

4. L'ordinamento dello Stato

La seconda parte della Costituzione

Dopo aver trattato dei diritti e dei doveri delle cittadine e dei cittadini, la seconda parte della Costituzione è dedicata alla descrizione dell'**ordinamento dello Stato**, ovvero della sua struttura e organizzazione. I poteri dello Stato, **legislativo, esecutivo, giudiziario**, sono attribuiti rispettivamente a **Parlamento, Governo e Magistratura**. Oltre a questi tre organi, ci sono il **Presidente della Repubblica**, che oltre a svolgere importanti funzioni ricopre il ruolo essenziale di garante del dettato costituzionale, e gli **enti locali**, ovvero Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. Gli ultimi articoli della seconda parte, infine, riguardano le **Garanzie costituzionali**, ovvero i meccanismi posti a tutela della Costituzione stessa.

Questa parte della Costituzione è composta da 85 articoli (dall'articolo 55 all'articolo 139) ed è divisa in sei sezioni chiamate Titoli. Ognuna di queste sezioni ha come oggetto la descrizione del funzionamento di un determinato organo dello Stato. In particolare:

- il **Parlamento** (Titolo I, dall'articolo 55 all'articolo 82);
- il **Presidente della Repubblica** (Titolo II, dall'articolo 83 all'articolo 91);
- il **Governo** (Titolo III, dall'articolo 92 all'articolo 100);
- la **Magistratura** (Titolo IV, dall'articolo 101 all'articolo 113);
- gli **enti locali** (Titolo V, dall'articolo 114 all'articolo 133);
- le **Garanzie costituzionali** (Titolo VI, dall'articolo 134 all'articolo 139).

Il Parlamento

Il **Titolo I** della seconda parte della Costituzione è dedicato alla descrizione del funzionamento e dell'organizzazione del **Parlamento**. Dal momento che a quest'ultimo è attribuito il potere legislativo, gli ultimi articoli del Titolo I trattano dell'**iter legislativo**, ovvero di come nascono le leggi in Italia.

Il Parlamento: il cuore della democrazia ▪ Il Parlamento è l'organo fondamentale di ogni **sistema politico democratico**. È l'assemblea che esercita il potere di approvare le leggi. I componenti del Parlamento sono i **rappresentanti scelti dal popolo** in occasione delle elezioni politiche. Attraverso il Parlamento il popolo esercita il suo governo. Nessun organo dello Stato è espressione fedele e vicina alla volontà popolare quanto il Parlamento. Oltre al **potere legislativo**, i parlamenti democratici hanno anche il **controllo politico sul Governo che esercita il potere esecutivo**.

In altre parole il Parlamento può favorire o bloccare l'azione del Governo approvando o bocciando le leggi, ma anche legittimando o sfiduciando il Governo stesso e i suoi rappresentanti. Nessun Governo democratico può esercitare la funzione esecutiva senza l'appoggio di una maggioranza parlamentare. Con un voto a maggioranza, il Parlamento può sfiduciare il Governo in carica, o porre in stato di accusa i suoi rappresentanti; in tal caso, nei sistemi democratici, chi è al Governo ed esercita il potere esecutivo è costretto a dimettersi.

Com'è fatto il Parlamento ▪ In molti Paesi democratici il Parlamento è composto da due rami, o **Camere**, cioè da **due assemblee distinte**. Anche il Parlamento italiano è composto da due Camere: la **Camera dei Deputati** e il **Senato**. Queste due Camere hanno gli stessi poteri e prerogative. I deputati sono 400 e i senatori 200, più 6 senatori a vita, che non sono eletti dal popolo ma nominati dal Presidente della Repubblica. Ogni Camera ha un presidente: il **Presidente del Senato** e il **Presidente della Camera dei Deputati**, che sono rispettivamente la seconda e la terza carica più importante dello Stato dopo quella del Presidente della Repubblica. L'approvazione delle leggi e la fiducia al Governo richiedono il voto della maggioranza in ciascun ramo del Parlamento, cioè della metà dei voti più uno.

Come è eletto il Parlamento ▪ Il Parlamento è eletto per mezzo delle **elezioni politiche**. Il periodo nel quale un Parlamento rimane in carica si chiama **legislatura**. Una legislatura dura normalmente **cinque anni**. Tuttavia può durare meno, qualora il Presidente della Repubblica decida di sciogliere le Camere prima della loro naturale scadenza. Tutti i cittadini italiani, donne e uomini, possono candidarsi alla Camera, purché abbiano compiuto 25 anni; oppure possono candidarsi al Senato, purché abbiano compiuto 40 anni.

In Italia vige il **suffragio universale**, quindi tutti i cittadini possono votare i loro rappresentanti in Parlamento. L'unico vincolo è rappresentato dall'età anagrafica: per eleggere i deputati alla Camera è necessario aver compiuto la maggiore età (18 anni); per votare il Senato la maggiore età non basta: occorre aver compiuto 25 anni.

Le leggi ▪ Gli ultimi articoli del Titolo I riguardano la **formazione delle leggi**, il cosiddetto **iter legislativo**. Tale procedimento è articolato in quattro fasi:

- **iniziativa legislativa**: il Governo, ogni deputato o senatore e il popolo, ovvero un gruppo formato da almeno 50.000 elettori, possono presentare alle Camere un progetto di legge corredato da articoli;

- **esame e approvazione:** il progetto di legge presentato viene esaminato da una Commissione, che ne fa una valutazione preliminare, e dalle Camere che votano per approvarlo o respingerlo. Ogni legge, per divenire valida, deve essere approvata a maggioranza da entrambe le Camere e pertanto il sistema italiano è chiamato "bicameralismo perfetto", ovvero un sistema che si regge sull'esistenza di due Camere indipendenti l'una dall'altra con pari diritti e doveri.
- **promulgazione:** se il testo della legge viene approvato da entrambe le Camere, viene esaminato dal Presidente della Repubblica, che può rimandarlo alle Camere, se ritiene che siano necessarie apportare modifiche, oppure può promulgarlo, ovvero firmarlo e attestare che l'iter legislativo è concluso, disponendone così la pubblicazione;
- **pubblicazione:** la legge approvata dal Presidente della Repubblica viene così pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale ed entra in vigore quindici giorni dopo.

Il Presidente della Repubblica

La **Presidenza della Repubblica** è la **più alta carica dello Stato**; è il capo dello Stato e rappresenta ufficialmente l'Italia con i diplomatici stranieri; garantisce e difende l'unità e l'indipendenza nazionali. Il Presidente della Repubblica è **eletto dal Parlamento** in seduta comune e il suo mandato dura **sette anni**. Il **Titolo II** tratta dei compiti e dei poteri del Presidente della Repubblica.

Le funzioni del Presidente della Repubblica ▪

Il Presidente ha numerosi e importanti poteri.

Fra i principali vi sono:

- **poteri esecutivi:** nominare il Presidente del Consiglio, dopo aver consultato le forze politiche disposte a sostenerlo in Parlamento; comandare le forze armate e presiedere il Consiglio di difesa; sciogliere le Camere e indire nuove elezioni;
- **poteri legislativi:** promulgare le leggi approvate dal Parlamento; o rispedirle una volta in Parlamento per eventuali revisioni; emanare decreti legge del Governo, cioè leggi provvisorie che non hanno ancora l'approvazione del Parlamento ma devono urgentemente essere applicate; indire i referendum;
- **poteri giudiziari:** presiede il Consiglio Superiore della Magistratura; nomina alcuni componenti della Corte Costituzionale; può concedere la grazia o commutare una pena.

Il Presidente della Repubblica deve esercitare i suoi poteri rimanendo il

più possibile *super partes* ("sopra le parti"), cioè evitando in ogni modo di appoggiare o contrastare una o più fazioni politiche.

Il Governo

Gli articoli del **Titolo III** della seconda parte della Costituzione riguardano il **Governo**, a cui è attribuito il potere esecutivo. Il Governo è formato dai **ministri** e dal **Presidente del Consiglio dei ministri**, che prima di assumere le proprie funzioni giurano di essere fedeli alla Repubblica e di rispettarne la Costituzione. Un Governo nasce in seguito alle **elezioni politiche** e dopo che ha ottenuto la **fiducia da entrambe le Camere**.

La maggioranza - In seguito alle elezioni politiche, la **maggioranza** è l'insieme dei deputati e dei senatori appartenenti a uno o più partiti (o movimenti o liste) che contribuiscono a **formare il Governo** che si impegna a seguire un **programma politico**. Non fanno direttamente parte del Governo, ma lo sostengono. Quasi sempre i ministri di un Governo sono scelti fra i deputati della maggioranza, ma possono anche non far parte di nessun partito. Il Governo rappresenta la maggioranza e deve costantemente garantirsi l'appoggio. La maggioranza, anche se è molto forte, non può fare ciò che vuole; deve innanzitutto **rispettare la Costituzione e l'indipendenza delle molte istituzioni che formano lo Stato**. In altre parole, nelle democrazie compiute, neppure la maggioranza parlamentare esercita un potere assoluto.

L'opposizione - Le forze politiche che non sostengono un Governo (e che di solito hanno meno della metà dei voti alla Camera e al Senato) formano l'**opposizione**. L'opposizione ha uno svantaggio sulla maggioranza: non governa. Ma gode anche di qualche vantaggio: può **presentarsi come l'alternativa a chi governa**, e gli elettori di solito non la considerano responsabile degli errori del Governo. In un Paese democratico tutti coloro che non sono soddisfatti dell'operato del governo possono decidere di sostenere l'opposizione e votarla alle elezioni successive per cercare di cambiare le cose. Questa possibilità dovrebbe convincere le persone a rinunciare a forme di protesta o ribellione illegali o violente, che invece sono l'unica strada percorribile per chi vive in regimi dittatoriali. L'opposizione riveste un altro ruolo importantissimo: deve **controllare e sorvegliare l'operato della maggioranza** e denunciare ogni irregolarità o scarsa trasparenza nella gestione del potere da parte del governo e della maggioranza.

La Magistratura

Il **Titolo IV** della seconda parte riguarda la **Magistratura**, che è l'organo dello Stato cui spetta il compito di **amministrare la giustizia**. Ciò significa rilevare il verificarsi di crimini più o meno gravi, condurre le indagini nei casi di sospetta violazione della legge e infine applicare le pene previste dalla legge.

Amministrare la giustizia - La **giustizia** è amministrata nel nome del popolo e i giudici sono soggetti soltanto alla legge (Art. 101). Questo articolo vale ovviamente per qualunque genere di processo e in ogni tribunale. La prima frase significa che chi applica le leggi e giudica il comportamento di altri individui lo fa in nome e **per conto di tutto il popolo italiano** e non in nome proprio. Quindi è il popolo che, **attraverso un magistrato**, ottiene l'**applicazione della legalità** nel suo stesso interesse. In base a questo articolo costituzionale, tutte le sentenze emesse dai magistrati iniziano con questa frase: "Nel nome del popolo italiano...". La seconda frase chiarisce che nessun potere, persona o principio diversi dalla legge, devono influenzare un giudice; al tempo stesso ribadisce il principio di legalità riaffermando che **anche i giudici sono soggetti alla legge**.

Amministrare la giustizia è un'attività composta da due parti:

- l'**avvio dell'azione penale**, ovvero la valutazione delle richieste di giustizia da parte di un **querelante**, una persona oppure lo Stato, che lamenta di aver subito un torto o lamenta la violazione della legge (**reato**).
- la **conclusione**, in cui viene inflitta una **sanzione** o **pena** a chi ha commesso il torto o ha violato la legge. La sanzione serve a riportare in pari la bilancia della giustizia a favore di chi aveva subito il torto o la violazione della legge.

Il sistema giudiziario italiano può essere messo in moto solo da due soggetti: dai **cittadini** oppure dallo **Stato**. Il cittadino italiano o straniero che ritiene di essere stato danneggiato in qualche modo, maltrattato, truffato, derubato o diffamato può sporgere denuncia contro il presunto colpevole, o contro ignoti se non lo conosce, e chiamarlo in causa per ottenere giustizia. Allo stesso modo la persona che ritiene di essere stata danneggiata o trattata ingiustamente da un organo dello Stato, come un'amministrazione pubblica, un comune, un ospedale, un'università, ecc., può chiamarlo in causa per ottenere giustizia.

Anche lo Stato può chiedere giustizia. Lo Stato deve chiedere giustizia contro chiunque commetta un reato, cioè una violazione grave che per

sua natura reca danno o a una singola persona o a un gruppo specifico di persone o all'intera collettività, come nel caso di furto od omicidio. L'azione intrapresa dallo Stato per punire un reato si chiama **azione penale**.

Tre tipi di giurisdizione ▪ Quindi, come abbiamo appena visto, per quanto riguarda la richiesta di giustizia, si possono verificare tre tipologie di richiesta:

- persone che chiamano in causa altre persone;
- persone che chiamano in causa un organo dello Stato;
- lo Stato che avvia un'azione penale per punire un reato.

A cui corrispondono i tre generi di giustizia in cui è suddiviso l'ordinamento italiano:

- la **giustizia civile**, che si occupa di risolvere i rapporti fra privati cittadini;
- la **giustizia amministrativa**, che risolve le cause avviate dai privati cittadini nei confronti degli organi dello Stato;
- la **giustizia penale**, che si occupa di punire i reati e proteggere la collettività dai crimini gravi.

Per i casi di lieve entità e di basso valore economico, la giustizia civile è amministrata dai **giudici di pace**, come una lite condominiale o un'altra lite di natura economica per importi contenuti (poche migliaia di euro al massimo).

Per le cause che vedono contrapposti privati cittadini e amministrazioni pubbliche esistono, in ogni capoluogo di Regione, i **Tribunali Amministrativi Regionali (TAR)**.

Le sanzioni e le pene ▪ Esistono due principali tipi di sanzioni (una sanzione è una punizione o castigo) per chi viola la legge:

- le sanzioni amministrative;
- le sanzioni penali.

Le **sanzioni amministrative** sono riservate alle violazioni di legge lievi, cioè che la legge stessa considera lievi, e consistono soprattutto in ammende pecuniarie, cioè multe. Il caso più noto sono le contravvenzioni per violazione del codice della strada da parte degli automobilisti. Ma in realtà la legge italiana prevede multe e ammende per moltissime tipologie di atti illeciti soprattutto in ambito economico (edilizia, tributi, commercio, ristorazione, ecc.). La sanzione amministrativa è applicata dai dirigenti degli enti preposti ai controlli: di solito i vigili urbani. Le **sanzioni penali** sono le sanzioni riservate alle gravi violazioni di legge chiamate reati e

possono essere comminate solo da un tribunale. Chi è giudicato colpevole può essere condannato a una pena detentiva, cioè a finire in carcere, o agli arresti domiciliari (costretto cioè a rimanere in casa propria) oppure al pagamento di un'ammenda. Inoltre chi commette un reato è quasi sempre obbligato a risarcire i danni che ha provocato. La pena più pesante prevista dall'ordinamento giuridico italiano è l'ergastolo, cioè il carcere a vita. La condanna per un reato è registrata in un certificato personale noto come fedina penale.

Il processo penale ▪ La richiesta di giustizia da parte dello Stato nei confronti di chi ha commesso gravi violazioni di legge e crimini serve a difendere la società dai soprusi, dalla violenza, dalla "legge del più forte", e da ogni altro comportamento dannoso per i diritti di ciascuno di noi. Con il **processo penale** lo Stato amministra la giustizia e punisce i reati.

Giudice e Pubblico Ministero ▪ Indagare un reato e applicare la pena prevista sono due attività diverse. E infatti in Italia i magistrati svolgono due

principali funzioni: la **funzione requirente**, cioè la funzione di indagine, di raccolta prove e di promozione del processo; e la **funzione giudicante** cioè la conduzione dei processi e l'eventuale applicazione della pena. La funzione requirente è svolta dal **Pubblico Ministero** o da un magistrato che lo sostituisce, spesso citati come "PM" e "sostituto del PM". Il PM rappresenta lo Stato, conduce le indagini e intraprende l'azione penale contro l'imputato; in altre parole rappresenta "l'accusa". Il Pubblico Ministero non può decidere se avviare o meno un'azione penale; in altre parole non può scegliere di "graziare" chi compie un crimine. Se vi sono prove sufficienti di un reato e di uno o più responsabili, il PM deve obbligatoriamente intraprendere l'azione legale, cioè avviare il processo (Art. 112).

La funzione giudicante è svolta da una **corte giudicante** composta da un **giudice**, che la presiede, supportato da altri **magistrati**. I giudici garantiscono il corretto svolgimento del processo, e agiscono in modo imparziale, come arbitri. Ascoltano le ragioni del Pubblico Ministero e le ragioni in difesa dell'imputato, e al termine del dibattimento il presidente della corte giudicante pronuncia una **sentenza motivata**.

L'imputato ▪ L'imputato è un **soggetto accusato di un reato**. In Italia, come nella maggior parte dei Paesi, vale la **presunzione di innocenza**. Questo significa che chi è accusato di un reato è da considerarsi innocente fino a che un tribunale non emetta una sentenza definitiva di colpevolezza. Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri

diritti e interessi legittimi. La **difesa è un diritto inviolabile** in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione. Tutti gli imputati quindi hanno il diritto di avere un difensore competente in un processo penale, cioè un avvocato che sostenga le loro ragioni. Gli imputati devono pagare questo difensore, se possono permetterselo; se non possono permetterselo, come abbiamo già visto, hanno diritto comunque a un difensore d'ufficio e al patrocinio gratuito dello Stato.

Gli enti territoriali

Il **Titolo V** riguarda i numerosi **enti territoriali** in cui è articolata l'Italia e le loro funzioni. In particolare esistono quattro principali enti territoriali: **Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni**. In Italia ci sono 20 Regioni, di cui 5 godono di particolare autonomia (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia e Trentino Alto-Adige); le Città metropolitane sono 14, le Province sono 107, i Comuni sono quasi ottomila.

Perché esistono gli enti territoriali? In primo luogo per **governare e risolvere i problemi locali**. Lo Stato centrale infatti può risolvere in modo efficace problemi generali e dettare le principali linee di governo. Ma esistono numerosi problemi locali, diversi da una Regione all'altra e quasi da una città all'altra, che possono essere risolti meglio a livello locale che a livello nazionale.

Le Regioni - L'Italia è uno **Stato unitario**, ciò significa che lo Stato centrale detiene la maggior parte dei poteri legislativi ed esecutivi. Tuttavia la Costituzione garantisce anche alle Regioni il potere legislativo e il potere esecutivo sulle materie di competenza regionale.

Ogni Regione italiana ha tre principali istituzioni:

- Il **Consiglio regionale** è una sorta di "piccolo Parlamento", nel quale siedono i rappresentanti eletti durante le elezioni regionali (i **consiglieri regionali**). Il Consiglio ha potere legislativo, proprio come il Parlamento, sulle materie di competenza regionale;
- La **Giunta regionale** è l'equivalente regionale del Governo ed esercita un potere esecutivo. È formata da **assessori** nominati sulla base del consenso politico in Consiglio ed equivalenti ad altrettanti "Ministri regionali";
- Il **Presidente della Giunta** è il capo del governo regionale.

Su cosa possono legiferare e governare le Regioni? La Costituzione afferma che le Regioni possono **legiferare in tutte le materie che non siano riservate allo Stato** (Art. 117). Di solito le Regioni legiferano in materia di

salute pubblica, grandi opere pubbliche, alimentazione e sport, formazione professionale, viabilità, porti e aeroporti, agricoltura, industria ed energia, cultura e tempo libero.

Viceversa le Regioni non possono attualmente legiferare in materia di politica estera, leggi elettorali, previdenza sociale, ordine pubblico, difesa e forze armate, giustizia, istruzione, pesi e misure, valuta: questi e altri argomenti infatti sono di esclusiva competenza dello Stato italiano.

I Comuni ■ Il Comune è l'**ente territoriale più piccolo** e vicino alla vita quotidiana dei cittadini. Può emanare norme che non siano in contrasto con le leggi dello Stato o della Regione di appartenenza. Il Comune ha la stessa struttura, in piccolo, dello Stato e delle Regioni. E quindi abbiamo:

- un **Consiglio comunale**, che vota le norme comunali, nel quale sono rappresentate la maggioranza e l'opposizione;
- una **Giunta**, formata dagli assessori con specifiche funzioni;
- un **Sindaco**, che è la figura istituzionale dotata di potere esecutivo in ambito comunale.

Alcuni Comuni italiani sono davvero piccoli e contano poche decine di abitanti; altri, come Milano, Roma, Napoli o Palermo sono più estesi. Attorno a questi grandi centri sono nate le **Città metropolitane**, ovvero grandi aree urbane composte da più Comuni autonomi che svolgono attività economiche analoghe. Infine, oltre alle Città metropolitane, ci sono anche le **Province**, enti territoriali di area vasta, intermedi tra le Regioni e i Comuni.

Garanzie costituzionali

Il **Titolo VI**, ovvero l'ultima sezione della seconda parte della Costituzione, contiene gli ultimi articoli della Costituzione stessa, prima delle diciotto Disposizioni finali, che come abbiamo visto hanno carattere storico e sono servite per gestire il delicato passaggio all'ordinamento attuale, avvenuto dopo la Seconda guerra mondiale. I sei articoli del Titolo VI, invece, trattano del funzionamento della **Corte Costituzionale** e le norme per la **revisione** del testo della Costituzione.

La **Corte Costituzionale** è un organo dello Stato con il preciso compito di valutare se una determinata legge è in contrasto con quanto affermato nella Costituzione. Nel caso in cui venga valutata l'illegittimità di una legge, questa cessa di avere efficacia il giorno dopo la pubblicazione degli atti della Corte.

Per quanto riguarda la **revisione della Costituzione**, l'unico principio che non può esserne oggetto è la forma repubblicana dello Stato italiano (Art. 139).