



Diritto ed Economia

secondo anno

anteprima 50 pagine

anteprima 50 pagine

Revisione 2021

Hanno collaborato allo sviluppo del presente book i docenti:

- **Coordinatore:**

Giuseppe Moscatelli IISS "C.A. Dalla Chiesa", Montefiascone (VT)

- **Collaboratori:**

Salvatore Giuliano	ITIS "Majorana", Brindisi
Maria Rita Munzi	IIS Rosatelli, Rieti
Francesco Natale	ITCG "Aterno Manthoné", Pescara
Lorella Marrone	ITCG "Aterno Manthoné", Pescara
Eligio Basile	ITG "Petrucci", Catanzaro
Alba Chiara Scarpa	IIS "Scarambone", Lecce
Vincenza Anna Cormio	ITCGT "Salvemini", Molfetta
Maria Teresa Ferrarese	IISS "Bachelet-Galilei", Gravina di Puglia
Margherita De Gennaro	IIS "Antonio Bello", Molfetta
Sonia Morrone	ITS "Bassi", Lodi
Patrizia Giuliano	IPSSOE "Rossi Doria", Avellino
Angela Gemini	IPSSOE "Rossi Doria", Avellino
Marialuisa Mele	I.P. "Medici", Legnago
Fernando Padiglione	IIS "Ciuffelli-Einaudi", Todi
Patrizia Ceto	I.P. "Garrone", Barletta
Paolo Manenti	I.S. "Oberdan", Treviglio
Maria Raffaella Mazza	IIS Rosatelli, Rieti

INTRODUZIONE

A QUESTO PUNTO DEL VIAGGIO NEL MONDO DEL DIRITTO...

Caro studente,



sei arrivato a metà del tuo viaggio nel sistema giuridico dello Stato in cui, da neonato, hai acquisito a pieno titolo il diritto di cittadinanza! Eh sì, sei partito dall'esplorazione del mondo costellato da norme giuridiche e sociali, hai imparato a conoscere chi sono i soggetti del diritto, ti sei affacciato, con conoscenze più approfondite, nell'ambiente a te più vicino quale la tua famiglia. Hai continuato a viaggiare nel diritto italiano, scoprendo il percorso storico che il tuo Stato ha seguito, nell'evolversi della forma di Stato da assoluto prima, liberale poi, fino ad arrivare allo Stato attuale democratico e repubblicano. Hai poi sostato e riflettuto su un documento cardine dell'ordinamento giuridico, il più importante di tutti, il fondamento dello Stato: la Costituzione repubblicana del 1948. Ti sei addentrato al suo interno, hai navigato per le acque dei valori fondamentali della democrazia, del lavoro e del pluralismo; hai proseguito la rotta verso la grande distesa dei diritti etico-sociali, dei diritti economici e hai terminato la navigazione nel porto dei doveri civili. Ora, ti sarà più semplice riprendere il viaggio nella direzione della seconda parte del testo costituzionale. Difatti, la seconda parte della Carta Costituzionale (Ordinamento della Repubblica) contiene le norme che

ci permettono di comprendere l'organizzazione e il funzionamento del nostro Stato.

Si tratta di articoli molto importanti per la vita di ogni cittadino come te, poiché riguardano i compiti e le attività degli organi interni del paese: Parlamento, Governo, Magistratura, Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale e degli enti territoriali quali il Comune, la Regione e la Provincia.

Domanda che ti sarai già posto: ma, in definitiva, dove mi porterà il comandante di bordo? La prima tappa sarà il porto dove prenderai familiarità con il Parlamento, conoscendo da vicino la composizione, i ruoli e i poteri, proseguendo in seguito nel golfo del governo, dirigendosi per ammirare in lontananza l'insenatura della Magistratura e della Corte Costituzionale. Da ultimo attraccheremo nel porto del Presidente della Repubblica; così terminerà l'affascinante viaggio nel mondo, assai complesso ma altrettanto interessante, del diritto! Alla fine di questo itinerario, cosa avrai acquisito di importante? Sarai capace di riconoscere l'importanza di una equilibrata organizzazione della macchina statale, finalizzata a dare garanzia e tutela dei diritti di libertà e di sviluppo civile e sociale di un Paese; sarai, ormai, consapevole dei nessi tra l'organizzazione costituzionale dello Stato e i problemi che attanagliano la società dei nostri tempi.

...E NEL MONDO DELL'ECONOMIA

Ma non finisce qui! perché nella seconda parte di questo volume affronterai, sempre nei limiti consentiti dal tuo livello di conoscenza e di maturità, temi e problemi di economia politica che sono al centro del dibattito politico e sociale non solo in Italia. Qualche esempio? La moneta, l'inflazione, i prezzi, le banche, gli scambi internazionali, lo sviluppo...

Ma non ti spaventare! Di alcuni di questi concetti avrai senz'altro già sentito parlare in televisione; di altri avrai colto qualcosa nei discorsi a tavola tra i tuoi genitori; magari qualche termine lo avrai pure letto di sfuggita nelle pagine del quotidiano di papà mentre cercavi le notizie sportive.



Si tratta sicuramente di concetti non semplici, di questioni che ancora non attraggono la tua attenzione, cose che senti lontane, che non ti riguardano. Insomma “cose da grandi”.

Può anche darsi che ora sia così: ma se queste tematiche ti appaiono estranee è perché ancora non le conosci. Vorrei assicurarti che appena comincerai ad occupartene il tuo interesse crescerà giorno dopo giorno.

Del resto anche tu, senza rendertene conto, ti devi già confrontare con piccoli problemi economici.

La paghetta settimanale è il tuo reddito: se i prezzi delle cose che compri aumentano un pò ne risenti; potresti anche avere un libretto di risparmio in banca o alla posta, dove raccogli e metti a frutto le mance avute da nonni, zii e genitori in occasione di compleanni, celebrazioni, feste: questo significa che devi già amministrare un piccolo “capitale”; quanto agli scambi internazionali sicuramente penserai: stavolta no, proprio non ci ho niente a che fare! Eppure guarda un pò l’etichetta della tua maglietta, dei tuoi jeans, della tua felpa, delle tue scarpe... è tutto un “made in china”, “made in indonesia”, “made in vietnam”!

Questo vuol dire che in fondo i temi economici non sono poi così lontani dal tuo mondo, da quello della tua famiglia e dei tuoi amici e che quindi è meglio saperne di più!

Dirai: se solo queste cose fossero un pò più semplici! Ma non devi preoccuparti perché accanto a te c’è il tuo insegnante sempre pronto a intervenire e a chiarire ogni tuo dubbio.

E poi sul tuo banco o a casa hai un computer con un collegamento ad internet, ed anche questo ti sarà di grande aiuto. Allora sei pronto per cominciare questo nuovo viaggio?

anteprima 50 pagine

ALLORA, COME VA CON IL BOOK IN PROGRESS?

RIFLESSIONI SU UN MODO NUOVO DI STUDIARE

Allora, come ti trovi con il Book in progress? Ormai è un anno che usi questi nuovi libri, così diversi da quelli a cui eri abituato!



Pesano poco, ingombrano poco, costano poco... ma dentro c'è proprio tutto: tutto quello che ti serve. E se qualcosa dovesse mancare c'è sempre il tuo prof: è lui che fa la differenza!

Il Book in progress rappresenta un'esperienza di studio nuova ed è quindi normale che, come un motore appena uscito dalla fabbrica, necessiti di una messa a punto.

E' per questo che noi docenti che collaboriamo alla sua realizzazione ogni anno ci incontriamo: per chiarirci le idee, per confrontarci e discutere su come migliorarlo, facendo tesoro dell'esperienza acquisita e dei consigli

di tanti giovani che, come te, in tutta Italia lo stanno utilizzando.

Vediamo allora quali sono i suoi punti di forza: semplicità, essenzialità, chiarezza. Queste doti ci vengono generalmente riconosciute e ciò rappresenta per noi una indubbia soddisfazione, perché è proprio quanto ci siamo riproposti, scrivendolo.

Veniamo alle criticità o ritenute tali: le immagini non sempre possono competere con quelle dei testi tradizionali. Questo è senz'altro vero, ma non era nostra intenzione darti un testo patinato scintillante di grafici e foto.

Nella tua aula probabilmente c'è una lim, nella tua scuola ci sarà sicuramente un laboratorio di informatica, in tasca hai uno smartphone e a casa ti aspetta un computer. Ma allora perché spendere tanti soldi per riprodurre immagini ineccepibili, quando la multimedialità per te è un dato già acquisito?

Sai che su internet potrai trovare tutte le immagini che vuoi, in tutti i formati e per ogni tua esigenza. Che senso ha "zipparle" dentro il tuo zaino se a portata di "click" hai l'immensità del web? Altra possibile critica: i testi non sempre risultano adeguatamente approfonditi. Anche in questo caso rispondiamo: non era nostra intenzione realizzare un trattato! Noi volevamo offrirti esattamente quello hai sul tuo banco di scuola: un book agile e snello, per quanto possibile completo, rigoroso ma senza orpelli.

Ma non finisce qui, perché Book in progress sta per trasformarsi in Net in progress! Presto potrai disporre non solo di un testo cartaceo ma anche di un ebook da portare sempre con te: sul tuo netbook, sul tuo tablet, sul tuo telefonino.

Tanti nuovi materiali didattici in formato digitale: testi, foto, audio, video... per essere sempre più vicini alle tue esigenze e sempre più al passo con i tempi.

Book in progress: l'avventura continua!

STUDIARE IL DIRITTO E L'ECONOMIA

COME TENERE VIVA L'ATTENZIONE...



Hai presente quando il professore spiega e tu vieni colto dall'esigenza insopprimibile di farti un sonnellino? Talvolta l'appisolamento è tanto repentino che quasi non te ne accorgi! Ecco, in questi casi è utile e opportuno chiedere di uscire per andare in bagno e darsi una bella sciacquata alla faccia. Magari incontri qualche altro studente con cui scambiare due parole e, dire una battuta. Ecco, già questo può essere sufficiente per riacquistare la forma, tornare in classe ed affrontare senza "incidenti" il seguito della lezione. Soprattutto evita di far tardi la sera, specie quando sai che il giorno dopo alle prime ore hai quel tal prof che, insomma, non ti entusiasma e quindi potrebbe ispirarti simili reazioni.

La gran parte di quanto puoi apprendere dipende infatti da un ascolto attento della lezione. Dipende dalla volontà e capacità

di aumentare la tua concentrazione al fine di favorire una partecipazione attiva e consapevole al processo educativo. Evita quindi di accasarti agli ultimi banchi, seminascosto da altri studenti, con relativa difficoltà di vedere e seguire bene l'insegnante durante le lezioni e di ascoltare la sua voce in modo chiaro e netto. Prendi l'abitudine (senza esagerare!) di rivolgere domande al tuo docente per chiarire i tuoi dubbi o saperne di più su un certo argomento. Tieni sempre vigile e desta la tua attenzione prendendo appunti che ti saranno preziosi per la comprensione dei temi affrontati e per il ripasso a casa.

...E COME SAPER PRENDERE APPUNTI

Prima di suggerirti come prendere appunti, ti consiglio di avere chiari i contenuti già affrontati dal docente nelle lezioni precedenti... altrimenti il tuo lavoro rischierebbe di non conseguire i risultati auspicati. Anzitutto è utile e opportuno utilizzare per questa operazione un apposito quaderno: ciò ti consentirà di seguire, anche in fase di ripasso, la scansione cronologica delle lezioni e degli argomenti svolti. Evita di prendere appunti su fogli volanti che quasi sicuramente perderai o che non saprai coordinare organicamente tra di loro. Tieni sempre presente che non riuscirai mai a trascrivere tutto quanto il docente dice, l'importante quindi è coglierne l'essenziale, riportarlo sul foglio, magari usando delle abbreviazioni o dei simboli convenzionali da te stabiliti.

Una buona idea, di semplice esecuzione, sarebbe quella di registrare con il tuo telefonino tutta o parte della lezione. Potrai così riascoltarla quando e dove vorrai, magari passeggiando, con l'auricolare del tuo lettore MP3.

Però mi raccomando, avverti prima l'insegnante e chiedi il suo consenso! perché non è consentito registrare, anche solo in audio, i nostri interlocutori. Soprattutto non fare di queste registrazioni un uso diverso da quello strettamente didattico e personale.

COME STUDIARE A CASA

La scuola è finita, sei ormai a casa, hai pranzato e ti sei chiuso nella tua cameretta. E' altamente sconsigliabile mettersi subito a studiare! Intanto potresti essere stanco, specie se, essendo pendolare, hai dovuto affrontare un viaggio in autobus per il ritorno. Quindi, se ne hai bisogno, concediti pure un pisolino: basta un'ora per rimettersi pienamente in forma. In alternativa puoi anche dedicarti a qualcosa che ti piace e ti rilassa: computer o videogiochi, per esempio. Sempre non più di un'ora.

Ecco ora sei pronto ad affrontare il tuo impegno domestico! Ricorda che devi mettere massimamente a frutto le tue ore di studio per ottenere il miglior risultato possibile.

Ma per fare ciò non basta solo la buona volontà!



Contano anche le condizioni ambientali: sufficiente illuminazione, una sedia comoda, una stanza silenziosa e lontana da sollecitazioni che potrebbero costituire per te un incentivo a perdere la concentrazione se non a mollare lo studio! Anche strizzare tra le mani un antistress può essere utile.

Altre regole da non trasgredire: televisore rigorosamente spento, così pure radio e impianto stereo; togli dall'orecchio l'auricolare del lettore MP3! come fai a concentrarti con quell'affare addosso? Sarebbe anche opportuno spegnere il telefonino... quantomeno tienilo lontano, in modo da non allungare la mano ogni volta che ti arriva un SMS.

Il computer o il tablet puoi tenerlo acceso, se ti serve per agevolare lo studio: fare ricerche, rispondere a quesiti, confrontarti con i tuoi compagni di scuola su un certo esercizio, perfezionare una traduzione... un pò meno se hai la tentazione ricorrente di collegarti a un social network!

ALCUNE REGOLE PER STUDIARE IL DIRITTO E L'ECONOMIA

- 1- leggi con attenzione il titolo dell'argomento, avrai un primo orientamento;
- 2- interrompi ogni tanto la lettura e poni delle domande, ageverai la comprensione;
- 3- cerca di comprendere il significato di ciò che leggi, nel caso usa il dizionario;
- 4- metti in rilievo i concetti essenziali con l'uso di evidenziatori, renderai più agevole il ripasso;
- 5- valorizza schemi e tabelle presenti sul testo, faciliterai la memorizzazione;
- 6- costruisci tu stesso degli schemi che riepilogano i concetti principali;
- 7- abbina alla lettura gli appunti che hai preso in classe;
- 8- Ripeti più volte i contenuti ad alta voce, proprio come se tu stessi recitando;
- 9- Evita di dare occhiate ad appunti e schemi: a scuola non ti sarà consentito!
- 10- Se ti senti stanco fai una pausa, ti gioverà allo studio.

STUDIARE IN COMPAGNIA

Studiare insieme ad un compagno di scuola o ad un amico può essere molto utile, almeno in certi momenti dell'anno scolastico o in determinate circostanze. Ad es. prepararsi ad un compito in classe, fare esercizi di matematica, preparare un'interrogazione su una materia che ti è un pò ostica.

Si chiama **cooperative learning** ovvero apprendimento cooperativo ed è una cosa molto seria, chissà che i tuoi insegnanti non te lo facciano sperimentare. Normalmente si fa in piccoli gruppi, e si basa sull'interazione degli allievi che collaborano tra di loro per raggiungere un comune obiettivo.



Questa nuova metodologia didattico-pedagogica (...nuova per te, le sue prime applicazioni risalgono alla fine del settecento!) utilizza il coinvolgimento non solo cognitivo ma anche emotivo fra i componenti del gruppo come strumento per favorire l'apprendimento. Applicata nell'ambito di una classe stimola negli alunni forme di collaborazione responsabile e solidale; anche la valutazione prende in considerazione i risultati conseguiti dal singolo studente e dal gruppo.

A casa non potrai probabilmente organizzare una sala studio... anche perché i tuoi genitori non ne sarebbero forse così entusiasti; anche i risultati, senza la guida accorta e partecipe di un docente, potrebbero farsi attendere... prevarrebbe, prevedibilmente, una certa vivace socialità, che certo mal si concilia con l'approfondimento e la concentrazione. Nulla toglie però che tu, in certe occasioni, possa trarre gran beneficio dal condividere lo studio con un amico. Potresti ad es. simulare l'interrogazione, come se tu avessi davanti a te l'insegnante. Il tuo amico ti ascolterà mentre ripeti, per cogliere eventuali incertezze o lacune nell'esposizione. Così farai tu con lui, e ascoltarlo sarà un modo ulteriore di ripassare.

STUDIARE CON IL COMPUTER

Sono convinto che il contenuto di questo paragrafo ti piacerà. Studiare con il computer è per te qualcosa in più di un'aspirazione. Il computer fa ormai parte della tua vita, è come un elettrodomestico: come il frigorifero, il televisore, la lavatrice.

Uno lo porti sempre in tasca con te: è il tuo smartphone che, forse non ci hai ancora pensato, a tutti gli effetti è un vero e proprio computer. Un altro, con la sua ricca dotazione di accessori – stampante, scanner, casse acustiche – è sulla tua scrivania, nella tua cameretta. E magari stai pensando, per il tuo prossimo compleanno, di farti regalare dai tuoi un tablet.

Il computer è indubbiamente un valido strumento per accrescere le tue conoscenze e per meglio organizzare il tuo studio. Alcune attività didattiche, infatti, si possono svolgere più rapidamente utilizzando un PC con programmi adeguati. Gli appunti presi in classe, per esempio. Vuoi mettere riscriverli in digitale, memorizzarli in un file, per poterli poi modificare, integrare, distribuire, condividere, stampare... è un altro mondo. Schemi e tabelle possono essere facilmente rappresentati graficamente tramite un foglio elettronico, che ti consente anche di svolgere calcoli complessi con precisione e immediatezza.

Per non parlare delle video-presentazioni: l'esposizione della tua ricerca sarà molto più efficace e piacevole se organizzerai i tuoi materiali in slides con testi, immagini, grafici, filmati, commenti musicali.

Non devi però dimenticare che il computer essendo il tuo collegamento con il mondo esterno e uno strumento che può offrirti una quantità indefinita di opportunità e contatti, è anche un potenziale elemento di distrazione: chat, social network, email, giochi e tornei online vanno banditi quando c'è da studiare o perlomeno fortemente limitati!

A meno che tu non voglia trasformare questi strumenti di comunicazione e svago in opportunità didattiche: potresti ad es. verificare con un amico gli esercizi di matematica che non ti vengono; così pure risolvere un qualsiasi dubbio su qualche materia chiedendolo a chi ne sa più di te; puoi anche confrontare e discutere la tua traduzione di inglese con il più bravo della classe!

Certo... potresti anche approfittare di scorciatoie, del tipo scaricare direttamente da internet la traduzione che non riesci o non hai voglia di fare. Ma qui torniamo in un ambito "fortemente sconsigliato" (per usare un eufemismo!), perché non sarebbe per te di alcuna utilità. Attento quindi a fare buon uso del computer.



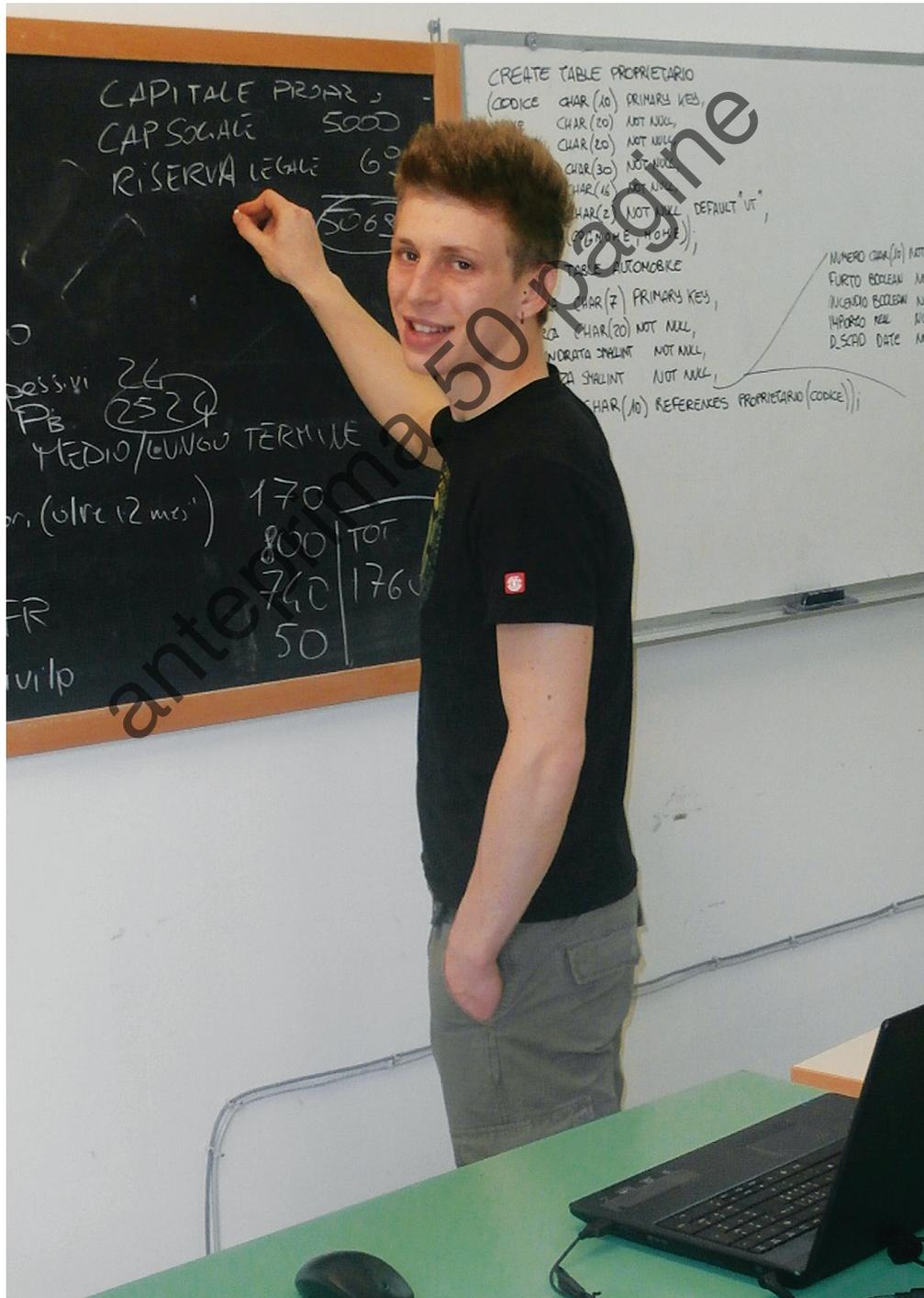
Prova d'Ingresso

SCRIVI VERO O FALSO ACCANTO AD OGNI AFFERMAZIONE

- Il diritto in senso oggettivo è costituito da un insieme di norme giuridiche
es. **Vero**
- Le norme sociali e religiose sono obbligatorie per tutti i cittadini
.....
- Le sanzioni hanno la funzione che può essere punitiva, preventiva e riparatoria
.....
- Le norme giuridiche sono generali e astratte
.....
- Per rendere effettiva l'applicazione delle norme giuridiche lo Stato si avvale di appositi apparati
.....
- Le norme sono dette generali poiché si rivolgono a un numero indeterminato di soggetti
.....
- I beni sono cose che possono formare oggetto di diritti
.....
- La Costituzione italiana è una fonte secondaria del diritto
.....
- La più importante fonte del diritto è la consuetudine
.....
- Ogni essere umano vivente è una persona fisica
.....
- Le leggi ordinarie entrano in vigore dopo 15 giorni dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale
.....
- La durata temporale di una norma inizia con l'entrata in vigore e si conclude con l'abrogazione
.....
- Tutti acquistano la capacità d'agire con la nascita
.....
- Le incapacità assolute e relative sono limitazioni alla capacità d'agire delle persone fisiche
.....
- Il domicilio è il luogo in cui una persona fisica vive in modo continuativo
.....
- Gli inabilitati e gli interdetti non hanno la capacità giuridica
.....
- Il territorio di uno Stato comprende solo la terraferma
.....
- Lo Stato è un insieme di soggetti che hanno tra loro legami di tipo linguistico, storico, religioso o etnico
.....
- La cittadinanza è l'insieme dei diritti e dei doveri che caratterizzano le persone appartengono a uno Stato
.....
- Alcune parti del territorio del nostro pianeta sono comuni a tutti gli Stati
.....

anteprima 50 pagine

- La sovranità è il potere di stabilire delle regole e di farle osservare
.....
- La popolazione è l'insieme dei cittadini di uno Stato
.....
- All'interno del proprio territorio uno Stato è sovrano
.....
- Il popolo è dato da tutti coloro che si trovano entro i confini di uno Stato
.....
- I concetti di stato e nazione coincidono
.....



Parte Prima: Diritto



MODULO 1 STATO E COSTITUZIONE

UD 1.1 – VICENDE STORICHE

Dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana

“Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato; noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue.

Articolo unico: Il Re Vittorio Emanuele II assume per sé e suoi Successori il titolo di Re d'Italia. (...) Da Torino addì 17 marzo 1861”.

Con queste parole si apre la legge n. 4671 del Regno di Sardegna: sono le parole con le quali si proclama ufficialmente la nascita del Regno d'Italia, successivamente alla seduta della Camera dei Deputati del 14 marzo 1861 che ha approvato in via definitiva il relativo progetto di legge.

Il nuovo Regno unifica e assoggetta alla sua sovranità i sette diversi stati in cui, fino a due anni prima, l'Italia si trovava divisa. Si realizza così l'ideale dei tanti patrioti che, a quel sogno, avevano sacrificato la propria vita.

Il nuovo soggetto statale riscuote da subito simpatia e approvazione da parte delle potenze europee e mondiali: in meno di un mese riceve infatti il riconoscimento internazionale da parte di Gran Bretagna, Stati Uniti e Svizzera.

Lo Statuto Albertino, concesso nel 1848 dal Re Carlo Alberto al Regno di Sardegna, viene esteso a tutto il Regno d'Italia e diventa così la prima costituzione italiana.

Rimarrà ininterrottamente in vigore fino al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e alla conseguente proclamazione della Repubblica.

Di questi eventi avrai senz'altro nozione, se non altro perché nel 2011 abbiamo festeggiato con forme solenni e partecipate i 150 anni dell'Unità d'Italia. In ogni città, senz'altro anche nella tua, si sono tenute manifestazioni, mostre, celebrazioni al fine di ricordare, soprattutto ai più giovani come te, quegli storici eventi e per rinvigorire il sentimento di appartenenza nazionale. Le strade e le piazze si sono riempite di coccarde e bandiere... una cosa che in Italia si vede solo quando vince la Nazionale!

Il 2 giugno 1946 segna quindi la fine della monarchia dei Savoia e la nascita della Repubblica.

Ripercorriamo ora brevemente il percorso storico che ci ha condotti fin qui.



1861 > 2011 > >

150° anniversario Unità d'Italia

Il diciannovesimo secolo è stato, non solo per l'Italia, un'epoca di grandi rivolgimenti storici, politici e culturali. I tempi erano ormai maturi per la piena rivendicazione e l'affermazione dei principi basilari di libertà e democrazia.

I popoli insorgono: si assiste in gran parte d'Italia a moti di piazza e sollevazioni. Numerosi regnanti sono costretti ad abbandonare i loro troni; altri, secondando l'onda dei tempi, si determinano a porre fine a tanti antichi odiosi privilegi di nobili e aristocratici concedendo ai loro popoli gli invocati statuti, cavalcando così le istanze di rinnovamento.

Il più importante tra tutti è proprio lo Statuto Albertino, che nel giro di tredici anni da carta costituzionale del Regno di Sardegna estenderà la sua efficacia a tutto il neonato Regno d'Italia.

Durante l'applicazione dello Statuto Albertino, si registra un graduale riconoscimento dei diritti di libertà e democrazia: nel 1919 si svolgono le prime elezioni del Parlamento a suffragio universale (solo maschile però, le donne dovranno aspettare ancora quasi un trentennio per veder riconosciuto il loro diritto di voto).

L'accordo prevedeva anche l'indizione di un referendum istituzionale e la contestuale votazione per l'elezione di una Assemblea Costituente.

Finalmente il 2 giugno 1946 gli italiani si recarono alle urne per scegliere tra monarchia e repubblica e per eleggere l'Assemblea che avrebbe redatto il testo costituzionale, qualunque fosse stato l'esito del voto. Per la prima volta parteciparono al voto anche le donne il cui diritto era stato riconosciuto da un decreto governativo del 31 gennaio 1945.

Un mese prima della consultazione referendaria il re aveva abdicato a favore del figlio

Umberto che assumeva il nome di Umberto II ed aveva lasciato l'Italia per recarsi in esilio ad Alessandria d'Egitto.

Il 3 giugno si chiusero le urne e iniziò la conta dei voti. Si impose la Repubblica con il 54,3% dei consensi e circa due milioni di voti in più rispetto alla Monarchia che ottenne il 45,7% dei suffragi. Decisivo il contributo delle regioni del nord che determinarono il risultato, al sud infatti vinse nettamente la Monarchia.

Nelle elezioni per l'Assemblea Costituente la Democrazia Cristiana con il 37,2 % dei voti staccò nettamente tutti gli altri partiti, ottenendo 207 seggi dei 556 complessivi. Seguivano il Partito Socialista e il Partito Comunista, rispettivamente con il 20,7 e il 18,7 delle preferenze espresse dagli elettori.

Il 18 giugno 1946 la Corte di Cassazione, respinta ogni contestazione e ricorso, proclamò infine ufficialmente la Repubblica. Il re Umberto II da alcuni giorni era già partito per il Portogallo e il Corriere della Sera già martedì 11 giugno, riportando i risultati provvisoriamente diffusi, titolava gioiosamente a tutta pagina "È nata la Repubblica italiana".

Il 25 giugno 1946 si riunì per la prima volta l'Assemblea Costituente che il giorno 28 dello stesso mese elesse Enrico De Nicola quale Capo Provvisorio dello Stato. Questi conferì ad Alcide de Gasperi l'incarico di formare il nuovo governo, il primo della Repubblica Italiana.

L'Italia, fiaccata dal fascismo e dalla guerra, ritrovato l'onore e l'orgoglio nazionale: battuta la monarchia e il conservatorismo, inizia sotto le insegne repubblicane e con lo sguardo rivolto al futuro il suo nuovo cammino istituzionale.



Stemmi della Repubblica Italiana

UD 1.2 – Struttura della Costituzione

I lavori dell'Assemblea Costituente

Il periodo intercorso tra la votazione per il referendum e l'entrata in vigore della Costituzione è stato caratterizzato dai lavori dell'Assemblea Costituente, eletta negli stessi giorni in cui fu tenuto il referendum istituzionale.

Compito della Costituente era quello di redigere per la nuova Italia, nata dalla guerra e dalle lotte antifasciste, un nuovo testo costituzionale che prendesse il posto dello Statuto Albertino, vecchio ormai di quasi un secolo.

Era inteso che se dalle urne fosse uscito un responso favorevole alla conferma della monarchia la nuova costituzione sarebbe stata di tipo monarchico; qualora invece avesse prevalso la repubblica i costituenti avrebbero operato in tal senso. E così infatti fu.

Altre importanti funzioni furono svolte dall'Assemblea Costituente, cosa assai poco considerata data la transitorietà di questo organo: votò infatti la fiducia ai governi che si alternarono nel corso di tutta la sua durata, approvò le leggi di bilancio e di ratifica dei trattati internazionali nonché i provvedimenti legislativi di maggior rilievo. Funzionò in altre parole come un vero e proprio parlamento: e ciò appare ben naturale se si considera che le prime elezioni politiche si ebbero solo nell'aprile del 1948, vale a dire dopo l'approvazione e l'entrata in vigore della Costituzione.

Per rendere più spediti ed efficienti i loro lavori i costituenti nominarono una "Commissione dei settantacinque" (così chiamata dal numero dei suoi membri) con il compito di predisporre il progetto generale della costituzione. Questa a sua volta si divise in tre sottocommissioni, ciascuna incaricata di occuparsi di uno specifico ambito costituzionale.

Ad un gruppo più ristretto, denominato Comitato dei diciotto, fu demandato il difficile e delicato compito di coordinare e uniformare le proposte scaturite dal lavoro delle sottocommissioni e di redigere la bozza di costituzione.



Il Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola firma la Costituzione (27-12-1947)

Il testo così elaborato fu portato in aula e discusso in seduta plenaria dall'Assemblea Costituente che in data 22 dicembre 1947, sotto la presidenza di Umberto Terracini, lo approvò in via definitiva. Dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta il giorno 27 dicembre 1947, la Costituzione della Repubblica Italiana entrava in vigore il primo gennaio del 1948.

L'Assemblea Costituente restò in carica fino al 31 gennaio 1948, secondo quanto stabilito dalla XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione, al fine di deliberare la legge per l'elezione del Senato della Repubblica, gli statuti delle regioni a statuto speciale e la legge sulla stampa.

La stessa norma consentiva che potesse venire ulteriormente convocata fino al giorno delle elezioni delle nuove camere per deliberare su specifiche materie.

Dopo questa rapida ricognizione sui primi frenetici anni della nostra Repubblica ti starai forse chiedendo se qualcuno dei 556 "Padri Costituenti", così vengono chiamati coloro che parteciparono ai lavori dell'Assemblea, sia ancora in vita

La risposta è negativa. Dopo la morte del sen. Giulio Andreotti, avvenuta il 6 maggio 2013, sopravviveva solo il sen. Emilio Colombo il quale, giunto all'età di 93 anni, poteva quindi vantare, prima quale eletto dal popolo e in seguito nella qualità di senatore a vita, una permanenza nelle aule parlamentari di quasi settant'anni. Con la sua morte, avvenuta il 24 giugno 2013 a poco più di un mese da quella del sen. Andreotti, scompariva l'ultimo dei costituenti.



Enrico De Nicola, Capo provvisorio dello Stato, insieme ad Umberto Terracini, Presidente dell'Assemblea Costituente

La Costituzione della Repubblica Italiana

La Costituzione è, semplicemente, la legge fondamentale dello stato. Fondamentale nel senso che sta a fondamento di tutte le altre leggi e della struttura stessa dello stato.

La nostra Costituzione, lo abbiamo ricordato nelle pagine precedenti, è stata approvata dall'Assemblea Costituente nella seduta del 22/12/1947; è stata promulgata dal Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola il 27/12/1947 ed è entrata in vigore il 01/01/1948.

A differenza delle carte costituzionali di altri paesi, la nostra non è stata confermata da un voto popolare; le sue modifiche, tuttavia, potrebbero richiedere lo svolgimento di una consultazione referendaria, come è avvenuto nel 2006 per la legge costituzionale di riforma della seconda parte della Costituzione, che è stata peraltro respinta dagli elettori. La nostra, in effetti, è una **costituzione "rigida"**: richiede cioè procedure complesse per gli interventi di riforma; tale carattere è quindi la migliore garanzia rispetto all'introduzione di modifiche estemporanee o unilaterali da parte di precarie maggioranze parlamentari.

La Costituzione repubblicana si compone di 139 articoli, più XVIII disposizioni "transitorie e finali", vale a dire norme di carattere temporaneo e di raccordo tra vecchia e nuova forma di stato.

In questo ambito rilevanza peculiare assumono gli articoli da 1 a 12, indicati come "Principi fondamentali". Si tratta di una sorta di "superconstituzione", norme di un umanesimo giuridico ormai patrimonio acquisito, non ulteriormente negoziabile. Norme la cui validità prescinde dai luoghi e dai tempi e la cui negazione potrebbe compromettere irrimediabilmente la natura e la stessa legittimità dell'ente stato.

Seguono i "I diritti e doveri dei cittadini" (Cost. Parte prima, artt.13-54), che già nel titolo chiariscono con tutta evidenza il loro contenuto: si tratta di un elenco di diritti e correlativi doveri che riprendono, integrano e sviluppano gli enunciati dei "Principi fondamentali; un complesso di garanzie quindi poste a tutela non solo del cittadino ma, in molti casi, della libertà e dignità dell'uomo in generale.

Abbiamo poi l' "Ordinamento della Repubblica" (Cost. Parte seconda, artt. 55-139), che illustra struttura e funzionamento degli organi costituzionali, degli enti territoriali e della magistratura.

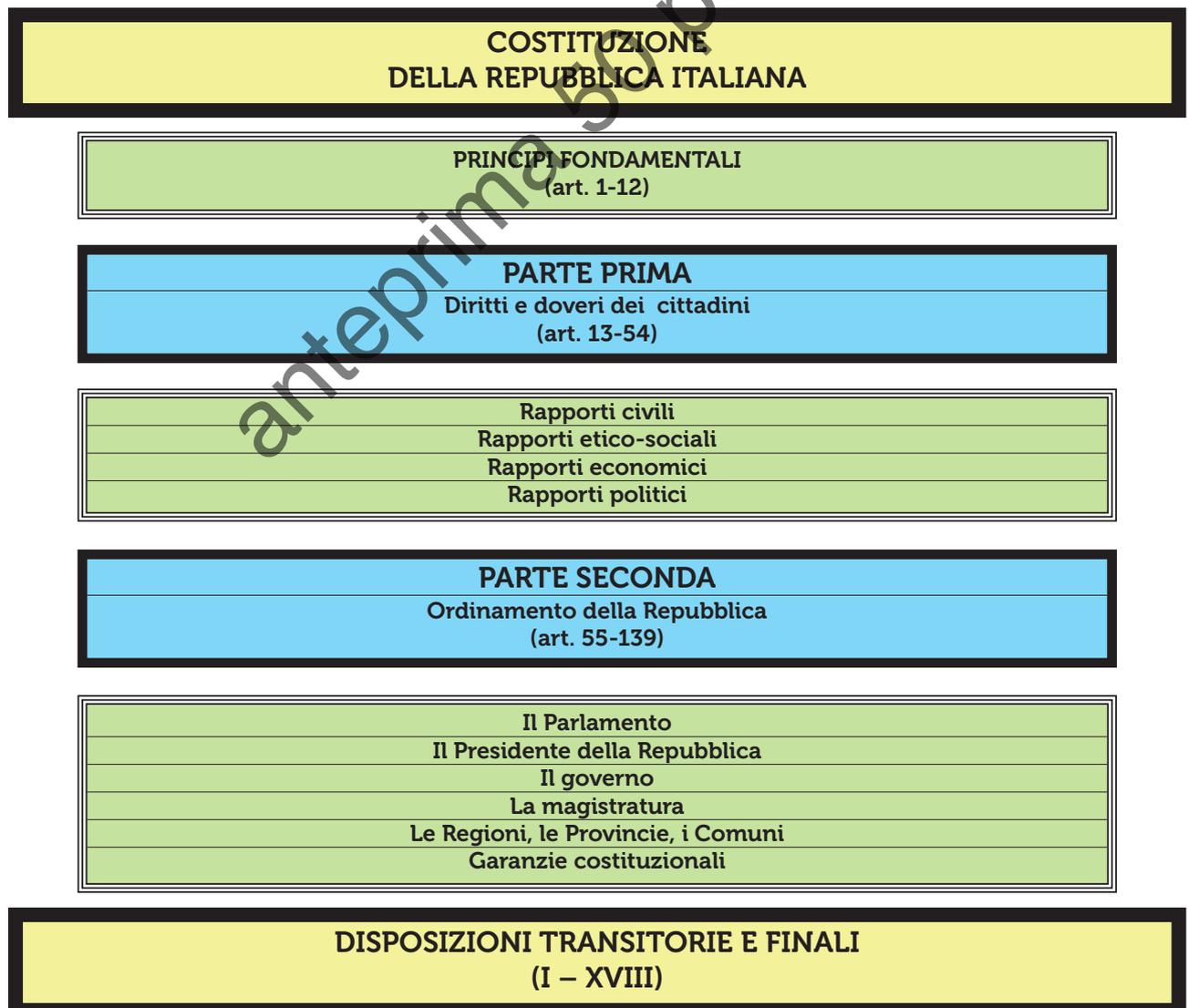
Troviamo infine le citate "Disposizioni transitorie e finali" (I-XVIII).

Ancora una considerazione prima di passare all'analisi della seconda parte del testo costituzionale. I Padri Costituenti venivano da storie, esperienze, ideologie diverse, talvolta contrapposte. Ma seppero tutti unitariamente con ammirevole dedizione e senso dello stato operare per un fine comune: costruire una repubblica democratica, rispettosa dei diritti e della sovranità del popolo, attraverso l'elaborazione di una carta costituzionale che garantisse libertà, tutela dei diritti, solidarietà.

Il testo della Costituzione italiana è stato quindi il frutto di un **nobile e mirabile compromesso** tra culture, idee, dottrine filosofiche e politiche diverse, tanto da conciliare le istanze del mondo cattolico, rappresentate dal partito della Democrazia cristiana, con quelle dei lavoratori raccolti nei partiti di ideologia marxista come il Partito comunista italiano e quelle dei partiti di ispirazione laica e liberale.

Nel seguito della storia d'Italia una tale compenetrazione di interessi e unità di intenti nella esclusiva tutela del comune interesse non sarebbe stata più ritrovata.

Il testo della Costituzione nei quasi settant'anni dalla sua elaborazione è stato sottoposto a numerose modifiche, talvolta di tipo meramente episodico, in qualche caso a livello più organico se non sistematico. Tra queste ultime ricordiamo la modifica delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, concernente Regioni, Province e Comuni (L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e la riforma, non andata a buon fine in quanto respinta con il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, della seconda parte della Costituzione nel suo complesso.



U.D. 1.3 - PRINCIPI FONDAMENTALI

I valori costituzionali

Leggendo la Costituzione attentamente molti studiosi del diritto hanno evidenziato quattro valori fondamentali: il valore della **democrazia**, della **persona**, del **pluralismo** e del **lavoro**. Dal fatto stesso che il primo articolo si apre con l'affermazione: "l'Italia è una Repubblica democratica" capiamo che i Costituenti hanno voluto mettere in risalto il fatto che il nostro Stato si fonda sul consenso dei cittadini, che, attraverso il voto eleggono direttamente i propri rappresentanti in Parlamento.

Sono poi numerose tra i "principi fondamentali" e nella "prima parte" della Costituzione le norme che riconoscono e garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e i diritti individuali del cittadino, tali da porre la persona al centro dell'interesse del legislatore sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (famiglia, partiti, sindacati ecc.). Non meno rilevante è tuttavia ritenuto è l'interesse della collettività, rispetto al quale talvolta quello individuale deve recedere (es. art 42 sulla "funzione sociale" della proprietà).

Per quanto poi concerne il pluralismo, la creazione di uno stato in cui tutti abbiano la possibilità di esprimere liberamente il proprio pensiero (art. 21) e di partecipare attivamente alla vita sociale e politica associandosi in partiti (art. 49) o sindacati (art. 39), per determinare la politica nazionale o per tutelare i diritti dei lavoratori, è quanto i costituenti hanno voluto per segnare il distacco da un regime a partito unico e totalitario come quello fascista che aveva reso impraticabile ogni effettivo diritto di partecipazione del cittadino alla vita pubblica.

Il lavoro, infine, è considerato dalla Costituzione come il primo diritto, tanto da essere citato due volte già nei principi fondamentali: nell'art. 1 (l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro) e nell'art. 4 (La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro). Il lavoro quindi inteso come fondamento della società, per il fatto che contribuisce al progresso materiale e spirituale della società stessa ed è alla base del benessere del lavoratore e della sua famiglia.

Analizziamo, una volta chiariti i valori fondanti che hanno ispirato i costituenti, i primi 12 articoli che aprono la carta costituzionale, per evidenziare i principi che sono a fondamento dello Stato: mano a mano che leggerai la Costituzione ti accorgerai che alcuni di questi valori vengono ripresi anche in altri articoli.

I principi fondamentali sono, quindi, obiettivi e garanzie su cui lo Stato deve programmare i suoi interventi e sui quali anche i cittadini devono fondare la loro convivenza.

Una "Supercostituzione"

I "principi fondamentali" (artt. 1-12) sono una sorta di Costituzione nella Costituzione, ovvero una "supercostituzione" con quanto di più essenziale e intangibile l'intera carta costituzionale esprima, il cuore pulsante di un organismo normativo che con i suoi valori immutabili vivifica ogni altra norma della Costituzione stessa. Iniziamo a scoprirli.

La Repubblica rappresenta l'assetto definitivo dello stato e in quanto tale non può essere modificato. Già nel **1° articolo** della Costituzione si sottolinea che la nostra **forma di governo** è la Repubblica e in quello finale (art. 139) si aggiunge che non può essere oggetto di revisione costituzionale. Abbiamo già messo in evidenza il valore riconosciuto alla sovranità popolare dal secondo comma del primo articolo, grazie alla elezione del Parlamento a cui il popolo delega il suo potere.

Nel **2° articolo** si fa riferimento ai **diritti inviolabili** dell'uomo, come la libertà e la vita, considerati capisaldo di tutte le democrazie moderne. Tali diritti sono "riconosciuti", nel senso che la Costituzione ne prende atto, come di qualcosa preesistente allo stesso patto costituzionale; nonché "garantiti", nel senso che lo stato porrà ogni cura affinché essi siano a tutti indistintamente assicurati. Vi è poi il richiamo alle "formazioni sociali" (famiglia, partiti, sindacati ecc.) cui abbiamo già accennato e quello, fondamentale, ai "doveri inderogabili", necessario corollario di ogni riconoscimento di diritti. Anche un altro concetto di elevato profilo giuridico e morale entra nel testo costituzionale: la solidarietà, alla quale la nostra condotta va ispirata in campo politico, economico e sociale. Anche se non siamo del tutto consapevoli, dare un aiuto ai soggetti più deboli e svantaggiati è considerato dalla Costituzione alla stregua di un dovere per ognuno di noi. Pensa a tutte quelle persone che lavorano nel volontariato e agli aiuti economici che i cittadini più sensibili offrono per le ricerche nel campo medico, scientifico, ecc..

Il **3° articolo** è estremamente significativo perché chiarisce il significato della vera **uguaglianza**: nel 1° comma viene dichiarata l'uguaglianza in senso formale e si afferma la pari dignità sociale tra i cittadini, elencano tutte le principali condizioni (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche ecc.) che potrebbero comportare discriminazioni tra le persone; nel 2° comma si prescrive allo stato di attivarsi per il conseguimento di un'uguaglianza in senso sostanziale tra i cittadini, essendo compito della Repubblica intervenire in campo economico e sociale per rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione della stessa. Lo stato ha quindi un ruolo attivo: attore delle vicende economiche e sociali e non semplice spettatore.

Nell' **art.4** ritorna il tema del **lavoro**, considerato alla stregua di un diritto-dovere. Lo Stato deve impegnarsi per garantire a tutti un lavoro e nel contempo ciascuno è tenuto svolgere un'attività per contribuire al progresso materiale e spirituale della società.

Dalla lettura degli **artt.5 e 6** si evince l'importanza fondamentale di concetti quali **unità e autonomia**.

L'Italia è una e indivisibile, ma promuove l'autonomia legislativa e il decentramento amministrativo degli enti territoriali locali (regioni, province, comuni). L'impegno dello stato ad assicurare l'indivisibilità del territorio è naturalmente un retaggio della lunga avventura storica dell'unità nazionale che si è conclusa nel 1861. Ma date le diversità di ordine sociale e territoriale che interessano grandi aree geografiche i costituenti immaginarono uno stato di tipo unitario (e non federale, quindi) ma con ampi spazi di autonomia per i poteri locali. Tutela meritano anche le minoranze linguistiche, presenti soprattutto in regioni quali la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, titolari di un grande patrimonio culturale specifico: a loro vantaggio la legge prevede condizioni di autonomia ben più ampie di quella ordinaria.

Gli **artt. 7 e 8** puntano l'attenzione sulla **libertà religiosa**, con particolare riferimento al rapporto tra Stato e Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani, e si richiamano i Patti Lateranensi, sottoscritti tra il Regno d'Italia e la Santa Sede l'11 febbraio 1929, quale regolamentazione dei rapporti medesimi. Anche ai culti acattolici è riconosciuta libertà di organizzazione: i loro rapporti con lo stato sono regolati per legge sulla base di preliminari intese con le rispettive rappresentanze.

L'**art. 9** promuove l'impegno dello stato a favore della **cultura** e della ricerca scientifica e tecnica; viene riposta inoltre attenzione al problema della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico. Tale norma ha dispiegato tutta la sua importanza in tempi relativamente recenti, quando gli attacchi al patrimonio paesaggistico, artistico e culturale si sono fatti particolarmente virulenti a causa dell'inquinamento, dell'abusivismo edilizio e di una crescita economica disordinata e poco rispettosa di valori che i costituenti hanno invece voluto, già ai tempi,

tutelare. Gli **artt. 10 e 11** trattano questioni inerenti i **rapporti internazionali** del nostro paese: tra queste la condizione dello straniero e soprattutto il netto e fermo ripudio della guerra come strumento per risolvere le controversie internazionali. Giudica tu, dopo che il nostro paese in questi ultimi vent'anni è stato costantemente coinvolto in conflitti bellici in tutti i continenti (Iraq, Somalia, Afghanistan, ex Jugoslavia, Libia) se questa norma è stata rispettata dai nostri governanti o al contrario è stata considerata carta straccia.

L'**art. 12**, infine, riconosce il tricolore italiano verde, bianco e rosso quale **bandiera** della Repubblica. Devi sapere in proposito che la nostra bandiera nasce nel 1797, quando fu adottata dalla Repubblica Cispadana.

U.D. 1.4 - DIRITTI, DOVERI, LIBERTA'

I diritti e i doveri

Continua il nostro percorso conoscitivo della Costituzione: ora ti guidiamo nell'analisi della parte prima, denominata "Diritti e doveri dei cittadini", accentuando l'attenzione sugli articoli che per te risultano di maggiore interesse.

Come hai già appreso la parte prima comprende gli artt. dal 13° al 54°: in essi vengono ripresi e argomentati alcuni principi fondamentali e sono garantite le forme di libertà più importanti. Sfogliando questa parte, vedrai che i diritti e i doveri dei cittadini sono suddivisi per argomento in quattro titoli :

Artt. 13-28 - rapporti civili;

Artt. 29-34 - rapporti etico-sociali;

Artt. 35-47 - rapporti economici

Artt. 48-54 - rapporti politici.

RAPPORTI CIVILI

Il primo titolo sofferma l'attenzione su alcune forme di libertà ritenute fondamentali in sede di accordi internazionali e dichiarazioni di diritti di organi sovranazionali che hanno per oggetto la tutela e la salvaguardia dell'individuo.

Oggetto delle libertà trattate negli artt.13-16 sono la libertà personale, di domicilio, di corrispondenza e di circolazione.

Per **libertà personale** si intende quella fisica e morale che non può essere oggetto di restrizioni se non per atto motivato della magistratura o, in casi particolari, dell'autorità di polizia: ad es. nel caso in cui una persona venga colta in flagranza di reato, cioè nell'atto di compierlo. Nell'ultima parte dell'art. 13 si fa divieto assoluto di uso della forza o di forme di violenza morale nei confronti della persone sottoposte a forme restrittive della libertà.

L'art.14 fa riferimento alla **libertà di domicilio**, intendendo salvaguardare l'inviolabilità del luogo in cui una persona vive oppure svolge la sua attività professionale: solo con provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria si può procedere ad ispezioni, perquisizioni e sequestri.

L'art. 15 tutela la libertà e la segretezza di tutte le forme di **corrispondenza e comunicazione**, anche quelle più attuali come l'e-mail. Anche in questo caso sono tassativamente indicati i casi in cui si può procedere all'intercettazione delle comunicazioni per motivi inerenti indagini giudiziarie. **Nell'art. 16** si sancisce la libertà di ogni cittadino di **soggiornare e circolare** liberamente in qualunque parte del territorio nazionale e non; salvo limitazioni dovute a ragioni di sicurezza o sanità, come ad es. il verificarsi di una epidemia. Gli **artt.17 e 18** riguardano alcuni aspetti della vita di relazione: il diritto di **riunione e di associazione**. Il primo consente a ciascuno di incontrarsi con altre persone in qualsiasi luogo, con l'unico divieto di non portare con sé armi o altri oggetti potenzialmente offensivi. Qualora la riunione dovesse svolgersi in luoghi pubblici, è necessaria la comunicazione preventiva all'autorità di PS: l'eventuale divieto riguarderà solo quelle riunioni che possono mettere in pericolo la sicurezza pubblica e l'incolumità delle persone. Per diritto di associazione s'intende la facoltà riconosciuta a ognuno di formare gruppi con altri individui, per scopi che non siano contrari alle legge. Sono però vietate le associazioni segrete.

La libertà di professare liberamente una **fede religiosa**, di propagandarne i valori in forme sia pubbliche che private, purché non siano contrarie alle norme del buon costume è garantita **dall'art. 19**, mentre **l'art. 20** assicura libertà e uguaglianza di condizioni alle **associazioni religiose** rispetto a tutte le altre.

Nell'articolo 21 troviamo l'affermazione più forte e compiuta sulla libertà di **manifestazione del pensiero** con ogni possibile mezzo di diffusione: dalla parola ad internet (anche se era sconosciuto ai costituenti!). Vi è espressamente affermata la libertà di stampa. L'unico limite posto a tal proposito è il divieto di attuare una divulgazione che violi le norme sulla riservatezza o sia contraria al buon costume. Oggi la trasmissione di idee, opinioni è curata dai mezzi di comunicazione di massa che sono entrati, ormai, a far parte integrante della vita quotidiana di ognuno di noi. Il legislatore ha quindi voluto evitare l'accentramento dell'informazione con l'intento di assicurare il pluralismo (principio che hai già rinvenuto tra i principi fondamentali).

RAPPORTI ETICO-SOCIALI

Troverai la trattazione di questa tematica negli articoli che vanno dal 29 al 34°. Diritti etico-sociali perché trattano della tutela della famiglia, quale cellula primordiale della società, della salute individuale e collettiva, nonché dell'istruzione.

Gli artt. 29-31 si riferiscono alla **famiglia** che viene definita, come ricorderai, "società naturale fondata sul matrimonio" e sanciscono una posizione di parità tra i due coniugi.

In particolare la Costituzione ha voluto affidare ai coniugi diritti ed obblighi, come il mantenimento, l'educazione e l'istruzione dei figli sia legittimi che naturali. Il costituente ha voluto assegnare allo Stato un ruolo di rilievo nella protezione della famiglia, con particolare riferimento alle famiglie numerose, tutelando altresì, ad ampio raggio, i diritti dell'infanzia e della donna in maternità.

Altro aspetto di rilievo è quello concernente il **diritto alla salute**, di cui **all'art. 32**, inteso non solo come prevenzione e cura delle malattie ma altresì come miglioramento della qualità della vita. Alle persone indigenti vengono garantite cure gratuite. L'ultima parte dell'art. 32, è dedicato alla difesa della libertà di ognuno di sottoporsi o meno a cure mediche, salvo nei casi previsti come obbligo di legge (ad esempio malattie infettive, gravi malattie mentali).

Negli **artt. 33 e 34** si sancisce un principio che ti riguarda da vicino: l'**istruzione**. Lo Stato riconosce, accanto alle scuole pubbliche, anche quelle private, purché non comportino oneri per la collettività, e s'impegna a favore degli studenti capaci e meritevoli che non abbiano possibilità economiche sufficienti a portare avanti gli studi, affinché sia loro riconosciuto il diritto di poter raggiungere i più alti gradi di istruzione. Gli insegnanti, dal canto loro, sono garantiti nella loro professionalità, in quanto la libertà d'insegnamento viene riconosciuta come principio generale, al di fuori di qualsiasi imposizione ideologica o politica.

RAPPORTI ECONOMICI

Analizziamo, ora, gli artt. che vanno dal 35 al 47 facenti parte del titolo III "rapporti economici".

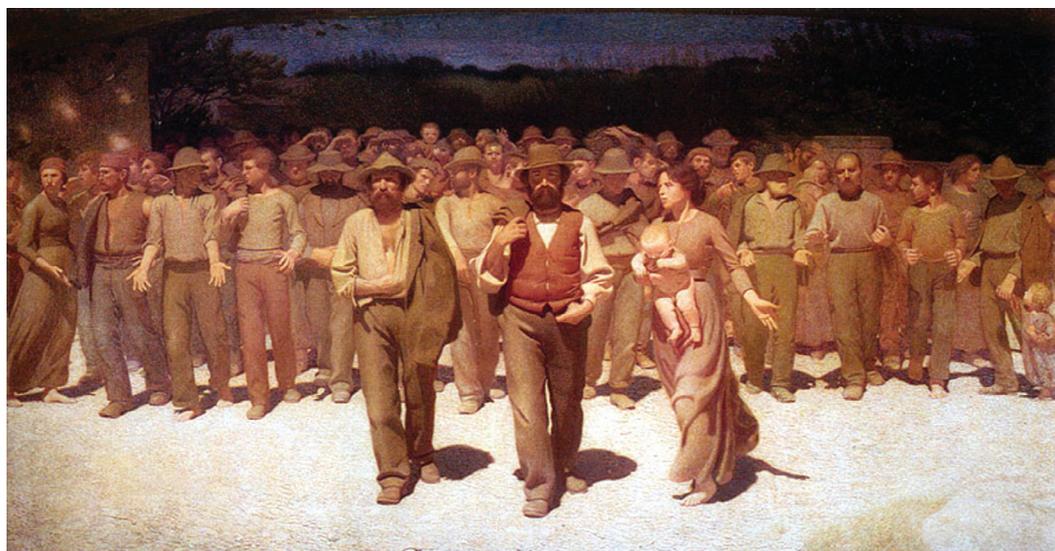
Nell'**art. 35-38** ritorna il tema del **lavoro**, oggetto di considerazione già nei principi fondamentali. Il lavoro, primo diritto del cittadino, è dunque un valore portante tra quelli che la Costituzione richiama. Nella trattazione del lavoro i costituenti hanno privilegiato il rapporto di **lavoro subordinato**, cioè il rapporto che vede il lavoratore in posizione di inferiorità e dipendenza rispetto al datore di lavoro (di solito un imprenditore), ponendo una serie di vincoli al potere di quest'ultimo e una fitta serie di garanzie e tutele a favore del lavoratore. Sono infatti oggetto di espressa previsione e tutela costituzionale istituti e condizioni quali: la retribuzione, la durata massima della giornata lavorativa, il riposo settimanale, le ferie annuali retribuite, il limite minimo di età per il lavoro salariato, il lavoro dei minori. Particolare rilievo è dato al ruolo della donna lavoratrice, alla quale deve essere consentito l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e materna. Viene poi presa in considerazione la posizione degli inabili al lavoro che, qualora sprovvisti di mezzi, hanno diritto al mantenimento. Vengono poi sancite le assicurazioni sociali per i casi di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

L'**art. 39** assicura piena libertà ai **sindacati** ma prevede la loro registrazione, cosa che ad oggi non è mai avvenuta (altro chiaro esempio di distanza tra dettato costituzionale e realtà normativa). I sindacati registrati possono stipulare contratti collettivi (di fatto anche quelli non registrati).

L'**art. 40** si esprime in modo assai conciso sul diritto di **sciopero** prevedendo soltanto che il suo esercizio è regolato dalla legge (normativa intervenuta a distanza di molti anni dalla previsione costituzionale).

L'**art. 41** assicura libertà all'**iniziativa economica privata**, purché non in contrasto con l'utilità sociale e la sicurezza.

L'**art. 42** riconosce e garantisce la **proprietà privata** ma al tempo stesso prevede dei limiti atti ad assicurarne la funzione sociale (ad es. l'espropriazione per realizzare un'opera di pubblica utilità).



Il lavoro è il primo diritto (Il Quarto Stato, dipinto di Pellizza da Volpedo. 1901)

Soffermiamoci un attimo sul diritto di sciopero, argomento di grande attualità: si tratta della facoltà concessa al lavoratore di astenersi dalla prestazione del lavoro nell'intento di rivendicare il miglioramento delle sue condizioni lavorative e per attirare l'attenzione su aspetti che sono ritenuti importanti. Aver "costituzionalizzato" il diritto di sciopero è stata una autentica conquista: prima del 1948, infatti, tale diritto era negato e chi lo praticava rischiava di essere arrestato.

La normativa intervenuta a regolamentare la materia ha tuttavia voluto tutelare anche il diritto dei cittadini ad usufruire dei pubblici servizi: ha così previsto l'obbligo di comunicare l'indizione dello sciopero agli organi competenti con almeno dieci giorni di anticipo, nonché quello di assicurare i servizi minimi a favore degli utenti e l'eventualità di procedere alla precettazione da parte dell'autorità, obbligando i lavoratori a prestare la loro opera.

Più in generale a livello economico i costituenti hanno prospettato un sistema in cui alle imprese private si affiancano quelle statali, accettando in tal modo la teoria del liberismo economico corretta e rivista alla luce degli eventi della grande crisi del '29. Tale crisi infatti fu separata, conformemente alle teorie di Keynes, attraverso un massiccio intervento dello stato nell'economia. **Il sistema economico delineato nella Costituzione è quindi quello a economia mista, in quanto lo Stato, possedendo numerosi beni ed essendo titolare di varie grandi imprese, occupa un ruolo non secondario nel mondo dell'economia e dell'impresa, dove pure operano in ogni settore e in piena libertà imprese private di ogni dimensione.**

RAPPORTI POLITICI

Sono previsti negli **artt. dal 48 al 54**. Hai ormai compreso che il popolo esercita la sua sovranità attraverso il **diritto di voto** che, in base al dettato costituzionale, è: **personale** (può essere esercitato solo dal titolare del diritto in prima persona); **libero** (privo di costrizioni o condizionamenti); **uguale** (ogni voto ha lo stesso valore di qualsiasi altro); **segreto** (nessuno può cioè pretendere di conoscere la scelta fatta con il voto altrui). Il voto non riguarda esclusivamente i cittadini residenti in Italia: dal 2000 lo Stato, attraverso una legge costituzionale, ha stabilito i requisiti e le modalità affinché anche gli italiani residenti all'estero possano partecipare alle elezioni politiche (ovvero quelle per eleggere i nostri rappresentanti in parlamento).

E' anche opportuno ricordare che la nostra Costituzione ha previsto, oltre a questa forma di **democrazia indiretta**, la possibilità per i cittadini di avanzare proposte di legge alle Camere affinché votino provvedimenti inerenti problematiche avvertite dall'opinione pubblica. In tal caso si rendono necessarie 50.000 firme autenticate e una proposta di legge redatta in articoli. Ai cittadini è anche riconosciuto il diritto di **petizione** alle camere per chiedere determinati provvedimenti di legge o per esporre necessità comuni, ipotesi per la quale non sono previste particolari formalità, né alcun numero minimo di firme. I due istituti suddetti, insieme al referendum abrogativo e a quello costituzionale, costituiscono forme di **democrazia diretta**, ovvero interventi di tipo legislativo effettuati direttamente dal popolo, senza l'intermediazione dei suoi rappresentanti. E' comunque utile sottolineare che l'efficacia di istituti quali la proposta di legge di iniziativa popolare e la petizione è del tutto marginale se non propriamente nulla: il parlamento non ha mai preso seriamente in considerazione tali diritti del cittadino, che conservano quindi un valore di carattere meramente simbolico. Diversamente il **referendum abrogativo** ha in varie occasioni rappresentato uno strumento utile e valido per conseguire importanti innovazioni in campo legislativo attraverso l'abrogazione di norme risultate sgradite agli elettori.

L'art. 49 riprende il tema dei **partiti** di cui ci siamo già occupati: tutti i cittadini possono liberamente aderire ad un partito per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. I partiti politici hanno infatti il potere di influire sulle scelte politiche del paese attraverso l'elezione di loro esponenti negli organi legislativi e amministrativi sia a livello centrale che locale. Ricordiamo ancora **l'art. 52** che definisce sacro dovere del cittadino la **difesa della Patria** e che a tal fine prevede ancora il servizio militare obbligatorio "nei limiti e modi stabiliti dalla legge". E' comunque notorio che il servizio militare di leva in Italia è terminato il 31 dicembre 2004, in virtù della scelta effettuata dallo stato a favore di un modello di difesa non più "di popolo" ma di carattere professionale. Oggi quindi tutti i cittadini, uomini e donne, possono entrare a far parte delle forze armate sulla base di una decisione di tipo volontario. **L'art. 54** infine richiama il dovere di **fedeltà** alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.



Il simbolo della Repubblica Italiana

UD 1.5 – LE ELEZIONI POLITICHE

Il diritto di voto

Secondo l'art. 48 della Costituzione **sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età**. E' questa la piena affermazione del principio del **suffragio universale**, ovvero il riconoscimento ai cittadini del diritto di voto in tutte le consultazioni elettorali – politiche, amministrative e referendarie – senza alcuna discriminazione legata al sesso, al censo, all'istruzione. L'unica condizione richiesta è la piena capacità di agire, che si acquista con la maggiore età, e può essere compromessa solo da determinate condizioni personali (incapacità civile, condanna penale irrevocabile come pure casi di indegnità morale previsti dalla legge).

Come abbiamo visto il suffragio universale così inteso si realizzò in Italia solo a decorrere dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Aggiungiamo che l'esclusione del diritto di voto per gli interdetti e per gli inabilitati per infermità di mente prevista in origine dalla normativa è stata rimossa dalla legge n. 180 del 1978. Il risultato, per certi aspetti paradossale, è che l'interdetto non può autonomamente compiere alcun atto giuridico ma può esercitare personalmente il voto.

Così pure con il d.lgs. n. 5 del 2006 sono state abrogate le disposizioni

di legge che non consentivano il voto ai falliti, che possono ora partecipare alle elezioni amministrative e politiche.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. In queste semplici affermazioni la Costituzione riassume le caratteristiche peculiari e irrinunciabili di un diritto che al tempo stesso assurge a dovere civico del cittadino. **Libero**, poiché il voto non può che essere espressione della genuina volontà dell'elettore, non sottoposta quindi a limiti o coazioni di natura alcuna. **Segreto**, in quanto la segretezza è il necessario presupposto della libertà: solo nel segreto dell'urna l'elettore può esprimersi in tutta libertà al di fuori di condizionamenti o pressioni; nessuno può essere obbligato a dichiarare come abbia votato e verso quale candidato abbia espresso la sua preferenza. **Personale**, in quanto il diritto di voto va esercitato esclusivamente in prima persona e in nessun caso può essere delegato; in caso di impedimento fisico l'elettore può votare con l'assistenza di persona di sua fiducia, ma deve comunque presenziare. **Uguale**, in quanto vale il principio democratico "una testa un voto": i voti cioè si contano e non si pesano; tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, così pure il loro voto ha per tutti lo stesso valore.



Alcuni contrassegni elettorali presentati per le elezioni del 24 e 25 febbraio 2013

Il diritto di voto rappresenta la massima espressione della **democrazia indiretta**. Ricorderai che nel nostro Stato il cittadino esercita la sovranità, di cui all'art. 1 del testo costituzionale, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione stessa. Tale potere di sovranità infatti quasi mai è esercitato direttamente dal cittadino, se non in rare e ben definite circostanze, come ad es. in caso di referendum. In altre parole il cittadino non effettua in prima persona le scelte che lo riguardano ma affida attraverso le elezioni ai propri rappresentanti le decisioni politiche inerenti la vita socio-economica del Paese.



Le elezioni possono essere di tre tipi: amministrative, politiche ed europee.

Le elezioni politiche sono le votazioni con le quali scegliamo i nostri rappresentanti in parlamento, ovvero per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Sono le più importanti e si tengono ogni cinque anni, a meno che il Presidente della Repubblica - come vedremo - non sciolga anticipatamente le camere.

Le elezioni amministrative sono invece le consultazioni elettorali con le quali eleggiamo i nostri rappresentanti negli enti locali territoriali, ovvero chi rivestirà la carica di Sindaco, Presidente della Regione e della Provincia, così pure quella di consigliere comunale, regionale e provinciale. Si tengono ugualmente ogni cinque anni, anche se in periodi diversi per i vari enti sul territorio nazionale.

Con le **elezioni europee** eleggiamo invece ogni cinque anni i nostri rappresentanti presso il Parlamento europeo, ovvero l'assemblea legislativa dell'Unione europea, con sede principale a Strasburgo, nel nord della Francia.

La Costituzione assicura il diritto di voto anche ai **cittadini residenti all'estero**. La legge costituzionale n°17 del 17 gennaio 2000 ha infatti introdotto per i suddetti la possibilità di partecipare alle consultazioni elettorali senza dover necessariamente tornare in Italia. E' stata infatti istituita una Circoscrizione estero che si estende in tutte le parti del mondo. Con legge 27 dicembre 2001 n. 459 tale diritto è stato reso effettivo consentendo agli italiani residenti all'estero di eleggere in loro rappresentanza dodici deputati e sei senatori.



Le quattro ripartizioni della Circoscrizione estero

La Circoscrizione estero è ripartita in quattro suddivisioni: Europa (compresa la Federazione russa e la Turchia); America meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide.

In ciascuna ripartizione è eletto almeno un senatore e un deputato, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse proporzionalmente al numero dei cittadini residenti. Il voto avviene per posta, inviando la scheda elettorale o le schede elettorali con l'espressione del voto al consolato italiano che ha curato la procedura.

La novità costituzionale del voto ai

cittadini residenti all'estero è stata introdotta nel nostro ordinamento dopo un lungo dibattito politico sull'opportunità o meno di un tale riconoscimento. Al di là del principio sicuramente valido di consentire ai nostri emigrati di poter partecipare attivamente alla vita politico-istituzionale del nostro Paese, restano le perplessità su un voto espresso da soggetti spesso lontani (non solo in senso geografico) dal dibattito politico e dalle problematiche sociali del paese d'origine e dato a candidati espressione di circoscrizioni sterminate di carattere continentale.

Un'ultima osservazione, se il diritto di voto è così importante per tutti i cittadini italiani, residenti o meno in Italia, c'è da chiedersi: è sanzionabile in qualche modo chi decide di non partecipare, occasionalmente o stabilmente, a tale manifestazione della vita democratica?

Diffusa, quanto erronea, era in passato la convinzione secondo cui disertare il voto costituisse una sorta di illecito, un comportamento assoggettabile quindi a qualche forma di sanzione. In verità la Costituzione pur intendendo il voto come un dovere civico, oltreché un diritto, non ha però stabilito a carico dell'elettore che si astiene alcun tipo di conseguenza negativa. L'intenzione che ha guidato il Costituente nel redigere questa norma è stata quella di esortare gli aventi diritto a partecipare appieno, in modo cosciente e consapevole, alle dinamiche democratiche e alla vita politica del Paese, delegando l'esercizio della sovranità popolare a persone in cui ravvisiamo capacità e determinazione nel realizzare l'interesse generale.

I sistemi elettorali

Ti starai a questo punto chiedendo in che modo il diritto di voto esercitato dai cittadini, ovvero l'elettorato attivo, porti a scegliere e selezionare quelli che saranno i nostri rappresentanti nelle istituzioni, ovvero l'elettorato passivo.

Come e secondo quali regole ciò avviene?

Esistono a tal fine i **sistemi elettorali, ovvero un insieme di procedure e norme che disciplinano le modalità di elezione e gli effetti che l'esercizio di tale diritto comporta, in particolare come trasformare i voti espressi dai cittadini in seggi da assegnare alle diverse parti politiche nelle assemblee elettive.**

I vari sistemi elettorali consentono di avere una guida politica per il paese o per gli enti territoriali, nella prospettiva che gli eletti conducano la loro azione politica nella direzione della attuazione degli interessi manifestati dal corpo elettorale. Per la realizzazione degli obiettivi suindicati è necessaria la presenza dei **partiti, ovvero associazioni private che selezionano il personale politico e propongono agli elettori i candidati, facendosi portatori di un programma per il governo della società e la realizzazione degli interessi collettivi.**

I partiti hanno ottenuto specifico riconoscimento costituzionale, l'art. 49 Cost. infatti recita: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

I partiti mirano quindi a vincere le elezioni e salire al potere, in modo da poter attuare tramite i propri eletti il programma proposto agli elettori nel corso della campagna elettorale.

I partiti sono quindi soggetti fondamentali per l'esercizio della democrazia e sono presenti in tutti gli stati a ordinamento democratico.

Un problema si pone, tuttavia, ed è la eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare dovuta al gran numero dei partiti esistenti, il che comporta spesso instabilità politica e difficoltà a formare e soprattutto a far durare i governi, sottoposti alle sollecitazioni di una molteplicità di soggetti politici portatori di interessi particolari spesso contrastanti.

Per ovviare a ciò e per poter ampliare il consenso elettorale in modo da puntare al raggiungimento della maggioranza dei voti, talvolta i partiti si uniscono in coalizioni e si presentano alle elezioni, per così dire, sotto un'unica bandiera o per meglio dire con un unico simbolo. Questo consente ai partiti più piccoli di potere essere rappresentati in parlamento, cosa altrimenti problematica. nei sistemi elettorali di tipo maggioritario o con clausola di sbarramento.

Esistono infatti due tipologie principali di sistemi elettorali:

- a) il sistema proporzionale plurinomiale
- b) il sistema maggioritario secco a collegio uninominale

Sono naturalmente possibili anche ipotesi di sistemi misti, con prevalenza dei caratteri dell'uno o dell'altro.

Premesso che le leggi elettorali che nei vari paesi si richiamano all'uno o all'altro sistema divergono spesso in maniera anche significativa tra di loro, veniamo a considerare brevemente la situazione italiana.

Il sistema proporzionale plurinomiale è stato adottato in Italia dal 1948 al 1993 per eleggere i deputati e in parte i senatori.

Il sistema funziona in questo modo: il territorio italiano viene suddiviso in zone più o meno ampie dette **circoscrizioni** i cui i residenti sono chiamati ad eleggere un certo numero di candidati che ricopriranno altrettanti seggi in parlamento. L'elettore esprime la propria scelta su una lista, tra quelle presentate dai partiti in competizione, segnando con una X il simbolo del partito preferito e, se lo desidera, esprimendo la propria preferenza sul nome di uno o più candidati della lista.

Quando non è consentito esprimere preferenze sui candidati si parla di "**liste bloccate**", e i seggi spettanti ad ogni partito sulla base dei voti conseguiti seguono l'ordine dei candidati così come indicati nella lista votata.



UD 1.6 – I RAPPORTI ECONOMICI



Il diritto del lavoro

Il diritto del lavoro è l'insieme delle norme che da un lato disciplinano il rapporto di lavoro e dall'altro tutelano, oltre l'interesse economico, anche la libertà, la dignità e la personalità del lavoratore.

Il diritto del lavoro può essere ripartito in:

Diritto del lavoro in senso stretto (o diritto privato del lavoro): regola il contratto e il rapporto di lavoro;

Diritto sindacale: regola l'attività delle organizzazioni sindacali, la contrattazione collettiva, lo sciopero;

Legislazione sociale (o diritto pubblico del lavoro): regola la previdenza e l'assistenza sociale.

La nascita del diritto del lavoro può essere collocata alla fine del XIX secolo, quando l'emancipazione delle classi lavoratrici ha reso necessario disciplinare i rapporti tra datore di lavoro e prestatore di lavoro.

La materia del lavoro, nel nostro ordinamento, viene disciplinata in modo organico con il Codice Civile del 1942, unitamente alle imprese e alle società nel Libro V, agli artt. 2060-2246.

Un passo fondamentale nell'evoluzione del diritto del lavoro è rappresentato dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana che fonda la Repubblica sul lavoro. Il lavoro viene elevato a valore fondante della Repubblica.

Successivamente all'emanazione della Costituzione si sono susseguiti una serie di interventi legislativi a tutela degli interessi dei lavoratori, considerati la parte debole del rapporto di lavoro, fortemente limitativa dei poteri del datore di lavoro, quali, a titolo d'esempio, la legge dei licenziamenti individuali (L. 604/1966) e lo Statuto dei Lavoratori (L. n.300/1970) mentre è del 2014 il Jobs Act (legge-delega n. 183/2014 ed i successivi decreti attuativi).

LE FONTI DEL DIRITTO DI LAVORO

Per fonte di diritto si intende, in generale, qualsiasi atto o fatto idoneo a produrre diritto.

Le fonti del diritto del lavoro possono essere classificate in:

FONTI SOVRANAZIONALI E/O INTERNAZIONALI (Diritto Internazionale e Diritto Ue)

FONTI STATUALI (Costituzione, C. C., Leggi ordinarie, Atti aventi forza di legge)

FONTI CONTRATTUALI (Contratto collettivo e Contratto individuale)

USI E CONSUETUDINI

I PRINCIPI COSTITUZIONALI DEL LAVORO

PRINCIPI COSTITUZIONALI	ARTICOLI DI RIFERIMENTO
Il lavoro come valore fondante della Repubblica	Art. 1
Uguaglianza di tutte le persone sul piano economico e sociale (cd uguaglianza sostanziale)	Art. 3, co. 2
Il lavoro come diritto-dovere	Art. 4
Tutela del lavoro in tutte le sue forme	Art. 35
Diritto ad una retribuzione equa e sufficiente per condurre un'esistenza dignitosa per il lavoratore e la sua famiglia	Art. 36
Tutela della donna lavoratrice e dei minori lavoratori	Art. 37
Diritto all'assistenza e previdenza sociale	Art. 38
Libertà sindacale	Art. 39
Diritto di sciopero	Art. 40

Art 1 - "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".....

Art 3 - "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali 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'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"

Art. 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".

Art 35 - *“La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.*

Cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell’interesse generale, e tutela il lavoro italiano all’estero”.

Art 36 - *“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa.*

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi”

Art. 37 - *“La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore.*

Le condizioni di lavoro devono consentire l’adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo d’età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione”

Art 38 - *“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale.*

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L’assistenza privata è libera”.

Art 39 - *“L’organizzazione sindacale è libera.*

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge. E’ condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce”.

Art. 40 - *“Il diritto di sciopero si esercita nell’ambito delle leggi che lo regolano*

IL RAPPORTO DI LAVORO

Il rapporto di lavoro, dal punto di vista del diritto, è quel rapporto giuridico, in forza del quale il lavoratore mette a disposizione di un altro soggetto energie fisiche o intellettuali in cambio di una retribuzione. A seconda della natura della relazione che si instaura tra le due parti del rapporto è possibile distinguere tra **rapporto di lavoro autonomo e rapporto di lavoro subordinato**.

Rapporto di lavoro autonomo: è quello in cui una persona (di regola professionista o artigiano) si obbliga a compiere, verso corrispettivo, un’opera o un servizio, con lavoro proprio e senza subordinazione, nei confronti di un committente. Comprende diverse tipologie: i “contratti d’opera” (art. 2222 c.c.), l’“esercizio delle professioni intellettuali” (art.2229 c.c), i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

Rapporto di lavoro subordinato: è disciplinato nel codice civile, definendo il concetto di “rapporto di lavoro subordinato”, e la nozione di “prestatore di lavoro subordinato”. Conseguentemente, rapporto di lavoro subordinato è quello in cui un soggetto (il lavoratore o prestatore di lavoro) si obbliga, dietro retribuzione, a prestare il proprio lavoro alle dipendenze e sotto la direzione di un alto soggetto (datore di lavoro).

La distinzione tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo si fonda sostanzialmente sull’esistenza o meno del vincolo di subordinazione nelle modalità di svolgimento della prestazione di lavoro.

Il lavoratore autonomo in linea di massima, gode di ampia discrezionalità nella scelta delle modalità e dei tempi di esecuzione del proprio lavoro mentre il lavoratore subordinato deve eseguire l’attività prevista nel contratto di lavoro conformandosi agli ordini e alle direttive del datore di lavoro.



DIRITTI ED OBBLIGHI DEL LAVORATORE

L'obbligazione principale del lavoratore è la prestazione lavorativa, ossia la messa a disposizione del proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore

Sono obblighi integrativi

- La diligenza *"Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale". (art. 2104, co.1, c.c)*
- L'obbedienza o osservanza *"Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende (art. 2104, co.2, c.c.)."*
- La fedeltà: *divieto di concorrenza e obbligo di riservatezza "Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio". (art. 2105 c.c.)*

Sono diritti del lavoratore:

a) Diritti patrimoniali:

- Alla retribuzione nella misura determinata dai contratti di lavoro o dalla legge; al trattamento di fine rapporto (TRF) e ad eventuali indennità speciali;

b) Diritti personali:

- la libertà di opinione e protezione della riservatezza;
- la conservazione del posto di lavoro in caso di malattia, infortunio, gravidanza;
- l'integrità fisica e alla salute;
- il riposo settimanale e alle ferie annuali alla fissazione del limite massimo dell'orario di lavoro (8 ore giornaliere, 40 settimanali, 48 settimanali compresi gli straordinari)
- lo studio per i lavoratori studenti;
- la tutela dell'interesse dei lavoratori ad adempiere funzioni pubbliche;
- la tutela delle attività culturali, ricreative ed assistenziali.

c) Diritti sindacali

- organizzare e partecipare ad attività sindacale;
- scioperare;
- non sono valide e possono essere impugnate entro sei mesi dalla cessazione del rapporto o dalla data della rinuncia o cessazione se intervenuta successivamente. (art. 2113 c.c.) le rinunce e le transazioni, che hanno per oggetto i diritti posti a tutela del lavoratore dipendente da norme inderogabili,

OBBLIGHI E POTERI DEL DATORE DI LAVORO

Al datore di lavoro spetta l'obbligo di:

- corrispondere la retribuzione, il trattamento di fine rapporto (TFR), eventuali indennità speciali;
- tutelare le condizioni di lavoro e di sicurezza del lavoratore;
- la tutela assicurativa e previdenziale del lavoratore;
- rispettare quanto previsto nel contratto;

Il datore di lavoro detiene:

- **Potere direttivo:** consiste nell'impartire le disposizioni e le direttive circa l'organizzazione del lavoro e le modalità di esecuzione;
- **Potere di vigilanza:** consiste nel controllare l'esecuzione dell'attività lavorativa, purché ciò non contrasti con le disposizioni dello Statuto dei Lavoratori (L. n.300/1970), che impone il rispetto della persona e della dignità del lavoratore;
- **Potere disciplinare:** consiste nella facoltà del datore di lavoro di applicare sanzioni al lavoratore che venga meno ai suoi doveri contrattuali.

Il potere disciplinare è riconosciuto al datore di lavoro dall'art. 2106 c.c. in caso di violazione da parte del lavoratore degli obblighi di diligenza, obbedienza (art. 2104 c.c.) e fedeltà (2105 c.c.). L'inosservanza di tali obblighi da parte del lavoratore può essere sanzionata dal datore di lavoro in maniera proporzionale alla gravità dell'infrazione con:

- richiamo verbale (per le infrazioni più lievi);
- ammonizione scritta (per le infrazioni più lievi);
- multa (trattenuta in busta paga di un importo massimo di 4 ore di retribuzione base);
- sospensione dal lavoro e dalla retribuzione (per periodi non superiori a 10 giorni);
- licenziamento cd. disciplinare.

L'art. 7, co.4, dello Statuto dei Lavoratori, fermo restando il potere del datore di procedere, ove ve ne siano i presupposti, al licenziamento cd. disciplinare, esclude la legittimità di sanzioni disciplinari che "comportino mutamenti definitivi del rapporto di lavoro".

CAUSE DI ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

Sono causa di estinzione del rapporto di lavoro subordinato:

- la morte del lavoratore;
- la scadenza del termine, nei rapporti di lavoro che prevedono un termine finale (ad esempio nei contratti a tempo determinato);
- il compimento del limite d'età, ai sensi della legge;
- la risoluzione consensuale (o mutuo consenso), ossia per accordo di entrambe le parti;
- per impossibilità sopravvenuta o per forza maggiore (ad esempio la sopravvenuta inidoneità fisica al lavoro; la distruzione degli impianti a seguito di una calamità naturale);
- altre cause espressamente previste dalla legge;
- il recesso di una delle parti (licenziamento o dimissioni)

anteprima 50 pagine

MODULO 2 IL PARLAMENTO



U.D. 2.1 – CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA



Il Palazzo di Montecitorio, sede della Camera dei deputati. Sulla piazza si erge l'obelisco egizio

Il bicameralismo perfetto

Il parlamento è l'organo che rappresenta la sovranità popolare.

Nell'ordinamento dello stato italiano esso si presenta come **organo costituzionale**, perché è parte integrante dell'organizzazione statale prevista dalla Costituzione; **bicamerale** perché composto da due Camere che svolgono le stesse funzioni e hanno i medesimi poteri; **rappresentativo** perché i parlamentari vengono eletti in rappresentanza del popolo. Le funzioni svolte dal parlamento sono tutte di fondamentale rilevanza. Le più importanti sono:

- **la funzione legislativa**
- **la funzione di indirizzo e controllo politico sul governo**

La Costituzione Italiana stabilisce, come ben sai, che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti che la Costituzione stessa indica. La principale forma di espressione della sovranità popolare è proprio l'elezione del parlamento, cui è attribuito il

compito di deliberare le leggi che vincoleranno la nostra condotta. Analogamente per quanto concerne la funzione di controllo e indirizzo politico: spetta al popolo, attraverso i suoi rappresentanti, controllare l'operato e le scelte politiche del Governo.

La Costituzione attribuisce quindi al parlamento una quantità di ulteriori competenze che oltre a integrare il funzionamento della macchina dello stato, servono a rendere più incisiva ed efficace la sua azione di indirizzo e controllo:

- **eleggere il Capo dello Stato**
- **autorizzare la ratifica dei trattati internazionali**
- **concedere l'amnistia e l'indulto**
- **approvare il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo**
- **nominare commissioni d'inchiesta su materie di pubblico interesse**
- **nominare cinque giudici della Corte costituzionale**
- **nominare otto membri del Consiglio Superiore della Magistratura**
- **porre in stato di accusa il P.d.R. per alto tradimento e attentato alla Costituzione**
- **deliberare lo stato di guerra e conferire al governo i poteri necessari.**

Abbiamo già riferito che l'Italia adotta un sistema di tipo bicamerale in cui le funzioni proprie del parlamento sono svolte da due distinte camere: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

Aggiungiamo che si tratta di un **"bicameralismo perfetto"**, nel senso che le due camere - pur nella diversità di composizione e sistema di elezione - hanno gli stessi identici poteri. Ci si chiede, con ragione, il senso di una tale statuizione. E' fuor di dubbio infatti che il bicameralismo così inteso rallenti e renda più macchinosa la produzione legislativa. Escluso il pericolo di "assemblearismo" da taluni paventato, ovvero decisioni prese frettolosamente sulla scorta di umori e suggestioni assembleari, cade l'ultima residua giustificazione di un tale sistema che considera la seconda camera (di norma il senato) come "camera di ripensamento" di deliberazioni già assunte dai deputati.

Non si vede l'utilità di ridiscutere scelte effettuate dopo attento dibattito da un organo costituzionale eletto democraticamente proprio a tale scopo. Dobbiamo allora riconoscere che il bicameralismo perfetto costituisce un mero retaggio storico, onda lunga di un'epoca in cui una camera (quella dei deputati) era elettiva e l'altra, ovvero il senato, di nomina regia.



Una seduta della Camera dei deputati

In quel sistema il senato, che rappresentava gli interessi del re e dell'aristocrazia, serviva effettivamente a temperare possibili fughe in avanti dell'altra camera, rappresentativa degli interessi del ceto medio e del popolo. Ma oggi tale suddivisione appare inadeguata, prima ancora che obsoleta.

Composizione e durata delle camere

Le due camere, se non nelle funzioni e nei poteri, differiscono però sotto l'aspetto dell'elettorato, attivo e passivo, e della composizione.

Sono elettori per la camera dei deputati coloro che abbiano compiuto la maggiore età, ovvero diciotto anni, mentre occorrerà averne compiuti venticinque per poter eleggere il senato. Possono candidarsi a deputati coloro che hanno almeno venticinque anni, mentre per essere candidato al senato bisogna averne compiuti quaranta.

L'articolo 56 della costituzione stabilisce il numero dei componenti di ciascuna camera: **630 per la camera dei deputati, 315 per il senato**. Ricordati che il Senato è eletto su base regionale: ciò significa che i seggi sono ripartiti tra le regioni in proporzione alla loro popolazione. Ogni regione deve avere almeno sette senatori tranne la Valle d'Aosta che ne ha uno e il Molise che ne ha due.

La particolarità del senato è che non tutti i senatori sono elettivi: vi è infatti un numero limitato, ma non quantificabile a priori, di **senatori a vita**. Si tratta degli ex presidenti della repubblica, che acquisiscono questa dignità alla fine del loro mandato, e di cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario e in quanto tali nominabili senatori a vita dal presidente della repubblica in numero non superiore a cinque.

Ecco, a titolo di esempio, alcuni tra i più noti senatori a vita del passato: Gianni Agnelli, Giulio Andreotti, Norberto Bobbio, Eduardo de Filippo, Rita Levi Montalcini.

Il periodo di durata del mandato di ciascun parlamentare è di cinque anni, ovvero una legislatura, sempre che le camere non vengano sciolte dal presidente della repubblica in via anticipata, nel qual caso la durata è correlativamente inferiore e i cittadini tornano alle urne per eleggere il nuovo parlamento: rientra infatti tra i poteri del P.d.R. quello di sciogliere anticipatamente una o entrambe le camere e indire nuove elezioni politiche.

Tale potere va naturalmente esercitato con grande equilibrio e cautela: il Presidente della Repubblica vi ricorre solo nel caso in cui venga meno l'accordo tra le forze della maggioranza che sostiene il governo e non sia ipotizzabile una diversa maggioranza politica o una di quelle atipiche formule di governo variamente denominate "governo tecnico", "di larghe intese", "di grande coalizione" o affini, cui l'attualità politica ci ha abituati.

Analogamente le camere vengono anticipatamente sciolte quando i lavori del parlamento o del governo per contrasti interni o altri gravi motivi non possono avere regolare svolgimento.

Il presidente della repubblica non può tuttavia esercitare tale potere nel **cosiddetto semestre bianco, cioè negli ultimi sei mesi del suo mandato**.

La ragione di ciò viene generalmente indicata nel fatto di voler evitare che il capo dello stato sciolga anticipatamente le camere per creare un clima favorevole alla propria rielezione. Tale opinione non ci appare granché fondata.

Non si vede come possa ritenersi che il nuovo parlamento sia più favorevole all'eventuale rielezione rispetto a quello vecchio. La norma in questione non trova giustificazione e andrebbe quindi abrogata. Sarebbe, nel caso, più ragionevole escludere la possibilità di rielezione del P.d.R., cosa oggi consentita, in quanto sette anni di mandato costituiscono già un periodo più che adeguato.

Aggiungiamo solo che tale limitazione è superata solo nel caso che la legislatura finisca in contemporanea con la scadenza del mandato presidenziale.

Viene spontaneo a questo punto chiedersi: è possibile che la durata delle camere venga invece prolungata? i costituenti si sono posti questo problema e hanno stabilito che in caso di guerra è ragionevole prospettare la possibilità che il parlamento continui a operare nell'interesse del paese, anche se la legislatura si è conclusa. Tale proroga può avvenire soltanto per legge.

Il parlamento in seduta comune

Vi sono alcuni compiti di grande rilievo istituzionale che la Costituzione ha voluto **tassativamente** che venissero svolti da entrambe le **Camere riunite in seduta comune nel Palazzo Montecitorio**:

- **eleggere il Presidente della repubblica**
- **ricevere il suo giuramento**
- **ascoltare il suo messaggio di insediamento**
- **metterlo in stato di accusa per i reati presidenziali**
- **eleggere un terzo dei membri del C.S.M**
- **eleggere un terzo dei giudici della Corte costituzionale**
- **compilare, ogni nove anni, una lista di cittadini tra cui estrarre a sorte 16 nominativi che affiancheranno i giudici costituzionali nel caso in cui venisse posto in stato d'accusa il P.d.R.**

Si tratta di ipotesi di intervento ricorrenti in taluni casi in periodi anche brevi (elezione dei membri della Corte costituzionale e del C.S.M.); in altri rigorosamente periodizzati da normativa costituzionale (elezione del P.d.R.); in altri ancora del tutto eventuali se non ipotetici, come la messa in stato di accusa del P.d.R., evento che ad oggi non si è mai verificato né, si ritiene, possa agevolmente prospettarsi: questo significherebbe infatti che la Repubblica si troverebbe in uno stato di tale criticità che processare il Capo dello Stato non sarebbe probabilmente la cosa più utile e urgente.



Il "Transatlantico", il grande salone di Montecitorio che consente l'accesso all'aula parlamentare

Quando le camere sono riunite in seduta comune la presidenza spetta al presidente della camera dei deputati. Questa preminenza trova un corrispettivo nel fatto che il presidente del senato è ordinariamente riconosciuto come "seconda carica dello stato" in quanto sostituisce il presidente della repubblica in ogni caso in cui questi non possa adempiere alle sue funzioni (si trova ad es. all'estero o è malato).

Il funzionamento delle camere

Potresti chiederti: un organo costituzionale di così grande rilevanza, una istituzione così complessa, come sarà organizzata al suo interno e come funzionerà per assolvere a compiti così rilevanti e vitali per il buon funzionamento della democrazia?

Come per ogni formazione sociale e politica, dalla famiglia alle associazioni, alle imprese (e questo lo sai certamente bene!) vengono in considerazione apposite e specifiche regole, raccolte – per quanto riguarda le camere - nei **regolamenti parlamentari**, che, secondo il dettato dell'art. 64 cost. ogni camera adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tali regolamenti contribuiscono a rendere ordinata e celere l'attività del parlamento, consentendo ad ogni suo membro di poter utilmente intervenire e cooperare nelle diverse fasi dei lavori.

Dopo l'espletamento delle elezioni, le camere si insediano ciascuna nella propria sede, vale a dire: Montecitorio per la camera dei deputati, Palazzo Madama per il senato. Nella prima seduta vengono eletti i Presidenti e successivamente tutti gli altri organi.

Organi interni di ciascuna camera sono:

- il presidente
- l'ufficio di presidenza
- i gruppi parlamentari
- la conferenza dei capigruppo
- le commissioni
- le giunte



Stampa ottocentesca del palazzo di Montecitorio

Il presidente: il suo ruolo è quello di dirigere, imparzialmente, i lavori della camera che presiede. E' coadiuvato nel loro lavoro dai vicepresidenti, segretari e questori. Tutte queste figure insieme compongono l'**ufficio di presidenza**. I questori hanno il compito delicato di riportare l'ordine nel caso in cui dovessero verificarsi episodi di violenza o disordini in aula.

I gruppi parlamentari sono formati da deputati e senatori eletti nelle liste del medesimo partito.

La previsione di istituire questi gruppi nasce dall'esigenza di armonizzare le diverse posizioni nell'ambito di uno stesso raggruppamento, evitando che ogni parlamentare agisca in piena autonomia, complicando così il procedere dei compiti da assolvere e i lavori dell'aula. Si genera però l'inconveniente che i singoli parlamentari nell'uniformare le proprie posizioni a quelle del gruppo finiscano col perdere la loro autonomia di giudizio.

Qualora un deputato o senatore non condivida la linea politica del gruppo di appartenenza ha sempre la possibilità di lasciarlo, aggregandosi ad un altro gruppo o al gruppo misto.

Il gruppo misto è formato da esponenti delle correnti politiche minori, che, da sole, non raggiungono il numero minimo di aderenti previsto dal regolamento delle camere, stabilito in 20 membri per la camera dei deputati ed in 10 membri per il senato. E' evidente che nel gruppo misto si trovano fianco a fianco esponenti dei partiti politici più disparati, talvolta di contrapposta ideologia. Il gruppo misto quindi non è quasi mai in condizione di esprimere una posizione comune nei lavori delle camere.

Ciascun gruppo elegge un capogruppo che coordina i lavori dei parlamentari che lo compongono. I capigruppo insieme riuniti danno luogo alla **conferenza dei capigruppo**, che coadiuva i presidenti delle camere nella predisposizione del calendario dei lavori: si tratta di un compito di grande rilevanza perché consente di poter stabilire le priorità nell'azione parlamentare.

L'appartenenza ad un gruppo rileva, secondo la legge attualmente in vigore, anche ai fini della distribuzione del finanziamento pubblico.

Quanto alle **commissioni parlamentari**, espressamente previste in Costituzione, hanno il compito di agevolare e rendere più spedito il lavoro dei parlamentari. Le Commissioni si classificano in **permanenti e speciali**.

Le prime sono caratterizzate da stabilità e continuità: le ritroviamo infatti nel succedersi delle legislature.

Sono composte da un numero di deputati e senatori calcolati in modo da rispecchiare la consistenza numerica dei diversi gruppi parlamentari: si tratta – in buona sostanza - di una sorta di miniparlamento che ha il compito di istruire, cioè esaminare e predisporre, tutto quanto necessario affinché una legge possa essere in tempi compatibilmente brevi discussa e votata in aula.

Oltre a quelle legislative, possono avere funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo.

Ogni commissione permanente ha competenza su una specifica materia ed a essa vengono rimessi, per un primo esame, tutti i provvedimenti riguardanti quella materia.

Attualmente sono in numero di 14 sia alla Camera che al Senato.

Di seguito le commissioni permanenti della camera che seppur con nome parzialmente diverso e numerazione talvolta non coincidente si ripetono anche al Senato :

- I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)
- II Commissione (Giustizia)
- III Commissione (Affari esteri e comunitari)
- IV Commissione (Difesa)
- V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione)
- VI Commissione (Finanze)
- VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione)
- VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)
- IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni)
- X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)
- XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)
- XII Commissione (Affari sociali)
- XIII Commissione (Agricoltura)
- XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea)

Le commissioni speciali sono anch'esse formate da un numero di parlamentari calcolato in modo da rispecchiare la consistenza numerica dei diversi gruppi, ma non godono di continuità nel succedersi delle legislature: vengono infatti costituite per svolgere un compito specifico e circoscritto, e si sciolgono una volta che tale compito è stato portato a termine.

Sono, in altre parole, costituite “ad hoc” quando se ne presenta la necessità e il parlamento ritiene tale strumento utile e opportuno al fine di affrontare e risolvere le suddette evenienze. Un esempio al Senato è la Commissione straordinaria diritti umani.

Le commissioni possono essere monocamerale o bicamerale, a seconda che siano composte dai membri di una sola camera o di entrambe.

I compiti assegnati a quest'ultime possono essere di tipo consultivo: come la commissione per la riforma fiscale; di vigilanza e controllo: come quella che si occupa di garantire l'imparzialità delle trasmissioni del servizio radiotelevisivo nazionale, il cosiddetto “servizio pubblico”; o di inchiesta: come quella sulla mafia.

Le **Commissioni d'inchiesta** in particolare, sia monocamerale che bicamerale, vengono disposte su materie di pubblico interesse e possono svolgere indagini ed esami con gli stessi poteri e gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria.

Concludiamo la nostra analisi trattando brevemente delle **Giunte**, ovvero organismi di carattere principalmente tecnico composti da più parlamentari che assolvono a funzioni legate al corretto funzionamento delle camere e all'autonomia del parlamento rispetto agli altri poteri.

I partiti sono rappresentati in tali organismi secondo lo schema adottato per costituire le commissioni.



Roma, Palazzo Madama, sede del Senato della Repubblica

Esempi di giunte sono: la giunta che si occupa di verificare la regolarità delle consultazioni elettorali e della presenza dei requisiti per l'eleggibilità, detta perciò Giunta delle elezioni; la Giunta per le autorizzazioni a procedere, che provvede a esprimere un parere sull'opportunità di accogliere o respingere le richieste di arresto o di altre limitazioni della libertà personale nei confronti dei parlamentari; la Giunta per il Regolamento, che pronuncia pareri su questioni di interpretazione regolamentare.

Le votazioni

L'art. 64 della Costituzione stabilisce che per le deliberazioni nelle assemblee parlamentari occorre che sia presente alla votazione la maggioranza dei componenti, cioè almeno 316 nella Camera e circa 158 al Senato. Tuttavia, poiché è quasi impossibile che per ogni seduta vi siano tanti parlamentari in aula, vige la presunzione che vi sia sempre il numero legale di cui sopra, salvo che qualcuno ne chieda la verifica.

Perché le deliberazioni siano valide, la Costituzione chiede maggioranze diverse: **semplice, assoluta e qualificata**.

La maggioranza semplice si raggiunge se votano a favore **la metà più uno dei presenti in aula**.

La maggioranza assoluta si raggiunge se votano a favore **la metà più uno** dei componenti l'assemblea.

In ultimo le maggioranze qualificate prevedono un numero maggiore di voti favorevoli: per es. per approvare le leggi di amnistia e indulto, l'art. 79 prevede la maggioranza dei 2/3; analogamente l'art. 83 dispone per poter eleggere il Presidente della Repubblica nei primi tre scrutini. Ti starai chiedendo: perché complicare le cose con tanti modi di votare?

Bene, la varietà delle maggioranze è stata adottata per consentire la governabilità e per promuovere decisioni ampiamente condivise a fronte di deliberazioni di particolare rilevanza. Nel primo caso infatti al partito o alla coalizione al potere basterà la maggioranza semplice per poter svolgere l'ordinaria azione di governo; mentre, per richiamare l'attenzione su provvedimenti importanti, si richiedono maggioranze più elevate.

Nelle camere si vota generalmente per **voto palese**: vale a dire che il voto espresso dal singolo parlamentare è conoscibile a tutti. Un tempo il voto avveniva per alzata di mano, ma oggi si ricorre più spesso al voto elettronico: ciascun parlamentare attiva con una tessera magnetica personale l'apposito pulsante che trova sul banco dell'aula. Si accende una luce verde se il parlamentare vota a favore, rossa se vota contro.



L'aula del Senato della Repubblica

Il voto segreto, un tempo la regola, rappresenta oggi un'eccezione: è ammesso infatti solo in casi particolari, primo tra tutti quando si deve votare sulle persone. Ciò è stato deciso per porre fine al malcostume dei **franchi tiratori**: ovvero parlamentari che approfittando dell'anonimato votavano in maniera diversa da quanto dichiarato e comunque in senso contrario rispetto al proprio gruppo.

Ti piacerebbe assistere ai lavori del Parlamento? la cosa naturalmente è possibile: Il secondo comma dell'art. 64 prevede infatti che le sedute siano pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le sedute sono quindi generalmente pubbliche e la pubblicità dei lavori è garantita dall'insieme degli strumenti cartacei, telematici e radio-televisivi con cui si dà conto all'esterno dell'attività dell'assemblea e delle commissioni.

Essere parlamentari

Ormai hai ben compreso l'organizzazione e il funzionamento in generale delle camere; ma sicuramente sarai curioso di approfondire e conoscere meglio la figura di un parlamentare e sapere se, nella sua posizione, gode di privilegi.

E' un argomento di grande attualità, diciamo pure scottante.

L'abolizione o la riduzione dei privilegi parlamentari è stata infatti al centro del dibattito delle ultime elezioni politiche ed è stato il cavallo di battaglia di forze politiche vecchie e nuove.

Incominciamo col chiederci se tutti i cittadini possono candidarsi al Parlamento o ci sono cause di esclusione; in più se una volta eletti i nostri rappresentanti sono obbligati a mantener fede alle promesse fatte durante la campagna elettorale; infine se possono essere perseguiti dalla magistratura come qualsiasi altro cittadino.

Dunque, qualunque cittadino che possieda i requisiti di età richiesti per legge e che non sia stato privato della possibilità di essere eletto, può candidarsi nelle liste di un partito e concorrere per un seggio.

Non sono invece eleggibili i magistrati, gli alti gradi della polizia e dell'esercito, i presidenti di giunte provinciali, i sindaci di Comuni con popolazione superiore a 20000 abitanti nonché un certo numero di altri soggetti espressamente previsti per legge perché grazie alla loro posizione potrebbero influenzare e fare pressioni sugli elettori.

Si parla in proposito di **cause di ineleggibilità** e permangono fino alla piena titolarità delle suddette funzioni, ma una volta terminato il periodo di espletamento degli incarichi, chi ne era investito può rientrare tra coloro che fanno parte a pieno diritto dell'elettorato passivo.



Palazzo Madama in una antica stampa cinquecentesca

Diversa dalla ineleggibilità è l'**incompatibilità**, in quanto tende ad evitare che una persona possa ricoprire contemporaneamente più ruoli. E' ad esempio incompatibile essere al tempo stesso componente della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Se un cittadino dovesse essere eletto in entrambe le Camere si troverebbe in situazione di incompatibilità. Come uscirne? dovrà necessariamente dimettersi dalla Camera o dal Senato.

Riepilogando: le condizioni di ineleggibilità comportano che non si possa nemmeno partecipare alle elezioni; le condizioni di incompatibilità, invece, consentono di essere eletti ma, successivamente ed entro un termine ristrettissimo, sarà necessario effettuare una scelta e rinunciare ad una delle cariche.

'L'investitura' quale parlamentare si ottiene dopo lo spoglio delle schede elettorali e quando la giunta per le elezioni verifica la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge.

L'articolo 67 della Cost. dispone che ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. Ciò significa che il parlamentare non rappresenta solo coloro che lo hanno eletto ma tutti quanti i cittadini; conseguentemente non è tenuto a rispettare impegni presi con l'elettorato prima delle elezioni ma gli è riconosciuta piena libertà di azione e di coscienza nel modo di raggiungere e tutelare il pubblico interesse.

Il parlamentare non è quindi tenuto a mantenere le promesse politiche fatte durante la campagna elettorale, e non gli è neppure vietato schierarsi con un partito diverso rispetto a quello con il quale è stato eletto.

E' solo tenuto in qualità di rappresentante della Nazione ad assolvere al suo incarico nell'interesse del popolo italiano, e non già in quello specifico dei suoi elettori.

E' ben evidente che se la sua condotta in parlamento non rispecchierà quanto promesso o non sarà tale da essere apprezzata, potrebbe perdere il favore degli elettori nelle successive votazioni.

Continuando nell'approfondimento della figura del parlamentare, prendiamo in esame l'articolo 68 Cost. secondo cui i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Un parlamentare non è quindi sottoposto a responsabilità alcuna per le opinioni espresse o i voti dati in merito ad una deliberazione: questo significa che gode di **immunità**.

Il che è ben comprensibile: sarebbe preoccupante che un rappresentante del popolo non potesse esprimersi in piena libertà neanche in Parlamento; di più, non saremmo in un regime democratico se quel parlamentare potesse esser perseguito per i voti che ha espresso.



Palazzo Madama, cortile d'onore

Di ben più ampia portata è l'immunità di cui si parla nel secondo comma dello stesso articolo 68, nel momento in cui si prevede che il magistrato non possa ordinare l'arresto di un parlamentare - tranne per i casi di flagranza nei reati più gravi - sottoporlo a perquisizione personale o domiciliare, intercettare le telefonate o altra forma di comunicazione, sequestrare la corrispondenza, se non previa autorizzazione della Camera di appartenenza del deputato o senatore.

Potresti chiederti: perché riconoscere ad un parlamentare privilegi in un campo - come quello della giustizia - in cui ancor più pressante è la necessità di garantire ai cittadini condizioni effettive di parità in un momento in cui il nostro bene maggiore, la libertà, potrebbe essere sottoposto a limiti? non dovrebbe risultare preminente l'imperativo democratico secondo cui "la legge è uguale per tutti", come pur è scritto in tutte le aule di tribunale d'Italia?

A nostro giudizio le immunità riconosciute ai parlamentari non sono che un mero retaggio storico di un'epoca in cui non essendo la magistratura indipendente ma sostanzialmente sottoposta al potere sovrano, risultava senz'altro giusto ed

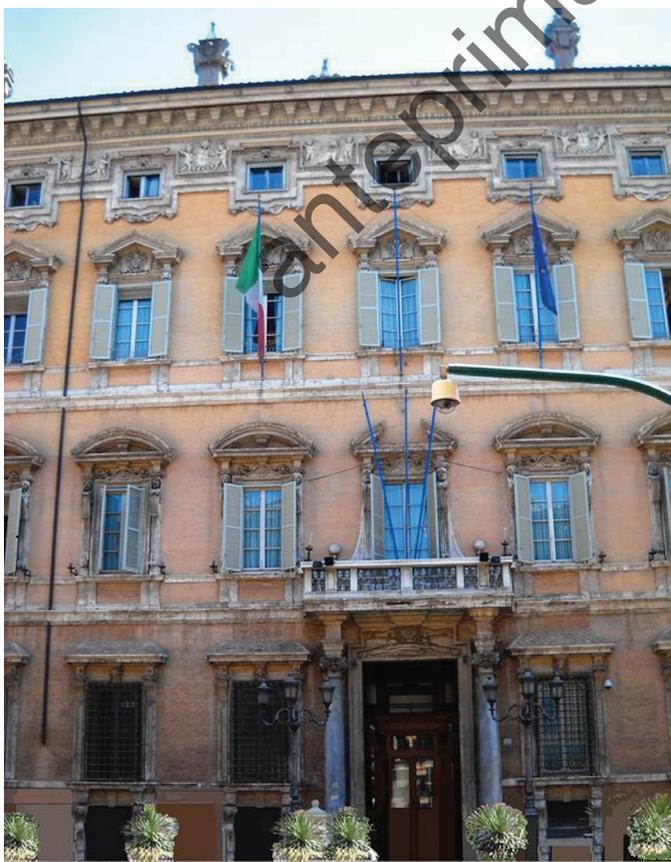
utile tutelare i rappresentanti del popolo da possibili atti ritorsivi o intimidazioni che potessero compromettere la loro piena libertà di giudizio ed espressione.

Oggi una tale ampiezza di tutela, seppur circoscritta in un ambito puramente procedurale, appare del tutto anacronistica e speciosa.

Si ha in effetti l'impressione che essa miri a salvaguardare non tanto la libertà di parola e di azione del parlamentare da intrusioni improprie da parte della magistratura quanto piuttosto a riaffermare una sorta di prerogativa di casta, con esiti talvolta involontariamente comici: possiamo immaginare l'efficacia investigativa di una intercettazione dopo che si è tenuta una discussione parlamentare per autorizzarla...

Una diversa opinione tuttavia afferma che l'esistenza di una magistratura politicizzata rende necessaria una speciale forma di tutela per i rappresentanti del popolo che, quali titolari della sovranità, non possono essere oggetto di condizionamenti da parte di altri poteri dello Stato.

E' pur vero che la normativa costituzionale meno recente, riformata con la legge costituzionale del 1993, precludeva al magistrato anche il solo fatto di svolgere indagini a carico di un parlamentare senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza.



Una ulteriore veduta del palazzo del Senato

IL BICAMERALISMO NEL MONDO

<u>Paese</u>	<u>Parlamento</u>	<u>Camera bassa</u>	<u>Camera alta</u>
Brasile	Congresso Nazionale (Congreso Nacional)	Camera dei deputati (Camara dos Deputados)	Senato federale (Senado Federal)
Canada	Parlamento (Parliament)	Camera dei Comuni (House of Commons)	Senato (Senate)
Francia	Parlamento Parlement	Assemblea nazionale (Assemblée nationale)	Senato (Sénat)
Germania	Parlamento federale (Bundesparlament)	Bundestag (Assemblea federale)	Bundesrat (Consiglio federale)
Giappone	Dieta	Camera dei Rappresentanti	Camera dei Consiglieri
India	Parlamento (Parliament)	Lok Sabha (Camera del popolo)	Rajya Sabha (Consiglio degli stati)
Italia	Parlamento	Camera dei deputati	Senato della Repubblica
Regno Unito	Parlamento (Parliament)	Camera dei Comuni (House of Commons)	Camera dei Lord (House of Lords)
Russia	Assemblea federale	Duma	Consiglio della Federazione
Spagna	Cortes Generales	Congresso dei Deputati (Congreso de los Diputados)	Senato (Senado)
Stati Uniti	Congresso (Congress)	Camera dei Rappresentanti (House of	Senato (Senate)

IL MONOCAMERALISMO NEL MONDO

<u>Paese</u>	<u>Parlamento</u>	<u>Paese</u>	<u>Parlamento</u>
Cina	Congresso Nazionale del Popolo	Cuba	Asamblea Nacional del Poder Popular
Bulgaria	Il Narodno Sabranie in	Danimarca	Il Folketing
Grecia	Il Vouli ton Ellinon	Iraq	Assemblea Nazionale
Portogallo	Assemblea della Repubblica	Norvegia	Storting
Turchia	La Grande Assemblea	Ucraina	Il Verhovna Rada

SAPERNE DI PIÙ

LO SCIoglimento ANTICIPATO DELLE CAMERE

Il Parlamento resta in carica cinque anni e questo periodo viene chiamato legislatura. Attualmente siamo nella XVII legislatura. In alcuni casi però, quando diventa impossibile avere una maggioranza che possa sostenere il Governo, si rende necessario lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Capo dello Stato scioglie il Parlamento senza aspettare la fine della legislatura e indice nuove elezioni (elezioni anticipate) perché il corpo elettorale possa scegliere nuovi rappresentanti. Ti sei mai chiesto quante volte questo è successo in Italia? Dal 1972 al 2013 si sono verificati parecchi casi di scioglimenti anticipati. Si sono infatti avute elezioni anticipate nel 1972, 1976, 1979, 1983, 1987, 1992, 1994, 1996, 2008 e 2012. In più della metà dei casi quindi, un vero record!

BREVE STORIA DEL PARLAMENTO

Antenato del nostro Parlamento fu quello istituito da Re Carlo Alberto nel 1848 con lo Statuto Albertino che prevedeva due Camere: il Senato del Regno e la Camera dei Deputati. Il 14 marzo 1861, dopo l'unificazione del Regno, il Senato ebbe la sua sede nel Palazzo Madama a Torino fino al 1865 e, successivamente, a Firenze fino al 1871 nella Galleria degli Uffizi. Nel 1871 si trasferì nel Palazzo Madama a Roma dove tutt'oggi ha sede. In origine i membri del Senato non erano elettivi, ma erano nominati dal Re fra le élites del paese: ex deputati, ex ministri, vescovi, ambasciatori e i principi reali che ne facevano parte di diritto. La Camera dei Deputati era invece elettiva e aveva la sua sede a Palazzo Carignano a Torino (1861-1865); successivamente fu trasferita a Palazzo Vecchio a Firenze (1865-1871). Nel 1848 potevano votare solo cittadini maschi che avessero versato imposte per almeno 40 lire all'anno o che avessero un alto grado di istruzione. Nel 1912 il Governo Giolitti introdusse il "suffragio universale" estendendo il diritto di voto a tutti gli uomini anche se analfabeti purché avessero compiuto il trentesimo anno di età. Durante il periodo fascista (1922-1943) l'autonomia della Camera venne man mano soppressa e non ci furono più elezioni. Nel 1939 la Camera fu sostituita da una camera dei Fasci e delle Corporazioni formata da consiglieri nominati da Mussolini. Dopo la guerra mondiale, il 2 giugno 1946, il popolo italiano fu chiamato a scegliere attraverso un Referendum istituzionale tra monarchia e repubblica. Per la prima volta veniva introdotto il suffragio universale e il voto fu esteso alle donne. Il popolo scelse la Repubblica ma nello stesso giorno elesse un'assemblea Costituente incaricata di redigere la nuova Costituzione in sostituzione dello Statuto Albertino. Il 1° gennaio del 1948 entrò in vigore la Costituzione e il primo Parlamento fu eletto il 18 aprile a seguito di elezioni politiche.

IL PALAZZO DI MONTECITORIO

La storia del palazzo è alquanto travagliata. Anche il nome è di origine incerta: c'è chi ritiene che in epoca romana sul luogo si svolgessero le assemblee elettorali (da cui "mons citatorius"); per altri il nome deriva dal fatto che vi venivano scaricati i materiali di risulta della bonifica del vicino Campo Marzio ("mons acceptorius"). L'attuale palazzo, che prese il posto di un preesistente gruppo di casupole, fu commissionato da papa Innocenzo X al Bernini come futura dimora della famiglia Ludovisi. Morto il papa nel 1655, i lavori furono interrotti per mancanza di fondi. Furono ripresi oltre trent'anni dopo per volontà di un altro pontefice dallo stesso nome: Innocenzo XII. Questi dapprima avrebbe voluto destinare il palazzo a ospizio per i poveri, quindi decise di installarvi la Curia apostolica (i tribunali pontifici). Intanto Bernini era morto e il nuovo architetto Carlo Fontana modificò profondamente il progetto berniniano, conservando tuttavia la caratteristica facciata convessa e aggiungendovi l'arioso campanile a vela. La Curia innocenziana fu inaugurata nel 1696, dando acqua alla monumentale fontana collocata in fondo al grande cortile semicircolare. Oltre che dei tribunali, il palazzo fu in seguito sede anche del Governatorato di Roma e della direzione di polizia, divenendo così il centro della vita amministrativa e giudiziaria del governo pontificio. La campana maggiore (che ora suona solo in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica) dava il segno dell'inizio delle udienze e la sua precisione nel battere le ore divenne proverbiale a Roma. Tutti i sabati poi il popolo romano accorreva nella piazza per assistere all'estrazione dei numeri del lotto che - come narra Stendhal nelle sue "Passeggiate romane" - venivano gridati dall'alto del balcone. Dopo l'unità d'Italia e l'annessione nel 1870 dello Stato pontificio, il trasferimento della capitale a Roma comportò la scelta di sedi adeguate per i massimi organi del Regno. Per la Camera dei deputati, scartate altre soluzioni - fra le quali il Campidoglio e palazzo Venezia - la scelta cadde su Montecitorio e furono avviati con grande rapidità i lavori per adattare il vecchio palazzo alle nuove esigenze. Il compito di edificare l'aula dell'Assemblea fu affidato a un poco noto ingegnere dei lavori pubblici, Paolo Comotto, che vi provvide in tempi molto rapidi (l'inaugurazione avvenne il 27 novembre 1871), costruendo nel grande cortile una sala semicircolare a gradinate su un'intelaiatura di ferro interamente ricoperta di legno. Per quanto inizialmente lodata, la nuova aula si dimostrò tuttavia presto inadeguata, dotata di una pessima acustica, caldissima d'estate e freddissima d'inverno, tanto che i deputati vennero autorizzati dal Presidente nelle giornate particolarmente rigide anche a tenere in testa il cappello. Fallito un tentativo di costruire in Via Nazionale un nuovo palazzo del Parlamento (destinato a ospitare anche il Senato), nel 1900 i questori della Camera decisero di chiudere l'aula Comotto e di trasferire i lavori dell'assemblea in un'auletta provvisoria che rimarrà in funzione fino al 1918. Il Governo aveva intanto affidato all'architetto Ernesto Basile il compito di ampliare la sede della Camera secondo un progetto che fu realizzato costruendo un nuovo edificio alle spalle dell'antico.

ORGANIZZAZIONE DELLE CAMERE

I compiti istituzionali delle due Camere vengono realizzati attraverso il lavoro di vari organi, sia individuali che collegiali, previsti dalla Costituzione o dal Regolamento adottato da dal terzo scrutinio in poi. Il Presidente di ciascuna Camera è un organo al di sopra delle parti e in questo ciascuna Camera.

Il Presidente

All'inizio di ogni legislatura i membri di ciascuna Camera procedono alla nomina del proprio Presidente, per la cui elezione è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti al primo scrutinio, quella di due terzi dei votanti al secondo e quella della metà più uno dei votanti senso si astiene dal voto in assemblea. Dirige le sedute e dibattiti, in cui concede il diritto di parola ai parlamentari iscritti e provvede a far rispettare i tempi massimi concessi per l'intervento.

L'Ufficio di Presidenza

Insieme con il Presidente vengono eletti anche i membri dell'Ufficio di Presidenza, composto, oltre che dal Presidente, da quattro Vicepresidenti, otto Segretari e tre Questori. L'Ufficio di Presidenza svolge compiti di natura amministrativa e si occupa della gestione finanziaria della Camera. I Vicepresidenti hanno la funzione di sostituire il Presidente nelle sue funzioni quando è assente temporaneamente; i Segretari accertano l'esistenza delle condizioni di regolarità nelle votazioni assembleari e compilano i verbali; i Questori si occupano del cerimoniale e mantengono l'ordine all'interno delle Camere.

I Gruppi Parlamentari

Entro tre dei Gruppi Parlamentari costituiscono collegialmente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari giorni dalla prima seduta, ogni senatore e deputato è tenuto ad indicare alla Presidenza il Gruppo Parlamentare del quale intende far parte e che corrisponde ai partiti presenti in Parlamento. Coloro che non forniscono alcuna indicazione costituiscono il Gruppo misto. Per poter formare un Gruppo Parlamentare occorrono dieci membri per il Senato e venti per la Camera dei Deputati. I Presidenti, la quale approva il programma bimestrale e il calendario mensile dei lavori dell'Assemblea.

Le Commissioni

Le Commissioni permanenti operano in ogni Camera e sono costituite da deputati e senatori (circa quaranta-cinquanta alla Camera e venti-trenta al Senato) scelti dai gruppi parlamentari in modo da rispettare la stessa proporzione che i gruppi hanno all'interno di ogni assemblea. Le Commissioni permanenti svolgono un ruolo importantissimo nella fase di discussione e approvazione delle leggi. Possono inoltre svolgere azioni di controllo sull'operato del Governo attraverso l'audizione di uno o più Ministri. La loro competenza corrisponde fondamentalmente a quella dei Ministri.

Le Commissioni speciali vengono costituite su decisione dell'Assemblea per l'esame di particolare disegni di legge. Sono composte rispettando il criterio di proporzionalità tra i Gruppi.

Le Commissioni d'inchiesta, dotate degli stessi poteri e soggette alle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, sono istituite per indagare su materie o eventi di pubblico interesse, mediante disposizioni legislative o per deliberazione dell'Assemblea.

Le Commissioni bicamerali sono organi previsti dalla Costituzione o istituiti da leggi dello Stato e hanno funzioni di carattere consultivo o di vigilanza, di indirizzo e di controllo e sono composte da senatori e deputati.

Le Giunte

I Presidenti delle Camere provvedono a nominare le Giunte parlamentari, che si occupano sostanzialmente dell'organizzazione interna e del funzionamento delle attività parlamentari. Tra esse possiamo ricordare la Giunta delle Elezioni, che ha il compito di verificare l'esito elettorale e l'assenza di situazioni di incompatibilità o di ineleggibilità dei parlamentari eletti.

LA FUNZIONE DI CONTROLLO DEL PARLAMENTO

Ampliamo la trattazione sulle funzioni dell'organo costituzionale per eccellenza che incorpora la sovranità popolare, affrontando una delle altre competenze oltre quella legislativa. Abbiamo già accennato alla funzione di controllo politico sull'operato del Governo. A tal fine possono essere utilizzate le interrogazioni, le interpellanze e le mozioni. Da alcuni anni il regolamento della Camera prevede la procedura del question time.

Le interrogazioni

Sono domande scritte che i parlamentari rivolgono ai membri del Governo per avere informazioni. Lo scopo delle interrogazioni è quello di sapere dal Governo se è a conoscenza di alcuni fatti e quali provvedimenti abbia preso o intenda prendere in relazione ad essi.

Le interpellanze

Sono richieste di chiarimenti presentate per iscritto e pretendono una risposta sui motivi della condotta del Governo in determinate circostanze. Le interpellanze sono richieste più approfondite rispetto alle interrogazioni e hanno un carattere più marcatamente ispettivo. Il parlamentare, infatti, chiede al Governo le ragioni della sua condotta in relazioni a determinate circostanze e se non è soddisfatto della risposta egli ha diritto di replica e può provocare sulla questione un dibattito parlamentare.

Le mozioni

Sono atti con cui si provoca un dibattito parlamentare che può concludersi con una votazione e con effetti nei confronti del Governo. Si tratta di richieste sottoscritte da almeno un Presidente di gruppo parlamentare, oppure da almeno dieci membri della Camera o da otto membri del Senato. Il loro scopo è quello di provocare un dibattito su un determinato argomento che coinvolga l'operato del governo. Quelle più importanti mettono in discussione il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Si parla in questo caso di mozione di fiducia (o mozione di sfiducia). Quest'ultima, se votata dalla maggioranza dei componenti delle camere, provoca la caduta del Governo.

Question time

Si tratta di uno spazio di tempo, rigidamente regolato, dedicato all'esame di interrogazioni seguite da risposte immediate da parte del Governo e da repliche, altrettanto stringate da parte dei parlamentari. Una sorta di "botta e risposta" istituzionale tra parlamento e governo.

Sul potere parlamentare di disporre Inchieste si rinvia a quanto già illustrato nel corpo del capitolo.

Una riflessione ulteriore anche sulla funzione di concessione dell'amnistia e dell'indulto. L'articolo 79 della Costituzione contempla questi due provvedimenti che il Parlamento se ritiene opportuno può adottare con legge. Sono entrambi atti di clemenza, ma gli effetti sono diversi.

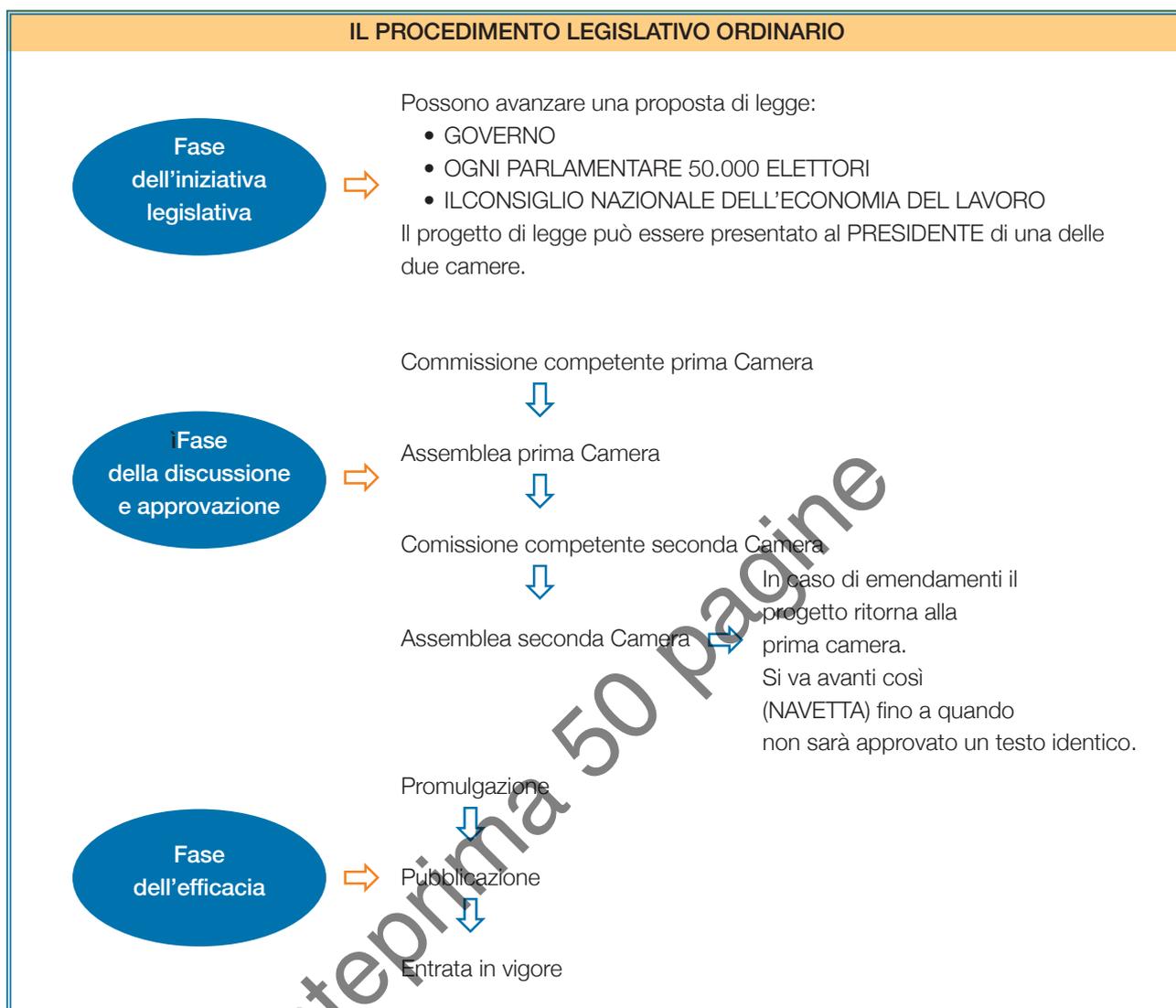
L'amnistia

Estingue il reato se commesso prima della presentazione della legge.

L'indulto

Estingue la pena detentiva o pecuniaria in modo totale o parziale. Questi provvedimenti, retaggio dell'antico potere regio di estinguere e commutare le pene e concessi dal sovrano in occasioni particolarmente felici per la Corona (nascita dell'erede, insediamento al trono, matrimoni ecc.), vengono oggi adottati essenzialmente per ridurre l'affollamento delle carceri. Nel corso degli anni se ne è probabilmente fatto abuso tanto che una legge del 1992, per disciplinarne l'uso eccessivo, ha disposto che occorre una maggioranza dei due terzi in ciascuna Camera per la deliberazione di tali leggi.

U.D. 2.2 – LA FUNZIONE LEGISLATIVA



Nel grafico sono rappresentate in sintesi le varie fasi del procedimento legislativo

Fare le leggi

Le leggi sono gli atti normativi approvati dal Parlamento con una procedura che ora andremo a studiare.

Per prima cosa però devi sapere che nel nostro ordinamento troviamo vari tipi di leggi e di atti normativi in genere, proviamo quindi a fare una classificazione:

- **le leggi ordinarie: sono quelle approvate dal parlamento**
- **le leggi costituzionali: anch'esse di produzione parlamentare ma sottoposte ad una particolare procedura che potrebbe prevedere anche lo svolgimento di un referendum**
- **le leggi regionali: sono quelle emanate dai consigli regionali delle singole regioni e si applicano solo nell'ambito di una specifica regione**
- **decreti legge e decreti legislativi: sono atti aventi valore di legge emanati dal Governo in particolari circostanze e con particolari modalità, come vedremo**
- **i regolamenti ministeriali: sono atti normativi emanati dai singoli ministri.**

Con la legge di riforma costituzionale del 2001, dopo aver assegnato alla potestà legislativa dello Stato carattere di genericità, alle regioni è rimasta una competenza numerata, cioè solo sulle specifiche materie indicate dalla Costituzione nell'articolo 117, dove sono elencate le materie nelle quali **il Parlamento ha una competenza esclusiva e quelle in cui ha competenza concorrente con le Regioni.**

Competenza concorrente vuol dire che Stato e Regioni concorrono a regolare quella stessa materia; in particolare spetta allo Stato dettare i principi fondamentali e alle Regioni provvedere alla più specifica normativa.



C'è da aggiungere che la competenza legislativa delle regioni si è negli ultimi anni notevolmente ampliata rispetto a quella originariamente prevista in Costituzione: oggi le regioni hanno infatti competenza esclusiva su materie di grande rilevanza, come la scuola, la sanità, la polizia locale.

Ma torniamo alle leggi ordinarie. Già sai che principale funzione del Parlamento è l'approvazione di una legge: ma prima di approvarla ci sarà necessariamente qualcuno che farà la relativa proposta.

Per proporre una legge, coloro che sono abilitati, devono presentare un progetto organizzato in articoli alla presidenza della Camera o del Senato. Il progetto verrà stampato e fatto pervenire a ciascun parlamentare affinché ne prenda visione. In seguito, verrà consegnato alla commissione competente per materia: se la proposta di legge riguarda ad es. la scuola, vi provvederà la commissione per l'istruzione.

La Costituzione stabilisce che l'iniziativa di legge spetta:

- **al governo (art. 71 cost.)**
- **a ciascun parlamentare (art. 71 cost.)**
- **a 50.000 elettori (art. 71 cost.)**
- **a ciascun Consiglio regionale (art. 121 cost.)**
- **al C.N.E.L. (art. 99 cost.)**

Ti chiederai: e chi è quest'ultimo menzionato? E' il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, organo di consulenza economica e sociale del governo e del parlamento (ne parleremo in seguito).

Ora, sarà bene chiarire come mai a volte senti parlare di disegno di legge, altre di progetto o proposta di legge.

Nella Costituzione troviamo questi tre termini che la dottrina ha poi classificato: **il "disegno di legge" proviene dal Governo; la "proposta di legge" indica l'iniziativa da parte di un membro del parlamento; con la generica espressione "progetto di legge" si può invece intendere sia un disegno che una proposta di legge.**

Ma tra i soggetti abilitati a presentare un progetto di legge, qual è quello che ha maggiore probabilità che le sue proposte vengano tradotte in leggi dal Parlamento?

Certamente il Governo, poiché, godendo della fiducia da parte del Parlamento, è nella logica del sistema che le Camere si adoperino per fornirgli tutti gli strumenti necessari per il buon funzionamento della macchina politica e amministrativa.

Il governo è quindi il principale motore legislativo del nostro ordinamento, nel senso che la maggior parte delle leggi approvate dal Parlamento sono a lui riconducibili.

Subito dopo poniamo per importanza le proposte avanzate da ogni singolo parlamentare: si tratta sovente di proposte disomogenee e non coordinate con l'attività di governo quando non meramente autoreferenziali (ad es. un deputato che vuole manifestare al proprio elettorato di avere a cuore i problemi del territorio di provenienza). Molte di queste iniziative hanno un valore più che altro "di bandiera" e difficilmente troveranno spazio nelle discussioni e votazioni parlamentari. I consigli regionali e il C.N.E.L. possono avanzare proposte di legge solo in merito a questioni di loro competenza.

La proposta di legge popolare, a sua volta, ha una rilevanza men che minima nell'attività legislativa parlamentare, in quanto riveste una funzione più che altro simbolica, quale espressione di democrazia diretta, e di mera sensibilizzazione dell'opinione pubblica e degli organi costituzionali preposti su determinati problemi.

Analogamente potremmo argomentare per un'altra espressione di democrazia diretta, ovvero la **petizione** di cui all'art. 50 della costituzione secondo cui: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità".

Si tratta di un intervento la cui efficacia è ancor più problematica rispetto alla proposta di legge di iniziativa popolare. La richiesta avanzata, rivolta alle Camere, ricevuta dal Presidente dell'Assemblea a cui è giunta, viene infatti assegnata alla Commissione competente per materia... per non aver poi alcun seguito. Non risulta, infatti, che alcuna di esse sia mai stata oggetto di un intervento legislativo da parte delle camere. Anche in questo caso la presentazione da parte di singoli o gruppi ha un valore di semplice testimonianza.

L'iter legislativo

L'articolo 70 cost. afferma che "**la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalla due Camere**". Questo richiama quanto già riferito sul "bicameralismo perfetto": le due camere, avendo identiche funzioni e importanza, collaborano nello stesso identico modo alla funzione legislativa; **questo vuol anche dire che una proposta di legge deve essere approvata nel medesimo testo da entrambe le Camere per poter essere promulgata ed entrare quindi in vigore.**

Coerentemente la Costituzione non prevede alcuna priorità per l'invio della proposta di legge, per cui può essere presentata indifferentemente all'una o all'altra camera. Domanda necessaria a questo punto del percorso: come si procede all'esame e all'approvazione?

Nelle prima fase, il presidente della camera a cui giunge la proposta, invia la stessa alla commissione competente per materia (art. 72 cost. 1° comma). La Commissione esamina il testo della proposta per verificare le concrete possibilità che diventi legge statale: in questa fase si dice che la **Commissione opera in sede referente**.

In Commissione i rappresentanti dei vari gruppi confrontano le loro posizioni e avanzano degli **emendamenti**, cioè proposte di modifica al testo originario. Quando il confronto tra i vari esponenti dei partiti si è concluso, si passa alla stesura di una **relazione di maggioranza e una di minoranza**, in cui la maggioranza della Commissione esprime il proprio parere sull'approvazione o meno del progetto di legge. In quella di minoranza, le opposizioni esprimono il loro punto di vista. Viene, a questo punto, nominato un relatore che dovrà esporre all'intera assemblea i risultati dell'esame appena terminato dalla Commissione.



Un dipinto di Siv Schonberg dedicato all'Unità d'Italia (part.).

Dopo ciò, la **seconda fase** si svolge in aula dove il progetto viene illustrato dai relatori di maggioranza e di minoranza; si procede quindi all'esame e all'approvazione di ogni singolo articolo. In questa fase ogni parlamentare può presentare ulteriori emendamenti.

Approvati i singoli articoli e gli emendamenti se presentati, si passa alla **votazione finale** per accertare se sul testo vi è la maggioranza dei votanti. Se la votazione ha esito positivo, il progetto di legge sarà inviato all'altra camera, affinché dopo la discussione lo voti prima in Commissione e poi in aula.

Quello fin qui esposto è il **procedimento ordinario**, ma la Costituzione prevede anche un **procedimento abbreviato** (art. 72 cost. 2° comma). Tale procedura è utilizzata per i disegni di legge che richiedono tempi più brevi di approvazione, perché ne è stata dichiarata l'urgenza. Si segue l'iter prima illustrato, ma con riduzione dei tempi; l'Assemblea si pronuncia con alzata di mano. In genere, si richiede questo procedimento per convertire in legge un decreto legge.

Il terzo comma dell'articolo 72 cost. contempla altresì l'ipotesi che per abbreviare i tempi di discussione e approvazione da parte di ciascuna Assemblea, si possa optare per un **procedimento detto decentrato, cioè che la stessa Commissione proceda all'esame e alla votazione del progetto di legge; in questo caso si parla di Commissione in sede deliberante**. Si tratta, con ogni evidenza, di una modalità estremamente utile ed efficace ai fini della riduzione dei tempi di produzione legislativa. Discutere e votare un testo legislativo in una commissione ristretta piuttosto che in Aula è sicuramente più pratico e agevole. Occorre però tener conto che proprio la composizione ridotta della commissione, per quanto la Costituzione preveda che venga rispecchiata la proporzione dei gruppi parlamentari, limita notevolmente il dibattito e soprattutto penalizza le forze politiche minori. **Si prevede così la possibilità che il testo venga portato in Assemblea per la discussione e votazione o solo per votare se lo richiede un decimo dei componenti della camera o un quinto dei componenti la Commissione, oppure il Governo.**

I regolamenti parlamentari prevedono, altresì, che tutti i membri delle Camere abbiano a disposizione un resoconto dei lavori della commissione, nonché l'installazione di un impianto audiovisivo che permetta al pubblico e alla stampa di seguire in diretta lo svolgimento dei lavori. Ciò in applicazione di un preciso disposto costituzionale.

Ma chi è che ha il potere di disporre che la Commissione operi in sede deliberante? Proprio i presidenti dell'Assemblea, con la previsione che i componenti delle medesime assemblee possano opporsi.

E veniamo infine al quarto comma dell' art. 72 che **impone per talune leggi di particolare rilievo politico-istituzionale il procedimento ordinario** e precisamente: per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Comunque sia allorché il progetto di legge è stato approvato da una delle camere, deve essere trasmesso all'altra perché lo discuta e lo voti. La seconda Camera ha tre possibilità: approvare il testo così come pervenuto, in questo caso il progetto diventa legge; respingere il testo, in questo caso il procedimento si esaurisce; oppure introdurre uno o più emendamenti. In questa ultima ipotesi il testo legislativo deve ritornare alla prima Camera per l'approvazione delle modifiche apportate.

La prima Camera può in questo caso approvare definitivamente la legge, confermando il testo pervenuto; può altresì respingerla, esaurendo il procedimento; potrebbe infine introdurre ulteriori emendamenti. Il progetto dovrà in tale ipotesi tornare ancora alla camera precedente per l'approvazione.

Questa sorta di ping pong istituzionale andrà avanti fino a quando **il progetto di legge non sarà approvato da entrambe le Camere nell'identica formulazione oppure venga bocciato definitivamente.**

Non vi è chi non veda come questo farraginoso meccanismo legislativo amplifichi artificiosamente i tempi di approvazione delle leggi. Si auspica quindi da più parti che sia abolito o quantomeno modificato, al fine di evitare i riferiti inconvenienti. Quanto sopra detto richiama alla mente un espediente usato talvolta nelle aule parlamentari per ritardare o boicottare l'approvazione di una legge: l' ostruzionismo, in inglese filibustering, cioè comportamento da pirati.

Pur tuttavia, in un sistema democratico, se l'**ostruzionismo** è usato con moderazione, potrebbe risultare uno strumento utile ai gruppi parlamentari all'opposizione per far sentire la propria voce.

Le ultime fasi del procedimento legislativo sono la promulgazione e la pubblicazione.

La promulgazione è l'atto formale con cui il Presidente della Repubblica dichiara che la legge è stata regolarmente approvata da tutte e due le Camere e ordina a chiunque di rispettarla e di farla rispettare.

Una volta promulgata, accompagnata dal sigillo dello Stato, la legge viene inserita nella Raccolta degli atti normativi della Repubblica italiana e una copia viene inviata alla redazione della **Gazzetta Ufficiale** perché sia pubblicata.

La **pubblicazione** è quindi l'atto finale del procedimento legislativo. Serve a far sì che la legge sia conosciuta per poter essere applicata. Prima che la legge entri in vigore, e sia quindi obbligatoria per tutti, **devono trascorrere ordinariamente quindici giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.** Si parla in proposito di **vacatio legis** (vacanza della legge), ovvero un periodo di tempo consentito al cittadino per poter prender visione e conoscenza della nuova legge.

Precisiamo solo che la durata della vacatio può variare in ragione dell'urgenza o della complessità della legge.

Per i decreti legge ad esempio non vi è alcuna vacatio tant'è che entrano in vigore il giorno stesso della loro pubblicazione; per leggi molto ampie e articolate, come ad esempio può esser la riforma di un codice, la vacatio può durare anche diversi mesi.

Il referendum abrogativo

La nostra Costituzione all'art. 75 prevede una particolare forma di democrazia diretta che, insieme alla proposta di legge popolare e al diritto di petizione, consente la partecipazione senza mediazioni del popolo alla funzione legislativa.

Il referendum di per sé non era una novità nella storia di d'Italia: basti pensare al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e, prima ancora, ai plebisciti per ratificare le progressive annessioni di territori italiani al Regno di Sardegna e poi al Regno d'Italia. La Costituzione però ha previsto una forma del tutto nuova di referendum ovvero il **referendum abrogativo** per abrogare ovvero cancellare, eliminare dal nostro ordinamento una legge o parte di essa. Ma veniamo all'art. 75 che precisamente recita:

È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

Per indire un referendum sono dunque necessarie 500.000 firme e la proposta deve venire dal popolo o da cinque consigli regionali. Per talune leggi espressamente indicate il referendum non è ammissibile per motivi politici e di opportunità. Il giudizio di ammissibilità o meno della proposta referendaria spetta alla Corte Costituzionale mentre la Corte di Cassazione effettuerà il controllo sulla regolarità formale delle firme.

E' richiesto un quorum di partecipazione al voto ovvero la maggioranza degli aventi diritto e se ciò non si verifica il referendum non è valido. L'esito, qualora il quorum sia stato raggiunto, sarà naturalmente quello espresso dalla maggioranza dei voti validamente espressi.

All'elettore al momento del voto viene consegnata una scheda (o anche più se si vota su più referendum) in cui dovrà segnare un SI o un NO, a secondo che sia favorevole o contrario all'abrogazione del testo normativo riportato nella medesima scheda. **In Italia si sono svolti ad oggi 66 referendum abrogativi.**

anteprima 50 pagine

Verifica sommativa del Modulo 1

- Il Parlamento

Quesiti a risposta breve

Luca R. è stato eletto senatore: alcuni mesi dopo la sua elezione, scontenti del suo operato, un gruppo di 50.000 cittadini firmano chiedendo la revoca del mandato a Luca R. Quale risposta potranno ottenere dal Presidente del Senato? E' possibile la sua rimozione?

All'interno della Camera dei deputati, durante una votazione, sono presenti 290 membri. Alla fine della discussione si procede al voto: risultano 200 voti favorevoli, 80 contrari e 10 astenuti. Può ritenersi valida la votazione? Perché?

Alessia, diciannovenne, deve partecipare per la prima volta alle elezioni politiche. Una sua amica la informa del fatto che, se vorrà esercitare il suo diritto di voto, dovrà prima iscriversi a un partito politico. E' fondata questa informazione?

Un cittadino italiano di 24 anni vuole candidarsi al Senato della Repubblica. Può presentarsi alle elezioni del Senato come candidato di un partito?

Ti piacerebbe fare il deputato? Sì? Quali requisiti sono richiesti per svolgere questa importante funzione istituzionale?

Nella scorsa legislatura sono state sciolte anticipatamente le camere. Sapresti dire perché?

anteprima 50 pagine

INDICA SE LE SEGUENTI AFFERMAZIONI SONO VERE O FALSE

- | | | |
|---|---|---|
| • Il Parlamento ha solo la funzione legislativa | V | F |
| • Il corpo elettorale è composto dai cittadini che hanno votato alle ultime dieci elezioni | V | F |
| • Le commissioni parlamentari sono composte dai parlamentari appartenenti alla maggioranza di governo | V | F |
| • Il voto dei parlamentari è sempre palese | V | F |
| • I cittadini possono proporre leggi con la raccolta di 50.000 firme | V | F |
| • In Italia il bicameralismo è imperfetto | V | F |
| • Il Presidente della Repubblica viene eletto dal popolo | V | F |
| • Montecitorio è la sede del senato della Repubblica | V | F |
| • Attualmente ci troviamo nella 16 ^a legislatura | V | F |
| • Legislatura e legislazione sono sinonimi | V | F |
| • Nella 1 ^a seduta ogni Camera elegge il proprio presidente | V | F |
| • Quando in Parlamento si discute una legge deve essere presente almeno un rappresentante del Governo | V | F |
| • Il presidente della Repubblica può rifiutarsi di promulgare la legge | V | F |
| • Tutti i cittadini che hanno compiuto 50 anni possono essere eletti senatori | V | F |
| • Le Commissioni parlamentari svolgono un lavoro preparatorio prima che la legge vada in assemblea | V | F |
| • l'approvazione della legge costituzionale richiede una procedura aggravata | V | F |
| • il voto in cambio di favori è regolamentato dalla legge | V | F |
| • Si ha crisi di governo parlamentare quando il parlamento vota la sfiducia | V | F |
| • le Camere possono essere sciolte anticipatamente quando c'è crisi di governo | V | F |

anteprima 50 pagine