

4 Il diritto

Islamismo: religione monoteista che professa la fede in un unico dio, Allah, creatore e giudice, che comunica con gli uomini attraverso i suoi profeti. Ultimo di essi è Maometto, dopo Abramo, Mosè e Gesù. La parola *islam* deriva dal verbo *aslama* (sottomettersi) e indica l'assoluta dipendenza del fedele da Dio.

Ufficiale di stato civile: il sindaco del Comune o un suo delegato che ha il compito di ricevere gli atti riguardanti lo stato civile (dichiarazione di nascita, di morte, celebrazione di matrimonio ecc.), di custodire e conservare i registri nei quali sono documentate le vicende più importanti delle persone, di rilasciare certificati.

L'insieme delle norme giuridiche di uno Stato ne forma il «diritto». Ogni Stato è retto da un complesso di regole che generalmente rispecchia la cultura del popolo che vive all'interno dei suoi confini. In uno Stato islamico, ad esempio, le leggi che regolano la vita civile riflettono i principi religiosi, poiché su questi è modellata l'organizzazione sociale. Ma ci sono differenze profonde tra i vari Paesi islamici, a seconda degli adattamenti delle regole sacre alla realtà concreta che ciascuno ha operato. L'interpretazione della *sharia*, l'insieme delle norme religiose, giuridiche e morali direttamente fondate sulla dottrina del Corano, non è infatti univoca negli Stati musulmani, dando luogo a forme di convivenza diverse, soprattutto per quanto riguarda la condizione femminile e i rapporti familiari.

Le norme poste in essere dallo Stato costituiscono il **diritto positivo**, che non è immutabile ma suscettibile di continui adeguamenti all'evoluzione dei costumi sociali. Qualche esempio può aiutare a comprendere il concetto. Nel 1975, nel nostro Paese, sono state eliminate quelle disposizioni che prevedevano una posizione dominante del marito rispetto alla moglie e ai figli, introducendo norme che riconoscevano una posizione paritaria a entrambi i coniugi nella conduzione della famiglia. Oggi in alcuni Paesi occidentali gli omosessuali possono sposarsi davanti all'ufficiale di stato civile: negli anni venti del secolo scorso a migliaia furono annientati nei lager nazisti. Ma ciò non vale ovunque. Esistono ancora Stati, so-

prattutto islamici, che puniscono l'omosessualità con la pena capitale o la reprimono con pene detentive, dal carcere ai lavori forzati.

Le norme giuridiche sono espressione del modo di vita, in continua evoluzione, di una determinata società: è questo il motivo per cui generalmente non sono in contrasto con le norme sociali, anche se, a differenza di queste ultime, non tengono conto delle intenzioni delle persone ma solo dei loro reali comportamenti.

Le principali caratteristiche delle norme giuridiche sono:

- l'**obbligatorietà**: sono obbligatorie non solo per i cittadini, ma anche per l'autorità che le ha create e che è tenuta al loro rispetto. Questo è un elemento estremamente importante che caratterizza la maggior parte degli Stati contemporanei, a differenza delle monarchie del passato, nelle quali le norme venivano imposte ai sudditi, ma non al sovrano, che poteva liberamente violarle;
- la **generalità**: si rivolgono alla generalità degli individui, valgono per tutte le persone indistintamente e devono essere applicate allo stesso modo tutte le volte che un determinato caso si verifica;

- l'**astrattezza**: la norma prende in considerazione solo casi astratti, a cui dovranno poi ricondursi tutti i casi concreti;
- la **coattività** (o *imperatività* o *coercibilità*): è il potere che ha lo Stato di imporre l'osservanza delle norme, anche ricorrendo alla forza, vale a dire punendo i trasgressori.

5

La Costituzione

Le norme fondamentali di uno Stato sono di regola contenute in un documento solenne denominato *Costituzione*. Sebbene già nel mondo antico esistessero delle leggi ritenute più importanti di altre, l'idea di Costituzione come insieme di regole cui devono attenersi i governanti di uno Stato vede la luce in epoca moderna. Le prime vere Costituzioni sono considerate, infatti, quella degli Stati Uniti d'America del 1787 e la Costituzione francese del 1791, figlie rispettivamente della Rivoluzione americana e di quella francese.

Quasi tutti gli Stati moderni hanno una Costituzione, che ne delinea le caratteristiche essenziali, descrive i valori e i principi che ne sono alla base, stabilisce l'organizzazione politica su cui si reggono, tutela la libertà dei cittadini. Tutte le altre leggi devono essere emanate nel rispetto delle regole fondamentali contenute nella Costituzione.

La Costituzione è una sorta di «carta di identità» di uno Stato, in cui si può leggere il progetto che questo intende perseguire per il benessere del popolo che vive all'interno dei suoi confini. Se, ad esempio, la Costituzione afferma che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, razza, lingua e religione, vuol dire che lo Stato non può, in nessuna circostanza, emanare provvedimenti che siano discriminatori nei confronti delle donne, di coloro che parlano una lingua diversa dall'italiano o praticano una religione diversa da quella cattolica.

La Costituzione italiana è entrata in vigore il 1° gennaio 1948. È la legge suprema del nostro Paese ed è gerarchicamente superiore a tutte le altre leggi, che insieme ad essa formano l'**ordinamento giuridico** dello Stato italiano.

Costituzione: «una Costituzione stabilisce le regole del gioco. Non stabilisce come si deve giocare, una volta date quelle regole. Anche il modo di giocare è stabilito da regole ma ognuno vede la differenza fra le prime e le seconde. Le prime fissano le condizioni essenziali e pregiudiziali in base alle quali un qualsiasi gioco fra più persone può essere condotto. Le seconde sono quelle che insegnano a condurre il gioco in modo da vincerlo. Le prime sono regole concordate e ad esse i giocatori debbono attenersi scrupolosamente.

Le seconde non solo non sono concordate ma ognuna delle parti è libera di seguire quelle che ritiene più idonee allo scopo. Le prime sono norme di comportamento cui le parti debbono attenersi indipendentemente dai vantaggi che ne possono trarre; le seconde sono regole di abilità la cui osservanza è sempre subordinata al fine da raggiungere. Tanto è vero che in base all'osservanza o inosservanza delle prime si distingue il giocatore corretto da quello scorretto, in base all'inosservanza delle seconde il buon giocatore dal cattivo giocatore» (Norberto Bobbio).

in... oltre

Norme e codici

Le norme giuridiche che regolano le attuali forme di società sono certamente molto diverse da quelle che disciplinavano la vita dei popoli antichi.

Nelle tribù primitive il compito di risolvere le controversie tra i componenti del gruppo era generalmente affidato al membro più anziano o al capotribù, i quali spesso ricorrevano all'interpretazione di «segni divini» per stabilire le ragioni e i torti.

Le regole di convivenza non erano scritte, ma venivano trasmesse oralmente e i comportamenti ripetuti nel tempo dai membri della comunità assumevano un carattere di obbligatorietà. La vita delle prime forme di organizzazione sociale era dunque regolata da *norme consuetudinarie*.

Man mano che la vita sociale diventa più complessa e articolata si impone la necessità di conoscere con precisione i comportamenti vietati e quelli tollerati, si avverte il bisogno di norme scritte.

Il primo esempio, a tale riguardo, risale al XVIII secolo a.C. ed è costituito dal *codice di Hammurabi* (dal nome del sovrano babilonese vissuto tra il 1792 e il 1750 a.C.), la più antica raccolta di norme di convivenza civile che sia pervenuta integralmente fino a noi. Il principio ispiratore di questa serie di norme, tese a disciplinare i rapporti di lavoro, i salari, i matrimoni e, in generale, l'organizzazione sociale, era la «legge del taglione», in base alla quale il colpevole di un reato era sottoposto a una pena equivalente al danno che aveva prodotto con il suo comportamento vietato («se un uomo rompe un dente ad un altro suo pari, anche a lui romperanno un dente»). La pena era, inoltre, diversa a seconda del ceto sociale cui apparteneva il colpevole: un uomo libero sarebbe stato punito diversamente da uno schia-

vo, pur avendo commesso lo stesso reato di quest'ultimo. Ciononostante il codice di Hammurabi contiene un importante, e tuttora osservato, principio, quello della «personalizzazione della pena», in base al quale viene punito chi realmente ha commesso il reato e non un membro della sua famiglia.

Un altro importante esempio di raccolta di leggi scritte risale al 451 a.C., quando a Roma i plebei (essenzialmente agricoltori, piccoli proprietari terrieri, commercianti ecc.) rivendicarono con forza che le norme fossero redatte in forma scritta, così da limitare gli arbitrii dei magistrati, esponenti della nobiltà romana, che interpretavano le leggi sempre a sfavore dei soggetti meno protetti.

Le norme furono incise su dodici tavole di bronzo, da cui il nome di *leggi delle XII tavole*, ed esposte nel foro (il centro commerciale, amministrativo e culturale dell'antica Roma), così da dare a tutti la possibilità di conoscerle.

Occorre comunque attendere diversi secoli prima di poter rinvenire nel mondo romano dei veri e propri codici, cioè delle raccolte di norme, organizzate in maniera sistematica, al fine di disciplinare determinate materie. Nel V secolo d.C. compare il *codice di Teodosio* (438 d.C.) e nel VI secolo quello di Giustiniano, meglio conosciuto come *Corpus Iuris Civilis* (528-534 d.C.).

Ma l'idea che debba esistere un documento scritto contenente le regole cui devono attenersi i governanti di uno Stato, la Costituzione, vede la luce in epoca moderna. Sono la Rivoluzione americana del 1776 e quella francese del 1789 a dare inizio allo Stato e al diritto moderno.

intero – devi pensare che non c'è mare e non c'è fuoco che non sia più facile da domare della moltitudine sfrenata! Allora accade quello che Platone descrive in maniera sontuosa, se solo potessi esprimerlo in latino. Un compito difficile, ma ci proverò.

“Quando dunque, dice Platone, le fauci insaziabili del popolo ardono della sete della libertà, e quando, servendosi di cattivi ministri, l'ha bevuta troppo pura e non debitamente annacquata, allora persegue, aggredisce, accusa i capi e i magistrati se non sono del tutto remissivi nei suoi confronti e non gli elargiscono largamente la libertà, e li chiama prepotenti, re, tiranni”. Penso che tu conosca questa situazione.

– Perfettamente, disse Lelio.

– E continua così, disse Scipione, “quelli che ubbidiscono ai capi vengono aggrediti da un tale popolo, e chiamati servi volontari. Quelli invece che nell'esercizio delle cariche si comportano in modo simile ai privati, e quei privati che operano perché tra un privato e un magistrato non ci sia differenza, li portano alle stelle e li riempiono di onori, in modo che necessariamente in uno Stato di questo tipo tutto è pieno di libertà, ogni casa privata manca di autorità e questo male si estende perfino alle bestie. Il padre ha paura del figlio, il figlio non rispetta il padre, manca, per essere davvero liberi, qualunque vergogna, non c'è nessuna differenza tra cittadini e stranieri, il maestro teme i suoi allievi e li blandisce, gli allievi disprezzano il maestro, i ragazzi usurpano l'autorevolezza dei vecchi e i vecchi si adattano a imitare la frivolezza dei giovani, per non essere malvoluti da loro. Da ciò deriva anche che i servi si comportino troppo liberamente, che le donne si prendano gli stessi diritti degli uomini, che i cani e i cavalli, e perfino gli asini abbiano tanta libertà che bisogna cedere loro il passo per strada. Da questa infinita licenza, continua, il risultato che ne deriva è che le menti dei cittadini diventano così schizzinose e rammollite, che se si adopera nei loro confronti una minima autorità, se ne irritano e rifiutano di sopportarla. Cominciano quindi a trascurare le leggi, per essere totalmente senza padroni” ».

(da Marco Tullio Cicerone, *De Re Publica*, libro I, 42-43)

5

La nascita della Repubblica italiana e la Costituzione

L'attuale assetto istituzionale del nostro Paese è frutto di un travagliato cammino e di un'evoluzione storica che hanno contribuito a sviluppare negli italiani la consapevolezza che libertà e democrazia sono valori irrinunciabili del vivere civile.

I diritti inviolabili dell'uomo, i principi di uguaglianza e solidarietà, le idee di pluralismo e libertà sono le «fondamenta» del nostro Stato, i cui lineamenti essenziali sono definiti, come per la maggior parte degli Stati contemporanei, dalla Costituzione, la legge più importante del Paese, che contiene i valori e le norme cui deve uniformarsi sia la condotta dei cittadini sia quella dei governanti.

La Costituzione italiana è il frutto dell'incontro tra le diverse forze politiche che hanno combattuto il fascismo nel nostro Paese e che, pur in conflitto su molte questioni, hanno trovato un accordo sui valori fondamentali dello Stato, affermando, fin dal primo articolo della Carta costituzionale, che la società deve basarsi sulla democrazia, cioè sulla partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica e sociale.



Lo Statuto albertino

La «legge fondamentale» dell'Italia è stata per molto tempo lo Statuto albertino, concesso da re Carlo Alberto l'8 febbraio 1848, in seguito ai moti popolari di quegli anni.

Si trattava di una Costituzione flessibile, cioè modificabile da una legge ordinaria. La forma di Stato delineata dallo Statuto era di tipo monarchico: il re comandava le forze armate; era a capo del Governo; nominava e revocava i ministri, che erano responsabili nei suoi confronti; condivideva con il Parlamento il potere di creare le leggi; i giudici amministravano la giustizia in suo nome.

Il Parlamento era composto di due Camere: la Camera dei deputati, i cui rappresentanti venivano eletti ogni cinque anni dai cittadini benestanti, e il Senato, i cui membri erano nominati dal re e comprendevano anche i principi della famiglia reale che avessero compiuto i ventun anni. Con il tempo i poteri del Parlamento si ampliarono e, sempre più spesso, il sovrano nominava ministri che godevano della fiducia della Camera dei deputati, la quale, gradualmente, finì per assumere un ruolo preminente rispetto al Senato.

Il fascismo

Corpo elettorale: quella parte del popolo composta da tutti i cittadini che hanno diritto di voto. Il corpo elettorale esistente in Italia, e in genere nei Paesi democratici, è il più ampio possibile. È costituito da tutti i cittadini maggiorenni che ne entrano a far parte automaticamente al compimento della maggiore età (18 anni).

Partiti di massa: a cavallo tra Ottocento e Novecento, grazie all'estensione del suffragio elettorale alle classi lavoratrici e agli strati sociali meno abbienti, nascono in Europa i partiti «di massa», i quali fanno affidamento sugli iscritti al fine di radicarsi e affermarsi all'interno del sistema politico, per affrontare le competizioni elettorali e il finanziamento. Essi si contrappongono ai partiti di quadri, i quali miravano solo a riunire i notabili in vista delle elezioni. I principali partiti di massa rispondono a un'ideologia marxista (partiti socialisti, socialdemocratici, comunisti) oppure di tipo cristiano (partiti popolari, cristiano-sociali, democratico-cristiani).

Malgrado lo Statuto affermasse che «tutti i regnicoli godono egualmente dei diritti politici», facevano parte del corpo elettorale esclusivamente rappresentanti dei ceti più ricchi. Sol tanto dopo un periodo di gravi disordini le classi subalterne (escluse dall'effettiva partecipazione politica) riescono a ottenere, nel 1912, l'adozione del principio del suffragio universale, con cui si riconosce il diritto di voto a tutti i cittadini che abbiano compiuto i 30 anni, indipendentemente dal grado di istruzione e dalle condizioni economiche.

Dopo la prima guerra mondiale, con le elezioni del 1919, si affacciano sulla scena politica italiana i grandi partiti di massa (popolare e socialista), che, grazie alla riforma elettorale, portano alle urne gli operai e i contadini. I ceti ricchi, preoccupati per l'avanzata delle classi povere, si alleano e, pur di conservare il potere, non esitano a tollerare ogni forma di violenza.

Il 23 marzo 1919 Benito Mussolini fonda il movimento dei *Fasci di combattimento*, i cui militanti, in camicia nera, si organizzano in squadre d'azione. Nasce così il fenomeno dello *squadrismo*: le «camicie nere» compiono spedizioni punitive contro le organizzazioni socialiste e popolari, sostenute o coperte, nei loro attacchi, dai grandi proprietari terrieri e dagli industriali, con la complicità di vari organi dello Stato. Molti esponenti della classe dirigente sono convinti, infatti, di poter usare il fascismo per ostacolare l'avanzata delle organizzazioni operaie.

La tolleranza dimostrata dalle autorità verso le vicende politiche, oltre alla debolezza del sistema parlamentare, permette il colpo di Stato fascista dell'ottobre del 1922. Mussolini diventa capo del Governo e prende le redini del Paese, e, grazie alla flessibilità dello Statuto albertino, dà vita a una serie di

aria. La
le forze
sponsa-
leggi; i

sentanti
ri erano
ro com-
pre più
ei depu-
enato.

godono
po elet-
chi. Sol-
palterne
o a otte-
niversa-
dini che
grado di

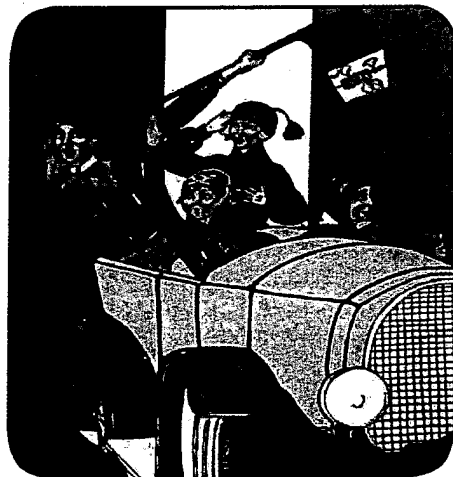
1919, si
di mas-
ettorale,
preoc-
e, pur di
orma di

dei Fa-
si orga-
no dello
punitive
ute o co-
e dagli
to. Molti
di poter
ganizza-

de politi-
permette
solini di-
e, gra-
a serie di

trasformazioni istituzionali che fanno degenerare il regime parlamentare in dittatura. Viene creato il *Gran consiglio del fascismo*, principale organo ispiratore dell'operato del Governo, vengono aboliti i partiti e si stabilisce che le votazioni avvengano sulla base di un'unica lista, finché, nel 1939, le elezioni sono del tutto soppresse e la Camera dei deputati assume la denominazione di *Camera dei fasci e delle corporazioni*, composta da esponenti del partito e delle associazioni fasciste.

Il 10 giugno 1940 Mussolini decide l'entrata in guerra dell'Italia, schierandosi a fianco della Germania nazista contro l'Inghilterra e la Francia. Ma l'Italia non è sufficientemente preparata per affrontare il conflitto e molte sue offensive si riveleranno un fallimento. Gli Stati Uniti, dichiaratisi neutrali all'inizio della guerra, successivamente si affiancano alla Gran Bretagna e all'Unione Sovietica nella lotta contro il nazismo, fornendo agli alleati un consistente aiuto economico e militare.

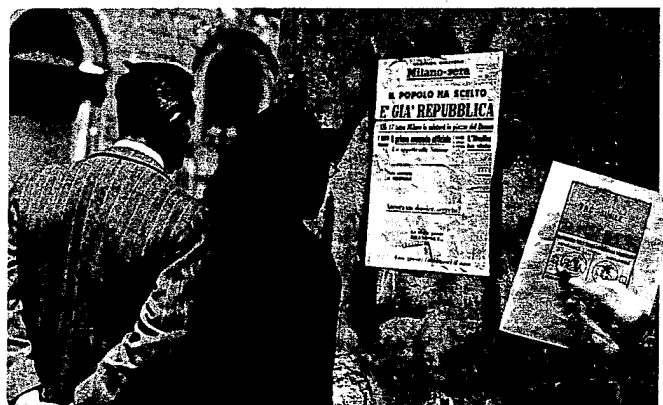


Ideologia: il complesso delle idee, dei principi e delle finalità alla base dell'esistenza e del programma di un gruppo politico.

● Dall'Assemblea costituente alla Costituzione

Il fascismo crolla il 25 luglio 1943, quando il Gran consiglio destituisce Mussolini attribuendo il comando del Paese al re. Il maresciallo Badoglio viene nominato capo del Governo e vengono soppresse tutte le istituzioni introdotte durante il periodo fascista (partito, Gran consiglio, Camera dei fasci e delle corporazioni).

Mussolini viene arrestato e l'8 settembre il Governo italiano annuncia l'armistizio con gli Alleati angloamericani. I tedeschi, subito dopo, invadono il nord del Paese. L'esercito italiano, privo di direttive, è allo sbando. Il re e Badoglio abbandonano Roma per rifugiarsi, sotto la protezione degli Alleati, prima a Brindisi e poi a Salerno. L'Italia resta, così, spezzata in due tronconi: il nord occupato dai tedeschi e il sud dagli Alleati.



L'Italia ha scelto la repubblica. Nello stesso giorno si vota per l'Assemblea costituente.

Il 12 settembre 1943 un commando tedesco libera Mussolini il quale, nell'Italia occupata dai nazisti, fonda un nuovo Stato fascista: la *Repubblica sociale italiana*, con

capitale Salò, che, però, priva di qualsiasi credibilità politica, in quanto dipendente dai tedeschi, assolve all'unica funzione di contrastare il movimento partigiano. Quest'ultimo è articolato in formazioni armate impegnate in azioni di disturbo e di sabotaggio ai danni dei tedeschi, che rispondono a ogni attacco con dure rappresaglie. Le prime bande partigiane sorgono come associazioni spontanee, ma dopo la ricostituzione dei partiti antifascisti, che si riuniscono nel *Comitato di liberazione nazionale* (CNL), si riorganizzano in brigate in base all'orientamento politico. Soltanto nel 1945 la *Resistenza* riuscirà a liberare definitivamente l'Italia dall'occupazione tedesca. Il 25 aprile il CNL ordina l'insurrezione generale, mentre Mussolini, bloccato nel tentativo di fuggire in Svizzera dopo aver inutilmente

trattato la resa, viene giustiziato.

Subito dopo la *Liberazione*, nel giugno del 1945, i partiti antifascisti formano un governo presieduto da Ferruccio Parri, tra i più prestigiosi leader della Resistenza, dopo pochi mesi sostituito dal democristiano Alcide De Gasperi.

Il 2 giugno 1946 tutti i cittadini sono chiamati ad eleggere l'Assemblea costituente, incaricata di redigere la nuova Costituzione in sostituzione dello Statuto albertino, e, con un referendum, essi devono scegliere tra monarchia e repubblica. Le due consultazioni si svolgono per la prima volta in Italia a **suffragio universale**: votano anche le donne. I risultati del referendum sono favorevoli alla repubblica. Il nuovo re, Umberto II, salito al trono il 9 maggio, regna fino al 17 giugno. Il 29 giugno l'Assemblea costituente elegge Enrico De Nicola capo provvisorio dello Stato: il nostro Paese diventa in tal modo una repubblica. La nuova Costituzione, promulgata il 27 dicembre 1947 e pubblicata lo stesso giorno sulla *Gazzetta ufficiale*, entra in vigore il 1° gennaio 1948.

Assemblea costituente: è un organo collegiale (formato da più persone) straordinario e temporaneo, eletto allo scopo di redigere e approvare la Costituzione, cioè di porre le regole fondamentali dell'ordinamento di uno Stato. È un organo straordinario perché l'esercizio della funzione costituyente si verifica una sola volta nella vita di uno Stato. È un organo temporaneo perché è destinato a sciogliersi con l'entrata in vigore della nuova Costituzione. L'Assemblea costituente che ha redatto la nostra Costituzione restò in carica dal 1946 al 1948.

6

La struttura e i caratteri della Costituzione

La Costituzione italiana si compone di 139 articoli (alcuni dei quali abrogati nel 2001), cui si sommano 18 disposizioni transitorie e finali.

Ogni articolo è formato da una o più parti, ciascuna delle quali è detta «comma». Ogni comma è separato dal precedente da un punto fermo e comincia sempre a inizio riga. I primi dodici articoli del testo costituzionale sono dedicati ai principi fondamentali della Repubblica, mentre i successivi sono divisi in due parti. La prima riguarda i diritti e i doveri del cittadino nell'ambito dei *rapporti civili* (artt. 13-28), dei *rapporti etico-sociali* (artt. 29-34), dei *rapporti economici* (artt. 35-47) e dei *rapporti politici* (artt. 48-54). La seconda parte (artt. 55-139) è dedicata all'ordinamento della Repubblica, cioè agli organi istituzionali (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura, Regioni, Province, Comuni, Corte costituzionale).

**Principi fondamentali
(artt. 1-12)**

Principi alla base della struttura dello Stato e della società

Parte prima (artt. 13-54)

Diritti e doveri dei cittadini

Titolo I

Rapporti civili

Titolo II

Rapporti etico-sociali

Titolo III

Rapporti economici

Titolo IV

Rapporti politici

Parte seconda (artt. 55-139)

Organizzazione dello Stato

Titolo I

Parlamento

Titolo II

Presidente della Repubblica

Titolo III

Governi

Titolo IV

Magistratura

Titolo V

Regioni, Province e Comuni

Titolo VI

Garanzie costituzionali

**Disposizioni transitorie
e finali***Transitorie*: di durata limitata, garantiscono il passaggio alla nuova Costituzione*Finali*: norme eccezionali che derogano alle disposizioni generali sui diritti civili e politici

Gli articoli di ciascuna delle due parti sono ripartiti in «titoli», ossia in gruppi di argomenti. I titoli, a loro volta, sono suddivisi in «sezioni» che contengono un numero variabile di articoli.

La Costituzione è la legge suprema del nostro Paese. Gerarchicamente superiore a tutte le altre leggi, è il patto fondamentale su cui è stata edificata la società italiana all'indomani della seconda guerra mondiale e dell'oppressione fascista. Le modifiche alla Costituzione possono avvenire soltanto attraverso un particolare procedimento, previsto dall'articolo 138. Un apposito organo, la Corte costituzionale, ha poi il compito di controllare che le leggi approvate dal Parlamento siano conformi ai principi e alle norme costituzionali.

Dalla lettura della Costituzione nel suo insieme e, soprattutto, dei principi fondamentali contenuti nei primi articoli, emergono gli elementi e i caratteri che la contraddistinguono come:

- una *costituzione compromesso*: l'articolazione della Carta costituzionale si fonda sull'accordo fra i diversi partiti del Comitato di liberazione nazionale, primi fra tutti

il partito democristiano, quello comunista e quello socialista, che hanno influenza con la loro diversa visione della realtà politica le scelte dei costituenti;

- una *costituzione lunga*: il testo costituzionale non solo indica le linee essenziali dell'ordinamento dello Stato e definisce i diritti fondamentali, ma organizza nei particolari i diversi aspetti della società;
- una *costituzione votata*: il testo costituzionale è stato approvato da un'Assemblea costituente eletta dal popolo;
- una *costituzione rigida*: a differenza dello Statuto albertino, può essere modificata solo attraverso un procedimento speciale. Ciò fornisce una decisa garanzia al mantenimento delle libertà democratiche e crea ostacoli a un ribaltamento dei principi fondamentali dello Stato.

Il legame esistente tra l'individuo e lo Stato comporta il diritto e il dovere di ogni cittadino di partecipare alla vita e allo sviluppo del Paese. Questa partecipazione si realizza attraverso il diritto di voto, di candidarsi alle elezioni, di associarsi in partiti e, quindi, di esprimere le proprie idee e le proprie valutazioni sulla politica nazionale. Accanto a tali diritti la Costituzione affianca una serie di doveri, come difendere la patria, essere fedeli ai principi costituzionali, osservare le leggi e, soprattutto, dare il proprio contributo alle spese pubbliche, mediante il pagamento delle imposte, in relazione ai propri guadagni e alla propria ricchezza. Infatti lo *status* (cioè la qualità) di cittadino comporta il vantaggio di usufruire dei servizi che lo Stato predispone a favore della collettività e perciò impone, parallelamente, di collaborare alla gestione delle spese per la realizzazione degli obiettivi che si propone.

7 Il diritto di voto

La Costituzione

Articolo 48 - Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

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

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tal fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

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

L'articolo 48 sancisce il **diritto inviolabile** di tutti i cittadini di prendere parte alle consultazioni elettorali esprimendo il proprio voto. In tal modo è assicurata la partecipazione alla vita politica della nazione, in quanto, attraverso le loro preferenze, gli elettori manifestano l'indirizzo politico che ritengono migliore per guidare il Paese.

Affinché il voto possa essere espressione della manifestazione libera della volontà del cittadino, la Costituzione ha previsto alcuni principi che devono regolare l'esercizio. Eccone una sintesi:

- il *principio di universalità*, in base al quale sono elettori tutti i cittadini,



L'idea di Costituzione

Per stabilire che cos'è una costituzione può essere utile partire da un riferimento apparentemente banale all'uso che facciamo di questo termine nel nostro linguaggio ordinario, nel nostro parlare quotidiano. Scopriamo, così, che questo termine ricorre per esempio nell'espressione *costituzione fisica*, per indicare il peso, l'altezza, il colore degli occhi o i segni particolari del corpo di ciascuno di noi. Insomma, in questo caso vogliamo riferirci al modo in cui ciascuno di noi è "fatto" o, appunto, costituito. In prima approssimazione, possiamo dire che qualcosa del genere accade anche nell'uso storico, politico e giuridico del termine costituzione, che indica perciò il modo in cui uno Stato è fatto, costituito, strutturato: i diritti e i doveri di ogni cittadino, il Governo, il Parlamento, la Magistratura e così via.

D'altra parte, per riprendere l'analogia da cui siamo partiti, dobbiamo subito aggiungere un elemento di particolare importanza. Se è vero che ognuno di noi potrebbe esibire un documento, per esempio la carta d'identità o la tessera sanitaria, che certifica per iscritto e in modo formale i tratti della propria costituzione fisica, è ancora più vero che queste caratteristiche non cesserebbero di essere reali nel caso in cui non stessero scritte da nessuna parte. Il mio peso, la mia altezza, i miei segni particolari, continuerebbero ad esistere anche se non fossero certificati formalmente. Ora, anche la costituzione di uno Stato esiste e continuerebbe ad esistere anche se non fosse scritta, anche se non fosse formalmente codificata in un *testo* costituzionale. Certo, vedremo che la conquista delle costituzioni scritte ha rappresentato una tappa importantissima della storia e del diritto. Ma intanto è essenziale comprendere che una costituzione è un fatto oggettivo, materiale, che almeno in una certa misura esiste indipendentemente da ogni codificazione. Ad esempio, che un sovrano eserciti certi poteri o che in un paese operino determinate istituzioni è, appunto, un fatto che come tale non dipende dalla sua registrazione scritta e formale in un testo costituzionale vero e proprio.

Le costituzioni sono molte. Ogni paese ha la sua e, soprattutto, molti paesi ne hanno avute diverse, perché a un certo punto della loro storia hanno intrapreso il cammino del cambiamento della costituzione. È ovvio, perciò, che l'origine di ogni costituzione è diversa, perché affonda le sue radici nella storia di un determinato popolo e di un determinato paese. Ci soffermeremo sulle origini storiche del costituzionalismo moderno e, in particolare, su quelle della Costituzione della Repubblica italiana. Prima, però, è necessario insistere sul significato generale, sul concetto, sull'idea di costituzione. Concentrarsi sull'*idea* di costituzione significa prede-



La Costituzione come legge fondamentale dello Stato

re in esame ciò che in generale definisce una qualunque costituzione, a prescindere dalle vicende storiche che differenziano tra loro e caratterizzano, poniamo, quella italiana piuttosto che quella francese, quella americana piuttosto che quella tedesca, quelle dell'Ottocento piuttosto che quelle del Novecento. In particolare, definiremo ogni costituzione come:

- legge fondamentale dello Stato
- insieme di "regole del gioco"
- patto tra i cittadini e patto tra cittadini e Stato

La costituzione è la legge fondamentale di uno Stato. Per chiarire il significato di questo concetto, facciamo un esempio immaginario. Supponiamo che il Parlamento italiano, titolare del potere legislativo, approvi una legge che priva le donne del diritto di voto. Andiamo adesso a leggere l'inizio dell'articolo 3 della Costituzione della Repubblica italiana: "*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso*". Leggiamo anche l'inizio dell'articolo 48: "*Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età*". È chiaro a tutti che, se una simile e sciagurata legge venisse approvata, essa sarebbe in palese contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione. Verrebbe perciò dichiarata incostituzionale e annullata dagli organi competenti.

Questo, dunque, significa che la Costituzione è la legge fondamentale dello Stato. È legge, perché essa ha valore giuridico, stabilisce obblighi e divieti la cui inosservanza è sanzionata dalle apposite autorità. È la legge **fondamentale**, perché sta a fondamento di tutte le altre leggi e di tutte le altre norme che con essa non possono contrastare: non solo le leggi approvate dal Parlamento, le cosiddette leggi ordinarie, ma anche, per esempio, le leggi regionali approvate da un Consiglio regionale o le delibere approvate da un Consiglio comunale. Non è difficile, perciò, cogliere il significato fondativo della Costituzione: essa fonda l'ordinamento giuridico e istituzionale, proprio nel senso che ne sta a fondamento, ne determina le regole di funzionamento, ne traccia la direzione da cui i provvedimenti quotidianamente adottati dalle autorità nazionali e locali non si devono allontanare.

La Costituzione come insieme delle "regole del gioco"

La vita di una società può essere assimilata a un gioco enormemente complesso. Pensiamo soltanto al mondo della scuola, al mondo del lavoro o a istituzioni come il Comune in cui viviamo e lo Stato di cui facciamo parte. È facile immaginare che cosa accadrebbe se questo gioco fosse lasciato senza regole: dominerebbero il caos e la prepotenza dei violenti. La Costituzione fornisce appunto le regole fondamentali di questo gioco complicato che è la vita sociale. Sia chiaro: la Costituzione non può regolare in maniera cavillosa e dettagliata l'organizzazione di una scuola o quella di un'impresa, il funzionamento di un Consiglio comunale o quello di un corpo di Polizia. Sarebbe un compito impossibile e infinito. Essa si limita a stabilire, appunto, le regole generali, i principi o, ancora una volta, i fondamenti a cui dovrà ispirarsi e con cui non potrà mai contrastare l'organizzazione di questi come di altri ambiti della società. Si tratta di una garanzia fondamentale della nostra libertà. Al di fuori delle regole non c'è la libertà, ma la paura, la violenza e l'ingiustizia.

La Costituzione come patto tra i cittadini e tra i cittadini e lo Stato

La Costituzione può essere considerata come una specie di patto da un duplice punto di vista, come patto che i cittadini stipulano tra loro e come patto che i cittadini contraggono con lo Stato. In entrambi i casi, l'idea di patto richiama fundamentalmente il concetto di **impegno reciproco**. In quanto è una sorta di patto tra i cittadini, la Costituzione contiene tutte quelle norme che ognuno si impegna a rispettare nei confronti di tutti gli altri. Vivere in società significa sottomettersi alle regole che la comunità si è democraticamente data. Naturalmente, non ci può essere patto senza reciprocità: accetto determinate regole, e le sanzioni che derivano dalla loro eventuale inosservanza, proprio perché e nel momento in cui tutti gli altri fanno la stessa cosa.

In quanto è una sorta di patto tra i cittadini e lo Stato, la Costituzione contiene tutte quelle norme che configurano, da un lato, i **diritti** che lo Stato si impegna a riconoscere e a garantire a tutti i cittadini e, dall'altro lato, i **doveri** che ogni cittadino si impegna a rispettare nei confronti dello Stato. Anche in questo caso, dunque, la reciprocità è essenziale. Tuttavia – lo capiremo meglio più avanti ma è importante sottolinearlo sin da ora – in questo caso è storicamente più rilevante l'impegno che lo Stato assume nei confronti dei cittadini. Dopo secoli di **sudditanza**, le costituzioni moderne hanno riconosciuto alle persone lo status della **cittadinanza**, proprio perché il potere si è, per così dire, autolimitato, riconoscendo a ciascuno dei diritti che nessuno, nemmeno il potere stesso, può infrangere. Infine, per meglio comprendere questa duplice idea di patto, è molto utile leggerne una classica formulazione proprio nelle ultime parole della nostra Costituzione, precisamente nella diciottesima e ultima delle disposizioni transitorie e finali. È una specie di suggello solenne che conviene riportare sin da ora: *“La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato”*. Non solo i cittadini, ma anche gli organi dello Stato, si impegnano al rispetto delle regole costituzionali e, nelle forme che vedremo, sono soggetti alle sanzioni previste per la loro inosservanza. Per comprendere ancora meglio l'idea di costituzione occorre introdurre alcune distinzioni di fondamentale rilevanza. Bisogna distinguere, in particolare, tra costituzioni scritte e costituzioni non scritte, tra costituzioni ottriate e costituzioni votate, tra costituzioni rigide e costituzioni flessibili e, infine, tra costituzioni formali e costituzioni materiali.

Costituzione scritta o non scritta

■ Una costituzione è **scritta** quando, appunto, le sue norme sono redatte in forma scritta e raccolte in un documento, in un testo, che prende generalmente il nome di carta costituzionale. La prima Costituzione scritta, in senso stretto, è quella degli Stati Uniti d'America del 1787.

■ Una costituzione è **non scritta**, invece, quando le sue norme si basano sulla consuetudine, valgono e sono in vigore senza però avere una codificazione formale e, appunto, scritta in un testo costituzionale. Noi sappiamo, per esempio, che nella città-Stato di Atene ai tempi di Solone, eletto arconte nel 594 a. C., le donne, gli stranieri e gli schiavi erano privi di qualsiasi diritto, che i cittadini liberi erano divisi sulla base del reddito e che, mentre tutti entravano a far parte dell'ecclesia o assemblea dei cittadini liberi, solo i più ricchi potevano diventare arconti. Queste ed altre norme della cosiddetta costituzione di Solone erano certo operanti, effettive, ma non stavano scritte da nessuna parte. Di fatto lo Stato era costituito in questo modo, ma mancava una codificazione formale di questo suo assetto. Si capisce, perciò, in che senso la conquista di costituzioni scritte abbia segnato una svolta decisiva. Esse forniscono maggiori garanzie per i diritti dei cittadini e sono meno soggette all'arbitrio interpretativo ogni volta che si tratta di applicarle.

Costituzione ottriate o votata

■ Una costituzione è **ottriate** (dal francese *octroyée*, concessa) quando viene emanata dal sovrano che in questo modo limita la propria autorità: è concessa dunque dall'alto, non conquistata dal basso. Ne è un classico esempio lo Statuto albertino del 1848, che, nato come Costituzione del Regno di Piemonte e di Sardegna, divenne poi Costituzione del Regno d'Italia nel 1861 fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione repubblicana. Nell'Ottocento sono numerosi gli esempi di costituzioni ottriate: di fronte ai moti liberali e costituzionali che nella prima metà di quel secolo attraversarono molti Stati europei, i sovrani si videro in qualche modo costretti a concedere quelle costituzioni che avrebbero dovuto limitare il loro potere e garantire almeno alcuni diritti fondamentali ai sudditi.

■ Una costituzione è **votata** quando è discussa, redatta e, appunto, votata, da un'assemblea, di norma detta assemblea costituente, eletta dal popolo a suffragio universale. Una costituzione di questo genere, perciò, è conquistata dal basso, non concessa dall'alto. Generalmente

Costituzione rigida o flessibile

essa è il prodotto della lotta di un popolo che rovescia il potere costituito proprio per darsi una nuova e più avanzata costituzione. Ne è un esempio la vigente Costituzione della Repubblica italiana. Dopo la sconfitta del fascismo, il 2 giugno 1946 tutti i cittadini italiani, ivi comprese le donne che votavano per la prima volta, elessero un'Assemblea Costituente che preparò la carta costituzionale che sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

■ Una costituzione è **rigida** quando, per essere modificata, richiede speciali procedure legislative, diverse da quelle necessarie per l'approvazione di una legge ordinaria. Per capire il significato di questo fatto, partiamo da un esempio "calcistico", che, come tutti gli esempi, non dovrà essere preso troppo alla lettera. Noi sappiamo che le squadre in campo si contendono la vittoria col massimo impegno, ma che in ogni caso sono tenute al rispetto di determinate regole a garanzia delle quali si pone l'arbitro dell'incontro.

Possiamo dire, anzi, che la partita potrà essere tanto più combattuta e l'agonismo tanto più acceso, senza degenerare in stupida violenza, quanto maggiore sarà il *comune riconoscimento* delle regole del gioco. Per questo è così importante che le regole siano condivise. Qualcosa di analogo vale per quelle speciali regole del gioco che sono le norme costituzionali. Per rimanere alla nostra metafora, pensiamo a quante partite si giocano nella società. La partita tra la destra e la sinistra per vincere le elezioni; la partita tra datori di lavoro che vorrebbero veder aumentare i profitti e lavoratori che vorrebbero veder aumentare i salari; la partita tra credenti e non credenti o tra credenti di diversa confessione religiosa; la partita tra costruttori che vorrebbero edificare nuovi edifici e ambientalisti che vorrebbero tutelare il paesaggio. È importantissimo che tutte queste partite si svolgano nel rispetto di quelle regole costituzionali che devono essere riconosciute da tutte le squadre in gioco o, fuor di metafora, da tutti gli attori sociali che esprimono concezioni e interessi legittimi ma contrastanti: la destra, la sinistra, gli imprenditori, i lavoratori, i credenti, i non credenti, i costruttori e gli ambientalisti (l'elenco dovrebbe naturalmente continuare).



► Scena della firma della Costituzione degli Stati Uniti, 1787, Washington DC.

L'inizio della copia manoscritta della Costituzione americana, conservata presso gli Archivi Nazionali, Washington DC.

Siamo finalmente in grado di capire cosa significa costituzione rigida. Gli articoli della costituzione possono certo essere modificati. Talvolta è persino indispensabile. Ma proprio perché si tratta delle regole del gioco che devono essere riconosciute da tutti, le nuove regole non possono essere decise solo dalla squadra che in quel momento è più forte. Per questo, ad esempio, la nostra Costituzione prevede che, mentre l'approvazione di una normale legge ordinaria richiede il consenso della metà più uno dei parlamentari, la modifica di un articolo della Costituzione necessita di maggioranze parlamentari più ampie. Addirittura,

sia il Senato della Repubblica che la Camera dei deputati (i due rami del Parlamento) devono votare la modifica per ben due volte. Insomma, una costituzione non è rigida perché non può mai essere modificata, ma perché ogni cambiamento deve avvenire con prudenza, deve essere meditato e, soprattutto, deve avere il più ampio consenso nel Parlamento e nella società.

■ Una costituzione è **flessibile**, quando può essere modificata con le normali procedure previste per l'approvazione di una legge ordinaria. In tal modo essa sarà più facilmente modificabile e adattabile, ma, anche, più esposta all'arbitrio della maggioranza politica del momento.

Costituzione formale o materiale

■ La distinzione tra costituzione **formale** e costituzione **materiale** è molto simile a quella tra costituzione scritta e costituzione non scritta, ma non coincide totalmente con essa. Se si preferisce, si tratta della stessa cosa guardata da due punti di vista diversi. La costituzione formale consiste nell'insieme delle norme costituzionali esplicitamente codificate e scritte. La costituzione materiale consiste nel modo in cui di fatto queste norme vengono interpretate e applicate. Per questo si parla di costituzione materiale: si vuole contrapporre la concretezza, la materialità, dell'effettiva applicazione delle norme, all'astrazione di una previsione puramente teorica, formale, appunto.

Un esempio può servire a chiarire questo concetto non semplice. Proviamo a leggere l'articolo 92 della nostra Costituzione:

"Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri".

Il Presidente del Consiglio, o, come ormai si dice nel linguaggio giornalistico, il premier, è, ai sensi dell'articolo 92, nominato dal Presidente della Repubblica. Non è, dunque, eletto dal popolo, ma, appunto, nominato dal Capo dello Stato. Questa è la previsione formale della nostra Costituzione. Negli ultimi anni, tuttavia, è invalsa la consuetudine, da parte degli schieramenti politici, di indicare preventivamente il nome del futuro Presidente del Consiglio in caso di vittoria elettorale. Si badi: formalmente parlando, il popolo non elegge il Presidente del Consiglio, che insieme agli altri ministri del Governo esercita il potere esecutivo, ma il Parlamento, che è titolare del potere legislativo. Eppure tutti gli elettori del centrosinistra sapevano, nel 2006, che in caso di vittoria elettorale del loro schieramento, il Presidente del Consiglio sarebbe diventato Romano Prodi. Allo stesso modo, tutti gli elettori di centrodestra sapevano, nel 2008, che in caso di vittoria elettorale del loro schieramento, il Presidente del Consiglio sarebbe diventato Silvio Berlusconi. E, infatti, il Presidente della Repubblica nominò Romano Prodi nel 2006 e Silvio Berlusconi nel 2008. Non era formalmente, costituzionalmente, obbligato. L'unico vincolo formale era il rispetto del risultato elettorale e, dunque, la nomina di un esponente dello schieramento politico uscito vincitore dalle elezioni. Ma, nella concretezza della vita istituzionale e politica, nella materialità del suo svolgimento, la consuetudine di indicare preventivamente il nome del futuro Presidente del Consiglio avrebbe fatto apparire come una violazione della sovranità popolare una scelta diversa da parte del Presidente della Repubblica. È come se nella costituzione materiale dello Stato il Presidente del Consiglio fosse eletto direttamente dai cittadini.

È da notare che la tensione tra costituzione formale e costituzione materiale può diventare pericolosa. Le uniche norme giuridicamente vincolanti sono quelle formalmente previste dalla costituzione; ma il pericolo è che, nel caso la prassi e la consuetudine si allontanino dalle norme formali, molti cittadini non si riconoscano in esse e la costituzione stessa non riesca a svolgere il suo compito di regolazione della vita sociale.

2 L'Unione europea

1 Storia e finalità

L'Unione europea nasce dal lungo processo di integrazione avviato nel decennio successivo alla Seconda guerra mondiale per volontà di sei Paesi fondatori: Belgio, Repubblica federale tedesca, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Le successive adesioni si realizzano in quattro tappe fondamentali; al gruppo dei Paesi fondatori si aggiungono:

- Danimarca, Irlanda e Regno Unito nel 1973;
- Grecia nel 1981;
- Spagna e Portogallo nel 1986;
- Austria, Finlandia e Svezia nel 1995.

Nel 2004 altri 10 Paesi (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia) entrano nell'Unione. Si tratta dell'allargamento più consistente realizzato dall'UE.

Ulteriori tappe del processo di allargamento sono il 2007 con l'ingresso di Bulgaria e Romania e il 2013 con l'ingresso della Croazia. I Paesi candidati all'adesione sono l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, la Turchia, il Montenegro, la Serbia e l'Islanda.



Lezione

L'UNIONE
EUROPEA

- Lo sai che gran parte delle norme che disciplinano le tue attività quotidiane derivano da decisioni prese a livello comunitario?
- Conosci il significato del marchio CE che trovi stampato, ad esempio sul tuo computer?
- Hai mai riflettuto su vantaggi/svantaggi dell'euro come moneta unica?

Scopri lo seguendo
la lezione multimediale!

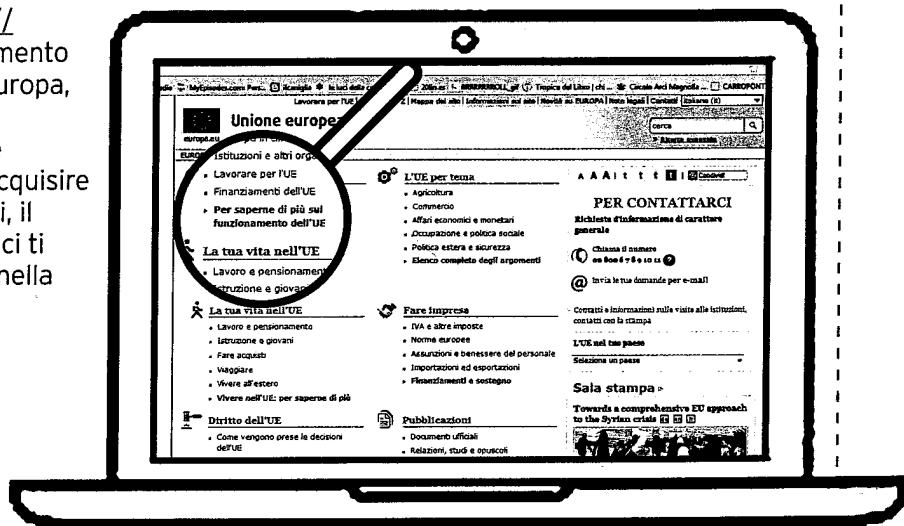
FOCUS digitale

SURFING THE EUROPEAN UNION



Laboratorio
digitale

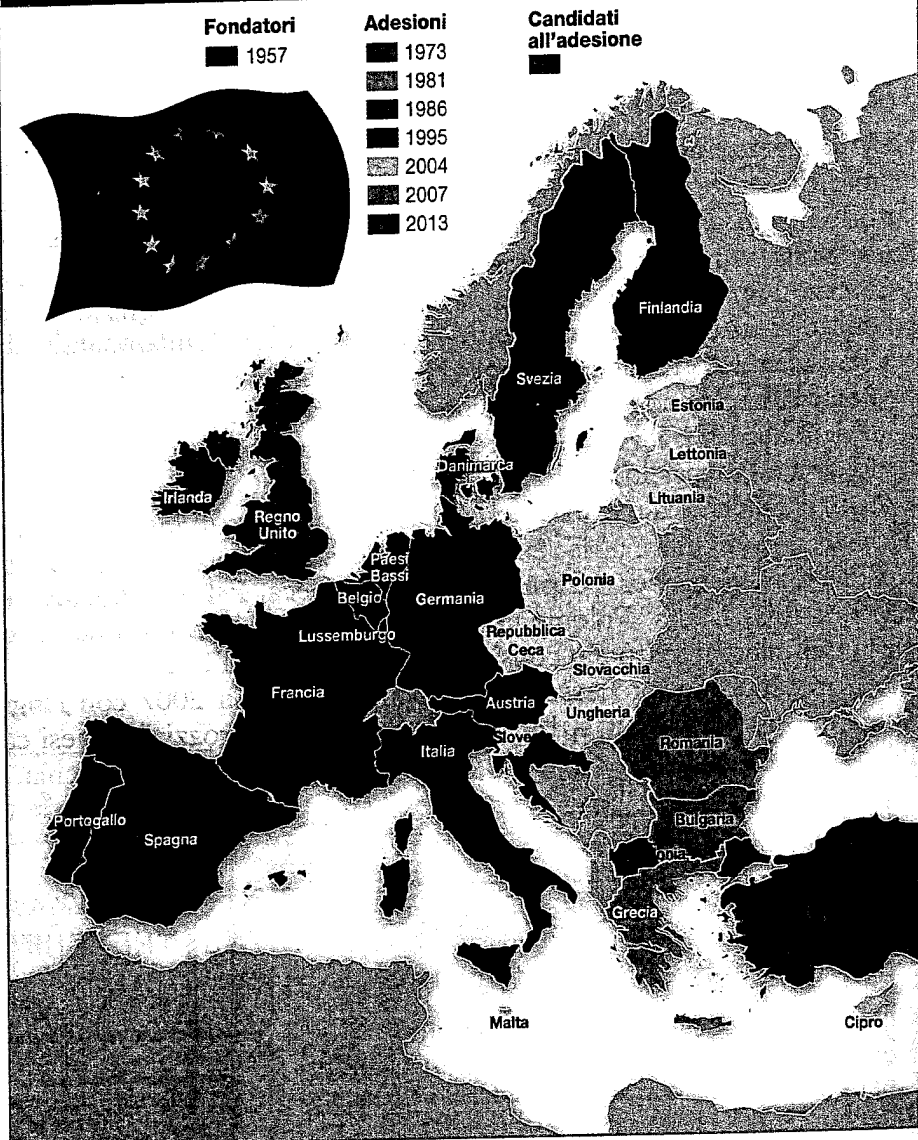
Il sito ufficiale dell'Unione europea (http://europa.eu/index_it.htm) è un ottimo strumento per entrare in contatto con l'istituzione Europa, per conoscerne le attività e mantenersi aggiornati. È disponibile nelle varie lingue comunitarie e quindi permette anche di acquisire un lessico in lingua straniera. Inizia, quindi, il percorso alla scoperta del sito, link specifici ti saranno poi suggeriti nel corso dell'unità nella rubrica "Surfing the European Union".



L'Unione europea non è paragonabile ad altre organizzazioni internazionali in quanto non ha compiti di ordine tecnico strettamente delimitati, ma coinvolge vari settori di attività con un'influenza determinante sulla vita degli Stati membri, i quali trasferiscono parte della propria sovranità a istituzioni comuni rappresentative dell'Unione nel suo insieme, permettendole così di acquisire un'influenza mondiale che nessun Paese potrebbe avere da solo.

È basata sulle idee fondamentali di libertà e uguaglianza e nasce dalla volontà di mantenere la pace e creare un'Europa unita. Su tale concezione si fondano i

L'Unione europea



trattati istitutivi intesi come atti di creazione prima della Comunità economica europea (Cee) e poi dell'Unione europea (UE).

Gli **obiettivi** compresi nei trattati possono essere così raggruppati:

- la promozione del *progresso economico e sociale* attraverso la realizzazione del Mercato unico, della moneta unica, la creazione di posti di lavoro, lo sviluppo regionale, la protezione dell'ambiente;
- la *cittadinanza europea*;
- lo sviluppo di uno spazio di *libertà, di sicurezza e di giustizia*;
- l'affermazione dell'identità europea sulla scena internazionale attraverso la *politica estera e di sicurezza comune*, l'intervento nella gestione delle crisi internazionali, la posizione comune all'interno delle organizzazioni internazionali.

Le principali **istituzioni** alle quali è affidato il funzionamento dell'Unione europea sono:

Maastricht

50

↑
MSRV
SAURUS
↑

- il **Parlamento**, eletto dai cittadini;
- il **Consiglio dell'Unione**, che rappresenta i governi degli Stati membri;
- la **Commissione**, che rappresenta gli interessi dell'Unione;
- il **Consiglio europeo**, che riunisce i capi di Stato e di Governo;
- la **Corte di giustizia**, che garantisce il rispetto del diritto;
- la **Corte dei conti**, che controlla la gestione finanziaria dell'Unione.

I due trattati fondanti la **Comunità economica europea** (Cee) e la **Comunità europea dell'energia atomica** (Euratom) sono stati firmati il 25 marzo 1957 a Roma dai sei Paesi (Francia, Repubblica federale tedesca, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) che nel 1951 a Parigi avevano già dato vita alla **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (Ceca). Obiettivo della Cee era la creazione di un *Mercato comune europeo*. Presentiamo ora quelle che si possono ritenere le tappe fondamentali del processo di integrazione europea.

Nel 1979 si vota per la prima volta per eleggere il Parlamento europeo. Fino al 1979 gli europarlamentari venivano scelti dai Parlamenti nazionali, quindi erano persone che avevano il compito prioritario di servire gli interessi del proprio Paese e non quelli dell'Europa. Con l'*elezione diretta*, il Parlamento assume un ruolo importante per la formazione di un'*opinione pubblica europea*.

L'**Atto unico europeo** (1986), che riforma il trattato istitutivo della Cee (Trattato di Roma), getta le basi per il completamento del *Mercato unico* e per la creazione di uno *spazio senza frontiere*. Con il Trattato di Roma la libera circolazione delle persone era strettamente collegata allo svolgimento di un'attività economica, cioè un'attività di lavoro dipendente o autonomo oppure di prestazione di servizi. L'Atto unico si propone, invece, di *abolire i controlli sulle persone alle frontiere interne*.



Il Parlamento europeo con sede a Strasburgo.



Il diritto di circolare e soggiornare liberamente si è consolidato con l'introduzione del concetto di *cittadinanza europea* nel **Trattato sull'Unione europea** – più noto come Trattato di Maastricht – (1992): «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Questo passaggio riveste un ruolo importante nella costruzione dell'identità europea. Al Mercato unico e alla libera circolazione dei beni e dei servizi si affianca anche la *libera circolazione delle persone* indipendentemente dal fatto che si giustifichi attraverso lo svolgimento di un'attività economica.

Il Trattato di Maastricht ha, inoltre, pianificato il cammino della *moneta unica*.

Con il **Trattato di Amsterdam** (1997) è stata messa a punto una soluzione che consente di ampliare la libera circolazione delle persone, inserendo nel Trattato sull'Unione europea l'Accordo di Schengen, in base al quale dal 1995 si stabiliva l'*eliminazione dei controlli alle frontiere* per i cittadini degli Stati membri.

Per quanto riguarda la cittadinanza europea si precisa che «costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Significa che per poter usufruire della cittadinanza dell'Unione occorre essere già in possesso della cittadinanza di uno Stato membro. Inoltre nasce un nuovo diritto: la possibilità di *rivolgersi alle istituzioni europee nella propria lingua* e di ricevere da queste una risposta redatta nella stessa lingua.

Il Trattato di Amsterdam integra l'elenco dei diritti civili di cui godono i cittadini dell'Unione e definisce con maggior precisione il nesso esistente fra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea.

I diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione sono raggruppati per la prima volta in un testo unico: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata in occasione del Consiglio di Nizza del dicembre 2000. Il documento è diviso in sei grandi capitoli: dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

The European Parliament, the Council and the Commission solemnly proclaim the following text as the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Preamble

The peoples of Europe, in creating an ever closer union among them, are resolved to share a peaceful future based on common values.

Nel corso del Consiglio di Nizza è stato adottato il **Trattato di Nizza** che imposta la riforma per l'*allargamento dell'Unione europea ai Paesi candidati dell'Europa orientale e meridionale*. Il Trattato di Nizza è stato ratificato da tutti gli Stati membri secondo le rispettive regole costituzionali ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

Nel dicembre 2001 a Laeken (Belgio) viene approvata la creazione di una **Convenzione** per scrivere la nuova Costituzione dell'Europa. Questo organismo è formato da 105 membri in rappresentanza dei governi e dei parlamenti nazionali degli Stati membri e dei Paesi candidati all'adesione, del Parlamento europeo e della Commissione europea. La Convenzione, riunita dal febbraio 2002 al luglio 2003 sotto la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing, ha redatto un progetto di *trattato costituzionale*. Tale progetto è servito da base di lavoro ai negoziati della **Conferenza intergovernativa (Cig)**, composta dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri e degli Stati aderenti.

Il 1° maggio 2004 è nata ufficialmente l'Europa a *venticinque*.

Il 18 giugno 2004 a Bruxelles i 25 leader dell'Unione europea hanno adottato formalmente la prima, storica **Costituzione dell'Europa**. Come sede per la firma ufficiale è stata scelta Roma, per continuità ideale con i trattati istitutivi della Cee e dell'Euratom del 1957.

Il Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa non è stato ratificato da tutti i Paesi membri e quindi non è mai entrato in vigore, decisivi sono stati i "no" di Francia e Paesi Bassi.

Il 1° gennaio 2007 altri due Paesi dell'Europa dell'Est, Bulgaria e Romania, sono entrati a far parte dell'Unione.

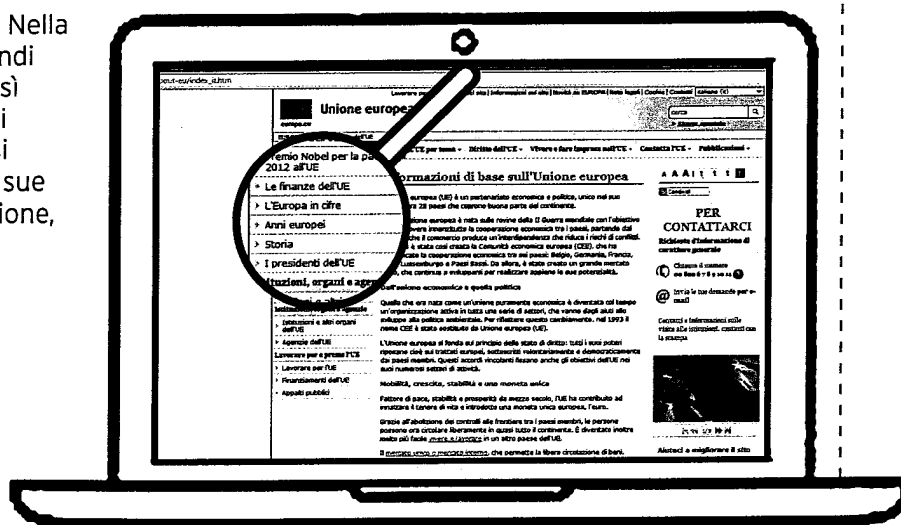
Il 13 dicembre 2007 i 27 Paesi membri hanno approvato il **Trattato di Lisbona** per uscire dall'impasse creato dalla mancata ratifica della Costituzione e per rendere l'UE a 27 più democratica ed efficiente al fine di soddisfare le aspettative dei cittadini europei in termini di trasparenza e partecipazione. Il trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2009.

FOCUS digitale

SURFING THE EUROPEAN UNION



Vai alla sezione "Funzionamento dell'UE". Nella colonna di sinistra apri il link "Storia", quindi selezioni "2010 - giorni nostri". Potrai così visualizzare la cronologia di tutti gli eventi significativi che hanno segnato, nei diversi ambiti, la vita dell'Unione europea e delle sue istituzioni; dopo aver letto la documentazione, elabora una scheda di sintesi.



Approfondimento

Cronologia dell'integrazione europea

- 1950** 9 maggio - Robert Schuman, ministro degli Esteri francese propone di mettere in comune le politiche della Francia e della Repubblica federale di Germania riguardanti due importanti risorse economiche, carbone e acciaio, in un'organizzazione aperta agli altri Paesi europei. Ora il 9 maggio è la giornata dell'Europa.
- 1957** 25 marzo - A Roma si firmano i trattati che istituiscono la Comunità economica europea (Cee) e l'Euratom.
- 1979** 7 e 10 giugno - Vengono eletti, per la prima volta, a suffragio universale, i 410 membri del Parlamento europeo.
- 1986** 17 e 28 febbraio - Viene sottoscritto l'Atto unico europeo a Lussemburgo e a L'Aia.
- 1989** 9 novembre - Con la caduta del muro di Berlino e la riunificazione della Germania fino ad allora divisa in due Stati, i Paesi dell'Europa centro-orientale, fino a questo momento sotto l'influenza sovietica, progressivamente si riavvicinano all'Europa riconoscendosi nell'identità culturale europea fino all'ingresso come nuovi Stati membri nel 2004.
- 1990** 19 giugno - Si firma l'Accordo di Schengen per la soppressione dei controlli sulle persone alle frontiere terrestri.
- 1992** 7 febbraio - Si firma a Maastricht il Trattato sull'Unione europea.
- 1993** 1° gennaio - Attuazione del Mercato unico.
- 1997** 2 ottobre - Si firma il Trattato di Amsterdam (viene introdotto un nuovo sistema di numerazione per gli articoli del Trattato UE in precedenza designati con lettere).
- 1998** 31 marzo - Schengen: diventa operativa la soppressione dei controlli sulle persone alle frontiere terrestri.
- 2001** 26 febbraio - Viene sottoscritto il Trattato di Nizza adottato dal Consiglio del dicembre 2000.
15 Dicembre - Al vertice di Laeken si decide l'istituzione della Convenzione sul futuro dell'Europa, un'assemblea incaricata di redigere la futura Costituzione europea.
- 2002** 1° gennaio - Inizia la circolazione delle monete e delle banconote in euro.
28 febbraio - Seduta inaugurale della Convenzione a Bruxelles. È composta di 105 membri e presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. Ha concluso i suoi lavori il 10 luglio 2003.
- 2003** 4 ottobre - A Roma i 25 capi di Stato e di Governo dell'UE danno il via alla Conferenza intergovernativa (Cig) che deve mettere a punto il testo definitivo della Costituzione europea.

Cerimonia per l'assegnazione del Premio Nobel presso il Municipio di Oslo (Norvegia).

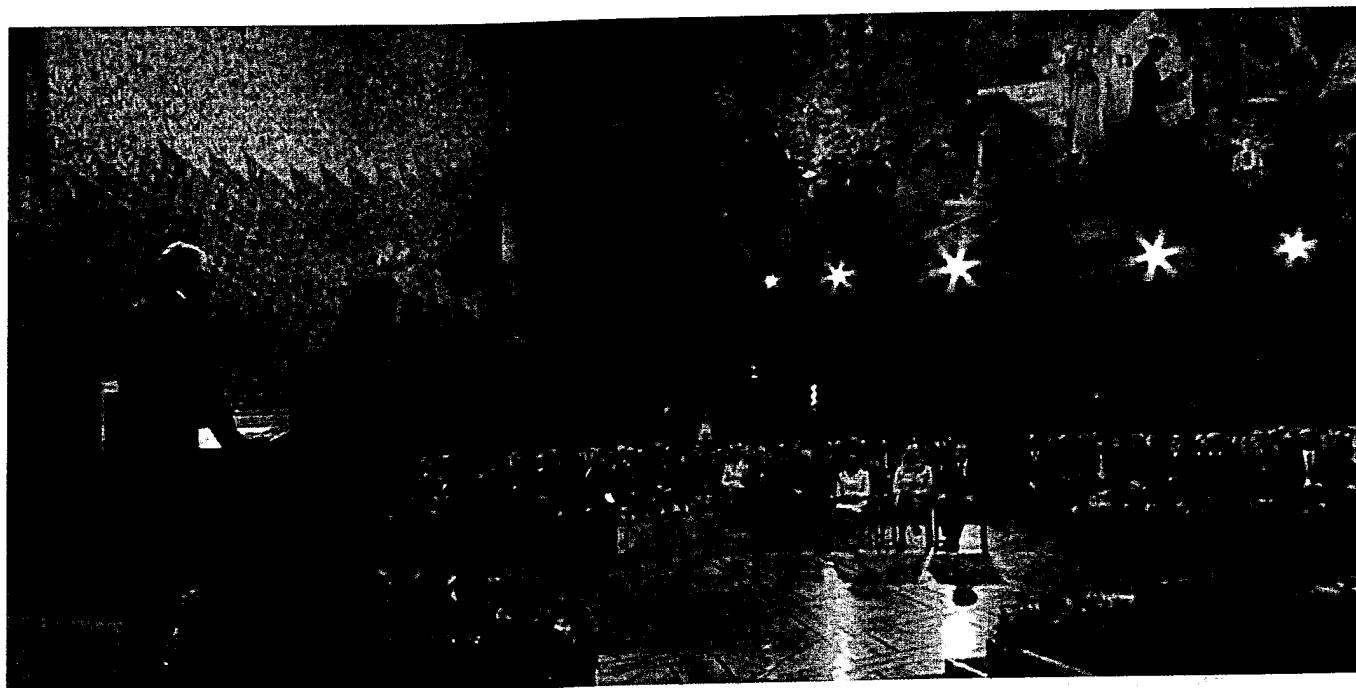
2 La cittadinanza europea

La **cittadinanza europea** si concretizza in quattro diritti specifici:

- *diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione*, è nato come diritto di libera circolazione dei lavoratori ed è diventato diritto di poter circolare, lavorare e risiedere in tutta l'Unione;
- *diritto di voto e di eleggibilità* alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo, nello Stato in cui si risiede;
- *tutela diplomatica e consolare* da parte delle autorità di qualsiasi Stato membro, allorché lo Stato di cui il soggetto è cittadino non sia rappresentato in un Paese terzo;
- *diritto di petizione e diritto di ricorso al Mediatore europeo*: questa istituzione è nominata dal Parlamento europeo ed è incaricata di ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'operato delle istituzioni o degli organi comunitari. Lo scopo di questi diritti è quello di fornire ai cittadini europei un mezzo semplice per rivolgersi alle istituzioni europee per esporre lamentele e auspici. Le petizioni devono contenere nome, qualifica, cittadinanza e domicilio del firmatario.

Eleggibilità ■
possesso dei requisiti necessari
per essere eletto.

- 2004** 18 giugno - A Bruxelles il Consiglio dei ministri dell'UE adotta formalmente la prima, storica Costituzione dell'Europa, firmata poi a Roma il 29 ottobre. La Costituzione non entra poi in vigore a causa della mancata ratifica da parte di alcuni Paesi, Francia e Paesi Bassi.
- 2007** 13 dicembre - Viene firmato il Trattato di Lisbona che contiene le modalità di funzionamento della nuova Europa a 27.
- 2009** Entra in vigore il Trattato di Lisbona.
- 2012** 10 dicembre - L'Unione europea riceve a Oslo il premio Nobel per la pace. Il premio riconosce il ruolo svolto dall'UE da oltre sessanta anni per promuovere la pace e la riconciliazione, la democrazia e i diritti umani.



FOCUS digitale

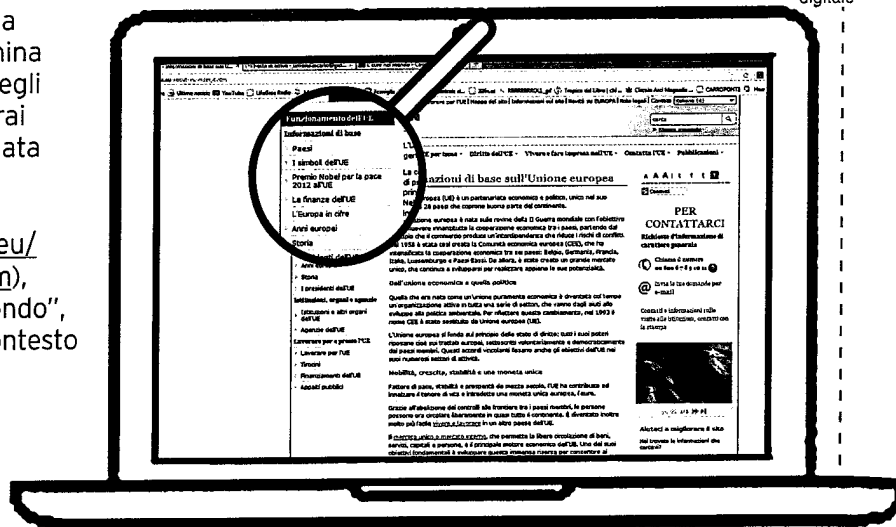
SURFING THE EUROPEAN UNION



Ogni anno l'UE sceglie un argomento specifico per incoraggiare il dibattito e il dialogo tra i Paesi europei e al loro interno. Il 2013 è stato l'Anno dei **diritti e vantaggi che la cittadinanza europea comporta** dal punto di vista pratico. Tra questi citiamo la possibilità di viaggiare più facilmente e di vivere, lavorare o studiare all'estero, l'accesso ai sistemi sanitari di altri Paesi e la tutela dei consumatori. Visita la pagina <http://europa.eu/citizens-2013/it/home>.



Visita la pagina dedicata all'euro: seleziona "Funzionamento dell'UE" poi, nella colonnina a sinistra, "Le finanze della UE"; infine, scegli "L'euro" nella tendina che comparirà; potrai così visualizzare e consultare una dettagliata scheda sulla moneta unica; nel paragrafo "Vantaggi dell'euro", cliccando sul link "Sulla scena mondiale" (http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/index_it.htm), potrai consultare la pagina "L'euro nel mondo", che affronta il suo ruolo nel quadro del contesto economico internazionale.



4 Le istituzioni europee

Le istituzioni europee nascono da una **delega di sovranità fatta dagli Stati membri all'Unione** e rappresentano contestualmente *l'interesse comunitario* (la Commissione), *gli interessi nazionali* (il Consiglio) e *quelli dei cittadini* (il Parlamento). Questo sistema viene definito "triangolo istituzionale", in quanto l'adozione di decisioni a livello europeo è il risultato delle interazioni tra questi soggetti.

Il **Parlamento europeo** viene eletto a suffragio universale diretto ogni 5 anni. I parlamentari sono raggruppati in base all'appartenenza politica e non alla nazionalità. La sua sede è a Strasburgo, ma alcune sedute si tengono anche a Bruxelles.

L'attività del Parlamento comprende varie funzioni:

- la **funzione legislativa**: partecipa all'elaborazione delle norme europee (regolamenti, direttive e decisioni) insieme al Consiglio dell'UE;
- la **funzione in materia di bilancio**: condivide con il Consiglio il potere di bilancio e può modificare le spese comunitarie;
- la **funzione di controllo**: esercita un controllo democratico sulla Commissione e su tutte le istituzioni.

Il **Consiglio dell'Unione** è il principale **organo decisionale**. È composto dai **ministri dei governi degli Stati membri** e si riunisce in **formazioni specializzate per materia**: come Consiglio dell'agricoltura quando partecipano i ministri dell'Agricoltura, come Ecofin quando è composto dai ministri di Economia e Finanze ecc.

Il Consiglio è l'**organo legislativo** dell'Unione: esercita la **funzione legislativa insieme al Parlamento europeo**. Ha inoltre il compito di definire le **principali politiche economiche generali** degli Stati membri, condivide con il Parlamento il **potere di bilancio**, conclude **accordi internazionali**.

La **Commissione** è l'organo deputato a curare l'"interesse generale della comunità" perciò è considerata il **motore della politica comunitaria**. Ha sede a Bruxelles.

Il presidente viene designato dai governi degli Stati membri e indica, d'intesa con i governi, i commissari che devono avere l'approvazione del Parlamento.

Le sue funzioni principali sono le seguenti:

- ha il diritto di **iniziativa legislativa**, ossia propone *regolamenti* e *direttive* ai due organi legislativi;
- è un **organo esecutivo** e come tale *garantisce l'esecuzione* delle norme comunitarie, del bilancio e dei programmi adottati da Parlamento e Consiglio;
- è la **custode dei trattati** in quanto *vigila sull'applicazione* del diritto comunitario insieme alla Corte di giustizia.

Il **Consiglio europeo** riunisce i capi di Stato e di Governo e il presidente della Commissione. Affronta i problemi comunitari e svolge un'importante *funzione di orientamento e incentivo*.

La **Corte di giustizia** ha il compito di *far rispettare l'applicazione dei trattati e degli atti giuridici* emanati da Parlamento e Consiglio. È competente a risolvere le controversie che possono sorgere tra gli Stati membri, le istituzioni comunitarie, le imprese, i privati. Nelle decisioni della Corte di giustizia vive il *diritto comunitario*.

Non è da confondere con la Corte internazionale di giustizia che dipende dalle Nazioni unite e ha sede a L'Aia.

La **Corte dei conti** controlla la *regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione* e vigila sulla *gestione del bilancio europeo*. Fra le istituzioni europee si ricordano inoltre:

- la **Banca centrale europea** che è responsabile della *gestione dell'euro*;
- il **Mediatore europeo** che si occupa delle denunce presentate dai cittadini per i casi di *cattiva amministrazione* nell'azione di un'istituzione o di un organo dell'Unione europea;
- il **Comitato economico e sociale europeo** che esercita *funzioni consultive su questioni economiche e sociali* ed è composto da rappresentanti della *società civile* (datori di lavoro, lavoratori ecc.);
- il **Comitato delle regioni** che esercita *funzioni consultive su questioni legate agli enti regionali e locali*.

■ Organo esecutivo

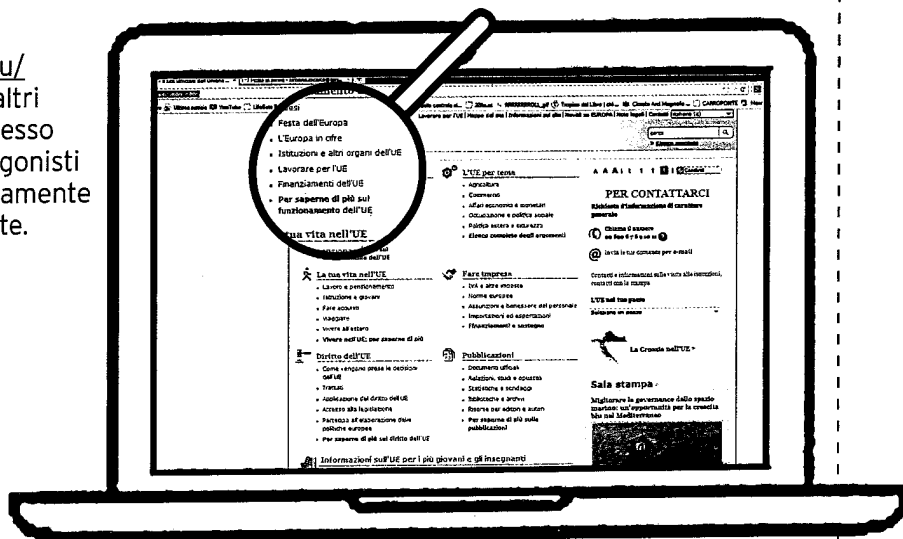
organo collegiale composto di un numero ristretto di dirigenti, con a capo il segretario generale, incaricato di attuare le direttive stabilite dagli organi deliberanti, dai quali è stato eletto, di elaborare la politica e dirigere l'attività.

FOCUS digitale

SURFING THE EUROPEAN UNION



Nel portale dell'Unione seleziona "Funzionamento dell'UE" (http://europa.eu/about-eu/index_it.htm), poi "Istituzioni e altri organi dell'UE" potrai approfondire il processo legislativo dell'Unione, conoscerne i protagonisti e, attraverso appositi link, collegarti direttamente ai siti delle istituzioni che vi prendono parte.



Cittadinanza europea

L'Unione europea è l'insieme di tutti quei Paesi europei democratici che collaborano per migliorare la vita dei loro cittadini e per creare un mondo migliore.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, sancisce che essa si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

Valori comuni agli Stati membri

Una società basata sulla tolleranza, sulla giustizia e sulla solidarietà fra gli uomini.

L'Unione riconosce dei diritti e delle libertà a tutti i cittadini degli Stati membri, facendo riferimento ai principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, a cui il Trattato di Lisbona conferisce ora lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Sulla base del Trattato di Lisbona l'Unione, decisa ad istituire una cittadinanza comune, prevede disposizioni riguardo quelli che sono i suoi Principi Democratici:

- Essa rispetta in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficino di uguale attenzione da parte delle istituzioni, organi e organismi.
- E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.
- La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

La **cittadinanza dell'Unione europea** è stata istituita dal **Trattato di Maastricht** del **1992**. Completa e non sostituisce la cittadinanza statale. È oggi regolata dalla seconda parte del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE), artt. 20-25 (in precedenza le disposizioni erano previste dai **Trattati di Roma** agli articoli 17-22 nella versione consolidata). È recepita dalla **Costituzione europea** all'art. I-10. Prevala sulla cittadinanza di uno stato terzo.

Con l'acquisizione della cittadinanza di un paese facente parte dell'Unione europea si acquista, automaticamente, anche la cittadinanza europea.

Il passaporto italiano è, nella grafica, comune a tutti i Paesi UE: colore bordeaux e dicitura "Unione Europea" nella lingua nazionale.

Entro l'ordinamento di altri Stati membri UE, il cittadino europeo ha i seguenti diritti:

- [Libertà di circolazione](#) e di soggiorno nel territorio di uno Stato membro (art. 21 TFUE).
- Diritto di voto attivo e passivo nelle [elezioni](#) comunali nello Stato membro in cui risiede, alla pari dei cittadini di tale Stato (art. 22 TFUE), e nelle elezioni europee.
- Diritto di petizione davanti al Parlamento Europeo

Entro l'ordinamento internazionale:

- Tutela [diplomatica](#) e [consolare](#) nei paesi extra-europei nei quali il suo Stato non è rappresentato da parte delle autorità degli altri Stati membri (art. 23 TFUE).

Entro la sfera dell'ordinamento comunitario:

- Diritto di [petizione](#) al [Parlamento europeo](#) (art. 24 c. 2 TFUE).
- Diritto di rivolgersi al [mediatore europeo](#) (art. 24 c. 3 TFUE).
- Diritto di scrivere alle [istituzioni](#) e ad alcuni organi comunitari in una delle [lingue ufficiali](#) della stessa e di ricevere risposta nella stessa lingua (art. 24 c. 4 TFUE).

La **libera circolazione in Europa**, in tutti gli Stati Membri dell'[Unione europea](#), è sancita e garantita dalla direttiva europea 2004/38/CE che esprime in modo inconfutabile il diritto dei cittadini Comunitari e dei loro familiari a poter viaggiare attraverso tutti gli stati senza visti o ulteriori obblighi, ma attraverso la sola presentazione dei normali documenti di viaggio (ad esempio, al coniuge, sia esso comunitario o extracomunitario, ma legittimamente coniugato con cittadino europeo, è riconosciuta pacificamente tale libertà di movimento). È quindi assodato che anche coniugi di nazionalità extraeuropea (esempio: brasiliani, statunitensi, venezuelani, australiani, giapponesi e gli appartenenti a tutte le nazioni non europee) hanno il diritto all'attraversamento delle frontiere dei paesi UE senza ulteriori formalità. Infatti la direttiva 2004/38/CE è concepita per rendere uguale il diritto a tutti i familiari del coniuge comunitario di muoversi liberamente al fine di non

precludere la possibilità e la libertà, oltre che il diritto dei coniugi a vivere uniti (si garantisce, infatti, il diritto alla coesione familiare).

Si puntualizza che la libera circolazione dei cittadini, sancita dai trattati dell'UE, è una componente essenziale del mercato unico e un elemento centrale del suo successo: stimola la crescita economica consentendo alle persone di viaggiare ed effettuare acquisti attraverso le frontiere. Analogamente la libera circolazione dei lavoratori non va solo a vantaggio dei lavoratori coinvolti, ma anche delle economie degli Stati membri. Tale libertà include il diritto alla non discriminazione in base alla nazionalità per quanto riguarda l'accesso all'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

Approfondimento:

Chi può beneficiare della libera circolazione?

Nei primi tre mesi: ogni cittadino dell'UE ha il diritto di soggiornare nel territorio di un altro paese dell'Unione per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità.

Dopo i primi tre mesi: il diritto dei cittadini dell'UE di soggiornare in un altro Stato membro dell'Unione per un periodo superiore a tre mesi è soggetto a determinate condizioni, in funzione della loro situazione nel paese UE ospitante:

- **i lavoratori, dipendenti e autonomi**, così come i loro familiari diretti, hanno il diritto di soggiornare senza particolari condizioni;
- **le persone in cerca di lavoro** nel paese UE ospitante hanno diritto a rimanervi per un periodo di sei mesi e oltre, senza essere soggetti a particolari condizioni, se sono costanti nella ricerca del lavoro e hanno possibilità concrete di essere assunti; questi cittadini possono esportare l'indennità di disoccupazione dal proprio Stato membro per un periodo minimo di tre mesi mentre cercano lavoro in un altro Stato membro, purché siano già stati registrati come disoccupati nello Stato membro d'origine;
- **gli studenti e le altre persone economicamente non attive** (ad esempio, disoccupati, pensionati, ecc.) hanno il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi se dispongono, per se stessi e per le loro famiglie, dell'assicurazione sanitaria così come di sufficienti risorse finanziarie, in modo da non diventare un onere per il sistema di assistenza sociale del paese UE ospitante.

Dopo cinque anni: dopo cinque anni di soggiorno legale continuativo i cittadini dell'UE e i loro familiari ottengono il diritto di soggiornare in modo permanente nel paese UE ospitante. Una volta acquisito, il diritto non è più soggetto alle condizioni applicabili nei cinque anni precedenti.