

ACCADEMIA NAVALE

A.N. CM 08

Concorso Allievi Ufficiali  
1<sup>a</sup> Classe Corsi Normali

# SYLLABUS

A stylized graphic of the Italian flag, consisting of vertical stripes of green, white, and red. The colors are rendered with a textured, brush-painted effect, with splatters and irregular edges. The text 'EDUCAZIONE CIVICA' is overlaid horizontally across the center of the graphic.

EDUCAZIONE CIVICA

a cura del Prof. F. Bosetti

POLIGRAFICO ACCADEMIA NAVALE  
LIVORNO  
Edizione Febbraio 2021

## INTRODUZIONE

Il fondamento dell'educazione civica, per un cittadino italiano, ha il suo naturale riferimento nel testo che i Padri Costituenti donarono alle generazioni future. Per questo, nel formare questo breve *Syllabus* da offrire alla lettura di chi aspiri a far parte dell'Accademia Navale di Livorno, accanto alle più elementari nozioni della sociologia e della storia politica, non si è potuto prescindere da una estrema sintesi dei principi e delle disposizioni della Costituzione Repubblicana. Essi sono il vero viatico per una matura partecipazione alla vita civile, alla difesa della Nazione ed ai valori della solidarietà, che da sempre ispirano senza eccezioni la formazione delle Donne e degli Uomini all'interno dell'Accademia. Poiché un buon cittadino di questo nostro Paese, peraltro, non può essere tale se non sia anche cittadino d'Europa e del Mondo, più di un cenno è stato fatto al sistema europeo ed alle Organizzazioni Internazionali, delle quali l'Italia, e la Difesa, sono parte attiva e fondamentale.

*Accademia Navale*  
*Prof. Francesco Bosetti*  
*Ordinario di Diritto Privato*

## 1. Una difficile, o impossibile, definizione univoca del concetto di *società*.

Qualsiasi tentativo di definire univocamente la *società* sarebbe destinato, oggi come ieri, ad un insuccesso, come ci insegna la storia delle scienze umane.

Eppure, tale concetto potrebbe apparire assai semplice, se ci limitassimo alla considerazione di una qualsiasi definizione di vocabolario o di enciclopedia. Essa, in senso ampio, potrebbe descriversi come **un insieme di soggetti tra i quali si stabiliscono rapporti più o meno organizzati**. E, del resto, tale nozione potrebbe ben applicarsi anche a comunità non necessariamente costituite da persone umane: si pensi a quegli animali dei quali diciamo che conducono una vita sociale, con variabili livelli di gerarchie e di organizzazione, come le api, le formiche, i lupi...

Più propriamente, allora, con riferimento alla specie umana potremmo parlare della *società* come di un **insieme di individui uniti da vincoli naturali e i cui rapporti sono governati da regole comuni, garantiti da istituzioni in grado di far rispettare quelle regole, a garanzia di una pacifica convivenza e di un ordinato svolgimento dei rapporti interindividuali**.

Comune a tutte le società umane è, inoltre, la presenza di **forme di organizzazione economica** che intendono assicurare a tutti i singoli componenti il minimo vitale per la sopravvivenza e, insieme, tendono a elaborare criteri di ripartizione delle risorse disponibili. Nei sistemi sociali più complessi, questo si traduce in norme codificate (diritto) ed in strutture istituzionali (sino alla costituzione di uno **Stato**).

## 2. Lo Stato.

Non è meno difficile definire lo Stato, anche se il concetto ci può apparire non meno consueto e di uso quotidiano. Eppure, se ci pensiamo, ogni volta che vogliamo ricorrere ad un'entità che in qualche modo ci protegga da eventi di fronte ai quali siamo indifesi – come nelle tristi contingenze pandemiche di questo periodo storico – subito pensiamo di ricorrere allo Stato: e così sarebbe di fronte ad altri pericoli od emergenze di fronte ai quali sappiamo di non poter reagire individualmente. Percepriamo, cioè, l'esistenza e l'idea dello Stato, ma se proviamo a definirlo, ci accorgiamo delle difficoltà.

Intuiamo, per esempio, che lo Stato risponde ad un modello di **organizzazione**: del resto, poco fa abbiamo detto che è una delle possibili forme di organizzazione storiche della società umana. È proprio attraverso la descrizione dei suoi elementi costitutivi che ci possiamo avvicinare non tanto ad una definizione univoca, ma quantomeno ad una sua corretta ricostruzione.

Innanzitutto, lo Stato è **un'organizzazione stabile**, poiché tale è il primo presupposto dell'ordine nella vita collettiva; inoltre, è **un'organizzazione politica**, riguardando una collettività di individui che ad essa sono assoggettati, si presuppone, in un determinato **ambito territoriale**.

Gli **elementi costitutivi** dello Stato possono allora individuarsi in: a) **un popolo**; b) **un territorio**; c) **un'organizzazione politica**. Nello Stato moderno (formatosi in Europa tra il XVI ed il XIX Secolo, secondo la forma che anche attualmente conosciamo) le caratteristiche dell'organizzazione politica possono riassumersi nei concetti di **sovranità, impersonalità e giuridicità**. Vediamo in sintesi i distinti elementi ai quali abbiamo fatto cenno.

**Il popolo** è l'elemento essenziale di qualunque organizzazione politica; è la collettività riferita ad uno Stato, come somma dei cittadini (il popolo italiano, tedesco, etc.); inversamente, il cittadino è colui che appartiene ad una collettività statale, e partecipa alla vita attiva dello Stato stesso (esercita il diritto di voto,

paga le tasse, lo difende...). Il concetto di **cittadinanza** concerne i singoli individui, ed è strettamente connesso allo Stato: esso è tipicamente giuridico, poiché consiste nel complesso dei diritti e dei doveri dell'individuo nei confronti di quest'ultimo. È quindi un legame tra Stato e singolo, non coincidente con il concetto di **nazionalità**: esso fa riferimento, piuttosto, a legami storici, linguistici e culturali comuni. Nel concetto moderno, lo Stato nazionale è quello in cui coincidono cittadinanza e nazionalità, che si ha dove lo Stato è composto da una collettività uniforme per cultura, lingua e storia. È perciò possibile che uno Stato raccolga in sé più comunità nazionali, come avviene del resto anche in Italia, che conosce al suo interno limitate comunità francesi (Valle D'Aosta), tedesche (Provincia di Bolzano), ladine (Alto Adige e Veneto), slave (Friuli).

La cittadinanza si acquista e si perde: in Italia l'acquisto è regolato dalla legge n. 91 del 1992.

**Il territorio** è allo stesso modo un elemento costitutivo dello Stato, poiché il popolo deve essere attestato entro questo elemento fisico definito, che determina il limite con gli altri Stati. Il territorio si compone della superficie fisica terrestre definita dai confini, dalle acque territoriali (e dalla piattaforma continentale, nei limiti di rilevanza relativa), dallo spazio aereo (entro l'atmosfera) e dal sottosuolo (fin dove sia raggiungibile); potremmo dire inoltre che le navi e gli aerei dello Stato rappresentano porzioni del relativo territorio, anche quando si trovano fuori del mare territoriale e dello spazio aereo nazionale.

**L'organizzazione politica** è il terzo elemento essenziale, così come sopra abbiamo detto. Qui dobbiamo subito fare una piccola precisazione: l'organizzazione politica, consistendo nell'apparato che esercita i relativi poteri, coincide in generale con la nozione di **Stato-apparato**. Se facciamo riferimento invece in senso ampio al concetto di Stato come popolo insediato su un territorio determinato ed organizzato politicamente in senso generico, intendiamo la nozione di **Stato-comunità**.

Lo **Stato-apparato** può variare profondamente nelle sue manifestazioni concrete e nei suoi atteggiamenti: è a proposito di questo che parliamo di stati democratici, oligarchici, repubblicani, monarchici... Ma in tutti questi tipi diversi si riscontrano alcuni **elementi comuni necessari**: la **sovranità**, la **personalità giuridica**, la necessità di un **ordinamento giuridico**, come regolamento secondo il diritto.

**Lo stato è sovrano**, nel senso che di fronte alla sua autorità nessuno può opporsi; può essere accentrata (come nello Stato italiano) o divisa almeno sotto alcuni riguardi, come negli stati federali (gli Stati Uniti d'America ne sono un esempio). **La sovranità può essere considerata nei due aspetti della sovranità interna ed esterna**. La prima fa riferimento all'esclusività dello Stato nella formazione delle leggi e nella loro attuazione, anche coattiva; la sovranità esterna concerne invece il rapporto di autonomia e di indipendenza tra uno Stato e gli altri Stati, che insieme costituiscono la comunità internazionale.

Lo Stato poi è di per sé soggetto distinto dalle persone che ne compongono gli organi (funzionari in particolare), che sono indispensabili per l'esercizio del suo potere; tali organi sono articolati e rivestono precise competenze: il loro complesso si designa in sintesi con il nome di **Pubblica Amministrazione**. In quanto anche lo Stato è titolare di posizioni giuridiche (poteri, diritti, obblighi, etc.), **esso è quindi persona giuridica**, dotata della relativa capacità di agire. L'organizzazione dello Stato, peraltro, può frammentarsi in una pluralità di organizzazioni relativamente indipendenti, territoriali oppure no: si pensi alle Regioni, alle Province, ai Comuni, agli organi dell'apparato giudiziario, etc.

La terza caratteristica che abbiamo sopra accennato è quella per la quale **lo Stato opera ed è regolato da norme giuridiche**: anch'esso, perciò, è vincolato alle leggi che lo governano, e che ha creato da sé: e ciò costituisce il presidio più solido contro l'esercizio arbitrario dei poteri pubblici.

In questo senso, si utilizza il termine di **Stato di diritto**, per la definizione dello Stato ove vi è una limitazione legale dei poteri pubblici.

Nello Stato di diritto si riconoscono ordinariamente tre capisaldi, che sono propri dello **Stato liberale** formatosi nel Diciannovesimo secolo: 1. **la subordinazione anche del potere pubblico alla legge**; 2. **la garanzia dei diritti dei cittadini**; 3. **la separazione dei poteri**.

Il primo principio (**subordinazione alla legge**) comporta non solo che lo Stato rispetti la legge, ma anche che essa stessa non sia arbitraria, e che sia espressione di uno o più organi rappresentativi della società che sta alla base dello Stato.

**La garanzia dei diritti dei cittadini** – negli Stati assoluti si parlava di “sudditi”, come è noto – si afferma con le grandi rivoluzioni liberali e con le proclamazioni dei diritti, che fiorirono in particolare tra XVIII e XIX Secolo (si pensi alla *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* francese del 1789 o alla *Dichiarazione* nella Costituzione americana del 1787).

**La separazione dei poteri**, teorizzata dal Montesquieu, comporta la nota tripartizione nei poteri **legislativo, esecutivo e giudiziario**. Il primo è il potere di formare le leggi, ed è normalmente attribuito ad un parlamento; il secondo è il potere volto a dare esecuzione alle leggi, ad attuarle, attribuito agli organi dell’esecutivo (governo ed altre autorità dipendenti o indipendenti); il terzo, dove è importantissimo il profilo dell’indipendenza, è il potere dei giudici, di attuare ed applicare le leggi.

Sulla base di questi principi si sono formati appunto gli **stati liberali**, che, in opposizione agli antichi regimi fondati sulla supremazia del monarca, intesero edificare il potere dello Stato sulla legge, che costituisce la regola suprema per il potere e per i cittadini: il **principio di legalità** domina infatti nel XIX secolo, e possiamo affermare che vi è, in quel periodo, perfetta coincidenza tra l’idea liberale dello Stato ed il concetto di Stato di diritto. In fondo, l’estrema conseguenza di questa ideologia si traduce, storicamente, nella sua integrazione con il **principio di costituzionalità**, per il quale anche il legislatore è subordinato al rispetto della legge ed alle regole sulla sua formazione.

### **3. Altre forme di Stato nella storia dell’Occidente.**

Quanto abbiamo esposto brevemente nel precedente paragrafo dà un’idea piuttosto lineare del percorso che ha condotto allo Stato moderno in Europa; tuttavia, qualche volta la Storia conosce rotture anche involutive dei propri schemi, come è puntualmente avvenuto anche nell’esperienza del mondo occidentale nella prima parte del Ventesimo secolo: l’uso dello Stato quale strumento di potere di una parte politica, di una classe sociale, di un’ideologia nella quale masse più o meno ampie di cittadini si sono riconosciute, ha portato alla nascita delle **dittature**. Nell’esperienza storica sono nate dittature di destra e di sinistra: le prime, manifestatesi con l’adesione all’ideologia fascista, prima in Italia e poi in altri Paesi Europei, con i tragici esiti a tutti noti; ma a non meno tragici esiti hanno condotto le dittature fondate sull’ideologia del socialismo reale, progressivamente crollate a partire dal 1989 nell’Europa Orientale ed ancora presenti in qualche parte non certo esigua del contesto contemporaneo extraeuropeo.

Certo è che, tendenzialmente, dopo la caduta delle grandi dittature in Europa, il sistema dello Stato costituzionale si è tendenzialmente affermato in tutta Europa, costituendo la vera base per una possibile, futura integrazione sovranazionale.

### **4. Lo Stato italiano nella sua evoluzione dal XIX Secolo ad oggi: in particolare, dallo Stato liberale allo Stato sociale.**

La prima Costituzione italiana fu lo Statuto Albertino, promulgata nel 1848 da Carlo Alberto per il Regno Sardo-Piemontese; fu esteso nel 1861 a tutta la nuova Italia Unita.

Esso segna il passaggio dalla monarchia assoluta **alla monarchia costituzionale** di stampo liberale, e venne emanato sulla spinta delle vicende insurrezionali del 1848; con esso, la borghesia veniva di fatto associata alla gestione del potere statale, istituendosi tra l'altro una Camera elettiva. Accanto a ciò, vennero riconosciuti i diritti di libertà e di proprietà dei privati cittadini, contro gli arbitri del vecchio regime assoluto. Il regime così instaurato aveva in sé il germe di un'intrinseca debolezza, poiché si manifestava un netto dualismo tra il Re e la Camera; così, la gestione del potere poteva essere agevolmente condotta solo in presenza di identità di vedute politiche tra i due organi. Manifestandosi un contrasto, uno dei due doveva prevalere: la prevalenza della Camera divenne strutturale, quando successivamente il Governo ed i Ministri divennero organo della maggioranza parlamentare, e non più del Re; d'altro lato, il Re venne di fatto escluso dall'esercizio del potere legislativo. La Camera di allora non aveva certo le caratteristiche delle attuali: in particolare, gli elettori erano solo coloro che per istruzione (alfabetizzazione) e per censo (il pagare una determinata imposta sul reddito) si distinguevano dalle grandi masse popolari, allora semianalfabete ed in gran parte in miseria. Neppure potevano votare le donne, che saranno ammesse ad esprimere la loro volontà politica solo nel 1946; il suffragio universale maschile fu introdotto solo nel 1912 da Giolitti.

**La crisi dello Stato liberale** iniziò però a manifestarsi, in Italia, sin dalla fine dell'Ottocento, in conseguenza del fatto che lo Stato non appariva in grado di risolvere i gravissimi problemi che ancora attanagliavano il Paese – a proposito dei quali vale la riassuntiva espressione di *questione sociale* – né furono elaborate serie politiche all'altezza del momento di profonda trasformazione storica ed economica (si pensi ai tristissimi esiti delle prime “imprese” coloniali). Anche dallo scontento popolare trasse linfa **l'ideologia fascista**, che alla fine della Prima Guerra Mondiale, pur vittoriosa, si impose in una prospettiva di rovesciamento dello Stato liberale, opponendo alle spinte individualistiche e borghesi una rovesciata centralità dello Stato, inteso come valore finale e assoluto, al quale l'individuo e le relative libertà dovevano essere asserviti.

È, questa, l'essenza del **totalitarismo**, dove l'individuo diviene strumento, mezzo per la realizzazione dei fini del potere statale, che bene fu sintetizzato nel motto mussoliniano per il quale “Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato”. Principio parallelo e corollario al totalitarismo fu il **nazionalismo**, che esasperò l'idea dello stato fascista come garante dell'integrità del Paese: tale è la radice delle tragiche e irrazionali politiche persecutorie verso le minoranze e verso – in generale – chi appariva anche strumentalmente come “oppositore” del regime o soggetto pericoloso in quanto “antinazionale”, anche per esempio solo per l'appartenenza a quella che veniva definita come “razza” non ariana.

L'esperienza fascista, in Italia, fu connotata anche dalla presenza di un partito unico, il PNF (Partito Nazionale Fascista), e di fatto si procedette ad uno svuotamento delle istituzioni, occupando tutti i ruoli pubblici con esponenti del partito unico; si crearono anche un gran numero di strutture fittizie e burocratiche legate al partito, con evidente funzione di controllo e di gestione della vita dei cittadini (dalle varie “confederazioni” alle “opere” fasciste di vario segno). Questo si integrava del resto con **l'ideologia corporativa**, che preconizzava un superamento delle classiche dottrine sociali ed economiche nate nel Diciannovesimo secolo: il liberalismo individuale da un lato, e l'esasperato collettivismo delle ideologie socialiste dall'altro.

Le tragiche vicende storiche legate all'adesione alla folle politica internazionale nazista tedesca ed all'infausta partecipazione al Secondo Conflitto Mondiale portarono, come è noto, al crollo definitivo dello Stato fascista, formalmente determinato dall'esautorazione di Benito Mussolini operata da Vittorio Emanuele III il 25 luglio del 1943.

La fase di transizione conseguente alle vicende belliche ed al profondo rivolgimento politico fu governata sulla linea di un accordo tra i Comitati di Liberazione Nazionale, che riunivano in sé i partiti riapparso e

riemersi dalla clandestinità, dopo la soppressione di fatto operata dal PNF, e la Monarchia. Con la cosiddetta tregua istituzionale si programmò, previa sospensione dei poteri della Monarchia, il *referendum* istituzionale convocato il 2 giugno del 1946, con il quale il popolo italiano fu chiamato a scegliere tra la permanenza del vecchio regime monarchico ed il passaggio alla Repubblica: seppur di poco, prevalse come è noto l'opzione repubblicana.

Il quadro politico, conseguentemente, vedeva ora presenti sostanzialmente tre forze distinte: la Democrazia Cristiana e il polo socialcomunista erano le due principali, alle quali si aggiungeva, in posizione quantitativamente più limitata, il polo liberale.

Il primo e più importante frutto del rinnovato assetto politico e partitico fu l'approvazione della nuova **Costituzione**, il cui testo fu promulgato il 27 dicembre 1947, che entrò in vigore dal 1° gennaio del 1948.

Essa, originariamente contenente 139 articoli (oggi 134, dopo le abrogazioni disposte dalla riforma del 2001) e 18 Disposizioni transitorie e finali, è divisa in Parti, Titoli e Sezioni; i primi dodici articoli contengono invece i Principi Fondamentali.

La Costituzione è ispirata da un valore fondamentale, costituito dalla **persona umana**; ciò ha importanza decisiva, poiché da questo consegue che lo Stato ha la funzione di promuovere la persona, mentre nel passato era evidente, nelle ispirazioni delle antiche carte costituzionali, la considerazione dell'individuo in funzione dello Stato. Ciò, peraltro, è vero non in un senso individualista, ma nella considerazione del rapporto che esiste in una comunità – anzi, nelle **comunità** secondo la concezione pluralista – tra le persone. E proprio la Costituzione assicura protezione e autonomia alle diverse formazioni sociali, nelle quali si realizza nella sua pienezza l'individuo: si spiega in questo modo il rilievo assicurato alla famiglia, alle associazioni, al mondo del lavoro, al sindacato ed in generale a tutte le realtà collettive nelle quali si svolge la vita di ciascuno di noi, in forme organizzate o non organizzate. Per questa ragione, si afferma che la Costituzione – in tale sintesi tra valore individuale e realizzazione dello stesso nelle formazioni sociali e nelle collettività, ha delineato definitivamente un modello di **Stato sociale**, come sintesi delle antiche ideologie liberali e individualistiche, integrate dal riconoscimento dell'importanza dei gruppi sociali, in una sfera di generale garanzia di oggettiva giustizia e legalità, la cui attuazione è demandata allo Stato.

## **5. Uno sguardo alla Costituzione. I suoi caratteri fondamentali. Le garanzie costituzionali.**

Abbiamo accennato sopra, per linee generalissime, alla struttura della Costituzione, il cui testo è suddiviso in due Parti, a loro volta suddivise in Titoli e in qualche caso in Sezioni (come il Titolo I della Parte II). Alle Parti sono premessi i **Principi Fondamentali**: questi, che occupano gli articoli da 1 a 12, definiscono i lineamenti essenziali dello Stato italiano e dell'assetto sociale voluti dall'Assemblea Costituente.

La **Parte Prima** (Articoli 13-54), intitolata ai diritti e doveri dei cittadini, è invece ripartita in quattro Titoli, imperniati innanzitutto sulla persona in quanto tale. Successivamente, essa si diffonde sulle formazioni sociali e alle strutture dove la persona è inserita: qui vi è, per esempio, il riferimento alla famiglia, alle associazioni, alla scuola, all'organizzazione economica e politica.

La **Parte Seconda** (Articoli 55-139), dedicata all'ordinamento della Repubblica, tratta dell'organizzazione dello Stato, sancendo i principi e le regole, relativi al parlamento, al modo di formazione delle leggi, al Presidente della Repubblica, al Governo ed alla Pubblica Amministrazione. La Magistratura e la giurisdizione sono trattate negli artt. 101-113. Gli enti territoriali locali come le Regioni, le Province ed i

Comuni sono invece trattati nel Titolo V, profondamente riformato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Le **Disposizioni Transitorie e Finali** hanno regolato o regolano alcuni aspetti storicamente rilevanti del passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, ivi comprese alcune norme relative al passaggio di competenze agli enti locali territoriali; hanno altresì disposto intorno al destino della Monarchia e del disciolto Partito Fascista.

La difesa delle regole della democrazia, per la Costituzione Repubblicana, passa attraverso la disposizione delle **Garanzie costituzionali**, introdotte dal Titolo VI della Parte II: in particolare, esse consistono nella **rigidità della Costituzione** e nel sistema della **giustizia costituzionale**. La Costituzione si dice **rigida**, in quanto non può essere modificata con una normale legge ordinaria dello Stato, ma a tal fine richiede un procedimento più complesso e maggioranze più ampie: i principi relativi sono contenuti negli artt. 138 e 139. In particolare, l'art. 139 vieta in assoluto la revisione della forma repubblicana dello Stato Italiano.

La **Giustizia Costituzionale** è invece esercitata da un apposito organo, la **Corte Costituzionale**, che ha il compito di reagire di fronte ad atti, ed in particolare a leggi, che possano contrastare con la stessa Costituzione. Più in particolare, la Corte giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e le Regioni e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica (art. 134 Cost.). La Corte si compone di quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa; essi sono scelti tra i professori ordinari di materie giuridiche, fra i magistrati delle giurisdizioni superiori e tra gli avvocati dopo almeno venti anni di esercizio della professione: sulla Corte faremo qualche cenno ulteriore anche più avanti, in un apposito paragrafo.

## 6. I Principi Fondamentali.

I primi due articoli della Costituzione esprimono principi che possono dirsi come profondamente caratterizzanti lo Stato italiano e la società, nella visione dei Padri Costituenti: essi si riassumono nel principio di democrazia (art. 1) e nell'inviolabilità dei diritti umani (art. 2).

Il **principio democratico** assicura il governo del Paese a tutti i cittadini, come è confermato dal secondo comma dell'art. 1, per il quale la sovranità appartiene al popolo, evidenziando così la libera competizione sociale nell'esercizio del potere: tale democrazia, detta competitiva, presuppone libertà nelle elezioni, pluralismo politico, tutela delle minoranze e, a monte, libertà di opinioni.

L'art. 2, nel **riconoscere e garantire i diritti inviolabili** dell'uomo evidenzia al contempo la preesistenza di questi a qualsiasi legge, e l'inattaccabilità anche da parte dello Stato, essendo essi connaturati alla dignità della persona.

Tali principi non possono essere considerati disgiunti dall'importantissimo principio espresso dall'art. 3 della Carta Costituzionale, ossia il **principio di uguaglianza**: più precisamente, il primo comma dello stesso articolo sancisce il principio di **uguaglianza formale** (di fronte alla legge o nella legge); il secondo comma, precisando che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana", edifica il principio di **uguaglianza sostanziale**. Essa è quindi la possibilità effettiva, reale per tutti, di godere ed esercitare i propri diritti; per chiarire, un esempio è utile: tutti noi abbiamo un diritto alla salute, ma esso a nulla servirebbe, se non fosse consentito a tutti di curarsi quando si è malati, indipendentemente, per esempio, dalle proprie possibilità economiche. Effettività di tale diritto significa



il poter ricorrere alle strutture predisposte dallo Stato per la cura anche gratuita di ogni cittadino, quando le condizioni economiche del singolo non consentano di chiedere uno specifico contributo o una partecipazione alla spesa sanitaria (sappiamo che vi sono categorie di cittadini esentati dalla spesa sanitaria – es. ticket, etc. – ed altri che invece contribuiscono economicamente anche in occasione di singole prestazioni).

Tra gli altri principi fondamentali, la Costituzione ne elenca alcuni legati alla struttura ed ai rapporti dello Stato, accanto ad altri che concernono sempre, quasi come corollari, la protezione del valore-persona. Gli altri principi fondamentali sono imperniati o sui caratteri fondamentali della Repubblica, quanto alla struttura interna e quanto ai rapporti con le altre realtà nazionali; oppure di nuovo sull'esaltazione dei valori della persona e sulla relativa realizzazione concreta anche nelle formazioni sociali. Tra i primi, possono menzionarsi l'unità e l'indivisibilità della Repubblica (art. 5), pur nel coordinamento con il valore delle autonomie locali; ancora, si ricordano la prospettiva di integrazione rispetto ad organismi internazionali ed alla comunità internazionale (art. 10) ed il ripudio della guerra come strumento di offesa e come mezzo della risoluzione delle controversie internazionali (art. 11). Sempre in questo gruppo può menzionarsi l'art. 7, a proposito dell'autonomia ed indipendenza dello Stato rispetto alla Chiesa Cattolica. Lo stesso simbolo della Repubblica Italiana, il tricolore, è oggetto di apposita disposizione che ne definisce le caratteristiche (art. 12).

Maggiormente orientati alla considerazione della persona, invece, devono ravvisarsi quei principi dove prevale la considerazione del diritto individuale o della persona proiettata pure in una dimensione sociale o di gruppo: tra queste., appare significativo il riconoscimento del diritto – e del dovere – al lavoro contenuto nell'art. 4.

## **7. I diritti garantiti dalla Costituzione. Classificazioni generali; diritti di libertà individuali o collettivi.**

Come abbiamo detto, la Costituzione svolge una funzione di garanzia di diversi diritti: in proposito, è possibile introdurre qualche classificazione, che agevola l'esposizione del tema.

Possono intanto distinguersi: a) **diritti positivi**, che consentono di pretendere, ad esempio, una prestazione o un servizio dallo Stato (es. diritto all'istruzione, alle prestazioni sanitarie); b) **diritti negativi**, quali diritti a non essere impediti nell'esercizio di attività legate alla realizzazione della persona, come il diritto a non vedere impedita la libera manifestazione del pensiero, o il diritto di riunione. I questi casi lo Stato deve astenersi da azioni limitanti l'esercizio di queste attività.

Possiamo anche far riferimento a: 1) **diritti esercitabili individualmente o individuali** (es.: aderire ad un credo religioso); 2) **diritti esercitabili con altri o collettivamente** (es. libertà di associarsi o di creare formazioni sociali, come associazioni ed altri enti intermedi tra il singolo e lo Stato).

Un'altra classificazione assai importante, che potremmo dire a monte di tutte le altre, può distinguere i **diritti di libertà ed i diritti sociali**: ma dopo avere introdotto questi criteri generali, possiamo a questo punto ricordare, classificandoli attraverso la relazione delle varie categorie ora individuate, i singoli e più importanti diritti garantiti dalla Carta Costituzionale.

Nell'ambito dei **diritti di libertà**, possiamo quindi avere **diritti individuali** o **collettivi**.

**Tra i diritti individuali**, vi sono diritti **di libertà fisica** o di **libertà spirituale o intellettuale**.

**Diritti individuali di libertà fisica** sono, ad esempio, il **diritto alla libertà personale** (art. 13), inteso come esclusione di qualsiasi costrizione morale o fisica della persona; le limitazioni possono aversi solo

in presenza, di casi previsti dalla legge e per un provvedimento del giudice; il **diritto di domicilio**, libero e inviolabile (un aspetto del c.d. diritto alla privacy); il **diritto di circolazione e soggiorno** in tutto il territorio nazionale; il **diritto di espatrio**.

Tra i **diritti individuali di libertà intellettuale o spirituale** si annoverano, per esempio, il **diritto di opinione e di manifestazione del pensiero**, che è uno dei presupposti fondamentali di qualsiasi ordinamento democratico; in questo ambito si giustifica del resto anche una serie di diritti collegati, come quello alla **libertà ed alla segretezza della corrispondenza** e di ogni altra forma di comunicazione interpersonale (anche digitale). Anche in questo caso eventuali limitazioni (es.: il delicato tema della legittimità delle intercettazioni telefoniche) sono consentite solo rispettando la riserva di legge e di giurisdizione (solo la legge può fissare limiti, solo un giudice dello Stato può applicarli). La libertà nell'esercizio di arti o nell'apprendimento della scienza, inoltre, si collocano sempre nel presupposto dei diritti individuali di libertà spirituale. Si ricorda, infine, che il **diritto ad informare** (al quale può corrispondere un diritto, questa volta a rigore non costituzionalmente garantito, ad essere informati) è tra i più importanti in questa categoria, e si declina del resto in situazioni assai articolate e coinvolgenti strettamente profili collettivi e di attinenza alla democrazia: il **pluralismo nell'informazione** (ossia, la libertà che voci diverse si esprimano in proposito, senza limite alcuno) e il **divieto di sottoporre la stampa ad autorizzazioni o censure**, come ulteriori aspetti costituzionalmente garantiti ne disvelano una volta di più il fondamentale rilievo.

Proseguendo nella nostra classificazione, modellata sui principi sopra esposti, possiamo passare ad accennare ai **diritti collettivi di libertà**, tra i quali riconosciamo il **diritto di riunione** (nel senso più ampio: riunirsi in un teatro, al cinema, ad un concerto, per una dimostrazione di piazza), che può conoscere pochi limiti derivanti da ragioni di sicurezza pubblica (in molti casi, l'attuale contingenza pandemica ha imposto la limitazione di alcuni di tali diritti, come è noto) ed il **diritto di associazione**, ossia di creare stabili strutture (associazioni, comitati, etc.) in vista della realizzazione, al loro interno, del valore-persona. Nei diritti collettivi di libertà possiamo anche censire il **diritto ad unirsi in una famiglia o in un'unione civile**, secondo la legislazione più recente, o ancora la **libertà di religione**, qui intesa come esercizio del culto in forma collettiva o associata.

## 8. I diritti garantiti dalla Costituzione. I diritti sociali. I doveri del cittadino.

Nel novero dei **diritti sociali** possiamo distinguere diritti che concernono la **promozione fisica e intellettuale della persona**: come il diritto all'istruzione o alla salute, nelle varie declinazioni ordinate dalle leggi dello Stato. L'ampiezza della categoria dei diritti sociali è confermata dal fatto che in essa rientrano in senso generale modi di tutela e diritti di diversa connotazione e di variabile rilievo soggettivo (individuale, collettivo, sociale), coinvolgenti il singolo come la collettività: si pensi alla **libertà di insegnamento**, tipico diritto sociale (la "libertà nella scuola") in quanto realizzantesi con la predisposizione delle strutture e degli organici per l'erogazione dell'istruzione a tutti i cittadini, ma certamente rivolto alla promozione del singolo nella sua evoluzione come persona umana.

Quanto ai **diritti sociali economici**, si fa riferimento talora a diritti propri di categorie peculiari di cittadini: **degli imprenditori**, dove ha particolare rilievo la **libertà di iniziativa economica** e di **proprietà**. In quest'ultimo caso, si ricorda peraltro che la proprietà privata è diritto coperto da ampia garanzia costituzionale e da riserva di legge, pur nel rispetto della relativa funzione sociale, ed è diritto che intuitivamente è riferibile a qualsiasi privato cittadino in quanto titolare.

Un'altra categoria che conosce una peculiare tutela nella Costituzione è costituita dai **lavoratori**, per i quali si garantisce il **diritto di associarsi liberamente in sindacato e di scioperare**.

Da quanto detto sin qui, non si può omettere un'ulteriore considerazione, per la quale appare chiaro come **la trama dei diritti costituzionalmente garantiti sia apprezzabile in una visione di sistema**, e non solo come semplice “catalogo” di diritti isolati: ossia, ciascun diritto e ciascun profilo di tutela appare sempre come intrinsecamente legato a profili di altri diritti e di altri modi di tutela, in quella generale prospettiva di protezione e valorizzazione della persona umana e del cittadino, secondo quanto abbiamo osservato sin dal principio (“personalismo” della Costituzione, pur nella rinnovata dimensione sociale e democratica).

Un rilievo peculiare, nella Carta Costituzionale, hanno peraltro i **doveri** ai quali ciascun cittadino deve adempiere. Senza alcuna pretesa di completezza o di approfondimento, ci possiamo accontentare di ribadire la fondamentale distinzione tra **doveri personali** e **doveri patrimoniali**. **In una generale prospettiva ispiratrice, conformata al più ampio e totalizzante dovere di solidarietà politica, economica e sociale** ribadito dallo stesso art. 1 Cost., nella sua ultima parte, tra i doveri personali possiamo inquadrare, a mero titolo di esempio, il **dovere di difesa della Patria**, che l'art. 52 sancisce come “sacro” per ogni cittadino, nonché il **dovere di contribuzione alla spesa pubblica** (attraverso il pagamento delle imposte disciplinato dal sistema tributario, improntato al criterio di progressività).

I doveri del cittadino si riassumono efficacemente, quanto al principio fondante, in quanto è contenuto nell'art. 54, per il quale “Tutti i cittadini hanno il dovere di **essere fedeli alla Repubblica** e di **osservarne la Costituzione e le leggi**”.

## **9. Stato e separazione dei poteri; garanzie e democrazia nell'ordinamento costituzionale.**

Dopo avere accennato ai temi più intimamente connessi ai diritti ed ai doveri dei cittadini, intesi come singoli o come collettività, è opportuno ora soffermare brevemente l'attenzione sull'organizzazione dello Stato Repubblicano, secondo il dettato costituzionale. Le disposizioni di riferimento nella Carta Costituzionale sono contenute nella Parte II, ossia negli artt. 55 e seguenti, per quanto qui interessa.

Peraltro, in premessa è bene ribadire o precisare alcuni concetti elementari che abbiamo già poco fa avuto modo di trattare.

Abbiamo infatti detto che l'ordinamento statale in Italia si regge essenzialmente su un **principio di separazione del potere dello Stato**: questo è esercitato separatamente da distinti organi **tra loro indipendenti**.

I tre poteri ai quali abbiamo fatto riferimento, modellati su antiche teorie dello Stato risalenti almeno al XVIII Secolo nella loro più compiuta formulazione, sono il **potere legislativo**, il **potere esecutivo** ed il **potere giudiziario**.

Il primo (legislativo) è esercitato dal Parlamento (artt. 70 ss. Cost.), distinto nella Camera dei Deputati e nel Senato della Repubblica, con la principale funzione di formare le leggi dello Stato; il secondo dal Governo (artt. 92 ss. Cost.), che a quelle deve dare esecuzione, anche con l'adozione di appositi e propri provvedimenti. Tra i due poteri, tuttavia, nel regime parlamentare, vi è un permanente collegamento, la cui espressione più evidente si sostanzia nel rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo (talora, come è a tutti noto, il Governo “chiede la fiducia” confermata al Parlamento): ciò assicurerebbe la preminenza, nel nostro modello costituzionale, del primo (Parlamento) sul secondo (Governo).

Il terzo potere, consistente nell'amministrazione della giustizia, è invece esercitato dalla Magistratura ordinaria ed amministrativa.

Accanto ai tre poteri tradizionali, la Costituzione ha regolato peraltro altre due figure, che – come abbiamo accennato sopra – svolgono l'importantissima funzione di garanzia costituzionale, accanto a quella strutturale costituita dalla rigidità della Costituzione. Esse si identificano con il **Presidente della Repubblica** e con la **Corte Costituzionale**. Il **Presidente** assolve alle funzioni di **rappresentare l'unità nazionale e garantire il buon funzionamento degli altri organi costituzionali**. Ciò, nel principio ispiratore della prevenzione dell'insorgenza di conflitti tra i vari organi e poteri dello Stato. La **Corte Costituzionale**, invece, adempie al compito di reprimere le violazioni della Costituzione, principalmente – ma non esclusivamente – attraverso il vaglio della legislazione che potenzialmente si ponga in conflitto con i principi e con i valori della Carta.

Le macrostrutture così descritte operano, peraltro, nell'ambito di uno **Stato democratico**: a tutti è noto – è anzi forse il più noto – il principio espresso all'art. 1 della stessa Costituzione, per il quale l'Italia è una Repubblica **democratica fondata sul lavoro** (ossia, per la quale hanno ruolo fondamentale le risorse dell'economia terziaria).

Nel nostro Paese, il sistema democratico (democrazia = governo del popolo) è prevalentemente, ma non esclusivamente rappresentativo. In particolare, un regime democratico può essere caratterizzato da una forma **diretta** o **rappresentativa**.

In **democrazia diretta**, astrattamente, vi è perfetta coincidenza tra governanti e governati: ogni decisione, cioè, dovrebbe essere sempre presa da tutto il popolo. Nel nostro sistema – per questo si è accennato al fatto della prevalenza del principio rappresentativo – la democrazia diretta si attua sostanzialmente nello strumento referendario abrogativo, unico caso previsto costituzionalmente dall'art. 75. Con esso, tutti gli aventi diritto al voto possono esprimere la loro volontà in ordine all'abrogazione di una legge (con alcuni limiti, che escludono anzitutto le leggi tributarie e di bilancio): questo chiarisce che il *referendum* ha una funzione principalmente correttiva, rispetto agli ordinari strumenti di democrazia rappresentativa.

Un sistema di pura rappresentanza presupporrebbe una sostituzione di un soggetto (il popolo) ritenuto non capace di provvedere a sé stesso ed agli interessi dei cittadini; il sistema di **democrazia rappresentativa** introduce invece un concetto ulteriore, per il quale la volontà del popolo dovrebbe trovare piena coincidenza nelle manifestazioni di volontà (leggi, provvedimenti, esercizio dei poteri) dei suoi rappresentanti. Ed infatti, la democrazia rappresentativa, così come edificata dalla Costituzione della Repubblica Italiana, si regge sull'elezione dei rappresentanti del popolo e dei **partiti politici**.

**I partiti politici** sono libere associazioni, finanziate anche indirettamente con fondi pubblici, sia pure con diverse limitazioni rispetto al passato; l'art. 49 Cost. riconosce a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti, con il limite del divieto di ricostituzione del disciolto Partito Nazionale Fascista.

Le **elezioni** sono il momento fondamentale **perché si realizzi la democrazia**. Esse sono rette da precise regole elettorali, che concernono il **diritto di voto** ed il **sistema elettorale**.

Il **voto** è caratterizzato dalla sua **universalità**, nel senso che tutti i cittadini, donne e uomini, maggiori di età possono votare; per il Senato il diritto si acquista al compimento del venticinquesimo anno di età. Il voto è **personale** e non delegabile ad altri; è inoltre connotato dall'**uguaglianza**, nel senso che il voto di ciascuno vale quanto quello degli altri. Gli ultimi caratteri, **la libertà e la segretezza**, sono connessi, come garanzia di assenza di pressioni esterne e come certezza dell'anonimato: l'una, in fondo, presidia l'altra.

Il voto rappresenta anche l'oggetto di un **dovere civico**; ma è legittima l'astensione, poiché non si tratta di un obbligo giuridico in senso tecnico.

I **sistemi elettorali** definiscono le modalità per trasformare i voti in seggi nel Parlamento, che è il luogo della rappresentanza democratica.

Sono fondamentalmente di due tipi: **maggioritario** e **proporzionale**.

Nel **sistema maggioritario** assoluto si premia la parte politica che ha ottenuto più voti: nel senso che tale parte avrà la totalità dei rappresentanti in Parlamento. Vi sono varie sottospecie di tale sistema, che introducono vari correttivi (maggioritario francese, uninominale, etc.). Nel sistema **proporzionale** si mira non a premiare chi “ha vinto” le elezioni, ottenendo il maggior numero di voti relativo, ma a rispettare la proporzione tra voti ottenuti e rappresentanza in Parlamento; in sostanza, si rispecchia così fedelmente il consenso riscosso dai partiti presso gli elettori.

Presso di noi non è attualmente in vigore un sistema assolutamente coincidente con l’una o l’altra opzione, bensì un sistema misto, che è utilizzato dal 2017.

Esso può definirsi come **sistema elettorale misto a separazione completa**: in ciascuno dei due rami del Parlamento, il 37% dei seggi assembleari è attribuito con un sistema maggioritario uninominale a turno unico, mentre il 61% dei seggi viene ripartito fra le liste concorrenti, mediante un meccanismo proporzionale corretto con alcuni complessi limiti. Le candidature per quest’ultima componente sono presentate nell’ambito di collegi plurinominali, a ognuno dei quali spetta un numero prefissato di seggi; l’elettore non dispone del voto di preferenza né del voto disgiunto. La Legge Costituzionale 1/2020 ha poi modificato il numero di parlamentari e di conseguenza ha avuto effetti sull’attribuzione dei seggi: dalla prossima legislatura i Deputati eletti saranno 400, ed i senatori 200, a fronte rispettivamente degli attuali 630 e 315, esclusi per questi ultimi i senatori a vita.

## 10. Il Parlamento della Repubblica.

Il **Parlamento della Repubblica Italiana** è un organo bicamerale, che si compone di **Camera dei Deputati** e **Senato della Repubblica**.

Le due camere hanno uguali poteri: per esempio, ciascuna di esse può sfiduciare il Governo in carica, può promuovere leggi, per la cui approvazione è poi necessario il passaggio nell’altra Camera. Per questa ragione, si parla nel nostro sistema di bicameralismo “perfetto”.

Il tempo nel quale restano in carica i rappresentanti eletti – perciò tra un’elezione e l’altra – è detto **legislatura**, e la sua durata ordinaria è di cinque anni, con salvezza dell’ipotesi di scioglimento anticipato. Le due Camere deliberano a maggioranza semplice (o relativa), che si ha quando la Costituzione non ne richiede una diversa: essa è raggiunta con il voto della metà più uno dei presenti in aula. La maggioranza assoluta è rappresentata dalla metà più uno di tutti i componenti: è quindi un numero fisso dei componenti; quella qualificata si ha infine per percentuali superiori.

Il voto può essere segreto o palese, e le sedute sono pubbliche.

I membri del Parlamento godono di particolari garanzie, dette immunità parlamentari.

Quanto alle **funzioni** del Parlamento, esse si dispiegano non solo in quella principale, ossia nella funzione legislativa, ma anche nella funzione della revisione costituzionale e del controllo sul Governo.

Per quanto concerne la **funzione legislativa**, si distinguono all’interno di essa più fasi: una fase dell’iniziativa, dove è proposta una nuova legge, che può essere presa dal Governo, dai Deputati o Senatori, dalle Regioni, per effetto di iniziativa popolare su proposta di almeno 50.000 elettori (ma non è, con evidenza, un caso di democrazia diretta, poiché il passaggio alle Camere è indispensabile) o di un

organo costituzionale ulteriore, che è il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), per le materie di sua competenza. A questa segue la fase di discussione e di approvazione, che può consentire l'introduzione di modifiche rispetto alla proposta. Ulteriormente, una fase di controllo è svolta dal Presidente della Repubblica ed infine, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale vi è la fase dell'entrata in vigore. Il procedimento per le leggi ordinarie contempla un passaggio e l'approvazione per una volta in ciascuna Camera.

Le leggi si compongono di **disposizioni o norme giuridiche**: su tale concetto – non esclusivo, naturalmente, della legge intesa formalmente, ma anche di altri provvedimenti normativi con efficacia generale - è bene per un istante soffermarci.

È definita infatti norma giuridica ogni regola che disciplina la vita organizzata di una società; il complesso delle disposizioni normative organizzate in sistema costituisce l'ordinamento giuridico.

I connotati fondamentali della norma sono **la generalità, l'astrattezza e l'imperatività**. Tali caratteri la distinguono, per esempio, dalle regole etiche, di educazione, della religione. La norma è **generale**, perché è data e valevole per tutti, nessuno escluso, i consociati. È **astratta**, perché non riguarda un caso singolo, ma un'ipotesi considerata, appunto, astraendo dal fatto concreto che si considera in un dato momento storico (per esempio, se l'art. 1321 del codice civile afferma che il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico di natura patrimoniale, tale nozione – astratta – si adatta alla vendita, all'appalto, alla locazione, insomma a tutti i singoli casi concreti nei quali rientra un fatto che si qualifica come contratto). Generalità e astrattezza sono caratteri necessari e presidiano insieme il principio di uguaglianza per tutti i singoli che si trovano nella medesima situazione. Per **imperatività** si intende invece che gli interessati non possono sostituire, se non quando è consentito dalla legge stessa, le norme giuridiche con altre disposizioni. Nel caso opposto, quando esistono norme che i privati possono sostituire, si parla di norme derogabili. Altro elemento caratteristico, anche se non necessario, è la sanzione (penale, civile, amministrativa, secondo il ramo del diritto a cui appartiene la norma violata), cioè la conseguenza sfavorevole prevista dall'ordinamento nel caso di inosservanza. Le norme giuridiche, inoltre, devono essere attuate dallo Stato attraverso i giudici, con effetto vincolante.

La funzione parlamentare della **revisione costituzionale** si dispiega invece secondo un processo aggravato, principalmente connotato da un doppio passaggio nelle due Camere, in ragione dell'importanza della materia.

Infine, il Parlamento svolge la funzione di controllo sull'esecutivo (Governo) attraverso la formulazione di interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni; e allo stesso fine approva la legge sul bilancio dello Stato presentato dal Governo, ai sensi dell'art. 81 Cost. Infine, approva le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

## 11. Il Governo.

Il **Governo** è un organo collegiale che comprende il **Presidente del Consiglio** ed i **Ministri**. Il Presidente ed i Ministri formano nel loro complesso il **Consiglio dei Ministri** (art. 95 Cost.).

Il Governo è dotato di ampi poteri, quale organo di vertice della Pubblica Amministrazione. Amministra le finanze dello Stato, comanda la forza pubblica, compreso l'esercito; può imporre la discussione e l'eventuale approvazione di leggi che ritiene necessarie; può su delega del Parlamento deliberare atti aventi forza di legge dello Stato (**decreti legislativi**) e può, in casi di necessità ed urgenza, prendere provvedimenti temporanei aventi forza di legge senza autorizzazione preventiva del Parlamento (**decreti legge**).

Il potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri spetta al Presidente della Repubblica; i Ministri sono nominati su indicazione del Presidente del Consiglio. Concretamente, la formazione del Governo avviene in fasi distinte: alle consultazioni dei soggetti politici promosse dal e con il Presidente

della Repubblica, al fine di individuare un possibile Presidente del Consiglio fa seguito l'attribuzione dell'incarico di formare il nuovo Governo al soggetto così individuato. A ciò, nel caso positivo, segue la nomina del Presidente e del Consiglio dei Ministri. Nominati, essi giurano nelle mani del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 93 Cost., ed entro dieci giorni si presentano alle Camere per ottenere la fiducia.

Le funzioni del Governo, abbiamo detto, sono assai articolate e complesse: qui si fa cenno solo alle principali, con riferimento alle figure dei componenti e all'organo nel suo complesso.

Il **Consiglio dei Ministri** è l'organo che esprime il Governo nella sua interezza, ed è il massimo organo governativo. Esso determina la politica generale del Governo, risolve conflitti di competenza eventuali tra i Ministri, decide in ordine alle fondamentali questioni di politica estera e comunitaria, esprime gli orientamenti complessivi ai quali la Pubblica Amministrazione deve attenersi.

Il **Presidente del Consiglio** garantisce l'unità dell'azione del Governo, dirige la relativa politica generale, promuove e coordina l'attività dei Ministri.

I singoli **Ministri** hanno natura politica, in quanto membri del Consiglio dei Ministri, ed amministrativa, poiché comandano e controllano i ministeri o dicasteri, che corrispondono ai macrosettori della Pubblica Amministrazione.

Al Governo spetta anche il **potere regolamentare**, cioè di adottare atti normativi secondari, inferiori gerarchicamente alla legge; tali regolamenti possono essere deliberati dal Consiglio dei Ministri o dai singoli Ministri: in quest'ultimo caso hanno forza normativa inferiore rispetto ai primi.

## 12. Il Presidente della Repubblica.

Il **Presidente della Repubblica** è il capo dello Stato; viene eletto dal Parlamento in seduta comune (partecipano anche tre delegati per ogni Regione), a scrutinio segreto, con una maggioranza qualificata e dura in carica per sette anni.

Le sue competenze si dispiegano in due funzioni principali: come **garante della Costituzione** e come **rappresentante dell'unità nazionale**.

Come **garante della Costituzione** esercita tale potere nei confronti delle Camere, potendone disporre lo scioglimento; promulga o rinvia la promulgazione delle leggi; può inviare messaggi alle Camere, se rileva la presenza di problemi per la vita della Nazione che richiedono particolare attenzione.

Tra gli altri compiti, nei riguardi dell'attività del Governo nomina alcune alte cariche dello Stato, emana gli atti del Governo (decreti-legge, decreti legislativi), presiede il Consiglio Supremo di Difesa e comanda le Forze Armate; nei riguardi della Magistratura concede la grazia, nomina cinque giudici costituzionali e presiede il Consiglio Superiore della Magistratura.

Nei riguardi del corpo elettorale, indice le nuove elezioni.

Come **rappresentante dell'unità nazionale** ha poteri onorifici, **tra i quali rientra quello di nominare cinque senatori a vita**, ha poteri di rappresentanza dello Stato e poteri di esternazione, quali quelli manifestati in eventi di particolare rilievo per il Paese (per testimoniare la solidarietà dello Stato a vittime del terrorismo, ad eventi luttuosi, terremoti, inondazioni e simili).

La forma degli atti del Presidente della Repubblica, infine, è quella del decreto, indipendentemente dai contenuti, e sono indicati con la sigla d.p.r. (Decreto del Presidente della Repubblica).

### 13. I giudici.

I **giudici** sono gli organi dello Stato che decidono le liti applicando il diritto; le decisioni relative sono dette sentenze. La Magistratura è il complesso degli organi che, appunto, esercitano la **funzione giurisdizionale o giurisdizione**.

La **giurisdizione** è caratterizzata dalla presenza di una **lite** (contenzioso), che viene risolta tramite l'**applicazione della legge** da parte di un **giudice imparziale**.

Essa è esercitata dai **giudici detti ordinari o speciali**, che sono assoggettati in tutte le loro funzioni alla legge. Esiste un organo, il **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)** che ne garantisce l'indipendenza. L'indipendenza dei giudici come singoli funzionari è, peraltro, garantita dall'assunzione per concorso, dall'inamovibilità e dall'assenza di gerarchie interne.

La giurisdizione è retta da alcuni principi di fondo, comuni a tutti i tipi di processo. Essi si riassumono in quanto segue:

- a) la garanzia del giudice naturale, ossia preconstituito per legge (art. 25 Cost.), con divieto di giudici straordinari (ossia, creati apposta per il fatto da giudicare e successivamente a questo);
- b) l'imparzialità del giudice, che non deve "parteggiare" per alcuna delle parti in causa;
- c) il diritto di agire in giudizio, a tutela dei propri diritti ed interessi, a tutti garantito;
- d) il diritto ad un giudizio in tempi ragionevoli, anche ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- e) il diritto a difendersi in giudizio;
- f) l'obbligo che la decisione del giudice sia motivata.

I tipi principali di processo sono tre: civile, penale, amministrativo; i gradi relativi sono normalmente tre: presso la Corte di Cassazione si svolge l'ultimo grado di giudizio penale e civile; nel caso del giudizio amministrativo, dopo i gradi del TAR e del Consiglio di Stato, la Cassazione interviene solo per questioni attinenti alla giurisdizione.

### 14. La Corte Costituzionale.

La **Corte Costituzionale** si compone di quindici giudici, la cui nomina spetta per un terzo ciascuno al Parlamento, al Presidente della Repubblica, alle supreme magistrature. I giudici costituzionali vengono scelti tra avvocati, magistrati delle Corti Supreme e professori universitari di materie giuridiche; durano in carica nove anni.

Le **funzioni** della Corte sono diverse: qui si riassumono le essenziali.

In primo luogo, la **Corte giudica della costituzionalità** – ossia della conformità ai principi della Costituzione – **delle leggi statali e regionali, e degli altri atti aventi forza di legge** e i relativi giudizi sono definiti: **a) in via principale**, quando sia promosso direttamente dallo Stato contro le leggi regionali, o dalle Regioni contro le leggi statali o di altre Regioni; **b) in via incidentale**, quando nel corso di un giudizio un magistrato rileva che una legge della quale si dovrebbe fare applicazione contrasta con la Costituzione.

In secondo luogo, la Corte giudica **sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato o tra Stato e Regioni**: per esempio, una Regione potrebbe ritenere di avere la competenza a emanare leggi su una materia, che in realtà è riservata allo Stato dall'art. 117 Cost..



Essa giudica inoltre sui **reati di alto tradimento o sull'attentato alla Costituzione**, da parte del Presidente della Repubblica: in questi casi, la messa in istato di accusa spetta al Parlamento in seduta comune, e la Corte è integrata con l'intervento di altri soggetti.

Infine, **giudica dell'ammissibilità del referendum abrogativo** delle leggi dello Stato.

## 15. La Pubblica Amministrazione.

La funzione amministrativa riguarda la concreta gestione di tutto quanto rientra negli interessi comuni dei suoi componenti; è, in sintesi, la funzione che guarda alla realizzazione di tali interessi, e gli organi dello Stato che nel loro complesso svolgono questa attività costituiscono la Pubblica Amministrazione (PA).

Soffermandoci per un istante ancora sui compiti della PA, osserviamo che l'azione relativa è ispirata dallo scopo di garantire un'ordinata vita statale ed il benessere della collettività. Nella prima direzione, essa mira alla tutela delle persone e della proprietà, nonché alla tutela dell'ordine pubblico. Verso il benessere della collettività rilevano invece quei compiti relativi all'organizzazione della pubblica istruzione, della sicurezza sociale, della tutela della salute, dei trasporti e della predisposizione dei servizi e delle infrastrutture essenziali, e così via.

La PA è retta ed ispirata da alcuni **principi costituzionali**: in particolare assume un notevole rilievo la modificazione del primo comma dell'art. 97 Cost., introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, per la quale le pubbliche amministrazioni assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico *in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea*. Più in generale, la PA opera secondo la legge (principio di legalità), imparzialmente (assicurando cioè pari trattamento a tutti i cittadini) e secondo un generale principio di buon andamento, che tende a perseguire la massima efficienza dell'azione amministrativa. La trasparenza alla quale si conforma l'agire della PA assicura inoltre il rispetto del principio di pubblicità.

Nell'ambito della PA e dell'attività relativa si suole distinguere tra amministrazione **diretta** ed amministrazione **indiretta**.

L'amministrazione **diretta** è attuata attraverso gli organi dell'amministrazione statale e degli altri enti locali territoriali (regioni, province, comuni). L'amministrazione statale centrale ha i propri organi di vertice nei ministeri e nelle autorità indipendenti; quella periferica si ha nel caso di enti direttamente dipendenti dai ministeri, ma collocati sul territorio e con competenze limitate (per esempio, le Prefetture).

L'amministrazione **indiretta** si svolge tradizionalmente attraverso gli enti strumentali (detti anche funzionali), appositamente costituiti e distinti per attuare l'esercizio delle funzioni amministrative da parte dello Stato o degli enti locali. Un tempo la massima espressione degli enti strumentali era costituita dagli enti pubblici economici (ENEL, SIP, etc.) poi trasformati negli ultimi decenni in enti privatizzati.

## 16. Autonomie locali: Regioni, Comuni, Province.

La Costituzione ha, tra i suoi principi più pregnanti in tema di amministrazione della cosa pubblica, quello in tema di autonomia e di decentramento secondo l'art. 5, per il quale "La Repubblica ... promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo...".

In particolare, quando parliamo di enti locali il riferimento è da farsi proprio a quel concetto di “autonomie”, più che al decentramento amministrativo: quest’ultimo presuppone l’organizzazione di uffici locali, ma pur sempre dipendenti dal centro dello Stato (come le prefetture, già citate, per esempio).

L’attuazione del principio di autonomia si è avuta con successivi passaggi sin dagli albori della Repubblica; ne è espressione anche una profonda riforma della Costituzione – probabilmente la più incisiva – attuata nel 2001 (L. Cost. n. 3) con la revisione del Titolo V della Parte II.

In generale, il criterio di fondo che presiede all’integrazione delle autonomie locali con lo Stato centrale è quello per il quale a quest’ultimo si riservano solo le funzioni di interesse nazionale: tutte le altre possono essere attribuite agli enti locali, secondo il non meno fondamentale **principio di sussidiarietà (Art. 118 Cost.)**. Tale principio in realtà pone al centro proprio le autonomie locali, in quanto lo Stato interviene solo se al livello territoriale ed amministrativo inferiore manchi l’idoneità a provvedere ad una certa funzione. Il fondamentale criterio al quale la riforma del 2001 si è ispirato, dal punto di vista dell’organizzazione territoriale, si riassume nel riconoscimento delle autonomie in un progressivo disegno imperniato sui Comuni, sulle Province, sulle Città Metropolitane, sulle Regioni ed infine sullo Stato (Art. 114 Cost.).

Ci soffermeremo qui sui tre enti principali, a partire dalla **Regione**.

La Costituzione prevede due tipi fondamentali di Regioni, a ciascuna delle quali è assegnata una precisa porzione di territorio dello Stato: le Regioni a **Statuto Ordinario** e quelle a **Statuto Speciale**. Alle seconde (Statuto Speciale) sono riconosciuti particolari caratteri di autonomia, per le loro connotazioni storiche e sociali peculiari (gruppi linguistici, etc.: art. 116, I comma Cost.). Gli Statuti Speciali sono contenuti in atti dello Stato, che sono leggi costituzionali: non possono essere modificati o abrogati da leggi ordinarie.

Il Titolo V della parte II della Costituzione guarda invece principalmente alle Regioni a Statuto Ordinario: ci soffermiamo sulla relativa disciplina.

Sono organi della Regione il **Consiglio Regionale**, la **Giunta** ed il **Presidente della Giunta Regionale** (spesso impropriamente ed attecnicamente definito, sugli organi di stampa e nella comunicazione di massa, “Governatore”).

Il Consiglio è il principale organo deliberativo, composto da consiglieri in numero variabile, a seconda della Regione; è elettivo ed ha, tra le altre, potestà legislativa nelle materie di competenza. La durata del consiglio è di cinque anni.

La Giunta è la struttura esecutiva della Regione; i suoi componenti sono nominati dal Presidente della Giunta: essi sono denominati assessori. Alla Giunta spetta la direzione politica (elabora anche i disegni di legge regionale) e assolve al compimento dell’attività amministrativa regionale.

Il Presidente della Giunta Regionale è la massima carica della Regione, ed è normalmente eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto. Ha vari compiti, tra i quali si segnalano la rappresentanza dell’Ente, la direzione politica della Giunta, la dirigenza delle funzioni amministrative, la promulgazione delle leggi regionali.

La **Regione**, come accennato più volte, **ha potestà legislativa**, i cui limiti sono fissati in gran parte dall’art. 117 Cost.. Un problema sensibile è quello relativo alla competenza rispetto allo Stato: la disposizione citata attribuisce alle Regioni potestà legislativa generale alle Regioni, salvo alcuni settori riservati allo Stato ed aventi ad oggetto materie di interesse nazionale (difesa, cittadinanza, ordinamento civile, etc.: sempre art. 117 Cost.). Alcune materie, invece, sono assegnate alla potestà concorrente di

Stato e Regioni: in linea generale, in queste materie lo Stato è chiamato a tracciare i lineamenti generali delle materie di cui si tratta, mentre le Regioni possono normare su aspetti di dettaglio.

Ha, inoltre, **potestà regolamentare**, in quanto soggetto che può emanare leggi, nel rispetto dei principi generali di legalità. Anche la potestà regolamentare si ritiene attribuita allo Stato o alle Regioni a seconda delle materie – generali oppure no – di rispettiva competenza.

I **Comuni** sono oggi, ai sensi dell'art. 118 Cost., i soggetti ai quali è attribuita in via principale la funzione amministrativa, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario in alcuni casi, essa non sia attribuita a Stato, Regioni, Province o Città Metropolitane. Tutti questi soggetti hanno funzioni proprie o funzioni appositamente conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (sempre art. 118 Cost.).

Gli **organi del Comune sono: a) il Consiglio Comunale**, al quale spetta il compito di indirizzo politico-amministrativo; esso è composto dai Consiglieri; **b) il Sindaco**, che è il capo dell'organizzazione comunale; **c) la Giunta**, che è l'organo esecutivo ed è composta dagli assessori. Il sistema elettorale vigente per i Comuni è disciplinato dalla l. n. 81 del 1993, che mira ad assicurare un governo stabile ed efficiente per questi enti territoriali ed a ridurre il peso della politica dei partiti, a beneficio di una più stretta aderenza alla realtà locale. Le regole sono differenziate per le città aventi meno o più di quindicimila abitanti; la maggiore differenza consiste nel fatto che, nelle città con più di quindicimila abitanti, il Sindaco può essere eletto al primo turno solo se ottiene la maggioranza assoluta dei voti espressi (non degli aventi diritto al voto): altrimenti si procede ad una seconda votazione per scegliere tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto le percentuali più alte (ballottaggio).

Quanto alle **funzioni** dei Comuni, essi operano in generale per qualsiasi interesse della comunità di riferimento, svolgendo tutte le funzioni amministrative dirette a questo scopo. Ciò, nei limiti delle risorse disponibili, nel rispetto delle competenze di altri enti e con l'esclusione dell'esercizio di attività che possano limitare i diritti dei cittadini. Tali ultime attività sono possibili, solo se previste dalla legge.

Tra le funzioni più importanti, si ricordano la pianificazione territoriale (i "piani regolatori", di lottizzazione, di zona etc.), la pianificazione commerciale, l'organizzazione della viabilità, l'adozione di regolamenti (tra i quali assai importanti quelli di polizia urbana, rurale, o i regolamenti edilizi).

La **Provincia** è un ente locale che comprende più Comuni, ma non è un ente sovraordinato ai Comuni stessi; in realtà la sua posizione è analoga a quella di questi ultimi. Fino a qualche tempo fa, la Provincia aveva un'organizzazione analoga al Comune (Presidente, Giunta, Consiglio); una recente riforma, realizzata con la legge n. 56 del 2014, ha trasformato le province ordinarie (Statuto del tutto diverso hanno le Province Autonome di Trento e di Bolzano) in enti amministrativi con elezione dei propri organi a suffragio ristretto, ed è stata prevista inoltre la trasformazione di dieci province in Città Metropolitane. La Giunta è stata abolita, e le deleghe già degli assessori sono state attribuite all'interno del Consiglio provinciale, ora a composizione assai più ristretta. Un nuovo organo, l'Assemblea dei sindaci, ha la principale competenza di delibera del bilancio e di approvare modifiche allo statuto. Ma recenti orientamenti invocano una riforma, per restituire maggiore autonomia e poteri a questi enti intermedi tra Regioni e Comuni.

## 17. L'Unione Europea. I regolamenti e le direttive

Nella situazione critica creatasi dopo la Seconda Guerra Mondiale, che aveva generato una divisione interna all'Europa, mai conosciuta dai tempi della formazione dello Stato moderno, maturarono idee di unificazione, legate alla percezione della debolezza economica e politica ormai definitasi con la

frammentazione e con la divisione tra i blocchi orientale ed occidentale. Nella convinzione della possibilità e della doverosità di un rafforzamento del Vecchio Continente, sin dal 1951 sei Paesi, tra i quali l'Italia, conclusero il primo Trattato Europeo che costituiva la CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio); nel 1957 si aggiunsero i Trattati EURATOM e CEE. Questi trattati comunitari furono solo il primo passo verso la realizzazione di un processo di integrazione e di unificazione europea: nel tempo, come è noto, tale processo ha conosciuto l'adesione di altri Paesi, contestualmente all'adozione di ulteriori trattati, che hanno rafforzato l'Unione Europea creando una sempre maggiore area di competenza e di influenza dell'organismo unitario. Attualmente fanno parte dell'Unione ventisette Paesi.

I passaggi formali con i quali questo processo si è andato successivamente realizzando si riassumono principalmente: a) **nell'Atto Unico europeo**, che nel 1987 ha realizzato concretamente uno spazio economico comune e senza barriere tra i Paesi aderenti, con riferimento alla circolazione delle merci, dei capitali e dei lavoratori; b) **nel Trattato di Maastricht** del 7 febbraio 1992, che prevedendo un progressivo processo di federalizzazione e rafforzamento dell'unione ha mutato la denominazione della Comunità in **Unione Europea**. Tale processo si articola principalmente sull'unione monetaria, sulla politica estera comune, sulla tutela dei diritti dei cittadini e degli Stati membri e, infine, sulla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni; c) **nel Trattato di Amsterdam** del 1997, che ha previsto ulteriori allargamenti di competenze; d) **nel Trattato di Nizza** approvato tra il 2000 ed il 2001, ed entrato in vigore nel 2003, che ha tra le altre modificato alcune regole sull'assunzione delle decisioni nell'interesse comune. È stata anche approvata una Carta di Nizza, ora inserita nella Costituzione Europea del 2004, contenente la proclamazione dei diritti delle persone che vivono nel territorio dell'Unione; e) **nel Trattato di Lisbona** ratificato il 1° dicembre 2009, che ha unificato i cc.dd. "tre pilastri" che si erano consolidati negli ultimi 50 anni: la Comunità europea, la Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Con esso sono state aggiunte per la prima volta procedure di recesso dall'Unione europea, attuate per ora solamente dal Regno Unito, a seguito di un *referendum* popolare (*Brexit*).

Nel suo assetto attuale, l'Unione europea ha diversi organi: il **Parlamento europeo**, il **Consiglio europeo**, il **Consiglio dell'Unione europea** (da non confondere col precedente), la **Commissione europea**, la **Corte di giustizia dell'Unione europea**, la **Banca centrale europea (BCE)** e la **Corte dei conti europea**. È opportuno esaminare un po' più nel dettaglio ciascun organo.

Il **Parlamento europeo** è composto dai rappresentanti dei cittadini degli stati membri, eletti a suffragio universale diretto da tutti i cittadini dell'Unione ogni cinque anni. Il Presidente del Parlamento, per prassi, rimane in carica due anni e mezzo. Ha sede in Francia, a Strasburgo, anche se svolge le proprie attività anche a Bruxelles e a Lussemburgo. Non è l'organo legislativo dell'Unione, ma condivide il relativo potere legislativo con il Consiglio dell'Unione europea.

Il **Consiglio europeo**, stabilisce gli orientamenti politici dell'Unione. Si compone di un rappresentante per ogni stato: il Capo di Stato (se si tratta di repubbliche semipresidenziali o presidenziali) o del Governo (se si tratta di monarchie o repubbliche parlamentari). I capi di Stato e di governo sono assistiti dai ministri degli esteri e da un membro della Commissione, con sede a Bruxelles. Il Presidente, nominato dal Consiglio europeo stesso, dura in carica due anni e mezzo. L'organo dà un indirizzo generale alle politiche europee.

La **Commissione europea** rappresenta gli interessi generali dell'Unione, è formata da un Commissario per Stato membro, con sede a Bruxelles. Dura in carica cinque anni, compreso il Presidente. Ha l'importantissima funzione di iniziativa legislativa e la generale funzione esecutiva.

Il **Consiglio dell'Unione europea** (altrimenti detto Consiglio dei ministri) è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale che si occupa della stessa materia a livello

statale (ad esempio al Consiglio dei ministri convocato per urgenza economica parteciperanno tutti i ministri dell'economia, etc.), con sede a Bruxelles. La presidenza è assegnata ogni sei mesi a uno Stato membro

La **Corte di giustizia dell'Unione europea**, garantisce l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea e risolve le controversie tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e contro le istituzioni centrali per conto di persone fisiche. Ha sede a Lussemburgo.

La **Banca centrale europea** è responsabile della stabilità monetaria all'interno degli Stati membri; ha la propria sede in Germania, a Francoforte sul Meno. Più in particolare, i suoi compiti si riassumono nella definizione e nell'attuazione della politica monetaria per l'area dell'euro, nonché nello svolgimento delle operazioni sui cambi. Inoltre, essa detiene e gestisce le riserve ufficiali dei paesi dell'area dell'euro, e promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

La **Corte dei conti europea** vigila sulla corretta gestione finanziaria dell'Unione e dei suoi organi, nonché sui finanziamenti forniti agli Stati membri. Oltre a fornire supervisione e consulenza, può sottoporre alla Corte di giustizia europea questioni irrisolte per decidere su presunte irregolarità.

Due sono i tipi di **atti normativi** fondamentali prodotti dall'Unione: le **direttive** ed i **regolamenti**.

Esse sono le “fonti comunitarie”, adottate dall'Unione Europea, in virtù dei relativi trattati istitutivi, che costituiscono un vero e proprio sistema di fonti del diritto, destinate ad assumere efficacia all'interno degli Stati membri. In particolare, secondo il disposto dell'attuale art. 249 del Trattato nella sua versione consolidata (ex art. 189), “Per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato il Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, il Consiglio e la Commissione adottano **regolamenti e direttive**, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.”.

Per quanto riguarda perciò il **regolamento comunitario**, esso ha efficacia diretta negli ordinamenti degli Stati membri; non è esclusa, in linea di principio, la necessità di una legge interna che lo renda applicabile, quando il suo contenuto non sia sufficientemente preciso.

Le **direttive** sono invece formulate, in vista dell'adeguamento ad esse per cura dei singoli Stati membri, allo scopo di armonizzare i vari diritti nazionali nell'ambito attuale dell'Unione.

Come tali, esse **non hanno**, in linea di principio, **efficacia diretta** nei rapporti tra i soggetti privati. Se la direttiva, tuttavia, viene attuata dallo Stato membro in modo inadeguato o, addirittura, non viene attuata nei termini previsti, è immediatamente applicabile nei rapporti tra cittadino e Stato o Pubblica Amministrazione, quando è sufficientemente precisa sul piano della individuazione della fattispecie e della disciplina, e pone una prescrizione che esclude discrezionalità negli Stati destinatari.

## 18. L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)

Dopo il 1945, gli Stati vincitori nel Secondo Conflitto Mondiale vollero creare un'organizzazione volta al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'organizzazione così creata avrebbe anche dovuto impegnarsi nella promozione del progresso economico, sociale e culturale e dello sviluppo e della

tutela dei diritti umani. Gli Stati aderenti erano all'origine cinquantuno; il numero è asceso oggi a 193, comprendendo praticamente tutti gli Stati del mondo.

Già all'esito della Prima Guerra Mondiale si fondò un organismo analogo, la Società delle Nazioni, che tuttavia non si mostrò in grado di perseguire le finalità progettate di pace, per la non totale adesione da parte dei Paesi del mondo e per la mancanza concreta di mezzi propri.

L'ONU oggi ha i seguenti organi:

a. Il **Consiglio di sicurezza**, che ha i più pregnanti poteri. Si compone di quindici membri, di cui cinque permanenti: gli Stati Uniti, la Russia, la Francia, la Gran Bretagna e la Cina. Gli altri membri sono eletti biennialmente dall'Assemblea generale, secondo criteri di rappresentanza delle diverse aree geografiche.

Le delibere (dette "risoluzioni") sono adottate con la maggioranza di almeno nove voti, tra i quali ci devono essere quelli di tutti e cinque membri di diritto. Da ciò consegue che ciascun membro di diritto ha un potere individuale di veto.

Il diritto di veto può giungere a paralizzare il Consiglio di sicurezza, impedendo il ricorso all'uso della forza anche in situazioni gravissime. Storicamente, è avvenuto che alleanze militari temporanee tra diversi Paesi siano intervenute al posto delle Nazioni Unite, senza appoggio formale da parte dell'ONU. Ciò è quanto è accaduto, per esempio, nel Kosovo nel 1999 o in Iraq nel 2003.

Una realtà assai complessa è poi presente nelle operazioni di *peacekeeping*: con questo termine si indicano le azioni politiche e militari svolte dalle forze internazionali di pace delle Nazioni Unite (i cosiddetti "caschi blu") con lo scopo di mantenere la pace internazionale. Queste azioni sono svolte sotto il controllo del Segretariato delle Nazioni Unite su mandato del Consiglio di sicurezza e per mezzo di coalizioni militari internazionali, sovente sostenute principalmente da Paesi in via di sviluppo.

b. L'**Assemblea generale** è composta da tutti gli Stati membri; ciascuno Stato ha diritto ad un voto. I poteri relativi sono limitati alla formulazione di *raccomandazioni* non vincolanti per gli Stati.

c. Il **Segretario generale** è la più alta carica dell'ONU. Esso è eletto dall'Assemblea ed ha vari compiti di rappresentanza ed esecutivi. Ha una funzione diplomatica di grande significato, in vista della soluzione delle controversie tra gli Stati.

d. La **Corte internazionale di giustizia**, con sede all'Aja, giudica sulle controversie tra gli Stati secondo il diritto internazionale. Le parti dei giudizi sono gli Stati che volontariamente accettano di sottoporsi a questa giurisdizione.

Accanto al fondamentale compito della difesa della pace, si sono però sviluppate altre funzioni in seno all'ONU.

Intanto, le Nazioni Unite costituiscono la sede di dibattiti e negoziati internazionali, attraverso apposite conferenze (per esempio, la Conferenza per l'utilizzazione economica delle risorse marine).

Poiché lo Statuto dell'ONU impone di operare per realizzare il **rispetto delle libertà fondamentali** di tutti gli uomini, senza discriminazioni, le Nazioni Unite sono diventate promotrici di politiche in favore dei diritti umani. Per questo, l'Assemblea generale ha adottato il 10 dicembre 1948 la **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo**, contenente l'affermazione dei principi essenziali della dignità umana, gravemente calpestati dagli Stati totalitari tra le due guerre mondiali e ancora oggi violati in molte parti del mondo.

Sulla base della Dichiarazione universale, sono state approvate altre dichiarazioni più particolari, come per esempio la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* (1959), sull'*eliminazione di ogni forma di*

*discriminazione razziale* (1963), sull'*eliminazione delle discriminazioni contro la donna* (1967), con la conseguente promozione di trattati internazionali aventi tali oggetti.

Nel quadro di una sempre maggior tutela internazionale dei diritti fondamentali dell'uomo, nel 2002 è stata istituita la **Corte penale internazionale**, con sede a L'Aja, con il compito di punire i responsabili per crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

Le Nazioni Unite operano altresì attraverso organizzazioni con competenze specifiche: si possono citare, non esaustivamente, la **FAO**, competente in materia di *agricoltura e alimentazione* mondiale; l'**UNESCO**, competente in materia di *istruzione e cultura*; il **Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF)**, che si occupa dell'assistenza alle madri ed ai bambini di tutto il mondo.