, due terzi dai magistrati, e presieduto dal Presidente della Repubblica.

È compito del CSM indire i concorsi, assegnare sedi e funzioni ai magistrati, decidere sulle richieste di provvedimenti per inadempienze, da parte del ministro di Grazia e giustizia, garantire la loro inamovibilità, sospendere o dimettere magistrati per comportamenti lesivi del ruolo ricoperto.

Il Ministro di Grazia e giustizia ha invece nei loro confronti solo potere ispettivo e, nel caso ravvisi comportamenti scorretti, segnalarli al CSM, che deciderà i provvedimenti adeguati. Compito dell'esecutivo è proporre iniziative legislative in tale ambito, occuparsi dell'aspetto organizzativo necessario al funzionamento della giustizia e fornire i mezzi necessari per il corretto svolgimento dell'azione giudiziaria (dalle indagini ai processi): assunzione del personale non togato (dai cancellieri agli archivisti, ecc.), dotazione di arredi per gli uffici, strumenti tecnologici per le indagini e l'informatizzazione degli atti, predisposizione di spazi e sedi adeguate.

foto Serena Raffa

Come sappiamo, la durata dei processi in Italia è spesso talmente lunga che ha portato la CEDU a condannarci più volte. Le cause sono molteplici: un'eccessiva litigiosità dei cittadini e il loro scarso senso civico, riscontrabili nella grande quantità di processi in sede civile; una mole di norme talvolta poco coerenti; codici di procedura civile e penale che andrebbero riformati; una serie di comportamenti considerati reati che per la loro minima pericolosità sociale potrebbero essere depenalizzati dal legislatore; una inefficiente organizzazione degli uffici, carente per sedi, personale, mezzi.

In Italia vi sono tre gradi di giudizio, due di merito (il processo in cui le parti, accusa e difesa, si confrontano, su un piano paritario, nel contraddittorio durante il processo) e una di legittimità che spetta alla Corte di Cassazione che, giudice di ultima istanza, non entra nel contenuto degli atti (fatti, testimonianze, deposizioni ecc.) ma verifica se nei processi di primo e secondo grado sono state applicate correttamente le norme di procedura previste dall'ordinamento. Alla Corte di Cassazione si appellano le parti che non si ritengono soddisfatte dalle sentenze precedenti. La Corte può rigettare la richiesta o accoglierla, indicando gli aspetti controversi che richiedono un nuovo processo.

Altri principi costituzionali in tema di giurisdizione sono: la possibilità di agire in giudizio, rivolgendosi alla magistratura per tutelarsi contro chiunque violi un proprio diritto; la presunzione di innocenza, ovvero il diritto a non essere considerati colpevoli fino a condanna definitiva; il diritto a una difesa d'ufficio, ovvero essere assistiti da avvocati a carico dello Stato, se non si ha un reddito sufficiente; il diritto al giusto processo, che si svolge nel contraddittorio tra le parti, davanti a un giudice terzo e imparziale, che basa la sentenza su prove testimoniali e documentali, e ha una durata ragionevole stabilita dalla legge (art.111 Cost.); il diritto a godere dei benefici di legge, che dovranno essere accertati da magistrati, dopo sentenza definitiva, e un certo periodo di detenzione, che varia in base alla gravità dei reati, affinché la giustizia non si trasformi in vendetta ma dia a tutti la possibilità di ricostruirsi una vita e una socialità, fuori dal carcere.

LA CORTE COSTITUZIONALE (artt. 134-137)

Palazzo della Consulta- sede della Corte Costituzionale *HTTPS://WWW.CORTECOSTITUZIONALE.IT*

La Corte Costituzionale è composta da 15 giudici, di cui cinque scelti dal Presidente della Repubblica, un altro terzo dal Parlamento in seduta comune, e un terzo dalla magistratura. I membri rimangono in carica nove anni e non possono essere riconfermati.

L'introduzione di un organo di garanzia a tutela dei diritti della persona, previsti dalla Costituzione nei confronti del potere, e il controllo sulla costituzionalità delle leggi e dei comportamenti degli organi dello Stato è uno degli aspetti più innovativi del Costituzionalismo italiano.

Il compito principale della Corte Costituzionale è di intervenire affinché le norme giuridiche (leggi, decreti, regolamenti) non siano in contrasto con i principi costituzionali. Quando questo avviene, e avviene frequentemente per incompetenza, sciattezza, o scelta del legislatore, si può richiedere il suo intervento.

È bene sapere che il singolo non può rivolgersi direttamente alla Corte. Può farlo solo all'interno di un processo, sollevando la questione di incostituzionalità di una o più norme, che dovrebbero essere applicate per emettere la sentenza. Il giudice, se ritiene fondata la richiesta, sospenderà il processo e porrà il quesito alla Corte Costituzionale.

Altri compiti della Corte Costituzionale riguardano la soluzione delle controversie tra governo e regioni. Se una Regione ritiene che un decreto del governo interferisca su ambiti cui spetta alla regione legiferare (in base all'art.117) o il governo ritiene che sia invece una legge regionale a introdurre norme su materie che non le sono proprie, entrambi i soggetti possono accedere direttamente alla Corte affinché si pronunci, cancellando le norme emanate da chi non aveva la competenza per farlo.

La Corte si pronuncia anche in relazione ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato quando si

ritiene che un potere compia atti che esulano dalle sue funzioni, interferendo con quelle di un altro organo costituzionale, ad esempio tra magistratura e presidente della Repubblica. Anche in tal caso i soggetti possono rivolgersi direttamente alla Consulta.

La Corte inoltre decide l'ammissibilità o meno dei referendum abrogativi, in sintonia con l'art.75 Cost. (che vieta i referendum sui trattati internazionali, leggi tributarie, legge di bilancio, amnistia e indulto) e con i principi costituzionali nel loro insieme.

Infine è suo compito, affiancata da sedici cittadini elettori, giudicare il Presidente della Repubblica se dovesse essere messo in stato di accusa, dal Parlamento in seduta comune, per "alto tradimento o attentato alla Costituzione" (art. 90).

foto Serena Raffa

Incontro sul diritto d'asilo del 15 novembre 2019 nell'aula magna dell'IISS Pietro Verri con Carlotta Sami, Rappresentante ONU per il Sud Europa dell'UNHCR, e il giornalista afgano Alidad Shiri

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 .epub 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