

## Che cos'è il diritto?

IMMAGINIAMO DI ESSERE SCAMPATI A UN NAUFRAGIO E DI RITROVARCI, INSIEME AD ALTRI NAUFRAGHI, SU UN'ISOLA DESERTA. CHE FARE? PER PRIMA COSA CERCHEREMO DI PROCURARCI CIBO E ACQUA POTABILE, DI COSTRUIRE UN RIPARO PER LA NOTTE E ACCENDERE UN FUOCO. BEN PRESTO, PERÒ, CI ACCORGEREMO CHE CI SONO ALTRI PROBLEMI DA RISOLVERE OLTRE AI BISOGNI MATERIALI. PER ESEMPIO: CHI PRENDE LE DECISIONI PER IL GRUPPO? COME VANNO SPARTITI I VIVERI? CHE PUNIZIONI DARE A CHI RUBA IL CIBO DEGLI ALTRI? CHI FARÀ I TURNI PER MANTENERE ACCESO IL FUOCO LA NOTTE? SE QUESTI PROBLEMI NON VERRANNO RISOLTI, LA COMUNITÀ DEI NAUFRAGHI AVRÀ VITA BREVE. OGNI GRUPPO, PICCOLO O GRANDE CHE SIA, HA BISOGNO DI DARSİ DELLE REGOLE. ED È QUI CHE ENTRA IN GIOCO IL DIRITTO. ■

In natura vale la legge del più forte. E nella nostra società?



KimCreativeHub, iStock.



**Il diritto** pone un limite all'uso della forza. Ma allora è utile solo a chi è debole e non saprebbe difendersi da solo?

skynesher, iStock.



**Il diritto** è fatto di regole. Le regole ci tolgono la libertà?

Ecelop, iStock.



**Il diritto** L'automobilista fermo al semaforo sta obbedendo a una regola del codice della strada. Se improvvisamente smettesse di farlo, sarebbe più libero?

36clicks, iStock.

# Diritto e DIRITTI.



Se vediamo un leone aggredire una gazzella, certo proviamo compassione per la gazzella, ma non possiamo dire che il leone abbia commesso un crimine e meriti una punizione. È la legge della natura. Nella nostra società fortunatamente le cose non stanno così. A differenza della giungla, esistono regole che limitano l'uso della forza e ci fanno vivere più sicuri. È il diritto a fornirci uno scudo molto potente, dando a ciascuno di noi dei diritti e gli strumenti per farli valere. Ma il diritto e i diritti non servono solo a difenderci, anzi! Grazie a loro possiamo fare molte altre cose. Ecco perché chi pensa di non aver bisogno delle regole perché si considera il più forte commette un grosso errore!

## Che cosa si può fare con le regole?

Quando pensiamo alle regole, è probabile che ci vengano in mente obblighi, divieti e sanzioni. Le regole ci sembrano poco attraenti perché le viviamo per lo più come limitazioni. In molti casi, però, possiamo “fare cose” proprio perché ci sono le regole.

Per esempio, potremmo giocare a calcio o fare una partita a scacchi se non esistessero le regole del calcio e degli scacchi? Evidentemente no. E potremmo esprimerci nella nostra lingua se non seguissimo le regole della grammatica e della sintassi? Ancora una volta, no. In questi casi è chiaro che seguire le regole non ci rende meno liberi, ma anzi ci offre il piacere di giocare una partita e di comunicare con gli altri.

## Le norme giuridiche

Tutto questo vale anche per le regole del diritto, che prendono il nome di norme giuridiche. Le norme non pongono solo limiti, ma aprono possibilità: rendono possibili cose che, altrimenti, non lo sarebbero. Se possiamo comprare un paio di jeans, vendere la nostra collezione di fumetti, sposarci, prendere la patente, abbonarci a una tv a pagamento, è grazie al diritto e alle sue norme. Ecco perché regole e libertà non sono concetti contrapposti!



## ATTIVITÀ

### 1. Per cominciare.

Osserva le fotografie della pagina accanto. In base a quello che hai imparato, sai rispondere alle domande contenute nelle didascalie?

### 2. Crea i collegamenti.

Considera ora le immagini come se fossero i fotogrammi di un'unica sequenza. Che cosa le tiene insieme? Quali sono i collegamenti fra l'una e l'altra?

Puoi procedere in questo modo:

- **osserva**: che cosa vedi nella prima fotografia?
- **interpreta**: perché quell'immagine rimanda al mondo del diritto?
- **crea i collegamenti**: quale può essere il legame tra la prima e la seconda fotografia? Che cosa aggiunge la seconda fotografia alla prima?
- Prosegui così per le immagini successive.

Introduzione  
al diritto

## LEZIONE 1

Il diritto e la  
norma giuridica

## COMPETENZE DI UNITÀ

## COMPETENZE DI ASSE

- Riconoscere le caratteristiche e i valori fondamentali del nostro sistema giuridico, allo scopo di orientare i propri comportamenti alle scelte di fondo espresse dall'ordinamento
- Comprendere l'importanza di un sistema sociale basato sulle regole quali pilastri di un'ordinata e pacifica convivenza

## CONOSCENZE

- Conoscere i caratteri delle norme giuridiche, i modi di interpretazione, abrogazione, soluzione dei contrasti e le funzioni delle sanzioni
- Capire come l'ordinamento guarda alla persona fisica e come regola la persona giuridica
- Conoscere le principali norme in tema di rapporto coniugale, filiazione, successione ereditaria

## ABILITÀ

- Saper individuare le norme nell'ordinamento e saper scegliere il criterio di interpretazione più adatto
- Saper individuare la specificità dei rapporti giuridici
- Sapersi orientare tra le norme che regolano i rapporti familiari e di successione





Le parole “diritto” e “legge” si traducono così:

LINGUA	DIRITTO	LEGGE
in inglese	right	law
in francese	droit	loi
in tedesco	recht	gesetz
in sloveno	pravo	zakon
in spagnolo	derecho	ley
in portoghese	direito	lei
in svedese	ratten	lag
in arabo	kanum	sharia

> **Una ulteriore funzione** assunta dal diritto in tempi relativamente recenti è quella di favorire la crescita economica e sociale del Paese. Oggi l'azione dello Stato si misura in gran parte dal modo in cui, attraverso lo strumento normativo, riesce a favorire lo sviluppo economico, a tutelare il lavoro, a salvaguardare l'ambiente, a favorire l'istruzione, a garantire a tutti assistenza sanitaria, e così via.



## Che cosa si intende per diritto naturale?

**Diritto naturale** è un'espressione impiegata per indicare *un diritto universale ed eterno composto di regole che la natura infonde nell'uomo*. E *giusnaturalismo* (ricordiamo che *ius* in latino significa *diritto*) è chiamata la corrente di pensiero che ne sostiene l'esistenza. Ma esistono veramente queste regole? E soprattutto: qual è il loro contenuto? Che cosa stabiliscono? L'interrogativo è di grande rilevanza poiché, se il diritto naturale esiste, deve necessariamente collocarsi in una posizione di superiorità rispetto al diritto posto dagli uomini e ciò comporta che le leggi dello Stato sono giuste solo se non contravvengono alle leggi di natura.

Nel Medioevo i padri della Chiesa identificarono la legge naturale con la legge di Dio. Sul piano pratico ciò portava ad affermare la superiorità della Chiesa (in quanto interprete del pensiero divino) su qualsiasi altro ordinamento.

Da questa interpretazione si andò via via distaccando il pensiero filosofico e giuridico, fino a giungere, nel corso dell'Ottocento, alla ferma e condivisa negazione di ogni *diritto naturale*.

Nella seconda metà del Novecento è riaffiorata una nuova forma di *giusnaturalismo*, questa volta laico e svincolato da ogni condizionamento di tipo religioso. È accaduto, infatti, che l'orrore per i crimini commessi dai regimi totalitari e l'indignazione per la violazione dei più elementari diritti umani, riscontrabile ancora oggi in vaste aree del mondo, abbia fatto rinascere nelle coscienze l'idea che esista un nucleo di diritti fondamentali (come il diritto alla vita, alla libertà personale, alla libertà di espressione, alla libertà di associazione, al giusto processo) che appartiene all'uomo in quanto tale e che nessuno, neppure lo Stato, può permettersi di violare.

Con il diritto naturale non vanno confuse le **leggi della natura**, come la legge di gravità o la legge di conservazione dell'energia.

Quelle che noi chiamiamo *leggi della natura* sono descrizioni di fenomeni fisici, mentre il diritto non descrive la realtà ma *prescrive* comportamenti da tenere.

## 2 Quale rapporto corre tra diritto e giustizia?

**Sul giornale è scritto che in molti Paesi la legge ancora prevede la pena di morte per i reati più gravi. Non è una legge ingiusta?**

Per rispondere a questa domanda dovremmo prima chiederci che cosa è la giustizia, e la risposta non è agevole perché non esiste al mondo un concetto di giustizia uguale per tutti. Popoli diversi hanno convinzioni diverse su ciò che è giusto e ciò che non è giusto. E anche uno stesso popolo può mutare opinione con il passare del tempo.

In Italia, per esempio, ancora nella prima metà del Novecento si riteneva giusto che il lavoro delle donne fosse pagato meno di quello degli uomini perché, essendo queste costituzionalmente più deboli (venivano chiamate *mezzeforze*), non producevano quanto i maschi adulti. Oggi riteniamo che



una simile discriminazione sia assolutamente ingiusta e che tra uomo e donna debba esservi assoluta parità.

In generale, con il tempo e con la cultura, tende a mutare nella gente il sentimento del giusto. E nel produrre le leggi, il legislatore accorto deve adeguarsi a questo mutamento. Se rimane indietro o se va troppo avanti, ci sarà inevitabilmente una parte della società che giudicherà le leggi ingiuste perché sono troppo conservatrici e una parte che le giudicherà ingiuste perché sono troppo avanzate.

Prendiamo come esempio la pena di morte. In molte società essa è ancora vissuta come una giusta punizione per i crimini più gravi ed è ritenuta giusta la legge che la contempla. Ma in quelle stesse società ci saranno probabilmente molte persone che la pensano in modo diverso. Se queste, con il loro impegno, riusciranno a modificare il sentimento del giusto dominante nella loro società, la legge comincerà a essere vissuta come ingiusta da un numero sempre crescente di soggetti e il legislatore, prima o poi, dovrà modificarla.

Possiamo allora concludere che, salvo eccezioni:

> **in ogni Stato** le regole di diritto tendono a riflettere, con maggiore o minore ritardo, ciò che la maggioranza dei cittadini ritiene giusto e corretto in un dato momento storico.



## Quando è stata eliminata la pena di morte in Italia?

La pena di morte per i reati commessi in tempo di pace è stata eliminata, nel nostro Paese, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il 1° gennaio 1948. Successivamente, con la legge costituzionale n. 2 del 2007, è stata eliminata anche dal codice militare di guerra.

Storicamente il primo Stato al mondo ad abolire la pena capitale è stato il Granducato di Toscana, nel 1786, seguito dalla Repubblica di San Marino, nel 1865. Nel Regno d'Italia la massima pena è stata cancellata nel 1889; è stata poi reintrodotta dal fascismo nel 1926 e nuovamente eliminata, come si è detto, dalla Costituzione repubblicana.

L'ultima condanna a morte mediante fucilazione è stata eseguita nel 1945. I tre condannati avevano ucciso per rapina dieci persone gettandole ancora vive in una cisterna.

Il 18 dicembre 2007 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato una mozione presentata dal Governo italiano su impulso dell'associazione radicale "Nessuno tocchi Caino" con la quale è stata decretata la moratoria, cioè la sospensione a tempo indeterminato, della esecuzione delle sentenze capitali. Hanno assunto questo impegno 104 Stati; hanno votato contro 54 e si sono astenuti 29.

## 3 Che cos'è la norma giuridica?

Le regole di diritto sono chiamate, con terminologia più specifica, *norme giuridiche*.

**Norma** vuol dire semplicemente *regola* (anche nel linguaggio corrente chiamiamo *normale* ciò che è fatto secondo le regole).

**Giuridica** è un aggettivo che deriva dal latino *ius*, che in epoca classica, quindi prima della volgarizzazione medievale, indicava il *diritto*.

→ **Norma giuridica** vuol dire, pertanto, regola di diritto.

Non potremmo usare il termine "legge" al posto di "norma giuridica"?  
Non sarebbe più semplice dire che il diritto è un insieme di leggi?



Certamente sarebbe più semplice, ma non sarebbe altrettanto corretto. Come vedremo più diffusamente nell'Unità 6, nel nostro Paese ci sono diversi organi cui è affidato il compito di produrre *norme giuridiche* (Parlamento, Consigli regionali, Governo, ecc.), cosicché le norme assumono **nomi** diversi (legge, legge regionale, regolamento) in funzione della **fonte** da cui provengono.

> **Sinteticamente** possiamo allora dire che tutte le leggi contengono norme giuridiche, ma non tutte le norme giuridiche sono leggi.

**Se tutte le norme sono regole da rispettare, a che cosa serve chiamarle con nomi diversi?**

La diversa denominazione assunta dalle norme giuridiche non è priva di utilità. Essa ci consente di individuare immediatamente la *fonte* da cui provengono e ciò è di grande utilità perché nel nostro ordinamento non tutte le *fonti* hanno la stessa importanza. Anche intuitivamente riusciamo a capire che una norma contenuta in una legge approvata dal Parlamento debba avere maggior peso di un regolamento emanato dal Sindaco di un piccolo Comune.

In generale diciamo allora che le norme giuridiche possono scaturire da fonti diverse.

Le fonti sono ordinate secondo una *scala gerarchica* per effetto della quale nessuna norma proveniente da una fonte di grado inferiore può validamente porsi in contrasto con una norma proveniente da una fonte di grado superiore. È un po' come dire, rapportandoci alla gerarchia militare, che un ordine del caporale non potrà mai validamente porsi in contrasto con un ordine del generale.

## 4 Come sono ordinate le fonti del diritto?

Poiché, come abbiamo appena detto, le fonti del diritto sono ordinate *gerarchicamente*, è opportuno gettare subito uno sguardo a questa *scala gerarchica*, tenendo tuttavia presente che i caratteri specifici delle diverse *fonti* ci appariranno molto più chiari nel corso dell'Unità 6.

**1. Al primo posto troviamo la Costituzione della Repubblica italiana.**

→ **La Costituzione** è la legge fondamentale dello Stato.

Le sue norme riconoscono e tutelano i diritti inviolabili dei cittadini, garantiscono le libertà fondamentali e definiscono poteri e funzioni dei principali organi dell'apparato statale.

Trovandosi al primo posto nella scala gerarchica, le norme costituzionali prevalgono sempre, in caso di contrasto, su qualsiasi altro tipo di norma.

**2. Al secondo posto si collocano (tra di loro a pari merito, direbbe un giudice sportivo) le cosiddette fonti primarie, che a loro volta si suddividono in:**

- **fonti statali**, che comprendono:
  - *leggi ordinarie*, approvate dal Parlamento (> Unità 6);
  - *decreti legge* e *decreti legislativi*, adottati dal Governo (> Unità 6);



**Costituzione** è un termine che deriva dal verbo *constituire* che significa, letteralmente, *fondare, istituire*. E la Costituzione, con le sue norme, fonda, istituisce, organizza un certo modello di Stato.

- **fonti regionali e provinciali**, che comprendono:
  - *leggi regionali* (approvate dai Consigli regionali) valide solo sul territorio della Regione che le ha emanate;
  - *leggi delle Province autonome di Trento e Bolzano*, ugualmente valide solo nei rispettivi territori;
- **fonti comunitarie**, che comprendono:
  - *trattati, regolamenti e direttive* dell'Unione europea.

Queste ultime fonti, nelle materie a esse riservate, prevalgono sulle *fonti primarie nazionali*. Per chiarire questo aspetto, tuttavia, rimandiamo all'Unità 7, nel quale parleremo dell'Unione europea.

**3.** Al terzo posto troviamo i **regolamenti**, che possono essere adottati:

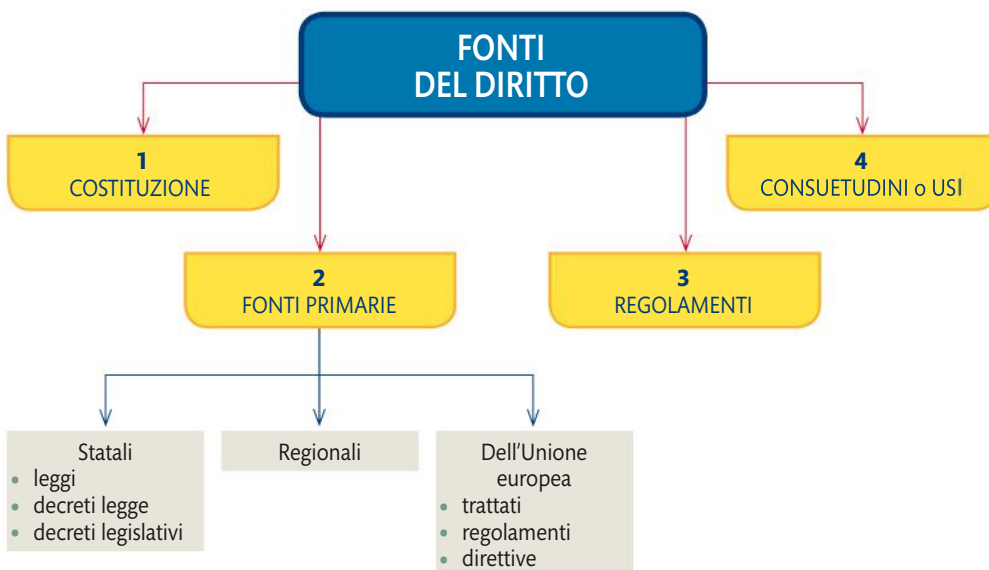
- dal Governo o dai singoli ministri;
- da organi regionali e comunali;
- da altri organi della Pubblica Amministrazione.

**4.** Al quarto posto, infine, si collocano le **consuetudini** (o usi). Sono così chiamate le norme che *non sono state scritte né poste da alcuna autorità* ma sono nate dalla ripetizione costante e generale di atti compiuti nella convinzione di adempiere a un dovere giuridico, cosicché alla fine rispettarle è diventato un obbligo. In passato sono state una fonte importante del diritto, ma oggi hanno valore vincolante per i cittadini solo nei casi in cui disciplinano questioni non regolate da una norma scritta oppure quando una norma scritta fa espresso riferimento a esse. Per esempio, una disposizione del codice civile ci consente di tagliare le radici degli alberi che dal fondo vicino si insinuano nel nostro giardino. A meno che, precisa la norma, le consuetudini o gli usi locali non dispongano diversamente.

### Potrei avere una definizione esatta di "fonte del diritto"?

Il termine *fonte* solitamente indica una sorgente da cui sgorga acqua.

Per similitudine indichiamo come *fonti del diritto* gli atti (approvazione delle leggi, emanazione di regolamenti, ecc.) e i fatti (il formarsi delle consuetudini) dai quali scaturiscono *norme giuridiche*.



**I regolamenti** sono considerati una *fonte secondaria* del diritto e non possono modificare le norme contenute nelle *fonti primarie*. Ciò, tuttavia, non deve indurci a credere che essi abbiano scarsa importanza. Per esempio sono *regolamenti* le disposizioni comunali che stabiliscono dove si può parcheggiare liberamente o a pagamento; su quali terreni si può *edificare*; e così via.





# 1 Che cos'è il diritto e quali sono le sue funzioni?

Le *fonti* da cui provengono regole di comportamento sono piuttosto numerose. Sappiamo tutti, per esempio, che pongono regole le confessioni religiose, le associazioni sportive, i circoli ricreativi, i comitati. Ma, soprattutto, a imporre le proprie regole è lo Stato. Noi ci occuperemo esclusivamente di queste ultime, che chiameremo **regole di diritto**.

Diciamo allora che:

→ **il diritto** che ci accingiamo a studiare è l'insieme delle regole poste (e imposte) dallo Stato.

Aggiungiamo subito che tra le regole dello Stato e quelle di altre organizzazioni corre una differenza notevolissima. Per coglierla immaginiamo di non voler più rispettare le norme poste dalla confessione religiosa cui apparteniamo. Qualcuno potrebbe imporcene il rispetto con la forza? La risposta, come tutti sappiamo, è negativa.

Immaginiamo ora che una persona, violando una delle più note regole dello Stato, commetta un furto. Il giudice potrà imporle di subire la punizione prevista per questo tipo di trasgressione?

La risposta questa volta è affermativa, perché la *forza pubblica* (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza) esiste proprio per imporre a tutti il rispetto delle regole poste dallo Stato. In generale possiamo allora dire che:

> **lo Stato** non è l'unico soggetto che pone regole di comportamento, ma è sicuramente l'unico che può imporne il rispetto anche con l'uso della forza.

**Perché lo Stato impone con la forza le proprie regole?  
Non vivremmo meglio senza tante norme da rispettare?**

Se abitassimo su un'isola deserta, sicuramente non avremmo bisogno di rispettare regole imposte da altri. Ma viviamo in una società piuttosto affollata e questo fatto muta considerevolmente la prospettiva. Come insegna la normale esperienza, quando più persone vivono insieme finiscono spesso per entrare in contrasto. E quando si generano contrasti, ciascuno è naturalmente portato a far prevalere i propri interessi su quelli degli altri. Ciò, presto o tardi, favorisce un clima di diffusa e pericolosa conflittualità in cui il più forte tende a prevalere sul più debole. Nasce da qui la necessità di avere un organismo dotato di sufficiente autorità (lo Stato) che assicuri il pacifico svolgimento della vita sociale, vietando le azioni violente e ponendo regole uguali per tutti.

> **La funzione tradizionale del diritto**, pertanto, è garantire la pacifica convivenza stabilendo preventivamente i comportamenti da tenere, quelli da evitare e le conseguenze nelle quali può incorrere chi non rispetta le regole.

> **Una seconda funzione**, della quale ci occuperemo ampiamente in questo corso, è disciplinare l'organizzazione dello Stato e l'attività dei suoi organi. Si tratta di un compito di grande importanza, perché solo limitando con apposite regole l'attività di chiunque eserciti un pubblico potere (dal Presidente della Repubblica all'agente di polizia) si può avere la ragionevole speranza che tale potere non venga impiegato in modo scorretto.



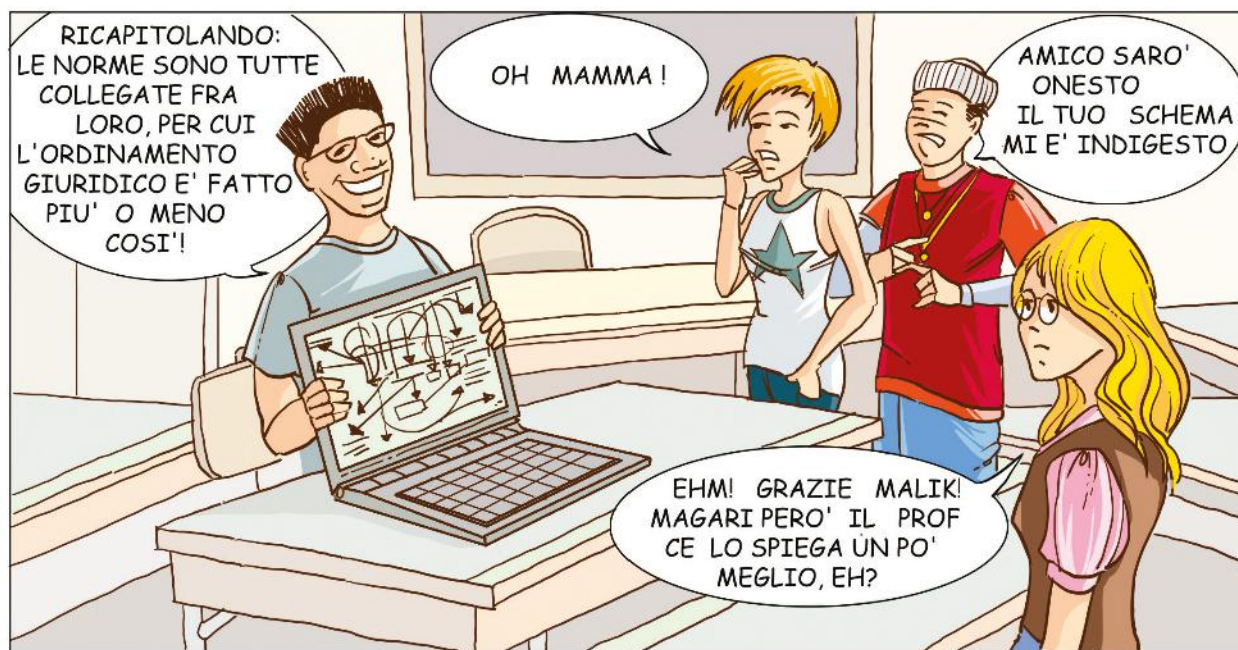
## Nel mondo romano

il concetto di diritto era espresso, in origine, dal termine *ius*, che significava ordine, comando, e da quel termine sono poi derivati i nostri giudice, giuridico, giudiziario. Solo in epoca medievale cominciò a maturare la convinzione che gli ordini dovessero essere giusti e ragionevoli. Al posto di *ius*, cominciò così a comparire il termine *directum* (da cui è derivato il nostro diritto) da intendere come dritto, retto, corretto e in definitiva giusto.





## 5 Che cosa si intende per ordinamento giuridico?



Poiché le norme giuridiche, come è ragionevole, non sono poste a caso, ma sono tra loro coordinate e *ordinate* secondo un criterio logico, il loro insieme viene anche chiamato *ordinamento giuridico*.

→ **Ordinamento giuridico** e diritto, pertanto, sono sinonimi.

Le norme che compongono l'ordinamento giuridico sono suddivise in due grandi gruppi che prendono il nome di **diritto pubblico** e di **diritto privato**.

> **Il diritto pubblico** comprende le norme che regolano:

- l'organizzazione dello Stato e degli altri **enti pubblici**;
- le situazioni nelle quali gli enti pubblici possono esercitare un **potere di comando** nei confronti dei cittadini.

### Perché gli “enti pubblici” hanno un potere di comando?



Enti pubblici sono chiamate quelle organizzazioni, come lo Stato, le Regioni o i Comuni, che provvedono a soddisfare i principali bisogni della collettività. Ed è ragionevole che nello svolgere tali funzioni essi debbano poter imporre le proprie scelte anche a chi, eventualmente, ne rimanesse penalizzato. Per esempio, quando il Sindaco decide, nell'interesse collettivo, di chiudere al traffico automobilistico alcune strade, deve avere il potere di *imporre* la pro-

pria scelta anche a chi avrebbe interesse a transitare con la propria auto in quella parte della città. **Sono enti pubblici**, oltre allo Stato, alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni, anche altre organizzazioni che svolgono compiti più circoscritti. Per esempio, la Banca d'Italia è un *ente pubblico* che esercita il controllo sul sistema creditizio; l'Inps e l'Inail gestiscono le assicurazioni sociali, il Cnr si occupa di ricerca scientifica; e così via.

> **Il diritto privato** comprende le norme che regolano *soprattutto* i rapporti tra privati cittadini.

### Perché “soprattutto”?

Perché in realtà questo ramo del diritto regola anche i rapporti tra i privati cittadini e gli *enti pubblici* quando questi ultimi non possono esercitare alcun potere di comando e debbono comportarsi come fossero soggetti privati.

Vediamo di chiarire la questione con qualche esempio.

Immaginiamo che il Sindaco della nostra città debba comperare lampade per l'illuminazione stradale; che il Ministero della Difesa debba comperare camion per l'esercito; che una Regione debba comperare arredi per i suoi uffici. In questi casi essi non potranno imporre alle imprese fornitrici di consegnare loro le lampade, i camion o gli arredi ma, come qualsiasi privato cittadino, dovranno chiedere, contrattare e pagare.

### Gli altri rami del diritto

Per comodità di studio e di ricerca, sia all'interno del diritto privato, sia all'interno del diritto pubblico, le norme vengono raggruppate in funzione della materia che disciplinano.

> **Le norme di diritto privato** vengono ripartite in due grandi rami che chiamiamo rispettivamente *diritto civile* e *diritto commerciale*.

- Il **diritto civile** rappresenta la parte generale del diritto privato e regola i rapporti che si stabiliscono in materia di famiglia, di proprietà, di contratti, di successione per causa di morte.
- Il **diritto commerciale** regola prevalentemente rapporti in cui almeno una parte è un *imprenditore*. Si occupa, pertanto, di imprese, di società commerciali, di titoli di credito, di fallimento, e così via.

Altre ripartizioni sono operate riunendo le norme per argomenti più specifici. Potrà così capitarci di sentir parlare di *diritto del lavoro*, *diritto agrario*, *diritto bancario*, *diritto industriale*, *diritto di navigazione*, e così via.

> **Le norme di diritto pubblico** sono suddivise, sempre per comodità di studio, in numerosi altri insiemi di norme fra i quali è importante ricordare:

- il **diritto costituzionale**, che comprende le norme che regolano l'organizzazione e l'attività dei massimi organi dello Stato (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica); tali norme riconoscono anche i fondamentali diritti dei cittadini e dettano i principi a cui deve ispirarsi l'ordinamento nel suo complesso;
- il **diritto amministrativo**, che disciplina l'organizzazione e l'attività della Pubblica Amministrazione: Ministeri, Regioni, Comuni e altri enti pubblici;
- il **diritto penale**, che comprende le norme che definiscono i reati, cioè fatti ritenuti dal legislatore di particolare gravità, e stabiliscono le pene da comminare a chi li commette;
- il **diritto processuale**, che regola lo svolgimento dei processi;
- il **diritto tributario**, che regola l'attività di imposizione e riscossione dei tributi.



### ORDINAMENTO GIURIDICO



## 6 Come si cercano le norme nell'ordinamento?



Per rintracciare le norme all'interno dell'ordinamento, occorre conoscerne i **dati identificativi**. Sono tali:

- la **fonte** da cui proviene (Costituzione, legge, regolamento, ecc.);
- la **data** di emanazione;
- il **numero** d'ordine.

Supponiamo di essere interessati a conoscere la norma che consente agli studenti meritevoli di sostenere con un anno di anticipo gli esami di maturità. Dove potremmo cercarla?

Nel caso specifico la norma che si vuole trovare è contenuta nella legge (*fonte*) 10 dicembre 1997 (*data*) n. 425 (*numero d'ordine*).

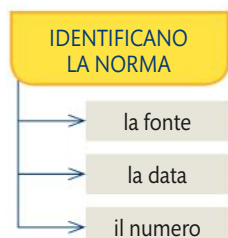
Senza queste indicazioni qualsiasi ricerca avrebbe un esito altamente incerto. Solo per la data è possibile fare a meno dell'indicazione completa essendo sufficiente conoscere l'anno.

Solitamente per indicare le fonti da cui proviene la norma ci si avvale di abbreviazioni. Le più comuni sono:

- Cost. per indicare la Costituzione;
- l. per indicare la legge ordinaria;
- d.l. per indicare i decreti legge;
- d.lg. per indicare i decreti legislativi (talvolta anche d.lgs.).

Al fine di consentire una più agile individuazione delle specifiche disposizioni, i testi normativi sono divisi in **articoli** e gli articoli, a loro volta, sono suddivisi in **commi**.

> **Comma** è un termine che deriva dal greco *kòmma*, che significava “frammento” e nel linguaggio giuridico è utilizzato per indicare la parte di norma che inizia quando il testo va a capo. Se scriviamo, per esempio, art. 2, c. 1, intendiamo riferirci all'articolo due, comma primo.





## E i codici che cosa sono?

→ Il **codice** è una legge molto ampia, formata da centinaia e a volte da migliaia di articoli, che disciplina un'intera materia o un intero ramo del diritto.

Il termine **codice** proviene dal latino *codex*, espressione con cui venivano indicati i testi scritti su fogli di pergamena o di papiro rilegati sul dorso come i nostri libri (mentre quelli scritti su fogli arrotolati erano chiamati *volumen*). A partire dall'Alto Medioevo il termine *codex* andò assumendo un significato sempre più ristretto, finendo poi per indicare esclusivamente i libri contenenti materiali giuridici.

### > I principali codici in vigore in Italia sono:

- il **codice civile** (abbreviato c.c.) che raccoglie gran parte del diritto privato;
- il **codice di procedura civile** (c.p.c.) formato dalle norme che regolano il processo civile;
- il **codice penale** (c.p.) che riunisce tutte le norme che stabiliscono quali comportamenti sono *reati* e a quali pene deve essere sottoposto il *reo*;
- il **codice di procedura penale** (c.p.p.) formato dalle norme che regolano il processo penale;
- il **codice della navigazione** (c. nav.) che pone regole per la navigazione marittima e aerea.

Per facilitare la ricerca delle norme i codici sono divisi, al loro interno, in libri, titoli, capi e articoli.

Per esempio, se vogliamo sapere in quale pena incorre chi partecipa a una rissa dovremo consultare:

- il *codice penale*,
- *libro secondo intitolato "dei delitti in particolare"*,
- *titolo XII ("dei delitti contro la persona")*,
- *articolo 588 - "Rissa"*.

Per rendere più rapida la ricerca generalmente i curatori dei codici pongono nelle ultime pagine un indice analitico nel quale gli argomenti sono elencati per voci e sottovoci con a fianco il numero di uno o più articoli. Per esempio se fossimo stati vittima di un furto in albergo e volessimo sapere se abbiamo diritto a un risarcimento da parte dell'albergatore, ci basterà consultare l'indice analitico del **codice civile**, andare alla lettera «A» e cercare la voce Albergo. Di seguito troveremo la sottovoce «deposito in albergo» e di fianco l'indicazione dell'articolo (in questo caso il 1783 ss.) che stabilisce quale responsabilità assume l'albergatore per gli oggetti portati in albergo dai clienti.



#### Le norme online

Fino a pochi anni fa, per leggere il contenuto di una norma occorreva conoscere, oltre ai suoi dati identificativi, anche gli estremi (data e numero d'ordine) della *Gazzetta Ufficiale* sulla quale era stata pubblicata. Oggi questa informazione è meno indispensabile grazie alla possibilità di conoscere il testo delle leggi collegandosi al sito Internet del Parlamento italiano ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)) oppure consultando la *Gazzetta Ufficiale*, al sito [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).



Quando una questione è regolata da più articoli del codice, si è soliti citare il numero del primo articolo che la regola seguito da ss., che significa "e seguenti".





## Codici e testi unici, storia e uso

### ■ Nella scala gerarchica i codici valgono più delle leggi?

Il codice ha lo stesso valore di tutte le altre leggi approvate dal Parlamento con procedura ordinaria (> Unità 6). Ciò comporta che i suoi articoli possono essere modificati, eliminati o integrati da altre leggi. È anzi opportuno segnalare che ai codici vengono apportate frequenti modifiche per

renderli sempre più rispondenti alle nuove esigenze e ogni operatore del diritto che voglia essere costantemente aggiornato deve procurarsi ogni anno la nuova edizione dei codici in vigore.

### ■ Quali differenze ci sono tra codici e testi unici?

I **testi unici**, come i codici, sono raccolte di norme riguardanti una medesima materia. Però:

- nella formazione dei **codici** è prevalente l'elemento innovativo. Quando il legislatore predispone un nuovo codice ridisegna per intero la materia da regolare abrogando automaticamente la disciplina preesistente;
- nella formazione dei **testi unici**, invece, l'obiettivo prevalente non è rinnovare, ma solo *riunire* in un unico testo norme già esistenti, coordinandole opportunamente.



### ■ Quando sono comparsi i codici?

Il tentativo di riunire le norme giuridiche in un documento scritto, in modo da ordinarle e renderle conoscibili a tutti (giudici e cittadini), è antichissimo. L'esempio forse più lontano è costituito dal codice fatto compilare dal re di Babilonia, Hammurabi, nel XVIII secolo a.C. Ma si trattava solo di una raccolta eterogenea di leggi.

I codici moderni hanno fatto la loro comparsa soltanto all'inizio del XIX secolo. Il **codice civile francese** (detto

anche Napoleonico), emanato nel 1804, è stato il primo di questa nuova serie e a esso si è ispirata la successiva codificazione in molti altri Paesi europei.

**In Italia**, i primi codici sono stati emanati, sul modello francese, tra il 1865 e il 1889, poi sostituiti, tra il 1930 e il 1942, da quelli attualmente in vigore (anche questi più volte modificati e integrati).

### ■ Perché nell'ordinamento anglosassone non ci sono codici?

La codificazione, e più in generale il ricorso alla norma scritta approvata da un organo legislativo, affonda le sue radici nella tradizione del diritto romano ed è in uso soprattutto nei Paesi dell'Europa continentale e dell'America latina.

Questo sistema, nel quale un apposito organo legislativo delibera norme che i giudici dovranno poi applicare ai casi concreti, è detto **civil law**.

Diversa è la situazione presente in Gran Bretagna e nei Paesi che hanno conosciuto l'influenza coloniale inglese (Stati Uniti, Canada, Australia, India) dove si è affermato un sistema giuridico detto di **common law**, cioè di "diritto comune". Nei Paesi di *common law* l'intervento del legislatore è considerato un fatto eccezionale, mentre un ruolo fondamentale, nella formazione del diritto, è assegnato alle decisioni assunte dalle Corti di Giustizia.

Le principali sentenze pronunciate da queste corti vengono riunite in apposite raccolte chiamate *reports*, e costituiscono un precedente su cui altri giudici dovranno fondare le proprie sentenze adeguandole, però, alla particolarità del caso specifico che si trovano a giudicare. In

tal modo il diritto viene continuamente aggiornato senza dover attendere che sia il legislatore a farlo.

Sarebbe logico domandarsi se il sistema del *common law* sia migliore o peggiore del *civil law*, ma una risposta certa non esiste. Se esistesse, uno dei due sistemi sarebbe inevitabilmente scomparso. Invece sopravvivono entrambi da secoli perché ciascuno dei due affonda le proprie radici in un diverso tessuto culturale e risponde a esigenze e tradizioni diverse.



## 7 Quali rapporti sono “giuridici”?



Nella vita quotidiana entriamo spesso in rapporto con altre persone: pensiamo ai rapporti di vicinato, di amicizia, di lavoro, e così via. In linea di massima lo stabilirsi di queste relazioni è un fatto positivo, poiché l'uomo è un *animale sociale*.

Ma i rapporti, anche quelli sorti sotto i migliori auspici, nel tempo possono entrare in crisi per l'emergere, tra le parti, di esigenze o di interessi contrastanti. Pensiamo a quanto appare soddisfatto e disponibile il lavoratore quando inizia un *rapporto* di lavoro, e quanto si inquieta quando viene licenziato. Oppure pensiamo a quanto appaiono soddisfatte e reciprocamente disponibili le coppie quando iniziano un *rapporto* matrimoniale e quanto sono inquiete quando si separano.

Per evitare che tali inquietudini possano indurre le parti ad assumere atteggiamenti prevaricatori o addirittura violenti, i rapporti socialmente più importanti vengono regolati dal diritto con specifiche norme e prendono il nome di **rapporti giuridici**.

→ **Rapporti giuridici** sono chiamati tutti i rapporti tra due o più parti regolati dal diritto.

Per esempio, le norme che compongono il *diritto del lavoro* regolano i contrasti che potrebbero svilupparsi durante un *rapporto* di lavoro; le norme che compongono il *diritto di famiglia* regolano i contrasti che potrebbero svilupparsi in un *rapporto* familiare, e così via.

### Come si regola un rapporto?

Si regola stabilendo quale tra gli interessi contrapposti dovrà *prevalere* sull'altro. Per esempio, regolando un aspetto del rapporto di lavoro subordinato, il primo comma dell'art. 2109 c.c. stabilisce che *il prestatore di lavoro ha diritto ad un giorno di riposo per ogni settimana*. Con ciò la norma riconosce l'interesse del lavoratore al riposo settimanale come *prevalente* rispetto al contrapposto interesse del datore di lavoro a una più intensa utilizzazione del proprio dipendente.







Al titolare dell'interesse ritenuto *prevalente*, detto anche **parte attiva** del rapporto, l'ordinamento attribuisce un *diritto soggettivo* (nel nostro caso al riposo settimanale). Al titolare dell'interesse *soccombente*, detto anche **parte passiva**, impone invece un *obbligo* (nel nostro caso consentire il riposo settimanale).

**E se il datore di lavoro disattende il suo obbligo e non concede le ferie al dipendente?**

In questo caso il lavoratore potrà rivolgersi al giudice.

> **L'attribuzione di un diritto soggettivo** consente sempre al titolare di rivolgersi al giudice per far valere le proprie ragioni.

## Qualche precisazione sul "diritto soggettivo"

Nei Paragrafi precedenti abbiamo detto e più volte ripetuto che il diritto è l'insieme delle norme giuridiche poste dallo Stato. Ora, sentir parlare, all'improvviso, di **diritto soggettivo** può aver generato un po' di confusione. Ma si tratta di piccola cosa. La confusione sparisce se si chiarisce che nella nostra lingua la parola *diritto* assume due significati. Può indicare:

- l'insieme delle norme giuridiche, oppure
- la posizione di un soggetto il cui *interesse*, all'interno di un rapporto giuridico, è ritenuto *prevalente* da una norma giuridica.

Con terminologia più specifica diciamo che:

- **diritto oggettivo** (o anche *ordinamento giuridico*) è l'insieme delle norme poste dallo Stato;
- **diritto soggettivo** è il potere, attribuito a un soggetto, di far valere davanti al giudice un proprio **interesse** riconosciuto **prevalente** (e quindi meritevole di tutela) da una norma presente nell'ordinamento.

Sono *diritti soggettivi*, per esempio: il diritto di essere pagati per il lavoro svolto, il diritto di essere risarciti per un danno subito ingiustamente, il diritto di non essere molestati nel godimento delle cose proprie, il diritto di manifestare il proprio pensiero, il diritto di votare per eleggere i propri rappresentanti politici, e così via.

## Parti e soggetti nel rapporto giuridico

Perché viene detto che nel rapporto giuridico compare una **parte attiva** e una **parte passiva**? Non sarebbe stato più semplice parlare di soggetto attivo e di soggetto passivo?

Forse sarebbe stato più semplice, ma non sarebbe stato altrettanto corretto. Immaginiamo che due amici decidano di aprire un pub e che, a questo scopo, abbiano ottenuto un mutuo da una banca. Nel rapporto giuridico che si stabilisce tra loro e la banca compaiono complessivamente tre soggetti:

- due (gli amici), si trovano nella parte passiva accomunati dal medesimo obbligo di restituire il denaro avuto in prestito,
- e uno solo (la banca) si trova nella parte attiva.

**Parte** è un termine che indica i centri di interesse presenti nel rapporto giuridico. Ciascuna parte (o centro di interesse) può essere composta da uno o più soggetti.

**Terzi** sono chiamati tutti coloro che rimangono estranei al rapporto.



## 8 Altre possibili situazioni soggettive

Generalmente nel regolare un rapporto giuridico l'ordinamento attribuisce, come abbiamo appena visto, diritti soggettivi e obblighi, ma può anche attribuire doveri, oneri, potestà, soggezioni o interessi legittimi.

> **L'obbligo** indica la necessità di **soddisfare**, con il comportamento imposto, **l'interesse specifico di uno o più soggetti**.

È un *obbligo*, per esempio, pagare al creditore il debito contratto o restituire al proprietario le cose avute in prestito.

> **Il dovere** indica, invece, la necessità di **soddisfare**, con il comportamento imposto, **un interesse generale**.

Per esempio è *dovere* di tutti i cittadini concorrere alla difesa del Paese, pagare le imposte, essere fedeli alla Repubblica.

Profondamente diverso dal dovere e dall'obbligo è l'onere.

> **L'onere** è un comportamento che, pur non essendo obbligatorio, è indispensabile tenere se si vuole **conseguire un determinato risultato**.

Così, per esempio, pagare le tasse scolastiche non è un obbligo né un dovere ma un *onere*, cioè qualcosa che occorre fare se si vuole frequentare la scuola o sostenere gli esami di fine corso.

### E le potestà che cosa sono?

Consideriamo il caso, non infrequente, di un vigile urbano che veda un giovane guidare il motorino in modo spericolato. Possiamo dire che quel vigile ha il diritto di fermare il giovane e di sanzionarlo? La risposta è negativa, perché il diritto soggettivo, come sappiamo, consente al titolare di far valere un proprio interesse. E il vigile, nel caso specifico, potrebbe non avere alcun interesse personale a fermare il giovane. Egli ha piuttosto il **potere** di fermarlo e anche il **dovere** di farlo nell'interesse della collettività. Questa posizione giuridica, in cui un soggetto (nel nostro caso il vigile urbano) può e deve fare certe cose non nel proprio interesse ma nell'interesse di altri soggetti, si chiama potestà.

> **Potestà** è il complesso di *poteri* e di *doveri* accordati a un soggetto per la tutela di interessi altrui. In generale qualsiasi esercizio di un *pubblico potere* si configura come una potestà.

> **Soggezione** è chiamata, invece, la situazione in cui viene a trovarsi chi è soggetto all'altrui potestà.



La potestà tradizionalmente riconosciuta ai genitori nei confronti dei figli minori è oggi chiamata **responsabilità genitoriale** per sottolineare come il ruolo dei genitori, nei confronti dei figli, comporti più doveri che poteri (art. 316 c.c.).

### IN UN RAPPORTO GIURIDICO

LA PARTE  
ATTIVA PUÒ  
ESSERE  
TITOLARE

di un diritto  
soggettivo

di una  
potestà

LA PARTE  
PASSIVA PUÒ  
ESSERE  
TITOLARE

di un obbligo

di un dovere

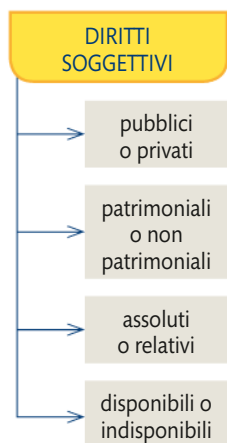
di una  
soggezione

## 9 Come sono classificati i diritti soggettivi?

Sappiamo, per lunga esperienza, quanto le classificazioni siano poco amate dagli studenti. Tuttavia, poiché abbiamo necessità di presentare le diverse denominazioni che assumono i diritti soggettivi in funzione delle loro diverse caratteristiche, non possiamo evitare questo passaggio.

> **Diritti pubblici e privati**

- **Pubblici** sono chiamati quei diritti soggettivi che tutelano gli interessi del singolo nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici. Rientrano



in questa ampia categoria i diritti di libertà personale, i diritti politici, i diritti di riunione, di associazione e di manifestazione del pensiero.

- **Privati** sono chiamati i diritti soggettivi che tutelano gli interessi del singolo nei confronti di altri soggetti privati o anche nei confronti degli enti pubblici quando questi agiscono come privati. Vi rientrano il diritto di proprietà, i diritti di credito, i diritti di famiglia e di successione ereditaria.

#### > Diritti patrimoniali e non patrimoniali

- **Patrimoniali** sono detti i diritti che hanno per oggetto interessi di natura economica. Questi a loro volta vengono divisi in *diritti reali* e *di credito*:
  - *diritti reali* sono i diritti sulle cose e il loro nome deriva dal latino *res* che significa “cosa” (il principale tra questi è il *diritto di proprietà*);
  - *diritti di credito* sono quei diritti che attribuiscono al creditore la possibilità di pretendere dal debitore una certa prestazione, come il pagamento di una somma di denaro, l’esecuzione di un lavoro, il rilascio di un bene, e così via.
- **Non patrimoniali** sono i diritti che hanno per oggetto interessi di natura prevalentemente non economica. Sono tali i cosiddetti *diritti della personalità*, come il diritto alla vita, all’integrità fisica, all’onore e i *diritti di famiglia*.

#### > Diritti assoluti e relativi

- **Assoluti** sono i diritti che attribuiscono al titolare una protezione nei confronti di ogni soggetto. Per esempio, il *diritto alla vita* è assoluto in quanto tutti debbono astenersi dall’attentare alla vita della persona; il *diritto di proprietà* è ugualmente assoluto perché tutti debbono astenersi dal turbare il godimento di questo diritto. Nell’ambito dei diritti assoluti rientrano sia i *diritti reali*, sia i *diritti della personalità*.
- **Relativi** sono i diritti che possono essere fatti valere solo nei confronti di (o *relativamente a*) alcuni soggetti determinati. Per esempio, se il nostro debitore ci deve del denaro, possiamo far valere il nostro diritto *solo* nei suoi confronti.

#### > Diritti disponibili e indisponibili

- **Disponibili** sono i diritti che possono essere trasferiti ad altri, gratuitamente o dietro compenso. Per esempio tutti sappiamo che possiamo trasferire il nostro *diritto di proprietà* sulle cose vendendole, donandole o lasciandole in eredità e ciò significa che la proprietà è un diritto disponibile.
- **Indisponibili** sono quei diritti che tutelano alcuni fondamentali valori umani e sociali. Vi rientrano i *diritti politici* (non può, per esempio, essere ceduto ad altri il proprio diritto di voto); i *diritti della personalità*, come il diritto alla vita, al nome, all’integrità fisica; alcuni *diritti di natura familiare*, come il diritto dei figli all’educazione e al mantenimento.

## 10 Quanto durano nel tempo i diritti soggettivi?

Quasi tutti i diritti soggettivi hanno un termine oltre il quale non possono più essere esercitati. Per capirne la ragione immaginiamo che un editore ci



venta un'enciclopedia con pagamento dilazionato e supponiamo che dopo più di dieci anni ci informi che una rata non è stata pagata. Il problema che subito si pone è: come verificare se la richiesta è fondata? Si può pretendere che a distanza di tanti anni conserviamo ancora le ricevute di pagamento? Perché l'editore non ha fatto valere prima il proprio diritto?

Per risolvere questa e mille altre questioni simili, l'ordinamento stabilisce che tutti i diritti (a eccezione di alcuni, particolarmente importanti, indicati dalla legge) si estinguono per **prescrizione**.

→ **La prescrizione** è l'estinzione del diritto che si verifica quando il titolare omette di esercitarlo per tutto il tempo previsto dalla legge (in genere dieci anni).

Tornando al nostro esempio, l'editore, e più in generale qualsiasi creditore, non potrà più far valere la propria pretesa se il diritto è caduto in *prescrizione*. La ragione di questa disposizione è dare certezza ai rapporti giuridici ed evitare che il mancato esercizio di un diritto possa generare equivoci e contrasti.

> **Non sono soggetti a prescrizione** i diritti indisponibili e alcuni altri indicati dalla legge.

### E se uno per errore paga un debito prescritto?

Chi, per correttezza, voglia pagare un debito prescritto può sicuramente farlo. Ma se non vuole farlo il creditore non può pretendere, davanti al giudice, di essere pagato.

Diverso è il caso in cui il debitore paghi senza rendersi conto che il debito è ormai prescritto. Egli in questo caso non può pretendere la restituzione di ciò che ha pagato senza averne l'obbligo.



#### Prescrizioni brevi

sono previste dagli artt. 2947-2953 c.c. Vediamone alcune:

- l'art. 2947 stabilisce che il diritto al risarcimento del danno derivante da un fatto illecito compiuto da altri, si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto si è verificato. Se però il danno è stato causato dalla circolazione di veicoli, il diritto si prescrive in due anni;
- l'art. 2948 stabilisce che si prescrive in cinque anni il diritto a riscuotere le pigioni delle case;
- l'art. 2951 stabilisce che si prescrivono in un anno i diritti derivanti dal contratto di trasporto.



## Per quanto tempo deve essere conservata la prova del pagamento di imposte e utenze domestiche?

Vanno conservate:

- **per tre anni** la ricevuta del bollo auto (anche se l'auto è stata venduta);
- **per cinque anni** le ricevute dell'avvenuto pagamento di contravvenzioni, dichiarazione dei redditi, acqua,

energia elettrica, gas, servizio di nettezza urbana e telefono (per queste ultime voci se vi è stata domiciliazione bancaria occorre conservare gli estratti conto della banca che attestano gli avvenuti pagamenti).

## La decadenza

Immaginiamo che venga bandito un concorso. Tutti coloro che possiedono i requisiti richiesti *hanno diritto* di inoltrare la domanda di partecipazione. Ma non sarebbe ragionevole che ciascuno pretendesse di esercitare questo suo diritto quando vuole. Com'è comprensibile esso deve essere esercitato *entro e non oltre* il termine stabilito. Superato quel termine il diritto di partecipare al concorso *decade*.

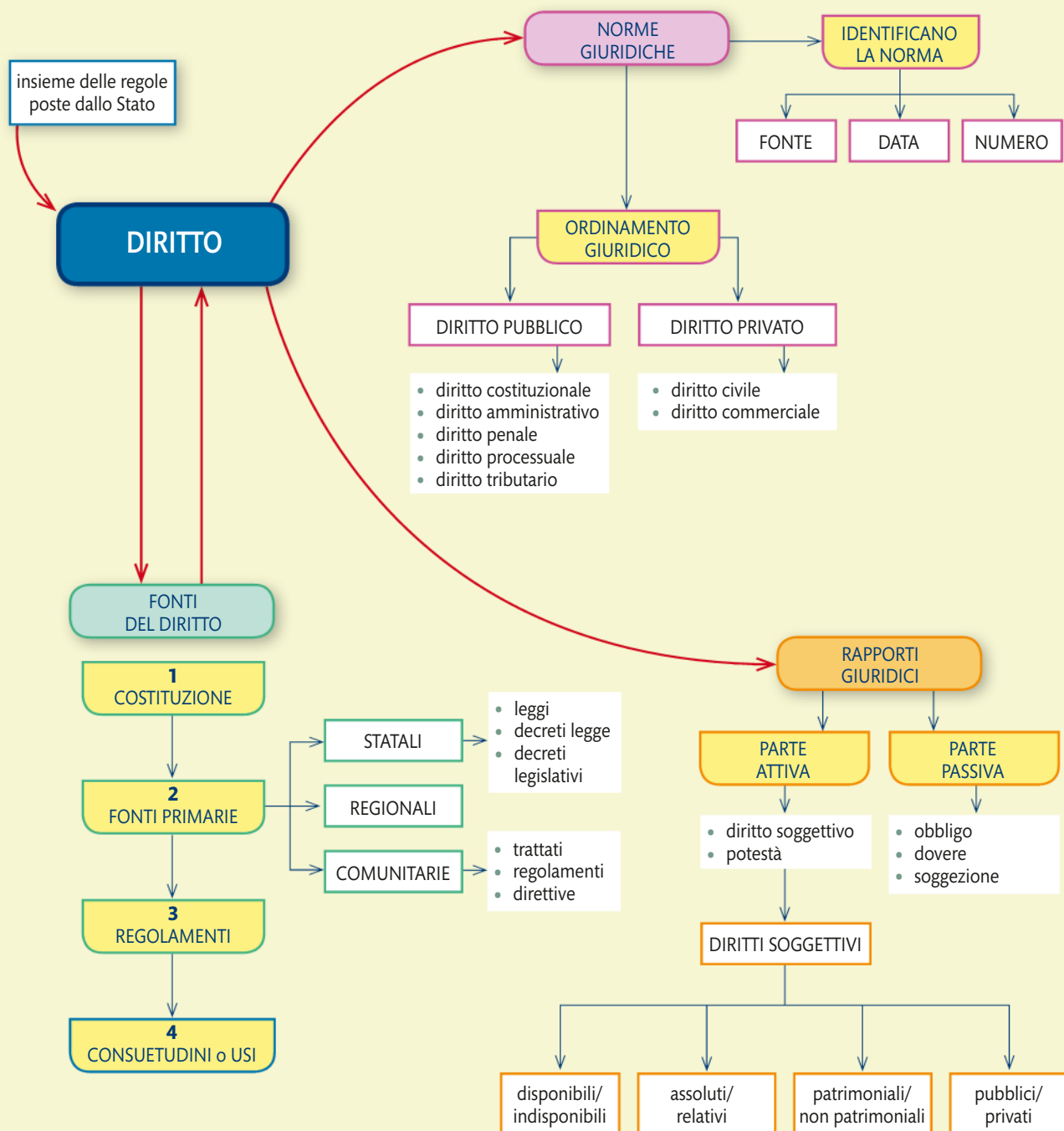
→ **La decadenza** è l'estinzione del diritto causata dalla mancata osservanza del termine perentorio entro il quale può essere esercitato.



LOSAI?

## MAPPA che cosa hai imparato

In questa Lezione hai iniziato a conoscere il diritto, cioè l'insieme delle regole poste dallo Stato. Hai imparato che cosa sono le fonti del diritto e qual è la loro gerarchia. Hai imparato anche che le regole del diritto prendono il nome di norme giuridiche, e che le norme, tutte insieme, formano l'ordinamento giuridico con le sue diverse ramificazioni. Infine, hai imparato che cosa sono i rapporti giuridici e come sono classificati i diritti soggettivi.



## Lezione 1 | riguardando gli appunti

### Che cosa è il diritto?

- Chiamiamo diritto l'insieme delle regole poste e imposte dallo Stato per disciplinare la vita sociale sul proprio territorio.

### Qual è la differenza tra norme poste dallo Stato e norme poste da altre organizzazioni?

- Solo le norme dello Stato sono obbligatorie perché il loro rispetto può essere imposto con la forza.

### Quali sono le funzioni principali del diritto?

- Funzione tradizionale del diritto è garantire la pacifica convivenza. Altre importanti funzioni sono: regolare l'organizzazione dello Stato e l'attività dei suoi organi; favorire la crescita economica e sociale del Paese.

### Quale rapporto corre tra il diritto e la giustizia?

- In ciascuno Stato le regole di diritto tendono a riflettere, con maggiore o minore ritardo, ciò che la maggioranza dei cittadini ritiene giusto e corretto in un dato momento storico.

### Che cosa distingue il diritto positivo dal diritto naturale?

- Diritto positivo è chiamato l'insieme di norme *poste* dallo Stato.
- Diritto naturale è un'espressione che indica *un diritto composto di regole che la natura infonde nell'uomo*, e *giusnaturalismo* è chiamata la corrente di pensiero che ne sostiene l'esistenza.

### Che cosa è la norma giuridica?

- Norma vuol dire semplicemente *regola*; giuridica significa *di diritto*. Norma giuridica vuol dire, pertanto, *regola di diritto*.

### Che cosa sono le fonti del diritto?

- Sono fonti del diritto gli atti e i fatti dai quali scaturiscono norme giuridiche.
- Le fonti nazionali sono ordinate secondo una scala gerarchica che pone al primo posto la Costituzione della Repubblica italiana; al secondo posto le fonti primarie (leggi ordinarie, decreti legge e decreti legislativi, leggi regionali); al terzo posto i regolamenti; al quarto le consuetudini o usi.

### Come è suddiviso l'ordinamento giuridico?

- È suddiviso in due grandi gruppi di norme che

prendono il nome di *diritto pubblico* e di *diritto privato*.

- Il diritto pubblico comprende le norme che regolano l'organizzazione e l'attività dello Stato e degli altri enti pubblici e le norme che regolano i casi nei quali gli enti pubblici possono esercitare un potere di comando nei confronti dei cittadini.
- Il diritto privato comprende le norme che regolano soprattutto i rapporti tra privati cittadini.

### Che cosa è un rapporto giuridico?

- Rapporti giuridici sono chiamati tutti i rapporti tra due o più parti regolati dal diritto. Al titolare dell'interesse ritenuto prevalente l'ordinamento attribuisce un *diritto soggettivo*, mentre al titolare dell'interesse soccombente impone un *obbligo*.

### Che cosa è il diritto soggettivo?

- Chiamiamo diritto *soggettivo* il potere, attribuito a un soggetto, di far valere davanti al giudice un proprio *interesse* riconosciuto *prevalente* da una norma presente nell'ordinamento.

### Che cosa sono la potestà e la soggezione?

- Chiamiamo potestà il complesso di poteri e doveri accordati a un soggetto per la tutela di un interesse altrui.
- Soggezione è chiamata la situazione in cui viene a trovarsi chi è soggetto all'altrui potestà.

### Qual è la differenza tra obbligo, dovere e onere?

- L'obbligo indica la necessità di soddisfare, con il comportamento imposto, l'interesse specifico di uno o più soggetti.
- Il dovere indica, invece, la necessità di soddisfare, con il comportamento imposto, un interesse generale.
- L'onere è un comportamento che, pur non essendo obbligatorio, è indispensabile tenere se si vuole conseguire un determinato risultato.

### Che cosa sono la prescrizione e la decadenza?

- La prescrizione è l'estinzione del diritto che si verifica quando il titolare omette di esercitarlo per tutto il tempo previsto dalla legge.
- La decadenza è l'estinzione del diritto causata dalla mancata osservanza del termine perentorio entro il quale può essere esercitato.



## verifica mettiti alla prova

### 1. Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:

indisponibili ~ privati ~ non patrimoniali ~ relativi.



### 2. Scegli la risposta corretta.

- Il diritto è costituito dall'insieme:
  - delle norme giuridiche poste dallo Stato
  - delle leggi poste dallo Stato
  - dei regolamenti
  - dei giudici
- Il rapporto affettivo tra una ragazza e un ragazzo diventa giuridico:
  - subito
  - dopo un anno
  - dopo il fidanzamento
  - dopo il matrimonio
- I codici nella scala gerarchica:
  - hanno lo stesso valore delle leggi
  - hanno valore superiore alle leggi
  - hanno valore inferiore alle leggi
  - sono una fonte secondaria del diritto
- L'espressione "norma giuridica" indica:
  - solo le leggi
  - tutte le regole poste dallo Stato
  - solo i regolamenti
  - tutte le regole poste da qualsiasi organizzazione

### 3. Rispondi alle seguenti domande.

- Che cosa sono le consuetudini?
- Quali sono i dati identificativi di una norma?
- Che cos'è un rapporto giuridico e come si regola?
- Che cos'è la prescrizione e quali diritti non sono soggetti a prescrizione?

### 4. Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

- Tutti i rapporti fra due o più persone sono giuridici. SÌ NO  
perché? .....
- Le fonti primarie occupano il primo posto tra le fonti del diritto. SÌ NO  
perché? .....
- Nella gerarchia delle fonti i regolamenti sono sopraordinati alle consuetudini. SÌ NO  
perché? .....
- Decadenza e prescrizione possono essere considerate sinonimi. SÌ NO  
perché? .....
- Le consuetudini sono norme contenute nella Costituzione. SÌ NO  
perché? .....

### 5. Svela il crittogramma.

Sostituisci ogni numero con una lettera dell'alfabeto. A numero uguale corrisponde lettera uguale!

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
				11		29	3				13		22	4				23		14					

L ' N S E E E L L E N O E È

13 1 22 23 1 11 16 11 7 11 13 13 11 22 4 5 16 11

H O O N E N O G U O .

2 3 1 17 16 17 6 4 4 5 7 1 22 17 16 11 22 6 4 29 1 14 5 1 7 1 2 4

# NEWS

## Il diritto tra economia e democrazia

**A CHI SPETTA IL PRIMATO?** COME SAPPIAMO, LA DEMOCRAZIA È QUEL SISTEMA DI GOVERNO IN CUI LA SOVRANITÀ APPARTIENE AL POPOLO. L'ISTITUZIONE CHE ESPRIME AL MASSIMO GRADO LA SOVRANITÀ POPOLARE È IL PARLAMENTO: È LÌ CHE NASCONO LE LEGGI, CHE DETTANO REGOLE VINCOLANTI PER TUTTI: NESSUN POTERE DELLO STATO È SUPERIORE AL DIRITTO. QUESTO MODELLO, FRUTTO DI UN CAMMINO DURATO SECOLI, ASSEGNA QUINDI UN RUOLO PRIMARIO AL DIRITTO, ESPRESSIONE DEL CONFRONTO

DEMOCRATICO TRA LE FORZE POLITICHE. IN QUESTO PERIODO STORICO, PERÒ, LA SUPREMAZIA DEL DIRITTO È INSIDIATA DA UN'ALTRA FORZA IN CAMPO: L'ECONOMIA. NEI DIBATTITI SUI MEDIA E SULLE PAGINE DEI QUOTIDIANI SORGE SPESSO LA DOMANDA SE SIA IL DIRITTO A GOVERNARE L'ECONOMIA O SE, INVECE, SIA L'ECONOMIA A "DETTARE L'AGENDA" AL DIRITTO. IL PARLAMENTO È ANCORA LA SEDE DOVE SI PRENDONO LE DECISIONI CRUCIALI, O A DECIDERE SONO DI FATTO LE ÉLITE ECONOMICHE MONDIALI? ■

Nello Stato di diritto nemmeno le più alte cariche dello Stato sono superiori alla legge. Sai indicare quali sono i vantaggi di vivere in uno sistema che assegna il primato al diritto?

### LA LEGGE E' UGUALE PER TUTTI

Marco Secchi, Alamy



In questo periodo storico, il primato del diritto è conteso dall'economia. I centri del potere economico, a differenza del Parlamento, non sono eletti dai cittadini. Si può dire che abbiano una legittimazione democratica?

hidesy, iStock.



Se si assegna all'economia un primato sul diritto, a quali rischi si espone la società?

Alf Ribeiro, Shutterstock.



L'"analfabetismo" economico e finanziario è molto diffuso, anche tra persone con un titolo di studio superiore. Credi sia giusto che economia e finanza siano riservate solo agli addetti ai lavori?

s\_oleg, Shutterstock.

# L'ascesa DELL'ECONOMIA.



Lisa S., Shutterstock.

Pur essendo sempre stata importante per la vita di un Paese, oggi l'economia ha assunto una centralità che in passato non aveva. Pensiamo a quante volte viene citata dai leader mondiali nei loro discorsi, e quante decisioni impopolari vengono prese perché “fanno bene” all'economia. Pensiamo anche a quanta influenza hanno le banche d'investimenti, le grandi società di gestione di fondi e le agenzie di rating, cioè quelle potenti società private che giudicano l'affidabilità finanziaria di Stati, banche, imprese. Complice la crisi mondiale iniziata nel 2008, le previsioni degli economisti sulla possibile ripresa sono attese con la stessa trepidazione con cui si attende il responso del medico al capezzale del malato. Stiamo forse passando dalla democrazia, cioè il governo del popolo, all'“econocrazia”, cioè il governo dell'economia?

## I rischi dell'“econocrazia”

Ma perché il dominio dell'economia sul diritto sarebbe rischioso? Per sua natura, l'economia è più sensibile agli obiettivi dell'efficienza e del profitto che a quelli della giustizia. Per esempio, se un programma di governo è in grado di aumentare la produttività, la competitività, la ricchezza del Paese, l'economia lo giudicherà un buon programma, senza curarsi troppo se sia anche in grado di garantire libertà, eguaglianza, sicurezza, assistenza a chi rimane indietro. Questo è compito della politica. Ecco perché è importante che esistano delle regole in grado di limitare e guidare le ragioni dell'economia garantendo i diritti e l'equità.

## Che cosa fare?

Oggi viviamo il paradosso per cui tutti riconosciamo l'importanza dell'economia, ma al contempo ci sembra così difficile da capire che finiamo per lasciarla nelle mani dei tecnici, che non sono eletti dai cittadini e non godono di un'investitura democratica. È da qui che si deve partire per migliorare: avere un'opinione pubblica più informata su questi temi significa aumentare il controllo democratico sull'economia.

## ATTIVITÀ

### 1. Per cominciare.

Osserva le fotografie della pagina accanto. In base a quello che hai imparato, sai rispondere alle domande contenute nelle didascalie?

### 2. Crea i collegamenti.

Considera ora le immagini come se fossero i fotogrammi di un'unica sequenza. Che cosa le tiene insieme? Quali sono i collegamenti fra l'una e l'altra?

Puoi procedere in questo modo:

- **osserva**: che cosa vedi nella prima fotografia?
- **interpreta**: perché quell'immagine rimanda al mondo del diritto?
- **crea i collegamenti**: quale può essere il legame tra la prima e la seconda fotografia? Che cosa aggiunge la seconda fotografia alla prima?
- Prosegui così per le immagini successive.



StudioSmart, Shutterstock.



## La struttura dello Stato italiano

# LEZIONE 15

## Dove nascono le leggi

### COMPETENZE DI UNITÀ

#### COMPETENZE DI ASSE

- Riconoscere i valori fondamentali posti dalla Costituzione alla base della organizzazione della Repubblica
- Riconoscere le scelte operate dalla Costituzione in merito all'organizzazione amministrativa
- Collocare l'esperienza personale nel tessuto sociale della comunità nel rispetto dei valori espressi dalla Costituzione

#### CONOSCENZE

- Conoscere l'impianto istituzionale dello Stato italiano
- Comprendere l'importanza della funzione giurisdizionale e i principi che regolano l'amministrazione della giustizia penale e civile
- Conoscere l'organizzazione e le funzioni degli enti autonomi
- Comprendere l'importanza della funzione amministrativa e i principi costituzionali che ne disciplinano l'esercizio

#### ABILITÀ

- Saper cogliere le dinamiche delle relazioni che intercorrono tra le istituzioni dello Stato
- Saper riconoscere la natura di un contenzioso e il procedimento idoneo a risolverlo
- Saper individuare l'organo amministrativo competente a occuparsi di una situazione data



# 1 Come si presenta il Parlamento italiano?

In ogni Paese democratico il Parlamento è l'organo che rappresenta al massimo grado la sovranità popolare.

**Nel nostro Paese** questo organo è composto:

- dalla Camera dei deputati
- e dal Senato della Repubblica.

Non esiste, pertanto, una “sede del Parlamento”, ma due sedi distinte (Palazzo Montecitorio e Palazzo Madama) nelle quali si riuniscono rispettivamente i deputati e i senatori.

## > Il Parlamento italiano:

- è un organo elettivo, in quanto i suoi componenti sono eletti direttamente dal popolo;
- è un organo rappresentativo, in quanto i parlamentari eletti rappresentano la volontà popolare;
- è titolare della funzione legislativa, che consiste nel discutere e votare le leggi.

> **Altre importanti funzioni**, assegnate a questo organo dalla Costituzione, sono:

- indirizzare e controllare l'operato del Governo (> Lezione 16);
- eleggere il Capo dello Stato (> Lezione 17);
- ratificare (cioè convalidare) i trattati internazionali di maggiore importanza;
- concedere l'amnistia e l'indulto (> Paragrafo 9);
- dichiarare la guerra (> Paragrafo 9);
- nominare cinque giudici della Corte costituzionale (> Lezione 17);
- porre sotto accusa il Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione (> Lezione 17).

## Tutti i Parlamenti hanno le stesse funzioni?

Tutti i Parlamenti hanno in comune l'attribuzione della *funzione legislativa*. Per il resto in ogni Paese la Costituzione disegna in piena autonomia il proprio Parlamento, determinandone il numero dei componenti, le funzioni aggiuntive e stabilendo se debba essere composto da una Camera o da due Camere.

## È più importante un deputato o un senatore?

Tra deputati e senatori non esiste un ordine di importanza perché il Parlamento italiano è un organo **bicamerale perfetto**.

Ciò non significa, si badi bene, che sia un modello insuperabile di perfezione. Significa soltanto che Senato e Camera dei deputati svolgono funzioni perfettamente identiche.

> **Le diversità** tra i due organismi riguardano soprattutto:

- l'età degli elettori: sono elettori della Camera dei deputati i cittadini che abbiano compiuto 18 anni, mentre sono elettori per il Senato i cittadini che abbiano compiuto 25 anni di età;

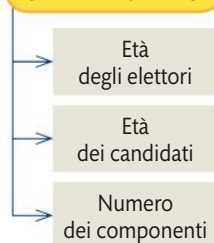


**Senato** deriva dal latino *senatum* (assemblea di anziani) a sua volta derivato da *senex*, vecchio.

**Deputato** proviene dal latino *deputare* composto da *de-* e *putare*, che significa valutare, pensare. I deputati al Parlamento sono delegati a pensare, a valutare le migliori scelte da operare nell'interesse del Paese.



### DIVERSITÀ TRA CAMERA E SENATO





### I senatori a vita di più recente nomina presidenziale sono:

l'economista Mario Monti; il premio Nobel per la medicina Rita Levi Montalcini; la neurobiologa Elena Cattaneo; l'architetto Renzo Piano; il fisico nucleare Carlo Rubbia.



Per prenotare una visita scolastica a Palazzo Madama e a Palazzo Montecitorio è possibile trovare le indicazioni necessarie sui siti [www.senato.it](http://www.senato.it) e [www.camera.it](http://www.camera.it).

Ogni scuola può richiedere una sola visita in un anno per un massimo di cinquanta studenti per visita.

- l'età dei candidati: sono eleggibili alla Camera dei deputati i cittadini che abbiano compiuto 25 anni, mentre sono eleggibili al Senato solo i cittadini che abbiano compiuto 40 anni;
- il numero dei componenti: la Camera dei deputati è composta da 630 membri, 12 dei quali sono eletti nella circoscrizione estero, mentre il Senato della Repubblica è composto da 315 membri, sei dei quali eletti nella circoscrizione estero.

Ai senatori elettivi vanno poi aggiunti gli ex Presidenti della Repubblica (che diventano **senatori a vita** alla scadenza del mandato presidenziale) e altri cinque senatori a vita che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

### Quanto tempo rimangono in carica i parlamentari?

> La **legislatura**, cioè l'arco di tempo che va da un'elezione all'altra del Parlamento, ha la durata di **cinque anni**.

**Tuttavia** è possibile che a essa venga posto fine anticipatamente. Può accadere, infatti, che i parlamentari siano in forte dissidio tra di loro talché non si riesca, se non con molta fatica, ad approvare leggi o altri provvedimenti. In questi casi il Presidente della Repubblica, accertata l'incapacità delle Camere di funzionare regolarmente, può deciderne lo scioglimento anticipato e indire nuove elezioni politiche.

> **Lo scioglimento anticipato** delle Camere non può avvenire, però, nel cosiddetto *semestre bianco*, cioè negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, salvo che questi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura (art. 88 Cost.). La ragione del divieto è evitare che il Presidente della Repubblica possa essere colto dalla tentazione di sciogliere anticipatamente le Camere sperando che i nuovi parlamentari siano più favorevoli a una sua rielezione.

> **Il prolungamento della legislatura** è consentito dalla Costituzione (art. 60) solo se vi è una guerra in corso. In tal caso ai costituenti non è sembrato ragionevole privare il Paese della guida politica e distrarre i parlamentari con impegni di natura elettorale.

## I messaggi presidenziali

Può accadere che, pur non essendovi le ragioni per uno scioglimento, il Parlamento non riesca a portare a soluzione alcuni urgenti problemi, oppure trascuri di occuparsi di questioni particolarmente gravi o comunque importanti.

In questi casi il Presidente della Repubblica può inviare alle Camere un *messaggio* con il quale esprime la sua preoccupazione e le sollecita a operare nel miglior modo possibile.

## Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune

Vi sono alcuni compiti di grande rilievo, tassativamente indicati dalla Costituzione, che le due Camere svolgono insieme riunendosi in *seduta comune*



nell'aula della Camera dei deputati. Per esempio, spetta alle Camere riunite in *seduta comune* eleggere il Presidente della Repubblica o (cosa che non è ancora mai accaduta) metterlo in stato d'accusa per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.).



## Monocameralismo, bicameralismo e il caso dell'Italia

Il Parlamento può essere composto da una sola camera (monocameralismo) o da due camere (bicameralismo). Il bicameralismo può essere, a sua volta, perfetto o imperfetto.

Come abbiamo visto, l'Italia ha un sistema di bicameralismo perfetto o paritario, in cui le due camere hanno le stesse competenze. I Costituenti scelsero questo modello per garantire decisioni più ponderate da parte del Parlamento, dal momento che una camera può correggere gli errori o le sviste commesse dall'altra.

La scelta del bicameralismo perfetto fa dell'Italia un caso pressoché unico a livello mondiale. Negli altri sistemi bicamerali, infatti, il ruolo delle due camere è differenziato: una camera, detta "bassa", è espressione degli interessi nazionali, mentre l'altra, detta "alta", è espressione delle istituzioni territoriali come le Regioni o, nei sistemi federali, gli Stati membri (è il caso del Senato USA e del *Bundesrat* tedesco). Le competenze delle due camere sono asimme-

triche: quella della camera bassa sono più ampie di quelle della camera alta.

In Italia sono stati avanzati diversi progetti per passare al bicameralismo imperfetto. Il più recente risale al 2016. Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo in carica prevedeva che i senatori non fossero più eletti direttamente dal popolo e che il loro numero calasse da 315 a 100. Inoltre, prevedeva che la Camera dei deputati diventasse titolare esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, e titolare principale della funzione legislativa e di quella di controllo sull'operato del Governo.

Questo disegno di legge venne approvato dal Parlamento ma, come vedremo più dettagliatamente (Unità 3), le leggi costituzionali prima di entrare in vigore possono essere sottoposte a referendum popolare. E la maggioranza degli elettori italiani ha votato contro. La riforma, pertanto, non ha più avuto attuazione.

## 2 Come si diventa parlamentare?

Nel nostro ordinamento qualsiasi cittadino, uomo o donna, che possieda i requisiti di età richiesti dalla legge e che non sia stato privato dell'elettorato passivo, può candidarsi nelle liste di un partito. E se riceve un numero sufficiente di voti, può essere eletto deputato o senatore.

La legge, tuttavia, contempla alcuni casi di *incandidabilità*, di *ineleggibilità* e di *incompatibilità*.

> **Non sono candidabili** alla Camera dei deputati e al Parlamento europeo le persone che hanno subito condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, di maggiore allarme sociale (mafia, terrorismo, tratta di persone) o per delitti contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato). Se il loro nome comparisse in una lista dovrebbe essere depennato dagli organi di controllo.

Non incorrono in questa censura le persone che sono solo *indagate* dalla Magistratura e quelle la cui condanna non è ancora divenuta definitiva.

La condanna è definitiva (> Lezione 20) solo dopo che sono scaduti i termini per ricorrere a un grado di giudizio superiore oppure quando è stata confermata dalla Cassazione.

> **Sono ineleggibili**, invece, alcune categorie di soggetti ai quali non viene imputato alcun reato ma che, per il ruolo che svolgono, potrebbero esercitare indebite pressioni sugli elettori ricavandone un ingiusto vantaggio elettorale.



### L'incandidabilità

presuppone la inopportunità di far partecipare alle elezioni chi si sia macchiato di gravi delitti.



### L'ineleggibilità

presuppone la astratta possibilità che qualcuno ricavi un ingiusto vantaggio dal ruolo ricoperto.

Per esempio, sono ineleggibili (se non si sono dimessi dal loro incarico prima dell'inizio della campagna elettorale) gli ispettori di pubblica sicurezza, gli ufficiali superiori delle Forze armate, i Sindaci dei grandi Comuni e, in generale, tutti i soggetti che si trovino in uno dei casi contemplati nel d.p.r. n. 361 del 1957.

Costoro potrebbero anche candidarsi, ma la loro eventuale elezione verrebbe poi dichiarata nulla.



**L'incompatibilità** presuppone la inopportunità di ricoprire contemporaneamente più ruoli.

> **Sono incompatibili** con il ruolo di parlamentare alcuni incarichi, come quello di Presidente della Repubblica o di giudice della Corte costituzionale. Inoltre nessuno può essere contemporaneamente senatore e deputato. Chi, dopo le elezioni, si trovasse in una posizione di incompatibilità dovrebbe rinunciare, a sua scelta, a una delle due cariche.

## Qual è la particolarità del mandato parlamentare?

**Esiste una sanzione per chi fa promesse in campagna elettorale che poi non mantiene? E per chi passa da un partito all'altro?**



Il parlamentare che non rispetti gli impegni assunti non è formalmente censurabile. La Costituzione infatti (art. 67) stabilisce che i membri del Parlamento esercitano la loro funzione **senza vincolo di mandato**. Ciò significa che il parlamentare, nello svolgere la sua funzione, non è vincolato a ciò che ha promesso agli elettori. Può accadere, infatti, che dopo le elezioni si modifichino alcune condizioni, cosicché la promessa fatta risulti contraria all'interesse nazionale. In questo caso il parlamentare non può e non deve mantenerla.

Identica considerazione si può fare per quanto riguarda il passaggio da un partito all'altro. Il parlamentare deve essere libero di lasciare il partito nelle cui liste è stato eletto se ritiene che questo abbia assunto una linea politica che egli giudica non più utile all'interesse nazionale. Tuttavia, non sono rari i casi di promesse elettorali non mantenute e di "cambi di bandiera" operati per motivi molto meno nobili della cura dell'interesse nazionale.

In tali ipotesi spetta al cittadino elettore non riconfermare la propria fiducia al parlamentare che si è dimostrato poco corretto. Se il cittadino torna, invece, ad accordare il proprio voto a persone che non lo meritano, non può, poi, che rammaricarsi con se stesso.



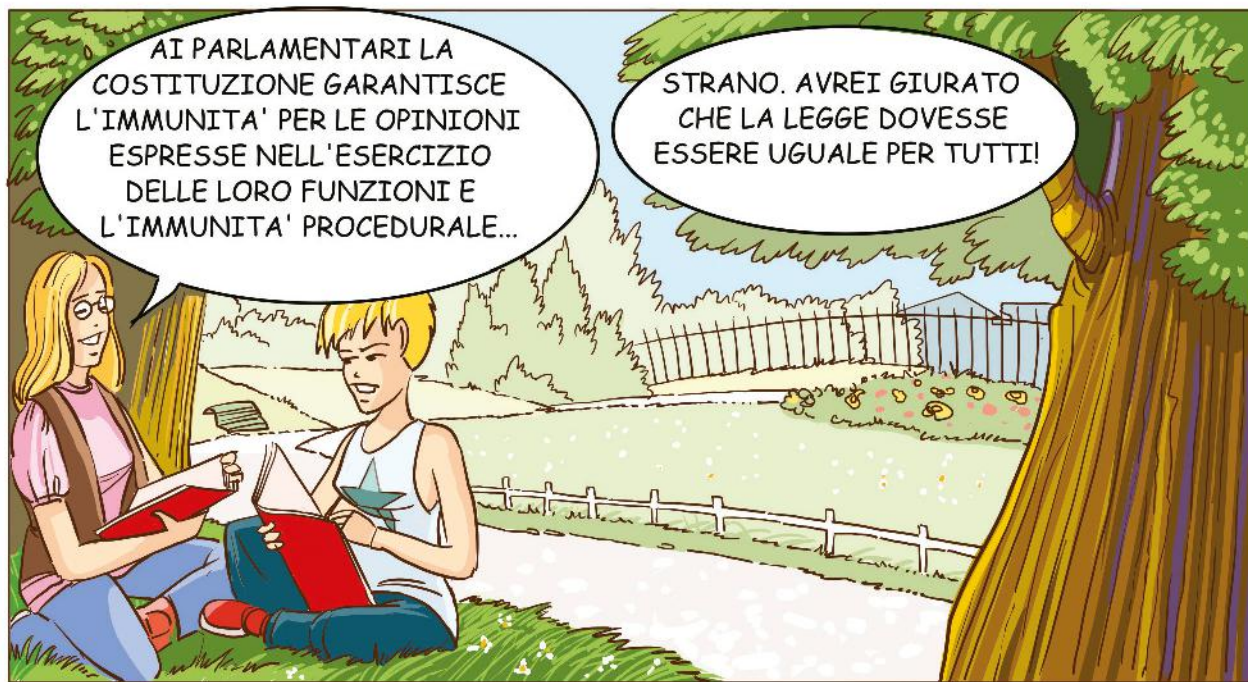
Anche gli ecclesiastici possono essere membri del Parlamento. Ciò si deduce dal fatto che non c'è alcuna norma che espressamente lo escluda.

## Com'è regolata la presenza delle donne in Parlamento?

Nei quasi 70 anni di vita della Repubblica il numero delle donne elette al Parlamento, o che comunque occupano o hanno occupato cariche elettive, è sempre stato piuttosto esiguo e ciò ha sollevato a più riprese le giuste proteste del mondo femminile. Per porre rimedio a questa palese distorsione è stato modificato, nel 2003, l'art. 51 della Costituzione che ora così dispone:

**"Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini."**

La norma, dunque, non si limita ad una semplice affermazione di principio, ma sollecita gli organi della Repubblica ad operare concretamente, con appositi provvedimenti, affinché venga superata questa anacronistica disuguaglianza.



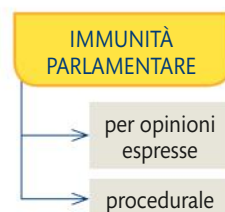
La legge deve essere uguale per tutti. Ma i parlamentari sono i rappresentanti del popolo. Sono coloro ai quali il popolo (con maggiore o minore oculatezza) ha delegato l'esercizio della sovranità. E questa funzione deve essere posta, nei limiti del ragionevole, al riparo dalle ingerenze degli altri poteri dello Stato. Ecco perché la Costituzione (art. 68) accorda loro due importanti *immunità*.

> **L'immunità per le opinioni espresse** consente ai membri di Camera e Senato di non essere chiamati a rispondere davanti al giudice per le opinioni manifestate e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68 Cost.).

> **L'immunità procedurale**, disposta nella restante parte dell'art. 68 Cost., pone dei limiti al modo in cui un giudice può procedere nelle indagini su un parlamentare. In particolare, il magistrato che sospetti un deputato o un senatore di aver commesso un reato, potrà sicuramente indagare su di lui e potrà chiamarlo in giudizio se e quando avrà raccolto sufficienti prove di colpevolezza. Ma (è questo l'oggetto della immunità) senza la preventiva autorizzazione della Camera alla quale il parlamentare appartiene:

- non potrà sottoporlo a perquisizione personale o domiciliare;
- non potrà intercettare le sue conversazioni o sequestrare la sua corrispondenza;
- non potrà sottoporlo ad arresto preventivo.

L'arresto preventivo serve per evitare che un indagato inquina le prove a suo carico o addirittura si dia alla fuga prima che sia terminato il processo a suo carico.



### 3 Come sono organizzate le Camere

L'art. 64 Cost. consente alle Camere di organizzarsi secondo un proprio regolamento interno.





Il regolamento della Camera stabilisce che per formare un **Gruppo** occorrono almeno venti deputati. I partiti minori, i cui componenti non raggiungono tale numero minimo, confluiscono nel cosiddetto **Gruppo misto**. A questo solitamente si iscrivono anche i parlamentari che hanno abbandonato il proprio Gruppo e non hanno ancora deciso in quale altro confluire.



I regolamenti delle Camere, stabilisce l'art. 64 Cost., garantiscono i **diritti delle minoranze** e il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo **statuto delle opposizioni**.



**Deliberare** significa decidere dopo adeguata discussione. **Delibera** è la decisione assunta.

Secondo quanto si desume dai regolamenti, gli organi principali di ciascuna Camera sono: il Presidente, i Gruppi parlamentari, le Commissioni permanenti e speciali e le Giunte.

> **Il Presidente** è eletto dai membri stessi della Camera e ne dirige i lavori da una posizione di imparzialità.

> **I Gruppi parlamentari** sono raggruppamenti di parlamentari eletti nelle liste del medesimo partito.

Ogni volta che occorre adottare un provvedimento o votare una legge, ciascun Gruppo discute al proprio interno la posizione da assumere e poi delega uno o più rappresentanti a esprimere, in aula, il parere di tutto il Gruppo. In questo modo l'attività parlamentare procede in modo più ordinato e spedito. Ogni Gruppo elegge un **capogruppo** che ne coordina l'attività.

> **Le Commissioni permanenti** sono una sorta di Camere in scala ridotta in quanto sono composte da un numero di senatori o di deputati calcolato in modo da rispecchiare la consistenza numerica dei diversi gruppi parlamentari. La loro funzione è rendere più celeri i lavori del Parlamento svolgendo un lavoro preparatorio su tutti provvedimenti che la Camera dovrà poi deliberare. Ciascuna Commissione si occupa esclusivamente delle questioni riguardanti una determinata materia e a essa vengono rimessi, per un primo esame, tutti i provvedimenti riguardanti quella materia. Per esempio, tutti i progetti di legge riguardanti la scuola verranno assegnati alla Commissione *Istruzione*; tutti i progetti riguardanti le forze armate verranno assegnati alla Commissione *Difesa* e così via.

> **Le Commissioni speciali**, a differenza di quelle permanenti, vengono costituite di volta in volta per risolvere questioni particolari, come condurre inchieste, elaborare studi e così via.

L'aggettivo *speciale* non deve trarci in inganno: non si tratta di organismi *eccezionali*, ma solo di Commissioni a cui è affidato uno *specifico* compito, talché si sciolgono quando tale compito è stato assolto.

> **Le Giunte**, diversamente dalle Commissioni, sono organismi, composti da più parlamentari, costituiti per svolgere specifiche funzioni consultive o di controllo. Tra le più note vi sono:

- la Giunta per le autorizzazioni a procedere, che esprime un primo parere sulla opportunità di accogliere o respingere le richieste di arresto di un parlamentare;
- la Giunta per le elezioni, che verifica la presenza, negli eletti, dei requisiti indicati dalla legge.

## 4 Come avvengono le deliberazioni?

Le votazioni possono avvenire a *scrutinio segreto* o a *scrutinio palese*.

- **Il voto segreto** costituisce ormai un'eccezione ed è ammesso solo nei casi indicati dai regolamenti delle Camere, primo tra tutti il caso in cui si debba esprimere un voto sulle persone.
- **Il voto palese** è la regola generalmente adottata. Un tempo si votava per alzata di mano mentre ora su ciascun banco delle due aule parlamentari sono presenti sistemi di votazione elettronica che riproducono su un grande tabellone, pressoché istantaneamente, i risultati della votazione.

## E se i parlamentari non si recano a votare?

La Costituzione (art. 64) stabilisce che le deliberazioni delle Camere sono valide solo se è presente alla votazione la maggioranza dei componenti.

Tale maggioranza è chiamata **numero legale**, cioè numero previsto dalla legge. Se il numero legale manca a causa delle numerose assenze, la seduta viene sospesa o rinviata. Tuttavia, per evitare di procedere ad appello nominale prima di ogni votazione, si presume che il numero legale vi sia, salvo che qualche Gruppo espressamente ne chieda la verifica.

## Quali maggioranze sono previste per le deliberazioni?

In funzione della gravità delle scelte da compiere la Costituzione impone *maggioranze* diverse.

- **La maggioranza semplice** è quella normale, che si applica in tutti i casi salvo diversa previsione, e si raggiunge se votano a favore del provvedimento in esame la metà più uno dei presenti in aula. Ciò comporta, ad esempio, che se alla Camera sono presenti 316 membri (numero legale) il provvedimento è approvato se votano a favore 159 deputati.
- **La maggioranza assoluta** si raggiunge se vota a favore del provvedimento non la metà più uno dei presenti in aula ma la metà più uno dei componenti l'assemblea. Nella Camera dei deputati una tale maggioranza si raggiunge con un minimo di 316 consensi.
- **La maggioranza qualificata** è quella che prevede un numero ancora maggiore di voti favorevoli. Per esempio l'art. 83 della Costituzione dispone che per eleggere il Presidente della Repubblica nei primi tre scrutini occorre il voto favorevole dei due terzi del Parlamento riunito in seduta comune.

### MAGGIORANZE

assoluta  
(metà più uno  
dei componenti  
l'assemblea)

semplice  
(metà più uno  
dei presenti  
in aula)

qualificata  
(due terzi  
dei componenti  
l'assemblea)



**Le maggioranze più elevate** sono imposte dalla Costituzione per l'approvazione dei provvedimenti più gravi per i quali si vuole che ci sia un consenso più ampio possibile.

## 5 Come nasce una legge?

La funzione principale del Parlamento, come abbiamo già anticipato, consiste nel discutere e approvare le leggi.

→ **Leggi** (dette anche leggi ordinarie per distinguerle dalle leggi costituzionali e dalle leggi regionali) sono solo gli atti normativi approvati dal Parlamento con la procedura che tra breve illustreremo.

**Gli atti normativi approvati in modo diverso** o provenienti da altri organi o da altri enti assumono nomi diversi. Per esempio, sono chiamate:

- **leggi costituzionali** quelle approvate dal Parlamento con la speciale procedura della quale ci occuperemo nel Paragrafo 9;
- **leggi regionali** quelle deliberate dai Consigli regionali;
- **decreti legge** e **decreti legislativi** taluni atti normativi adottati dal Governo;
- **regolamenti ministeriali** gli atti normativi emanati dai singoli ministri, e così via.



Generalmente le sedute della Camera e del Senato sono pubbliche e chiunque può assistervi accedendo alle tribune appositamente istituite nelle aule parlamentari oppure, più comodamente, può leggere il resoconto sommario e stenografico di ogni seduta accedendo al sito Internet del Parlamento ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)).

## Il Parlamento può regolare con la legge qualsiasi materia?

Prima che nel 2001 venisse modificato il Titolo V della Costituzione, il Parlamento aveva una competenza legislativa generale. Ciò significa che poteva legiferare su qualsiasi tema, con la sola esclusione delle poche materie riservate alla legge regionale.

Ora, per effetto della modifica costituzionale operata nel 2001, questo rapporto si presenta rovesciato e la situazione appare come segue.

- **La competenza dello Stato è numerata.** Ciò vuol dire che è limitata alle specifiche materie indicate dalla Costituzione e per lo più elencate nel nuovo art. 117 Cost. (tratteremo in modo più puntuale questo tema nella Lezione 18).
- **La competenza della Regione è generale.** La Regione, cioè, può legiferare su ogni materia non riservata allo Stato (ma nel rispetto della Costituzione e degli obblighi assunti dall'Italia in campo internazionale).

Questo capovolgimento è stato operato nel convincimento (giusto o sbagliato) che fosse opportuno affidare in misura maggiore l'esercizio delle funzioni pubbliche agli organismi locali poiché questi, essendo più vicini al cittadino, possono individuarne meglio le necessità.



## Disegno, proposta e progetto di legge

Disegno, proposta e progetto di legge sono espressioni che servono a indicare i diversi soggetti da cui è stata assunta l'iniziativa legislativa. In particolare parliamo di:

- *disegno di legge* se l'iniziativa è stata assunta dal Governo o dal Senato;
- *proposta di legge* se l'iniziativa è stata assunta da membri di Camera e Senato o dagli altri soggetti abilitati;
- *progetto di legge* se non intendiamo specificare quale, tra i soggetti sopra indicati, ha assunto l'iniziativa.

## 6 Come si avvia il procedimento o "iter" legislativo?



**Iter** è un termine latino che significa *viaggio, passaggio*. E l'*iter legislativo* è la serie di passaggi che deve fare il progetto di legge per essere approvato.



**Il Cnel**, stabilisce il decreto legge 201 del 2011 è composto da esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, da rappresentanti delle categorie produttive e delle organizzazioni di volontariato.

Perché si possa giungere ad approvare una legge occorre, come presupposto logico, che qualcuno la proponga. E una legge si propone presentando alla presidenza della Camera o del Senato un testo diviso per articoli. Il testo verrà poi inviato, per l'esame preventivo, alla Commissione competente per materia (vedi Paragrafo 5).

Per esempio, se il progetto riguardasse la scuola verrebbe inviato alla Commissione Istruzione; se riguardasse il sistema sanitario verrebbe inviato alla Commissione Sanità; e così via.

> **Possono presentare** progetti di legge, stabilisce la Costituzione:

- il Governo;
- ciascun membro delle due Camere,
- 50 mila elettori;
- ciascun Consiglio regionale (art. 121 Cost.).
- Il Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, art. 99 Cost.)



## Tra i soggetti abilitati a presentare proposte di legge, quali sono i più importanti?



Il Governo si colloca sicuramente al primo posto in questa graduatoria perché i suoi disegni di legge hanno un'altissima probabilità di essere approvati rapidamente.

Come vedremo meglio più avanti, infatti, per governare il Paese il Governo ha bisogno di specifiche leggi che gli consentano di compiere gli atti necessari a realizzare il programma che si è proposto e per il quale ha avuto la fiducia (cioè l'assenso) della maggioranza del Parlamento.

Ora sarebbe ben strano che la maggioranza parlamentare, dopo aver autorizzato il Governo a governare, non approvasse la maggior parte delle leggi che a questo servono per attuare i propri programmi.

Di notevole rilevanza sono anche le proposte che vengono presentate da uno o più parlamentari riuniti.

Questa possibilità, contemplata dalla Costituzione, consente ad ogni membro del Parlamento di proporre soluzioni legislative per questioni che non attengono necessariamente all'attività di governo. Pensiamo alla legge che ha introdotto in Italia il divorzio o a quella che ha depenalizzato l'aborto, entrambe di iniziativa parlamentare e non governativa.

Importanza sicuramente più contenuta assumono, generalmente, le proposte di legge di *iniziativa popolare*.

## Qual è la differenza tra "petizione popolare" e "proposta di legge di iniziativa popolare"?

**La proposta di legge di iniziativa popolare** è un atto formale che obbliga il Presidente dell'Assemblea a cui è indirizzata ad inserirla nel calendario dei lavori parlamentari.

I Presidenti di Camera o Senato che ricevono la proposta la inviano alla Commissione competente per materia perché la discuta. Tuttavia, come dimostra l'esperienza, queste proposte vengono sempre poste in fondo al calendario talché è difficilissimo che giungano ad essere discusse e votate.

**La petizione** invece è una semplice richiesta, quasi una supplica.

La Costituzione (art. 50) dispone in proposito che: Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

La funzione, sia del progetto di legge di iniziativa popolare che della petizione, è duplice: per un verso serve a mostrare al destinatario da quante persone è auspicata la soluzione del problema in esse esposto. Per altro verso serve a sensibilizzare l'opinione pubblica, attraverso la raccolta delle firme, sull'esistenza e l'importanza di una determinata questione.

## Quale Camera deve iniziare l'esame del progetto di legge?

Il progetto può essere presentato per la prima volta tanto alla presidenza della Camera dei deputati quanto a quella del Senato. E ciascuna Camera può adottare:

- il **procedimento ordinario**
- il **procedimento decentrato**



Nel corso della XVI legislatura (2008-2013) sono stati presentati alle Camere 5714 progetti di legge. Di questi, 5288 sono stati di iniziativa parlamentare; 360 di iniziativa governativa; 21 di iniziativa popolare; 24 di iniziativa regionale; 1 è stato presentato dal CNEL.



In ogni caso è fondamentale che la legge venga approvata da entrambe le Camere nell'identico testo.

L'art. 70 Cost dispone a tale proposito che:

“la funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere.”



#### Emendamento

significa *modifica*, *correzione*.

Il termine viene dal latino *emendare*, composto di *ex* (fuori) e *menda* (errore). L'emendamento modifica il testo precedente della legge.

## Come si svolge il procedimento ordinario

Questo procedimento, sia nell'una che nell'altra Camera si articola in due fasi.

- **La prima fase** prevede che il progetto venga affidato alla Commissione competente per materia.  
Funzione della Commissione è di esaminare il progetto in un ambiente più ristretto rispetto all'aula parlamentare e vedere se ha concrete possibilità di essere approvato. In questa fase i rappresentanti dei vari gruppi confrontano le loro posizioni, presentano i propri **emendamenti** (cioè proposte di cambiamento) e può anche accadere che il testo originario subisca modifiche considerevoli. Quando la Commissione svolge questo lavoro preparatorio, si dice che è riunita in **sede referente**, nel senso che i risultati a cui è pervenuta dovranno essere poi riferiti all'Assemblea.
- **La seconda fase** si svolge in aula, dove il testo esaminato in Commissione viene nuovamente discusso (con possibilità di introdurre ulteriori modifiche) e votato.

Se il progetto viene approvato viene trasmesso alla seconda Camera che può:

- approvare il testo così come le è stato inviato, e in tal caso il progetto diventa legge;
- non approvarlo, e in tal caso il procedimento si esaurisce;
- introdurre uno o più *emendamenti*.

In quest'ultima ipotesi il testo ritorna alla prima Camera la quale potrà limitare il riesame ai soli emendamenti effettuati.

Essa potrà:

- approvare la nuova formulazione, e in tal caso il progetto diventa legge;
- non approvarla, e in tal caso il procedimento si esaurisce;
- introdurre ulteriori emendamenti.

Se vengono introdotti nuovi emendamenti il progetto deve tornare alla Camera precedente e il palleggiamento, detto anche “navetta”, si ripete finché il testo non venga approvato da entrambe le Camere nell'identica formulazione oppure incappi in una bocciatura definitiva.

## Come si svolge il procedimento decentrato?

Questa procedura trova la sua giustificazione nel fatto che la discussione in aula e la successiva votazione del progetto di legge richiede tempi piuttosto lunghi, anche se il testo è già stato approvato in Commissione.

Per abbreviare i tempi i Presidenti delle Camere, se l'Assemblea non si oppone, possono decidere (nei casi non vietati dalla Costituzione) che sia la Commissione stessa a deliberare il progetto di legge evitando la votazione in aula. In questo caso si dice che la Commissione opera in **sede deliberante**.



#### Il procedimento in sede redigente

è stato introdotto dai regolamenti parlamentari e viene adottato per leggi di modesta rilevanza. Esso prevede che il testo di legge venga discusso e votato in Commissione articolo per articolo. Se tutti gli articoli sono approvati il testo passa in aula per la sola votazione finale.



## Che cosa accade se in Commissione vengono presentati più progetti di legge sulla stessa materia?

Quando la Commissione decide di affrontare un certo argomento, prende in considerazione tutti i progetti di legge che le sono pervenuti su quell'argomento e cerca di operare una sintesi. In questa fase può anche accadere che un progetto venga fuso con altri e venga stravolto a tal punto che chi lo ha presentato ne disconosca la paternità. Ciò

non di meno, se altri lo assumono come proprio il progetto prosegue il suo percorso.

L'esame termina quando le posizioni dei rappresentanti dei vari Gruppi appaiono ormai definite e immutabili. A questo punto il progetto viene portato in aula per la discussione e la votazione.

## Come opera l'ostruzionismo?



Può accadere che per ostacolare l'approvazione di un progetto di legge a cui sono particolarmente ostili le opposizioni presentino in aula centinaia di emendamenti.

E poiché ogni emendamento deve essere illustrato e votato si finisce, in pratica, per ostacolare la normale attività delle Camere.

Questo espediente si chiama **ostruzionismo**, ma gli inglesi lo chiamano più propriamente *filibustering*, cioè comportamento da filibustieri.

## Come avviene la promulgazione e la pubblicazione della legge?

La legge, una volta approvata dal Parlamento, per entrare in vigore deve essere promulgata e resa pubblica.

→ **La promulgazione** è l'atto con cui il Presidente della Repubblica dichiara che la legge è stata regolarmente approvata e ordina di rispettarla e di farla rispettare.



**Promulgare** è un termine latino composto da *pro* (avanti) e probabilmente *mulgere* (mungere, far uscire).





Tuttavia, se la legge appare in palese contrasto con le norme o con lo spirito della Costituzione, il Presidente, prima di promulgarla, può rinviarla alle Camere perché la ridiscutano.

Se però il Parlamento torna ad approvarla nel medesimo testo, egli ha l'obbligo di promulgarla.

### Ma allora qual è il potere del Presidente della Repubblica?

Il fatto che il Presidente sia obbligato a promulgare la legge approvata per la seconda volta dalle Camere può lasciar credere che il **potere di rinvio** sia di scarso rilievo. In realtà non è così.

Certamente il Presidente della Repubblica non ha, come avevano un tempo i sovrani, il potere definitivo di *veto*, il potere cioè di vietare l'emanazione di una legge.

Egli, però, se lo ritiene necessario può, da solo, contrastare una decisione assunta dalla maggioranza dei rappresentanti del popolo italiano costringendoli a ripetere il procedimento legislativo se vogliono veramente che quel testo diventi legge. E questo non è certo un potere di poco conto.

Dopo la promulgazione, il testo originale della legge, munito del sigillo dello Stato, viene inserito nella "Raccolta degli atti normativi della Repubblica italiana" e una copia viene inviata alla redazione della **Gazzetta Ufficiale della Repubblica** perché sia pubblicata.

Con la pubblicazione, la legge viene resa ufficialmente nota a tutti ed entra in vigore (cioè diventa obbligatorio osservarla) dopo un termine, detto ***vacatio legis***, che solitamente è di 15 giorni.

La legge stessa, tuttavia, può prevedere un termine più breve o più lungo. Sarà più breve se il Parlamento ritiene urgente l'entrata in vigore della legge. Sarà più lungo se l'osservanza della legge comporta, da parte di chi dovrà rispettarla, adeguamenti che richiedono un maggior tempo per essere predisposti.

Trascorsa la *vacatio*, nessuno potrà più validamente sostenere davanti a un giudice di non essere stato in grado di conoscere l'esistenza di una determinata legge.



## 7 Come i cittadini possono abrogare una legge?

Se i cittadini non condividono, in tutto o in parte, il contenuto di una *legge* o di un altro *atto avente forza di legge*, possono cercare di provocarne l'abrogazione mediante referendum. Ricordiamo che sono atti aventi la stessa forza di legge (cioè lo stesso grado nella gerarchia delle fonti) i decreti legge e i decreti legislativi adottati dal Governo nei casi e nei modi previsti dalla Costituzione.

→ **Il referendum** è un istituto di democrazia diretta (> Unità 2) attraverso il quale il popolo ha la possibilità di pronunciarsi direttamente in merito a una determinata questione.

**Il referendum abrogativo** viene indetto dal Presidente della Repubblica se ne fanno richiesta almeno 500 mila elettori o cinque Consigli regionali.

Hanno diritto di esprimere il proprio voto tutti i cittadini che possono votare per la Camera dei deputati.

> **La norma è abrogata**, stabilisce l'art. 75 della Costituzione, se si verificano queste due condizioni:

- se si presenta a votare più della metà degli elettori (questa condizione non è richiesta per i referendum costituzionali);
- e se la maggioranza dei votanti si pronuncia a favore dell'abrogazione.

**Se vincono i "sì"** il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara abrogata la legge.

**Se vincono i "no"** la proposta referendaria viene respinta e il medesimo quesito non può essere riproposto prima che siano trascorsi cinque anni.

**Se, invece**, la consultazione viene annullata perché non vi ha partecipato più del 50% degli elettori, il quesito, secondo quanto ha affermato la Corte di Cassazione, può essere riproposto senza limiti di tempo.

### Si potrebbe indire un referendum per non pagare le imposte?

Ci sono leggi, come quelle che prevedono il pagamento delle imposte, che se sottoposte a referendum avrebbero un'altissima probabilità di essere abrogate. Ma ciò avrebbe effetti devastanti sul funzionamento dello Stato.

Per tale ragione la Costituzione stabilisce che **non è ammesso referendum** per le leggi:

- tributarie e di bilancio;
- di amnistia e indulto (> Paragrafo 10);
- di ratifica (cioè di approvazione) dei trattati internazionali.

**La Corte costituzionale più volte ha dichiarato inammissibili referendum che non avevano nulla che fare con tributi, amnistie o trattati internazionali. Come si giustifica ciò?**

Su questo tema la Corte ha precisato che è suo dovere respingere la richiesta di referendum non solo quando vengano oltrepassati i limiti posti in modo *esplicito* dall'art. 75, ma anche quando vengono oltrepassati limiti *impliciti* ricavabili dallo spirito dell'intera Costituzione.

Poiché la Corte costituzionale è l'unico organo abilitato a individuare ufficialmente tali limiti, essa, di fatto, ha assunto un ruolo determinante nel giudizio di ammissibilità dei referendum.

Tra le condizioni individuate dalla Corte perché un referendum sia ammissibile vi è la **chiarezza**, la **semplicità** e la **univocità** del quesito proposto ai cittadini.



**Tra i referendum che si sono tenuti nel nostro Paese almeno tre meritano di essere ricordati** per

il riflesso che hanno avuto sulla politica e sul costume nazionale:

- nel 1946 gli italiani hanno scelto la forma di governo repubblicana;
- nel 1974 hanno votato *no* all'abrogazione della legge che consente il divorzio;
- nel 1980 ancora un *no* degli elettori all'abrogazione della legge che depenalizza l'interruzione volontaria della gravidanza.



## ■ Sono ammessi altri tipi di referendum?

Il referendum abrogativo, regolato dall'art. 75 Cost., non è l'unico tipo di referendum previsto dalla Costituzione.

**L'art. 138 Cost.** consente di sottoporre a referendum anche le leggi costituzionali non ancora promulgate se nella seconda votazione hanno ottenuto soltanto la maggioranza assoluta dei consensi.

**L'art. 123 Cost.** assegna agli Statuti regionali il compito di regolare i referendum su leggi e provvedimenti amministrativi delle Regioni.

**L'art. 132 Cost.** prevede che debba essere avallata con referendum, dalle popolazioni interessate, la richiesta di una legge costituzionale che disponga la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni.

**L'art. 133 Cost.** dispone che la Regione può, con il consenso delle popolazioni interessate (ascertato mediante referendum), istituire nel proprio territorio nuovi Comuni, cambiare la denominazione a quelli esistenti e modificare le circoscrizioni.

**Inoltre**, in ambito locale, è possibile anche indire referendum consultivi per verificare l'orientamento della popolazione in merito a provvedimenti amministrativi, come la chiusura dei centri storici al traffico automobilistico, l'orario di apertura e chiusura dei negozi, e così via.



### Come si deve procedere per indire un referendum?

L'istituto referendario è regolato, nei suoi aspetti più specifici, dalla legge 25 maggio 1970, n. 352. Essa sostanzialmente così stabilisce:

- i promotori, in numero non inferiore a 10, devono presentare la richiesta di referendum alla cancelleria della Corte di Cassazione;
- entro 3 mesi devono essere raccolte almeno 500 mila firme su fogli vidimati, ciascuno dei quali deve recare sulla facciata sia il quesito da sottoporre a votazione, sia la legge di cui si propone l'abrogazione;
- le firme dei sottoscrittori devono essere autenticate da un notaio o da un funzionario abilitato a conferire pubblica fede ai documenti;
- la raccolta delle firme deve svolgersi tra il 1° gennaio e il 30 settembre;
- la richiesta di referendum deve essere consegnata entro il 30 settembre all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione che dovrà controllare, entro il 15 dicembre, la regolarità degli adempimenti di legge;
- se l'esame dà esito positivo la richiesta passa alla Corte Costituzionale che si pronuncia sull'ammissibilità entro il 10 febbraio;
- la consultazione si può tenere soltanto in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno;
- la richiesta di referendum non può essere presentata nell'anno in cui sono previste le elezioni politiche, al fine di evitare ingolfamenti elettorali;
- in caso di elezioni anticipate il referendum deve essere rinviato all'anno successivo.

## 8 Come si approva una legge costituzionale?

Le leggi di revisione costituzionale (cioè quelle che modificano la Costituzione) o le nuove leggi costituzionali (cioè quelle che la integrano) possono essere approvate dal Parlamento seguendo il complesso procedimento previsto dall'**art. 138** della Costituzione stessa.

La complessità di tale procedimento, che rende **rigida** la Costituzione italiana, consiste in ciò:

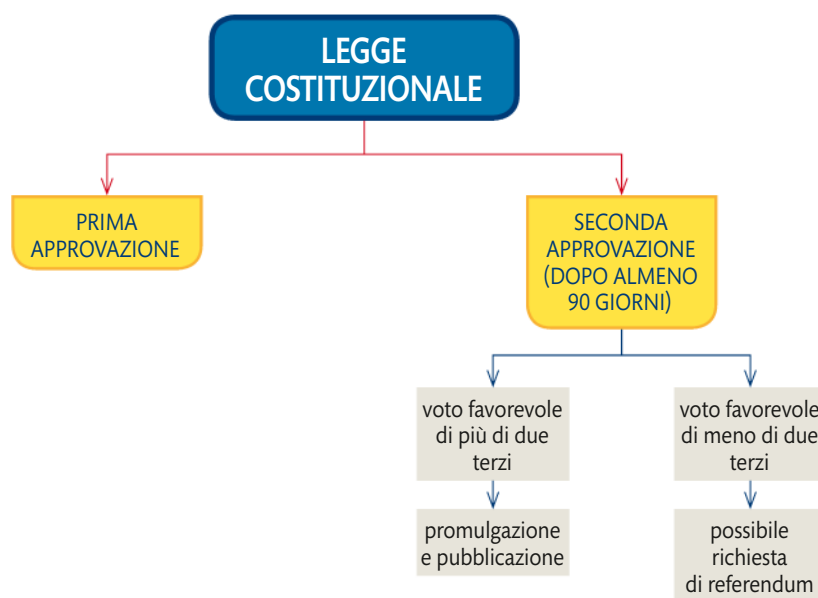


- il testo della legge che si vuole introdurre deve essere approvato da entrambe le Camere e successivamente, con un intervallo di tempo di almeno tre mesi, deve essere nuovamente votato e approvato;
- se la seconda approvazione avviene con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, la legge può essere immediatamente promulgata e pubblicata;
- se, invece, avviene con la sola maggioranza assoluta, cioè la metà più uno dei componenti di ciascuna Camera (e non dei soli presenti in aula), può essere sottoposta a referendum popolare prima della promulgazione.

Possono chiedere il referendum almeno 500 mila elettori o il 20% dei componenti di ciascuna Camera o cinque Consigli regionali. Se entro tre mesi dalla pubblicazione non viene avanzata alcuna richiesta di referendum, la legge, anche se approvata con la sola maggioranza assoluta, viene promulgata dal Capo dello Stato.

**Le leggi costituzionali che integrano** o modificano la Costituzione incontrano due grandi limiti:

- non possono modificare la forma repubblicana (art. 139 Cost.);
- non possono, secondo la dottrina prevalente, essere in contrasto con i principi fondamentali a cui lo Stato deve ispirare la propria azione.



## 9 Quali sono le altre funzioni e competenze del Parlamento?

Oltre alla funzione legislativa, della quale ci siamo appena occupati, al Parlamento spettano altre rilevanti funzioni, tra le quali di grande importanza è la funzione di **controllo politico**. Di questa, tuttavia, ci occuperemo nella Lezione 16 dedicata all'attività di Governo.

Ora, invece, dobbiamo considerare tre particolari competenze attribuite dalla Costituzione alle Camere: la concessione dell'**amnistia** e dell'**indulto** e la dichiarazione dello **stato di guerra**.

## Che cosa distingue l'amnistia dall'indulto?

Entrambi i provvedimenti costituiscono atti di clemenza che il Parlamento può adottare quando lo ritenga opportuno. I loro effetti, però, sono notevolmente diversi.

→ **L'amnistia** estingue il reato. Ciò significa che taluni comportamenti, normalmente considerati reati, non sono giudicati tali se commessi prima della presentazione della legge di amnistia alle Camere.

Per esempio, l'amnistia concessa nel 1990 disponeva, tra l'altro, l'estinzione di tutti i reati per i quali è prevista una pena pecuniaria e di quelli per i quali è prevista una pena detentiva non superiore a un massimo di quattro anni di reclusione.

→ **L'indulto** comporta soltanto una riduzione totale o parziale della pena, sia essa pecuniaria o detentiva.

Per esempio l'indulto concesso nel 2006 ha comportato uno sconto di pena fino a tre anni per chi era stato condannato a pene detentive e a uno sconto fino a 10 mila euro per chi era stato condannato a pene pecuniarie. Sono stati esclusi dall'atto di clemenza solo coloro che avevano commesso reati particolarmente gravi, come atti di terrorismo, strage, associazione mafiosa, riduzione in schiavitù, violenza sessuale, pedofilia.

La ragione per la quale fino a oggi sono stati adottati provvedimenti di amnistia e di indulto è stata soprattutto quella di contenere il sovraffollamento negli istituti di pena. In pratica questi due provvedimenti sono stati impiegati in sostituzione di una seria riforma carceraria.



**Amnistia** è un termine di origine greca che significa dimenticanza, oblio, perdono.

**Indulto** deriva dal verbo *indulgere*, cioè essere indulgente, perdonare.

## Chi delibera lo stato di guerra?

Come abbiamo già detto nell'Unità 3, l'ipotesi che l'Italia possa intraprendere una guerra offensiva è chiaramente esclusa dall'art. 11 della Costituzione, il quale dispone che:

“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; [...]”.

Diverso è il caso in cui il Paese debba difendersi da un'aggressione esterna. Una guerra che abbia scopi difensivi è implicitamente ammessa dalla Costituzione che nell'art. 78 stabilisce:

“**Il Parlamento delibera a maggioranza assoluta** lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari”.

Ciò vuol dire che in Italia il potere di deliberare la guerra spetta solo alle Camere perché queste sono l'organo che più rappresenta la sovranità popolare. Al Governo, quale organo ristretto e più adatto ad assumere decisioni rapide, verranno invece affidati i poteri che le circostanze richiedono.

La guerra, deliberata dal Parlamento, viene formalmente **dichiarata** dal Presidente della Repubblica.





## I palazzi del potere

### ■ Palazzo Montecitorio

Nel 1870, quando la capitale del Regno d'Italia venne trasferita a Roma, si pose immediatamente il problema del luogo in cui ospitare la Camera dei deputati. Dopo aver scartato diverse ipotesi la scelta cadde sul vecchio Palazzo di Montecitorio (questo nome è di origine incerta) che dalla fine del Seicento aveva ospitato i tribunali dello Stato pontificio. Progettato dal Bernini su commissione di Innocenzo X, il palazzo ha subito all'interno numerosi interventi necessari per adattarlo alla nuova funzione.

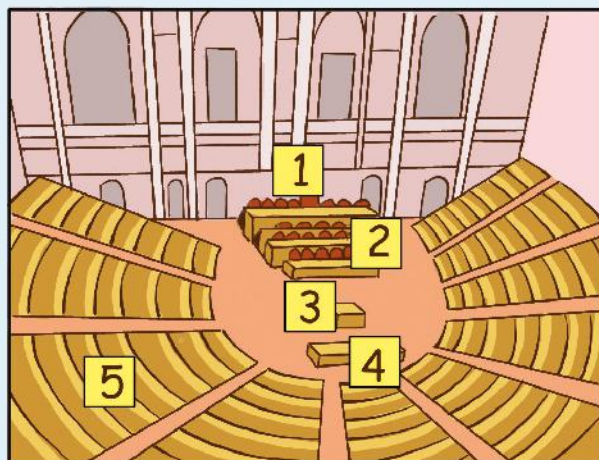
Oggi uno degli ambienti più noti è il famoso salone del **transatlantico**, dal quale spesso provengono le riprese televisive.

Questa immensa e veramente splendida hall deve il suo nome al tipo di illuminazione a plafoniera che un tempo era caratteristica dei grandi bastimenti transoceanici.

Il cuore di Palazzo Montecitorio è la grande aula a emiciclo che ospita l'Assemblea.

I deputati, che siedono sui banchi posti a gradinata, hanno di fronte, in posizione un poco rialzata, il banco della presidenza, al centro del quale siede il Presidente e intorno e dietro a lui prendono posto gli altri componenti dell'ufficio di presidenza. Subito sotto vi sono due file di banchi riservati ai membri del Governo. Sulla fila più alta siedono il Presidente del Consiglio (al centro) e i ministri. Su quella più bassa siedono i sottosegretari di Stato o viceministri.

Davanti ai banchi del Governo, nel mezzo dell'emiciclo, vi è il tavolo degli stenografi: mentre uno stenografa quanto dice l'oratore di turno, gli altri sono pronti a cogliere le



- |                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| 1) Banco della presidenza | 4) Banco dei nove |
| 2) Banchi del Governo     | 5) Emiciclo       |
| 3) Stenografi             |                   |

parole del Presidente o i commenti del Governo o le interruzioni dei deputati.

Sempre nell'emiciclo, rivolto verso la presidenza, vi è un banco ad arco di cerchio detto banco dei nove perché vi siedono nove rappresentanti della Commissione che ha esaminato il progetto di legge in discussione in quel momento.

### ■ Palazzo Madama

Il Senato del Regno, dopo qualche incertezza, trovò ospitalità a Palazzo Madama. Chi era mai la Madama che ha dato il nome al palazzo?

La signora in questione era madama Margherita d'Austria, duchessa di Parma e Piacenza, che aveva avuto il palazzo in usufrutto dopo la morte del marito, Alessandro De Medici, figlio naturale del papa Clemente VII. La nobildonna lo abitò dal 1538 fino al 1580.

Nel 1775 il palazzo fu acquistato da papa Benedetto XIV

### ■ Si può assistere ai lavori del Parlamento?

Il secondo comma dell'art. 64 Cost. ci risponde in modo affermativo, anche se prevede la possibilità di eccezioni:

"Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta."

Generalmente, dunque, le sedute sono pubbliche e chiunque può assistervi accedendo alle tribune appositamente istituite nelle aule parlamentari.

Ma la pubblicità dei lavori è garantita, soprattutto, dall'insieme degli strumenti cartacei, telematici e radiotelevisivi con cui si dà conto all'esterno dell'attività dell'As-

semblea e delle Commissioni. In particolare:

Quando Palazzo Madama venne scelto come sede del Senato del Regno d'Italia fu necessario operare, all'interno, adattamenti simili a quelli già operati a Montecitorio. Anche qui è stata ricavata una grande aula a emiciclo nella quale i banchi sono posti in modo del tutto simile a quello scelto per la Camera dei deputati.

semblea e delle Commissioni. In particolare:

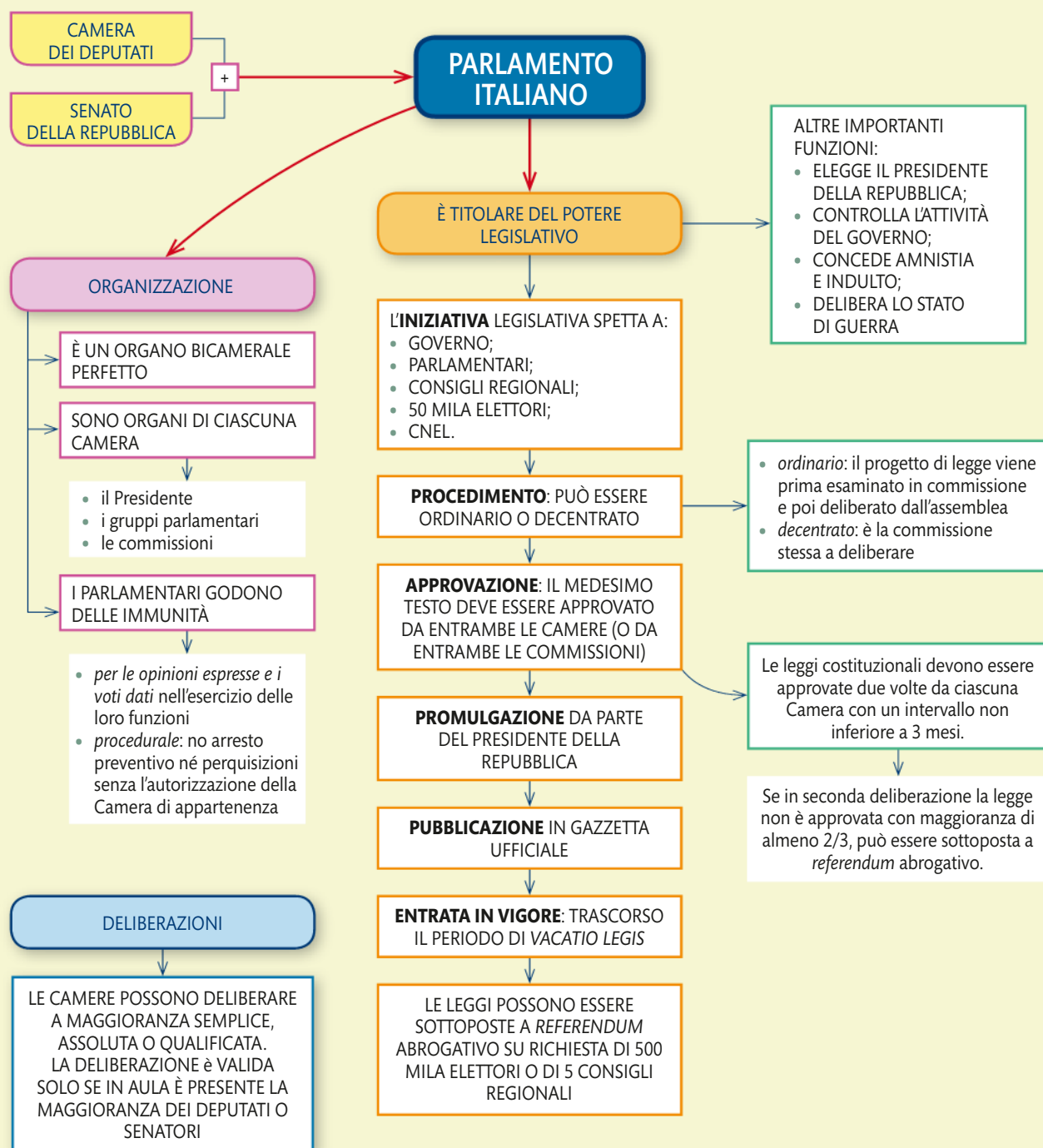
- si può leggere il resoconto sommario e stenografico di ogni seduta sia in forma cartacea, sia accedendo al sito Internet del Parlamento ([www.parlamento.it](http://www.parlamento.it));
- è possibile consultare in tempo reale un breve sommario dei lavori e il calendario delle sedute sulle pagine elettroniche di televideo;
- su autorizzazione dei rispettivi Presidenti si possono eseguire riprese dirette radio e televisive dei lavori delle Camere.



LOSAI?

## MAPPA che cosa hai imparato

In questa Lezione hai imparato come è organizzato il Parlamento italiano e quali sono le funzioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Hai imparato anche come si diventa deputati e quali sono le caratteristiche del mandato parlamentare. Hai studiato come nascono le leggi dello Stato, partendo dalla fase dell'iniziativa legislativa per giungere fino alla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica e alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Hai imparato anche come vengono approvate le leggi costituzionali e in quale modo i cittadini possono abrogare le leggi.





## Lezione 15 | riguardando gli appunti

### Come è costituito il Parlamento italiano?

- Il Parlamento italiano è costituito dalla *Camera dei deputati* e dal *Senato della Repubblica*.
- Rimane in carica cinque anni, ma in casi speciali può essere sciolto anticipatamente dal Presidente della Repubblica.
- È titolare, innanzi tutto, del potere legislativo, ma la Costituzione affida al Parlamento anche altre importanti funzioni tra cui l'elezione del Presidente della Repubblica e il controllo sull'operato del Governo.

### Che cosa sono i gruppi parlamentari?

- I gruppi parlamentari sono raggruppamenti di deputati o di senatori eletti nelle liste del medesimo partito. Ogni gruppo ha un proprio capogruppo che ne coordina l'attività.

### Che cosa sono le commissioni parlamentari?

- Le commissioni sono una sorta di *camere in scala ridotta*. Possono essere permanenti, speciali, bicamerali.
- Le commissioni permanenti si occupano ciascuna dei provvedimenti relativi a una determinata materia.
- Le commissioni speciali sono istituite per svolgere uno specifico compito e si sciolgono quando tale compito è stato assolto.
- Le commissioni bicamerali sono così chiamate perché composte di senatori e di deputati.

### Chi può essere eletto parlamentare?

- Qualsiasi cittadino, che possieda i requisiti di età richiesti dalla legge e che non sia stato privato dall'elettorato passivo, può candidarsi nelle liste di un partito ed essere eletto. La legge contempla tuttavia casi di ineleggibilità e di incompatibilità.

### Di quali immunità godono i parlamentari?

- Tutti i parlamentari godono di immunità per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e di una immunità detta *procedurale*.
- L'immunità procedurale comporta il divieto, per il giudice che indagherà su un parlamentare, di arrestarlo o sottoporlo a perquisizione senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza.

### Come viene esercitata la funzione legislativa?

- La funzione legislativa consiste nel presentare, discutere e votare le leggi.
- Le leggi dello Stato possono disciplinare solo le materie ad esse riservate dalla Costituzione.
- Possono presentare progetti di legge, il Governo, ciascun parlamentare, cinquantamila elettori, ciascun Consiglio regionale e il Cnel (Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro).
- Il procedimento ordinario prevede che il progetto di legge sia inviato per l'esame preventivo prima in commissione (che assume funzione solo *referente*) e poi sia discusso e votato in aula.
- Il procedimento decentrato consente che sia la stessa commissione a deliberare sul progetto di legge.
- Il progetto deve essere approvato nell'identico testo da entrambe le Camere.

### Che cosa è la promulgazione?

- La promulgazione è l'atto con cui il Presidente della Repubblica dichiara che la legge è stata regolarmente approvata da entrambe le Camere e ordina a tutti di rispettarla e di farla rispettare.
- Se la legge appare in palese contrasto con le norme o con lo spirito della Costituzione, il Presidente, prima di promulgarla, può rinviarla alle Camere perché la ridiscutano.
- Se però il Parlamento torna ad approvarla nel medesimo testo, egli ha l'obbligo di promulgarla.
- Dopo la promulgazione la legge deve essere pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

### Come si approvano le leggi costituzionali?

- La legge costituzionale deve essere approvata due volte da ciascuna Camera con intervallo non inferiore a tre mesi tra la prima e la seconda deliberazione.
- Se la seconda approvazione avviene con una maggioranza inferiore a due terzi, la legge può essere sottoposta a *referendum* popolare prima della promulgazione.

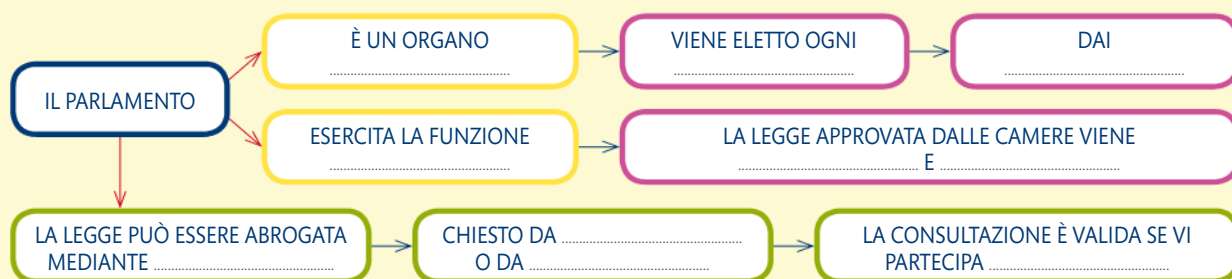
### Che cosa è il referendum?

- Il referendum è un istituto di democrazia diretta attraverso il quale il popolo ha la possibilità di pronunciarsi direttamente in merito a una determinata questione.

## verifica mettiti alla prova

### 1. Completa la mappa concettuale utilizzando le seguenti parole:

più di metà degli elettori ~ 5 anni ~ legislativa ~ promulgata ~ pubblicata ~ 500 mila elettori ~ 5 consigli regionali  
~ bicamerale ~ cittadini elettori ~ referendum



### 2. Scegli la risposta corretta.

- Il Parlamento italiano è titolare della funzione:
  - legislativa
  - giudiziaria
  - esecutiva
  - regolamentare
- L'ammissibilità del referendum è dichiarata in via definitiva:
  - dal Consiglio di Stato
  - dalla Corte costituzionale
  - dalla Corte di cassazione
  - dal Cnel
- Le commissioni parlamentari operano generalmente:
  - in sede deliberante
  - in sede referente
  - in sede consultiva
  - fuori sede
- Le Commissioni parlamentari permanenti hanno la funzione di:
  - indagare sui reati commessi dai parlamentari
  - esaminare la competenza dei parlamentari appena eletti
  - valutare le leggi approvate
  - accelerare i lavori del Parlamento

### 3. Rispondi alle seguenti domande.

- Come è composto il Parlamento e come sono organizzate le Camere?
- In che modo viene esercitata la funzione legislativa del Parlamento?

C Che cos'è la promulgazione?

D Come i cittadini possono determinare l'abrogazione di una legge?

### 4. Barra con una crocetta la risposta che ritieni esatta e motiva il perché.

1 La competenza legislativa dello Stato è generale. **SÌ NO**

perché? .....

2 La legge è abrogata se votano per l'abrogazione più di 500 mila elettori. **SÌ NO**

perché? .....

3 Incandidabilità e ineleggibilità sono sinonimi. **SÌ NO**

perché? .....

4 In Italia il potere di deliberare la guerra spetta al Presidente della Repubblica. **SÌ NO**

perché? .....

5 Il Presidente della Repubblica può presentare disegni di legge. **SÌ NO**

perché? .....

### 5. Svela il crittogramma.

Sostituisci ogni numero con una lettera dell'alfabeto. A numero uguale corrisponde lettera uguale!

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
	13				1						2		22				25								

È \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_ F \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_ R \_\_\_\_\_ ) .  
 10 2    13 10 23 5 14 26 25 5 2 10 3 14 7    10 22    10 24 5 2 10 5  
 18 26 25 1 26 24 24 7    7    18 5 25 10 24 5 25 10 7