

LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Di Cristian Mazzoni

[In Volume II, *Il testo Costituzionale*, s'erano illustrati i caratteri generali del testo costituzionale, qui di seguito forniremo, invece, un esempio concreto di Costituzione: si tratta della Costituzione della Repubblica italiana. Nella presente esposizione darò per scontato quanto a suo tempo esposto.]

La Costituzione della Repubblica italiana (approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore, dopo la promulgazione del Capo provvisorio della Repubblica, **Enrico De Nicola**, il 1 gennaio 1948), presenta la seguente partizione interna:

1) Principi Fondamentali

2) Parte prima

3) Parte seconda

Seguono le *Disposizioni transitorie o finali*, norme che hanno lo scopo di gestire e disciplinare la fase di transizione dal *vecchio* al *nuovo* ordinamento giuridico, salvo alcune a natura non transitoria, come XII e la XIII. *Alle Disposizioni transitorie e finali* è dato un ordinamento progressivo in numeri romani dal I al XVIII, per rimarcare la differenza dalla progressione numerica dei normali articoli costituzionali.

La Parte prima e la Parte seconda sono a loro volta suddivise in Titoli, e questi ultimi in Sezioni. L'ordine degli articoli è progressivo e non tiene conto della divisione in Titoli e Sezioni. Riportiamo qui di seguito i soli Titoli.

Parte prima:

Titolo I: Rapporti civili

Titolo II: Rapporti etico-sociali

Titolo III: Rapporti economici

Titolo IV: Rapporti politici

Parte seconda:

Titolo I: Il Parlamento

Titolo II: Il Presidente della Repubblica

Titolo III: Il Governo

Titolo IV: La Magistratura

Titolo V: le Regioni, le Province, i Comuni

Titolo VI: garanzie costituzionali

Secondo quanto esposto in Volume II, *Il testo Costituzionale*, la partizione interna di ogni testo costituzionale prevede, da una parte, l'enunciazione dei Principi fondamentali e, dall'altra, la descrizione dell'ordinamento istituzionale dello Stato. I Principi fondamentali, entro la nostra Costituzione, sono enucleati da principio, in apposita sezione. La stessa Parte prima, per quanto non rechi il titolo espresso di "Principi fondamentali", costituisce una *specificazione* dei Principi fondamentali. Infatti, ad esempio, se all'articolo I della Costituzione si legge:

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Queste forme e limiti, che rimangono ancora imprecisati, saranno esplicitati nel Titolo IV della Parte prima. Cito, ad esempio, l'articolo 40:

Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto, il suo esercizio è dovere civico.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

Ancora: fra i Principi fondamentali, all'articolo 2 si legge:

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Restano qui imprecisati sia quali sono "i diritti inviolabili dell'uomo", sia quali sono i suoi "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Tutto ciò sarà specificato nella Parte prima. Ad esempio, nella Parte prima, Titolo I, sono indicate chiaramente le libertà civili garantite dalla Repubblica.

Ad esempio, all'articolo 13, si legge (è quello che in Gran Bretagna si chiama diritto all'"habeas corpus"):

La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza, può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantott'ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantott'ore, s'intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizione di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della scarcerazione preventiva.

All'articolo 25, si legge:

Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso. [è quella che comunemente è chiamata "certezza del diritto"]

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge. [è una riproposizione dell'habeas corpus di cui già all'articolo 13]

Invece altrove, entro la Parte prima, sono esposti i doveri dei cittadini, così leggiamo, ad esempio, all'articolo 52 (oggi modificato):

La difesa della patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento delle Forze armate s'informa allo spirito democratico della Repubblica.

Del pari, all'articolo 53 è detto:

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Complessivamente i principi fondamentali vengono nella nostra Costituzione enucleati in una prima versione generale in *Principi fondamentali* e poi, in maniera dettagliata, in *Parte prima*. La Parte seconda, invece, descrive l'Ordinamento della Repubblica, cioè gli organi istituzionali e i loro rapporti reciproci e coi cittadini.

Analizzeremo ora di seguito alcuni fra i Principi fondamentali di particolare rilevanza, dopo averli riportati tutti:

1 L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

2 La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

3 Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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.

4 La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

5 La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

6 La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

7 Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

8 Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica, hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

9 La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

10 L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estrazione dello straniero per reati politici.

11 L'Italia ripudia la guerra come strumento d'offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

12 La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di uguali dimensioni.

Fra i Principi fondamentali, di primaria importanza sono l'articolo 1, che attribuisce la sovranità al popolo (i diritti *politici*) entro un ordinamento repubblicano – si noti che la Repubblica è detta “fondata sul lavoro” -, il 2, il 3 e il 4¹, che sanciscono non solo i diritti *civili* (articolo 2), ma anche quelli *sociali* (articoli 3 e 4), oltre che l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge (articolo 3), il 5 che riconosce e promuove le autonomie locali entro l'unica ed indivisibile Repubblica, il 7, che regola i rapporti reciproci fra Stato e Chiesa secondo i Patti lateranensi (articolo modificato attraverso la revisione dei Patti lateranensi operata nel 1984 dal governo Craxi), l'11 che prescrive alla Repubblica una politica estera all'insegna del pacifismo e della non belligeranza.

In particolare.

All'**articolo 3** è detto:

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza 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.

La Repubblica deve perciò *rimuovere* tutti quegli impedimenti, dati dalla disparità economica o di condizione sociale dei cittadini (uno è figlio di ricchi, uno di poveri, uno è un contadino, uno vive in città, etc.), che impediscono, *di fatto*, a tutti i cittadini di avere pari opportunità. In questo senso, dopo essere stata prescritta, all'articolo 33 della Parte seconda, Titolo II, la costituzione di una scuola pubblica di ogni ordine e grado, l'articolo 34 enuncia:

¹ Si noti come l'articolo 4 ponga il lavoro non soltanto come un *diritto* che lo Stato deve assicurare ai cittadini, ma come un loro *dovere*, in analogia con quanto l'articolo 48 fa in riferimento al diritto elettorale.

La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alla famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

L'**articolo 5** prevede forti autonomie locali entro una Repubblica che è, ad ogni modo, ritenuta una ed indivisibile. In particolare si legge che la Repubblica:

adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Alle Regioni è attribuita dall'articolo 117 di Parte seconda, Titolo V, competenza legislativa per circoscritte materie di interesse regionale, fatta salva però la possibilità del Parlamento di ampliare tali competenze legislative con legge costituzionale (ibidem).

Nelle *Disposizioni transitorie e finali IX*, a rimarcare l'importanza che il decentramento rivestiva nell'ottica dei Costituenti, si legge:

La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

Circa la politica estera l'Italia è detta, all'**articolo 11**, "ripudiare" la guerra come strumento d'offesa alla libertà di altri popoli e strumento di risoluzione delle controversie internazionali: viceversa è prescritto di aderire a quelle organizzazioni internazionali le quali si facciano promotrici dei valori della pace e della giustizia fra le Nazioni. Il ricorso ad una guerra che non sia di auto-difesa, risulta, perciò, sulla base di questo articolo, incostituzionale.

E' da rilevare, da ultimo, come, fra le *Disposizioni transitorie e finali* trovino posto la XII e il XIII (abrogata):

XII E' vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista. In deroga all'articolo 48 sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista.

XIII I membri e i discendenti da casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive. Agli ex re di Casa Savoia, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi sono vietati l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale.

I beni esistenti nel territorio nazionale degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi, sono avocati allo Stato. I trasferimenti e le costituzioni di diritti reali sui beni stessi, che siano avvenuti dopo il 2 giugno 1946, sono nulli.

Ordinamento della Repubblica

Istituzionalmente la Repubblica italiana è una *Repubblica parlamentare*: il che significa che, a differenza di quanto accade negli ordinamenti Presidenziali, il governo non è responsabile dinnanzi al Presidente della Repubblica, né questi è eletto direttamente dal popolo, ma, viceversa, viene egli stesso nominato dal Parlamento, essendo i governi responsabili unicamente dinnanzi al Parlamento. Come evidenzia il nome stesso, entro una Repubblica parlamentare, l'organo istituzionale di riferimento è costituito dal Parlamento, che esercita direttamente la funzione legislativa. La funzione esecutiva, invece, è affidata al Governo, alla condizione che questi ottenga la fiducia del Parlamento e *fin tanto* che tale fiducia perduri. Il Parlamento può infatti sfiduciare in ogni momento

il Governo, determinando la necessità di costituirne uno nuovo, che, a sua volta, dovrà presentarsi dinanzi al Parlamento per ottenerne la fiducia.

Parlamento

Il sistema italiano è definito *bicamerale perfetto*, in quanto: 1) ha due Camere (**Camera dei deputati** e **Senato della Repubblica**); 2) le due camere di cui consta il Parlamento hanno esattamente gli stessi poteri e devono esaminare e votare in successione le stesse proposte di legge. Per la Camera dei deputati il diritto elettorale attivo (diritto di eleggere) è fissato a **18 anni** e quello passivo (diritto di essere eletti) a **25** (articolo 56), per il Senato della Repubblica il diritto elettorale attivo è fissato a **25 anni** e quello passivo a **40** (articolo 57). La Camera dei deputati è in carica per cinque anni, il Senato per sei (articolo 60). L'articolo 60 è stato modificato con legge costituzionale n. 2 del 9 febbraio 1963 nel primo comma. Esso, attualmente, prevede per entrambe le Camere una durata di cinque anni (la cosiddetta "legislatura"). Il numero dei deputati è di **seicentotrenta** (articolo 56 modificato con legge costituzionale 2 del 9 febbraio 1963). Il numero complessivo dei senatori elettivi è di **trecentoquindici** (articolo 57 modificato con legge costituzionale 2 del 9 febbraio 1963 e 3 del 27 dicembre 1963). Ai senatori elettivi si sommano quelli a vita nominati da ogni Presidente della Repubblica in numero massimo di cinque per ogni Presidente e gli stessi ex Presidenti, che, alla scadenza del loro mandato, divengono essi stessi, di diritto e salvo rinuncia, senatori a vita (articolo 59)

Ai membri del Parlamento l'articolo 68 riconosce quella che è correntemente detta "immunità parlamentare":

I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.

L'articolo 68 è stato modificato con legge costituzionale n. 2 del 29 ottobre 1993. Attualmente le garanzie di immunità penale per i parlamentari sono minori rispetto a quelle previste dalla versione originaria dell'articolo. L'articolo 68 attualmente recita:

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

Senza autorizzazione della camera alla quale appartengono, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

La formazione delle leggi (iter legislativo)

L'iter legislativo si compone delle seguenti fasi: proposta, esame, approvazione, promulgazione, pubblicazione. Ogni proposta di legge, per essere approvata, deve ottenere la maggioranza entro ognuna delle due camere. Per talune leggi (leggi costituzionali, etc.) si richiede una maggioranza qualificata (ad esempio maggioranza dei due terzi dei componenti o maggioranza assoluta, cioè della metà più uno dei componenti), in luogo della maggioranza relativa (maggioranza dei presenti in aula), richiesta per la normale attività legislativa. L'iniziativa legislativa può essere avanzata

(articolo 71) da: 1) il Governo (in tal caso viene chiamata “**disegno di legge**”), 2) ogni parlamentare, 3) almeno *cinquantamila* elettori (in tali ultimi casi è chiamata “**proposta di legge**”). Le leggi, per divenire effettive, devono essere approvate da entrambe le camere nella stessa formulazione. Tuttavia, per ridurre i tempi di discussione in aula, i regolamenti parlamentari prevedono l’esistenza di commissioni permanenti o speciali, la cui composizione rispetta la composizione del ramo del Parlamento in questione: tali commissioni, se **referenti**, hanno il compito di discutere il testo presentato, portarlo ad una versione definitiva e riferirlo all’aula, la quale poi delibererà; se **deliberanti** hanno la facoltà di votare esse stesse il testo. E’ esclusa in ogni caso la possibilità di istituire commissioni deliberanti per alcune materie, come l’approvazione di bilanci e le modifiche costituzionali.

Una volta approvata dal Parlamento, una legge, per divenire esecutiva, necessita della **promulgazione** da parte del Presidente della Repubblica, che deve sopraggiungere entro un mese dall’approvazione, salvo la facoltà che il Presidente della Repubblica ha di rinviarla alle Camere con nota motivata (articolo 73). Il tal ultimo caso, laddove le Camere approvino nuovamente la legge nella stessa forma, il Presidente della Repubblica ha l’obbligo di promulgarla (articolo 73). Dopo la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica le leggi vengono **pubblicate** sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* per garantire la pubblicità di ogni atto legislativo, secondo quanto prevede la certezza del diritto: entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione (articolo 73).

Abrogazione di una legge ordinaria

E’ possibile ottenere l’abrogazione di una legge ordinaria dello Stato attraverso *referendum popolare*: la richiesta di referendum abrogativo può essere avanzata da *cinquecentomila* elettori o *cinque* Consigli Regionali (articolo 75). Perché il referendum sia valido occorre che partecipino alla votazione almeno la metà più uno degli aventi diritto (i cittadini maggiorenni) ed a che la norma risulti abrogata si deve esprimere in favore dell’abrogazione la maggioranza dei voti validi (articolo 75).

Decreti legislativi e decreti-legge

Il Parlamento può delegare al Governo la funzione legislativa, ma soltanto in casi eccezionali e per ambiti rigorosamente ristretti e ben determinati (articolo 76). Gli atti prodotti dal Governo per delega sono chiamati *decreti legislativi* (o *decreti delegati*).

Viceversa, gli atti con valore di legge prodotti dal Governo autonomamente e senza delega (i cosiddetti “decreti legge”), i quali si motivano per carattere di “necessità ed urgenza”, devono essere comunicati il giorno stesso in cui sono adottati alle Camere, vengono promulgati dal Presidente della Repubblica, sono immediatamente pubblicati ed entrano in vigore il giorno stesso della pubblicazione. Essi, tuttavia, decadono se le Camere non li approvano (convertono in legge) nel termine di sessanta giorni (articolo 77).

Nota.

I regolamenti.

La legge 400/1988 ha introdotto, come fonti secondarie (ossia subordinate) del diritto, i regolamenti: essi non erano perciò originariamente previsti dal testo costituzionale.

I regolamenti sono atti amministrativi, in quanto prodotti dal governo o collegialmente (Consiglio dei Ministri), o da singoli Ministri o gruppi di Ministri: nel primo caso vengono chiamati “regolamenti governativi”, nel secondo “regolamenti ministeriali”, nel terzo “regolamenti interministeriali”. I regolamenti (chiamati anche “decreti” in quanto atti dell’organo esecutivo o di sue porzioni) hanno valore normativo non parificato a quello delle leggi ordinarie prodotte dal

Parlamento né agli atti del governo aventi forza di legge (come i decreti legislativi ed i decreti-legge): essi, infatti, debbono sottostare alle norme superiori (non devono cioè contrastare né le norme costituzionali, né le norme ordinarie, né i decreti aventi forza di legge), non possono prevedere conseguenze penali, etc.

Esistono varie tipologie di regolamenti, quanto al loro contenuto, parimenti ammesse dalla legge 400/1988. In particolare non tutti i regolamenti sono attuativi o esecutivi, ma esistono anche regolamenti indipendenti, cioè la cui finalità non è rendere applicabile concretamente una legge ordinaria, ma di disciplinare materie non coperte da norma ordinaria o costituzionale. In ogni caso, tutti i regolamenti non possono agire su materie coperte da riserva assoluta di legge, ossia su materie che la Costituzione pone come di esclusiva competenza del Parlamento.

Il Presidente della Repubblica

Entro una Repubblica parlamentare come la nostra, il Presidente della Repubblica ha una funzione essenzialmente di rappresentanza dell'unità nazionale e di garanzia del rispetto costituzionale, essendo assai scarsi i suoi poteri politici in senso stretto, come è confermato dal fatto che ogni suo atto deve essere controfirmato. Infatti, all'articolo 89, ad esempio, si legge espressamente:

Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Qui è detto che in assenza di controfirma ministeriale gli atti del Presidente della Repubblica non sono validi: questo sembrerebbe suggerire che ogni suo atto deve essere *concordato* con il ministro competente e che, perciò, non può essere assunto autonomamente dal Presidente. In verità esistono alcuni atti del Presidente della Repubblica che i ministri sono obbligati a controfirmare e per i quali la controfirma non denota un'approvazione nel merito, ma una semplice verifica dei requisiti formali (ad esempio la nomina dei senatori a vita, dei membri della Corte costituzionale, la promulgazione delle leggi).

Il maggiore dei poteri politici del Presidente della Repubblica è la sua facoltà, fatto salvo che negli ultimi sei mesi del suo mandato e sentiti i pareri dei due Presidenti delle Camere, di sciogliere anticipatamente entrambe le Camere o anche una soltanto di esse (articolo 88). Il Presidente della Repubblica è eletto (articolo 83) dal Parlamento in seduta comune con l'aggiunta di tre rappresentanti per ogni Regione eletti dai rispettivi Consigli Regionali (tranne la Valle d'Aosta cui è attribuito un solo rappresentante).

Il vincolo per l'elezione alla Presidenza della Repubblica è il **cinquantesimo anno d'età** e il godimento dei diritti civili e politici (articolo 84). Il Presidente della Repubblica dura in carica sette anni (articolo 85). In caso di impossibilità momentanea all'espletamento delle sue funzioni (articolo 86), è sostituito dal Presidente del Senato (che, per questo, è detto "la seconda carica dello Stato"), in caso di inabilità permanente (sopravvenuta, ad esempio, per decesso), il Presidente della Camera dei deputati indice le elezioni per il nuovo Presidente della Repubblica nel termine di quindici giorni, salvo casi eccezionali (articolo 86). Il Presidente della Repubblica può essere messo sotto stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e a maggioranza dei suoi membri per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (articolo 90).

Il governo

Il governo detiene il potere esecutivo e si compone di un *Consiglio dei ministri* presieduto da un *Presidente del Consiglio*. Il Presidente della Repubblica nomina il presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i ministri (articolo 92). Il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere, che la possono revocare in ogni momento (articolo 94): ciò significa che basta la sfiducia di una

sola Camera per determinare la caduta del Governo. La mozione di sfiducia al Governo deve essere firmata da almeno *un decimo* dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione (articolo 94). Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri possono essere messi sotto stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (articolo 96).

La magistratura

La magistratura è dichiarata all'articolo 104 costituire:

un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

All'articolo 101 s'era già dichiarato:

La giustizia è amministrata in nome del popolo.
I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

L'autonomia della Magistratura è preservata dalla modalità d'elezione del suo supremo organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM): questo è eletto **per due terzi da tutti i magistrati ordinari e per un terzo dal Parlamento in seduta comune**; membri di diritto ne sono il Presidente della Repubblica, che ne è anche il Presidente, e il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione (articolo 104). Dal momento che i due terzi del CSM sono eletti dai magistrati ordinari stessi e questi sono reclutati per concorso e non per nomina politica (articolo 106), questo assicura l'indipendenza della Magistratura da tutti gli altri poteri dello Stato. I membri eletti del CSM non sono rieleggibili immediatamente alla scadenza del loro mandato, durano in carica quattro anni ed è fatto loro divieto, per la durata del loro incarico, di essere membri del Parlamento o di un Consiglio regionale, ciò al fine di garantire la loro imparzialità. Al Consiglio superiore della Magistratura spettano, secondo quanto all'articolo 105:

le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

Nota sul sistema giudiziario. La giustizia si divide in civile e penale: la prima giudica (si dice tecnicamente che "ha la giurisdizione") nelle liti fra privati a carattere patrimoniale o familiare (successioni, compravendite, divorzi, liti fra condomini, etc.), la seconda giudica i comportamenti classificati dalla legge come "reato" e per i quali è perciò prevista dalla legge stessa una sanzione (detentiva o pecuniaria). Nel caso della giustizia civile l'iniziativa è rimessa al privato che, se ritiene di aver subito un danno da un terzo, *può* rivolgersi ad un tribunale perché dirima la controversia. Nel caso della giustizia penale (omicidi, rapine, lesioni, etc.) l'azione penale è obbligatoria (l'obbligatorietà dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero è sancita dall'articolo 112 della Costituzione) e viene intrapresa dallo Stato stesso attraverso, appunto, la figura del Pubblico Ministero: in questo caso si ritiene che il reato non abbia danneggiato soltanto chi l'ha subito, ma l'intera comunità. Perciò, nel caso di un reato penale, l'azione penale è intrapresa comunque, anche nell'ipotesi che il danneggiato non intenda né voglia farlo. La Costituzione è assai generica circa la *procedura* concreta che deve essere seguita nel corso di un processo (l'*iter giudiziario*), così come circa la definizione delle differenti magistrature dello Stato e dei loro rapporti reciproci (l'*ordinamento giudiziario*) – tutto ciò è demandato ad una legge ordinaria (articolo 108): essa si limita ad addurre principi generali, come la già summenzionata obbligatorietà dell'azione penale sostenuta dal Pubblico Ministero, la facoltà per il cittadino di ricorrere in Cassazione contro le sentenze ed i provvedimenti limitanti la libertà personale (articolo 111), così come contro gli atti della Pubblica Amministrazione (articolo 113), l'obbligatorietà della motivazione per ogni provvedimento giudiziario (articolo 111), etc.

Ciò che la Costituzione non definiva circa l'iter processuale, è stato successivamente disciplinato dalle norme confluite nel *Codice di procedura civile* e nel *Codice di procedura penale*, recentemente sostituito da un *Nuovo codice di procedura penale*.

Mi spiego con un esempio. L'articolo 13 della Costituzione recita:

La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi d'effetto. E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

L'articolo 13 prevede perciò che qualsiasi restrizione della libertà personale debba essere motivata da un giudice che la prescrive nei casi previsti dalla legge (la definizione di questi casi è però demandata a legge ordinaria). Intervengono a colmare questa lacuna le leggi confluite nel *Codice di procedura penale*. Esso, infatti, prevede che: 1) la privazione di libertà è l'effetto di una sentenza di condanna per reato o 2) può essere predisposta dal giudice nei confronti di un indagato non ancora sottoposto a processo nei casi di pericolo di inquinamento delle prove, di reiterazione del reato, fuga, etc. In quest'ultimo caso, il già citato articolo 13 richiede che siano stabiliti per legge (ordinaria) dei limiti alla carcerazione preventiva (oggi detta "custodia cautelare"), cioè a quel periodo di tempo in cui l'indagato viene sottoposto a restrizione della libertà in attesa di processo (è il principio un tempo chiamato dell'*habeas corpus*): se, ad esempio, il processo verrà celebrato fra due anni, non è pensabile privare l'indagato della libertà per due anni, per quanto egli possa nel frattempo inquinare le prove, etc. Il *Codice di procedura penale* stabilisce questi limiti.

Il citato articolo 13, inoltre, afferma che la stessa polizia giudiziaria, per quanto possa trarre in arresto un individuo colto in flagranza di reato (sta uccidendo o rubando, etc.), deve poi dare comunicazione dell'arresto al giudice entro le quarantotto ore successive e questi, a sua volta, deve confermare l'arresto entro le successive quarantotto ore.

Fondamentale, nella genesi del *Nuovo codice di procedura penale*, è stata la legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999, che ha modificato l'articolo 111 con l'aggiunta dei primi cinque commi, i quali hanno istituito il cosiddetto "giusto processo".

Sulla scorta della legge costituzionale in questione, il *Nuovo codice di procedura penale* ha introdotto sostanziali modificazioni circa le attribuzioni del Pubblico Ministero, in modo da garantire, nell'intento del Legislatore, il già citato "equo processo" o "giusto processo". In particolare, sono state ridimensionate le prerogative del Pubblico Ministero e sono stati ampliati gli strumenti a disposizione della difesa².

La legislazione italiana ammette per l'imputato la possibilità di ricorrere in Appello contro le sentenze di primo grado e, da ultimo, in Cassazione contro le sentenze d'Appello. La Cassazione, a differenza della Corte d'appello, non riesamina un processo già giudicato in primo grado emettendo una nuova sentenza, ma valuta la corretta interpretazione delle leggi da parte dei giudici d'Appello, così come il rispetto di tutte le procedure previste dal Codice di procedura penale (valuta la

² E' stata creata, ad esempio, la figura del GIP (giudice per le indagini preliminari) che, prima del processo, ha un duplice compito: 1) dirigere le attività della polizia giudiziaria volte a raccogliere prove di colpevolezza o discolta, 2) valutare, al termine di tali indagini, la sussistenza di elementi tali da motivare il rinvio a giudizio dei sospetti piuttosto che l'archiviazione. In caso il GIP ritenga sussistano le condizioni per il rinvio a giudizio, all'avvocato della difesa è attribuita la facoltà di raccogliere autonomamente prove a discolta utilizzando investigatori privati, periti di parte, etc., ciò in condizione paritetica col PM. Il GUP (giudice dell'udienza preliminare) presiederà poi la prima udienza del processo e, sentite le motivazioni delle parti, potrà decidere la causa o dar vita alla fase dibattimentale fissando una nuova udienza.

legittimità del processo d'Appello). Gli organi del processo civile sono: il Giudice di pace (carica cui si accede per nomina e non per concorso) e il Tribunale per il primo grado, il Tribunale e la Corte d'appello come secondo e terzo grado rispetto al Giudice di pace, la Corte d'appello per il secondo grado rispetto al Tribunale. Gli organi del processo penale sono il Giudice di pace (competente per reati minori e che comportano una pena detentiva non superiore ai quattro mesi o una pena pecuniaria, come percosse, lesioni colpose, uccisione di animali,), il Tribunale (che giudica per reati che implicano una reclusione inferiore ai 24 anni) e la Corte d'assise (per reati che implicano una reclusione pari o superiori ai vent'anni o l'ergastolo); per il secondo grado e il terzo grado rispetto al Giudice di pace, il Tribunale e la Corte d'appello, per il secondo grado rispetto al Tribunale, la Corte d'appello, per il secondo grado rispetto alla Corte d'Assise, la Corte d'assise d'appello. La Corte d'assise e la Corte d'assise d'appello affiancano a giudici di professione giudici popolari estratti a sorte: le sentenze sono collegiali.

A lato della giustizia civile e penale, esiste la giustizia amministrativa (per il primo grado i TAR, ovvero i Tribunali Amministrativi Regionali, in numero di uno per ogni regione, per il secondo grado il Consiglio di Stato), che giudica in tutti quei casi nei quali il cittadino ritiene di essere stato leso nei suoi diritti dall'amministrazione pubblica (ad esempio nel caso un cittadino ritenga un concorso pubblico truccato).

Con prime sperimentazioni a partire dagli anni Sessanta e in particolare a seguito della legge n° 329 del 30 novembre 1981, a lato dell'illecito penale e dell'illecito civile, è stato previsto l'illecito amministrativo. Tale tipologia di illecito prevede una sanzione di carattere pecuniario, ma esula dalla giustizia penale: l'avvio del procedimento e l'irrogazione della sanzione vengono infatti a dipendere dalla Pubblica amministrazione e non dalla Magistratura. Molti reati sono così stati "depenalizzati", vale a dire che illeciti prima classificati come reato e pertanto di competenza della magistratura penale sono stati dirottati sugli organi amministrativi competenti: così, le violazioni del Codice della strada, gli illeciti tributari, in materia ambientale o sanitaria, etc.

Regioni, Province, Comuni

[**Nota bene.** Il Titolo V della Costituzione è stato oggetto in alcuni suoi articoli di modifica con legge costituzionale n.° 3 del 2001, sottoposta e poi confermata da un referendum costituzionale. La presente esposizione dapprima tratterà brevemente il testo costituzionale originale e, secondariamente, fornirà un'altrettanto succinta illustrazione del testo riformato.]

La Repubblica è ripartita in Regioni, Province e Comuni (114). Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni (articolo 115). Forme particolari di autonomia (articolo 116) sono riservate a talune Regioni secondo statuti speciali che devono essere adottati con leggi costituzionali (tali statuti saranno adottati in tempo successivo alla promulgazione della Costituzione), queste Regioni sono: Sicilia, Sardegna, Trentino Alto-Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Ancora oggi esse sono dette "Regioni a statuto speciale".

La riforma (detta "federalista") ha consentito alle Regioni di darsi propri statuti ed ha aumentato le competenze legislative ed amministrative delle Regioni a statuto ordinario, distinguendo (articolo 117 riformato) fra materie di competenza esclusiva dello Stato, materie concorrenti (ossia per le quali lo Stato fornisce soltanto i principi generali) e materie di esclusiva competenza regionale. Le materie di competenza regionale sono ricavate per esclusione, nel senso che la legge definisce soltanto un elenco delle materie di esclusiva competenza statale o di competenza concorrente, ciò laddove precedentemente era il contrario. Materie di esclusiva competenza statale sono, ad esempio, la politica estera, la difesa e la giustizia, materie concorrenti sono l'istruzione e la sanità (di cui lo Stato definisce soltanto il quadro generale), materie di esclusiva competenza regionale sono l'istruzione professionale e le politiche del turismo. In ragione dell'aumento delle competenze

regionali e locali (cioè di Comuni e Province, cui sono affiancati ora, all'articolo 114 riformato, i "Comuni metropolitani"), è rafforzata (col cosiddetto "federalismo fiscale") l'autonomia finanziaria di Regioni, Province, Comuni (ed ora Comuni metropolitani), già prevista dall'articolo 119, che attribuiva loro la facoltà di partecipare ad una quota del gettito erariale (tesse statali) prodotto sul loro territorio e di imporre autonomamente tassazione (tasse comunali e provinciali).

Corte costituzionale

All'articolo 134 si legge, circa le competenze della Corte Costituzionale:

La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri, a norma della Costituzione.

Le competenze della Corte sono state integrate con legge costituzionale n. 1 del 1953, la quale ha ad essa assegnato anche il compito di giudicare dell'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo. La Corte costituzionale è composta da **quindici membri**, nominati **per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento e per un terzo dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative** (articolo 135). I membri della Corte durano in carica nove anni (articolo 135 modificato con legge costituzionale del 22 novembre 1967: prima la durata in carica era di dodici anni). La Costituzione demandava (articolo 137) a successiva legge costituzionale la definizione delle condizioni di appellabilità alla Corte costituzionale. Leggi costituzionali successive (n. 1 del 1948 e n. 1 e 87 del 1953) stabiliscono che l'eccezione di illegittimità (incostituzionalità) di una norma può essere sollevata *in via incidentale* entro un processo che richieda l'applicazione di quella norma (e, dunque, non da qualsiasi cittadino, né dall'iniziativa autonoma della Corte stessa). Concretamente, a che la Corte possa esprimersi circa la costituzionalità (legittimità) di una norma, occorre: 1) che quella norma debba essere applicata entro un processo; 2) che una delle parti in causa sollevi dubbi circa la costituzionalità della norma dinnanzi giudice; 3) che il giudice ritenga tali dubbi fondati e sospenda il processo, sottoponendo il quesito alla Corte. In *via principale*, cioè direttamente ed immediatamente, invece, il giudizio di legittimità costituzionale può essere richiesto dal Governo e dalle Regioni (e province di Trento e Bolzano).

Revisione costituzionale

Le procedure di revisione costituzionale previste dalla Costituzione italiana richiedono una procedura più complessa rispetto a quella riservata all'approvazione di una legge ordinaria: è per questo motivo che la nostra Costituzione è classificata come **rigida**.

All'articolo 138 è richiesta una duplice votazione da parte di ciascuna delle due Camere a distanza non minore di tre mesi: al fine della modifica, inoltre, nella seconda votazione occorre la maggioranza assoluta (metà più uno) dei membri di ciascuna delle due Camere. L'iniziativa legislativa, in questo caso come in quello di una legge ordinaria, è attribuita ad ogni Parlamentare, al governo o a *cinquantamila* elettori (articolo 71).

Ogni legge di modifica costituzionale può essere sottoposta a referendum popolare (chiamato in questo caso "referendum costituzionale") a condizione che: 1) ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o *cinquecentomila* elettori o cinque Consigli regionali; 2) la legge non sia stata approvata da ciascuna Camera nella seconda votazione con una maggioranza dei due terzi dei loro componenti; 3) la richiesta di referendum pervenga entro (e non oltre) i tre mesi dalla

pubblicazione della norma. In caso il referendum la bocci a maggioranza dei voti validi, la legge non è promulgata (per il referendum costituzionale non è previsto il **quorum**, ossia la partecipazione al referendum della metà più uno degli aventi diritto).

In ogni caso, non può essere sottoposto a revisione costituzionale (articolo 139) l'articolo che attribuisce allo Stato forma *repubblicana* (articolo 139).

Disposizioni transitorie e finali

Fra le disposizioni transitorie e finali, sono da rammentare la XII e la XIII (abrogata nei primi due commi dalla legge costituzionale n. 1 del 23 ottobre 2002, che ha consentito il rientro in Italia ai discendenti maschi di Casa Savoia e il ripristino dei loro diritti politici).

La XII enuncia:

E' vietata la riorganizzazione, sotto qualsivoglia forma, del disciolto partito fascista.

In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dalla entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capri responsabili del regime fascista.

La XIII enuncia:

I membri e i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive.

Agli ex re di Casa Savoia, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi sono vietati l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale.

I beni, esistenti nel territorio nazionale, degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi, sono avocati allo Stato.

I trasferimenti e le costituzioni di diritti reali sui beni stessi, che siano avvenuti dopo il 2 giugno 1946 sono nulli.