

*BetaOmegaChi*  
*presenta:*

# **Dispensa di Diritto Costituzionale**

**Aggiornata a Marzo 2014**

# Consigli utili al fine dell'esame:

- Come ogni esame orale, **RIPETERE AD ALTA VOCE!!!!** E' il modo più semplice ed efficace per verificare l'effettiva conoscenza della materia e migliorare la propria capacità espositiva.
- Andarsi a leggere le leggi e le sentenze citate sulla dispensa (basta scrivere il numero della legge su internet, ad esempio legge 400/1988, anche se consiglio vivamente l'acquisto del libro "Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo" di Pasquale Costanzo, in cui sono contenute tutte le leggi più utili) spesso infatti le leggi stesse sono molto più chiare e dirette della spiegazione.
- Stampare la Costituzione e rileggerla più volte possibile, quella è la base, se sapete quella siete già a un ottimo punto (ALLEGATA alla fine della dispensa).
- Consiglio di leggere un quotidiano a scelta almeno 2 volte a settimana, un ottimo modo per verificare le conoscenze, capire come realmente funziona il Governo e avere applicazioni pratiche della teoria studiata e utile in sede d'esame per fare eventuali collegamenti o saper rispondere a domande di attualità (che spesso fanno!!!).
- Studiare **REGOLARMENTE**
- Per consigli/chiarimenti: email a [vale.spina@hotmail.it](mailto:vale.spina@hotmail.it) o su facebook a Valentina Spinedi.

**Buono studio!**

**Team BetaOmegaChi**

## I. LO STATO: NOZIONI INTRODUTTIVE

**Disposizione:** frase scritta nel codice.

**Norma:** significato della disposizione.

**Diritto:** insieme di regole di condotta finalizzate a disciplinare i rapporti tra i componenti di una collettività.

**Funzioni del diritto:**

- Repressione di comportamenti socialmente pericolosi.
- Allocazione di beni e servizi.
- Istituzione e assegnazione dei poteri pubblici.

**La norma giuridica: caratteri differenziali**

La norma giuridica si caratterizza per:

- **Generalità:** la norma giuridica è volta un numero non predestinato di destinatari.
- **Astrattezza:** la norma giuridica non indica un'azione concreta, indica un insieme di possibili azioni.
- **Esteriorità:** le norme giuridiche si occupano di azioni oggettive.
- **Novità:** si riferisce alla disposizioni normativa, che deve produrre norme giuridiche.
- **Imperatività:** la norma deve avere formulazione imperativa. Deontica: deve esserci un presupposto, una necessità. "Anancastica".

Non è sempre detto che per l'inadempimento ci sia una sanzione.

**Ordinamento giuridico:** insieme strutturato di norme.

Gli ordinamenti giuridici possono essere classificati a seconda di:

- **Natura del vincolo associativo:**
  - Volontario
  - Necessario.
- **Rapporto con il territorio:**
  - O.G. territoriali: le proprie regole valgono in tutto quel territorio senza la volontà delle persone.
  - O.G. non territoriali.
- **Fini perseguiti:**
  - Generali
  - Particolari.
- **Rapporti con altri ordinamenti:**
  - O.G. indipendenti
  - O.G. derivati.

### 1. Il potere politico

**Potere sociale:** la capacità di influenzare il comportamento di altri individui. A seconda del tipo di mezzo impiegato per esercitare tale influenza sono stati distinti tre tipi diversi di potere sociale:

- Potere economico
- Potere ideologico
- Potere politico

**Potere politico:** quel potere sociale che permette a chi lo detiene di imporre la propria volontà ricorrendo alla forza legittima. Il potere politico non si basa solamente sulla forza ma anche su un principio di giustificazione dello stesso, che si chiama **legittimazione**.

Il sociologo tedesco Max Weber (1860-1920) in rapporto alle diverse ragioni che inducono all'obbedienza, ha individuato tre differenti tipi di potere legittimo:

- **Il potere tradizionale:** si basa sulla credenza nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e nella legittimità di coloro che esercitano un'autorità in attuazione di tali tradizioni.
- **Il potere carismatico:** poggia sulla dedizione straordinaria al valore esemplare o alla forza eroica o al carattere sacro di una persona e degli ordinamenti che questa ha creato.
- **Il potere legale-razionale:** poggia sulla credenza nel diritto di comando di coloro che ottengono la titolarità del potere sulla base di procedure legali ed esercitano il potere medesimo con l'osservanza dei limiti stabiliti dal diritto.

Il **costituzionalismo** serve a evitare che il potere attribuito alle istituzioni non giunga a distruggere le libertà che dovrebbe proteggere, mediante la sottoposizione dello stesso potere politico a limiti giuridici. Attraverso principi e regole giuridiche il potere politico viene limitato: il principio di legalità, la separazione dei poteri, le diverse libertà costituzionali sono i principali mezzi giuridici attraverso cui è stato perseguito l'obiettivo di legare il potere politico con il diritto.

"**Stato di diritto**" è il nome che viene usualmente dato ai sistemi politici in cui questi mezzi vengono effettivamente impiegati.

Il costituzionalismo contemporaneo è caratterizzato da:

- **La rigidità costituzionale**
- **La giustizia costituzionale**
- **I diritti sociali**
- **I referendum**
- **Le tecniche organizzative di rafforzamento del potere di governo**
- **La regolamentazione dei mercati**
- **L'indipendenza del giudiziario e di alcune amministrazioni indipendenti**

## 2. Lo Stato

**Stato** è il nome dato ad una particolare forma storica di organizzazione del potere politico, che esercita il monopolio della forza legittima in un determinato territorio e si avvale di un apparato amministrativo.

Lo **Stato moderno** nasce e si afferma in Europa tra il XV e il XVII secolo e si differenzia dalle precedenti forme di organizzazione del potere politico, per la presenza di due caratteristiche:

- Concentrazione del potere di comando legittimo nell'ambito di un determinato territorio in capo ad un'unica autorità.
- Presenza di un'organizzazione amministrativa in cui opera una burocrazia professionale.

Lo Stato è e un ordinamento:

- **Sovrano**
- **Territoriale**
- **Necessario**
- **A fini generali**

**Origine:**

- Lo stato moderno ha origine con la pace di Westafalia (1648)
- Regime patrimoniale
- Rottura dell'assetto feudale

La spinta alla concentrazione del potere politico nello Stato è nata come reazione alla dispersione del potere tipica del **sistema feudale**, che si era consolidato tra il tardo dodicesimo secolo ed il trecento.

La base del sistema feudale era costituita dal rapporto vassallo/signore.

I rapporti di potere erano di carattere personale e privato e c'era coincidenza tra proprietà privatistica del feudo e potere di comando sugli individui che a quel feudo erano collegati.

Un elemento che accentuava il policentrismo dell'organizzazione sociale e politica precedente allo Stato:

La società non era composta di **individui**, bensì da **comunità minori** tra loro variamente combinate:

- **Familiari**: famiglia-clan
- **Economiche**: corporazioni
- **Religiose**
- **Politiche**

Esisteva una molteplicità di sistemi giuridici, uno per ciascuna comunità. Poiché un soggetto poteva appartenere a diverse comunità contemporaneamente, era sottoposto a più sistemi giuridici, con problemi di sovrapposizione, di confusione e di conflitto.

La nascita e l'affermazione dello Stato moderno, con la concentrazione della forza legittima, rispondevano al bisogno di assicurare un ordine sociale dopo secoli di insicurezza.

Lo **Stato moderno** è un apparato centralizzato stabile che ha il monopolio della forza legittima in un determinato territorio.

**Elementi costitutivi dello Stato:**

- **Sovranità**: il potere di comando.
- **Territorio**: area geografica su cui questo potere si esplica.
- **Popolo**: i cittadini, su cui ha un rapporto privilegiato: imporre obblighi da un lato, dall'altro i cittadini hanno anche pretese giuridiche, diritti e pretese partecipative, di condivisione.

**Sovranità** si intende in una duplice accezione:

- **Interna**:
  - Supremo potere di comando in un determinato territorio, che è tanto intenso da non riconoscere nessun altro potere al di sopra di sé, la capacità di esercitare il proprio potere di dominio all'interno del proprio territorio senza influenze di soggetti terzi.
  - Titolarità della sovranità:
    - Nazione
    - Popolo
- **Esterna**: indipendenza dello Stato rispetto a qualsiasi altro Stato.
  - Originarietà e indipendenza.
  - Indipendenza giuridica.

Tendenza a progressive limitazioni (interne e esterne) della sovranità.

**Dallo "Stato di natura" alla nascita del "Leviatano"**: il principale teorico di questo processo è stato il filosofo Thomas Hobbes (1588-1679) che ha contrapposto alla raffigurazione di un'iniziale "Stato di natura" caratterizzato da individui isolati pronti a distruggersi reciprocamente, un insieme di atti contrattuali con cui i singoli individui trasferiscono tutta la loro forza ad una "persona comune", che è lo Stato.

Dopo l'affermazione dello Stato moderno, la storia politica europea ha posto la grande questione di chi fosse nello Stato il titolare ultimo della sovranità, cioè chi esercitasse effettivamente il potere sovrano. Esistono tre teorie principali:

- **La teoria della sovranità della persona giuridica Stato**: questa tesi poteva adempiere due funzioni:
  - in Paesi di recente unità nazionale, serviva a dare una legittimazione di carattere "oggettivo" allo Stato e quindi era utile al rafforzamento di ancora deboli identità nazionali.
  - Poteva risolvere, occultandolo, il conflitto tra due diversi principi politici: quello monarchico e quello popolare.

- **La teoria della sovranità della nazione:** invenzione del costituzionalismo francese. Con l'ordine politico nato dalla rivoluzione francese, cessa l'identificazione dello Stato con la persona del Re, al cui posto viene collocata l'identità collettiva "Nazione", a cui si appartiene perché accomunati da valori, ideali, legami di sangue e tradizioni comuni. La sovranità nazionale è sorta con due funzioni precise:
  - Diretta contro la sovranità del Re.
  - La Nazione era una collettività omogenea che metteva fine all'antica divisione del Paese in ordini e ceti sociali. Al loro posto subentravano i singoli cittadini eguali unificati politicamente nell'entità collettiva chiamata Nazione.
- **La teoria della sovranità popolare:** la sua formulazione più nota si deve a J.J. Rousseau (1712-1778) il quale faceva coincidere la sovranità con la "volontà generale", che a sua volta era identificata con la volontà del popolo sovrano, ossia dell'insieme dei cittadini considerati come un ente collettivo. Il principio della sovranità popolare sfociava in una visione iper-democraticistica dell'organizzazione politica, per cui il popolo doveva esercitare direttamente la sua sovranità, senza ricorrere alla delega di potere decisionale a suoi rappresentanti, che è il presupposto di un sistema rappresentativo.

L'elemento che accomuna queste tre teorie è il rifiuto di qualsiasi "legge fondamentale" capace di vincolare il sovrano, Re o popolo che fosse. Perciò, se l'agire dello Stato poteva essere disciplinato e circoscritto attraverso leggi, si trattava pur sempre di autolimiti che il sovrano poneva a se stesso e che quindi poteva rimuovere a suo piacimento.

Il costituzionalismo del novecento, ed in particolare quello del secondo dopoguerra, ha visto la generalizzata **affermazione del principio della sovranità popolare**. La vigente Costituzione italiana afferma che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. (art. 1.2). Dall'altra parte la sovranità del popolo ha perduto quel carattere di assolutezza che aveva nel secolo precedente a causa di tre circostanze:

- **La sovranità popolare non si esercita direttamente**, ma viene inserita in un sistema rappresentativo basato sul suffragio universale. L'esercizio del potere politico da parte delle istituzioni rappresentative deve svolgersi sulla base del **consenso popolare**, che diventa la condizione preminente di legittimazione dello Stato.
- **La diffusione di Costituzioni rigide** che hanno un'efficacia superiore alla legge e possono essere modificate solamente attraverso procedure molto complesse. Inoltre la preminenza della Costituzione viene, di regola, garantita dall'opera di una Corte Costituzionale.
- **L'affermazione di organizzazioni internazionali**. A seguito delle due Guerre Mondiali, si è sviluppato un processo di limitazione giuridica della sovranità "esterna" degli Stati, con la finalità principale di garantire la pace e tutelare i diritti umani. Il processo è stato avviato con il trattato istitutivo dell'**Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)** approvato a San Francisco il 26 giugno 1945, che ha come finalità principale il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e poi con la **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La limitazione della sovranità statale diventa molto più intensa con la creazione in Europa di **Organizzazioni sovranazionali**, cioè con l'istituzione della **Comunità economica europea** (istituita nel 1957), della **Comunità europea del carbone e dell'acciaio** (istituita nel 1951) e della **Comunità europea per l'energia atomica** (istituita nel 1957), tutte e tre riunite, a partire dal Trattato di Maastricht (1992) nella **Comunità europea (CE)**. Gli Stati membri hanno trasferito a tali organizzazioni poteri rilevanti, attribuendo loro sia la competenza a produrre, in determinati ambiti, norme giuridiche, che sono efficaci e vincolanti per gli Stati e tendenzialmente prevalgono sul loro diritto interno, talora con effetti diretti per i cittadini degli Stati membri, nonché il potere di adottare, in certi campi (come la politica agricola e la politica monetaria) decisioni prima riservate agli Stati. Poteri che tradizionalmente definivano il nucleo della sovranità, come il potere normativo e il governo della moneta, sono stati trasferiti a organizzazioni sovranazionali. Le organizzazioni sovranazionali comunque, non possono sostituirsi integralmente allo Stato. La Corte costituzionale italiana ha posto come limite all'azione delle istituzioni comunitarie il rispetto di "controlimiti" rappresentati dai "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale".

#### Dal "mercato comune" alla "Unione Europea": le tappe della storia Europea

La storia della Comunità Europea inizia nel 1951 con la stipulazione del Trattato di Parigi che istituisce la **CECA** (Comunità europea del carbone e dell'acciaio).

Con i **Trattati di Roma del 1957** (entrati in vigore il 1° gennaio 1958) vengono istituite la **CEE** (Comunità economica europea) e l'**Euratom** (Comunità europea per l'energia atomica).

Nel 1965, con il Trattato di Bruxelles, gli organi esecutivi (il Consiglio e la Commissione) delle tre comunità vengono fusi.

Nel 1976 viene decisa l'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo.

Nel 1987 entra in vigore l'Atto unico europeo, che segna una notevole espansione delle competenze formalmente attribuite alla Comunità europea (politica sociale, ambiente, coesione economica e sociale, ecc) e procedure decisionali più agili.

Nel 1992 viene firmato il Trattato di Maastricht, entrato in vigore alla fine del 1993: la competenza della Comunità si estende ulteriormente nel campo della politica economica e della moneta e viene istituita l'**Unione europea (UE)**, che è un completamento delle comunità europee, integrate da due nuovi "pilastri", la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). Dopo l'entrata in vigore (1 dicembre 2009) del **Trattato di Lisbona** l'Unione europea ha definitivamente sostituito la Comunità europea. L'Unione conta ormai 27 stati e quasi 500 milioni di cittadini che parlano 23 lingue ufficiali.

#### La sovranità nella Costituzione italiana

L'art. 1.2 afferma che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione. Quest'ultima individua i mezzi di cui il popolo può servirsi per l'esercizio della sovranità, come il corpo elettorale (art. 48), i partiti politici (art. 49), il referendum (art. 75), e stabilisce i limiti entro cui ciò può avvenire. I poteri in cui si scompone la sovranità non sono tutti affidati al popolo, che può azionare solamente quelli espressamente attribuitagli dalla Costituzione, mentre gli altri (come quello di fare le leggi: art. 70) sono esercitati dalle diverse articolazioni dell'organizzazione statale (Parlamento, Governo, ecc) sempre nel rispetto della Costituzione. La sovranità popolare si inserisce perciò in un sistema rappresentativo. Il popolo dovrà poter determinare i capisaldi dell'indirizzo politico dello Stato.

“**Sovranità popolare**” nel diritto costituzionale italiano significa che il popolo può porre in essere esclusivamente gli atti di esercizio della sovranità a lui riservati dalla Costituzione, i quali sono di due tipi:

- Quelli che esprimono una volontà unitaria del popolo influente e talora determinante degli indirizzi politici dello Stato (le elezioni politiche, la votazione di un referendum..ecc), questa volontà unitaria è espressa dal corpo elettorale formato da tutti i cittadini cui è riconosciuto il diritto di voto.
- Quegli atti attraverso cui il popolo non si esprime più in forma unitaria, bensì attraverso atti singoli e particolari, imputabili a ciascun cittadino che, in quanto membro del popolo, persegue un interesse politico nell'esercizio di alcuni diritti costituzionali (per es. il diritto di associarsi in partiti politici, di manifestare liberamente il proprio pensiero in materia politica, di riunirsi liberamente per finalità politiche, ecc.).

### Dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti

Le Comunità europee sono sorte con l'obiettivo di assicurare ai Paesi Europei una pace duratura dopo gli sconvolgimenti delle due guerre mondiali scoppiate nel corso del novecento.

Tale obiettivo andava raggiunto integrando le economie dei Paesi fondatori. Perciò le libertà previste dal Trattato di Roma erano finalizzate all'instaurazione di un mercato comune: le libertà di circolazione delle persone, dei beni, dei capitali e dei servizi.

Successivamente con la crescita dell'Europa politica, soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Parlamento Europeo, cominciò ad affermarsi la questione dei diritti dei cittadini europei, da far valere nei confronti del nuovo potere pubblico europeo.

Il riconoscimento dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo è avvenuto per effetto della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Questa evoluzione dell'Europa del mercato all'Europa dei diritti, è stata codificata dall'art. 6 del Trattato dell'Unione, firmato a Maastricht : “L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmati a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”. Inoltre a Nizza nel dicembre del 2000, in occasione del Consiglio europeo riunito, ci fu la proclamazione della **Carta dei diritti dell'Unione europea**. Quest'ultima è articolata in 6 capi, ciascuno riconducibile ad un valore o principio fondamentale, dedicati rispettivamente a:

- **Dignità umana**
- **Libertà**
- **Uguaglianza**
- **Solidarietà**
- **Cittadinanza**
- **Giustizia**
- **“Disposizioni generali”**

Il Trattato di Lisbona le ha conferito piena efficacia giuridica.

### Il territorio

La sovranità implica che lo Stato eserciti il supremo potere di comando in un determinato ambito spaziale, in modo indipendente da qualsiasi altro Stato.

La precisa **delimitazione del territorio** è condizione essenziale per garantire allo Stato l'esercizio della sovranità e per assicurare agli Stati l'indipendenza reciproca.

Oggi tutta la terraferma, ad eccezione dell'Antartide, è divisa tra Stati. Perciò il diritto internazionale ha elaborato un corpo di regole che servono a delimitare l'esatto ambito territoriale di ciascuno Stato. Secondo queste regole il territorio è costituito da:

- **Terraferma:** porzione di territorio delimitata dai confini, che possono essere naturali o artificiali. Di regola i confini sono delimitati da Trattati internazionali.
- **Acque interne comprese entro i confini**
- **Mare territoriale:** fascia di mare costiero interamente sottoposta alla sovranità dello Stato. Prima era di 3 miglia, cioè la gittata massima del cannone, ora è di 12 miglia marine. Questo è il limite del mare territoriale riconosciuto dall'Italia, come prescrive l'art. 2 del Codice della navigazione. Si tratta però di una regola non accettata da tutti gli Stati, alcuni dei quali rivendicano una maggiore estensione del loro mare territoriale.
- **Piattaforma continentale:** è costituita dal cosiddetto zoccolo continentale, cioè da quella parte di fondo marino di profondità costante che, più o meno esteso, circonda le terre emerse prima che la costa sprofondi negli abissi marini. Gli Stati possono riservare a sé l'utilizzazione esclusiva delle risorse naturali estraibili dalla piattaforma continentale, purché sia assicurata la libertà delle acque. Specialmente lungo la riva del continente, lungo circa 200 km dove il mare è poco profondo circa 100 m (dove ad esempio si possono mettere le piattaforme petrolifere).
- **Spazio atmosferico sovrastante**
- **Navi e aeromobili battenti bandiera dello Stato** quando si trovano in spazi non soggetti alla sovranità di alcuno Stato.
- **Sedi delle rappresentanze diplomatiche all'estero**

La dottrina giuridica ha sempre ribadito come il territorio sia coesistente allo Stato. Lo Stato moderno ha perduto il controllo di alcuni fattori presenti sul suo territorio e la possibilità che tali fattori superino, in entrata o in uscita, i confini non dipende, in tutti i casi, dalla sua volontà. Ad esempio nel **mercato unico europeo**, in cui hanno trovato piena attuazione la libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone tra gli Stati della UE. Lo Stato ha perduto il potere di trattenere entro i propri confini alcuni fattori produttivi come i capitali o di impedire od ostacolare l'ingresso ai beni prodotti in un altro Paese. Fra gli Stati membri dell'UE si è creato uno “**spazio senza frontiere interne**” ispirato al “**principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza**” (secondo la formula impiegata dall'art 199. TFUE).

### Territorio e sovranità nell'economia globale

L'indebolimento del controllo che, nell'attuale momento storico, lo Stato esercita sul proprio territorio è da collegare soprattutto all'affermazione della **globalizzazione**: la creazione di un mercato mondiale in cui i fattori produttivi si spostano con estrema facilità da un Paese all'altro.

Alla base della globalizzazione dell'economia stanno soprattutto i seguenti fattori:

- **Il progresso tecnologico nel campo dei trasporti e delle comunicazioni**, che rende sempre più facile ed economico lo spostamento dei beni da un luogo all'altro.
- **La "smaterializzazione" delle ricchezze tradizionali**, attraverso la "finanziarizzazione" dell'economia, che sempre di più si basa sulla proprietà e lo scambio di risorse finanziarie piuttosto che sul possesso di beni materiali.
- **L'accresciuta importanza strategica ed economica di "altri beni materiali"**, come la conoscenza e l'informazione.
- **Lo sviluppo dell'informatica e la creazioni di reti telematiche**, che rendono possibile il rapidissimo spostamento di informazioni e di capitali da una parte all'altra del Pianeta.
- **Lo sviluppo di sistemi produttivi flessibili**, che consentono alle imprese di spostarsi rapidamente da un luogo all'altro o di allocare le diverse fasi del ciclo produttivo in aree territoriali diverse.

#### **Conseguenze della globalizzazione:**

- Le risorse più importanti, cioè il capitale finanziario, l'informazione e le conoscenze, che per loro natura non sono legate al territorio, si spostano da un luogo all'altro, da uno Stato all'altro, alla ricerca del luogo più conveniente in cui posizionarsi, sfuggendo pressoché integralmente al controllo dei poteri pubblici.
- Gli Stati sono sempre più influenzati da decisioni che vengono prese al di fuori dei loro confini, ma che hanno effetti considerevoli all'interno del territorio dello Stato.
- Si realizza una competizione tra Stati per attrarre imprese e capitali e, in questo modo, per aumentare la ricchezza che esiste e si produce nel loro territorio. La velocità e la facilità di spostamento dei principali fattori produttivi fa sì che essi tendano ad allocarsi in quelle aree territoriali dove incontrano regole legali, sistemi fiscali, amministrazioni pubbliche e qualità del capitale umano, tali da rendere più conveniente l'attività.
- Gli Stati si ritrovano davanti a una alternativa secca: o chiudere le proprie frontiere agli scambi con l'esterno, esponendo il Paese al rischio dell'impoverimento, oppure garantire la piena libertà di movimento di capitali, beni e servizi, accettando così di conformarsi alla logica del mercato globale e alla competizione tra aree territoriali.
- Lo Stato è formalmente libero di adottare gli indirizzi politici che ritiene più opportuni, ma sostanzialmente è costretto a sottostare al giudizio del mercato e, quindi, a seguire indirizzi politici compatibili con le esigenze della competizione internazionale.
- In conclusione, non è più vero che lo Stato abbia piena sovranità sul suo territorio, tanti essendo i condizionamenti provenienti dai mercati internazionali.

#### **Il popolo**

Insieme dei soggetti legati allo Stato da un particolare status, cioè la **cittadinanza**, cui sono riconnessi diritti e doveri.

Il popolo è **concetto** diverso da:

- Popolazione
- Corpo elettorale
- Nazione

#### **La cittadinanza**

La cittadinanza è uno status cui la Costituzione riconnette una serie di diritti e doveri.

Essa è condizione per l'esercizio dei diritti connessi alla titolarità della sovranità da parte del popolo, tra cui in particolare i diritti "politici", come l'elettorato attivo e passivo, ma è anche fondamento di alcuni doveri costituzionali, espressione della solidarietà che esiste tra i componenti di un unico popolo.

La Costituzione italiana stabilisce che nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici (art. 22).

#### **La cittadinanza si acquista (l. 91/1992)**

##### **Per nascita:**

- **lus sanguinis**: (come in Italia) acquista la cittadinanza il figlio, anche adottivo, di padre o madre in possesso della cittadinanza italiana, qualunque sia il luogo di nascita.
- **lus soli**: acquista la cittadinanza colui che è nato in Italia da genitori ignoti o apolide (privi di qualunque cittadinanza) o che, nato in Italia da cittadini stranieri, non ottenga la cittadinanza dei genitori sulla base delle leggi degli Stati cui questi appartengono.

**Lo straniero nato in Italia**, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se entro un anno dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana.

**Su istanza dell'interessato** (gravata dal pagamento di un contributo di 200 euro) rivolta al sindaco del Comune di residenza o all'autorità consolare, e in particolare:

- Dal coniuge, straniero o apolide, di un cittadino o cittadina italiani qualora ricorrano determinate condizioni (che dopo il matrimonio risieda in Italia almeno 2 anni o che siano decorsi almeno 3 anni dalla data del matrimonio e in costanza del medesimo: i termini sono dimezzati in presenza di figli).
- Dallo straniero che possa vantare un genitore o un ascendente in linea retta di secondo grado che sia cittadino italiano per nascita.
- Dallo straniero, che abbia raggiunto la maggiore età, adottato da cittadino italiano e residente nel territorio nazionale da almeno 5 anni successivi all'adozione.
- Dallo straniero che ha prestato servizio alle dipendenze dello Stato per almeno 5 anni.
- Dal cittadino di uno degli Stati membri della UE, dopo almeno 4 anni di residenza nel territorio della Repubblica.
- Dall'apolide dopo almeno 5 anni di residenza.
- Dallo straniero, dopo almeno 10 anni di regolare residenza in Italia.

## La cittadinanza si perde

**Automaticamente:** Il cittadino che svolgendo funzioni alla dipendenze di uno Stato estero, intenda conservare questa posizione nonostante l'intimazione del Governo italiano a cessare tale rapporto di dipendenza.

**Per rinuncia:** il cittadino che possieda, acquisti o riacquisti una cittadinanza straniera, qualora risieda o abbia deciso di stabilire la propria residenza all'estero.

La cittadinanza italiana è affiancata dalla cittadinanza europea.

Il Trattato sull'Unione europea del 1992 (noto come Trattato di Maastricht) ha introdotto l'istituto della **cittadinanza dell'Unione** (artt. 20-25 TFUE). Presupposto della cittadinanza dell'Unione è la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione "completa la cittadinanza nazionale e non la sostituisce" (art. 20 TFUE).

Il cittadino dell'Unione, oltre a poter agire in giudizio davanti agli organi di giustizia dell'Unione, può agire nei confronti dello Stato di cui possiede la cittadinanza per far valere i diritti che gli spettano in forza della cittadinanza comunitaria.

Fra le situazioni soggettive che sorgono in base al Trattato dell'UE ricordiamo:

- Il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione di esso (art. 21 TFUE).
- La possibilità di godere della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, qualora lo Stato di nazionalità non sia "rappresentato" nello Stato terzo (art. 23 TFUE).
- Il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al mediatore europeo (art. 24 TFUE).
- Attribuzione al cittadino dell'Unione del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede (art. 22 TFUE).
- In Italia, sulla base di quanto previsto da una direttiva comunitaria (94/80/CE), è stato adottato il d.lgs. 197/1996 che definisce le modalità di esercizio dell'elettorato attivo e passivo in relazione alle elezioni comunali. Secondo questa normativa, i cittadini dell'Unione, che intendano partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi comunali e circoscrizionali, devono chiedere l'iscrizione in un'apposita lista elettorale. L'iscrizione consente, oltre all'esercizio del diritto di voto, l'eleggibilità a consigliere comunale (ma non a sindaco) e la nomina a componente della giunta (ma non a quella di vice-sindaco).
- Inoltre l'Unione si impegna a rispettare i diritti fondamentali quali sono sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario (art. 6 TUE).
- Il sistema è completato da un apparato di garanzie: ogni persona può adire la Corte di Giustizia con riguardo ad atti delle istituzioni comunitarie che considera contrari ai diritti fondamentali.

## Lo Stato come apparato

Lo Stato si differenzia da altre organizzazioni politiche per la presenza di un apparato organizzato servito da una burocrazia professionale.

L'organizzazione è stabile nel tempo ed ha carattere impersonale perché esiste e funziona sulla base di regole predefinite.

Il funzionamento dell'apparato presuppone la presenza di una burocrazia professionale, che è formata di soggetti che "per vivere" prestano la loro opera professionale a favore dello Stato, eseguendo compiti amministrativi nel rispetto di determinate regole tecniche.

**Stato persona:** usato per indicare l'apparato dello Stato, l'organizzazione del potere pubblico, i soggetti che governano.

**Stato comunità:** indica l'intera organizzazione sociale, la società civile pluralistica.

**Stato ordinamento:** indicare l'insieme dei due fenomeni, la somma dello Stato persona e dello Stato comunità.

Accanto allo Stato esistono numerosi e diversi enti pubblici, come le Regioni, le Province, i Comuni, dotati di personalità giuridica.

Gli **enti pubblici** possono essere definiti come quegli apparati costituiti dalle comunità per il perseguimento dei propri fini, i quali sono riconosciuti come persone giuridiche o comunque come soggetti giuridici. Gli enti pubblici sono istituiti per il soddisfacimento degli interessi ritenuti comuni ad una determinata comunità, cioè sugli **interessi pubblici**.

Ad alcuni enti rappresentativi delle collettività territoriali (in Italia: Regioni, Comuni, Province) viene riconosciuta l'autonomia politica (artt. 5 e 114 Cost.). I loro organi sono eletti direttamente dai cittadini e possono esprimere maggioranze e indirizzi politici diversi da quelli dello Stato, con l'osservanza dei limiti previsti dalla Costituzione.

Lo Stato e gli enti pubblici, di regola, sono collocati dalle norme giuridiche in una posizione di supremazia rispetto ai soggetti privati.

Le leggi, i provvedimenti amministrativi e le sentenze producono effetti nei confronti dei loro destinatari, anche se questi non vi hanno prestato alcun consenso e persino se dissentono dal loro contenuto.

**Potestà pubblica/ potere di imperio:** questo potere di determinare unilateralmente effetti giuridici nella sfera dei destinatari dell'atto, indipendentemente dal loro consenso. Le potestà pubbliche però, a partire dall'affermazione dello Stato di diritto, devono essere attribuite dalla legge e devono essere esercitate in modo conforme al modello legale. Al di fuori di quanto previsto espressamente dalla legge un'autorità pubblica non può esercitare alcuna potestà (**principio di legalità**).

Ognuno degli apparati minori in cui si articola l'organizzazione dello Stato e degli altri enti pubblici può essere configurato come una "macchina organizzativa" che è congegnata in modo tale da soddisfare gli interessi pubblici per la cui cura è stata creata. Perciò opera secondo regole prestabilite che delineano un particolare disegno organizzativo. Quest'ultimo regola lo svolgimento di determinati servizi, a ciascuno dei quali è preposta una o più persone, e che ha una sua assegnazione di beni strumentali e di risorse finanziarie. L'unità strutturale elementare dell'organizzazione si chiama **ufficio**: servizio prestato da persone, ma questo servizio è considerato in astratto, prescindendo dalle persone fisiche che vi sono concretamente preposte. Ciascun apparato, per adempiere i suoi compiti, deve poter instaurare rapporti giuridici con altri soggetti. A tal fine l'apparato deve servirsi di una particolare categoria di uffici che prendono il nome di **organi**: l'organo è un ufficio particolarmente qualificato da una norma come idoneo ad esprimere la volontà della persona giuridica e ad imputarle l'atto e i relativi effetti.

La persona giuridica (**l'ente**) può avere parecchi uffici, di cui però solo alcuni (**gli organi**) hanno la capacità giuridica di compiere atti giuridici.



**Organi rappresentativi:** i cui titolari sono eletti direttamente dal corpo elettorale o che comunque sono istituzionalmente collegati ad organi elettivi.

**Organi burocratici:** cui sono preposte persone che professionalmente prestano la loro attività in modo pressoché esclusivo a favore dello Stato o di altri enti pubblici, senza alcun rapporto con il corpo elettorale.

**Organi attivi:** decidono per l'apparato di cui sono parte, e quindi assolvono un compito deliberativo.

**Organi consultivi:** danno dei consigli (**pareri**) agli organi attivi sul modo in cui esercitare il loro potere decisionale.

I pareri espressi dagli organi consultivi si distinguono in:

- **Parere facoltativo:** se l'organo deliberativo ha la facoltà di richiederlo, ma non l'obbligo.
- **Parere obbligatorio:** qualora essi debbano essere obbligatoriamente richiesti.
- **Parere vincolante:** devono essere obbligatoriamente seguiti dall'organo che decide.

Se la legge non lo prevede espressamente, i pareri non sono vincolanti.

**Organi di controllo:** devono verificare la conformità alle norme (**legittimità**), ovvero la opportunità (**merito**) di atti compiuti da altri organi.

**Organi costituzionali:** organi dotati delle seguenti caratteristiche:

- Sono **elementi necessari** dello Stato, la mancanza di uno di essi determinerebbe l'arresto della complessiva attività statale.
- Sono **elementi indefettibili** dello Stato, non può aversi la loro soppressione o sostituzione con altri organi senza determinare un mutamento dello Stato.
- La loro struttura di base è interamente dettata dalla Costituzione.
- Ciascuno di essi si trova in condizione di parità giuridica con gli altri organi costituzionali.

Gli organi costituzionali si differenziano dagli altri organi non soltanto per una diversità di funzioni, ma soprattutto per una differenza di posizione, poiché solo essi individuano lo Stato in un determinato momento storico.

BetaOmegaChi

## II. FORME DI STATO

### 1. Forma di Stato

**Forma di Stato:** rapporto che intercorre tra le autorità dotate di potestà di imperio e la società civile, nonché l'insieme dei principi e dei valori a cui lo Stato aspira la sua azione.

**Forma di governo:** i modi in cui il potere è distribuito tra gli organi principali di uno Stato-apparato e l'insieme dei rapporti che intercorrono tra essi.

Lo Stato è un ordinamento a fini generali, nel senso che può assumere come proprio qualsiasi fine, in ogni epoca storica però esiste una finalità prevalente, che dà luogo ad un particolare assetto delle relazioni tra lo Stato e la società.

**Le varie forme di Stato:**

- Stato assoluto
- Stato liberale
- Stato di democrazia pluralista
- Stato totalitario
- Stato socialista

Nell'ambito di ciascuna specie di forma di Stato sono stati individuati vari tipi di forma di governo, a seconda del modo in cui il potere di indirizzo politico è ripartito tra gli organi costituzionali.

Le diverse specie di forma di stato e di forma di governo elaborate dalla dottrina costituzionalistica sono degli **idealtipi**, cioè **modelli** ricavati attraverso la comparazione di più esperienze costituzionali e l'individuazione di alcuni elementi comuni a tali esperienze, ritenuti caratterizzanti le stesse.

Il modello è un concetto riassuntivo di tratti ricorrenti in una pluralità di sistemi costituzionali concreti, che si sono realizzati in tempi e luoghi diversi.

I rapporti che intercorrono tra l'insieme dei cittadini e gli ordini dotati di potestà di imperio ha una funzionalizzazione nelle modalità che l'ordinamento perseguita.

**Forme di stato: classificazioni**

Le forme di stato sono classificabili secondo:

- **La rappresentatività del capo dello Stato**
  - Monarchiche: legittimazione dall'alto.
  - Repubblicane: legittimazione dal basso.
- **La loro evoluzione storica:** classificazione diacronica.
- **L'articolazione del potere politico:** classificazione sincronica.

**Le forme di Stato in senso diacronico**

Dal punto di vista della loro evoluzione storica si distinguono:

- **Stato assoluto:** potere fortemente incentrato nella figura della corona
  - Stato di polizia: viene da governo, variante dello stato assoluto in cui iniziano a cambiare le finalità perseguite dal pubblico potere.
- **Stato liberale:** si afferma con le rivoluzioni di fine 700 (tranne Inghilterra che si afferma un secolo prima)
- **Stato autoritario:** vita piuttosto breve, prima metà 900, potere pubblico fortemente accentrato e scarsamente responsabile nei confronti della tutela dei soggetti.
- **Stato totalitario:** vita piuttosto breve, prima metà 900
- **Stato di democrazia pluralista:** forma di stato diffusa negli stati occidentali. Di solito nella variante dello stato sociale.
  - Stato sociale

Si passa da un potere che è una fonte di legittimazione trascendente rispetto alla pluralità governata, ad un rapporto di derivazione dei soggetti governati.

Anche le finalità del pubblico potere cambiano:

- I singoli cittadini acquistano anche spazi di autonomia e libertà dall'ordine pubblico.
- Tendenziale crescita della tutela delle situazioni soggettive

Stato assoluto è la prima forma di stato.

Prima dello stato: il regime patrimoniale

**Regime patrimoniale:** commistione tra "diritti di proprietà" e impero, un certo soggetto ha un diritto di stampo privatistico su un certo territorio dal quale discendono anche delle facoltà di imperio su quella terra.

Nell'alto medioevo il sistema a più livelli è tenuto insieme dal rapporto fiduciario, personale. Questo genere di sistema se è basato su rapporti di fiducia, quasi contrattuale tra i diversi "livelli di governo".

Principio che verrà meno quando arriverà la prassi di lasciare in eredità ai figli. Il figlio non ha più un rapporto fiduciario con il signore. Il sistema di relazioni va in crisi.

Assenza di qualsiasi genere di politicità. Finalità di difesa comune.

## Lo Stato assoluto

Lo Stato assoluto è la prima forma dello Stato moderno.

Nacque in Europa tra il quattrocento e il cinquecento e si affermò nei due secoli successivi.

Si caratterizzava per:

- L'esistenza di un apparato autoritario separato e distinto dalla società.
- L'affermazione di un **potere sovrano** attribuito interamente al **Re**, o meglio alla **Corona**. Questa si distingueva dal Re perché non era una persona fisica ma un organo dello Stato, dotato dei requisiti dell'impersonalità e della continuità garantiti da precise leggi di successione che impedivano la vacanza del trono.

Ha una duplice natura: funzione di stato e di governo

Esiste un centro di potere, la Corona, ricoperta da un singolo sovrano, la quale somma in sé tutte le potestà di imperio:

- **Funzione legislativa**
- **Funzione esecutiva**

La funzione giudiziaria era esercitata da Corti e Tribunali formati da giudici nominati dal Re.

La volontà del Re era la fonte primaria del diritto e, quindi, ciò che egli voleva aveva efficacia di legge (**quod principi placuit legis habet**). Il suo potere assoluto non incontrava limiti legali (**il Re era legibus solutus**), né poteva essere condizionato dai desideri dei sudditi perché il potere regio non derivava da scelte umane, ma era ritenuto di origine divina.

La Corona, il sovrano è al di sopra della legge.

## L'evoluzione dello Stato assoluto

L'assolutismo regio si affermò pienamente in quei Paesi dove riuscì a limitare drasticamente il peso delle corporazioni e della nobiltà feudale, e quindi a svuotare la funzione dei **"parlamenti" medioevali** (le assemblee di rappresentanza dei ceti).

- Ciò avviene soprattutto in Francia dove gli "Stati generali" non vennero convocati per la maggior parte del seicento e fino al termine del settecento, mentre la nobiltà feudale venne sottomessa allo Stato, accettando come compensazione la prospettiva di entrare a fare parte della corte del Re a Versailles. Nella Francia di Luigi XIV giunse a fioritura una forma di economia statale chiamata **"mercantilismo"** che si basava sull'idea secondo cui la grandezza e la fama del Re dipendevano dalla prosperità economica dello Stato, che pertanto doveva cercare di promuovere le industrie, affinché producessero sempre più beni da vendere all'estero in modo tale da sottrarre denaro ad altri Paesi. Per poter trarre a sua volta utili dai profitti dell'industria, lo Stato divenne produttore, istituì manifatture e monopoli, mise a punto un efficace sistema tributario, si preoccupò delle strade e dei trasporti.
- In Inghilterra l'assolutismo si affermò solo parzialmente nel cinquecento con la dinastia dei Tudor, mentre nel secolo successivo fallì il tentativo degli Stuart di realizzare il modello assolutistico francese.
- in Prussia e in Austria durante i regni di Maria Teresa e Giuseppe II (1740-1790), si affermò **"l'assolutismo illuminato"** secondo cui il compito del sovrano era quello di promuovere il benessere della popolazione.

## Nascita della società moderna

### Nuovi compiti per lo Stato:

- Cura degli interessi generali
- Intervento nell'economia (mentre fino al 600 la potenza di un paese era data dal numero di cavalieri armati, poi si fa strada un'idea diversa: la potenza dello stato si misura in termini economici). Nascono i primi distretti produttivi.
- Cura del benessere della popolazione

**Nuovi strumenti:** sviluppo dell'amministrazione e della burocrazia.

Lo stato assoluto si caratterizza come **Stato di polizia**.

**Urbanizzazione:** nuovi problemi

Il re che fino al 600 sviluppa in prima persona le leggi nel 700 inizia ad avere collaboratori stabili, creando "il gabinetto del sovrano".

## Lo Stato di polizia

Polizia deriva dal termine greco politéia, "cura della comunità".

Uno Stato caratterizzato dalla finalità di accrescere il benessere della popolazione e che, spinto da tale finalità, si incaricava di avviare, dirigere e regolare molte attività sociali, costruire ospedali, istituire scuole pubbliche, ospizi per i poveri ecc..

È una tipologia di stato assoluto: tutti i poteri rimangono nelle mani del re, nessun cedimento a quelle istanze partecipative nella gestione del pubblico.

"Pour le peuple, rien par le peuple".

Il re tuttavia è sottoposto alla legge

La finalità è il benessere dei sudditi ma la scelta dei mezzi rimane al Re.

## La nascita dello Stato liberale

Lo Stato liberale nasce tra la fine del settecento e la prima metà dell'ottocento, a seguito della crisi dello Stato assoluto, dello sviluppo del modo di produzione capitalistico e dell'affermazione della borghesia.

La crisi dello Stato assoluto fu soprattutto dovuta a ragioni finanziarie, connesse ai costi crescenti del suo funzionamento che portarono ad un peso fiscale ritenuto insopportabile soprattutto dalla nuova classe borghese, ed all'indebolimento della sua legittimazione politica derivante dalla sua incapacità di far coesistere la sfera della sovranità del Re con il riconoscimento di una sfera di libertà alle varie componenti della società.

## La rivoluzione francese (1789):

Di fronte alle agitazioni diffuse in gran parte della Francia, una larga coalizione sociale che andava dalla borghesia alla nobiltà chiese la convocazione degli "Stati generali" (Parlamento) per risolvere i problemi del paese.

Il primo ministro del Re, lo svizzero Necker, aderì alla richiesta del "terzo Stato", (la borghesia) di avere negli Stati generali un numero di rappresentanti, eletti con un suffragio molto esteso, superiore alla somma di quelli degli altri due ordini (la nobiltà e il clero).

Da qui il riconoscimento della preminenza politica della borghesia, che rifiutò il sistema tradizionale delle riunioni e dei voti separati dei singoli "stati". Gli "stati generali" (riuniti il 5 maggio) si autoproclamarono invece un'unica Assemblea nazionale, e si assegnò il compito di dare una nuova Costituzione al Paese. La monarchia assoluta finì così travolta da una rivoluzione parlamentare e da una sommossa popolare. In un clima incandescente l'Assemblea approvò la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che consacrò la filosofia politica del nuovo Stato, specificata successivamente nella Costituzione del 1791. La "Dichiarazione" sanciva che scopo fondamentale dello Stato doveva essere quello di conservare i diritti naturali dell'uomo (tra cui fondamentale importanza era attribuita al diritto di proprietà), l'eguaglianza di fronte alla legge, che poneva fine agli antichi privilegi nobiliari, la limitazione del potere tramite il principio della divisione dei poteri. Tutti elementi ritenuti utili all'affermazione di un ordine politico coerente con gli interessi e le esigenze della classe borghese.

Seguì una lunga fase di cambiamenti politici nel corso della quale vi fu un'oscillazione tra ideologia liberale e ideologia democratico-radicalista, esemplificate rispettivamente dalla Costituzione del 1791 e del 1793, che però non venne mai applicata.

Dopo il governo rivoluzionario del direttorio (1795) e la dittatura di Napoleone Bonaparte, ci fu la restaurazione della monarchia, privata dalle sue radici assolutistiche, con le due Costituzioni liberali del 1814 e del 1830, cui seguì la prima rivoluzione proletaria, quella del 1848, e poi il secondo impero di Luigi Napoleone. Dal 1789 al 1870 la Francia ebbe più di una dozzina di Costituzioni e svariati assetti politico-costituzionali. Solo con le leggi costituzionali del 1875, repubblicane e liberali, la Francia conobbe una stabilità costituzionale destinata a durare quasi 70 anni (la "terza Repubblica").

## Inghilterra

L'affermazione dello stato liberale fu più graduale, ma anche più stabile. Nonostante gli sforzi degli Stuart, l'assolutismo non aveva attecchito pienamente. Carlo I si trovò a fronteggiare l'opposizione parlamentare nell'ambito della "Camera dei Comuni" (uno dei rami del Parlamento inglese), la cui base sociale era rappresentata dall'alleanza tra la nobiltà di campagna (gentry) e i ricchi mercanti delle città. Queste forze consideravano il Common Law, cioè il tradizionale complesso di norme consuetudinarie come fondamento e garanzia della loro indipendenza, per cui lo stesso Re doveva ritenersi sottoposto al diritto. In questa prospettiva, il Parlamento negava che il Re potesse imporre nuovi tributi senza il suo consenso e riteneva illegittimi gli arresti arbitrari e l'alloggio forzato di truppe presso i privati.

La tensione tra il Parlamento e Carlo I, che tentava di far prevalere la sua volontà anche contro le antiche consuetudini, portò alla guerra civile e all'esecuzione del Re nel 1649, cui seguì l'interregno di Cromwell e, alla sua morte, la restaurazione della monarchia, con Carlo II.

Con Giacomo II, suo successore, si verificò un evento politico-costituzionale fondamentale per la storia europea: la rivoluzione del 1689. Essa realizzò un importante mutamento politico-costituzionale, recidendo definitivamente il legame della monarchia con la radice assolutistica, senza urti sanguinosi e senza traumi civili.

Contro le pretese assolutistiche di Giacomo II, si affermò il principio secondo cui il Re aveva perso il diritto a pretendere fedeltà dei sudditi per avere deliberatamente cercato di sovvertire le "leggi fondamentali" del Paese.

Su questo si creò un vero e proprio accordo fra i due partiti parlamentari, i whig e i tory, entrambi esponenti delle classi proprietarie. Il Re, che nel frattempo si era dato alla fuga, venne dichiarato "abdicario" ed al trono venne chiamato Guglielmo III d'Orange.

L'importanza costituzionale di questi eventi è triplice:

- Si afferma il principio secondo cui anche il potere del Re è sottoposto e vincolato dal diritto
- Non si seguì la via della deposizione del Re bensì quella della "abdicazione", evitando così che il Parlamento si proclamasse organo supremo e sovrano in luogo del Re e consentendo invece l'instaurazione di un equilibrio tra poteri statali diversi.
- Il Parlamento adottò 2 fondamentali documenti costituzionali con cui si riaffermarono la libertà degli arresti arbitrari, la libertà di parola e di discussione nell'ambito del Parlamento, il divieto per il Re di sospendere le leggi e dispensarne l'osservanza senza il consenso del Parlamento, il divieto per il Re di imporre tributi senza consenso parlamentare, il divieto per il Re di mantenere armate stabili in tempo di pace, il diritto del Parlamento ad essere frequentemente riunito per garantire il rispetto delle leggi, il diritto del Parlamento a sindacare la regolarità delle elezioni (la cosiddetta "verifica dei poteri"):
  - **Declaration of Rights**
  - **Bill of rights**

1689: Bill of rights inglese

Nel corso del 600 qualche intenzione assolutistica, da parte di Carlo I e i suoi discendenti, che scoppiano nella rivoluzione del 600. Il discendente del re decapitato viene richiamato sul trono, le tentazioni assolutistiche rimangono, 89 gloriosa rivoluzione inglese. Il re trova riparo in campagna, il parlamento lo dichiara abdicario e offre la corona a un uovo re, chiamato a giurare su il bill of rights. Da qui parte una rivoluzione costituzionale molto simile a uno stato liberale.

## America

La società americana era stata formata da emigranti, che si erano volontariamente avventurati nel nuovo continente per fuggire da un qualche regime oppressivo.

L'Inghilterra rivolgeva alle colonie americane con lo scopo di rimpinguare le casse provate dalle guerre, imponendo nuove tasse senza il consenso delle assemblee legislative locali (il Parlamento inglese cominciò nel 1764 con l'imporre agli americani una tassa sulla melassa, il Sugar Act).

Gli americani risposero invocando il principio, ben saldo nel costituzionalismo inglese (**no taxation without representation**) secondo cui era illegittima qualsiasi tassazione che non fosse approvata dai loro rappresentanti eletti.

A seguito del radicalizzarsi del conflitto si giunse alla **Dichiarazione d'indipendenza (4 luglio 1776)** sottoscritta dai rappresentanti di tutte le colonie. Questo documento fissava i principi politico-costituzionali da porre a fondamento della nuova nazione americana, nei seguenti termini: "Noi riteniamo che le seguenti verità siano di per sé stesse evidenti, che tutti gli uomini siano stati creati uguali, che essi sono stati dotati dal loro creatore di alcuni diritti inalienabili, fra i quali la vita, la libertà e la ricerca della felicità".

La guerra d'indipendenza durò 7 anni (1774-1781) e nel 1777 il Congresso continentale, che coordinava gli insorti, approvò un primo ordinamento costituzionale- gli Articoli della Confederazione- che non creava alcuna forte autorità centrale e perciò impediva l'assunzione di quelle importanti decisioni politiche che erano necessarie per affrontare problemi causati dalla guerra. Si pervenne così alla convocazione di una Convenzione federale a Filadelfia, dove si riunirono i delegati dei tredici Stati americani che approvarono la Costituzione Americana (17 Settembre 1787) la quale entrò in vigore nel giugno del 1788 (dopo essere stata ratificata da soli 9 Stati).

**La costituzione americana:** il documento originariamente constava solamente di sei articoli, concernenti il potere legislativo, il potere esecutivo, il potere giudiziario, gli Stati, le procedura di modifica della Costituzione. L'obiettivo fondamentale era quello di creare un governo forte e autorevole espressione diretta del consenso popolare, ed al contempo di porre robusti argini costituzionali all'abuso di potere. Quest'ultimo obiettivo veniva perseguito attraverso la divisione "orizzontale" del potere e la divisione "verticale" del potere tra distinti livelli territoriali di governo (il federalismo).

#### **Caratteri strutturali:**

- Base sociale ristretta ad una sola classe
- Il principio di libertà e di autonomia dei privati
- il principio rappresentativo
- Lo "Stato di diritto"

Emergere della **borghesia** e progressivo rafforzamento del suo peso politico.

Quando la borghesia si afferma inizia a pensar ai propri interessi

#### **Due richieste:**

- Libertà per le sue attività economiche
- Partecipazione a scelte politiche e decisioni sulla tassazione: proposte su come governare lo stato, che non vengono prese in considerazione.

**Particolarismo giuridico:** il sovrano non ha pieno controllo del territorio, si appoggia a corpi intermedi. Situazione a macchia di leopardo: le regole cambiano a seconda della provincia in cui ci si trova.

Ad esempio i mercanti,

**Lex mercatoria:** regole giuridiche rispetto al resto della popolazione, non tutti i borghesi sono mercanti e non tutti i mercanti sono borghesi.

Questo per le esigenze di un'economia di mercato in ascesa, un grande motivo di insoddisfazione dell'opera di stato assoluto.

Questo gruppo sociale inizia ad essere una soggettività politica, da luogo a una visione del mondo e della società confacente ai propri interessi.

Inizia a rivendicare un ruolo attivo all'interno della decisione pubblica.

La borghesia nella seconda metà del 700 rivendica:

Una partecipazione al governo della cosa pubblica

Richieste di sostanza contro il particolarismo giuridico e spazi di libertà per i suoi commerci (primi accenni di richieste di libertà)

1787: Rivoluzione americana

Le colonie americane sono colonie inglesi e si dichiarano indipendenti, danno vita a un ordinamento confederale

#### **Lo Stato liberale**

Lo Stato liberale ha tra le proprie funzioni ottenere alcune libertà, le libertà della sfera privata individuale, in particolare libertà economiche e dall'altro lato queste libertà devono essere intese come **spazio vuoto di diritto**:

Due declinazioni del concetto di libertà:

- **Libertà come potenzialità**, se ho le capacità di fare quella cosa. Capacità di agire. libertà fatta di norme giuridiche
- **Libertà come spazio vuoto di diritto (visione dello stato liberale)**

Due poli di libertà che esistono dalla fine del 700.

All'interno dello stato liberale, libertà negativa, assenza d'intervento da parte dello stato, non pensa che i soggetti abbiano bisogno di ausilio da parte delle norme.

Libertà di iniziativa economica: se la libertà è intesa come libertà positiva è necessaria una legge antitrust.

Non tutte le libertà vengono in rilievo all'interno dello stato liberale.

Libertà di riunione in luogo pubblico: nel nostro ordinamento è considerata una libertà fondamentale.

**Legge le chapelier:** limita in modo sostanziale la libertà di riunione in luogo pubblico

Libertà di associazione: non trova alcun tipo di menzione nel 1789, lo stato liberale è refrattario alle libertà della sfera pubblica, ma non sono quelle che interessano al gruppo sociale dominante.

#### **Principali caratteri dello Stato liberale:**

- **Finalità politico costituzionale garantistica:** perché si afferma grazie alle richieste di un gruppo sociale, con richieste omogenee. Fanno la rivoluzione perché perseguono un loro interesse. Lo Stato è considerato uno strumento per la tutela delle libertà e dei diritti degli individui, in primo luogo del diritto di proprietà. Sotto questo profilo, il principale manifesto teorico dello Stato liberale si può trovare nel secondo dei Due Trattati sul Governo di John Locke (1690), dove si trova scritto che gli uomini nascono liberi, ma poi si assoggettano al potere per avere assicurata la **tutela del diritto di proprietà**. Tale finalità si trova anche consacrata in alcuni

fondamentali documenti costituzionali: nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 si legge che "tutte le società nelle quali la garanzia dei diritti non è assicurata e la separazione dei poteri non è determinata, non hanno Costituzione" (art 16). Si afferma così il principio secondo cui la finalità principale dello Stato è quella di garantire i diritti ed in modo strumentale rispetto a tale finalità garantistica deve strutturarsi l'organizzazione costituzionale (attraverso il principio della separazione dei poteri).

- **Stato minimo:** non può fare nulla che non rientri nelle sue funzioni, ordine pubblico, garanzie delle libertà, garanzia del diritto di proprietà, lo stato non si deve ingerire nei rapporti economici. Deve lasciare allo stato civile il governo dell'economia. Se lo scopo dello Stato liberale è esclusivamente quello di garantire i diritti, allora deve trattarsi di uno Stato limitato, che assuma solamente le funzioni necessarie all'adempimento della finalità garantistica. Uno stato quindi che, a differenza dello Stato assoluto, si astiene dall'intervenire nella sfera economica, affidata alle relazioni ed alle autoregolazioni dei soggetti privati. Nei suoi programmi rientrano perciò un basso livello di tassazione e il pareggio di bilancio.
- **Principio di libertà individuale** cioè è Garantista: garantire libertà individuali. Assegna lo stato il "compito" di astenersi nel modo più assoluto dal guidare, creare, una modificazione dei rapporti sociali. Lo stato liberale è indifferente a come la società si struttura. Principio di libertà individuale di ordine discreto, cioè di singole libertà, una staccata dall'altra. Lo Stato riconosce e tutela la libertà personale, la proprietà privata, la libertà contrattuale, la libertà di pensiero e di stampa, la libertà religiosa, la libertà di domicilio, ma si tratta di libertà riferite esclusivamente all'individuo. Lo Stato liberale si contrappone agli assetti giuridici di origine feudale, sopravvissuti in larga parte anche durante l'assolutismo, i quali conoscevano dei corpi intermedi (le corporazioni professionali, i ceti, come la nobiltà ed il clero) che assorbivano l'individuo e dai quali dipendeva gran parte dei diritti dei singoli. Il pieno sviluppo dei traffici commerciali e l'autonomia che si intende garantire al singolo individuo, fanno sì che lo Stato liberale escluda qualsiasi diaframma tra sé e i singoli cittadini, definendo un sistema giuridico che presuppone una società formata da individui eguali di fronte alla legge.
- **Separazione dei poteri:** per superare i limiti dello stato liberale, ci vorrà un concorso tra i diversi poteri quindi è più difficile, con ulteriore garanzia perché i tre soggetti difficilmente si accorderanno, per paura che un soggetto possa sovrastare gli altri poteri. Stessa idea dello stato federale, quando scrivono la costituzione, per dare una separazione di taglio orizzontale e verticale dei poteri, ognuno sarà geloso delle proprie competenze e quindi controllerà che l'altro non travalichi le sue competenze.
- **Principio di legalità:** tutto lo Stato deve rispettare la legge. Il gruppo sociale dominante abbia il ruolo che gli spetta all'interno dell'architettura costituzionale. La tutela dei diritti è affidata anche alla legge. La sua caratterizzazione come Stato di diritto significa infatti che ogni limitazione della sfera di libertà riconosciuta a ciascun individuo deve avvenire per mezzo della legge. Tutta l'attività dei pubblici poteri deve essere fondata su una previa autorizzazione legislativa e non esistono potestà pubbliche che non siano espressamente previste dalla legge. Il **principio di legalità** definisce uno dei tratti strutturali dello Stato liberale. Questa funzione garantistica si basa su due premesse: la prima è che la legge abbia i caratteri della generalità e dell'astrattezza, secondo il modello proprio dei codici. Solo se generale e astratta la legge è garanzia delle libertà e non si trasforma in strumento di arbitrio: la legge detta modelli di comportamento validi per tutti, a prescindere dai casi concreti. Quindi nessuna restrizione della sfera di libertà potrà avvenire contro qualcuno se non ricorrano le condizioni dettate in via preventiva dalla legge. La seconda premessa è che la legge sia formata dai rappresentanti della Nazione ai cui membri essa si applica, e quindi provenga da soggetti che condividano la formalità di tutela delle libertà e, in primo luogo, del diritto di proprietà. Lo Stato liberale, perciò, si basa sul principio rappresentativo.
  - **Eguaglianza in senso formale**
  - **Imperio della legge:** la legge si deve applicare in maniera uniforme. Superamento del particolarismo giuridico. Lo stato liberale è refrattario a qualsiasi istanza di tipo redistributivo.
  - **Riconoscimento diritti individuali:** è la legge a creare i diritti individuali. Nello stato liberale la costituzione è flessibile, può essere modificata da qualsiasi legge, la borghesia siede in parlamento quindi la costituzione è garantita dal parlamento.
- **Principio rappresentativo:** lo stato liberale non è uno stato democratico, in particolare il diritto di elettorato non ha carattere universale, ma carattere censitario, il parlamento è espressione di chi ha un certo reddito. Corpo elettorale costituito dall'insieme del corpo sociale dominante. Il parlamento è l'organo deputato allo svolgimento della funzione legislativa. Fondamentale garanzia di fatto per la classe dirigente, quindi non c'è bisogno di una costituzione rigida. Le assemblee legislative dello Stato liberale rappresentano "l'intera nazione" come entità complessiva. Pertanto i singoli parlamentari devono agire liberi da mandati vincolanti da parte del rispettivo collegio elettorale (divieto di mandato imperativo). Ma i rappresentanti vengono comunque eletti da un corpo elettorale assai ristretto, essenzialmente circoscritto alla classe borghese. Di conseguenza esiste una forte omogeneità sociale e culturale tra i rappresentanti, autori della legge, ed i soggetti cui la legge si applica. Tale omogeneità costituisce la principale garanzia che la legge abbia effettivamente contenuti tali da renderla strumento di garanzia della proprietà e delle altre libertà individuali. La legislazione elettorale di questa forma di Stato attribuisce il diritto di voto solamente a cittadini ritenuti particolarmente "capaci" e "affidabili" e in quanto tali realmente interessati alla buona gestione della cosa pubblica. Il diritto di voto pertanto è circoscritto a coloro che hanno un adeguato livello di istruzione e di reddito. I limiti di censo non si applicavano ad alcune categorie di persone che si presupponevano dotate di certi requisiti di istruzione, come i funzionari e gli impiegati civili e militari.
- Lo Stato liberale ha una base sociale ristretta, tendenzialmente circoscritta alla classe borghese e pertanto viene qualificato come Stato **monoclasse**. Proprio questa caratteristica è garanzia dell'omogeneità socio-culturale tra i rappresentanti e la borghesia, nonché dell'adozione da parte dei primi di una legislazione che, per i suoi contenuti, serve davvero a perpetuare i caratteri dello Stato liberale.

Tutti questi hanno **Legame con economia di mercato, che si crea grazie all'assenza dello stato.**

**Assegnare ciascuna funzione dello stato a 3 diversi soggetti:**

- Parlamento con funzione legislativa
- Sovrano con funzione esecutiva
- Giudiziaria da giudici
  
- Crescita del peso economico e sociale della borghesia
- Principio rappresentativo e suffragio ristretto: funzione garantista della legge
- Finalità costituzionale garantistica : stato minimo e pratica del laissez-faire
- Tutela forte della proprietà

## Stato liberale ed economia di mercato

Un altro importante fattore che ha promosso l'organizzazione del potere politico tipica dello Stato liberale è stato l'avvento di un'economia di mercato connessa ad un modo di produzione capitalistico.

**L'economia di mercato:** si basa sul libero incontro tra domanda e offerta di un determinato bene, nel mercato gli interessi dell'offerente e dell'acquirente sono divergenti (l'uno desidera ottenere il prezzo più alto, mentre l'altro si propone di acquistare al prezzo più basso possibile), ma la transazione risolve il conflitto facendo comparire un prezzo. E' un'economia basata sul massimo di decentramento. L'economia di mercato storicamente si è accoppiata al modo di produzione capitalistico, basato sulla distinzione tra i soggetti proprietari dei mezzi di produzione ed i soggetti che vendono ai primi la loro "forza lavoro", affinché essa possa essere impiegata nel ciclo produttivo, diretto a creare profitti per l'imprenditore.

Lo Stato assoluto ostacolava la nuova economia. In primo luogo, va sottolineata l'assenza di unitarietà e di coerenza delle leggi vigenti all'interno di ciascuno Stato, che è stata indicata con l'espressione **particolarismo giuridico**.

L'economia di mercato e capitalistica presupponeva, sul terreno giuridico, la certezza dei diritti di proprietà dei venditori e dei compratori, la piena libertà contrattuale, l'eguaglianza formale dei contraenti - le cui volontà incontrandosi dovevano determinare le condizioni dello scambio economico-, l'abolizione dei privilegi, dei monopoli pubblici e di tutte le restrizioni alla libera circolazione delle merci, la prevedibilità degli effetti giuridici delle azioni necessaria per effettuare il calcolo economico. Sul terreno più propriamente economico, occorre rendere disponibili per gli investimenti dei privati i fattori produttivi, come la terra ed i capitali, evitando che lo Stato assorbisse queste risorse per il suo funzionamento togliendole al mercato.

Le nuove modalità di produzione della ricchezza e l'esigenza di garanzia delle libertà contro le tentazioni assolutistiche, entrambe fatte valere dalla borghesia in ascesa, condussero all'affermazione di una società civile distinta e separata dallo Stato. Lo Stato assoluto rendeva la società oggetto di gestione politica, invece lo Stato liberale doveva riconoscere e garantire la capacità della società civile (e del mercato) di autoregolarsi e di sviluppare autonomamente i propri interessi.

Si può cogliere il collegamento tra due tendenze giuridiche tipiche dello Stato liberale:

- **Le codificazioni costituzionali:** la tendenza degli Stati liberali (tranne l'Inghilterra) a consacrare in un unico documento costituzionale i principi sulla titolarità e sull'esercizio del potere politico.
- **Le codificazioni civili:** tendenza a racchiudere in un codice civile le regole sui rapporti tra privati, in modo che esse formassero un corpo sistematico e coerente di regole dotate dei requisiti di **generalità** (perché riferibili a tutti gli individui resi uguali di fronte alla legge), **astrattezza** (perché suscettibili di ripetute applicazioni nel tempo) e **certezza** (perché raccolte in un corpo normativo unitario e perché, in quanto generali e astratte, prevedibili nei loro effetti). Il modello di questo nuovo modo di legiferare era il Codice napoleonico del 1804, sulla cui falsariga vennero elaborati gran parte dei codici europei (come il codice civile italiano del 1865, alcuni dei cui principi sono stati trasfusi nel codice del 1942).

**Stato liberale:** si fa riferimento proprio alla ideologia liberista e individualista, all'idea dello Stato minimo che si limita a garantire le condizioni di **pace** e di **sicurezza** entro le quali si può liberamente svolgere l'iniziativa dei privati.

**Stato di diritto:** è concetto più giuridico, esso si basa su alcuni pilastri necessari (la separazione dei poteri, il principio di legalità, la tutela giurisdizionale dei diritti, il principio di eguaglianza) i quali possono adattarsi anche a uno Stato che non aderisce all'ideologia liberale.

### Lo Stato di democrazia pluralista

Lo Stato di democrazia pluralista si afferma a seguito di un lungo processo di trasformazione dello Stato liberale, che porta all'allargamento della sua base sociale.

Lo Stato monoclasse si trasforma così in Stato pluriclasse, e si fonda sul riconoscimento e sulla garanzia della pluralità dei gruppi, degli interessi, delle idee, dei valori che possono confrontarsi nella società ed esprimere la loro voce nei Parlamenti.

Sul piano storico, l'elemento determinante per l'approdo a questa forma di Stato è da ravvisare nel processo di allargamento dell'elettorato attivo, che è culminato nel **suffragio universale**.

Tre trasformazioni hanno determinato il modo di essere dello Stato di democrazia pluralista:

- L'affermazione dei **partiti di massa**, che organizzano la partecipazione politica di milioni di elettori.
- La configurazione degli organi elettivi come luogo di confronto e di scontro di interessi eterogenei.
- Il riconoscimento, insieme ai diritti di libertà già garantiti dallo Stato liberale, di diritti sociali come strumenti di integrazione nello Stato dei gruppi sociali più svantaggiati.

### La progressiva estensione del diritto di voto:

- In **Gran Bretagna** il processo ebbe inizio nel 1832 (con il Representation of the People Act) e dopo varie altre riforme (in particolare nel 1867 e nel 1884) ebbe una spinta decisiva nel 1919 con l'introduzione del suffragio universale e raggiunse il suo culmine nel 1969, allorché il diritto elettorale venne attribuito al compimento del diciottesimo anno d'età.
- In **Italia** un primo incremento notevole si realizzò con la riforma del 1882, ma solo nel 1912 si introdusse il suffragio "quasi universale" perché il diritto di voto era accordato a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni e sapessero leggere e scrivere o avessero prestato servizio militare. Nel 1946 il diritto di voto venne esteso anche alle donne, mentre nel 1975 l'età venne abbassata a 18 anni.
- **Francia, Germania e Svizzera** già dal 1890 riconoscevano il suffragio universale maschile.

### I partiti politici di massa:

- L'estensione del diritto di voto ha richiesto che venisse organizzata la partecipazione politica di milioni di elettori, portando a conoscenza di questi ultimi i candidati ed i loro programmi. Con l'introduzione del suffragio universale, sono perciò nati e si sono affermati i **moderni partiti di massa**, caratterizzati da una solida struttura organizzativa che ha consentito loro di essere radicati nella società e di diventare strumenti di mobilitazione popolare e di integrazione delle masse nelle istituzioni politiche. I **partiti di massa** hanno un apparato organizzativo permanente che opera al di fuori del Parlamento e tiene collegati eletti ed elettori, questo apparato è formato da persone che professionalmente si dedicano alla politica e traggono i mezzi per la loro esistenza dalla politica

dando vita ad una **burocrazia di partito**. Nell'ambito dell'organizzazione interna di partito si realizza prevalentemente la selezione della classe politica, dando luogo a quella che è stata definita la "**parlamentarizzazione dei dirigenti di partito**".

- **Anche il conflitto sociale** ha condotto all'affermazione dei partiti di massa. I gruppi sociali più deboli, formati da individui sostanzialmente privi di potere contrattuale nel mercato e perciò costretti ad accettare le condizioni di lavoro imposte dai capitalisti, hanno gradualmente trovato nell'aggregazione in strutture collettive il modo per tentare di bilanciare, con la forza dei numeri, il potere basato sul controllo dei mezzi di produzione. Il diffondersi, a cavallo tra otto e novecento, delle ideologie socialiste e del pensiero marxista ha fornito ai nuovi partiti una risorsa fondamentale per tenere uniti milioni di persone sotto la guida del gruppo dirigente del partito.

#### **La nascita dei partiti di massa:**

I primi partiti di massa sono stati espressione della classe operaia e si basavano sull'ideologia socialista:

- Il **Partito socialdemocratico tedesco (SPD)**.
- in Gran Bretagna, il **Partito laburista** si è caratterizzato per lo stretto raccordo organizzativo con le confederazioni sindacali (Trade Unions).
- In Italia nel 1892 fu fondato, per iniziativa di circoli operai e socialisti, il **Partito dei lavoratori**, divenuto qualche anno dopo Partito socialista italiano.

I partiti della classe operaia avevano in comune una realtà associativa forte, la quale trasmetteva ai propri membri un senso di appartenenza che li portava a condividere una comune identità collettiva.

Don Luigi Sturzo teorizzò un partito promosso dai cattolici ed ispirato ai principi cristiani, ma autonomo dalla gerarchia ecclesiastica, alternativo allo stesso tempo ai laici e ai socialisti. Questo progetto nel 1919 portò alla nascita del **Partito popolare italiano**.

#### **Crisi delle democrazie di massa e nascita dello Stato totalitario:**

In altri paesi, come la Germania e l'Italia, l'affermazione dei nuovi partiti di massa non si è accompagnata alla comune accettazione di una democrazia pluralista da parte dei principali partiti politici.

- La Germania, uscita sconfitta dalla prima guerra mondiale, rimosse l'imperatore e diede vita a una Repubblica basata sulla Costituzione di Weimar del 1919.
- In Italia la frammentazione politica della giovane democrazia di massa, la prevalenza di forze che non accettavano pienamente i valori della democrazia pluralista e l'arroccamento delle forze economiche che temevano gli effetti del suffragio universale determinarono una forte instabilità, insieme al deficit di legittimazione delle istituzioni costituzionali, innescando una crisi gravissima che culminò nell'avvento dello Stato fascista.

#### **La costituzione di Weimar e la sua crisi:**

La Costituzione di Weimar tentò di razionalizzare il sistema parlamentare adattando le sue istituzioni alle dinamiche di una democrazia di massa.

E' stata la prima Costituzione a riconoscere e garantire i diritti sociali che, attraverso prestazioni dello Stato, mirano a ridurre le disuguaglianze materiali dovute alla differente distribuzione delle ricchezze e dei redditi tra le persone. Essi hanno costituito una risposta delle democrazie pluraliste alle richieste delle classi sociali svantaggiate ed un modo di fronteggiare la sfida lanciata dallo Stato socialista, sorto a seguito della rivoluzione russa del 1917, che prometteva l'edificazione di una società di soggetti realmente eguali.

La Repubblica di Weimar poté godere di una relativa stabilità fino alla grande crisi economica del 1929, grazie al sostegno dei partiti che avevano voluto la Costituzione e che espressero, per i primi anni di vita della Repubblica, la maggioranza parlamentare ed il Governo: il SPD, il centro cattolico e il partito democratico liberale. Però la "coalizione di Weimar" perse progressivamente consenso. A partire da questo momento il sistema politico ha visto aumentare la forza dei partiti che contestavano apertamente il sistema e crescere la frammentazione politica, con l'apparizione di numerosi piccoli partiti.

Tale situazione rese molto difficile la formazione dei Governi, determinando un forte grado di instabilità politica, cui si cercò di ovviare ricorrendo alla formula dei "Governi del presidente": Governi cioè privi di una maggioranza politica e che pertanto si basavano esclusivamente sull'appoggio del Capo dello Stato.

In questo contesto, caratterizzato dalla mancanza di attaccamento agli istituti democratici, da un forte conflitto ideologico e da instabilità politica, ha potuto avere fortuna il partito nazionalsocialista di Hitler.

Questo partito rimase a lungo una forza marginale fino alle elezioni del 1930, quando, per reazione alla paura derivante dalla crisi economica, fece un notevole balzo in avanti.

Ne scaturì un Parlamento frammentato in molti gruppi radicalmente contrapposti e incapaci di dare vita ad una maggioranza, cui il Presidente della Repubblica (il generale Hindenburg) cercò di ovviare ricorrendo ancora una volta alla formazione dei "Governi del Presidente". Le successive elezioni resero la situazione ancora più grave, con un notevole avanzamento dei partiti anti-sistema: i comunisti con il 16.9% e i nazisti con il 33.1%. Nella confusione politica che ne seguì, Hitler riuscì a farsi nominare Cancelliere (cioè Capo del Governo), nei due mesi successivi ottenne una legge che gli conferiva pieni poteri e costrinse tutti i partiti a sciogliersi, avviando la costruzione di uno Stato totalitario.

#### **Le alternative allo Stato di democrazia pluralista nel XX secolo:**

Nei Paesi in cui l'avvento della democrazia di massa non si era accompagnato alla diffusa accettazione dei valori del pluralismo e della tolleranza da parte delle forze politiche ed alla trasformazione delle istituzioni liberali, la crisi di queste ultime sfociò nell'affermazione di forme di stato basate sulla negazione del pluralismo e sull'identificazione del partito unico con lo Stato.

Ai problemi posti dal conflitto sociale, in Italia e in Germania si dava una risposta consistente nella soppressione del pluralismo politico e nell'unificazione politica della società attraverso le istituzioni dello **Stato totalitario**.

- **Lo Stato fascista in Italia** ha operato dal 1922 al 1943 ed è stato organizzato in contrapposizione al modello liberale e a quello di democrazia pluralista, accusati di non essere in grado di difendere gli interessi nazionali a causa della frammentazione del potere politico. Perciò lo Stato fascista concentrava il potere politico in un unico organo, che assommava la funzione legislativa e quella esecutiva, e cioè il Capo del Governo. Il partito unico si integrava con l'organizzazione costituzionale dello Stato, diventandone elemento costitutivo ed organo. Lo Stato assumeva l'attributo della totalitarità, nel senso che si riteneva che la collettività nazionale



si integrava in modo totale nello Stato, che pertanto poteva occuparsi di tutti gli aspetti della vita sociale ed individuale, anche grazie alla soppressione delle tradizionali libertà liberali.

- L'esperienza fascista combinata con la dottrina elaborata da Hitler portarono alla formazione dello **Stato nazionalsocialista**, operante in Germania dal 1933 al 1945. Esso si basava sull'idea secondo cui lo Stato doveva essere uno degli strumenti dei quali si avvaleva, per la realizzazione dei suoi fini, l'unico movimento politico ammesso, il movimento nazionalsocialista. Il Capo del movimento era, ad un tempo, vertice dello Stato, del Governo e delle forze armate, concentrando in sé il potere costituente, quello di revisione costituzionale, quello legislativo, quello esecutivo e quello giurisdizionale.

### Lo Stato socialista e il "muro di Berlino"

Il riferimento storico di questa forma di stato è dato dall'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (URSS) ed affonda le sue radici teoriche nella dottrina marxista-leninista.

Questa forma di stato trovava origine nella cosiddetta **dittatura del proletariato** con la quale si sarebbe dovuta emarginare la classe antagonista, la borghesia, in vista del futuro superamento del potere statale e dell'avvento di una società senza classi e senza conflitti sociali. Tale modello costituzionale si reggeva sull'abolizione della proprietà privata e sull'attribuzione allo Stato del dominio di tutti i mezzi di produzione. Lo Stato socialista ha realizzato l'abolizione del mercato a favore di un'economia collettivistica.

Alla fine degli anni 80 del XX secolo gli Stati socialisti sono entrati in una crisi profonda, sia sul piano della legittimazione che su quello della funzionalità, crisi economica e corruzione dilagante hanno indebolito ulteriormente questi ordinamenti. La crisi è culminata con l'evento simbolico del crollo del Muro che divideva Berlino in due settori.

### Consolidamento della democrazia pluralista e affermazione dello Stato sociale

I principi dello Stato di democrazia pluralista hanno trovato conferma al termine del secondo conflitto mondiale in tutte le aree di influenza politica e culturale delle potenze alleate diverse dall'URSS (in particolare Stati Uniti e Regno Unito).

Sono sorti in contesti sociali e politici caratterizzati dalla lotta di classe, cui hanno cercato di dare uno sbocco pacifico attraverso un compromesso politico che sta alla base della loro Costituzione e delle loro politiche.

Il problema principale che gli Stati di democrazia pluralista hanno dovuto affrontare è stato quello di "tenere insieme una società" formata da classi sociali e individui cui il mercato e la nascita attribuiscono posizioni economiche molto differenti e tra cui possono nascere conflitti forti e persino violenti. Il ruolo dello Stato è profondamente diverso da quello tipico dello Stato liberale e viene definito **Stato sociale o Stato del benessere/ Welfare State**: lo Stato assume come propria una finalità che era estranea allo Stato liberale. Quest'ultimo era basato sul principio di libertà negativa, secondo cui la principale regola distributiva dei benefici sociali e dei sacrifici doveva essere data dai meccanismi di mercato; allo Stato era affidato il compito di garantire le libertà dei soggetti privati, su cui si reggevano tali meccanismi di mercato. Al contrario, lo Stato sociale ricomprende, tra i compiti del potere politico, quello di intervenire nella distribuzione dei benefici e dei sacrifici sociali, compensando o correggendo gli esiti che sarebbero derivati dal semplice operare dei rapporti economici nel mercato. In questo modo lo Stato supera l'individualismo liberale e sviluppa forme di solidarietà tra gli individui e tra i diversi gruppi sociali. Pertanto lo Stato di democrazia pluralista ha visto lo sviluppo di forme variegate di intervento pubblico nell'economia e nella società, che danno luogo a un sistema ad **economia mista**.

Anche se la Costituzione italiana non usa espressamente la formula "Stato sociale" come fanno invece le Costituzioni tedesche e spagnole, viene delineato uno stato che corregge il mercato e compensa con i suoi interventi i risultati derivanti dalla sola logica economica dello scambio.

### Stato sociale e interventismo economico

Le diverse forme dell'interventismo sociale che sono prevalse nel periodo di massimo successo dello Stato sociale (1950-1980) possono essere ricondotte:

- **Al governo del ciclo economico**: lo Stato sviluppa politiche di tipo keynesiano (dal nome del grande economista Keynes, che ne è stato l'ispiratore) dirette a contrastare le fasi di crisi economica attraverso la crescita della spesa pubblica con l'intento di mantenere alta la domanda interna e quindi di garantire uno sbocco ai prodotti delle imprese. Contrastando gli effetti negativi del ciclo economico attraverso la spesa pubblica in investimenti lo Stato dovrebbe evitare la disoccupazione, garantendo quindi un lavoro ed un reddito alla stragrande maggioranza dei suoi cittadini.
- **All'intento di ridurre le disuguaglianze di reddito tra individui e tra gruppi**: lo Stato segue politiche di tipo regolativo, cioè dirette a influire sui comportamenti di determinati soggetti attraverso norme giuridiche e soprattutto politiche di tipo redistributivo, ossia politiche che trasferiscono risorse finanziarie da determinate categorie di soggetti a favore di altri, compensandoli degli svantaggi e dei sacrifici sociali che imporrebbe loro la dinamica del mercato.

Lo **Stato sociale** è un esempio di Stato di democrazia pluralista caratterizzato da:

- Massima estensione della partecipazione politica: Suffragio universale. Richiede un sistema di istruzione efficiente.
- **Interventismo in campo economico e sociale**: intervento diretto nella produzione di beni e servizi.
- **Principio di eguaglianza sostanziale**: allo stato d s non basta che la legge sia uguale per tutti, secondo ragionevolezza. Livellamento delle condizioni di vita: tutti devono avere le stesse occasioni, è necessario che lo stato garantisca una soddisfazione dei bisogni sostanziali. Leggere "idea disuguaglianza " John Rodes.
- **Sviluppo della pubblica amministrazione**: tutti gli elementi precedenti portano a uno sviluppo della pubblica amministrazione.

### La repubblica italiana come "Stato sociale"

La Costituzione italiana è un chiaro esempio di compromesso su cui è edificato lo Stato sociale:

- Da una parte, essa riconosce e garantisce la proprietà privata e la successione legittima e testamentaria (art. 42), la libertà di iniziativa economica privata (art. 41), il risparmio privato (art. 47), insieme all'eguaglianza formale di tutti i cittadini davanti alla legge (art. 3.1).
- Dall'altro lato, prevede che esistono doveri di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2) ed è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il

pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3.2), la Costituzione inoltre riconosce a tutti il diritto al lavoro e affida alla Repubblica il compito di promuovere le condizioni che rendono effettivo questo diritto (art. 4).

### I caratteri dello Stato di democrazia pluralista

Si afferma lo Stato di democrazia pluralista. Mantiene:

- **Il concetto delle libertà fondamentali, inviolabili.**
- **Il principio di legalità:** nello stato di democrazia pluralista, non solo il potere pubblico non può agire in contrasto con la legge, ma in più lo deve fare perché lo prevede la legge. Lo Stato può agire anche secondo le modalità predeterminate dalla legge, rimane la separazione dei poteri.
- **La separazione dei poteri** ci sono cicli funzionali di poteri.

Evoluzione del principio rappresentativo: da principio rappresentativo a principio democratico

Lo stato di democrazia pluralista ha molteplici compiti: sanità, istruzione, serve un soggetto che faccia ordine, che coordini i vari compiti.

"Calamandre" una delle voci della rivoluzione costituyente

**Lo Stato di democrazia pluralista si basa sul suffragio universale, la segretezza e la libertà del voto, le elezioni periodiche, il pluripartitismo:** essi rendono possibile la presenza di una molteplicità di interessi, idee, valori, gruppi sociali, ciascuno dei quali ha garantita la propria esistenza e la possibilità di libero sviluppo. Le Costituzioni degli Stati di democrazia pluralista pertanto contengono le più ampie garanzie del pluralismo politico, sociale, economico, religioso, culturale. L'insieme di queste garanzie presuppone l'accoglimento del **principio di tolleranza**, cioè del principio secondo cui il dissenso non può essere represso, ma anzi va garantito.

**Il pluralismo costituzionalmente garantito non è solo di idee e valori, ma è anche pluralismo di formazioni sociali e di formazioni politiche**

**Attraverso il pluralismo dei centri di potere già presenti nella società si raggiungono due obiettivi:**

- Si limita il potere dello Stato che è costretto a confrontarsi con essi
- Attraverso le formazioni sociali e i partiti politici si creano canali di partecipazione permanente dei cittadini all'attività dello Stato, sicché essi sono in grado di esercitare una pressione sugli organi costituzionali per ottenere provvedimenti che soddisfino le loro esigenze.

## 6. Stato unitario, Stato federale e Stato regionale

### Le forme di stato in senso sincronico

Classificazione sincronica:

- **Stato unitario:** il potere è attribuito al solo Stato centrale o comunque a soggetti periferici da esso dipendenti (in questo caso si parla di decentramento amministrativo o burocratico, perché i soggetti periferici fanno parte dell'organizzazione statale)
  - Stato regionale: derivazione dello Stato unitario.
- **Stato composto:** il potere è distribuito tra lo Stato centrale ed enti territoriali da esso distinti, che sono titolari del potere di indirizzo politico e delle funzioni legislative e amministrativa in determinate materie ed agiscono mediante organi rappresentativi che sono espressione delle popolazioni locali (decentramento politico).
  - Stato federale: Stato che nasce con un patto tra singoli stati che mettono insieme l'esercizio di alcune funzioni fondamentali.

L'elemento che unisce lo Stato regionale e lo Stato federale è che in tutti e due i casi abbiamo uno Stato centrale, di fianco a questo Stato centrale abbiamo elementi decentrati che adottano loro finalità e le perseguono con i propri mezzi.

### Stato regionale e Stato federale: caratteri comuni

- Esistenza di diversi livelli di governo dotati di autonomia politica
- Garanzia costituzionale delle competenze di ciascun livello
- Distribuzione delle competenze legislative

### Stato regionale e Stato federale: differenze

- **Procedimento storico di formazione dell'ordinamento federale.**
  - Stati regionali: lo stato da sempre più autonomia alle regioni.
  - Stati federati: si uniscono per avere più forza.
- **Il verso della clausola enumerativa delle competenze:**
  - Nello stato federale sono elencate le competenze dello stato centrale, tutto il resto è degli stati federali.
  - Nello stato regionale sono indicate le materie attribuite alle regioni e tutto il resto è competenza dello stato centrale.
- **La potestà degli stati federati di dotarsi autonomamente di una Costituzione:**
- **La partecipazione al procedimento di revisione costituzionale:**
  - Negli stati regionali la revisione costituzionale è compiuta da organi dello stato centrale.
  - Negli stati federali ci vuole una deliberazione a maggioranza di 2/3 e 3/4 degli stati federati.
- **La c.d. Seconda Camera:**
  - Il parlamento degli stati federati è bicamerale, una parte rappresenta i cittadini, la seconda rappresenta i singoli stati federati.
- **L'esercizio, da parte di organi degli Stati federati della funzione giurisdizionale**
  - Negli stati regionali di solito non esiste una giustizia regionale.
  - Violando la legge di uno stato federato, il giudice federale applica solo le leggi federali.

L'aspetto della revisione costituzionale è l'aspetto più importante, perché ne va la vita stessa delle regioni e degli stati federali.

### **Caratteristiche dello Stato regionale**

- La presenza di una Costituzione statale che riconosce e garantisce l'esistenza di enti territoriali dotati di autonomia politica, cioè capaci di darsi un proprio indirizzo politico, sia pure nell'ambito dei limiti posti dalla Costituzione e dotati di propri statuti.
- L'attribuzione costituzionale alle Regioni di competenze legislative e amministrative, una partecipazione assai limitata all'esercizio di funzioni statali ed in particolare a quella di revisione costituzionale, la mancanza di una seconda Camera rappresentativa delle Regioni, l'attribuzione ad una Corte costituzionale del compito di risolvere i conflitti tra Stato e Regioni, assicurando comunque la preminenza dell'interesse nazionale ove se ne accerti l'esistenza, anche nelle materie di competenza regionale.

### **L'esistenza di enti territoriali:**

- Privi di potere sovrano
- Dotati di autonomia politica
- E di significative competenze, anche legislative, costituzionalmente garantite

### **Essi possono:**

- Avere livelli di autonomia differenziata
- Coprire solo in parte il territorio nazionale

Nulla vieta che le regioni coprano solo in parte il territorio nazionale.

Nella costituzione spagnola non sono elencate le regioni, le province possono dare vita a una comunità autonoma, c'è la possibilità che le province non creino comunità autonoma.

### **Le origini dello Stato federale**

1787: Costituzione degli USA, to form a more perfect union.

Da struttura confederale a federale

Nel progetto originario non sono previsti diritti

1791: bill of rights

Nella confederazione lo stato è indipendente

Nella federazione lo stato non è più uno stato indipendente, è la federazione a essere l'ente sovrano.

Quando si passa negli Us da confederale a federale si discute una nuova costituzione, per una mentalità pragmatica per un diritto c'è anche un potere.

A riprova del fatto che la federazione a dispetto della confederazione ha poteri propri, pacchetto dei dieci catalogo dei diritti della libertà

Per tutto l'800 il potere degli stati federati, il bill of rights è proprio di ogni stato.

Bill of rights federale si applica soltanto al potere federale.

Quando nasce il federalismo vede due libello di governo che non devono conferire uno con l'altro: la federazione e gli stati federati.

Questa cosa regge finché regge lo stato liberale, che è stato minimo. È facile mantenere la separazione perché le funzioni sono limitate. Diventa un federalismo più cooperativo. Stessa cosa sulle dinamiche del bill of rights: a partire dagli anni 20 del 900 la corte suprema federale inizia ad applicare ai singoli stati frammenti del bill of rights federale.

### **Le origini dello Stato federale**

Caratteri essenziali:

- Ordinamento costituzionale unitario
- Riconoscimento e tutela costituzionale degli Stati membri e delle loro funzioni
- Subordinazione degli Stati membri alla Costituzione federale: per quando riguarda la ripartizione delle competenze.
- Partecipazione degli Stati membri a organi e funzioni dello Stato federale
- Conflitti tra Stato federale e Stati membri risolti da un organo federale.

### **Caratteristiche dello Stato federale**

- Esistenza di un ordinamento statale federale, dotato di una Costituzione scritta e rigida e di alcuni enti politici territoriali dotati di proprie Costituzioni.
- La previsione da parte della Costituzione federale di una ripartizione di competenze tra Stato centrale e Stati membri con riguardo alle tre tradizionali funzioni (legislativa, esecutiva e giurisdizionale) con la conseguenza che, per modificare questa ripartizione, deve essere seguito il procedimento di revisione costituzionale.
- L'esistenza di un Parlamento bicamerale, in cui cioè esiste una Camera rappresentativa degli Stati membri.
- La partecipazione degli Stati membri al procedimento di revisione costituzionale, che può essere diretta ovvero indiretta tramite la partecipazione allo stesso procedimento della seconda Camera, la presenza di una Corte costituzionale in grado di risolvere i conflitti tra Stato federale e Stati membri.

## La sovranità negli ordinamenti federali

Due principali teorie:

### Teoria dualista:

- Coesistenza di due poteri sovrani i quali vicendevolmente si limitano
- Separazione verticale dei poteri

### Teoria monista:

- La sovranità appartiene allo stato federale
- Esso mantiene la competenza sulla competenza
- Gli stati federati hanno autonomia politica recessiva di fronte alla sovranità federale

## Federalismo competitivo e cooperativo

I rapporti tra Stato federale e Stati membri possono informarsi ai due diversi modelli di:

- Rigida separazione delle competenze: **federalismo competitivo**. Ciascuno è geloso dei propri compiti
- Integrazione delle rispettive competenze: **federalismo cooperativo**. Le competenze dei due livelli di governo non sono rigidamente separati.

Tendenza a valorizzare gli elementi di cooperazione.

Forme di Stato in senso orizzontale e verticale

Stato liberale: stato federale competitivo/Stato accentrato

Stato democratico-stato sociale: stato federale cooperativo-stato regionale

## Elementi comuni e caratterizzanti:

Gli ordinamenti improntati al decentramento politico sono informati ai seguenti principi:

- **Sussidiarietà**: bisogna scegliere il governo più vicino ai problemi del territorio.
- **Autonomia finanziaria degli enti decentrati**: il problema delle risorse è un problema centrale del governo dei territori.
- **Solidarietà tra i diversi livelli di governo.**
- **Leale collaborazione.**

BetaOmegaChi

### III. LA COSTITUZIONE

#### Riferimenti:

[www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

#### 2. Potere costituente e potere costituito

L'emanazione della Costituzione segna il passaggio tra due fasi storiche e tra due situazioni giuridiche diverse. Con la Costituzione si esaurisce il potere costituente e inizia il potere costituito. Nel linguaggio giuridico, il potere costituente è definito come un "potere libero", anzi come "l'unico potere libero":

"La funzione costituente quindi ha questa caratteristica, unica fra tutte le funzioni, di essere... del tutto libera nel fine, perché nessuna regola preesistente la vincola. Prima di essa c'è il caos".

Il potere costituente è un potere libero perché non è regolato da leggi: è una situazione di fatto in cui non valgono né giudici né legalità, ma solo i rapporti di forza. La rivoluzione, la guerra civile, la caduta di un regime politico e la presa del potere da parte dei suoi oppositori sono le condizioni in cui si esercita il potere costituente. Anche se non è sempre vero che esso sia del tutto privo di vincoli giuridici. L'esito del referendum istituzionale del 1946 per esempio, poneva un limite preciso alle scelte che l'Assemblea costituente poteva compiere in Italia. Tanto è vero che questo limite si ritrova "trascritto" nell'ultimo articolo della Costituzione del 1948, in cui, dopo aver disciplinato il procedimento di revisione costituzionale si vieta di modificare, con gli stessi strumenti della revisione costituzionale, la "forma repubblicana": l'Assemblea costituente, vincolata da una decisione del popolo a scrivere una Costituzione repubblicana, non avrebbe potuto consentire che, in seguito, gli organi del "potere costituito" modificassero quella decisione.

I condizionamenti di cui risente il potere costituente sono di natura essenzialmente politica. Il nuovo regime politico deve infatti ottenere il consenso. Innanzitutto il consenso interno, perché nessun regime politico può durare a lungo con i soli strumenti della coercizione e della violenza. Questo significa che le regole del gioco politico, che si intende introdurre nella Costituzione, devono essere condivise dalla maggioranza e, possibilmente, da una maggioranza molto larga delle forze politiche; sempre a condizione che queste stesse forze politiche siano capaci di rappresentare i valori e gli interessi della gran maggioranza della società. Può essere un consenso basato sui valori della democrazia e della rappresentanza, così come può essere un consenso derivante dal carisma del leader o all'investitura religiosa del potere. Non meno importante è il **consenso esterno**, quello degli altri Stati, che si esprime attraverso la pratica del **riconoscimento internazionale**. Attraverso la pratica del riconoscimento internazionale, lo Stato acquisisce l'approvazione degli altri Stati, o quantomeno la constatazione della sua esistenza di fatto come Stato sovrano. Ma il riconoscimento è ancora un atto che deriva da valutazioni essenzialmente politiche, che non incide neppure sulla personalità giuridica dello Stato nel diritto internazionale. Anche per il diritto internazionale, l'affermarsi e la legittimazione di uno Stato è un fenomeno non spiegabile in termini di diritto: lo Stato si legittima da sé.

Il nuovo regime politico per affermarsi deve fornire garanzie ed il luogo in cui queste garanzie stanno scritte è la Costituzione: uscendo dalla condizione di potere politico "puro" e, attraverso il potere costituente, dotandosi di una Costituzione alle cui regole dichiara di sottoporsi, il nuovo regime si "costituisce" come un ordinamento legittimo. Naturalmente queste regole non possono essere scelte arbitrariamente, ma devono servire da garanzia: garanzia nei confronti delle forze politiche, alle quali deve essere assicurata parità di armi nella lotta politica e eguale possibilità di giungere al governo del paese; garanzie nei confronti dei cittadini, delle loro libertà, dei loro beni e dei loro diritti di partecipazione alla politica; garanzie nei confronti degli altri Stati, di non aggressività, di rispetto degli impegni internazionali e di stabilità. Ma quali contenuti debbano avere queste garanzie e in che modo vanno scritte non lo si può dire in astratto. Le costituzioni sono fenomeni storici, ed ognuna guarda al proprio passato cercando di scrivere le regole necessarie a rimediare le cause che hanno prodotto la crisi del vecchio regime, la rottura più o meno traumatica dell'ordinamento e l'instaurazione del nuovo ordine costituzionale.

#### Kelsen e il teorema di Godel

Hans Kelsen (Praga 1881-Berkeley 1973), uno dei "padri" del pensiero giuridico moderno, ha impostato la costruzione della sua celebre "**dottrina pura**" del diritto su questa premessa: un ordinamento giuridico, uno Stato, nasce e s'impone di fatto e le ragioni per cui esso riesce a imporsi e riesce a legittimarsi non sono spiegabili dal diritto. Per questo, la sua dottrina è "pura": perché, volendo essere una dottrina tutta giuridica, deve scegliere di espungere tutte quelle valutazioni storiche, politiche, etiche, ecc insomma non giuridiche che spiegano l'affermarsi e la legittimazione di un sistema giuridico, di uno Stato. Perché la gente ubbidisce alle norme di un determinato ordinamento giuridico? A questa domanda si possono dare risposte diverse, ma nessuna è esprimibile nei termini del diritto. Il diritto vede la cosa così: esiste una norma fondamentale (**Grundnorm**) che dice che le norme di quell'ordinamento devono essere rispettate; questa norma giustifica la "validità" di tutte le norme dell'ordinamento, ma non è a sua volta giuridicamente giustificabile. Il giurista la presuppone, ma non se ne occupa: può occuparsi tecnicamente di quell'ordinamento, come giurista, ne condivide o meno le ragioni politiche, storiche, ecc. sulla cui base si legittima; è l'uomo, non il giurista, che deve valutare queste ragioni.

Che si condivide o meno la "dottrina pura" di Kelsen (che è stata oggetto di molte incomprensioni e di altrettante critiche), larghissima parte dei giuristi ne accetta di fatto l'impostazione. Anche perché essa traduce ed applica ai sistemi giuridici il famosissimo teorema dell'incompletezza che Godel ha enunciato e dimostrato per i sistemi matematici nel 1931: anche il diritto è un sistema formale in cui non è possibile decidere sulla validità di tutte le norme che lo formano senza "uscire" dal diritto stesso e cercare altrove la risposta.

#### 3. Costituzioni flessibili e costituzioni rigide

Sono **flessibili** le costituzioni che non prevedono un procedimento particolare per la loro modificazione, ma consentono che questo avvenga attraverso la normale attività legislativa. Per queste, in linea di principio, non è prevedibile una forma di controllo giudiziario della corrispondenza delle leggi alla Costituzione, perché, se la legge dispone diversamente, è la Costituzione a cedere, non la legge. Le costituzioni flessibili sono le tipiche costituzioni dell'800, quelle gentilmente concesse dal sovrano assoluto.

Sono **rigide** le costituzioni che dispongono, per la modificazione del testo costituzionale, un procedimento particolare, più gravoso di quello previsto per la formazione delle leggi ordinarie. Per queste, è normale che la prevalenza della Costituzione sia garantita da un giudice, che ha il compito di non consentire che vengano applicate leggi contrarie alla Costituzione. Le costituzioni rigide sono tipiche del '900 e sono costituzioni **lunghe** (in contrapposizione alle precedenti che erano brevi) perché non si limitano a disciplinare le regole

generali dell'esercizio del potere pubblico e della produzione delle leggi, ma contengono principi e anche disposizioni analitiche che riguardano le materie più disparate, dal credito al risparmio, dall'ambiente alla famiglia.

### Sulla nozione di "Costituzione flessibile"

Le costituzioni dell'800 segnavano la fine del potere assoluto. Erano per lo più concesse dal sovrano, che giurava solennemente di rinunciare ad esercitare il potere da solo e di sottoporsi alla legge: e che la legge non sarebbe stata più la semplice e diretta espressione della sua volontà, ma il prodotto di un procedimento formale (il procedimento legislativo) attraverso il quale si doveva realizzare la convergenza delle volontà del Re e dei rappresentanti della società, del Parlamento. Il senso della Costituzione dell'800 era dunque decretare il passaggio della titolarità del potere dal Re al "Re in Parlamento", cioè ad una procedura di codecisione. L'unica norma veramente fondamentale in quelle costituzioni era quella che regolava il modo in cui sarebbero state prese le decisioni future, cioè il procedimento legislativo. Con quel procedimento, che era la forma giuridica con cui doveva esprimersi l'accordo consensuale del Re e delle rappresentanze parlamentari in merito alla decisione da prendere, tutto si poteva fare. Le stesse garanzie delle libertà fondamentali erano affidate dalla Costituzione alla legge, cui era riservato il compito di disciplinarle. Da un lato, dunque, diritti e libertà erano solennemente professati, dall'altro però il consenso delle Camere e del Re poteva plasmarli a piacimento. Stabilito che, da quel momento in poi, erano la legge e il suo procedimento di formazione la fonte legittima dell'autorità, la Costituzione aveva esaurito la sua funzione normativa.

### Lo Statuto Albertino

Concesso da Carlo Alberto nel 1848, è un tipico esempio di Costituzione flessibile. Con la concessione dello Statuto, il re Piemontese rinunciava, con decisione "perpetua e irrevocabile" a essere un sovrano assoluto. Associava "le larghe e forti istituzioni rappresentative" all'esercizio del potere. Nessuna norma prevedeva la sua revisione, nessun procedimento era prescritto per la sua modifica. Parve subito impossibile che lo Statuto fosse imm modificabile anzi, allora si diceva, la modificabilità era la forza della Costituzione flessibile che, al contrario di quelle rigide (che per tutto l'800 si sono ritenute un fenomeno storico recessivo) garantivano, con la loro "pieghevolezza" e "rinnovamento tacito", la stabilità dell'ordinamento: perché "una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future" (come affermava la Costituzione rivoluzionaria francese del 24 giugno 1793). Già pochi giorni dopo la promulgazione Cavour affermava che la imm modificabilità dello Statuto "sarebbe un concetto talmente assurdo", ed assegnava il potere di revisione al Re in Parlamento ("il Re col concorso della Nazione"), notando che se tale potere fosse esercitato dal Re da solo, vi sarebbe violazione costituzionale. Questo era il significato da dare al termine "irrevocabile". Per questa ragione il sistema istituzionale statuario ha potuto modificarsi nel tempo senza che fosse lamentata una frattura giuridica con l'impianto statuario.

## 4. Le garanzie della rigidità costituzionale

La Costituzione rigida è una Costituzione garantita: è garantita la prevalenza delle sue regole rispetto a qualsiasi altra regola. Le garanzie sono di due tipi: il procedimento di revisione costituzionale e il controllo di legittimità costituzionale. Il procedimento di revisione è sempre più gravoso del normale procedimento legislativo.

## 6. Disposizioni, norme, regole, principi, valori, interessi

I valori nel diritto entrano come **principi**, cioè come norme dal contenuto molto generale e non circostanziato. Il principio di libera iniziativa economica è sancito dalla nostra Costituzione all'art. 41.1, ma ad esso segue immediatamente il principio concorrente della prevalenza su esso dei "valori" dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana.

Il principio di legalità, il principio di laicità dello Stato, il principio di eguaglianza, sono tutti traduzioni dei corrispondenti "valori" in una norma fornita di significato giuridico. I valori e gli interessi stanno fuori e prima del mondo delle norme: in questo essi entrano di solito nella forma di **principio**.

I principi sono un tipo di **norma giuridica**, che si distingue dalle **regole** per il fatto di essere dotato di un elevato grado di genericità e di non essere circostanziato. I principi sono affermazioni assolute: i modi e le circostanze con cui i principi operano, si adeguano alla convivenza e al bilanciamento con altri principi e vengono applicati, sono definiti nelle regole. Per esempio, l'art. 13 Cost. sancisce il principio dell'habeas corpus: "la libertà personale è inviolabile". Benché il principio sia sancito in termini così assoluti, le carceri italiane scoppiano di detenuti. Il principio è reso concreto e operativo dalle regole poste dallo stesso articolo, che disciplinano i modi in cui si può legittimamente restringere la libertà fisica della persona.

Principi e regole sono norme giuridiche, cioè costruzioni che gli interpreti fanno per dare un senso coerente a quello che il costituente o il legislatore hanno scritto, alle loro **disposizioni**. Le disposizioni sono parte del testo, enunciati scritti dal legislatore, le **norme giuridiche**, che si possono suddividere in principi e regole, sono il significato che a tali disposizioni attribuiscono gli interpreti.

## 7. La Costituzione italiana

La Costituzione italiana repubblicana entrò in vigore il 1° Gennaio 1948. Essa fu approvata dall'Assemblea costituente, eletta contemporaneamente al referendum istituzionale. E' una Costituzione "lunga" perché un consenso così vasto si è potuto ottenere solo sommando, e non selezionando le istanze, gli interessi e i valori delle diverse componenti. E' una Costituzione "aperta", non pretende di individuare il punto di equilibrio tra i diversi interessi, ma si limita a elencarli, a giustapporli, lasciando alla legislazione successiva di individuare il punto di bilanciamento.

La Costituzione italiana si compone di parti diverse. Inizia con i "Principi fondamentali": 12 articoli che contengono un complesso di norme di principio, non collegate tra loro. Rappresentano alcune delle premesse ideologiche e politiche che i costituenti hanno trascritto traendole dai loro diversi, talvolta opposti, manifesti politici, con la consapevolezza che i loro ideali sarebbero stati destinati a coesistere e bilanciarsi, senza possibilità che uno soverchi gli altri. La stessa idea di fissare in Costituzione i colori della bandiera (art. 12) rivela la volontà di evitare che una ideologia possa prevalere sulle altre giungendo a imporsi anche sul piano simbolico delle insegne nazionali. Una seconda sezione della Costituzione ("Parte prima - Diritti e doveri dei cittadini") pone le garanzie delle libertà individuali (Titolo I - Rapporti civili), dei diritti sociali (Titolo II - Rapporti etico-sociali) e delle libertà economiche (Titolo III - Rapporti economici), nonché i modi in cui il popolo esercita la sua sovranità (Titolo IV - Rapporti politici). Segue poi una parte (Parte II - Ordinamento della Repubblica), dedicata alla "organizzazione costituzionale dello Stato", cioè al Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo e

ai loro rapporti reciproci e alla disciplina della pubblica amministrazione (Titolo III, sez. 2) e della magistratura (Titolo IV), delle Regioni e delle autonomie locali (Titolo V) e delle garanzie costituzionali (Titolo VI), cioè la Corte costituzionale e la revisione della Costituzione. Nell'ambito del titolo dedicato al Parlamento, vi è un'importante sezione (sez. II) dedicata alla formazione delle leggi e agli altri atti "con forza di legge".

**L'assemblea costituente:** eletta il 2 giugno del 1946 con il sistema proporzionale, era composta da 556 membri, così ripartiti:

- Democrazia cristiana 207 seggi 37,2 %
- P. socialista d'unità proletaria 115 seggi 20,7 %
- Partito comunista 104 seggi 18,7 %
- Unione democratica nazionale 41 seggi 7,4 %
- Fronte dell'uomo qualunque 30 seggi 5,4 %
- Partito repubblicano 23 seggi 4,1 %
- Blocco nazionale delle libertà 16 seggi 2,9 %
- Partito d'azione 7 seggi 1,3 %
- Altre liste 13 seggi 2,3 %

Furono le prime elezioni a suffragio universale (anche femminile) che si fossero svolte in Italia. L'assemblea costituente non ebbe soltanto il compito di scrivere la Costituzione: il d.l.lgt. 98/1946 le aveva affidato anche alcuni compiti tipici del Parlamento, come eleggere il Capo provvisorio dello Stato (che fu Enrico de Nicola), far valere la responsabilità politica del Governo e approvare le leggi in materia costituzionale, elettorale e i trattati internazionali. Non sorprende quindi che, correttamente interpretando il proprio ruolo parlamentare, l'AC contestasse con forza la delega di poteri legislativi che il d.l.lgt. 98/1946 aveva disposto a favore del Governo: si giunse perciò ad un accordo in base al quale erano le commissioni dell'AC a decidere quali decreti potessero essere emanati dal Governo e quali dovevano viceversa essere approvati dalla stessa AC.

I lavori per la Costituzione furono lunghi e complessi, tanto da dover prorogare più volte la propria durata, inizialmente prevista in otto mesi (ed invece l'AC funzionò sino alla fine del gennaio 1948). L'AC nominò una commissione (detta dei 75, per il numero dei componenti) con l'incarico di elaborare un progetto di Costituzione. Su questo l'AC iniziò a discutere nel marzo 1947, per poi approvare il testo finale il 22 dicembre 1947. La Costituzione fu approvata con quasi il 90 % dei voti dell'AC, nonostante si fosse già prodotta una frattura politica netta tra le forze politiche che avevano guidato la transizione del fascismo alla repubblica. Il 31 maggio 1947 (poco più di due mesi dopo l'inizio della discussione del progetto di Costituzione in AC) De Gasperi aveva formato infatti il suo IV Governo, escludendone per la prima volta i socialisti e i comunisti.

BetaOmegaChi

## IV. FORME DI GOVERNO

La forma di governo concerne le tipologie dei rapporti tra gli organi titolari del potere d'imperio.

### Forme di governo:

- **Storiche:**
  - Monarchia assoluta
  - Monarchia costituzionale
  - Monarchia parlamentare
- **Contemporanee:**
  - Parlamentare: il capo dello stato rimane nell'ombra, il principio democratico dimostrativo si esprime attraverso il parlamento.
  - Presidenziale
  - Semi-presidenziale
  - Direttoriale

### La monarchia assoluta

Forma di governo tipica dello Stato assoluto.

La Corona accentra in sé tutti i poteri. Il re infatti:

- **Fa le leggi**
- **Nomina e revoca:**
  - I giudici
  - I funzionari

Il Re si avvale di collaboratori: i Ministri

Essi non formano però un governo: solo un organo ausiliario.

### 1. Le forme di governo dello Stato liberale

Le forme di governo conosciute dallo Stato liberale sono la monarchia costituzionale, il governo parlamentare e, negli Stati Uniti, la forma di governo presidenziale.

#### La monarchia costituzionale

E' la forma di governo che si afferma nel passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale. Essa nasce prima in Inghilterra, dopo le due rivoluzioni del 1649 e del 1688 determinate dalla reazione alle pretese assolutistiche degli Stuart, quando il Parlamento vede riconosciuti anche formalmente i suoi poteri che limitavano quelli del Re. Nell'Europa continentale si afferma dopo la rivoluzione francese del 1789 e trova espressa disciplina nelle prime costituzioni liberali: le Costituzioni francesi del 1791 e del 1814, lo Statuto Albertino del 1848, la Costituzione prussiana del 1850, la Costituzione dell'Impero tedesco del 1871.

La monarchia costituzionale si caratterizza per la netta separazione dei poteri tra il Re e il Parlamento, titolari rispettivamente del potere esecutivo e del potere legislativo. Tra questi due tipi di autorità non esisteva nessun tipo di raccordo, anche se il Re restava titolare di prerogative che scaturivano dalla sua collocazione al vertice dello Stato, che gli consentivano di partecipare all'esercizio della funzione legislativa (attraverso la sanzione delle leggi approvate dal Parlamento) e della funzione giurisdizionale (attraverso la nomina dei giudici e il potere di concedere grazie e commutare pene). Inoltre il monarca aveva il potere di nominare i ministri, che erano suoi diretti collaboratori, nonché il potere di sciogliere anticipatamente la Camera elettiva del Parlamento.

Il Parlamento, sia pure con il concorso della sanzione regia, era il titolare del potere legislativo, con cui approvava le norme limitatrici dei poteri dell'amministrazione nonché i tributi, attraverso i quali il potere esecutivo otteneva le risorse indispensabili per la conduzione dello Stato.

La monarchia costituzionale si fondava sull'equilibrio tra due centri di potere - il Re e il Parlamento - ciascuno dei quali si basava su un diverso principio di legittimazione politica e sull'appoggio di differenti classi sociali:

- Il Re sul principio monarchico-ereditario, condiviso dalla nobiltà.
- Il Parlamento sul principio elettivo, sia pure circoscritto ai cittadini abbienti e istruiti.

#### Il Re:

- Detiene il potere esecutivo
- Nomina e revoca i Ministri

#### Il Parlamento:

- Esercita la funzione legislativa in collaborazione col Re.
- Principio rappresentativo.

La monarchia costituzionale, attraverso una serie di passaggi, si è trasformata in una forma di governo parlamentare.

Nel governo parlamentare, tra il Re ed il Parlamento, si è inserito un terzo organo, il Governo, che ha acquisito progressivamente autonomia dal Re, cercando invece il consenso del Parlamento.

Ciò che caratterizza la forma di governo parlamentare è il rapporto di fiducia che lega il Governo al Parlamento, il quale può costringerlo alle dimissioni votando la sfiducia.

#### Parlamentarismo dualista e parlamentarismo monista

**Parlamentarismo dualista:** La forma di governo parlamentare ha conosciuto due fasi distinte, il sistema parlamentare delle origini era un parlamentarismo dualista, dotato dei seguenti caratteri:

- Il potere esecutivo era ripartito tra il Capo dello Stato e il Governo (esecutivo bicefalo).



- Il Governo doveva avere una doppia fiducia, quella del Re e quella del Parlamento.
- A garanzia dell'equilibrio tra potere esecutivo e potere legislativo, al Capo dello Stato era riconosciuto il potere di scioglimento anticipato del Parlamento, che fungeva da contrappeso alla responsabilità politica del Governo.

Questo sistema si è sviluppato nell'Inghilterra del XVIII secolo e poi nel corso dell'800 anche in altri Paesi dell'Europa Continentale.

**Parlamentarismo monista:** in cui il Governo ha un rapporto di fiducia esclusivamente con il Parlamento e il Capo dello Stato è relegato in un ruolo di garanzia e perciò estraneo al circuito di decisione politica. Il principale strumento attraverso cui si è realizzata questa trasformazione del ruolo del Capo dello Stato è la **controfirma**, che ha assunto la funzione di trasferire al Governo, controfirmante, la responsabilità politica per gli atti del Capo dello Stato, infine ha comportato l'assunzione, da parte del Governo, del potere sostanziale di determinare il contenuto dell'atto che soltanto formalmente è rimasto imputato al Capo dello Stato.

## 2. Le forme di governo nella democrazia pluralista ed il sistema dei partiti

**Sistema politico ideologicamente polarizzato:** quando è molto elevata la distanza ideologica tra i partiti e particolarmente tra quelli che costituiscono le ali estreme del sistema. In questo caso diminuiscono le possibilità di aggregazione tra i partiti e addirittura ve ne sono alcuni che non possono essere aggregati in nessuna coalizione in quanto percepiti, per la loro ideologia, come partiti nemici dell'ordinamento democratico (**partiti antisistema**). Pertanto il sistema funziona basandosi su una molteplicità di poli politici (**sistema multipolare**). In questo caso, a livello elettorale, difficilmente può operare la regola di maggioranza per la formazione del Parlamento e del Governo, in quanto i radicali antagonismi tra i partiti esporrebbero quelli che perdono le elezioni al rischio che i partiti vincitori utilizzino lo Stato per eliminarli.

In quei sistemi politici in cui le distanze ideologiche tra i partiti sono ridotte, ciascuno di essi ha un elevato potenziale di coalizione. In questo caso, anche se il sistema è pluripartitico, esso finisce per impennarsi su due poli (**sistema bipolare**). Di conseguenza, la competizione elettorale è vissuta come competizione tra due poli politici tra loro alternativi. Quindi dalle elezioni emerge con chiarezza la coalizione di partiti che ottiene la maggioranza e che pertanto esprimerà il Governo. Perciò il sistema bipolare può avere modalità di funzionamento simili a quelle di un **sistema bipartitico** in cui, esistendo due soli partiti, le elezioni diventano una competizione tra due forze alternative, ciascuna delle quali aspira a conquistare la maggioranza parlamentare e a fare sì che il proprio leader assuma la guida del Governo.

Le principali forme di governo che esistono nelle democrazie pluraliste sono il sistema parlamentare, il sistema presidenziale e il sistema semipresidenziale.

## 3. Il sistema parlamentare e le sue varianti

La forma di governo parlamentare si caratterizza per l'esistenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento: Il Governo costituisce emanazione permanente del Parlamento, il quale può costringerlo alle dimissioni votandogli contro la sfiducia. Se il Parlamento è bicamerale, occorre distinguere i sistemi costituzionali in cui la sfiducia può essere votata da ciascuna Camera (Italia), da quelli in cui il rapporto di fiducia intercorre con una sola Camera, la "Camera politica" (Germania).

**Razionalizzazione del parlamentarismo:** nata nel periodo tra le due guerre mondiali, sviluppatasi in Europa soprattutto nel secondo dopoguerra (Francia 1946, Italia 1948, Repubblica federale tedesca 1949, Danimarca 1953) e ripresa dai testi costituzionali più recenti (Svezia 1975, Belgio 1994, Grecia 1975, Spagna 1978). Si indica la tendenza a tradurre in disposizioni costituzionali scritte le regole sul funzionamento del sistema parlamentare che, come si è visto, si erano già imposte in vie di prassi negli Stati in cui questa forma di governo è sorta ed è riuscita a mantenersi funzionante. Con il ciclo costituzionale che si apre nel secondo dopoguerra, la razionalizzazione del parlamentarismo ha come obiettivo prevalente quello di garantire la stabilità del Governo e la sua capacità di realizzare l'indirizzo politico prescelto, nell'ambito di un sistema costituzionale che comunque tutela le minoranze politiche.

La Costituzione italiana prevede una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione.

### Parlamentarismo maggioritario e parlamentarismo compromissorio

**Parlamento maggioritario (o a prevalenza del Governo):** si caratterizza per la presenza di un sistema politico bipolare con due partiti o due "poli", ciascuno formato da più partiti, fra loro alternativi. In questo modo le elezioni permettono di dare vita a una maggioranza politica, il cui leader va ad assumere la carica di Primo ministro (o Cancelliere o Presidente del Consiglio), pertanto il Primo ministro gode della forte legittimazione politica che deriva dall'investitura popolare e il Governo ha il sostegno di una maggioranza politica che, di regola, lo sostiene per tutta la durata della legislatura (**Governo di legislatura**). In questi sistemi, l'elettore formalmente non vota per il Primo ministro, ma per i candidati al Parlamento nel suo collegio elettorale. In realtà, poiché ciascun partito (nei sistemi bipartitici) o ciascuna coalizione (nei sistemi bipolari) si presenta alla competizione elettorale con un leader che assumerà, nel caso di vittoria del partito o della coalizione, la carica di Primo ministro, l'elettore sa che, votando per il candidato al Parlamento di un partito o di una coalizione, esprime la sua preferenza per la persona che dovrà assumere la carica di Primo ministro.

Il Governo dispone dell'appoggio della maggioranza, che può dirigere per ottenere l'approvazione parlamentare dei disegni di legge che propone. Al partito o alla coalizione di partiti che costituisce la maggioranza politica, si contrappone il partito o la coalizione di partiti di minoranza, che costituisce l'**opposizione parlamentare**. Quest'ultima si caratterizza in quanto esercita un controllo politico sul Governo e sulla maggioranza, al fine di poterne prendere il posto nelle successive elezioni. Perciò il sistema si contraddistingue per la pratica politica dell'**alternanza ciclica** dei partiti nei ruoli di maggioranza e di opposizione.

Il parlamentarismo maggioritario si trova in Gran Bretagna, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Germania, Svezia, Spagna.

**Parlamentarismo a prevalenza del Parlamento:** caratterizzato da un sistema politico che opera seguendo un modello multipolare, in presenza di numerosi partiti tra cui esistono profonde differenze ideologiche e quindi reciproca sfiducia. Le elezioni non consentono all'elettore di scegliere né la maggioranza né il Governo. Sono i partiti che, dopo le elezioni, concludono accordi attraverso cui si forma la maggioranza politica e si individuano la composizione del Governo e la persona che dovrà assumere la carica di Primo ministro. Il Governo può contenere esponenti di tutti i partiti che fanno parte della maggioranza (**Governo di coalizione**), oppure può avere

l'appoggio esterno dei partiti che gli votano la fiducia, mentre i ministri provengono da un solo partito. La stabilità del Governo dipende dal mantenimento degli accordi tra i partiti di maggioranza, ciascuno dei quali ha un potere di pressione e di ricatto; se gli accordi vengono meno, si apre la crisi di Governo. Questo tipo di sistema parlamentare si caratterizza quindi per la debolezza e l'instabilità del Governo. Cresce invece il ruolo del Parlamento, perché il Governo, per mantenere la fiducia, è portato a contrattare con i gruppi presenti nello stesso Parlamento il contenuto delle leggi.

In certi sistemi la procedura parlamentare è regolata in modo tale da favorire la ricerca del compromesso tra maggioranza e minoranza. Attraverso il compromesso parlamentare, partiti espressione di ideologie in radicale contrasto possono coesistere pacificamente e a lungo andare costruire quella fiducia reciproca che inizialmente non esisteva. In questo caso il sistema può essere chiamato **parlamentarismo compromissorio** ed ha funzionato in alcuni paesi europei come Belgio, Olanda, Danimarca e per certi versi Italia. Il parlamentarismo compromissorio comporta la garanzia del pluripartitismo e la competizione tra i partiti durante la campagna elettorale, le elezioni servono a contare il consenso di cui ciascun partito gode nel Paese e quindi a individuarne la forza politica. Dopo le elezioni i partiti tendono all'accordo compromissorio sull'indirizzo politico e sulle leggi, sicché manca una vera e propria opposizione; il Parlamento è la sede privilegiata della ricerca del compromesso. In talune ipotesi infine la necessità di fare fronte a situazioni eccezionali ha portato alla formazione di coalizioni che inglobano tutti i partiti, anche in sistemi in cui normalmente è conosciuta la dialettica maggioranza-opposizione.

#### 4. Presidenzialismo

La forma di governo presidenziale è quella in cui il Capo dello Stato (Presidente):

- È eletto dall'intero corpo elettorale nazionale.
- Non può essere sfiduciato da un voto parlamentare durante il suo mandato, che ha una durata prestabilita.
- Presiede e dirige i governi da lui nominati.

#### Stati Uniti d'America

Il Presidente e il Vicepresidente sono eletti per un mandato di 4 anni (a seguito del XXII emendamento costituzionale del 1951 è stata stabilita l'ineleggibilità dopo 2 mandati) attraverso una procedura che solo formalmente è a doppio grado: in ogni Stato sono eletti gli "elettori presidenziali" (in numero uguale a quello dei deputati e dei senatori dello Stato medesimo), i quali successivamente sono riuniti in un collegio ad hoc (Electoral College) che procede alla scelta del Presidente e del Vicepresidente. Ma poiché i due grandi partiti, repubblicano e democratico, hanno già in precedenza determinato i propri candidati alle due cariche, attraverso apposite convenzioni nazionali, quando gli elettori votano per gli "elettori presidenziali" sanno che questi ultimi, al momento della successiva elezione nel collegio presidenziale, si limiteranno a votare per i candidati scelti dai rispettivi partiti. Quindi l'elettore, nell'ambito di ciascuno Stato, formalmente vota per l'elettore presidenziale, mentre in realtà esprime la sua preferenza per il candidato alla Presidenza. Perciò il Presidente degli Stati Uniti gode di forte legittimazione politica che deriva dall'investitura popolare diretta. Il Presidente, in quanto capo dell'esecutivo, ha alle sue dipendenze l'amministrazione dello Stato federale e nomina i suoi collaboratori che non possono essere membri del Parlamento. Non esiste neppure un organo chiamato Governo: i collaboratori, chiamati "segretari di Stato" quando sono riuniti, formano il cosiddetto Gabinetto, privo di qualsiasi rapporto con il Parlamento. Tra le attribuzioni presidenziali assumono notevole rilievo quelle relative alla direzione della politica estera e al comando delle forze armate. Di fronte al Presidente vi è il Parlamento, che prende il nome di **Congresso** ed ha una struttura bicamerale:

- **Senato:** formato da due rappresentanti per ogni Stato membro, rinnovati parzialmente ogni 2 anni.
- **Camera dei rappresentanti:** formato su base nazionale, in modo proporzionale alla popolazione degli Stati, da deputati con mandato biennale.

Il **Congresso** è titolare del potere legislativo; approva il bilancio annuale, necessario affinché l'amministrazione sia autorizzata a spendere, può mettere in stato d'accusa (impeachment) il Presidente per tradimento, corruzione o altri gravi reati (in tal caso il giudizio finale spetta al Senato, presieduto dal Presidente della Corte Suprema). Presidente e Congresso sono indipendenti uno dall'altro, anche se esistono meccanismi costituzionali di controllo reciproco. In particolare: il Presidente ha il potere di veto sospensivo delle leggi approvate dal Congresso, il quale può superare l'opposizione presidenziale solamente tramite un'ulteriore deliberazione approvata con la maggioranza dei due terzi; il Congresso ha il potere di approvare le nomine presidenziali ad alcune alte cariche pubbliche e la facoltà, assistita da sanzioni penali, di convocare funzionari dell'amministrazione, a fine di esercitare un controllo sulla politica del Presidente (sono le "udienze conoscitive": hearings). Il sistema si caratterizza perché il Presidente, capo del Governo, trae la sua legittimazione direttamente dalla collettività nazionale, così come succede per il Parlamento. A questa pari legittimazione politica, corrisponde una disciplina costituzionale dei rapporti tra i poteri, che consacra e garantisce la separazione tra i due stessi poteri: il Presidente è separato dal sostegno parlamentare, visto che non esiste il voto di sfiducia, con la conseguenza che resta in carica indipendentemente da questo sostegno, di contro, il Presidente non ha strumenti giuridici per superare l'ostilità del Parlamento, in quanto non dispone del potere di scioglierlo anticipatamente. Di conseguenza si determina un dualismo paritario tra Presidente e Parlamento.

#### 5. Semipresidenzialismo

La forma di governo semipresidenziale si caratterizza per i seguenti elementi costitutivi:

- Il Capo dello Stato (Presidente) è eletto direttamente dal corpo elettorale dell'intera nazione e dura in carica per un periodo prestabilito.
- Il Presidente è indipendente dal Parlamento, perché non ha bisogno della sua fiducia, tuttavia non può governare da solo, ma deve servirsi di un Governo, da lui nominato.
- Il Governo deve avere la fiducia del Parlamento.

In questo sistema c'è una **struttura diarchica o bicefala** del potere di governo che ha due teste: Il Presidente della Repubblica e il Primo ministro. Quest'ultimo fa parte di un Governo che deve avere la fiducia del Parlamento, mentre il Presidente trae la sua legittimazione direttamente dall'elezione popolare e perciò non ha bisogno della fiducia parlamentare.

E' opportuno distinguere:

- Forme di governo semipresidenziali a presidente forte (V Repubblica francese).
- Forme di governo semipresidenziali a prevalenza del Governo (Austria, Irlanda, Islanda).

Guardando la Costituzione della V Repubblica francese, fino alle recenti riforme costituzionali, vediamo come il Presidente goda di importanti poteri, molti dei quali possono essere esercitati senza bisogno della controfirma del Governo (e quindi senza la partecipazione di quest'ultimo al processo decisionale). In particolare egli:

- Nomina il Primo ministro e su proposta di quest'ultimo nomina e revoca i ministri.
- Sottopone a referendum ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri.
- Può sciogliere l'Assemblea nazionale.
- Può inviare messaggi al Parlamento.
- Può deferire al Consiglio costituzionale una legge prima della sua promulgazione, affinché questo organo controlli la legittimità costituzionale di essa.
- Nomina tre membri del Consiglio costituzionale.
- Presiede le riunioni del Consiglio dei ministri.
- Può adottare le misure necessarie, quando l'indipendenza della Nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali siano minacciati in maniera grave ed immediata, e quando il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali sia interrotto.

Il Presidente, in quanto leader della maggioranza parlamentare, può indirizzare sia il Governo, che di essa è espressione, che il Parlamento.

**Coabitazione:** quando il Presidente della Repubblica ed il Primo ministro sono espressione di partiti e di maggioranze diverse. Questa situazione si è realizzata in Francia alcune volte ed è stata resa possibile dalla sfasatura temporale tra la durata in carica del Presidente (7 anni) e del Parlamento che esprime il Primo ministro (5 anni). In questo modo il Presidente della Repubblica e il Primo ministro potevano essere scelti da maggioranze politiche diverse, sicché si potevano generare conflitti paralizzanti tra le due "teste" del potere esecutivo. Per scongiurare tale possibilità nel 2000 una riforma costituzionale ha parificato la durata del mandato presidenziale a quella della legislatura parlamentare: l'elezione di Sarkozy è stata seguita subito dall'elezione parlamentare, che ha assicurato al nuovo Presidente una forte maggioranza ed ha avviato una stagione di riforme costituzionali dirette a riequilibrare una forma di governo sempre più marcatamente presidenziale.

Nei sistemi semipresidenziali in cui prevale la componente parlamentare-governativa, il ruolo del Presidente si riduce a quello di garanzia. Ciò è dovuto, più che a precise scelte costituzionali, alle caratteristiche del sistema politico e alle regole convenzionali che esso ha prodotto e particolarmente:

- Alla bipolarizzazione del sistema politico e alla connessa competizione elettorale che, di fatto, vede due coalizioni alternative i cui leader sono i candidati alla carica di Primo ministro.
- Alla coincidenza nella medesima persona della carica di Primo ministro e del ruolo di leader della maggioranza.
- Alla regola convenzionale per cui i partiti candidano alla Presidenza personalità politiche di secondo piano.

## 6. Altre forme di governo contemporanee

**La forma di governo neoparlamentare** si caratterizza per:

- Il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento.
- L'elezione popolare diretta del Primo ministro.
- L'elezione contestuale di Primo ministro e Parlamento.
- Il "Governo di legislatura" (tendenzialmente il Governo dura in carica per tutta la legislatura ed un'eventuale crisi, con dimissioni del Governo, determina lo scioglimento del Parlamento, nuove elezioni per l'assemblea e per il Primo ministro.

**La forma di governo direttoriale** adottata solamente dalla Confederazione svizzera, si caratterizza per la presenza, accanto al parlamento (l'Assemblea federale), di un **direttorio** (il Consiglio federale); questo è formato da sette membri ed è eletto, ma non revocabile, dal primo: svolge contemporaneamente le funzioni di Governo e di Capo dello Stato.

## 7. I sistemi elettorali e la legislazione di controllo

### La legislazione elettorale

Nella legislazione elettorale confluiscono tre diverse componenti:

- Le norme che definiscono l'area della "**cittadinanza politica**", ossia l'insieme delle norme che stabiliscono quali soggetti godono dell'elettorato attivo.
- Le regole sul **sistema elettorale**, che stabiliscono i meccanismi attraverso cui i voti espressi dagli elettori si trasformano in seggi parlamentari.
- La **legislazione elettorale di contorno**, formata da quelle regole che stabiliscono le modalità di svolgimento delle campagne elettorali, i modi di finanziamento della politica, il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità parlamentari.

### L'elettorato attivo e passivo

**Elettorato attivo:** la capacità di votare. Subordinato al possesso di due requisiti positivi:

- La **cittadinanza italiana:** coloro che godono della cittadinanza dell'Unione europea hanno riconosciuto il diritto di voto nelle elezioni locali.
- La **maggiore età:** la legge fissa il raggiungimento della maggiore età al compimento di diciotto anni. La stessa Costituzione però prescrive per l'elezione del Senato un'età più elevata, quella di venticinque anni (art 58 Cost.). Anche i detenuti, che non siano incorsi in una causa di incapacità elettorale, sono ammessi a votare nel luogo di detenzione, mentre i malati possono votare negli ospedali e nelle case di cura (artt. 8 e 9 della legge 136/1976).

L'art. 48.2 Cost. pone alcuni principi che caratterizzano il diritto di voto:

- **Il voto è personale:** è escluso il voto per procura.
- **Il voto è eguale.**
- **Il voto è libero:** la legge (art.98, T.U. 361/1957) vieta e sanziona le coartazioni che possono derivare dall'esercizio di certe funzioni (pubblici ufficiali, ministri di ogni culto, ecc) e considera reato l'elargizione di denaro e di cibo nell'imminenza delle elezioni (art. 9, legge 212/1956).
- **Il voto è segreto:** solo i ciechi possono farsi accompagnare nella cabina elettorale.
- **Il voto è dovere civico.**

### Il voto degli italiani all'estero

Anche i cittadini italiani residenti all'estero hanno diritto di voto per l'elezione del Parlamento. La legge cost. 1/2000 ha introdotto un terzo comma dell'art. 48, il quale riconosce diritto di voto anche a tale categoria di cittadini, rinviando alla legge la determinazione dei requisiti e delle modalità per l'esercizio del diritto. I cittadini residenti all'estero dovranno votare in un'apposita circoscrizione elettorale, la Circoscrizione estero, nella quale vengono eletti dodici deputati e sei senatori (legge cost. 1/2001). La legge 459/2001 stabilisce le concrete modalità di voto.

### Come si perde l'elettorato attivo

Tutti coloro che possiedono i requisiti vengono iscritti d'ufficio nelle liste elettorali.

Ai sensi dell'art. 48.4 Cost la perdita dell'elettorato può avvenire solamente:

- **Per cause d'incapacità civile:** Secondo il diritto privato italiano, civilmente incapaci sono i minori e gli interdetti, mentre parzialmente capaci sono gli inabilitati. Tuttavia il legislatore ha riconosciuto la capacità elettorale ai ricoverati in ospedale psichiatrico, agli interdetti e agli inabilitati (legge 180/1978, art. 11).
- **Per effetto di sentenze penali irrevocabili,** che per espressa previsione di legge portano alla perdita del diritto di voto: si tratta di sentenze pronunciate per delitti fascisti, mentre altre sentenze riguardanti un numero considerevole di delitti e contravvenzioni portano alla sospensione per 5 anni del diritto di voto (art. 2, T.U. 223/1967).
- **Per cause di indegnità morale:** la legge T.U. 223/1967 ha individuato i casi di "indegnità morale", escludendo temporaneamente dal diritto di voto coloro che sono sottoposti alle misure di prevenzione di polizia e coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici. I condannati a pena che comporta l'interdizione perpetua dai pubblici uffici sono esclusi in via definitiva dal diritto di voto.

**Elettorato passivo:** la capacità di essere eletto. Il principio generale è quello dell'eleggibilità di tutti gli elettori, salvo restrizioni particolari previste dalla Costituzione:

- La Costituzione pone una restrizione concernente l'età: **per essere eletti alla Camera dei deputati occorre avere compiuto venticinque anni** (art. 56.3), mentre **per essere eletti al Senato occorre avere almeno quarant'anni** (art. 58.2).
- Capacità elettorale: se si perde l'elettorato attivo, viene meno quello passivo.
- La Costituzione richiede la mancanza di talune condizioni negative, la cui sussistenza determina la cosiddetta ineleggibilità, che va tenuta distinta dall'incompatibilità.

**Ineleggibilità parlamentare:** consiste in un impedimento giuridico, precedente all'elezione, che non consente a chi si trova in una delle cause ostative previste dalla legge di essere validamente eletto.

La norma costituzionale sulle ineleggibilità ed incompatibilità parlamentari (art. 65.1 Cost.) rimanda alla legge ordinaria la determinazione delle relative cause. Tuttavia trattandosi di limitazioni all'elettorato passivo, cioè ad un diritto fondamentale di un ordinamento democratico, la Corte costituzionale ha sempre affermato che l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità l'eccezione a cui si può far luogo solo in presenza di validi e ragionevoli motivi (sent. 42/1961).

**Cause di ineleggibilità:** la legislazione ordinaria relativa alle ineleggibilità è ancora oggi in gran parte costituita dal d.P.R. 361/1957, risultante dall'approvazione del T.U. delle leggi "recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati".

- I titolari di cariche di governo degli enti locali, funzionari pubblici, alti ufficiali (presidenti di giunte provinciali, sindaci di Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, capi e vice capi di polizia, capi di gabinetto dei ministeri, commissari di governo, ecc.) che per la carica ricoperta potrebbero esercitare una *captatio benevolentiae* sull'elettore o incidere sulla par condicio dei candidati. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della lett. a) dell'art. 7 del T.U., che prevedeva l'ineleggibilità parlamentare per i consiglieri regionali (sent. 344/1993). Tali cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno 180 giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata della Camera dei deputati.
- I soggetti aventi rapporti di impiego con Governi esteri (diplomatici, consoli, addetti alle legazioni e consolati esteri, ecc.) (art. 9).
- Quelle categorie di soggetti aventi peculiari rapporti economici con lo Stato (concessionari di pubblici servizi, dirigenti e consulenti di aziende sovvenzionate dallo Stato, ecc.) (art. 10).
- I magistrati (esclusi quelli in servizio presso le magistrature superiori) ritenuti non eleggibili nelle circoscrizioni sottoposte, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici in cui hanno svolto le proprie funzioni nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura (art. 8 come modificato dalla legge 13/1997).

**Ineleggibilità sopravvenute:** le cause di ineleggibilità che sopraggiungono nel corso del mandato elettivo. Se la causa che determina l'ineleggibilità sopravvenuta è costituita dalla titolarità sopraggiunta di una nuova carica, essa si trasforma in causa di incompatibilità, che impedisce di mantenere la titolarità di entrambe le cariche, pena la decadenza dell'ufficio di parlamentare. La decadenza non è automatica ma richiede un'apposita deliberazione dell'Assemblea parlamentare, che a sua volta presuppone una proposta della Giunta delle elezioni al termine di una completa attività istruttoria.

La Giunta parlamentare ha ritenuto compatibile con il mandato parlamentare la carica di sindaco di un Comune superiore di 20000 abitanti sopravvenuta dopo l'elezione parlamentare.

**Incompatibilità:** quella situazione giuridica in cui il soggetto, validamente eletto, non può cumulare nello stesso tempo la funzione di parlamentare con altra carica.

### Cause di incompatibilità:

- Alcune sono direttamente previste dalla Costituzione:
  - Incompatibilità tra deputato e senatore (art. 65.2 Cost.)
  - Incompatibilità tra Presidente della Repubblica e qualsiasi altra carica (art. 84.2 Cost.).
  - Incompatibilità tra parlamentare e membro del Consiglio superiore della magistratura (art. 104.7 Cost.).
  - Incompatibilità tra parlamentare e consigliere regionale (art. 122.2 Cost.).
  - Incompatibilità tra parlamentare e giudice della Corte costituzionale (art. 135.6 Cost.).
- Altre dalla legislazione ordinaria: il gruppo più importante di quelle previste dalla legislazione ordinaria è contenuto nella legge 60/1953 che prevede:
  - Incompatibilità con la titolarità di uffici pubblici o privati derivanti da nomina o designazione governativa (art. 1) con cariche di enti o associazioni che gestiscono servizi per conto dello Stato (art. 2).
  - Incompatibilità per le cariche direttive ricoperte negli istituti bancari o in società per azioni con prevalente esercizio di attività finanziarie (art. 3).

Diverso è il **fondamento giuridico** che sta alla base dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità:

- Le ineleggibilità mirano a garantire in prima istanza la libertà di voto e la parità di chances tra i candidati, in modo che il procedimento elettorale si svolga con correttezza senza indebite influenze sulla competizione.
- Le cause di incompatibilità sono volte in special modo ad assicurare che l'imparziale esercizio delle funzioni elettive non venga minacciato da conflitti di interessi o da motivi di ordine funzionale.

Sul piano degli **effetti**, le differenze sono cospicue:

- Le cause di ineleggibilità hanno natura invalidante e determinano la nullità della stessa elezione.
- Le cause di incompatibilità sono "caducanti" e producono la decadenza del titolare della carica elettiva qualora questi non faccia venire meno la causa d'incompatibilità. (Le cause di incompatibilità possono essere rimosse attraverso l'opzione da parte dell'interessato fra le due cariche).

**Incandidabilità:** istituto introdotto dalla legge 16/1992 che consiste in una inidoneità funzionale assoluta non rimovibile dall'interessato. I soggetti colpiti da questa particolare causa ostativa all'eleggibilità sono coloro i quali hanno subito condanne per determinati reati (delitti connessi al fenomeno mafioso, relativi al traffico di droga o armi, alcuni delitti dei pubblici ufficiali, reati commessi con abuso di potere o con violazione di doveri inerenti ad una pubblica funzione), o da misure di prevenzione inerenti a pericolosità di tipo mafioso. Le conseguenze sono:

- La nullità dell'elezione.
- La decadenza nel caso di sopravvenienza delle cause anzidette.

La Corte costituzionale (sent. 141/1996) in nome della tutela del diritto di elettorato passivo, ha escluso che possano essere colpiti da incandidabilità coloro che siano stati condannati in forma **non definitiva** o coloro che formino oggetto di una misura non definitiva di prevenzione. In questi casi, secondo la decisione della Corte, si applica solo la sospensione di diritto della carica alla quale si è stati eventualmente eletti, sospensione che verrà meno in seguito a sentenza di assoluzione o determinerà la decadenza dalla carica, in caso di condanna.

### Disciplina delle campagne elettorali

Con la legge 515/1993 trovavano per la prima volta disciplina la parità d'accesso ai mezzi d'informazione, le varie forme di propaganda elettorale, il regime delle spese elettorali differenziate a seconda se riferibili al candidato come singolo o alle forze collettive (partiti e movimenti), i limiti alla diffusione dei sondaggi elettorali ed infine un sistema sanzionatorio per le eventuali violazioni. Il primo obiettivo della legge era quello di garantire la parità di trattamento tra i candidati, i partiti e i movimenti quanto all'accesso ai mezzi d'informazione, nei trenta giorni precedenti la data delle elezioni. L'obiettivo veniva perseguito attraverso la predisposizione di idonei spazi di propaganda nell'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo, nonché imponendo il rispetto da parte delle emittenti private (nazionali o locali) e degli editori di quotidiani e periodici delle regole poste dalla legge a presidio della **par condicio**. Tale disciplina è stata notevolmente modificata con la legge 28/2000. Quest'ultima non si limita a regolare la comunicazione politica nel solo periodo delle campagne elettorali e referendarie, ma detta disposizioni volte a disciplinare l'accesso all'informazione politica anche al di fuori di questo periodo.

In questa prospettiva il legislatore, dopo aver definito la comunicazione politica radiotelevisiva come "la diffusione sui mezzi radiotelevisivi di programmi contenenti opinioni e valutazioni politiche", assicura la parità di condizioni a tutti i soggetti politici (art. 2). A tal fine viene prevista l'obbligatorietà dell'offerta di programmi di comunicazione politica (dibattiti, tribune politiche, tavole rotonde, ecc) da parte delle emittenti radiotelevisive e radiofoniche pubbliche, secondo criteri che assicurino a tutti i soggetti politici imparzialità ed equità quanto all'accesso a tali mezzi (art. 3). La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi televisivi, nonché l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni detteranno le regole applicative di tale disposizione e i criteri specifici ai quali dovranno attenersi la concessionaria radiotelevisiva pubblica e le emittenti private nella gestione dei programmi di informazione nel periodo elettorale.

In tale periodo (dalla data di convocazione dei comizi elettorali alla chiusura delle operazioni di voto) la comunicazione politica nelle sue varie forme (tribune politiche, dibattiti, contraddittorio di candidati, interviste, ecc) è regolata attraverso un riparto preciso degli spazi tra tutti i competitori, secondo criteri ispirati alla parità di trattamento, all'obiettività, alla completezza e all'imparzialità dell'informazione. A differenza della legge 515/1993 che consentiva la propaganda elettorale a mezzo stampa e radiotelevisiva, la legge 28/2000 prevede i c.d. **messaggi politici autogestiti**, che consistono in una motivata esposizione di un programma o di una opinione politica. Questi non possono interrompere altri programmi, ma vengono trasmessi all'interno di appositi "contenitori". La legge prevede la loro trasmissione obbligatoria e gratuita solo per la concessionaria pubblica, che quindi deve provvedere a mettere a disposizione le strutture tecniche necessarie per realizzarli. Per le emittenti radiotelevisive locali (per le quali tale obbligatorietà non è prevista) che volessero trasmettere messaggi di questo tipo a titolo gratuito, è riconosciuto un rimborso da parte dello Stato in una misura definita ogni anno con decreto ministeriale.

In periodo elettorale gli spazi per i messaggi autogestiti sono divisi tra i diversi soggetti politici a parità di condizioni, tenendo conto anche delle fasce orarie di trasmissione. Se invece tali messaggi vengono diffusi attraverso quotidiani o periodici, la legge prevede la tempestiva comunicazione sulle testate edite, in modo da consentire alle varie forze politiche la parità di accesso ai relativi spazi.

La legge 28/2000 disciplina anche la diffusione dei sondaggi politici ed elettorali. Per questi ultimi è fatto divieto di pubblicare i risultati nell'imminenza delle elezioni (15 giorni precedenti la data delle votazioni), in quanto un utilizzo non corretto degli stessi può recare nocumento alla delicatissima fase preparatoria all'atto di votazione. Per ciò che riguarda invece i sondaggi realizzati al di fuori del periodo elettorale, la pubblicazione deve essere accompagnata da una scheda tecnica indicativa della qualità del sondaggio (art. 8).

### Le spese elettorali

Anche le spese elettorali sono sottoposte ad un regime particolare, che si differenzia a seconda se siano riferibili:

- **Al singolo candidato:** la legge obbliga il candidato a nominare un mandatario elettorale, che diviene l'unico soggetto attraverso cui possono essere raccolti i contributi elettorali. Il mandatario elettorale dunque è una sorta di garante della regolarità della gestione dei fondi e del rispetto dei limiti di spesa che la stessa legge fissa. Ciascun candidato non potrà superare un tetto massimo di spesa, pari a lire ottanta milioni, aumentati della cifra ulteriore determinata secondo i criteri stabiliti dalla legge in funzione del numero degli elettori del collegio o della circoscrizione elettorale (art. 7). Ogni operazione economica relativa alla campagna elettorale deve essere resa pubblica dal candidato, attraverso un rendiconto da trasmettere al Presidente della Camera di appartenenza con l'indicazione dei contributi ricevuti e della loro provenienza. Il rendiconto delle spese elettorali sottoscritto dal candidato deve essere sottoposto al controllo del Collegio regionale di garanzia elettorale. La legge infatti prevede l'istituzione -presso la Corte d'appello o, in mancanza di quest'ultima, presso il Tribunale del capoluogo di ciascuna Regione - di Collegi regionali di garanzia elettorale. A questi organi sono affidati poteri sanzionatori, nel caso di violazione delle regole sulle spese elettorali, che possono andare dall'irrogazione di sanzioni pecuniarie fino alla decadenza della carica (che va dichiarata dalla Camera di appartenenza sulla base del rapporto redatto dal Collegio di garanzia).
- **Ai partiti o ai movimenti:** per i partiti e i movimenti è dettata una disciplina parzialmente diversa, che fissa un tetto massimo di spese, il cui consuntivo viene presentato ai Presidenti delle Camere ed inviato per il controllo ad un apposito collegio istituito presso la Corte dei conti.

### I sistemi elettorali

**Il sistema elettorale** è il meccanismo attraverso cui i voti espressi degli elettori si trasformano in seggi. Il sistema elettorale si compone fondamentalmente di tre parti:

- **Il tipo di scelta** che spetta all'elettore: a seconda della disciplina elettorale adottata, può essere:
  - Una scelta categorica: può esprimere solamente una scelta secca (come nel collegio uninominale dove si può votare un solo candidato).
  - Una scelta ordinale: può esprimere un ordine di preferenze (come nel cosiddetto **voto trasferibile**).
- **La dimensione del collegio:** è l'ambito preso in considerazione per la ripartizione dei seggi in base ai voti (**circoscrizione elettorale**, se l'ambito è territoriale). Si distingue:
  - Il collegio unico: si ha quando esiste un solo collegio che serve a ripartire tra i candidati tutti i seggi in palio.
  - Più collegi, ciascuno dei quali eleggerà un certo numero di parlamentari. Si distingue:
    - Collegio uninominale: risulta eletto un solo candidato.
    - Collegio plurinominale: vengono eletti due o più candidati.
- **La formula elettorale:** che è il meccanismo attraverso cui si procede, sulla base dei voti espressi, alla ripartizione dei seggi tra i soggetti che hanno partecipato alla competizione elettorale.

### Formula elettorale

Si distinguono:

- **I sistemi elettorali maggioritari:** il seggio in palio è attribuito a chi ottiene la maggioranza dei voti. Ai fini dell'attribuzione dei seggi contano solo i voti confluiti sul candidato che ottiene la maggioranza dei suffragi, mentre gli altri voti finiscono per non contare nulla. Nell'ambito dei sistemi maggioritari occorre distinguere:
  - Se è richiesta la maggioranza assoluta: per essere eletti occorre avere ottenuto almeno la metà più uno dei voti validi. Se nessun candidato la raggiunge, le discipline elettorali prevedono, di regola, un secondo turno di votazione. Al secondo turno, a seconda delle scelte fatte nei diversi sistemi elettorali, accedono i due candidati risultati più votati al primo turno, oppure tutti quei candidati che hanno conseguito una percentuale minima di voti, al secondo turno è eletto il candidato che ottiene più voti.
  - Se è richiesta la maggioranza relativa: eletto chi ottiene più voti.
- **I sistemi elettorali proporzionali:** quelli in cui i seggi in palio sono distribuiti a seconda della quota di voti ottenuta da ciascuna lista in competizione. Perciò, a differenza di quelli maggioritari, si tiene conto, ai fini di ripartizione dei seggi, di tutte le liste di candidati che abbiano ottenuto una quantità di voti almeno pari ad una percentuale minima, che prende il nome di **quoziente elettorale**. Tutte le liste che raggiungono questo livello minimo partecipano alla ripartizione dei seggi in rapporto al numero di voti ottenuto da ciascuna. Pertanto i seggi in palio non saranno attribuiti tutti alla lista che ottiene più voti, ma verranno ripartiti tra le varie liste in relazione alla rispettiva consistenza numerica. Una volta attribuiti i seggi a ciascuna lista, si passa a vedere quali candidati di ciascuna lista sono stati eletti. Allo scopo possono essere seguiti due metodi principali:
  - Se l'elettore può esprimere, oltre al voto per la lista, una o più preferenze per i candidati della lista, sono eletti i candidati con numero di preferenze più elevato.
  - Se manca la possibilità di esprimere preferenze, i seggi sono attribuiti seguendo l'ordine dei candidati di lista (c.d. **lista bloccata**, che attribuisce grande potere ai dirigenti di partito, poiché questi, scegliendo l'ordine dei candidati, sostanzialmente scelgono coloro che potranno essere eletti).

### Il sistema di elezione del Parlamento in Italia

Nel 2005 il sistema elettorale maggioritario è stato abbandonato. Al suo posto è stato introdotto un **sistema elettorale proporzionale** (legge 270/2005). Il nuovo sistema proporzionale si caratterizza per i seguenti elementi:

- **Lista bloccata:** l'elettore vota per una delle liste in competizione ma non può esprimere alcuna preferenza per i candidati, cosicché questi risulteranno eletti sulla base dell'ordine stabilito al momento della presentazione della lista.
  - Possibilità che i partiti dichiarino il **collegamento di più liste in un'unica coalizione**, che dovrà presentare un unico programma elettorale.
  - **Preventiva indicazione del capo della coalizione:** il quale si candida a diventare, in caso di vittoria, Presidente del Consiglio.
  - **Clausola di sbarramento:** possono partecipare alla ripartizione dei seggi solamente le coalizioni di liste o le singole liste non riunite in coalizione che abbiano superato una certa soglia di voti validi a livello nazionale.
    - Per l'elezione della **Camera dei deputati** la clausola di sbarramento è un meccanismo complesso. Sono ammesse alla ripartizione dei seggi solamente:
      - Le **coalizioni di liste** che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10% dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 2% dei voti validi espressi o una lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una circoscrizione di regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze, e che in tale circoscrizione abbia conseguito almeno il 20% dei voti validi.
      - Le **singole liste** non collegate ad alcuna coalizione che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi o le liste non collegate rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una circoscrizione di Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze, e che in tale circoscrizione abbia conseguito almeno il 20% dei voti validi.
      - Le liste delle coalizioni che non hanno superato il 10% dei voti validi, ma che singolarmente abbiano conseguito almeno il 4% dei voti validi espressi a livello nazionale o che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una circoscrizione di Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze e che in tale circoscrizione abbia conseguito almeno il 20 % dei voti validi.
    - Per il **Senato** invece la clausola di sbarramento è congegnata in modo che partecipino all'attribuzione dei seggi solamente:
      - Le **coalizioni di liste** che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20% dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3% dei voti validi espressi.
      - Le **singole liste** non collegate che abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8% dei voti validi espressi.
      - Le liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale richiesta, abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 % dei voti validi espressi.
- Per l'attribuzione dei seggi su base regionale tra le liste ammesse, si applica il metodo dei quozienti e dei più alti resti.
- **Premio di maggioranza:** diretto a garantire che comunque la coalizione o la lista singola più votata abbia la maggioranza in Parlamento.
  - Per la **Camera dei deputati** è previsto che alla coalizione di liste (o alla lista) che ha avuto più voti validi a livello nazionale spetta una quota aggiuntiva di seggi fino a che tale coalizione raggiunga i 340 seggi.
  - Per il **Senato** l'attribuzione dei seggi procede su base regionale. È previsto che alla coalizione di liste (o alla lista) che ha ottenuto nella Regione il maggior numero di voti siano attribuiti dei seggi aggiuntivi affinché tale coalizione acquisisca il 55% dei seggi assegnati alla Regione (premio di maggioranza). Ma è evidente che assicurare il premio di maggioranza alla coalizione vincente in ciascuna Regione non assicura affatto che alla fine dei conteggi alla coalizione risultante vincente alla Camera dei deputati sia assicurata anche la maggioranza al Senato.

Vi sono regole diverse per l'elezione della Camera dei deputati e per l'elezione del Senato della Repubblica. Tale diversità è dovuta soprattutto al fatto che con riguardo a quest'ultimo occorre comunque rispettare la norma costituzionale (art. 57.1) secondo cui "il Senato è eletto a base regionale". Per l'elezione del Senato quindi i seggi assegnati a ciascuna Regione sono attribuiti, con formula proporzionale, esclusivamente sulla base dei voti espressi nella Regione medesima.

### Le elezioni del Parlamento europeo

Le elezioni del Parlamento europeo sono svolte, a partire dal 1979, sulla base di leggi elettorali diverse per ciascuno Stato.

In Italia la materia è regolata dalla legge 18/1978 che fornisce l'unico esempio di sistema rigorosamente proporzionale ancora operante nel nostro Paese. La legge 10/2009 ha modificato tale disciplina introducendo una soglia di sbarramento del 4%.

I seggi attribuiti all'Italia sono attualmente 72 ed essi sono ripartiti nell'ambito di cinque grandi circoscrizioni (Italia nord-occidentale, Italia nord-orientale, Italia centrale, Italia meridionale, Italia insulare) in cui è stato diviso il territorio nazionale. Ai fini della loro ripartizione fra le liste concorrenti che abbiano superato la soglia di sbarramento, si opera nel seguente modo:

- Il totale dei voti validi ottenuti dalle liste ammesse alla ripartizione dei seggi è diviso per il numero dei seggi da attribuire, ottenendo così il **quoziente elettorale nazionale**.
- Si divide la **cifra elettorale di ciascuna lista ammessa** (pari al totale dei voti validi ottenuti) per il quoziente elettorale.
- Il risultato di quest'ultima divisione indica il numero dei seggi che spettano a ciascuna lista.
- I seggi che eventualmente rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dati **maggiori resti** e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale nazionale. Si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non abbiano raggiunto il quoziente elettorale nazionale.

Si passa quindi alla fase successiva, che consiste nell'assegnazione dei seggi, già attribuiti alle diverse liste, alle diverse circoscrizioni. A questo scopo si opera in questo modo:

- Si calcola il **quoziente elettorale di lista**, che è ottenuto dividendo la cifra elettorale nazionale di lista per il numero di seggi ad essa assegnati.
- Si calcola la **cifra circoscrizionale di lista**, che è eguale al numero dei voti validi ottenuti da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni elettorali.
- Si divide la cifra circoscrizionale di lista per il quoziente elettorale di lista.
- Il risultato indica il numero dei seggi attribuiti a quella lista nella singola circoscrizione.
- Ove alcuni seggi non risultino assegnati, si applica il metodo dei più alti resti.

Nelle elezioni europee si può esprimere il voto di preferenza plurimo per i candidati della lista, indicando il proprio gradimento fino a tre candidati.

## La verifica dei poteri e il contenzioso elettorale

**La verifica dei poteri** è lo specifico procedimento che ciascuna Camera svolge per controllare la regolarità delle operazioni elettorali, nonché l'esistenza o meno di cause di ineleggibilità o incompatibilità di ciascuno dei suoi componenti. A decidere se convalidare o meno l'elezione è, in una prima fase del procedimento, **la Giunta per le elezioni** (composta anch'essa in modo da rispecchiare proporzionalmente la consistenza dei gruppi parlamentari) che fa la sua proposta all'Assemblea cui spetta la decisione definitiva. L'Assemblea decide a maggioranza e, contro la sua decisione, non è ammesso alcun ricorso davanti al giudice. La riserva di tale forma di controllo alla Camera di appartenenza di ciascun parlamentare serve a garantire l'indipendenza dell'organo parlamentare, ma l'inesistenza di qualsiasi rimedio giurisdizionale contro la decisione della Camera può dar luogo ad abusi. Per quanto riguarda le elezioni del Parlamento europeo, la legge affida le controversie relative alle operazioni elettorali al Tar del Lazio, mentre quelle in materia di ineleggibilità e incompatibilità sono assegnate alla Corte d'appello competente per territorio.

BetaOmegaChi



## V. L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE IN ITALIA

### 1. La forma di governo italiana: evoluzione e caratteri generali

La forma di governo italiana, delineata dalla Costituzione, è una forma di governo parlamentare **a debole razionalizzazione**, in cui cioè sono previsti solo limitati interventi del diritto costituzionale per assicurare la stabilità del rapporto di fiducia e la capacità di direzione politica del Governo.

**Ordine del giorno Perassi:** approvato il 5 settembre 1946, conteneva l'opzione a favore di una forma di governo parlamentare disciplinata "con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

I lavori successivi portarono ad un'interpretazione restrittiva dell'ordine del giorno Perassi: la razionalizzazione del parlamentarismo si manifestò nella previsione di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di garanzia e di intermediazione politica e soprattutto nella presenza di una Corte costituzionale dotata di rilevanti attribuzioni a garanzia della Costituzione. Ma il rapporto di fiducia ed il ruolo del Governo restarono affidati ad una disciplina essenziale, compatibile con assetti assai differenti della forma di governo e, quindi, sia con un parlamentarismo maggioritario, che concentra il potere di direzione politica nel Governo, sia con un parlamentarismo compromissorio, che invece esalta la centralità del Parlamento.

La **razionalizzazione costituzionale** del rapporto di fiducia (art. 94) è diretta a garantire la **stabilità del Governo**, cioè la sua durata nella carica, attraverso la previsione di alcuni vincoli procedurali che dovrebbero rendere più difficoltosa l'approvazione di una mozione di sfiducia.

La Costituzione contempla la **mozione di sfiducia**, che è l'atto con cui il Parlamento interrompe il rapporto di fiducia con il Governo, obbligandolo alle dimissioni.

La mozione di sfiducia, al pari di quella iniziale di fiducia, deve essere motivata e votata per **appello nominale** (i parlamentari sono chiamati uno alla volta ad esprimere il proprio voto). Ciò comporta una chiara assunzione di responsabilità politica da parte di chi fa cadere il Governo nei confronti degli elettori e dei partiti, impedendo il fenomeno dei c.d. **franchi tiratori** (i deputati che si nascondono dietro al voto segreto per minare la maggioranza).

La mozione di sfiducia deve essere **firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera** e non può essere messa in discussione prima di **tre giorni** dalla sua presentazione. In questo modo si assicura la presenza di un periodo di decantazione e di riflessione prima della votazione della sfiducia e si scoraggiano i colpi di mano (i c.d. **assalti alla diligenza**).

La Costituzione ha avuto anche cura di precisare che il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni (art. 94.4). Una sconfitta parlamentare del Governo non equivale a presunzione della perdita di fiducia, che invece dovrebbe essere verificata seguendo i percorsi procedurali della mozione di sfiducia.

**Mozione di fiducia:** è disposto che il Governo, entro dieci giorni dalla sua formazione, si presenti alle Camere per ottenere la fiducia, che viene accordata (e respinta) sempre con una mozione motivata e votata per appello nominale (art. 94.3). Il procedimento di formazione del Governo termina positivamente solo se le Camere votano la fiducia al Governo, questo a differenza di quanto avveniva durante la vigenza dello Statuto Albertino e di quanto avviene in altri ordinamenti, nei quali il Governo può reggersi semplicemente sull'assenza di manifestazioni espresse di sfiducia parlamentare (**fiducia negativa**). Ciò significa che deve avere una maggioranza predeterminata che accetta di sostenerlo, senza la quale non riuscirebbe ad ottenere la fiducia iniziale voluta dalla Costituzione. Questa è una **maggioranza politica**, che ha natura ben diversa dalla maggioranza aritmetica prevista dall'art 64.3 Cost., ai fini dell'approvazione delle singole deliberazioni parlamentari. Si tratta infatti di una maggioranza stabile che si aggrega attorno ad un determinato indirizzo politico e che pertanto si impegna politicamente a realizzarlo. La Costituzione, imponendo la motivazione della mozione di fiducia, richiede che il governo trovi non tanto un generico sostegno parlamentare, quanto l'accordo con quella parte di Parlamento che si impegna a realizzare un indirizzo politico definito. Inoltre l'obbligo della votazione ad appello nominale si spiega in quanto, con la votazione della fiducia, i partiti e i singoli parlamentari assumono una precisa responsabilità politica di fronte al corpo elettorale: il sostegno da dare al Governo in vista della realizzazione dell'indirizzo politico.

La **ratio costituzionale** della questione di fiducia, che può essere posta dal Governo su una sua iniziativa che richiede l'approvazione parlamentare. In questo caso il Governo dichiara che, ove la sua proposta non dovesse essere approvata dal Parlamento, trattandosi di una proposta necessaria per l'attuazione dell'indirizzo concordato con la maggioranza, riterrà venuta meno la fiducia di quest'ultima e come conseguenza rassegnerà le dimissioni. La questione di fiducia dunque costituisce uno strumento attraverso cui il Governo rivendica la sua responsabilità per l'attuazione dell'indirizzo e, ponendo l'alternativa secca tra approvazione e crisi, opera come mezzo di pressione sulla maggioranza, affinché resti compatta e coerente con le scelte di indirizzo su cui si basa il rapporto di fiducia con il Governo. Alla questione di fiducia si applicano regole analoghe a quelle previste per la mozione di sfiducia, per cui il Governo ne trae evidenti vantaggi: la discussione viene aggiornata (così da consentire alla maggioranza di serrare i ranghi), la votazione è per appello nominale e per di più viene bloccata la votazione degli emendamenti (vedi art. 116 del Reg. Camera).

**Multipartitismo esasperato:** sistema caratterizzato non solo dalla presenza di un elevato numero di partiti, ma altresì contraddistinto da una notevole distanza ideologica tra i partiti che ne fanno parte.

**Convenio ad excludendam:** convenzione tacita che escludeva permanentemente la sinistra comunista e le destra neofascista dall'area di governo.

#### La formazione di coalizione

La formazione di una maggioranza politica, per effetto della disciplina posta dall'art. 94 Cost., costituisce una necessità istituzionale. In un sistema pluripartitico, come quello italiano, in cui nessuna forza politica ha la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari, la maggioranza sarà necessariamente formata attraverso l'accordo tra più partiti e prende il nome di **coalizione**.

**Governo di coalizione:** il Governo che si basa sulla fiducia ottenuta attraverso l'accordo di più forze politiche.

**Governi monocolori:** costituiscono espressione di un solo partito e sono tipici del parlamentarismo maggioritario operante in sistemi politici bipartitici (Gran Bretagna).

Le modalità seguite per la formazione della coalizione possono essere assai diverse a seconda delle caratteristiche del sistema politico e della forma di governo. In particolare vanno distinte:

- **Le coalizioni annunciate davanti al corpo elettorale:** il corpo elettorale può scegliere tra coalizioni alternative, quella che vince le elezioni diventa la maggioranza che esprime il Governo. Di regola il leader che guida la coalizione nella competizione elettorale è il candidato alla carica di Primo ministro e sarà nominato in caso di vittoria elettorale. I partiti di impegnano con il corpo elettorale a realizzare il programma contenuto negli accordi di coalizione, la maggioranza presenta perciò un grado di elevata stabilità, visto che in linea di principio la rottura degli accordi di coalizione e il cambio di maggioranza richiedono il ricordo a nuove elezioni. Pertanto il sistema politico funziona in modo bipolare, con due poli politici, ciascuno formato da più partiti, tra loro alternativi e in competizione per la conquista della maggioranza dei seggi parlamentari e del Governo. La forma di governo si assesta secondo i moduli funzionali del parlamentarismo maggioritario, con una netta differenza di ruoli tra maggioranza e opposizione. C'è una legittimazione diretta della maggioranza e del Governo da parte del corpo elettorale stesso, ritenendosi insufficiente quella offerta solamente dai partiti dopo le elezioni.
- **Le coalizioni formate in sede parlamentare dopo le elezioni:** le coalizioni di questo tipo nascono da accordi tra i partiti conclusi dopo le elezioni. In questo caso ciascun partito si presenta davanti al corpo elettorale con identità e programmi propri e lotta per la conquista del maggior numero di seggi parlamentari. Solamente dopo le elezioni iniziano le negoziazioni per la scelta della maggioranza di governo e del suo programma: sul tavolo del negoziato ciascun partito potrà far valere la forza che deriva dal grado di consenso elettorale ottenuto. L'elettore non sceglie né la maggioranza né la persona che ricoprirà la carica di Primo ministro. I partiti sono liberi sia nella scelta delle alleanze che daranno vita alla maggioranza, sia nella scelta di colui che dovrà guidare il Governo. Dunque le maggioranze si fanno e si cambiano in Parlamento e quindi la rottura degli accordi di coalizione e la formazione di una nuova maggioranza non richiedono, almeno di regola, una nuova consultazione elettorale. Ciò che conta è che nel Parlamento si possa formare una qualsiasi maggioranza, quale che sia il tipo di alleanze politiche su cui si basa. Questa dinamica di formazione delle maggioranze e dei Governi presuppone che il corpo elettorale attribuisca ai partiti e al Parlamento una forte carica di legittimazione politica, mentre il Governo deriverebbe la sua legittimazione dai partiti che decidono di far parte della coalizione.

**La crisi di Governo:** consiste nella presentazione delle dimissioni del Governo causate dalla rottura del rapporto di fiducia tra il Governo da una parte, e il Parlamento (o meglio la maggioranza) dall'altra.

- Crisi parlamentari: determinate dall'approvazione di una mozione di sfiducia, oppure da un voto contrario sulla questione di fiducia posta dal Governo. In questo caso il Governo è giuridicamente obbligato a presentare le sue dimissioni al Capo dello Stato.
- Crisi extraparlamentari: si aprono a seguito delle dimissioni volontarie del Governo, causate da una crisi politica all'interno della sua maggioranza. A queste ultime sono assimilabili le crisi causate dalle dimissioni del solo Presidente del Consiglio, che determinano la cessazione della carica dell'intero Governo (visto che è lui che ha proposto al Capo dello Stato i ministri da nominare ed ha avuto un ruolo fondamentale nella definizione della politica generale del Governo di cui, ai sensi dell'art. 95 Cost, è responsabile).

## 2. Il Governo

Il Governo è un organo istituzionale complesso, formato dal Presidente del Consiglio, dai ministri e dall'organo collegiale Consiglio dei ministri. Il Governo esercita una quota rilevante dell'attività di indirizzo politico, delle potestà pubbliche proprie della funzione esecutiva, nonché importanti poteri normativi: ma la dimensione effettiva del suo potere politico dipende dagli equilibri della complessiva forma di governo e dal grado di attuazione dei principi di decentramento politico e dell'economia di mercato.

Pertanto il ruolo del Governo italiano, le modalità della sua formazione e del suo funzionamento hanno risentito notevolmente dei diversi equilibri assunti dalla complessiva forma di governo, la quale per lungo tempo ha operato secondo principi che la avvicinavano al **parlamentarismo compromissorio** e che, a partire dalla XII legislatura (1994), ha avviato un'evoluzione verso gli assetti del **parlamentarismo maggioritario**.

Altri fattori che hanno condizionato ruolo e funzionamento del Governo sono rintracciabili:

- Nella spinta verso un grado maggiore di decentramento politico, che ha privato il Governo di importanti attribuzioni a favore di Regioni ed enti locali.
- Nella tendenza a ridurre la presenza pubblica nell'economia a favore di mercati concorrenziali, con conseguente perdita da parte del Governo di tutti quei poteri che si collegavano al controllo delle imprese pubbliche.
- Nell'integrazione europea, che da una parte ne fa l'interlocutore nazionale degli organismi dell'UE ma dall'altra parte lo ha privato di poteri consistenti, soprattutto nel campo della politica economica, trasferiti alle istituzioni europee.

### Le regole giuridiche sul Governo

Possono essere così riassunte:

- Per quanto riguarda la sua **formazione**, la disciplina è contenuta negli artt. 92.2, 93 e 94. Essi consacrano le seguenti regole:
  - Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio.
  - I ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio.
  - I membri del Governo, prima di assumere le loro funzioni, devono giurare nelle mani del Capo dello Stato (art. 93).
  - Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo deve presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia (art. 94.3).
  - La fiducia è accordata e revocata mediante mozione motivata votata per appello nominale (art. 94.2).
- Per ciò che riguarda la **struttura**, l'art. 92.1 si limita a citare quali sono gli **organi governativi necessari**:
  - Il Presidente del Consiglio.
  - I ministri
  - Il Consiglio dei ministri formato dai ministri e dal Presidente del Consiglio.

Nell'esperienza repubblicana si è vista l'affermazione di altri organi, che possono esserci o non esserci nella singola compagine governativa, trattandosi di **organi governativi non necessari** (come il Vice-presidente del Consiglio, i ministri senza portafoglio, i sottosegretari di Stato, i comitati interministeriali, il Consiglio di gabinetto).

- Per quanto riguarda il **funzionamento**, l'art. 95 rinvia alla **legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri** per una più puntuale disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Governo, questa legge è stata approvata nel 1988 (legge 23 agosto 1988, n. 400). In attuazione della stessa sono stati adottati il **regolamento interno del Consiglio dei ministri** (con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993) e numerosi ordini di servizio di organizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio. Nel 1999 sono stati emanati un decreto legislativo di riordinamento della Presidenza del Consiglio (d.lgs.

303/1999) e un decreto legislativo di riordino dell'amministrazione centrale (ministri e Presidenza del Consiglio), questo ha importanti risvolti sul funzionamento del Governo (d.lgs. 300/1999), anche se la produzione dei suoi effetti giuridici è stata rinviata alla XIV legislatura. Ma nella legislatura successiva la disciplina è stata modificata più volte per permettere l'aumento del numero dei ministeri.

- Per quanto concerne i **rapporti con la pubblica amministrazione**, le regole costituzionali sono fissate dagli artt. 95, 97 e 98.

### La sospensione dei processi penali nei confronti del Presidente del Consiglio e di altre alte cariche dello Stato

Nel 2008 è stata approvata una legge (124/2008) che prevede che i processi penali nei confronti di chi riveste la carica di Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, di Presidente delle due Camere, sono sospesi dalla data di assunzione e fino alla cessazione della carica.

Le sfere di "immunità" a garanzia dei titolari di cariche politiche, come la sospensione dei processi penali, concorrono al mantenimento di quel complesso sistema di equilibri tra diversi poteri che caratterizza lo Stato costituzionale di democrazia pluralista.

Secondo la Corte costituzionale (sent. 24/2004) il legislatore può prevedere delle ipotesi di sospensione anche "finalizzate alla soddisfazione di esigenze extraprocessuali" a patto di identificare chiaramente i "presupposti di tali sospensioni e le finalità perseguite".

### Unità ed omogeneità del Governo

L'art. 95 stabilisce che:

- Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile.
- Il Presidente del Consiglio mantiene l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo del Governo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.
- I ministri rispondono collegialmente per gli atti del Consiglio dei ministri e individualmente per gli atti dei loro ministeri.

L'art. 95 ha consacrato formalmente tre diversi principi di organizzazione del Governo, che si sono affermati in fasi diverse della storia politico-costituzionale italiana:

- Il **principio della responsabilità politica di ciascun ministro**, che per il nesso esistente tra responsabilità e potere, comporta il riconoscimento dell'autonomia di ciascun ministro nella direzione del suo ministero (cioè del ramo dell'amministrazione statale cui è preposto).
- Il **principio della responsabilità politica collegiale**, incentrata nel Consiglio dei ministri.
- Il **principio della direzione politica monocratica**, basata cioè sui poteri del Presidente del Consiglio.

### La formazione del governo

La formazione del governo nelle democrazie pluralistiche può avvenire secondo modalità riconducibili a due tipi:

- Le **democrazie mediate**, in cui sono i partiti, dopo le elezioni, i reali detentori del potere di decidere struttura e programma del Governo.
- Le **democrazie immediate**, in cui esiste la sostanziale investitura popolare diretta dal capo del Governo (Primo ministro, Presidente del Consiglio, Presidente, ecc), esse si differenziano a seconda del diverso ruolo riconosciuto ai partiti politici.

La forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione italiana esclude che il corpo elettorale formalmente possa scegliere il Presidente del Consiglio, ma la disciplina costituzionale (artt. 92, 93, 94) è compatibile tanto con le modalità di formazione del Governo tipiche della democrazia mediata, quanto con la sostanziale (anche se non formale) investitura popolare del vertice del Potere esecutivo.

La Costituzione si limita a prevedere che il Capo dello Stato nomini il Presidente del Consiglio e, su sua proposta, i ministri (art. 92). Tale norma costituzionale avrebbe consentito che il Capo dello Stato, eventualmente dopo aver svolto le consultazioni, procedesse direttamente alla nomina del Presidente del Consiglio, che poi avrebbe esercitato il potere di proporre al Capo dello Stato la lista dei ministri da nominare.

### Consultazioni e incarico per la formazione di Governo

Dopo l'apertura delle crisi di Governo (o dopo le elezioni), il Presidente della Repubblica procede alle **consultazioni**, anch'esse non previste dal testo costituzionale, con cui si apre il procedimento di **formazione del Governo**. Il Capo dello Stato, nell'ambito delle consultazioni, incontra i presidenti dei gruppi parlamentari, che si fanno accompagnare dagli esponenti più significativi dei rispettivi partiti, i segretari dei partiti politici; egli consulta anche, più per una ragione di rispetto formale, i Presidenti delle due Camere e gli ex-Presidenti della Repubblica e tutte le personalità che ritiene utile sentire per venire a conoscenza delle posizioni dei partiti in ordine alla formazione del Governo e dei negoziati che, nel frattempo, si svolgono fra essi.

La prassi per cui il Capo dello Stato, terminate le consultazioni, conferisce l'incarico per la formazione del Governo (non espressamente previsto dalla Costituzione) è sempre stata eseguita, fin dagli esordi della Repubblica. Essa è stata giustificata alla stregua di una particolare interpretazione dell'art. 92, che si è stabilizzata nel tempo. Secondo questa, il procedimento di formazione del Governo è unico e deve condurre alla nomina di tutto il Governo, escludendo la possibilità che prima si abbia la nomina del Presidente del Consiglio e solo successivamente la formazione della lista dei ministri da proporre al Capo dello Stato, con la nomina da parte di quest'ultimo.

L'incarico è conferito oralmente dal Presidente della Repubblica e di regola viene **accettato con "riserva"**, che viene "sciolta" solo dopo che l'incaricato ha svolto con successo la sua attività. Questa consiste nell'individuazione della lista dei ministri da proporre al Capo dello Stato per la nomina e del programma di governo, i cui contenuti siano tali da avere il consenso dei partiti della coalizione e, quindi, l'investitura fiduciaria da parte del Parlamento.

## Preincarichi e mandati esplorativi

In taluni casi, in cui la situazione politica era molto incerta, il Presidente della Repubblica, prima di conferire l'incarico vero e proprio, per non esporre troppo politicamente la personalità ritenuta la più idonea a formare il Governo, ha proceduto a conferire un:

- **Preincarico:** conferito, di regola, allo stesso soggetto cui il Capo dello Stato pensa di dover successivamente conferire l'incarico per la formazione del Governo.
- **Mandato esplorativo:** conferito ad un soggetto super partes che svolge un'attività istruttoria integrativa di quella effettuata dal Capo dello Stato.

Entrambe le figure servono ad accrescere gli elementi informativi in possesso del Presidente della Repubblica, necessari per nominare un Governo che potrà godere della fiducia parlamentare.

## La lista dei ministri, la nomina e il giuramento

Esaurita l'attività dell'incaricato e formata la lista dei ministri, il Presidente della Repubblica **nomina** con proprio decreto il Presidente del Consiglio e quindi, su proposta di quest'ultimo, i ministri. Dopo la nomina, entro un brevissimo periodo (di regola meno di 24 ore) il Presidente del Consiglio e i ministri, ai sensi dell'art. 93 Cost., prestano **giuramento** nelle mani del Presidente della Repubblica. Con il giuramento il Governo è immesso nell'esercizio delle sue funzioni e perciò termina il procedimento della sua formazione. Il primo atto formale del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri è controfirmare i decreti di nomina di se stesso e dei ministri.

La formazione del Governo costituisce un procedimento distinto ed autonomo rispetto alla votazione della fiducia (di cui all'art. 94 Cost.) anche se il Governo viene formato con il fine di ottenere la fiducia parlamentare. Perciò il procedimento di formazione del Governo è collegato al successivo procedimento di votazione della fiducia parlamentare.

Il Governo è finalmente nella pienezza dei suoi poteri solo dopo aver ottenuto da entrambe le Camere il **voto di fiducia**. Entro dieci giorni dal giuramento, il Governo deve presentarsi alle Camere (art. 94.3 Cost.): il Presidente del Consiglio dei ministri espone il **programma di governo**, approvato dal Consiglio dei ministri. In ciascuna Camera i parlamentari di maggioranza presentano una **mozione di fiducia**, che deve essere motivata (perché così il Parlamento può incidere sullo stesso programma di governo) e che deve essere votata per **appello nominale**. La fiducia si intende accordata se la mozione è approvata in entrambe le Camere (a tal fine è sufficiente la maggioranza relativa).

## I rapporti tra gli organi del Governo

Per garantire l'unità e l'omogeneità del Governo, la Costituzione fa leva sulla competenza collegiale del Consiglio dei ministri a determinare la politica generale del Governo (**principio collegiale**) e sulla competenza del Presidente del Consiglio a dirigere questa politica e a mantenere l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri (**principio monocratico**).

Il **coordinamento** di cui parla l'art. 95.1 Cost. è l'attività diretta a mantenere l'unità di azione del Governo, assicurando che le iniziative politiche e amministrative dei singoli ministri siano attuazione dell'indirizzo generale del Governo, o quanto meno siano con esso compatibili.

Sono inoltre necessari che ci siano gli **strumenti giuridici** e le **condizioni politiche** che rendano effettivamente possibile ai due principi di contenere gli eccessi di autonomia che rendano effettivamente possibile ai due principi di contenere gli eccessi di autonomia dei ministri.

**Strumenti giuridici:** dal testo costituzionale si possono ricavare:

- Il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato la lista dei ministri da nominare.
- Il potere di indirizzare direttive politiche e amministrative ai ministri, in attuazione della politica generale del Governo; questo potere, ritenuto implicito nell'attribuzione dei compiti di direzione della politica generale, consiste nell'individuazione di fini politici o di principi di azione, che comunque lasciano spazio all'autonomia dei ministri in ordine alle modalità di attuazione.
- La competenza del Consiglio dei ministri a deliberare sulle questioni che riguardano la politica generale del Governo, cioè l'indirizzo generale che intende seguire.

**Condizioni politiche:** sono mutate parzialmente a partire dalla XII legislatura, con l'esperienza delle coalizioni elettorali con un comune candidato alla Presidenza del Consiglio. Tali esperienze hanno accresciuto il "peso" del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri, comunque decisi con le forze politiche, e soprattutto hanno aumentato la legittimazione politica e quindi l'autorevolezza del Presidente del Consiglio. Inoltre in presenza degli stringenti vincoli comunitari, specialmente dopo l'Euro, ed in una situazione in cui si è notevolmente indebolita la capacità di sintesi politica dei partiti, sul Governo si sono concentrate le esigenze di una gestione degli interessi generali del "sistema-Paese" (con gli imperativi sistematici del "risanamento finanziario", della "competitività internazionale", del "problema mezzogiorno", della "lotta alla criminalità") al di là delle pressioni dalle parti politiche e degli interessi sezionali. Il che ha favorito l'acquisizione di un certo grado di autonomia rispetto alle dinamiche della coalizione e alle conflittualità interpartitiche, valorizzando la distinzione costituzionale tra la politica nazionale, la cui determinazione è affidata ai partiti (art. 49) e la politica generale del Governo. Autonomia che si traduce in un maggior rispetto da parte dei ministri dell'unità dell'indirizzo del Governo.

## L'unità dell'indirizzo politico e amministrativo nella legge 400/1988

Nel 1988 è stata approvata la legge 400, che ha razionalizzato gli strumenti di garanzia dell'unità politica e amministrativa del Governo, seguendo le seguenti direttrici:

- Concentrazione delle decisioni relative alla politica generale del Governo nel Consiglio dei ministri.
- Attribuzione al Presidente del Consiglio dei poteri relativi al funzionamento del Consiglio dei ministri. In particolare il Presidente del Consiglio convoca il Consiglio dei ministri e ne forma l'ordine del giorno.
- Attribuzione al Presidente del Consiglio di poteri strumentali rispetto al coordinamento delle attività dei ministri. Più in dettaglio, il Presidente del Consiglio:
  - Può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti, sottoponendo le relative questioni al Consiglio dei ministri.
  - Adotta le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, o quelle relative alla direzione della politica generale del Governo.
  - Adotta le direttive per assicurare l'imparzialità, il buon andamento e l'efficienza della pubblica amministrazione.
  - Concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere e che impegnano la politica generale del Governo.

- Può istituire particolari Comitati di ministri con il compito di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza o esprimere pareri su questioni da sottoporre al Consiglio dei ministri.

### Le attribuzioni del Consiglio dei ministri

Secondo la legge 400/1988 il Consiglio dei ministri delibera, in particolare, in merito a:

- Ogni questione relativa all'indirizzo politico del Governo.
- L'indirizzo generale dell'azione amministrativa.
- I conflitti di attribuzione fra i ministri.
- L'iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere.
- Le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici.
- I disegni di legge e le proposte di ritiro di disegni di legge.
- I decreti legge, i decreti legislativi e i regolamenti del Governo.
- Gli atti adottati dal Governo in sostituzione delle Regioni, in caso di persistente inattività relativa a competenze delegate, oltre i termini obbligatori per legge.
- Le proposte di sollevare conflitti di attribuzioni, o di resistere, nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome.
- Le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e europea e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali di natura politica o militare.
- Gli atti relativi ai rapporti con la Chiesa cattolica previsti dal sistema concordatario di cui all'art. 7 Cost. e le intese con le Confessioni diversa dalla cattolica, di cui all'art. 8 Cost.
- Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali.
- Le nomine alla presidenza di enti, istituti o aziende di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale, ecc.

### Come il Presidente fa funzionare il Consiglio dei ministri

Il regolamento interno del Consiglio dei ministri tra l'altro ha previsto che:

- Il ministro che intende proporre un provvedimento da inserire all'ordine del giorno del Consiglio ne deve fare richiesta al Presidente del Consiglio, insieme con la relativa documentazione.
- Almeno 5 giorni prima della riunione del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dirama a tutti i ministri gli schemi dei provvedimenti su cui il Consiglio dovrà deliberare.
- Gli schemi dei provvedimenti e i relativi documenti devono essere esaminati nel corso di una riunione preparatoria presso la Presidenza del Consiglio, da tenere almeno 2 giorni prima della seduta del Consiglio, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva.
- Nessuna questione può essere inserita all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri se non è stato esaminato nel corso della riunione preparatoria.

Tramite questa disciplina si conseguono due risultati:

- Si assicura la circolazione delle informazioni all'interno del Governo sulle questioni sulle quali dovrà deliberare il Consiglio, che, grazie alla previa informazione, potrà risolvere i problemi di coordinamento tra le diverse iniziative ministeriali.
- Si concentra nel Presidente del Consiglio e nelle sue strutture serventi (la Presidenza del Consiglio) il coordinamento preventivo delle attività dei ministri, visto che solo dopo la riunione preparatoria e la redazione di una proposta di deliberazione compatibile con l'indirizzo del Governo, la proposta viene iscritta all'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei ministri.

### La Presidenza del Consiglio dei ministri

Per lo svolgimento dei suoi compiti, il Presidente del Consiglio dispone di una struttura amministrativa di supporto, che è la **Presidenza del Consiglio dei ministri**.

La legge 400/1988 modificata dal d.lgs. 303/1999, ha previsto che gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio siano organizzati nel **Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri**, cui è preposto un Segretario generale nominato con DPCM.

### L'ordinamento della Presidenza

Il Segretariato generale è organizzato secondo criteri di massima flessibilità, attraverso decreti dello stesso Presidente del Consiglio, con cui sono individuati i compiti delle singole strutture in cui si articola il Segretariato.

Queste strutture sono di due tipi:

- I **dipartimenti**: comprensivi di una pluralità di uffici accomunati da omogeneità funzionale.
- Gli **uffici**: strutture generalmente allocate presso i singoli dipartimenti, o dotate di autonomia funzionale.

Sempre con DPCM possono essere istituite apposite strutture di missione, caratterizzate dalla durata temporanea e dallo svolgimento di compiti particolari. Questa autonomia organizzativa della Presidenza è completata dall'autonomia contabile e di bilancio, per cui essa provvede all'autonoma gestione delle sue spese, utilizzando le disponibilità finanziarie stanziare nel bilancio dello Stato.

La spiccata elasticità organizzativa della Presidenza si collega ai compiti che svolge, che sono peculiari e diversi da quelli propri dei ministeri: sono compiti di studio e di elaborazione di politiche, di raccolta di dati e informazioni, di collegamento tra i diversi settori dell'amministrazione statale e tra diversi soggetti istituzionali (Regioni, Comuni, enti pubblici, ecc.). Sempre la peculiarità dei compiti spiega la particolare provenienza del personale della Presidenza del Consiglio: personale di ruolo presso la Presidenza, personale in prestito da altre amministrazioni pubbliche, personale proveniente dal settore privato utilizzato con contratti a termine, consulenti ed esperti, anche estranei alle pubbliche amministrazioni, nominati per speciali esigenze. Con il personale di ruolo, si assicurano l'accumulo di esperienze e la continuità amministrativa dell'istituzione, con il personale di diversa provenienza si assicura che la Presidenza disponga delle professionalità e delle competenze più varie e qualificate, necessarie per affrontare i diversi tipi di problemi che si pongono sul terreno della politica governativa, seguendo un approccio integrato (non solo giuridico, ma anche economico, sociologico, ecc.).

## Gli organi governativi non necessari

La legge 400/1988 ha razionalizzato varie figure di **organi governativi non necessari** che erano state utilizzate dalla prassi precedente. In particolare la legge ha previsto:

- Il **Vice-presidente del Consiglio dei ministri**: eventualmente nominato fra i ministri e al quale, su proposta del Presidente del Consiglio, il Consiglio dei ministri attribuisce le funzioni di supplente del Presidente, nel caso in cui questi sia assente o impedito. In realtà, si ricorre alla nomina del Vice-Presidente per dare risalto alla presenza nella coalizione ad un partito diverso da quello che esprime il Presidente del Consiglio.
- Il **Consiglio di Gabinetto**: in passato il Presidente del Consiglio ha talvolta istituito per riunire i ministri che rappresentano le diverse componenti politiche della coalizione.
- I **Comitati interministeriali**: possono essere di due tipi:
  - Quelli istituiti per legge (che ne fissa composizione e competenze). Solo questi hanno competenze a deliberare in via definitiva su determinati oggetti, adottando atti produttivi di effetti giuridici verso l'esterno.
  - **Comitati di ministri**: quelli istituiti con decreto del Presidente del Consiglio con compiti provvisori per affrontare questioni definite.
- I **ministri senza portafoglio**: sono i ministri non preposti ad un ministero, i quali svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (il relativo provvedimento è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale). Per l'espletamento delle funzioni delegate sono preposti ad un dipartimento della Presidenza del Consiglio. Talune figure di ministro senza portafoglio sono previste da norme legislative, che ne individuano le funzioni, lasciando al Presidente del Consiglio la decisione di delegarle o meno. A quest'ultima tipologia appartiene, per esempio, il ministro per la funzione pubblica.
- I **sottosegretari di Stato**: coadiuvano il ministro (o il Presidente del Consiglio) ed esercitano i compiti che quest'ultimo delega loro con apposito decreto (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale). Essi sono collaboratori del ministro o del Presidente del Consiglio e quindi non fanno parte del Consiglio dei ministri e non possono partecipare alla formazione della politica generale del Governo. Perciò, se essi possono intervenire ai lavori parlamentari come rappresentanti del Governo, devono comunque attenersi alle direttive del ministro; parimenti, se possono partecipare a Comitati di ministri, tale partecipazione si realizza per sostituire o coadiuvare i rispettivi ministri. Vengono nominati tramite un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri. Il sottosegretario assume le sue funzioni solo dopo il giuramento prestato davanti al Presidente del Consiglio. Tra i sottosegretari, un ruolo del tutto particolare ha il **sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio**, che svolge le funzioni di segretario del Consiglio dei ministri, curando la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni e dirigendo l'Ufficio di segreteria del Consiglio dei ministri (che esercita i compiti serventi al miglior funzionamento del Consiglio). La peculiarità del ruolo spiega perché all'inizio della sua prima riunione, il Consiglio esprima il suo consenso alla proposta del Presidente del Consiglio.
- I **viceministri**: sono quei sottosegretari (che non possono superare il numero di 10) cui vengono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali o di più direzioni generali (cioè delle strutture amministrative di massima dimensione all'interno dei ministeri). I viceministri possono essere invitati, dal Presidente del Consiglio d'intesa con il ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alle materie loro delegate (legge 81/2001).
- I **commissari straordinari del Governo**: nominati al fine di realizzare specifici obiettivi, determinati in relazione a programmi o a indirizzi deliberati dal Governo o dal Parlamento, o per particolari esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. Essi sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri.

## A che cosa servono i comitati interministeriali

Essi dovrebbero servire a decongestionare l'attività del Consiglio dei ministri, liberandolo dall'esame delle questioni meno rilevanti per la politica generale del Governo, ed a realizzare un raccordo stabile ed efficiente tra i ministri le cui competenze amministrative sono connesse. Tuttavia nell'esperienza repubblicana c'è stata per un lungo tempo una proliferazione di comitati interministeriali che di fatto sottraevano settori importanti (come la politica industriale o agricola) al Consiglio dei ministri, con la conseguenza di dare vita ad indirizzi politici settoriali tra loro disomogenei e in definitiva affidati alle scelte del ministro che aveva la presidenza del Comitato e che era altresì a capo del ministero con competenze prevalenti nel settore. Per porre rimedio a questa frammentazione dell'indirizzo del Governo la legge 400/1988 ha seguito due strade:

- Ha previsto che i Comitati devono tempestivamente comunicare al Presidente del Consiglio l'ordine del giorno delle loro riunioni; il Presidente del Consiglio può deferire singole questioni di competenza dei Comitati al Consiglio dei ministri, affinché stabilisca le direttive alle quali i Comitati devono attenersi.
- Ha avviato un processo di riordino che ha eliminato numerose figure di Comitati (12) mantenendone in vita solamente alcuni. Fra questi va menzionato il **CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica)**, cui la legislazione attribuisce competenze in materia di politica economica, soprattutto mediante la fissazione di indirizzi generali e la ripartizione di risorse finanziarie in alcuni settori.

## Gli strumenti per l'attuazione dell'esercizio politico

Il Governo esercita una quota rilevante dell'attività di indirizzo politico e si avvale di una molteplicità di strumenti giuridici per la sua realizzazione. Il Governo, nell'esercizio del suo potere di indirizzo, si presenta come soggetto unitario davanti agli altri organi costituzionali. La **rappresentanza dell'intero Governo** è assunta dal Presidente del Consiglio, che controfirma le leggi e gli atti con forza di legge, tiene i contatti con il Presidente della Repubblica, assume le decisioni proprie del Governo nei procedimenti legislativi, pone la questione di fiducia, previo assenso del Consiglio dei ministri, manifesta all'esterno la volontà del Governo. Le linee generali dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo sono espresse nel **programma di governo**, predisposto dal Presidente del Consiglio ed approvato dal Consiglio dei ministri. Esso sta alla base della concessione parlamentare della fiducia iniziale (che infatti va votata con "mozione motivata").

Per attuare il suo indirizzo politico, il Governo ha a disposizione una molteplicità di strumenti giuridici, in particolare:

- La direzione dell'amministrazione statale.

- I poteri di condizionamento della funzione legislativa del Parlamento, che riguardano sia la fase della programmazione dei lavori parlamentari, sia il procedimento legislativo vero e proprio.
- I poteri normativi di cui è direttamente titolare il Governo e che consistono nell'adozione degli atti aventi forza di legge (decreti legislativi e decreti legge) e dei regolamenti.

### Settori della politica governativa

Vi sono alcuni settori dell'indirizzo politico che formano oggetto di discipline giuridiche particolari e in cui si sviluppano prassi che sostanzialmente concentrano nel Governo il potere decisionale. Sotto questo profilo ricordiamo:

- La **politica di bilancio e finanziaria**: rientra fra le principali responsabilità del Governo, al quale la legge attribuisce il compito di elaborare i diversi documenti che definiscono il quadro finanziario di riferimento dell'attività dello Stato: documento di programmazione economico-finanziaria, disegno di legge di stabilità, disegno di legge di bilancio (anche secondo la Costituzione è riservata al Governo l'iniziativa della legge di approvazione del bilancio). Dopo che tali documenti sono presentati al Parlamento per l'approvazione, il Governo si vede riconosciuto dai regolamenti parlamentari un ruolo di direzione del processo decisionale: l'esame dei documenti in cui si articola la manovra di bilancio deve avvenire in tempi certi, non possono essere presentati emendamenti parlamentari estranei all'oggetto della legge di stabilità. Successivamente all'approvazione del bilancio, esso esercita importanti poteri di controllo della spesa pubblica, controllando la legittimità dei singoli atti di spesa delle amministrazioni statali e verificando il complessivo andamento della spesa pubblica ai fini del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria. L'insieme di questi poteri di proposta, di direzione e di controllo fa capo al **ministero dell'economia e delle finanze**. Questo ministero, insieme alla Presidenza del Consiglio, ai ministeri degli interni e degli affari esteri, costituisce il principale centro di elaborazione dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo, esso esercita le sue competenze nei seguenti settori: politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici e degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, politiche di coesione, dirette a ridurre i divari economici tra le diverse Regioni, di regola in attuazione di obiettivi fissati a livello europeo e utilizzando regole e risorse comunitarie (che afferiscono ai cosiddetti fondi strutturali), gestione e dimissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato ed esercizio dei diritti dell'azionista.
- La **politica estera**: si sostanzia nella stipula dei trattati internazionali e nelle relative attività preparatorie, nella cura dei rapporti con gli altri Stati, particolarmente nell'ambito delle organizzazioni internazionali cui l'Italia partecipa (di cui la più importante è l'ONU). Su alcune categorie di Trattati il Parlamento esercita il controllo attraverso la legge di autorizzazione alla ratifica ma, a parte quelli che non rientrano nell'enumerazione dell'art. 80, si deve osservare come esistono numerosi Trattati di notevole rilievo politico che, per le loro modalità di formazione, sfuggono al controllo parlamentare.
- La **politica europea**: concerne i rapporti con le istituzioni dell'UE. E' il Governo che partecipa alle decisioni comunitarie più importanti in sede di Consiglio dei ministri e di COREPER. L'azione del Governo in questo campo è coordinata dal Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale di un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio. Esistono comunque alcuni correttivi istituzionali diretti a rendere possibile la partecipazione del Parlamento e delle Regioni alla formazione delle politiche dell'UE.
- La **politica militare**: uno dei settori dell'indirizzo politico e amministrativo prevalentemente rimesso al Governo ed in cui l'intervento del Parlamento è limitato e generalmente tardivo. Il documento costituzionale ha disciplinato il **regime di emergenza bellica** con gli artt. 78 e 87, secondo i quali:
  - Le Camere deliberano lo Stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.
  - Il Capo dello Stato dichiara lo Stato di guerra deliberato dalle Camere.
  - Il Capo dello Stato ha il comando delle forze armate e presiede il Consiglio supremo di difesa, anche se la direzione politica e tecnico-militare delle forze armate rientra nell'indirizzo politico e amministrativo del Governo.

La prassi si è allontanata notevolmente da questo disegno, perché, per ragioni politiche (connesse alla partecipazione dell'Italia ad alleanze militari come la NATO) e/o di tecnica militare, le operazioni belliche iniziano prima di qualsiasi intervento del Capo dello Stato, del Consiglio supremo di difesa e del Parlamento, che è chiamato successivamente a convalidare politicamente l'operato del Governo. I regimi di emergenza bellica si instaurano ormai con il ricorso da parte del Governo ad un decreto legge, che prevede l'intervento militare e provvede alla copertura dei costi, cui segue, ad operazioni militari già intraprese, una delibera di testo conforme da parte del Parlamento ovvero la conversione in legge a convalida dell'operato del Governo. Eventualmente dopo l'avvio delle operazioni militari, il Parlamento esprime alcuni indirizzi al Governo ricorrendo all'approvazione di una mozione.

- **Politica informativa e di sicurezza**: riguarda la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione. Essa ricade principalmente sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri. A lui infatti principalmente fa capo la direzione dei Servizi segreti ed è sempre a lui che viene ricondotta dalla legislazione vigente (124/2007), la materia del **Segreto di Stato**. In democrazia la regola è la pubblicità, ma è vero che esistono esigenze di rilievo costituzionale che consentono di ammettere delle deroghe eccezionali alla regola, attraverso l'apposizione del segreto di Stato (Corte Cost. 82/1976 e 86/1977). La finalità tutelata dal segreto di Stato è la "integrità della Repubblica". L'apposizione del segreto può essere ricollegata alle relazioni con altri Stati, alla difesa delle istituzioni costituzionali, all'indipendenza dello Stato e alla sua difesa militare. Il vincolo del segreto di Stato deve essere apposto, e se possibile annotato, se si tratta di documenti scritti "su espressa disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto". Ma, per garantire uniformità e coerenza nell'applicazione del segreto, i criteri di individuazione degli oggetti suscettibili di essere coperti dal segreto stesso sono stabiliti dal DPCM 7/2009, che classifica 4 diversi livelli di "segretezza" graduando l'intensità della tutela. Va poi sottolineato che, per confermare il carattere eccezionale del segreto e la sua stretta strumentalità a tutelare il bene della sicurezza, il segreto di Stato ha una durata temporale limitata (15 anni, prorogabili dal Presidente del Consiglio a 30). La successiva opposizione del segreto di Stato operata dal Presidente del Consiglio inibisce all'autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto. In questo caso, però il giudice può sollevare conflitto di attribuzione davanti la Corte costituzionale. Nel 2012 è stata approvata un'altra riforma del segreto di stato che rafforza il controllo parlamentare sugli atti di opposizione del segreto. Questo controllo è affidato al Copasir, che potrà chiedere al Presidente del Consiglio di esporre, in una seduta segreta appositamente convocata, di esporre il merito delle ragioni che hanno determinato la conferma dell'opposizione del segreto.

### Il Governo e i Trattati internazionali

La prassi internazionale ha visto crescere il numero dei **trattati in forma semplificata**, i quali non richiedono la ratifica del Capo dello Stato per perfezionarsi. Pertanto essi rientrano nella sfera esclusiva di azione del Governo, che cura le trattative preliminari e procede alla loro sottoscrizione, di regola attraverso il ministro degli esteri. Sono stati conclusi in forma semplificata accordi di grande rilevanza,

tra cui numerosi concernenti la collaborazione militare, la fornitura di armi, l'assistenza tecnico-militare a Paesi del Terzo mondo. Vi sono anche altre strade che portano ad escludere il Parlamento dal processo di formazione di trattati di grande rilievo politico. Una di queste consiste nell'applicazione dell'istituto della **esecuzione provvisoria di Trattati** di cui non sia stata ancora autorizzata la ratifica. Vi sono poi accordi conclusi nell'ambito dell'organizzazione di cooperazione internazionale in materia di difesa militare, denominata **Alleanza atlantica (NATO)**, il cui trattato istitutivo è stato sottoscritto nel 1949, gli accordi bilaterali conclusi tra partner dell'Alleanza, nonché le risoluzioni, raccomandazioni e direttive adottate dall'organismo dell'Alleanza che prende il nome di **Consiglio atlantico**. In alcuni casi, per l'adempimento delle obbligazioni assunte in sede NATO, si è fatto ricorso alla legge, in altre, al decreto del Capo dello Stato, ed in altri ancora ad atti del Governo di natura amministrativa, spesso coperti dal segreto di Stato.

### Il nuovo assetto dei servizi segreti

Una importante disciplina organica dei servizi segreti è stata inizialmente apprestata dalla legge 801/1977 che ha previsto due distinti servizi:

- Il **SISMI** (servizio per le informazioni e la sicurezza militare) alle dipendenze del ministro della difesa.
- Il **SISDE** (Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica) alle dipendenze del ministro dell'interno.

Nel 2007 è stata approvata la legge 124/2007 che, riformando il sistema dei servizi segreti, ha rafforzato i poteri di indirizzo politico e amministrativo del Presidente del Consiglio. I servizi segreti dipendono funzionalmente dal Presidente, che ne nomina i direttori, ripartisce, previa delibera dell'apposito comitato interministeriale, i fondi e appone il segreto di Stato. Più in generale il Presidente del Consiglio esercita, in via esclusiva, "l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza".

Tre organi assistono il Presidente del Consiglio:

- L'**Autorità delegata**: affidata a un ministro senza portafoglio o ad un sottosegretario di Stato.
- Il **Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr)**: di cui fanno parte i ministri degli interni, della difesa, dell'economia e delle finanze, di grazia e giustizia.
- Il **Dipartimento per le informazioni e la sicurezza**: istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

I due servizi segreti previsti dalla legge del 1977 sono stati profondamente modificati.

La ripartizione di competenza tra i due servizi è basata su un criterio di tipo territoriale.

Sono stati rinominati:

- **Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise)**: A cui sono attribuite le attività di sicurezza e di informazione che si svolgono "al di fuori del territorio nazionale".
- **Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi)**: A cui sono attribuite le attività che si svolgono "all'interno del territorio nazionale".

Entrambi i servizi non dipendono da un ministro, bensì direttamente dal Presidente del Consiglio.

Il reato commesso da un agente impegnato a svolgere compiti di servizio non è punibile se la condotta illecita è stata autorizzata dal Presidente del Consiglio e se, al contempo, quella condotta è indispensabile al raggiungimento delle finalità di intelligence.

Il sistema prevede il **Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copsir)**: cui sono affidati i poteri parlamentari di controllo. In particolare al Comitato compete verificare "in modo sistematico e continuativo, che l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni".

### Il Governo e la pubblica amministrazione

Ciascun **ministro** è, di regola, preposto ad uno dei grandi rami dell'amministrazione statale che prende il nome di **ministero**. Il ministro ha una doppia veste istituzionale:

- Partecipa alla formazione dell'indirizzo politico in quanto membro del Consiglio dei ministri.
- Costituisce il vertice amministrativo di un ministero, chiamato a realizzare quell'indirizzo.

L'organizzazione dei ministeri è basata sul principio della **separazione tra politica e amministrazione**:

- Agli organi di governo (Consiglio dei ministri e ministro poi) spetta l'esercizio della funzione di indirizzo politico e amministrativo, che consiste nella determinazione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli indirizzi impartiti.
- Ai dirigenti amministrativi spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, anche mediante il potere di adottare gli atti di spesa, di organizzazione del personale e dei mezzi strumentali di cui l'amministrazione si serve.

Il ministro periodicamente e comunque non oltre dieci giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio, definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali, cui dovranno conformarsi i dirigenti. Le direttive indicano obiettivi da perseguire, modalità di azione, standard da rispettare, ma non possono avere contenuti concreti, proprio degli atti di gestione riservati ai dirigenti. Inoltre il ministro assegna a ciascun ufficio di livello dirigenziale generale le risorse umane, materiale ed economico-finanziarie necessarie per realizzare gli obiettivi assegnati. I dirigenti sono preposti ai diversi uffici di livello dirigenziale dagli organi di governo e, nel caso di risultati negativi della loro gestione o nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi loro affidati, l'incarico può essere revocato (**responsabilità dirigenziale**).

Il d.lgs. 300/1999 ha drasticamente ridotto il numero dei ministeri.

Accanto ai ministeri, secondo il d.lgs. 300/1999, operano le **Agenzie**, le quali sono strutture amministrative che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, dotate di piena autonomia e sottoposte al potere di indirizzo e di vigilanza di un ministro.

### I principi costituzionali sull'amministrazione

- **Legalità della pubblica amministrazione** e la riserva di legge in materia di organizzazione. Il primo principio non è scritto direttamente in Costituzione, ma si ricava dal generale principio della divisione dei poteri e, implicitamente, da alcune disposizioni costituzionali. Il principio di legalità può definirsi come la sottoposizione dell'amministrazione alla legge, cioè l'amministrazione può fare solo ciò che è previsto dalla legge e nel modo da essa indicato. Il più delle volte l'amministrazione effettua delle scelte tra diverse possibilità di azione (**discrezionalità amministrativa**), tutte riconducibili al modello legale. Per quanto concerne l'organizzazione degli uffici pubblici, la Costituzione art. 97.1 pone una **riserva di legge relativa**. La tendenza recente è quella di ridurre il campo di intervento legislativo nella materia dell'organizzazione amministrativa, riducendola alla fissazione di pochi principi



organizzativi e rinviando le scelte più puntuali a regolamenti di organizzazione, in modo tale da assicurare la flessibilità delle strutture ed il loro rapido adeguamento alle diverse esigenze, che vanno di volta in volta emergendo.

- **L'imparzialità della pubblica amministrazione** (art. 97) che vieta di effettuare discriminazioni tra soggetti non sorrette da alcun fondamento razionale, e perciò arbitrarie.
- **Il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97):** richiede un'attività amministrativa efficiente (cioè in grado di realizzare il miglior rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti) ed efficace (cioè capace di raggiungere gli obiettivi prefissati). Sul piano legislativo, va segnalata la legge generale sul procedimento amministrativo (241/1990), secondo cui "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità". In attuazione del principio costituzionale del buon andamento, è stata approvata un'importante riforma avente come finalità lo "snellimento" e la "semplificazione" dell'attività amministrativa (legge 127/1997, modificata dalla legge 191/1998).
- Il principio del **concorso pubblico** per l'accesso al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, per cui salvo i casi stabiliti dalla legge, agli impieghi con le amministrazioni pubbliche si accede mediante concorso (art. 97.3). La Corte costituzionale ha specificato che l'esigenza di operare una selezione in base al merito comporta:
  - I concorrenti al concorso pubblico devono essere valutati da commissioni composte in modo che sia prevalente la presenza di esperti (sentt. 453/1990 e 99/1998).
  - Non sono ammesse promozioni e passaggi da una qualifica all'altra non preceduti da idonee modalità concorsuali (sent. 1/1999).
- **Il dovere di fedeltà:** è sancito in termini generali per tutti i cittadini (l'art. 54 Cost. dice "tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi") e che si specifica nel dovere di adempiere le pubbliche funzioni con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge (art. 54). La Costituzione attribuisce alla legge la competenza ad introdurre limiti al **diritto di iscrizione ai partiti politici** per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero (art. 98.3 Cost.).
- Il principio della **separazione tra politica e amministrazione**, secondo cui gli organi di governo determinano obiettivi e programmi e gli organi burocratici hanno la titolarità dei poteri di gestione amministrativa, in modo tale da evitare ingerenze della politica nelle puntuali e specifiche scelte amministrative. La Costituzione afferma che "nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari" (art. 97.2). La Costituzione prevede che il Governo abbia un suo indirizzo amministrativo e che i ministri siano individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri (art. 95 Cost.) con ciò ammettendo che il ministro ha il potere, almeno, di dirigere l'attività del ministero.
- La **responsabilità personale dei pubblici dipendenti** esclude ogni forma di immunità per gli atti da essi compiuti in violazione dei diritti (art. 28 Cost.). Si tratta di una responsabilità diretta che il dipendente ha solidalmente con lo Stato o con l'ente pubblico da cui dipende.
- Il **principio di sussidiarietà** che, dopo la riforma del Titolo V, impone che l'amministrazione pubblica sia, in linea tendenziale, una amministrazione locale.

### Gli organi ausiliari

Sono quegli organi ausiliari cui sono attribuite funzioni di ausilio nei confronti di altri organi, tali funzioni sono prevalentemente riconducibili a compiti di iniziativa, di controllo e consultivi. Gli organi ausiliari previsti dalla Costituzione sono:

- Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.
- Il Consiglio di Stato.
- La Corte dei conti.

Essi sono disciplinati nell'ambito del titolo III dedicato al Governo, sebbene svolgano funzioni ausiliarie anche nei confronti del Parlamento.

- Il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (art. 99 Cost. e in attuazione di questo la legge 936/1986) è composto di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. Secondo la legge, i componenti del CNEL sono 121, oltre al Presidente, e di essi 12 sono esperti "esponenti della cultura economica, sociale e giuridica", 10 rappresentano le associazioni di promozione sociale e del volontariato, mentre i restanti 99 sono rappresentanti delle categorie produttive di beni e servizi nel settore pubblico e privato. Sono nominati con d.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e durano in carica cinque anni. La legge 936/1986 ha proposto una lettura estensiva delle sue attribuzioni, che secondo la Costituzione riguardano:
  - La consulenza nei confronti del Governo e delle Camere.
  - L'esercizio dell'iniziativa legislativa in materia economica e sociale.
- Il **Consiglio di Stato** (art. 100 Cost.) è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo ed organo giurisdizionale di appello della giustizia amministrativa. Esso si articola in sette sezioni (quattro con competenze consultive e tre con competenze giurisdizionali). Esistono l'Adunanza generale del Consiglio di Stato, composta da tutti i membri del Consiglio, e dotata di funzioni consultive, e l'Adunanza plenaria, formata dal Presidente del Consiglio di Stato e da dodici magistrati, con funzioni giurisdizionali. Per quanto concerne la funzione consultiva bisogna distinguere i pareri che il Consiglio di Stato deve rendere obbligatoriamente su determinati atti, da quei pareri facoltativi che vengono resi su richiesta di un'amministrazione statale. I pareri obbligatori riguardano:
  - I regolamenti del Governo e dei ministri di cui all'art. 17 della legge 400/1988, nonché i testi unici.
  - I ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.
  - Gli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministeri.
- La **Corte dei conti** (art. 100.2 Cost.) esercita:
  - Il controllo preventivo di legittimità su alcuni atti delle amministrazioni statali nonché il controllo sulla gestione, introdotto dalla legge, delle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali.
  - Il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, che termina nel giudizio di parificazione del rendiconto consultivo dello Stato e delle gestioni annesse, con cui la Corte controlla la rispondenza o meno delle previsioni finanziarie contenute nel bilancio preventivo dello Stato, con i risultati della gestione finanziaria esposti nel rendiconto consuntivo. Sugli esiti del controllo, la Corte dei conti riferisce al Parlamento con apposita relazione.
  - Partecipa, nei casi nelle forme stabilite dalla legge, al **controllo sulla gestione finanziaria** degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, questo controllo si realizza in vari modi, che vanno dalla partecipazione di consiglieri della Corte dei conti ai consigli di amministrazione o ai collegi dei revisori di tali enti, all'obbligo degli enti di far conoscere tutta la loro gestione finanziaria alla Corte e di adeguarsi alle direttive che al riguardo sono emanate. La Corte costituzionale ha chiarito che il

controllo suddetto permane anche nei confronti degli enti pubblici trasformati in società per azioni, fino a quando lo Stato conserva la partecipazione prevalente al capitale sociale (sent. 466/1993). La funzione di controllo è esercitata da apposite sezioni della Corte.

- La funzione giurisdizionale: è svolta dalle sezioni regionali (una per ogni Regione, con sede nel capoluogo tranne che nel Trentino Alto Adige dove sono state istituite due sezioni, una a Trento e l'altra a Bolzano) e dalle sezioni centrali in funzione di giudice di appello (in Sicilia esiste una apposita sezione di appello).
  - In materia di giudizi di responsabilità dei pubblici funzionari per il danno recato alle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali.
  - Di giudizi di conto, resi, cioè, sui conti presentati da coloro che hanno una funzione di maneggio di denaro, beni o valori di amministrazioni pubbliche.
  - Di giudizi in materia di pensioni (civili e militari).

La Costituzione prevede che la legge deve assicurare l'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonché dei loro componenti nei confronti del Governo. La finalità costituzionale è perseguita assicurando ai due organi notevole autonomia e attribuendo ai singoli membri garanzie analoghe a quelle previste per i magistrati ordinari.

Sebbene non goda della copertura costituzionale, tra gli organi ausiliari può comprendersi anche l'Avvocatura dello Stato, che ha come sua funzione quella di assistere e difendere le amministrazioni statali nei giudizi in cui sono parte. Tra tali giudizi rientrano quelli davanti la Corte costituzionale. Inoltre, su richiesta delle amministrazioni, l'Avvocatura fornisce dei pareri non vincolanti. Essa si articola in:

- **Avvocatura generale:** sede a Roma.
- **Avvocature distrettuali:** le cui circoscrizioni corrispondono a quelle delle Corti di Appello (il suo ordinamento è disciplinato essenzialmente dalla legge 103/1979).

### 3. Il Parlamento

#### La struttura del Parlamento

Il Parlamento può avere una struttura:

- **Bicamerale**
  - Bicameralismo perfetto/paritario: struttura del Parlamento italiano
  - Bicameralismo imperfetto: come in Germania
- **Monocamerale**

Il bicameralismo caratterizza principalmente gli Stati federali e rinviene la sua ragione d'essere nell'esigenza di avere una Camera in cui siano rappresentati gli Stati membri (il Bundesrat in Germania, il Senato negli USA). Invece negli ordinamenti non federali, il bicameralismo è giustificato in quanto la seconda Camera dovrebbe consentire di meglio ponderare le decisioni che il Parlamento assume. In questi ordinamenti c'è di regola un **bicameralismo imperfetto**: le due Camere hanno una diversa composizione e hanno poteri diversi: in alcuni ordinamenti (ad esempio in Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda e Spagna) la seconda Camera non può votare la sfiducia al Governo, di regola nella materia finanziaria è prevista una preminenza della "prima Camera" sia per quanto concerne l'iniziativa delle leggi che la decisione, sono presenti meccanismi per superare l'eventuale contrasto tra i due rami del Parlamento facendo prevalere la prima Camera.

#### Il bicameralismo italiano

Il Parlamento italiano è composto da due Camere (art. 55.1):

- La Camera dei deputati
- Il Senato della Repubblica

La Costituzione (artt. 55-82) e soprattutto la prassi ha optato per un **bicameralismo perfetto (o paritario)** con due Camere dotate delle medesime funzioni, aventi lievissime differenziazioni strutturali e ha previsto un aggancio del Senato al territorio regionale "il Senato è eletto a base regionale" art. 57).

Ciascuna camera può deliberare la concessione o il ritiro della fiducia al Governo (art. 94) mentre la formazione di una legge richiede che ciascuno dei due rami del Parlamento adotti una deliberazione avente ad oggetto il medesimo testo legislativo ("la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" art 70).

#### La Camera e il Senato: elementi in comune

- Hanno le medesime funzioni
- Hanno eguali poteri
- Hanno un principio rappresentativo affine
- Rimangono in carica per 5 anni cost. n.2/1963 (**legislatura**)

#### Vi sono alcune differenziazioni relative alla composizione dei due rami del Parlamento:

- Camera e Senato hanno una consistenza numerica differente (630 deputati e 315 senatori)
- Solo per il Senato è previsto che il Presidente della Repubblica possa nominare 5 senatori a vita (art. 59 Cost)
- Sono stabilite età diverse per essere eletti deputati e senatori (rispettivamente 25 e 40 anni)
- Sono stabilite età diverse per eleggere deputati e senatori (18 e 25 anni)

#### La Camera e il Senato: elementi diversi

- Struttura indipendentemente
  - Al Senato se un gruppo parlamentare non arriva ad avere un rappresentante in ogni commissione, ne avrà solo in alcune commissioni.
  - I deputati sono il doppio dei senatori
  - Solo al Senato esistono senatori a vita

- Sistemi elettorali autonomi
  - Elettorato per il senato più ristretto (25 anni)
- Il solo Senato è eletto su “base regionale” (art 57 Cost.)

### Il Parlamento in seduta comune

Organo collegiale composto da tutti i parlamentari (deputati e senatori) per lo svolgimento di alcune particolari funzioni. E' considerato un organo imperfetto, perché non è padrone del proprio ordine del giorno, viene riunito solo per specifiche funzioni, elencate dalla Costituzione, che consistono in compiti elettorali e nella funzione accusatoria:

- Eleggere il Presidente della Repubblica (cui partecipano anche i delegati regionali)
- Eleggere 5 giudici della Corte Costituzionale
- Eleggere un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura
- Eleggere i giudici laici della Corte Costituzionale (la votazione dell'elenco dei cittadini dal quale si sorteggiano i membri “aggregati” alla Corte costituzionale per giudicare sulle accuse costituzionali)
- La messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica

### L'organizzazione delle Camere

Le norme che disciplinano la struttura e il funzionamento di ciascuna camera sono poste:

- Dalla Costituzione
  - Fonte a competenza riservata: quando taluni specifici argomenti possono essere disciplinati solo da quella fonte.
  - Adottato autonomamente da ciascuna Camera.
- Dal regolamento parlamentare
  - Regolamento della Camera
  - Regolamento del Senato

### Ciascuna Camera elegge al proprio interno:

- Il Presidente
- L'ufficio di presidenza:
  - 4 Vice-presidenti
  - 8 Segretari: funzione di sovrintendere alla redazione del processo verbale.
  - 3 Questori: sovrintendono al buon funzionamento amministrativo dell'assemblea.
  - I membri sono ripartiti proporzionalmente.
  - **Procedure** a voto limitato: ciascun Parlamentare può votare solo 2 vice-presidenti. Metodologia di voto che tutela le minoranze.
  - Ciascun gruppo parlamentare ha diritto di essere **rappresentato** da un segretario e un questore.

### Il Presidente dell'Assemblea :

- Carica a forte valenza politico-costituzionale
- Elezioni diverse alla Camera e al Senato:
  - il regolamento della **Camera dei deputati** dispone che l'elezione del presidente avvenga con scrutinio segreto con un quorum che nella prima votazione è dei due terzi dei componenti la Camera, dopo la terza votazione esso richiede solo la maggioranza assoluta dei voti.
  - Il regolamento del **Senato** stabilisce che è eletto presidente colui che ottenga la maggioranza assoluta dei voti dei componenti, se per due scrutini non si raggiunge detta maggioranza è sufficiente la maggioranza dei presenti, computando tra i voti anche le schede bianche, se dopo il terzo scrutinio nessuno ha raggiunto detta maggioranza, si procede al ballottaggio fra i due senatori che abbiano riportato il maggior numero di voti: risulterà eletto colui che otterrà la maggioranza relativa.

### Il Presidente dell'Assemblea svolge funzioni di:

- Impulso affinché il Parlamento adempia alle sue funzioni istituzionali
- Coordinamento tra gli organi di cui la Camera si compone
- Composizione degli interessi tra Governo, maggioranza e minoranza
- Garanzia in favore dei diritti di ciascun parlamentare

I due **Presidenti dell'assemblea** hanno il compito di regolare l'attività di tutti i loro organi facendo osservare il regolamento: sulla base di questo, dirigono la discussione e mantengono l'ordine, giudicano della ricevibilità dei testi, sovrintendono all'organizzazione interna, alle funzioni attribuite ai Questori e assicurano il buon andamento delle strutture amministrative di supporto all'attività parlamentare, impartendo le necessarie direttive.

Entrambi devono essere sentiti dal Presidente della Repubblica prima di sciogliere anticipatamente le Camere (art 88 Cost.)

La tradizione parlamentare italiana riconduce le funzioni dei Presidenti d'assemblea a una posizione di (tendenziale) imparzialità

### Differenze:

- Il Presidente della Camera dei deputati presiede il Parlamento in seduta comune
- Il Presidente del Senato della Repubblica supplisce il Capo dello Stato nelle ipotesi d'impedimento (art. 86 Cost.)

Successivamente all'elezione dei Presidenti, le Camere provvedono all'elezione dei **vicepresidenti, dei deputati (o senatori), questori e dei segretari** che costituiscono l'Ufficio di presidenza, il cui compito, secondo i regolamenti parlamentari, è quello di coadiuvare il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni.

I regolamenti parlamentari stabiliscono che, nell'Ufficio di Presidenza, siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari, a tal fine il Presidente, prima dell'elezione dei membri di questo ufficio, promuove le opportune intese fra i gruppi parlamentari. In questo modo si assicura la presenza di parlamentari riconducibili agli schieramenti di maggioranza e opposizione.

Per evitare le migrazioni da un gruppo parlamentare all'altro, il regolamento del Senato ha stabilito che “i segretari che entrino a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione, decadono dall'incarico”.

I **vicepresidenti** collaborano con il Presidente, il quale li può convocare ogni volta che lo ritenga necessario, inoltre i vicepresidenti sostituiscono il presidente in caso di assenza o impedimento.

I **questori** provvedono al buon andamento dell'amministrazione di ciascuna Camera ed esercitano altre funzioni, tutte riconducibili al suo funzionamento interno e alle spese delle assemblee.

I **segretari** sovrintendono alla redazione del processo verbale ed assolvono ad altre funzioni riconducibili al corretto esercizio delle competenze parlamentari.

Le 2 Camere sono infine organizzate in:

- **Commissioni parlamentari:** sono organi collegiali che possono essere permanenti o temporanei, monocamerali o bicamerali. La costituzione sia delle Giunte che delle Commissioni deve avvenire in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari.
  - Le **commissioni parlamentari temporanee** assolvono compiti specifici e durano in carica il tempo stabilito per l'adempimento della loro particolare funzione.
  - Le **commissioni permanenti** sono organi stabili e necessari di ciascuna Camera, titolari di importanti poteri nell'ambito del procedimento legislativo. Inoltre esse si riuniscono per ascoltare e discutere comunicazioni del Governo e per esercitare le funzioni di indirizzo, di controllo e di informazione secondo quanto stabilito dal regolamento, e poi si riuniscono in sede consultiva per esprimere pareri.
  - Le **commissioni bicamerali** sono formate in parte eguale da rappresentanti delle due Camere. Anche la loro formazione deve rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari. Ai loro lavori si applica il regolamento parlamentare della Camera nella quale la commissione ha sede. La Costituzione (art. 126) prevede espressamente una sola commissione bicamerale: quella per le questioni regionali, modificata dalla recente riforma del Titolo V. Con legge sono state istituite commissioni bicamerali con poteri di controllo, di indirizzo e di vigilanza. In particolare vanno ricordati:
    - Il **Comitato per i servizi di sicurezza** (istituito dalla legge 801/1977) al quale è rimesso il compito di verificare che l'attività dei servizi di informazione e sicurezza si svolga nel rispetto delle finalità indicate dalla legge istitutiva, riferendo su ciò alle Camere, esso ha una funzione di controllo politico-istituzionale sull'apposizione del segreto di Stato.
    - La **Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi** (istituita con la legge 103/1975), che esercita poteri di vigilanza e di indirizzo finalizzati a far sì che l'informazione da parte del servizio pubblico si svolga in modo tale da garantire il corretto funzionamento del sistema democratico.
- **Gruppi parlamentari:** raggruppamento di parlamentari con posizione politica omogenea (quindi normalmente dello stesso partito) ma su base di organizzazione parlamentare. C'è un limite: per dare vita a un gruppo parlamentare servono 20 deputati. Al Senato 10 senatori. Serve a impedire la proliferazione di gruppi parlamentari in corso di legislatura per questioni non politicamente molto rilevanti. La regola può essere evitata se il partito si è candidato come da solo (con il proprio simbolo alle elezioni). Entro pochi giorni dalla prima riunione (due alla Camera, tre al Senato) i parlamentari devono dichiarare a quale gruppo appartengono. I parlamentari che non effettuano la dichiarazione di voler far parte di un determinato gruppo confluiscono in un unico gruppo denominato **gruppo misto**. Le previsioni regolamentari attribuiscono poteri significativi ai Presidenti dei gruppi parlamentari:
  - **Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari:** ogni gruppo ha un capogruppo (Presidente di gruppo) che dà vita a un organo parlamentare, "la Conferenza dei Presidenti di gruppo". Decidono l'ordine del giorno.
  - Alla Camera i presidenti dei gruppi possono azionare tutta una serie di poteri procedurali (per esempio la presentazione di emendamenti e di mozioni) che altrimenti richiederebbero la richiesta da parte di un numero di parlamentari (artt. 27.2, 44.1, 51.2, 86.5 ecc)
  - Al gruppo è attribuito il potere di designare i membri che faranno parte delle commissioni parlamentari (artt. 19 reg. Cam. e 21 reg. Sen.).
- **Giunte:** organi collegiali previsti dai regolamenti parlamentari per l'esercizio di funzioni atipiche. Le giunte sono 3:
  - Giunta per il regolamento: per l'esercizio di compiti di garanzia della corretta osservanza del regolamento e di elaborazione di proposte di modifica dello stesso.
  - Giunta per le elezioni: verifica la regolarità del procedimento elettorale e compie la verifica dei poteri.
  - Giunta per le autorizzazioni a procedere: dietro domanda della Magistratura, decide se autorizzare la magistratura a compiere atti come le intercettazioni e la carcerazione preventiva.

## Il funzionamento del Parlamento

La durata in carica delle due Camere è pari a 5 anni. La stessa Costituzione prevede che le funzioni della Camera dei deputati e del Senato possano essere esercitate anche al di là del termine di scadenza, nel caso della **prorogatio** (art 61.2 Cost) e della **proroga** con legge, che può essere disposta solo nel caso di guerra (art 60.2 Cost).

**Prorogatio:** istituito in virtù del quale l'organo scaduto non cessa di esercitare le sue funzioni, fino a quando non si sia provveduto al suo rinnovo. Al fine di assicurare la continuità funzionale del Parlamento, la Costituzione stabilisce che i poteri delle Camere scadute sono prorogati "finché non siano riunite le nuove Camere". La prorogatio cessa con "la prima riunione delle nuove Camere", i neoeletti acquistano lo status di parlamentare al momento della proclamazione. Alle Camere in prorogatio è vietato procedere all'elezione del Capo dello Stato (art 85.3 Cost). Si ritiene che le Camere in prorogatio debbano attenersi allo svolgimento dell'**ordinaria amministrazione**.

**Per la validità della seduta:** la Costituzione richiede la **maggioranza dei componenti**, ciò significa che il numero legale (**quorum strutturale**) della seduta si raggiunge con la partecipazione alla stessa della metà più uno dei deputati o dei senatori. Il numero legale si presuppone esistente fino al momento in cui, richiesta la verifica da parte di alcuni parlamentari o dal Presidente dell'Assemblea, se ne accerti la mancanza. In quest'ultimo caso, la seduta è rinviata o tolta.

**Per la validità della deliberazione:** è richiesta, salvo che la Costituzione non prescriva maggioranze diverse, la maggioranza dei presenti (**quorum funzionale**).

I regolamenti di Camera e Senato dettano disposizioni differenti circa il computo delle **astensioni**. Astenuto è colui che, al momento della votazione, non si esprime in modo né favorevole né contrario, si astiene.

- Alla Camera, i deputati i quali abbiano dichiarato di astenersi sono computati ai fini del numero legale nelle votazioni in cui esso debba essere accertato, ma sono considerati come non presenti nel computo della maggioranza richiesta per l'adozione della deliberazione (artt. 46 e 48 reg.).
- Al Senato (artt. 107-108 reg.) chi è intenzionato ad astenersi si allontana fisicamente dall'aula o dalla commissione, così da raggiungere un risultato analogo a quello che si raggiunge alla Camera dei deputati (cioè di non essere computati ai fini della determinazione della maggioranza richiesta per l'approvazione del provvedimento). Tale differenza di regime giuridico delle astensioni ha suscitato alcuni dubbi di legittimità costituzionale, ma la Corte ha dichiarato infondata la relativa questione, sulla base dell'autonomia normativa conferita a ciascuna Camera (sent. 78/1984).

**Principio del nemine contraddicente:** vale per qualunque regola del Parlamento, se nessuno si lamenta che la regola non sia stata seguita, è come se la regola fosse stata seguita.

Se il numero legale non viene raggiunto, la riunione è rinviata, sta al presidente scegliere quando.

Al senato gli astenuti partecipano alla votazione.

Alla camera non partecipano alla votazione.

L'astensione al senato vota come voto negativo.

Alla Camera si può essere presenti e non votanti e presenti e votanti.

Per le leggi di amnistia e indulto 2/3

Sulla legge di procedimento di finanza pubblica serve la maggioranza assoluta

I tipi di maggioranza:

La maggioranza per assumere deliberazione può essere:

- Qualificata (ad es 2/3)
- Assoluta (favorevoli >50%)

Rispetto a:

- I presenti
- I componenti dell'organo

Maggioranza semplice (favorevoli>contrari), regola generale presso la Camera

Relativa

#### Modalità del voto

La regola generale è quella secondo cui si procede con **voto palese**, l'eccezione è il **voto segreto**.

**Al voto segreto** si fa ricorso tutte le volte nelle quali le deliberazioni riguardino persone, può essere richiesto da un certo numero di parlamentari il voto segreto per le leggi che riguardino principi e diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22, da 24 a 27 della Costituzione, i diritti della famiglia di cui agli articoli da 29 a 31, i diritti della persona umana di cui all'art. 32.2 Cost. (artt. 49 reg. Cam; 113 reg. Sen.). Il voto può essere espresso per alzata di mano, per appello nominale, mediante procedimento elettronico, per schede. Per regola generale le sedute delle Camere sono pubbliche, il **principio della pubblicità dei lavori parlamentari** si concretizza anche attraverso i rendiconti sommari e stenografici delle discussioni che si svolgono all'interno del Parlamento. La consultazione tramite internet delle banche dati della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica consentono a tutti coloro che hanno desiderio di conoscere e studiare l'attività parlamentare di attingere informazioni di varia natura e di poter ricostruire lo svolgimento delle singole attività.

#### Le modalità di voto

Il voto di ciascun Parlamentare può esprimersi in modo:

- **Palese:** regola generale
- **Segreto:** in ipotesi limitate, voto su persone, diritti di libertà, a richiesta.

#### Sistemi con cui si esprime il voto:

**Palese:**

Voto per appello nominale

Voto per alzata di mano

Voto elettronico

**Segreto**

Voto per divisione (palline bianche e nere)

Voto su scheda

#### Come lavora il Parlamento

Il **metodo della programmazione** serve a bilanciare le esigenze della maggioranza, che ha il diritto di realizzare l'indirizzo su cui è stata accordata la fiducia al Governo, e la garanzia del ruolo delle opposizioni.

L'ordine dei lavori si basa sulla predisposizione del programma, del calendario e dell'ordine del giorno.

- **Il programma:** contiene l'elenco degli argomenti che la Camera intende esaminare, sulla base delle indicazioni del Governo e dei gruppi, con le relative priorità per un periodo di tempo di almeno due mesi e comunque non superiore a tre mesi (il regolamento del Senato parla di sessioni bimestrali).
- **Il calendario:** specifica il programma e indica quali materie saranno trattate nelle singole sedute previste.
- **L'ordine del giorno:** organizza i lavori di ogni singola seduta, ha a questo punto una funzione esecutiva.

**Alla Camera dei deputati:** tanto il programma che il calendario sono approvati con il consenso dei Presidenti dei gruppi che rappresentano i tre quarti dei componenti la Camera. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta, il programma e il calendario sono predisposti dal Presidente, per un periodo di tempo pari ad una settimana, e diventano esecutivi dopo la comunicazione all'assemblea.

**Al Senato:** programma e calendario sono approvati dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi all'unanimità, se non si raggiunge l'unanimità, il Presidente predispose uno schema che comunica all'assemblea: è quest'ultima a deliberare su eventuali proposte di modifica.

La Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari determina il tempo a disposizione dei gruppi per la discussione degli argomenti iscritti nel calendario.

**Alla Camera dei deputati** il regolamento tiene conto della reale articolazione delle forze politiche e stabilisce che a tutti i gruppi spetta una quota uguale di tempo a cui se ne aggiunge un'altra stabilita in proporzione della consistenza di ciascun gruppo. Tutte le volte nelle quali la Camera è chiamata a discutere dei disegni di legge d'iniziativa governativa, la Conferenza deve attribuire ai gruppi delle opposizioni una quota più ampia di quella riservata ai gruppi della maggioranza (art. 24.7).

**Prerogative parlamentari:** si fa riferimento agli istituti, che in deroga del diritto comune, mirano a salvaguardare il libero e ordinato esercizio delle funzioni parlamentari, ponendole al riparo dai condizionamenti che altri poteri dello Stato potrebbe esercitare. Pertanto le prerogative non sono privilegi dei singoli, ma garanzie dell'indipendenza del Parlamento, con la conseguenza che sono irrinunciabili e indisponibili da parte del singolo parlamentare. Esse dovrebbero servire a tutelare la libertà di opinione dei parlamentari, che sta alla base di un corretto svolgimento della vita parlamentare, ed a porli a riparo da azioni della magistratura penale che siano pretestuose, in quanto dirette solamente a condizionarne l'operato politico.

L'art. 68 Cost. prevede due istituti distinti:

- **L'insindacabilità:** in qualsiasi sede (penale, civile, disciplinare) per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari.
- **L'immunità penale:** in virtù della quale il parlamentare non può essere sottoposto a misure restrittive della libertà personale o domiciliare, né a limitazioni della libertà di corrispondenza e comunicazione senza la previa autorizzazione della Camera di appartenenza.

Le due prerogative hanno un'efficacia temporale differente:

- La prima copre l'attività del parlamentare anche dopo che sia venuto a scadenza il mandato.
- La seconda ha come presupposto il fatto che il parlamentare sia ancora in carica, ed è dunque limitata alla durata della legislatura.

La Corte costituzionale (sent. 265/1997) ha precisato che l'autorità giudiziaria, quando si trovi dinanzi ad una questione di sindacabilità del parlamentare ai sensi dell'art. 68 Cost. non è "carente di giurisdizione": sta a lui valutare se l'imputato sia o meno insindacabile, in un caso chiudendo il procedimento penale, nell'altro rigettando l'eccezione sollevata dall'imputato con ordinanza non impugnabile, che va però trasmessa alla Camera di appartenenza dell'imputato, la cui deliberazione verrà trasmessa al Giudice affinché si conformi alla stessa.

In assenza della previa deliberazione della Camera cui appartiene il parlamentare, il giudice può quindi procedere, la sua attività è destinata ad arrestarsi non appena vi sia una concreta deliberazione della Camera, che produce l'effetto di obbligare il giudice ad adeguarsi alla valutazione compiuta dalla stessa: "a meno che, precisa la Corte costituzionale, egli non ritenga che la Camera, con la deliberazione di insindacabilità, abbia illegittimamente esercitato il proprio potere, per vizi in procedendo, oppure perché mancavano i presupposti di detta dichiarazione".

Il punto centrale della disciplina costituzionale, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, è che si riconosce alle Camere la competenza a valutare se i comportamenti posti in essere dai loro membri rientrano o meno nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e siano quindi coperti dall'insindacabilità, lasciando all'autorità giudiziaria la possibilità di sollevare **conflitto di attribuzione**, ove ritenga che il potere parlamentare sia stato illegittimamente esercitato (sent. 1150/1988).

Non è più richiesta l'autorizzazione per sottoporre a procedimento penale il parlamentare, come era previsto dal testo originario dell'art. 68.2 Cost. Secondo il nuovo testo, approvato con legge cost. 3/1993 è richiesta l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre il parlamentare a misure restrittive della libertà personale o domiciliare e a limitazioni della libertà di corrispondenza e comunicazione. Secondo la legge 140/2003 quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento:

- Perquisizioni personali o domiciliari
- Ispezioni personali
- Intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni
- Sequestri di corrispondenza
- Acquisire tabulati di comunicazioni
- Quando occorre procedere al fermo,
- All'esecuzione di una misura cautelare personale coercitiva o interdittiva
- All'esecuzione dell'accompagnamento coattivo
- Misure di sicurezza o di prevenzione aventi natura personale
- Ogni altro provvedimento privativo della libertà personale.

L'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il soggetto appartiene. In attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento resta sospesa. L'autorizzazione non deve essere richiesta solo se il membro del Parlamento è colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, oppure quando si tratta di eseguire una sentenza irrevocabile di condanna.

Ogni Camera è dotata di:

**Autonomia normativa:** per quanto riguarda la disciplina delle proprie attività e della propria organizzazione.

**Autonomia contabile:** per la gestione del proprio bilancio.

**Autodichia:** ossia della giurisdizione esclusiva per ciò che riguarda i ricorsi relativi ai rapporti di lavoro con i dipendenti.

**Interna corporis acta:** consiste nella sottrazione a qualsiasi controllo esterno degli atti e dei procedimenti che si svolgono all'interno delle assemblee parlamentari.

### Le funzioni del Parlamento

L'art. 70 Cost. afferma che "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", gli artt. 71-74 descrivono le modalità attraverso cui tale funzione è destinata a realizzarsi nel nostro ordinamento.

### La funzione parlamentare di controllo

Si concretizza in singoli istituti di diritto parlamentare il cui comune denominatore è quello di essere diretti a far valere la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento.

- **L'interrogazione:** è una domanda che un parlamentare rivolge, per iscritto, al Governo avente ad oggetto la veridicità o meno di un determinato fatto (reg. Cam., artt. 128-135; reg. Sen., artt. 145-153). Consiste in una domanda che il parlamentare rivolge al Governo. I regolamenti parlamentari dispongono che il Governo possa dichiarare di non poter rispondere, esponendone però i motivi, o che preferisce differire la risposta, indicando una data per la quale si avrà la sua risposta. Lo svolgimento delle interrogazioni può avvenire in aula o in commissione, l'interrogante può pure chiedere di ricevere risposta scritta. A partire dal 1983, alla Camera dei deputati, e dal 1988 al Senato, sono state introdotte nel nostro ordinamento le **interrogazioni a risposta immediata**, con cui si è voluto rivitalizzare il sindacato ispettivo. Si tratta di interrogazioni aventi ad oggetto una sola domanda, la quale fa riferimento ad un argomento avente rilevanza generale "connotato da urgenza o particolare attualità politica" (reg. Cam. art. 135-bis.3; per il Senato art. 151-bis reg.). Le interrogazioni in questione si svolgono secondo un preciso contraddittorio fra Parlamento e Governo (nella persona del Presidente o del Vicepresidente del Consiglio dei ministri o di un ministro competente), i cui tempi sono già fissati dai regolamenti parlamentari, che dedicano a questo contraddittorio un apposito spazio (c.d. **question time**). Lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata avviene di solito ogni mercoledì pomeriggio e il Presidente della Camera dispone la trasmissione televisiva dell'attività parlamentare. I regolamenti della Camera dei deputati e del Senato prevedono pure lo svolgimento di **interpellanze urgenti** (interpellanze con procedimento abbreviato in Senato) le quali affiancano le tradizionali interpellanze. Tali interpellanze possono essere presentate dal presidente del gruppo parlamentare a nome del rispettivo gruppo, oppure da un numero dei deputati non inferiore a trenta (art. 138-bis reg. Cam., al Senato un decimo dei componenti: art. 156-bis). Gli stessi regolamenti parlamentari fissano un limite per lo svolgimento di dette interpellanze.
- **L'interpellanza:** l'interpellante chiede, per iscritto, di conoscere quale sia l'intenzione politica del Governo, in riferimento a un fatto o a una determinata situazione, date, queste ultime, per scontate (reg. Cam., artt. 136-138 bis, reg. Sen. artt. 154-156).

### Atti parlamentari di indirizzo

I regolamenti parlamentari prevedono alcuni atti che mirano a indirizzare l'attività del Governo: la mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno:

- **La mozione** può essere presentata da un presidente di un gruppo parlamentare o da dieci parlamentari alla Camera e da otto parlamentari al Senato (art. 110 reg. Cam, art. 157 reg. Sen.). Il fine per il quale si presenta una mozione è quello di determinare una discussione e la deliberazione della Camera su questioni che incidono sull'attività del Governo: il Governo può porre la questione di fiducia.
- La **risoluzione**, al contrario della mozione, può essere proposta anche in commissione (artt. 117 e 118 reg. Cam., art. 50 reg. Sen.). La risoluzione ha come fine quello di manifestare un orientamento o definire un indirizzo: la sua proponibilità in commissione consente di accentuare il ruolo del controllo e di indirizzo delle commissioni nelle materie di competenza, ma comporta anche il rischio di una "frantumazione settoriale" dell'indirizzo complessivo. Infatti la risoluzione al pari della mozione condiziona l'indirizzo governativo.

### Le inchieste parlamentari: profili generali

La Costituzione attribuisce a ciascuna Camera la facoltà di istituire **commissioni d'inchiesta** su materie di pubblico interesse, con i poteri e i limiti dell'autorità giudiziaria (art. 82). Si tratta di un potere "monocamerale", anche se nella prassi si istituiscono Commissioni bicamerali di inchiesta, che vengono deliberate da entrambe le Camere (generalmente con una legge). L'oggetto dell'inchiesta deve riguardare una "materia di pubblico interesse"; formula amplissima, dalla quale è difficile dedurre effettivi limiti di ammissibilità dell'inchiesta. La commissione può esercitare poteri tipici dell'autorità giudiziaria ("procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria" art. 82.2 Cost.), cioè poteri d'indagine e di ricerca della prova come definiti dal codice di procedura penale (anche se la sua attività non si conclude con una sentenza -atto tipico del giudizio- ma con una relazione, eventualmente affiancata da una o più relazioni di minoranza). Nello stesso tempo la commissione resta organo parlamentare, che gode di ampia libertà nello svolgimento della sua attività: a sua discrezione, essa potrà ricorrere gli strumenti formali del codice di procedura, e ascoltare i testi con lo strumento della testimonianza, o utilizzare la libera audizione di tipo parlamentare. Le commissioni sono dunque libere di scegliere modi di azione esenti da formalismi giuridici, più duttili rispetto ai poteri coercitivi conferiti dal secondo comma dell'art. 82 Cost. (ecco il **doppio binario**).

Gli obiettivi dell'inchiesta e la varietà dei mezzi di azione postulano che la commissione abbia il potere di apporre il segreto sulle risultanze acquisite nel corso delle indagini, potendovi derogare, per venire incontro a richieste dell'autorità giudiziaria, ove non ne derivi danno per l'assolvimento del suo compito. Compare così nella giurisprudenza costituzionale il **segreto funzionale**, espressione dell'autonomia costituzionale delle Camere.

La commissione d'inchiesta è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, il principio della proporzionalità è integrato nella prassi da quello di rappresentatività, così che tutti i gruppi sono rappresentati in seno alla commissione. Questo può determinare qualche disfunzione organizzativa: commissioni con 40 o 50 componenti incontrano difficoltà operative e mantengono con difficoltà il segreto con pure in astratto viene posto su atti e documenti (il confronto con l'agile comitato parlamentare di controllo sui servizi segreti, di soli 8 componenti, è tutto a vantaggio di quest'ultimo).

## Parlamento e Unione europea

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Parlamento ha due fondamentali esigenze:

- **Recepire le direttive UE in tempi ragionevoli**, evitando che esse si accumulino determinando la responsabilità dello Stato italiano per la loro mancata immissione nell'ordinamento interno.
- **Avere cognizione degli indirizzi comunitari sui grandi temi** (che risultano dai libri bianchi e dai libri verdi redatti dalla Commissione europea) e dei progetti di atto normativo prima che essi siano approvati dagli organi competenti della UE: se il Parlamento vuole farsi sentire, deve pronunciarsi tempestivamente, in modo da incidere sulla posizione italiana a Bruxelles.

**La legge comunitaria:** la legge 86/1989 (c.d. **legge La Pergola**) ha introdotto uno strumento annuale, la legge comunitaria, per recepire le direttive che non presentano particolari problemi di attuazione, invece per le direttive più delicate il recepimento, e il necessario adattamento del diritto interno, avvengono attraverso un disegno di legge ad hoc. La legge La Pergola è stata sostituita dalla legge 11/2005, che ha disciplinato sia la fase ascendente di formazione degli atti normativi dell'Unione europea, ossia la fase che precede l'adozione formale di tali atti dai competenti organi europei, sia la fase discendente, ossia quella fase in cui si tratta di dare attuazione nell'ordinamento italiano agli atti europei.

- La disciplina della **fase ascendente** ha come obiettivo quello di consentire la partecipazione del Parlamento alla definizione dei contenuti degli atti dell'UE, che altrimenti sarebbero determinati solamente dagli organi europei e dai negoziati cui partecipa il Governo italiano insieme agli altri Esecutivi europei. Alla fase ascendente non partecipa soltanto il Parlamento, ma anche le Regioni e gli enti locali. Questa è una conseguenza della riforma costituzionale del 2001 che ha ampliato la competenza delle Regioni prevedendo che esse, nelle materie di loro competenza, partecipino alla formazione degli atti normativi dell'UE e siano competenti in ordine della loro attuazione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. Inoltre viene affidata alla potestà legislativa concorrente la materia dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" con la conseguenza che tali rapporti potranno formare oggetto di leggi regionali, vincolate però ad osservare i "principi fondamentali" stabiliti con leggi dello Stato.
- La **fase discendente** riguarda invece l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi comunitari, ed in particolare l'attuazione delle direttive UE. Lo strumento principale utilizzato al riguardo è la legge comunitaria, approvata ogni anno su iniziativa del Governo, la quale prevede diverse modalità per adempiere gli obblighi comunitari. Essa viene esaminata dal Parlamento in un'apposita **sessione comunitaria**, introdotta dai regolamenti parlamentari per consentire di affrontare contestualmente i problemi dell'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto europeo e quelli relativi alla "fase ascendente". E' pure prevista una "sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni" dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche europee di interesse regionale.

## 4. Presidente della Repubblica

### Capo dello Stato e forma di governo

La razionalizzazione del parlamentarismo operata dalla Costituzione italiana ha previsto (Titolo II della Parte II, artt. 83 ss.) un Presidente della Repubblica, distinto e autonomo dal governo, dotato di poteri propri, che è "il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale" (art 87.1). Ma la Costituzione non dice quale deve essere il ruolo complessivo del presidente della Repubblica.

Essa infatti si limita:

- a delimitare l'ampia rappresentatività che deriva dalle modalità di elezione che lo sganciano dalla maggioranza.
- ad attribuirgli alcuni poteri, di cui i più rilevanti sono nominare il Presidente del Consiglio, sciogliere anticipatamente il Parlamento, rinviare le leggi, nominare ad alcune alte cariche..
- a porre alcuni sicuri limiti all'esercizio degli stessi poteri, che consistono principalmente nell'obbligo che i suoi atti siano controfirmati (art 89) dal Governo (che esercita così un controllo sull'attività del Capo dello Stato, il quale perciò non può agire in totale contrapposizione al Governo e alla maggioranza) e nella necessità che il Governo dopo la sua nomina si presenti in Parlamento per ottenere la fiducia (art 94) impedendo così la formazione di "Governi presidenziali", nominati dal Capo dello Stato contro il Parlamento.
- a sancire e garantire la sua irresponsabilità politica (art 89).

### L'elezione del Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica è eletto dal **Parlamento in seduta comune**, integrato dai delegati regionali eletti dai rispettivi Consigli (3 per ogni Regione ad eccezione della Valle d'Aosta che ne ha uno solo), in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze (art. 83.1 Cost). La presenza dei delegati regionali dovrebbe rafforzare la caratterizzazione del Presidente della Repubblica come "rappresentante dell'unità nazionale" (art 87 Cost).

Requisiti per essere eletto (art 84 Cost):

- Cittadinanza italiana
- Compimento del cinquantesimo anno di età
- godimento dei diritti civili e politici

La Costituzione dispone espressamente l'incompatibilità dell'ufficio di Presidente della Repubblica con qualsiasi altra carica.

All'elezione si procede per iniziativa del Presidente della Camera che, 30 giorni prima della scadenza del mandato presidenziale, convoca il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali per l'elezione del nuovo Presidente (art 85.2).

Analoga iniziativa è assunta dal Presidente della Camera entro 15 giorni, nelle ipotesi di impedimento permanente, di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica (art 86.2).

Nel caso in cui le camere siano sciolte o se manchino meno di 3 mesi alla loro cessazione, l'elezione del Presidente avverrà ad opera delle nuove Camere ed entro 15 giorni dalla loro riunione (art 85.3). In questo caso i poteri del Presidente scaduto sono prorogati fino all'elezione di quello nuovo. Si evita così che l'elezione del Presidente avvenga in un periodo pre elettorale, per evitare che l'elezione del Capo dello Stato sia troppo condizionata dalla conflittualità tra i partiti nel periodo elettorale e far sì che il nuovo Presidente sia eletto da un Parlamento pienamente legittimato.

L'elezione del Presidente avviene a scrutinio segreto e con la maggioranza dei 2/3 dell'Assemblea. Dopo il terzo scrutinio è richiesta solo la maggioranza assoluta, cioè il voto favorevole della metà più uno degli aventi diritto al voto. Il quorum elevato dovrebbe servire a



evitare che il Presidente sia espressione della sola maggioranza politica e pertanto costituisce la premessa per un ruolo presidenziale, che comunque non sia riconducibile all'indirizzo di maggioranza e gli consenta di far valere esigenze sistematiche superiori (il rispetto della Costituzione, il buon funzionamento del sistema ecc).

Una volta eletto, il Presidente prima di essere immesso nell'esercizio delle sue funzioni, presta giuramento di fedeltà di fronte al Parlamento in seduta comune, accompagnato, per prassi, da un breve discorso.

Il mandato presidenziale decorre dalla data del giuramento e dura sette anni.

Durante tale mandato il Presidente dispone di un assegno personale e di una dotazione (consistente nell'attribuzione al patrimonio indisponibile dello Stato di alcuni beni immobili per la residenza del Presidente e per gli uffici presidenziali, a cui si aggiunge un assegno periodico). Alle dipendenze esclusive del Presidente è posta una struttura amministrativa, chiamata **Segretariato generale della Presidenza della Repubblica**.

La cessazione della carica presidenziale avviene per:

- conclusione del mandato
- morte
- impedimento permanente
- dimissioni
- decadenza per effetto della perdita di uno dei requisiti di eleggibilità
- destituzione, disposta per effetto alla sentenza di condanna pronunciata dalla Corte Costituzionale per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione.

Nei casi di dimissioni, scadenza naturale del mandato, impedimento permanente, il Presidente della Repubblica diventa **senatore a vita**, a meno che non vi rinunci (art 59.1 Cost).

#### **I presidenti della Repubblica dal 1948 a oggi:**

- Enrico de Nicola (giugno 1946-dicembre 1947)
- Luigi Einaudi (maggio 1948-maggio 1955)
- Giovanni Gronchi (maggio 1955-maggio 1962)
- Antonio Segni (maggio 1962-dicembre 1964)
- Giuseppe Saragat (dicembre 1964-dicembre 1971)
- Giovanni Leone (dicembre 1971-giugno 1978)
- Sandro Pertini (luglio 1978-giugno 1985)
- Francesco Cossiga (giugno 1985-aprile 1992)
- Oscar L. Scalfaro (maggio 1992-maggio 1999)
- Azeglio Ciampi (maggio 1999-maggio 2006)
- Giorgio Napolitano (maggio 2006-)

#### **La controfirma ministeriale**

La Costituzione stabilisce che "nessun atto del Presidente è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità, gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri" (art 89).

La **controfirma** è quindi la firma apposta da un membro del Governo sull'atto adottato e sottoscritto dal Presidente della Repubblica, essa è requisito di validità dell'atto e la sua apposizione rende irresponsabile il Presidente per l'atto adottato, trasferendo la relativa responsabilità in capo al Governo.

Tra gli atti che formalmente sono emanati dal Presidente bisogna distinguere 3 diverse categorie che si differenziano in base al soggetto che sostanzialmente decide del contenuto dell'atto stesso:

- **Atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi:** gli atti che sono formalmente adottati dal Capo dello Stato, anche se il loro contenuto è deciso sostanzialmente dal Governo.
- **Atti formalmente e sostanzialmente presidenziali:** gli atti che non solo sono adottati formalmente dal Presidente della Repubblica, ma i cui contenuti sono sostanzialmente decisi dallo stesso Presidente.
- **Atti complessi eguali:** gli atti formalmente adottati dal Presidente il cui contenuto è deciso dall'accordo tra Presidente e Governo.

La controfirma, secondo la Costituzione, riguarda tutti gli atti presidenziali (sono esclusi solo gli atti personalissimi e cioè le dimissioni) quale che sia il tipo cui appartengono.

Chi controfirma?

- Il testo costituzionale espressamente si riferisce al "ministro proponente" usando una formula che va benissimo per **gli atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi**, dove esiste una proposta ministeriale. In questo caso la controfirma attesta la sostanziale determinazione governativa del contenuto dell'atto, che è emanato dal Capo dello Stato per il suo rilievo politico-costituzionale e per consentire allo stesso Presidente di vigilare sul rispetto da parte del Governo di fondamentali principi costituzionali. Nell'esercizio di questo compito di controllo costituzionale, il Capo dello Stato può chiedere al Governo un riesame dell'atto, ma di fronte alla conferma governativa dei suoi contenuti, non può rifiutarsi di adottarlo, a meno che attraverso esso non incorra nelle ipotesi di responsabilità presidenziale previste dalla Costituzione: alto tradimento e attentato alla Costituzione.
- Negli **atti formalmente e sostanzialmente presidenziali** manca invece una proposta, perché chi decide del contenuto dell'atto è lo stesso Presidente. Una prassi consolidata e mai messa in dubbio nella vita costituzionale ha affidato la controfirma di questi atti al ministro competente per materia. La controfirma in questo caso serve, oltre a rendere irresponsabile lo stesso Presidente, ad evitare che quest'ultimo eserciti i suoi poteri per imporre un proprio indirizzo politico, anche in contrasto con quello della maggioranza (cioè a garantire che il Capo dello Stato rimanga entro i limiti che la Costituzione traccia al suo ruolo). Ad esempio la scelta sostanziale (oltre alla nomina formale) dei giudici della Corte Costituzionale o dei senatori a vita è di competenza presidenziale, e la controfirma del ministro competente svolge solo la funzione di attestarne la regolarità e di controllare che il Presidente non esoribisca dalle sue funzioni (di ciò, ossia del controllo svolto, il ministro potrebbe essere chiamato a rispondere in Parlamento).
- Gli **atti complessi eguali** (la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e lo scioglimento anticipato delle Camere) sono di regola controfirmati dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri (sono perciò anche detti **atti duumvirali**), in rappresentanza del Governo complessivamente inteso.

## La irresponsabilità del Presidente

Il Presidente della Repubblica non può essere chiamato a rispondere sul terreno della **responsabilità politica**.

**La responsabilità giuridica:** occorre distinguere gli atti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni da quelli che adotta come qualsiasi altro cittadino.

- Per gli atti posti in essere nell'esercizio delle sue funzioni, la Costituzione (art 90) prevede esclusivamente una responsabilità penale per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione.
- Il Capo dello Stato è penalmente responsabile per i fatti commessi e qualificabili come reati ed estranei all'esercizio delle sue funzioni, anche se l'azione penale sarebbe improcedibile per tutta la durata del mandato.

## La soluzione delle crisi di Governo: nomina del Presidente del Consiglio

Per la soluzione delle crisi di Governo, il Capo dello Stato dispone di due poteri: il potere di nomina del Presidente del Consiglio (art 92), ed il potere di sciogliere anticipatamente il Parlamento, senza aspettare la fine naturale della legislatura (art 88).

La rilevanza che essi assumono nel funzionamento concreto della forma di governo varia considerevolmente a secondo degli equilibri politico-costituzionali che si affermano:

- Nel **parlamentarismo maggioritario** l'atto presidenziale di nomina del Premier e l'atto di scioglimento del Parlamento costituiscono una ratifica di decisioni sostanziali prese da altri: è il corpo elettorale che sostanzialmente sceglie la maggioranza, mentre è il Governo che propone lo scioglimento.
- Nei **sistemi parlamentari in cui maggioranze e Governi si formano dopo le elezioni**, attraverso accordi tra i partiti, senza l'intervento del corpo elettorale, e con possibilità di mutamenti di Governi e di maggioranze nel corso della legislatura, i poteri presidenziali di nomina del Presidente e di scioglimento anticipato assumono una funzione politico-costituzionale diversa. In questi sistemi il problema cruciale è quello di fare in modo che si formino delle maggioranze che siano capaci di esprimere un Governo e che questo abbia un certo grado di stabilità. Il ruolo che il Capo dello Stato assume è sensibilmente diverso perché attraverso l'esercizio dei suoi poteri, può influenzare la soluzione delle crisi. Il tipo di influenza può variare per cause giuridiche e per cause politiche. In alcune esperienze costituzionali, l'influenza comporta la caratterizzazione del Capo dello Stato come **autentica "struttura governante"** mentre in altre l'influenza comporta l'assunzione di un compito di **intermediazione politica**. La funzione di intermediazione politica si basa su due pilastri:
  - Il primo è dato dal **diritto costituzionale**: la Costituzione attribuisce al Presidente la nomina del Presidente del Consiglio, ma al contempo precisa che il Governo entro dieci giorni dalla sua formazione deve presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia.
  - Il secondo è prodotto dal **sistema politico**: il sistema politico pluripartitico con coalizioni post-elettorali, tipico di una gran parte dell'esperienza italiana, faceva sì che il Governo potesse formarsi attraverso laboriose trattative tra i partiti fra cui si costituivano delicati equilibri. In tale contesto il Presidente della Repubblica poteva utilizzare gli strumenti che sono serventi rispetto al potere di nomina: le consultazioni, il conferimento dell'incarico, il mandato esplorativo.

## Lo scioglimento anticipato del Parlamento:

Leggendo la disposizione costituzionale sullo scioglimento anticipato (art 88) vediamo che:

- Il Capo dello Stato può sciogliere entrambe le Camere o anche una sola di esse
- Prima di sciogliere le Camere deve sentire i loro Presidenti, che esprimono perciò un parere al riguardo, ritenuto unanimemente obbligatorio ma non vincolante
- Il potere di scioglimento anticipato non può essere esercitato negli ultimi 6 mesi del mandato presidenziale, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi 6 mesi della legislatura (**semestre bianco**).

**Scioglimento funzionale:** impossibilità del Parlamento di funzionare correttamente in quanto incapace di formare una maggioranza di qualsiasi tipo. In questa ipotesi il decreto presidenziale di scioglimento nella sostanza "certifica" la volontà delle forze politiche di porre anticipatamente fine alla legislatura. Perciò, si è detto che, poiché in ultima istanza la decisione è riconducibile alle forze politiche, dovrebbe parlarsi di una sorta di autoscioglimento.

## Atti formalmente e sostanzialmente presidenziali

Gli atti di **nomina**: gli atti con i quali il Presidente della Repubblica nomina:

- 5 senatori a vita (art 59.2 Cost.): la nomina dei senatori a vita può riguardare quei cittadini che - come afferma l'art 59.2 Cost. - "hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario".
- un terzo dei giudici costituzionali (art 135.1 Cost): il decreto presidenziale di nomina di un terzo dei giudici costituzionali è controfirmato dal Presidente del consiglio dei ministri (art 4 legge 87/1953).

**Il rinvio delle leggi:** il Presidente della Repubblica con un messaggio motivato può rinviare una legge alle Camere per una nuova deliberazione. E' messaggio tipico vincolato rispetto al suo contenuto; deve contenere l'indicazione dei motivi del rinvio medesimo.

**I messaggi presidenziali (artt. 74 e 87 Cost):** il Presidente della Repubblica può inviare messaggi "liberi" alle Camere (messaggio non vincolato rispetto al suo contenuto). Possono essere di due tipi:

- Messaggi a contenuto vincolato: quelli che accompagnano l'atto di rinvio delle leggi
- Messaggi a contenuto libero

I messaggi vanno controfirmati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

**Esternazioni atipiche:** tutte quelle manifestazioni del pensiero presidenziale i cui destinatari sono genericamente la pubblica opinione o il popolo.

**La convocazione straordinaria delle Camere (art. 62 Cost):** diretta a garantire il funzionamento delle istituzioni costituzionali contro eventuali prevaricazioni della maggioranza.

#### **Atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi**

L'**emanazione degli atti governativi aventi valore di legge**, e cioè dei decreti-legge e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti del Governo, che assumono la forma del decreto presidenziale.

L'**adozione, con la forma del decreto presidenziale (d.P.R.) dei più importanti atti del Governo** ed in particolare della nomina dei funzionari dello Stato, nei casi previsti dalla legge (art. 87 Cost). La nomina riguarda i massimi dirigenti statali (art. 13 d.lgs 80/1998). Hanno la forma di decreto presidenziale pochi atti governativi: lo scioglimento anticipato dei Consigli comunali e provinciali, la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri.

La **promulgazione della legge** è attribuita al Capo dello Stato, che deve provvedervi entro un mese dall'avvenuta approvazione parlamentare, salvo il minor tempo richiesto dalle Camere stesse sul presupposto dell'urgenza (votata dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento) (art 73 Cost)

La formula di promulgazione:

- accerta che la legge è stata approvata nel medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento
- manifesta la volontà di promulgare la legge
- ne ordina la pubblicazione nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana
- obbliga chiunque ad osservarla e a farla osservare come legge dello Stato.

**La ratifica dei Trattati internazionali** predisposti dal Governo ed eventualmente autorizzati dal Parlamento, l'accredimento dei rappresentanti diplomatici esteri (art 87 Cost) la dichiarazione dello stato di guerra previa deliberazione delle Camere, chiamate a conferire al Governo i poteri necessari (art 78 Cost) In questo contesto al Capo dello Stato sono affidati altresì il comando delle forze armate e la presidenza del Consiglio supremo di difesa. Ma le decisioni sostanziali relative alla conduzione della politica estera, alla formazione dei trattati, alla dichiarazione dello stato di guerra, al comando delle forze armate sono rimesse al circuito Parlamento-Governo, il Capo dello Stato non può assumere decisioni aventi carattere tecnico-militare, né disporre delle forze armate o assumerne il comando sostanziale. Il Capo dello Stato ha solamente il potere di essere informato dal Governo sui contenuti della politica estera e della difesa ed esercita i poteri connessi alla presidenza del Consiglio supremo di difesa.

La **concessione della grazia e la commutazione delle pene (art 87 Cost)** che si differenziano dall'amnistia e dall'indulto perché si riferiscono a persone singole e consistono nel condono totale o nella commutazione della pena irrogata.

La Costituzione (art 87) affida al Capo dello Stato i poteri:

- di "autorizzare" la presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi
- di "indire" le elezioni delle nuove Camere fissandone la prima riunione, di "indire" il referendum popolare
- di "conferire" le onorificenze della Repubblica
- di "emanare" il decreto di scioglimento dei Consigli regionali e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge (art 126)

#### **Atti compiuti nelle qualità di Presidente del Consiglio supremo di difesa e del Consiglio superiore della magistratura**

In talune fattispecie, il Capo dello Stato opera come Presidente di un organo collegiale e gli atti posti in essere in tale veste si fondono con la volontà del collegio (con la conseguenza che tali atti non richiedono controfirma).

Al Capo dello Stato è attribuita la presidenza del **Consiglio supremo di difesa** (disciplinato dal d.lgs. 66/2010, "Codice dell'ordinamento militare") E' un organo di cui fanno stabilmente parte il Presidente del Consiglio dei ministri, che svolge le funzioni di vice Presidente, alcuni ministri (affari esteri interni, tesoro, difesa industria e commercio) e il Capo di stato maggiore della difesa. La competenza del Consiglio di difesa si estende ai problemi generali, politici e tecnici in tema di difesa e alla determinazione dei criteri e delle direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano. La titolarità sostanziale dei poteri militari e di difesa è del Governo, che risponderà politicamente dinanzi al Parlamento dell'esercizio di detti poteri. Ma il Presidente della Repubblica, d'intesa con il Presidente del Consiglio, svolge alcuni poteri connessi alla presidenza del Consiglio supremo di difesa: poteri di convocazione, di formazione dell'ordine del giorno, di nomina e revoca del segretario del Consiglio.

Per quel che concerne la presidenza del Consiglio superiore della magistratura, comunemente si ritiene che l'attività presidenziale si fonda con quella del collegio, con la conseguenza che si hanno atti del Presidente del Consiglio superiore e non atti del Presidente della Repubblica (perciò non occorre la controfirma). Pur tuttavia, per quanto attiene ai provvedimenti che attengono allo status giuridico dei magistrati ordinari, essi assumono la forma di decreti del Presidente della Repubblica controfirmati dal ministro della giustizia, adottati conformemente a quanto deliberato dal CSM (art 17 legge 195/1958). In questo caso, la prassi riconosce al Capo dello Stato un generico potere di rinvio, ove ravvisi mere irregolarità formali nello svolgimento del procedimento per il conferimento degli incarichi direttivi.

#### **La supplenza del Presidente della Repubblica**

Tutte le volte in cui il Presidente non può adempiere le sue funzioni queste sono esercitate dal Presidente del Senato (art 86 Cost) La supplenza è quindi un istituto che consente la continuità delle funzioni presidenziali, anche nell'ipotesi nella quale il Capo dello Stato non possa adempierle a causa di un impedimento. Gli impedimenti si dividono in:

- **Impedimenti temporanei:** in questo caso il Presidente del Senato è legittimato all'esercizio delle funzioni presidenziali, assumendo la funzione di supplente del Presidente della Repubblica, nel momento in cui cessa l'impedimento cessa la supplenza e il Presidente della Repubblica riacquista il pieno esercizio delle sue funzioni.
- **Impedimenti permanenti:** scatta sempre la supplenza del Presidente del Senato, ma in questo caso il Presidente della Camera dei deputati, ai sensi dell'art 86.2 avvia il procedimento per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

## VI. REGIONI E GOVERNO LOCALE

### 1. Le regioni nella storia istituzionale italiana

L'organizzazione costituzionale italiana prevede, accanto agli apparati dello Stato centrale, un complesso sistema di autonomie regionali e locali. La Costituzione italiana del 1948 aveva previsto infatti uno Stato regionale e autonomista, basato su regioni dotate di:

- **autonomia politica** (art. 114 Cost.), cioè sulla capacità di darsi un proprio indirizzo politico, anche diverso da quello dello Stato;
- **autonomia legislativa** (art. 117) e **amministrativa** nelle materie espressamente indicate dalla Costituzione (art. 118);
- **autonomia finanziaria** (art. 119 Cost.), cioè l'attribuzione di risorse finanziarie necessarie per esercitare le loro competenze, anche attraverso tributi regionali e la partecipazione ai proventi di tributi statali, nonché la libertà di stabilire come e in quali settori spendere le risorse che affluiscono nei loro bilanci.

Le Regioni, cui si doveva applicare la disciplina prevista dalla Costituzione, erano quindici. Ad esse si aggiungevano 5 regioni (Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta) dotate di un'autonomia differenziata, più ampia di quelle delle altre regioni, e definita nei suoi contenuti dallo statuto di ciascuna di queste regioni, approvato con legge costituzionale. Mentre le regioni disciplinate direttamente dalla Costituzione sono state denominate **regioni ordinarie**, le altre sono state chiamate **regioni speciali**. Condizioni di particolare autonomia sono state pure riconosciute alle **Province autonome di Trento e Bolzano**. Inoltre il documento costituzionale riconosceva l'autonomia di enti territoriali riguardanti un'area più piccola di quella regionale, e cioè i comuni e le province. Nel 2001 il Parlamento ha approvato una legge costituzionale (legge cost. 3/2001) di riforma organica del Titolo V della Parte II della Costituzione, che è entrata in vigore a seguito dell'esito positivo del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost. La nuova disciplina costituzionale ha profondamente mutato l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, realizzando un forte decentramento politico: essa ha avuto effetti di notevole impatto sull'intero assetto costituzionale. La riforma ha designato una **Repubblica delle autonomie**, articolata su più livelli territoriali di governo (Comuni, città metropolitane, Province, Regioni), ciascuno dotato di autonomia politica costituzionalmente garantita.

### 2. La ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali

La Costituzione ha previsto che la Repubblica sia articolata in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, tutti costituzionalmente dotati di autonomia. Il nuovo testo dell'art. 114 pone sullo stesso piano lo Stato e gli altri enti territoriali minori, garantendo a ciascuno di essi una sfera di autonomia politica nell'ambito di quell'unità complessiva che è la Repubblica. L'autonomia comporta, in primo luogo, l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione (art. 114.2). Lo Stato ha perduto la potestà legislativa generale, che aveva nel precedente assetto, ora può legiferare solamente nelle materie indicate dalla Costituzione ed espressamente a lui riservate. La legge statale e la legge regionale sono pariorinate e sottoposte agli stessi limiti: rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali. Anche sul piano della potestà regolamentare, la competenza dello Stato è limitata alle materie di competenza legislativa esclusiva, mentre in ogni altra materia la potestà regolamentare è riservata alle Regioni.

### 3. I raccordi tra i diversi livelli territoriali di governo

I raccordi principali sono due:

- **La Commissione parlamentare per le questioni regionali**
- **Il sistema delle conferenze**: principale strumento con cui si svolge la leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali. Il nucleo fondamentale è la **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano** (c.d. **Conferenza Stato-Regioni**) a cui è stata affiancata dalla **Conferenza Stato, città e autonomie locali**: per le materie e i compiti di interesse comune, le due Conferenze sono riunite insieme nella **Conferenza unificata**. Queste conferenze (la cui disciplina è dettata dal d.lgs. 281/1997) sono presiedute dal Presidente del Consiglio, o da un ministro da lui delegato, e sono formate da alcuni ministri e dai Presidenti delle Regioni (la Conferenza Stato-Regioni) ovvero dai rappresentanti degli enti locali (la Conferenza delle autonomie locali). Esse sono sedi di confronto tra il Governo e le istituzioni regionali e locali, coinvolte nell'elaborazione del contenuto di alcuni atti del Governo che incidono sugli interessi e le competenze delle Regioni. Il più delle volte ciò avviene attraverso la previsione normativa secondo cui determinati atti del Governo devono essere preceduti dal parere di una di tali Conferenze: questo parere, di regola, non è giuridicamente vincolante. In altri casi, spesso laddove lo Stato svolga funzioni di raccordi di attività ricadenti nelle competenze regionali, è previsto lo strumento dell'**intesa**, ossia del consenso delle Regioni, che così sono chiamate alla codecisione dell'atto.

### 4. I rapporti tra le Regioni e gli enti locali

La nuova disciplina (d.lgs. 267/2000) sugli enti locali si basa in particolare sui seguenti principi:

- Il **Comune** è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo;
- La **Provincia** è l'ente locale intermedio tra Comune e Regione, il quale rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo;
- i Comuni e le Province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e nell'ambito delle leggi di coordinamento della finanza pubblica;
- la generalità dei compiti e delle funzioni va attribuita ai Comuni e alle Province, con esclusione delle funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Accanto ai Comuni e alle Province, il legislatore statale ha introdotto la figura delle **Città metropolitane**, successivamente costituzionalizzate con la riforma del 2001. Esse possono essere istituite nelle zone (c.d. **aree metropolitane**) comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. Nelle aree metropolitane il Comune capoluogo e gli altri ad esso uniti da contiguità territoriale possono

decidere di costituirsi in Città metropolitana. Quest'ultima acquisisce le funzioni della Provincia ed assume un ordinamento differenziato determinato con proprio statuto (art. 23 d.lgs. 26/2000).

L'innovazione più importante operata dalla riforma del 2001 consiste nella previsione costituzionale secondo cui l'amministrazione pubblica deve essere, in linea tendenziale, una amministrazione locale. Infatti l'art. 118 Cost. stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni. Lo stesso art. stabilisce che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di **funzioni proprie**, oltre a quelle loro conferite con legge statale o regionale. Lo Stato però conserva "la potestà legislativa esclusiva" per quanto riguarda "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117.2 lett. p)

Per quanto riguarda i raccordi tra la Regione e gli enti locali, la Costituzione prevede che in ogni Regione lo statuto deve disciplinare il **Consiglio delle autonomie locali**, in cui siedono i rappresentanti degli enti locali, il quale deve funzionare come organo con funzioni consultive (art. 123.4).

## 5. Finanza regionale e finanza locale

L'art 119 Cost. garantisce l'**autonomia finanziaria**, sia sul versante delle entrate che su quello delle spese, a favore delle Regioni e degli enti locali. Questo riconoscimento significa che gli enti territoriali:

- devono avere entrate proprie e il potere di concorrere a determinarne la composizione e la quantità;
- devono poter stabilire liberamente come spendere le risorse di cui dispongono.

**Fondo perequativo:** a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Ha la funzione di assegnare agli enti territoriali economicamente più deboli delle risorse aggiuntive, consentendo così di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

## 6. La forma di governo regionale

La legge costituzionale ha previsto una forma di governo transitoria, vigente fino a quando la Regione non approverà il suo nuovo statuto, caratterizzata dall'elezione popolare diretta del Presidente della regione e ha poi fissato alcuni vincoli alla forma di governo che deve essere disciplinata dallo statuto di ciascuna Regione, in armonia con la Costituzione.

## 7. La forma di governo degli enti locali

La forma di Governo del Comune e della Provincia si basa sull'elezione popolare diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia. Per quanto riguarda l'elezione dei Consigli comunali e provinciali, è prevista una combinazione di elementi del maggioritario e del proporzionale, che si realizza secondo modalità diverse per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti e per i Comuni con oltre 15.000 abitanti e per le Province.

Il Sindaco e il Presidente della Provincia durano in carica cinque anni e non possono ricoprire più di due mandati consecutivi (salvo che uno dei due mandati abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno).

## VII. L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

### 1. Giudici ordinari e giudici speciali

Il sistema giudiziario italiano si caratterizza per la contestuale presenza di più giurisdizioni:

- I giudici ordinari
- I giudici amministrativi
- I giudici contabili
- I giudici tributari
- I giudici militari

La competenza dei giudici è stabilita dalla legge secondo criteri differenti che tengono conto o della materia su cui la giurisdizione va esercitata o della posizione giuridica vantata dal soggetto di diritto.

**I giudici ordinari:** amministrano la giustizia civile e penale attraverso **organi giudicanti e organi requirenti**.

- **Organi giudicanti** si dividono in:
  - **Organi giudicanti civili:**
    - **Organi di primo grado:** giudice di pace e tribunale.
    - **Organi di secondo grado:** corte d'appello.
  - **Organi giudicanti penali:**
    - **Organi di primo grado:** il giudice di pace, il tribunale, la corte d'assise.
    - **Organi di secondo grado:** la corte d'appello, la corte d'assise d'appello, il tribunale della libertà.

Le decisioni del giudice di pace si possono impugnare in appello dinanzi al tribunale, le decisioni assunte dal tribunale in primo grado possono essere impugnate presso la corte d'appello.

- **Organi requirenti:** sono i Pubblici ministeri che esercitano l'azione penale e agiscono nel processo a cura di interessi pubblici.
  - Il pubblico ministero (PM) attiva, attraverso l'esercizio dell'azione penale, la giurisdizione penale per l'accertamento di eventuali reati e la condanna dei loro autori. Nessuna legge può cancellare o modificare l'obbligo per il PM di esercitare l'azione penale, in quanto tale obbligo è previsto dalla Costituzione (art. 112). Obbligatorietà dell'azione penale significa che il PM non può scegliere discrezionalmente se avviare o meno l'azione in relazione al tipo di reato, ma è tenuto a intraprendere la sua azione sempre e comunque in presenza di una notizia criminis dotata di un certo fondamento. In questo modo la Costituzione vuole evitare che l'attivazione della giurisdizione penale sia condizionata da scelte a favore di qualcuno o contro qualcun altro, e quindi sia caratterizzata dall'imparzialità. Ciò spiega perché la Costituzione garantisce l'indipendenza del Pubblico ministero (art. 108.2) e dispone che il Pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario (art. 107.4). La Corte costituzionale, sulla base di queste disposizioni, ritiene che l'esercizio dell'azione penale richieda "l'imprescindibile requisito" dell'indipendenza del PM (sent. 88/1991) e, su questo presupposto, ritiene che il PM possa essere parte di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, in quanto titolare esclusivo dell'azione penale, anche se non può considerarsi legittimato a sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale, visto che non è classificabile tra le autorità giurisdizionali.
  - Agisce anche nel processo civile nei casi stabiliti dalla legge a tutela di interessi pubblici. Il ruolo del PM nel processo civile è interamente rimesso alla legge.

Gli uffici del PM (che si chiamano **Procure della Repubblica**) si rinvencono presso i tribunali (sia quelli ordinari che quelli per i minorenni) presso la Corte d'appello e presso la Corte di cassazione. Presso la Corte di cassazione è istituita anche la **Direzione nazionale antimafia**, composta dal Procuratore nazionale antimafia e dai suoi sostituti, con compiti di coordinamento delle indagini sulla criminalità organizzata, ed in particolar modo di quelle svolte dalle **Direzioni distrettuali antimafia**, istituite presso gli uffici del PM nei tribunali posti nei capoluoghi dei distretti giudiziari.

Con queste strutture non va confusa la **Direzione investigativa antimafia**: istituita presso il ministero dell'interno con il compito di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle investigazioni preventive relative alla criminalità organizzata, nonché di effettuare le indagini di polizia giudiziaria riguardanti delitti di tipo mafioso o comunque riconducibili all'associazione medesima (legge 410/1991).

La funzione giurisdizionale di primo grado nelle controversie in cui sono coinvolti soggetti con età inferiore ai diciotto anni è esercitata dal **Tribunale per i minorenni**: organo collegiale formato da due magistrati professionali e da due esperti.

- In sede penale esso si configura come giudice unico di prima istanza nei confronti di tutti i soggetti che al momento della commissione del reato non avevano ancora raggiunto i diciotto anni.
- In sede civile invece il tribunale per i minorenni è competente a giudicare in una serie di casi tassativamente indicati dalla legge in cui il giudice interviene nell'interesse del minore (come l'adozione nazionale e l'adozione internazionale).

**I giudici amministrativi:** sono i tribunali amministrativi regionali, istituiti uno in ciascuna Regione ed eventualmente articolati in sezioni, ed il Consiglio di Stato (che in Sicilia opera attraverso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana). Alla giurisdizione amministrativa è affidata la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, che prevede la possibilità che siano annullati gli atti della pubblica amministrazione (art. 113 Cost.)

Secondo la tradizione giuridica italiana il criterio per distinguere fra la giurisdizione del giudice ordinario e quella dei giudici amministrativi è costituito dalla natura della situazione giuridica soggettiva da tutelare. Più precisamente:

Al **giudice ordinario** spettano le controversie in materia di **diritti soggettivi**.

Al **giudice amministrativo** spettano le controversie in materia di **interessi legittimi**.

La Costituzione ha riconosciuto la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi (artt. 24 e 113) soprattutto al fine di garantire la tutela giurisdizionale, quale che sia la situazione oggettiva presa in considerazione. Ciò significa che il legislatore ordinario può stabilire delle eccezioni al criterio generale di ripartizione delle giurisdizioni nei confronti delle amministrazioni. Così già da tempo il campo delle sanzioni amministrative pecuniarie (come le contravvenzioni in materia di circolazione stradale) sono affidate alla giurisdizione del giudice civile, mentre altre materie, pur comprendendo problemi di tutela di diritti soggettivi, sono affidate alla cognizione del giudice amministrativo (si parla in tal caso di una sua **giurisdizione esclusiva**).

Il **Consiglio di Stato**: somma in sé, oltre a poteri giurisdizionali, (è giudice d'appello dei tribunali amministrativi regionali) anche poteri consultivi che possono essere attivati dal Governo dal momento che si tratta di un organo ausiliario del governo stesso.

La **Corte dei conti** opera attraverso sezioni regionali (primo grado) e sezioni centrali (secondo grado). In generale la Corte dei conti esercita la giurisdizione in tema di responsabilità dei pubblici amministratori qualora abbiano recato un danno economico ai soggetti pubblici dai quali dipendono.

I **giudici tributari** (le commissioni tributarie provinciali e regionali): esercitano la giurisdizione nelle controversie fra i cittadini e l'amministrazione finanziaria dello Stato.

I **giudici militari**: in tempo di guerra, esercitano la giurisdizione secondo quanto stabilito dalla legge, in tempo di pace, esercitano la giurisdizione solo sui reati commessi dagli appartenenti alle forze armate (art. 103.3 Cost.).

## 2. Principi costituzionali in tema di giurisdizione

La Costituzione pone alcuni principi fondamentali in tema di giurisdizione:

Il **principio della precostituzione del giudice** (detto anche **principio del giudice naturale**): "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge" (art. 25 Cost.). Si tratta di una fondamentale garanzia per tutti i cittadini: nessuno può trovarsi ad essere giudicato da un giudice appositamente costituito dopo la commissione di un determinato fatto, la legge deve indicare i criteri astratti impiegando i quali sia possibile predeterminare quasi automaticamente quale sia l'organo giudiziario competente a giudicare di una certa questione. E' posto il divieto di istituire **giudici speciali**: organi formati fuori dall'ordinamento giudiziario, cioè alla giurisdizione ordinaria, mentre è possibile istituire sezioni specializzate presso i tribunali ordinari (art. 102 Cost.).

Portata generale hanno le disposizioni costituzionali che vogliono che la giustizia sia amministrata in nome del popolo (art. 101 Cost.), che immaginano una partecipazione popolare alla stessa giurisdizione (art. 102.3), che impongono al giudice la sola soggezione alla legge (art. 101.1) stabilendo che la disciplina dell'ordinamento giudiziario sia rimessa alla competenza della legge, e che sempre la legge assicuri l'indipendenza delle giurisdizioni speciali e del pubblico ministero (art. 108 Cost.). A ciò si aggiunge che, secondo la Costituzione, i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati e che contro le decisioni dei giudici ordinari, è ammesso ricorso alla Corte di cassazione che rappresenta il più alto grado di giudizio.

La **Corte di cassazione** si configura come giudice di legittimità, cioè competente a conoscere le sole violazioni di legge compiute dagli organi giurisdizionali di grado inferiore (non si occupa dunque della ricostruzione dei fatti). La Corte di cassazione inoltre risolve i conflitti di competenza insorti fra i giudici ordinari e i conflitti di giurisdizione fra giudice ordinario e giudice speciale. In questo senso la Corte di cassazione si configura come organo di chiusura del sistema giudiziario a cui le disposizioni dell'ordinamento giudiziario affidano la funzione di "**nomofilachia**" cioè la soluzione delle questioni interpretative più controverse, al fine di indirizzare l'attività giurisdizionale degli organi giudicanti equirenti.

### Diritto di difesa e giusto processo

La Costituzione garantisce il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e afferma che la difesa è "un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento" (art. 24 Cost.). La tutela giurisdizionale di diritti e interessi legittimi è azionabile sia nei confronti di soggetti privati che nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici (art. 113 Cost.). La garanzia del **diritto di difesa**, unitamente al principio del giudice naturale precostituito per legge dovrebbero fondare la necessità che il processo si caratterizzi:

- Per il **contraddittorio fra le parti**, il quale esige che vi sia un confronto dialettico paritario fra le parti processuali lungo lo svolgimento di tutte le fasi processuali.
- Per la **imparzialità** e la **terzietà del giudice**, la cui decisione può essere accettata dalle parti e dalla società in quanto provenga da un soggetto competente ad applicare e interpretare il diritto in modo imparziale e quindi autonomo rispetto agli opposti interessi delle parti, che affrontano la contesa giudiziaria.

Questi principi, a seguito della legge cost. n. 2/1999, si trovano ora chiaramente formulati nel nuovo testo dell'art. 111. Quest'ultimo ha consacrato la formula del **giusto processo**. I primi due commi dell'art. 111 stabiliscono che:

- La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.
- Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale.

Il nuovo testo dell'art. 111 stabilisce altresì che la legge deve assicurare la **ragionevole durata del processo**. In attuazione del nuovo precetto costituzionale la legge 89/2001 ha attribuito alla Corte di appello (e in secondo grado alla Corte di cassazione) la competenza a definire l'equa riparazione in caso di eccessiva durata dei processi.

### Lo status giuridico dei magistrati ordinari

La Costituzione stabilisce che la nomina a magistrato debba avvenire per concorso (art. 106.1 Cost.).

I requisiti per l'accesso al concorso sono indicati dall'art. 1.3 della l. 111/2007. Al concorso per esami sono ammessi:

- I magistrati amministrativi e contabili.
- I procuratori dello Stato.
- I dirigenti della P.A. con almeno 5 anni di anzianità nella qualifica, in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza.
- Gli appartenenti al personale universitario di ruolo docente di materie giuridiche in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza.
- Gli avvocati.
- Coloro i quali hanno svolto le funzioni di magistrato onorario per almeno 6 anni.
- I laureati in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza e del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali o che hanno conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche.

Tali requisiti soggettivi hanno conferito dunque al concorso per l'accesso alla magistratura il carattere di un concorso di "secondo grado".

La c.d. legge Mastella ha modificato la composizione della **commissione giudicatrice**, ora presieduta da un magistrato che abbia conseguito la sesta valutazione di professionalità e formata da venti magistrati che abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità, da cinque professori universitari di ruolo titolari di insegnamenti nelle materie oggetto di esame e da tre avvocati iscritti all'albo speciale dei patrocinanti dinanzi alle magistrature superiori. Vinto il concorso, si è nominati **uditore giudiziario** e inizia un tirocinio.

## Giudici senza concorso

E' una regola con poche eccezioni:

- **Possono essere nominati consiglieri di cassazione**, per meriti insigni, anche i professori ordinari di università in materie giuridiche o gli avvocati che abbiano svolto la loro professione per quindici anni e siano iscritti negli albi professionali delle magistrature superiori (art. 106.1 Cost.) in una percentuale pari ad un decimo dei posti previsti nell'organico della Corte di cassazione (art. 1 legge 303/1998).
- La legislazione ordinaria (legge 374/1991) ha previsto l'istituzione del **giudice di pace** il quale è chiamato ad esercitare la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile secondo quanto disposto dalla legge istitutiva. Il giudice di pace è un magistrato onorario appartenente all'ordine giudiziario. Possono ricoprire tale ufficio i cittadini italiani che presentino alcuni requisiti e che siano "capaci di assolvere degnamente, per indipendenza e prestigio acquisito e per esperienza giuridica e culturale maturata, le funzioni di magistrato ordinario" (art. 5.4 della legge 374/1991).

## Indipendenza, autonomia e inamovibilità della magistratura ordinaria

Le disposizioni costituzionali si soffermano sulla magistratura ordinaria proclamando l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario. L'art. 104.1 Cost. afferma che "la magistratura costituisce un ordine autonomo indipendente da ogni altro potere".

L'**autonomia dell'ordine giudiziario** è una garanzia destinata ad esplicare i suoi effetti all'interno dell'ordine giudiziario stesso e fa sì che ciascun magistrato possa determinarsi autonomamente senza ricevere alcun condizionamento da altri magistrati appartenenti all'ordine giudiziario.

L'art. 107.1 Cost. afferma che "i magistrati sono inamovibili" ciò significa che i magistrati senza il loro consenso non possono essere trasferiti ad una sede diversa da quella che occupano. L'ordinamento prevede la possibilità che il magistrato possa essere trasferito ad altra sede solo con un provvedimento del Consiglio superiore della magistratura (CSM) nei casi d'incompatibilità previsti dall'ordinamento giudiziario (r.d.lgs. 511/1946) e contempla pure l'eventualità che un giudice possa essere trasferito ad altra sede, sempre con provvedimento del CSM, qualora non sia in grado di amministrare giustizia nella sua sede nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario.

## 4. Il Consiglio superiore della magistratura

A garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, la Costituzione italiana ha previsto che tutti i provvedimenti riguardanti la carriera e in generale lo status dei magistrati ordinari devono essere adottati da un organo che è sganciato dal Governo, e cioè il **Consiglio superiore della magistratura (CSM)**.

Il CSM è composto (art. 104.2 Cost.):

- Di **tre membri di diritto**: il Presidente della Repubblica, che lo presiede, il primo presidente della Cassazione, il Procuratore generale della Corte di cassazione.
- **Membri togati**: di membri eletti dai magistrati ordinari che devono rappresentare i due terzi del Collegio.
- **Membri laici**: costituiscono il restante terzo, sono eletti dal Parlamento in seduta comune tra gli appartenenti alle seguenti categorie: professori ordinari di Università in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni.

La Costituzione non stabilisce direttamente quanti devono essere i componenti del CSM, ma si limita a stabilire il rapporto di quelli eletti dai magistrati (i membri togati) e i membri laici (2/3 e 1/3).

Il CSM è competente in ordine all'adozione di tutti i provvedimenti che riguardano la carriera e lo status dei magistrati ordinari, ossia, secondo l'elencazione di cui all'art. 105 Cost: le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari.

A questi ultimi, l'esigenza già richiamata di evitare l'eccessiva separazione della magistratura e la sua trasformazione in corporazione chiusa ha portato ad attribuire la titolarità dell'azione disciplinare al ministro della giustizia (art. 107.2 Cost.) anche se poi la legge ha attribuito il potere di esercitare l'azione disciplinare anche al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. La decisione, a seguito dell'avvio di un procedimento disciplinare, spetta all'apposita **sezione disciplinare** istituita in seno al CSM e tale decisione viene poi sottoposta all'intero **plenum**. La sezione disciplinare può, secondo la Corte costituzionale, sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale. Sempre la Corte costituzionale ha annullato quella norma legislativa che limitava il diritto di difesa del magistrato vietandogli di servirsi di un avvocato del libero foro davanti alla sezione disciplinare (sent. 497/2000).

La **responsabilità disciplinare** opera in caso di violazione dei doveri connessi al corretto esercizio della funzione giurisdizionale e precisamente i magistrati ordinari rispondono di ogni comportamento, assunto in ufficio o fuori, in violazione dei propri doveri, in modo da compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario, ossia la "credibilità" dello stesso agli occhi dei cittadini.

I magistrati ordinari, oltre che alla responsabilità disciplinare sono sottoposti a quella penale e quella civile. La prima opera in caso di reati commessi nell'esercizio delle funzioni. Quanto alla responsabilità civile del magistrato, la legge (117/1988) ha previsto un regime speciale per i magistrati ordinari, speciali, contabili, militari. Esso riguarda i danni subiti dal cittadino per effetto di privazione della libertà personale conseguente a diniego di giustizia ovvero ad atti e comportamenti assunti con dolo (ossia intenzionalmente) o con colpa grave (cioè con grave negligenza). Il danneggiato può chiedere il risarcimento allo Stato, che si rivale sul magistrato responsabile del danno, per una somma che comunque non può superare un terzo dell'annualità dello stipendio percepito al momento dell'apertura del procedimento (questo limite non vale nel caso di comportamento doloso).

Tutti i provvedimenti del CSM assumono la veste di decreti del Presidente della Repubblica e sono sottoposti al sindacato del giudice amministrativo ove vengono impugnati con apposito ricorso giurisdizionale. Il Giudice competente è il Tar del Lazio e in appello il Consiglio di Stato. Fanno eccezione le "sentenze disciplinari" pronunciate dall'apposita sezione che, invece, sono impugnabili davanti alle sezioni unite della Corte di cassazione.

L'esigenza di assicurare anche l'indipendenza dei giudici speciali ha spinto il legislatore a prevedere, per l'adozione dei provvedimenti riguardanti la carriera e lo status di questi ultimi, degli organi collegiali modellati sull'esempio del CSM. Essi sono:

- Il **Consiglio di presidenza della giurisdizione amministrativa**.
- Il **Consiglio di presidenza della Corte dei conti**.
- Il **Consiglio di presidenza della magistratura tributaria**.
- Il **Consiglio della magistratura militare**.



## Elezione del CSM

Nel 2002 è stata approvata una riforma della composizione del CSM e delle modalità di elezione (legge 44/2002). Attualmente i membri togati sono sedici e quelli laici sono otto (pertanto aggiungendo a questi i tre membri di diritto il CSM risulta complessivamente composto di ventisette membri). L'elezione dei magistrati avviene nel seguente modo:

- In un collegio unico nazionale per due magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la medesima Corte.
- In un collegio unico nazionale per quattro magistrati che esercitano le funzioni di Pubblico Ministero presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia, o che sono destinati alla Procura generale presso la Corte di cassazione.
- In un collegio unico nazionale, per dieci magistrati che esercitano le funzioni di giudice o che sono destinati alla Corte Suprema di cassazione.

All'elezione partecipano tutti i magistrati (con la sola eccezione degli uditori ai quali non siano state conferite le funzioni giudiziarie). Ogni elettore riceve tre schede, una per ciascuno dei tre collegi nazionali, e può esprimere il proprio voto per un solo magistrato su ciascuna scheda elettorale. In ciascun collegio vengono eletti i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti, in numero pari a quello dei seggi da assegnare in ciascun collegio.

## 5. Il ministro della giustizia

Il ministro della giustizia si limita a:

- **Curare "l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia"** (art. 110 Cost.).
- **Promuovere l'azione disciplinare davanti all'apposita sezione disciplinare del CSM.**
- **Partecipare al procedimento di conferimento degli uffici direttivi** (cioè degli incarichi di maggior rilievo nell'ordinamento giudiziario, come quelli di Presidente di Tribunale e di Corte d'appello). In particolare la legge prevede che tali incarichi siano attribuiti con deliberazione del CSM, sulla base di una proposta formulata di concerto fra un'apposita Commissione del CSM e il ministro. La Corte costituzionale, in occasione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ha affermato che i rapporti tra il CSM e il ministro devono ispirarsi al principio di leale collaborazione e che il ministro deve comunque dare corso alla deliberazione consiliare (sent. 379/1992).
- **Esercitare poteri di sorveglianza ed eventuali attività ispettive nei confronti degli uffici giudiziari.**



## VIII. FONTI: NOZIONI GENERALI

### 1. Fonti di produzione

**Fonte del diritto:** l'atto o il fatto abilitato dall'ordinamento giuridico a produrre norme giuridiche, cioè a innovare all'ordinamento giuridico stesso. È la stessa Costituzione a indicare gli atti che possono produrre diritto, cioè le fonti: non tutte perché in un ordinamento a struttura gerarchica, come sono tutti quelli moderni, basta che la Costituzione indichi le fonti ad essa immediatamente inferiori, dette perciò anche **fonti primarie**, cioè le leggi e gli atti ad esse equiparati, perché saranno poi queste a regolare le fonti ancora inferiori (**fonti secondarie**). È considerato un compito tipico e necessario di ogni Costituzione regolare le fonti primarie: la nostra Costituzione lo fa negli artt. 70-81.

Le norme di un ordinamento giuridico che indicano le fonti abilitate a innovare l'ordinamento stesso si chiamano **norme di riconoscimento** oppure **fonti sulla produzione** delle norme.

### 2. Fonti di cognizione: pubblicazione e ricerca degli atti normativi

**Fonti di cognizione:** strumenti attraverso i quali si viene a conoscere le fonti di produzione. In Italia vi sono fonti (di cognizione) ufficiali e fonti private. La più importante delle fonti ufficiali è la **Gazzetta Ufficiale (G.U.)**

**La Gazzetta Ufficiale:** tutti gli atti normativi dello Stato devono essere pubblicati nella "Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana" e inseriti nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. Questa viene stampata annualmente, mentre la "Gazzetta Ufficiale" è pubblicata tutti i giorni non festivi, corredata da una serie di "serie speciali" dedicate alle sentenze della Corte Costituzionale (mercoledì), agli atti della Unione europea (lunedì e giovedì, con funzione solo notiziale perché è la pubblicazione nella GUUE la pubblicazione ufficiale), alle leggi regionali (sabato e anche in questi casi con funzione solo notiziale, perché la pubblicazione ufficiale è fatta nei B.U.R.) e ai concorsi pubblici. La pubblicazione degli atti normativi è disciplinata dalla legge 839/1984, "Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana" (in seguito confluita nel d.P.R. 1092/1985).

Altre fonti ufficiali sono i Bollettini (o Gazzette) ufficiali delle Regioni (B.U.R.) e la Gazzetta Ufficiale della Unione europea (GUUE). Anche a livello comunale e provinciale vi sono strumenti di informazione ufficiale dell'attività normativa dell'ente (art. 124 del T.U. Enti locali).

Tutti gli atti normativi devono essere pubblicati su una fonte ufficiale perché i cittadini e gli organi preposti all'applicazione del diritto lo possano conoscere. Proprio per consentire lo studio e la conoscenza dei nuovi atti, questi non entrano in vigore immediatamente dopo la pubblicazione ma, se non è altrimenti disposto, soltanto dopo la c.d. **vacatio legis**, un periodo, di regola di 15 giorni, in cui gli effetti del nuovo atto sono sospesi. Trascorso questo periodo il nuovo atto è pienamente obbligatorio: vige la presunzione di conoscenza della legge "**ignorantia legis non excusat**" e l'obbligo del giudice di applicarla, senza bisogno che siano le parti a provarne l'esistenza.

### 3. Fonti-fatto e fonti-atto

Le fonti di produzione si distinguono in due categorie:

**Fonti-atto (o atti normativi):** sono parte degli atti giuridici, i comportamenti consapevoli e volontari che danno luogo a effetti giuridici. Rispetto alla categoria generale degli atti giuridici, gli atti normativi hanno due caratteristiche specifiche:

- quanto agli effetti giuridici, gli atti normativi hanno la capacità di porre norme vincolanti per tutti (perciò sono fonti del diritto).
- quanto ai comportamenti, questi devono essere imputabili a soggetti cui lo stesso ordinamento riconosce il potere di porre in essere tali atti. Le fonti-atto implicano non solo un agire volontario, ma l'agire volontario di un organo a ciò abilitato dall'ordinamento giuridico.

"La fonte-atto (o l'atto normativo) è l'espressione di volontà normativa di un soggetto cui l'ordinamento attribuisce l'idoneità di porre in essere norme giuridiche."

La "norma di riconoscimento" attribuisce ad un determinato organo il potere di emanare un determinato atto normativo.

Perché la volontà del soggetto possa produrre effetti normativi, e quindi essere vincolante per tutti, bisogna che essa sia riconoscibile. Da qui l'esigenza che ogni atto normativo si manifesti esteriormente nei modi specifici che lo stesso ordinamento determina per ciascun tipo di fonte.

Ogni tipo di fonte ha una sua forma essenziale, che i singoli atti devono rispettare per essere riconoscibili come appartenenti a quella fonte. La

forma tipica dell'atto è data da una serie di elementi quali l'intestazione all'autorità emanante (per esempio decreto del Presidente della Repubblica), il nome proprio dell'atto (il nomen juris: per esempio "decreto-legge"), il procedimento di formazione dell'atto stesso. Per **procedimento** si intende quella sequenza di atti preordinata al risultato finale: per le fonti-atto il risultato finale del procedimento è appunto l'emanazione dell'atto normativo.

Nell'ordinamento italiano i procedimenti per la formazione delle fonti-atto variano a seconda del tipo di fonte: qualsiasi atto normativo la cui formazione non rispetti il procedimento prescritto ha un vizio di forma.

Dal punto di vista redazionale, l'atto è suddiviso in **articoli**, e questi in **commi**, gli **articoli**, spesso corredate da una **rubrica** che ne indica l'argomento, possono essere raggruppati in **capi** e questi in **titoli** e **parti** (ognuno corredate di apposita rubrica).

**Fonti-fatto (o fatti normativi):** sono una categoria residuale, sono cioè tutte le altre fonti che l'ordinamento riconosce e di cui ordina o consente l'applicazione, non perché prodotte dalla volontà di un determinato soggetto indicato dall'ordinamento, ma per il semplice fatto di esistere. Appartengono alla categoria dei fatti giuridici, cioè a quegli eventi naturali (la nascita) o sociali che producono conseguenze rilevanti per l'ordinamento. La differenza specifica che distingue i fatti normativi dalla categoria generale dei fatti giuridici è che da essi l'ordinamento fa dipendere il sorgere di norme vincolanti per tutti.

## Le consuetudini

**Common law:** è il sistema giuridico che si è sviluppato in Inghilterra dopo la conquista normanna (1066). I conquistatori riconobbero la validità del corpo di consuetudini locali che disciplinavano i rapporti di famiglia, la proprietà, i contratti, e che i giudici continuarono ad applicare per secoli, anche nelle colonie. Oggi non si può dire che la Common Law sia un corpo di regole consuetudinarie: è invece un corpo di regole giurisprudenziali, formatosi attraverso il consolidamento e l'evoluzione dei "precedenti giudiziari", ossia dalle autorevoli pronunce dei giudici, che gli altri giudici sono tenuti a rispettare (principio dello stare decisis). Nel diritto moderno la Common Law è affiancata, nel Regno Unito come negli Stati Uniti e negli altri paesi che seguono questa tradizione giuridica, da un'ingente produzione legislativa.

Vi sono ormai poche tracce della consuetudine negli ordinamenti moderni:

- Nelle "Disposizioni preliminari al codice civile" l'art. 1, disegnando la gerarchia delle fonti del diritto italiano, enumera, dopo la legge, i regolamenti, le norme corporative, anche gli **usi**. Gli usi sono proprio le consuetudini che, nel nostro ordinamento, sono poste all'ultimo posto della gerarchia: sono ammesse soltanto dove non vi sia norma superiore. L'art. 8 delle "Preleggi" precisa che "nelle materie regolate dalle leggi e dai regolamenti gli usi hanno efficacia solo in quanto sono da essi richiamati": la consuetudine può operare o in materie non regolate da fonti-atto (c.d. **consuetudine praeter legem** o "introduttiva"), oppure per richiamo esplicito della legge (**consuetudine secundum legem**); non può esistere invece la consuetudine contra legem, quella cioè che dispone in contrasto con le fonti-atto.
- La seconda traccia si trova nel codice civile: in alcune sue disposizioni infatti, sono esplicitamente richiamati gli usi, a cui il codice rinvia la disciplina del rapporto. Ciò vale soprattutto in materia contrattuale: gli usi locali o quelli invalsi nelle singole categorie di operatori costituiscono elementi integrativi del contratto, o possono indicare ad esempio i modi, il luogo, il tempo dell'adempimento delle obbligazioni in generale (vedi artt. 1181, 1182, 1183, 1187, ecc) i modi di stipulazione dei contratti (artt. 1326, 1327, 1333, ecc). In certi casi agli usi è consentito anche di disporre in modo diverso dalla regola generale fissata dal codice, derogandola. C'è il problema della conoscenza di questi usi: anche se essa è facilitata dalle raccolte generali tenute dal Ministero dell'Industria e dalle Camere di commercio, queste raccolte sono semplici "fonti di cognizione" degli usi, come dice l'art. 9 delle "Preleggi" gli usi in esse pubblicati "si presumono esistenti sino a prova contraria".
- La terza traccia è dottrinale: in dottrina si fa spesso riferimento alle consuetudini e ciò accade in molti rami dell'ordinamento. Si tratta il più delle volte di un equivoco, spesso infatti si fa riferimento alle c.d. **consuetudini interpretative**: non sono comportamenti sociali a cui la stessa comunità attribuisce forza vincolante, ma la costante interpretazione di una disposizione di legge (e quindi di una fonte-atto) da parte degli interpreti. Nel diritto costituzionale molti autori accennano alle consuetudini, ma anche qui si rischia di fare confusione. Perlopiù si tratterebbe di **consuetudini facoltizzanti**, che cioè consentono comportamenti che le disposizioni scritte non negano.
- Una quarta traccia la troviamo nella Costituzione. L'art. 10.1 dice che "l'ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute" si fa riferimento alle consuetudini internazionali, cioè a delle norme che non hanno origine nei trattati (fonte volontaria del diritto internazionale), ma in regole non scritte né poste da alcun soggetto determinato e tuttavia considerate obbligatorie dalla generalità degli Stati. L'adeguamento dell'ordinamento italiano alle consuetudini internazionali è automatico, nel senso che il giudice italiano, quando accerti l'esistenza di una norma di questo tipo, deve applicarla immediatamente nel nostro ordinamento, come se fosse una norma interna dello stesso rango della norma che la richiama, cioè dell'art. 10.1 Cost. (le norme richiamate occupano quindi nella gerarchia delle fonti una posizione superiore alle stesse leggi ordinarie). Questo meccanismo di rinvio automatico dell'ordinamento italiano alle norme prodotte si chiama "**rinvio mobile**".

**Le convenzioni costituzionali:** sono spesso confuse con le consuetudini costituzionali perché disciplinano il modo in cui devono essere applicate le norme costituzionali. Però si differenziano dalle consuetudini in quanto le convenzioni nascono da un accordo tra i soggetti politico-istituzionali, mentre le consuetudini traggono origine da comportamenti spontanei; in secondo luogo esse non pongono regole giuridiche, non sono "fonti", mentre le consuetudini lo sono. La dottrina italiana ha importato le convenzioni dalla letteratura giuridica inglese, che di esse fa ampio uso per spiegare i modi in cui il sistema costituzionale britannico si è assestato, in assenza di una carta costituzionale scritta. In Italia la Costituzione scritta c'è, ma per tutto ciò che riguarda la forma di governo da indicazioni molto scarse: questo è prova di grande saggezza della nostra Costituzione, perché lascia ampio margine al gioco della politica senza cercare di imbrigliarlo in regole troppo asfissianti. Il gioco della politica si è perciò svolto fissando "regole" di comportamento che si sono evolute o modificate nel tempo. Molte delle prassi che la dottrina ha indicato come "consuetudini" possono essere derubricate a "convenzioni": esse appartengono alla regolarità e non alle regole, ossia sono avvertite come indicazione di comportamenti politicamente corretti ma non giuridicamente vincolanti; se sono regole, sono regole non giuridiche, che valgono solo sino a quando coloro che le hanno imposte sono d'accordo nell'applicarle e quando questi cessano unilateralmente di applicarle, le conseguenze possono forse essere politiche, ma non giuridiche.

In un senso più stringente, le convenzioni costituzionali possono essere definite come veri e propri accordi fra i partiti o tra gli organi costituzionali. Esempi di convenzione costituzionale sarebbero allora la c.d. tregua istituzionale che disciplinò la transizione dal fascismo alla costituente oppure la procedura seguita per la sostituzione del Presidente Segni nel 1964.

## Le altre fonti-fatto

Fonti-fatto per il nostro ordinamento sono anche tutte quelle fonti che producono norme richiamate dal nostro ordinamento ma non prodotte dai nostri organi. Vi sono due esempi macroscopici di fonti-fatto nel nostro ordinamento: le norme prodotte dall'Unione europea e le c.d. norme di diritto internazionale privato. Il fenomeno noto come "globalizzazione dei mercati" ha come effetto anche l'enorme aumento di importanza di questo tipo di fonti. Le norme dell'UE non solo sono fonti "scritte" e "volute", poste in essere cioè dagli organi della Unione europea: sono per l'ordinamento europeo, applicando ad esso le nostre categorie, delle fonti-atto. Tuttavia, siccome esse sono prodotte da organi che non appartengono al nostro ordinamento, sono considerate da questo come meri "fatti" normativi. Analoghe osservazioni possono essere fatte per le norme di **diritto internazionale privato**, norme che regolano l'applicazione della legge quando i soggetti o i beni coinvolti nel caso sottoposto al giudice sono collegati a ordinamenti giuridici diversi: la soluzione è data dalle disposizioni sull'applicazione della legge contenute nelle "Preleggi" agli artt. 17-31 successivamente sostituiti dalla legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato). Il giudice italiano in certi casi si può trovare ad applicare le leggi di un altro paese.

## Il principio *jura novit curia*

- Il giudice ha il potere e il dovere di individuare e interpretare le fonti normative da applicare al giudizio con i propri mezzi, senza cioè gravare sulle parti o dipendere dal loro apporto: è il principio ***jura novit curia***, che vale per tutte le fonti, siano esse "atti" o "fatti".  
Mente per gli atti normativi la pubblicazione ufficiale è lo strumento che rende sempre possibile l'accertamento della fonte, questo non vale sempre per le fonti-fatto. Per la consuetudine, l'inserimento nelle Raccolte generali non chiude affatto il problema dell'accertamento, in quanto è ammessa la prova contraria; per il diritto internazionale privato, l'art. 14 della nuova legge, accogliendo un indirizzo che si era già imposto in giurisprudenza, fa carico al giudice italiano di accertare la legge straniera, anche con l'aiuto di strutture ministeriali, di esperti o dell'apporto delle parti (ma nel caso che l'accertamento non sia comunque possibile, deve applicare la legge italiana). Per il diritto europeo il giudice ha pieno obbligo di conoscerne le fonti che, per altro, sono soggette a pubblicazione ufficiale.
- Oltre alla conoscenza dell'esistenza della fonte, il principio *jura novit curia* comporta anche il potere-dovere del giudice di interpretarne le disposizioni al fine di individuare la norma da applicare al caso: per le fonti-atto ciò è ovvio, mentre riguardo alle fonti-fatto, per le consuetudini il problema non si pone affatto, essendo esse norme prive di disposizione: non vi è nulla da interpretare, trattandosi di accertare quale norma (non scritta) si sia imposta nella prassi. Per il diritto internazionale privato, l'art. 15 della nuova disciplina ci dice che la legge straniera "è applicata secondo i propri criteri di interpretazione e di applicazione nel tempo": il nostro giudice dovrebbe quindi comportarsi come se fosse un giudice dell'altro ordinamento, sia usando i criteri interpretativi di questo, sia valutando gli effetti della successione delle leggi nel tempo (e quindi decidendo se una certa legge abbia ancora vigore o sia stata abrogata). Se una delle parti non è convinta del lavoro interpretativo del giudice, ne deve impugnare la sentenza davanti al giudice (italiano) d'appello, che dovrà pronunciarsi sulla correttezza rispetto all'ordinamento straniero, dei criteri interpretativi applicati dal collega di primo grado. Diverso è il problema dell'interpretazione del diritto europeo: qui vige una riserva di interpretazione a favore del giudice comunitario, cioè della Corte di giustizia della UE: riserva che riguarda tanto le disposizioni del Trattato istitutivo della Unione che le fonti derivate, cioè prodotte in forza dei poteri normativi attribuiti dal Trattato agli organi della UE. Per cui, se il giudice italiano ha un dubbio sul significato di queste disposizioni, deve sospendere il suo giudizio e sottoporre la questione interpretativa alla Corte di Giustizia.
- Per il principio *jura novit curia*, il giudice deve valutare non solo che una certa norma esista, ma anche che sia **valida**. Una norma è valida quando è posta in conformità alle norme di rango superiore. Questo è evidente per le fonti-atto: se esse presuppongono una norma di riconoscimento che attribuisca a un determinato organo la competenza a produrre un certo tipo di norme, queste norme saranno valide solo se conformi alla norma di riconoscimento; se non sono valide, il giudice può provocarne la rimozione dall'ordinamento. La consuetudine si sviluppa o *praeter legem* o *secundum legem*; se il comportamento sociale considerato fosse invece *contra legem*, non avremmo neppure infatti una fonte del diritto, ma un comportamento illegittimo. Per il diritto internazionale privato, il giudice italiano può valutare se la legge straniera sia ancora in vigore, ma non ha gli strumenti per rilevarne gli eventuali "vizi", cioè il contrasto con le fonti superiori dell'ordinamento cui essa appartiene. Questo è invece quello che deve fare quando deve applicare il **diritto** comunitario: in questo caso se rileva un "vizio" della fonte comunitaria, il giudice deve sospendere il proprio giudizio e investire della questione la Corte di giustizia, cui è riservata la competenza a giudicare della validità delle norme emanate dalla UE.

## Tecniche di rinvio ad altri ordinamenti

Il "**principio di esclusività**", che è espressione della sovranità dello Stato, attribuisce a questo il potere esclusivo di riconoscere le proprie fonti, cioè indicare i fatti e gli atti che possono produrre norme nell'ordinamento. Le norme degli altri ordinamenti possono valere all'interno dell'ordinamento dello Stato soltanto se le disposizioni di questo lo consentono. Ciò vale per qualsiasi altro ordinamento: quindi, sia per l'ordinamento degli altri Stati, sia per gli ordinamenti "tra gli stati" a carattere generale, cioè il diritto internazionale, o particolare come l'Unione europea, sia infine per gli ordinamenti non statuali, sociali, interni allo Stato.

Per consentire alle norme prodotte da fonti di altri ordinamenti di operare all'interno dell'ordinamento statale, si opera attraverso la tecnica del **rinvio**. Il rinvio è dunque lo strumento con cui l'ordinamento di uno Stato rende applicabili al proprio interno norme di altri ordinamenti. Si distinguono due tecniche di rinvio:

- Il **rinvio fisso**: (detto anche rinvio materiale o recettizio) è il meccanismo con cui una disposizione dell'ordinamento statale richiama un determinato atti in vigore in altro ordinamento, atto che di solito viene "allegato". Il rinvio si dice fisso perché recepisce uno specifico e singolo atto, ordinando ai soggetti dell'applicazione del diritto (i giudici e l'amministrazione pubblica) di applicare le norme ricavabili da questo atto come norme interne. Le eventuali variazioni apportate all'atto cui si rinvia, cioè all'atto "recepito", sono, di regola, indifferenti per il nostro ordinamento: cioè se l'atto recepito subisce modifiche, queste non produrranno effetti sul nostro ordinamento senza un altro apposito atto di recepimento. Alcuni esempi di rinvio fisso sono:
  - la legge 27 maggio 1929, n. 810, "Trattato tra la Santa sede e l'Italia" esordisce dicendo: "piena ed intera esecuzione è data al Trattato, ai quattro allegati annessi, e al Concordato sottoscritti in Roma, fra la Santa sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929". Questa formula che si chiama in linguaggio tecnico "ordine di esecuzione" è lo strumento con cui il legislatore italiano il più delle volte "recepisce" nell'ordinamento italiano le norme di un trattato internazionale, fonte-atto per eccellenza del diritto internazionale. Con questa disposizione si ordina ai soggetti dell'applicazione del diritto (i giudici e l'amministrazione pubblica) di applicare le norme derivabili dal trattato come se fossero norme interne.
  - Il decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 348, "Norme risultanti dalla disciplina prevista dagli accordi per il trattamento economico del personale delle unità sanitarie locali" premesso che il Consiglio dei ministri ha approvato la disciplina contenuta negli accordi stipulati tra le delegazioni del Governo, delle Regioni e degli enti locali, in quanto datori di lavoro, e dalle organizzazioni sindacali, in rappresentanza dei lavoratori, recepisce "le norme risultanti dalla disciplina prevista dagli accordi indicati in premessa nel testo annesso al presente decreto". Con questo atto normativo, che ha natura di regolamento governativo della legge 400/1988 viene recepito un documento che di per sé non ha forza normativa per l'ordinamento italiano, ma che l'acquista grazie a questo richiamo.
  - La legge 14 Luglio 1959, n. 741, "Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori italiani" è un esempio storico di come il legislatore italiano abbia cercato di superare l'ostacolo derivante dalla mancata attuazione dell'art. 39.4 Cost. Mancando uno strumento per assicurare efficacia generale ai contratti stipulati da sindacati "non registrati", il Parlamento votò una delega per consentire al Governo di dare efficacia generale per tutti gli appartenenti a una categoria agli accordi già stipulati. I conseguenti decreti delegati operarono un rinvio fisso alle clausole degli accordi.
- Il **rinvio mobile**: (detto anche rinvio formale o non-recettizio) è il meccanismo con cui una disposizione dell'ordinamento statale richiama non uno specifico atto di un altro ordinamento, ma una fonte di esso. Con il rinvio mobile l'ordinamento statale si adegua

automaticamente a tutte le modifiche che nell'altro ordinamento si producono nella normativa posta dalla fonte richiamata. Tipici esempi di rinvio mobile sono le disposizioni del diritto internazionale privato e il richiamo alle norme consuetudinarie internazionali contenuto nell'art. 10.1 Cost.

## 5. La funzione dell'interpretazione

L'atto normativo è un documento scritto, dotato di determinate caratteristiche formali. Attraverso di esso il legislatore, così spesso viene indicato l'organo a cui l'ordinamento riconosce il potere di emanare atti normativi, esprime la sua volontà di disciplinare una determinata materia. L'atto normativo, come tutti i testi scritti, è articolato in enunciati, che rappresentano l'unità linguistica minima portatrice di un significato completo: un enunciato è qualsiasi espressione linguistica che ha una forma grammaticale compiuta. Tramite gli enunciati il legislatore cerca di esprimere la sua volontà normativa. Per questa loro caratteristica imperativa, gli enunciati degli atti normativi si chiamano **disposizioni**.

L'interprete ha il compito di riportare a coerenza e univocità il sistema delle disposizioni. Il primo passo da compiere è la distinzione tra interpretazione e applicazione del diritto. L'applicazione del diritto consiste nell'applicazione di una norma generale e astratta a un caso particolare e concreto. La norma dice che, se è compiuto da chiunque (generalità) e in qualsiasi circostanza (astrattezza) il comportamento X, deve esserci la conseguenza Y; Tizio tiene il comportamento X; Tizio ha la conseguenza Y. Questo è lo schema del **sillogismo giudiziale**: premessa maggiore (la norma); premessa minore (il fatto); conclusione (applicazione della norma al fatto). Ma la norma è il frutto dell'interpretazione delle disposizioni, il loro significato, quello che esse ci possono dire in relazione al caso specifico; e anche il "fatto" è frutto di interpretazione, va "costruito" qualificando i singoli eventi e comportamenti secondo le categorie normative.

**Interpretazione autentica**: quando il legislatore, per cercare di risolvere gravi dubbi interpretativi o di "forzare" l'interpretazione dei giudici, aggiunge nuove disposizioni alle vecchie, cercando di precisarne il significato. Non si tratta però di un'opera d'interpretazione, di attribuzione di senso, ma di legislazione: si emana una disposizione con cui si dice che un'altra disposizione va intesa in un determinato significato. Ma il legislatore non può sostituirsi agli interpreti, svolgere il loro lavoro, perché glielo impedisce il principio di divisione dei poteri, il cui nucleo più rigido e più antico è proprio la contrapposizione tra legis-latio e legis-executio.

## 6. Le antinomie e tecniche di risoluzione

**Antinomie**: parola di origine greca che indica i contrasti tra norme. Si ha antinomia quando le disposizioni esprimono significati tra loro incompatibili, ossia norme che qualificano lo stesso comportamento in modi contrastanti. I criteri di risoluzione delle antinomie sono impliciti nell'ordinamento, quattro di questi sono il criterio cronologico, il criterio gerarchico, il criterio della specialità e quello della competenza.

## 7. Il criterio cronologico e l'abrogazione

**Criterio cronologico**: in caso di contrasto tra due norme, si deve preferire quella più recente a quella più antica (**lex posterior derogat priori**). È un criterio indiscutibile, almeno negli ordinamenti moderni, che sono dinamici: in essi è ovvio che la "legge" non può essere dettata una volta per sempre, ma deve adeguarsi al continuo cambiamento della realtà. Quando la Costituzione dispone che "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" (art. 70), accoglie implicitamente il criterio cronologico, cioè una visione dinamica dell'ordinamento. La prevalenza della norma nuova sulla vecchia si esprime attraverso la **abrogazione**: è l'effetto che la norma più recente produce nei confronti di quello meno recente: l'effetto consiste nella cessazione dell'efficacia della norma giuridica precedente.

**Efficacia**: è una figura generale del diritto e consiste nell'idoneità di un fatto o di un atto a produrre effetti giuridici, cioè a costituire, modificare o estinguere situazioni giuridiche. L'efficacia di una norma è la sua applicabilità come regola dei rapporti giuridici. La norma diventa efficace quando la disposizione da cui è tratta entra in vigore (quando entra in vigore l'atto che contiene quella disposizione, e quindi dopo la pubblicazione di esso e trascorsa la *vacatio legis*). Vigge il **principio di irretroattività** degli atti normativi: essi cioè dispongono solo per il futuro e non hanno effetti per il passato. Questo principio è codificato dall'art. 11 delle Preleggi: "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo". Si tratta però di un principio generale non recepito dalla Costituzione, che vieta soltanto la retroattività delle norme penali incriminatrici (art. 25.2: nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso). Per cui il principio posto dalle "Preleggi" può essere derogato dalle singole leggi, che possono disporre la propria irretroattività: è chiaro che se una legge retroattiva, che vada ad incidere su rapporti giuridici già sorti, può incontrare serie difficoltà nel superare il controllo di ragionevolezza della Corte costituzionale.

Il principio di irretroattività vale anche per l'abrogazione. Se questa è un effetto prodotto dal nuovo atto sulle norme precedenti, esso opera, in mancanza di disposizioni contrarie, (derogatorie rispetto al principio di irretroattività) solo per il futuro. La vecchia norma perde efficacia dal giorno dell'entrata in vigore del nuovo atto, e questo significa non solo che non sarà più la regola dei rapporti giuridici sorti dopo quella data, ma anche che tutti i rapporti precedenti restano in piedi e rimangono regolati da essa. La vecchia norma, benché abrogata, sarà quindi pur sempre la norma che il giudice dovrà applicare ai vecchi rapporti. Può quindi capitare che il giudice si trovi ad applicare ancora norme abrogate da diversi anni. L'abrogazione opera **ex nunc** (da ora).

**Tipi di abrogazione**: l'effetto abrogativo può essere prodotto da fenomeni assai diversi. L'art. 15 delle "Preleggi" elenca tre ipotesi di abrogazione:

- "Per dichiarazione espressa del legislatore" c.d. **abrogazione espressa**: è il contenuto di una disposizione: di solito si tratta di uno degli articoli finali della legge in cui si scrive: "sono abrogate le seguenti disposizioni:" segue l'elenco degli atti, articoli, commi e talvolta singole porzioni degli enunciati legislativi ("dalla parola X alla parola Y"). Siamo sul piano della legislazione, dei testi scritti, delle disposizioni: ovviamente ciò che il legislatore dispone vale per tutti (**erga omnes**).
- "Per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti" c.d. **abrogazione tacita**: quando il legislatore non si è preoccupato, emanando le nuove disposizioni, di eliminare le vecchie. È quindi il giudice (o più generalmente l'interprete) a dover fare pulizia, perché si trova di fronte a un'antinomia: egli deve ritenere che prevalga la norma successiva perché questa è la conseguenza di un principio fondamentale in un sistema rappresentativo, quello per cui la volontà di un Parlamento (e della generazione che esso

rappresenta) non può vincolare la volontà dei parlamenti (e delle generazioni) futuri. Ma il giudice non può eliminare la disposizione, perché esse appartengono al mondo dei testi, della legislazione: può operare solo con gli strumenti dell'interpretazione e questi gli dicono di preferire la norma più recente e di considerare la vecchia come abrogata. Quanto agli effetti temporali, l'abrogazione tacita è identica a quella esplicita (entrambe operano ex nunc), ma ciò non vale per gli effetti spaziali, perché, mentre le disposizioni del legislatore valgono sempre per tutti, le operazioni intellettuali del giudice (che si chiamano interpretazione) valgono solo nel singolo giudizio (inter partes) e non vincolano affatto gli altri giudici. Come dice l'art. 101.2 "i giudici sono soggetti soltanto alla legge" e non anche alla interpretazione fornita dagli altri giudici. Quando non è il legislatore a fare pulizia nei testi normativi, le opinioni dei giudici rispetto a quale norma sia in vigore e quale sia invece abrogata possono diversificarsi e restare a lungo diverse.

- "Perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore" c.d. **abrogazione implicita**: molto simile all'abrogazione tacita. Non c'è una disposizione che dichiara l'abrogazione della legge precedente, ma è l'interprete che trae dal fatto che il legislatore abbia riformato la materia un argomento per sostenere che la vecchia legge debba ritenersi abrogata e le sue norme non debbano più essere applicate (ai rapporti successivi all'entrata in vigore della nuova legge). Questa abrogazione opera sul piano dell'interpretazione, non su quello della legislazione. La differenza tra abrogazione tacita e abrogazione implicita è di strategie argomentative seguite dall'interprete: inoltre mentre la prima basandosi su un contrasto tra singole norme, porta di solito a ritenere abrogata una o più disposizioni, la seconda, basandosi sul fatto che la disciplina della materia è stata riformata, porta a ritenere abrogata una o più leggi. Non sempre il risultato della legge implicita è così netto perché ad esempio la nuova legge può riformare solo parte della materia disciplinata dalla legge precedente: sta all'interprete valutare se la vecchia disciplina resti in vigore o sia stata abrogata senza la produzione di norme nuove.

**Deroga**: nasce da un contrasto tra norme di tipo diverso, nel senso che la norma è derogata è una norma generale, mentre la norma derogante è una norma particolare: semplicemente un'eccezione alla regola. Per esempio l'art. 1573 cod. civ. dice, a proposito della durata dei contratti di locazione, che essi non possono essere stipulati per un periodo eccedente i trent'anni: ma gli artt. 1607 e 1629 "derogano" a questa regola generale per i contratti di locazione di case e per i fondi destinati al rimboschimento, prevedendo termini maggiori. Un altro esempio di deroga può essere l'esclusione dall'obbligo di pagare le tasse entro un certo termine per i residenti in una zona calamitata. La differenza tra abrogazione e deroga sta in questo: la norma abrogata perde efficacia per il futuro, e può riprendere a produrre effetti soltanto nel caso in cui il legislatore emani una ulteriore disposizione che lo prescriva (c.d. **riviviscenza della norma abrogata**) la norma derogata non perde invece la sua efficacia, ma viene limitato il suo campo di applicazione: per cui, se dovesse essere abrogata la norma derogante, automaticamente si riespande l'ambito di applicazione della regola generale.

**Sospensione**: dell'applicazione di una norma, è limitata ad un certo periodo e spesso a singole categorie o zone.

## 8. Il criterio gerarchico e l'annullamento

**Criterio gerarchico**: dice che in caso di contrasto tra due norme si deve preferire quella che nella gerarchia delle fonti occupa il posto più elevato (**lex superior derogat legi inferiori**). Gli ordinamenti moderni sono sempre strutturati secondo una pluralità di fonti disposte sui diversi gradini di una scala gerarchica. Quando la Costituzione dispone che la Corte costituzionale giudica della "legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge" (art. 134) disegna implicitamente una gerarchia, per cui in caso di contrasto la Costituzione prevale sulla legge e sugli atti a questa equiparati. Analogamente le Preleggi disegnano una gerarchia tra la legge, i regolamenti e le consuetudini (art. 1) dicendo che la legge prevale sul regolamento (art. 4) e questo sulla consuetudine (art. 8).

**Annullamento**: la prevalenza della norma superiore su quella inferiore si esprime attraverso l'**annullamento**: è l'effetto di una **dichiarazione di illegittimità** che un giudice pronuncia nei confronti di un atto, di una disposizione o di una norma. A seguito della dichiarazione di illegittimità, l'atto, la disposizione o la norma perdono validità.

La **validità**: è una figura generale del diritto, consiste nella conformità di un atto o di un negozio giuridico rispetto alle norme che lo disciplinano. L'atto invalido è un atto "viziato": mentre l'abrogazione, espressione del criterio cronologico, opera nel ricambio fisiologico dell'ordinamento, l'annullamento, espressione del criterio gerarchico, colpisce situazioni patologiche che si verificano in esso.

I **vizi di legittimità**: (contrapposti ai c.d. **vizi di merito** i quali, riguardando le valutazioni circa l'opportunità di un atto comportano un apprezzamento di tipo politico e non sono perciò di regola sindacabili da un giudice) possono essere di due tipi:

- **Vizi formali**: riguardano la "forma" dell'atto, ad esempio perché esso è emanato da un organo non competente oppure il procedimento seguito per la sua formazione non corrisponde a quanto prescritto dalle norme superiori. In questo caso sarà l'intero atto ad essere viziato.
- **Vizi sostanziali**: riguardano i contenuti normativi di una disposizione, cioè le norme: la disposizione sarà viziata perché produce un'antinomia, un contrasto con norme tratte da disposizioni di rango superiore.

**Effetti dell'annullamento**: quando un giudice dichiara l'illegittimità di un atto normativo, questa dichiarazione ha effetti generali (erga omnes): in seguito ad essa, l'atto annullato non può essere più applicato a nessun rapporto giuridico, anche se sorto in precedenza all'annullamento. Al contrario dell'abrogazione, l'annullamento non opera solo per il futuro, ma anche per il passato (**ex tunc**). Gli effetti dell'annullamento si avvertono solo per quei rapporti giuridici che l'interessato possa sottoporre a un giudice, che siano cioè ancora azionabili: questi si dicono **rapporti pendenti (o aperti)** in contrapposizione ai **rapporti esauriti (o chiusi)** i quali non possono più essere dedotti davanti al giudice. In genere, i rapporti si chiudono con il decorso del tempo (estinzione del diritto per **prescrizione**; perdita della possibilità di esercitare il diritto, cioè **decadenza**) oppure per volontà dell'interessato (**acquiescenza**) o ancora perché il rapporto è stato definito con una sentenza ormai non più impugnabile (**giudicato**).

**Rapporti tra criterio cronologico e criterio gerarchico**: se una norma posteriore di grado inferiore contraddice una norma precedente di grado superiore, non ci potrà essere abrogazione della norma superiore da parte della norma inferiore, ma annullamento di quest'ultima. Il criterio gerarchico prevale su quello cronologico.

Cosa accade se una norma posteriore di grado superiore contraddice una norma precedente di grado inferiore?

Dipende dal fatto che le due norme siano "omogenee" o meno.

- Due norme possono dirsi **omogenee** se sono entrambe **di principio** o entrambe **di dettaglio**: se sono omogenee, si ritiene che prevalga il criterio cronologico, cioè che la norma successiva superiore abroghi direttamente quella precedente inferiore, senza bisogno che il giudice dichiari l'illegittimità di quest'ultima.
- Se invece sono **disomogenee**, c'è abrogazione nell'ipotesi in cui la norma successiva superiore sia di dettaglio. Nel caso in cui la norma successiva superiore sia di principio, non si ha abrogazione, ma dovrà intervenire il giudice dichiarando l'illegittimità della norma precedente, inferiore e di dettaglio (prevale il criterio gerarchico).

**Principio vs dettaglio**: perché nel caso in cui una norma posteriore di grado superiore contraddice una norma precedente di grado inferiore si distingue a seconda che le due norme siano omogenee o disomogenee? Perché una norma generalissima, come potrebbe esserlo un "principio" costituzionale nuovo, non è in grado di essere applicata da un giudice senza una disciplina di attuazione: sinché non ci sarà questa, resterà in vigore la vecchia disciplina, che però potrà essere eventualmente dichiarata illegittima pezzo a pezzo, quando le singole sue norme fossero impugnate davanti alla Corte costituzionale.

## 9. Il criterio della specialità

**Il criterio della specialità**: in caso di contrasto tra due norme si deve preferire la norma speciale a quella generale, anche se questa è successiva (**lex specialis derogat legi generali; lex posterior generalis non derogat legi priori speciali**). La preferenza per la norma speciale non si esprime né con riferimento all'efficacia della norma (come per l'abrogazione), né con riferimento alla sua validità (come per l'annullamento). Le norme in conflitto rimangono entrambe efficaci e valide: l'interprete opera solamente una scelta circa quale norma deve essere applicata, l'altra norma semplicemente non è applicata. La deroga è l'effetto tipico della prevalenza della norma speciale su quella generale.

**Rapporti tra il criterio di specialità e gli altri criteri:**

- Se la norma generale è successiva e la norma generale e la norma particolare hanno parità gerarchica: è preferita la norma speciale (deroga).<sup>1</sup>
- Se la norma generale è successiva e la norma generale è superiore alla norma speciale: è preferita la norma generale superiore (illegittimità della norma speciale).
- Se la norma generale è successiva e la norma generale è inferiore alla norma speciale: è preferita la norma speciale superiore (illegittimità della norma generale).
- Se la norma speciale è successiva e la norma generale e la norma particolare hanno parità gerarchica: è preferita la norma speciale.
- Se la norma speciale è successiva e la norma generale è superiore alla norma speciale: è preferita la norma generale superiore (illegittimità della norma speciale).
- Se la norma speciale è successiva e la norma generale è inferiore alla norma speciale: è preferita la norma speciale superiore (abrogazione o deroga della norma generale).

Il criterio di specialità, appartenendo alle tecniche dell'interpretazione, opera *inter partes*: è l'interprete a dover risolvere l'antinomia e scioglie il conflitto tra norme applicando, se non interferiscono altri criteri, il criterio di specialità.

**Analogia**: la soluzione di un caso non previsto da alcuna disposizione applicando la norma che si ricava da disposizioni che riguardano casi o materie "analoghe".

**Interpretazione estensiva**: attribuzione a un termine della disposizione un significato più ampio del significato letterale di esso.

## 10. Il criterio della competenza

**Criterio della competenza**: è un criterio esplicativo, serve cioè a spiegare come è organizzato attualmente il sistema delle fonti e non a indicare all'interprete come risolvere le antinomie. L'introduzione della Costituzione rigida, quindi di una fonte sovrapposta alla legge ordinaria, ha comportato che, accanto alla legge formale, cioè all'atto prodotto attraverso il normale procedimento parlamentare, siano presenti altre leggi o altri atti equiparati alla legge formale a cui la Costituzione assegna competenze particolari, ad esempio i regolamenti parlamentari. La gerarchia delle fonti non basta più a darci il quadro esatto del sistema, perché all'interno dello stesso grado gerarchico, vi sono suddivisioni non spiegabili in termini di gerarchia, ma di competenza.

## 11. Riserva di legge e principio di legalità

**Riserva di legge**: strumento con cui la Costituzione regola il concorso delle fonti nella disciplina di una determinata materia. L'obiettivo è di evitare che, in materie delicate, manchi una disciplina legislativa capace di vincolare il comportamento degli organi del potere esecutivo (la polizia e la burocrazia). È una regola circa l'esercizio della funzione legislativa: impone al legislatore di disciplinare una determinata materia, impedendogli di lasciare che essa venga disciplinata in tutto o in parte da atti che stanno ad un livello gerarchico più basso della legge. Il meccanismo della riserva opera in modi diversi. All'interno delle riserve di legge bisogna distinguere tra le riserve alla legge formale ordinaria e le riserve alle fonti primarie (cioè alla legge ordinaria e alle fonti equiparate). Tra le riserve alle fonti primarie si possono distinguere le diverse tipologie di riserve (assolute, relative, rinforzate, ecc).

**Riserve di legge:**

- **Riserva di legge formale** ordinaria: impone che sulla materia intervenga il solo atto legislativo prodotto attraverso il procedimento parlamentare, con esclusione quindi degli altri atti equiparati alla legge formale stessa. La ratio di questa riserva è semplice: sono riservate alla approvazione parlamentare tutte quelle leggi che rappresentano strumenti attraverso i quali il Parlamento controlla l'operato del Governo. È il Governo a stipulare i trattati internazionali e a chiedere al Parlamento di autorizzarne la ratifica da parte del Presidente della Repubblica (art. 80); è il Governo a predisporre i bilanci e a chiederne l'approvazione al Parlamento (art. 81); è il Governo a emanare provvedimenti urgenti che si sostituiscono alla legge e a chiedere al Parlamento di approvarli e trasformarli in legge (art. 77.2); mentre è necessariamente il Parlamento a decidere se e quali poteri legislativi delegare al Governo (artt. 76 e 77.1) e quali poteri conferirgli in caso di guerra (art. 78). L'oggetto della riserva formale non è tanto una materia ma alcuni specifici atti, per i quali il Parlamento esprime con la legge la sua partecipazione ad un procedimento decisionale che ha il Governo come protagonista:

siccome gli atti equiparati alla legge formale, i c.d. atti con forza di legge, sono tutti atti del Governo, se non vi fosse una riserva di legge formale il Governo approverebbe con un suo atto il suo stesso operato. Per evitare ogni possibilità di confusione tra controllore e controllato, la Costituzione impiega in tutti questi casi l'espressione "le Camere....con legge", individuando così non solo l'atto, ma anche l'organo a favore del quale opera la riserva.

- **Riserva alla legge ordinaria:** prescrive che la materia da esse considerata sia disciplinata dalla legge ordinaria (includendo anche gli atti con forza di legge) escludendo o limitando l'intervento di atti di livello gerarchico inferiore alla legge, cioè dei regolamenti amministrativi. La ratio della riserva di legge è di assicurare che la disciplina di materie particolarmente delicate venga decisa con la garanzia tipica insita nel procedimento parlamentare: è vero che, operando la riserva a favore della legge ordinaria, essa ammette non solo la legge formale ma anche gli atti con forza di legge; ma è anche vero che l'emanazione dell'atto con forza di legge da parte del Governo è sempre preceduta o seguita da una legge formale.
  - La **riserva assoluta** esclude qualsiasi intervento di fonti sub-legislative dalla disciplina della materia che pertanto dovrà essere integralmente regolata dalla legge formale ordinaria o da atti ad essa equiparata. Riserve di questo tipo si ritrovano soprattutto nella parte della Costituzione dedicata alle libertà fondamentali: l'esempio più tipico è dato dall'art. 13.2, che consente che la libertà personale sia limitata (tramite arresto, prequisizioni, ecc) "nei soli casi e modi previsti dalla legge". La ratio è facilmente intuibile: le libertà fondamentali sono rivendicate contro il "potere", contro lo Stato e il suo potere coercitivo, che è detenuto dal Governo e dalle strutture dei pubblici poteri che dipendono da esso. Ecco perché le limitazioni di queste libertà devono essere decise con le garanzie della legge (perché la legge garantisce) e sono esclusi perciò i regolamenti dell'esecutivo. Anzi, siccome la legge, per quanto possa essere analitica, lascia comunque un certo margine di discrezionalità a chi deve applicarla, per vincolare ulteriormente l'attività dei poteri pubblici in materia di libertà fondamentali, molte disposizioni costituzionali alla riserva assoluta di legge aggiungono la **riserva di giurisdizione**. In questo modo ogni atto dei poteri pubblici che incida sulla libertà, non solo deve essere previsto "in astratto" dalla legge, ma deve essere autorizzato "in concreto" dal giudice ("per atto motivato dall'autorità giudiziaria", come dice ancora l'art. 13.2: si vedano anche gli artt. 13.3, 14.2, 15.2, 21.3, 21.4).
  - La **riserva relativa** non esclude che alla disciplina della materia concorra anche il regolamento amministrativo, ma richiede che la legge disciplini preventivamente almeno i principi a cui il regolamento deve attenersi. Tipico esempio di riserva relativa è fornito dall'art. 97.1 ("i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge"). Sta alla legge decidere quanto strette debbano essere le maglie della sua disciplina, ma una legge deve esserci e non può limitarsi a conferire al Governo un potere normativo in bianco. Ponendo la riserva relativa di legge, la Costituzione pone quindi contemporaneamente un vincolo al legislatore (che deve dettare almeno la disciplina generale della materia) e al potere esecutivo (i cui atti sono sottoposti, in forza della riserva relativa, al principio di legalità sostanziale).
  - La **riserva rinforzata:** è un meccanismo con cui la Costituzione non si limita a riservare la disciplina di una materia alla legge, ma pone ulteriori vincoli al legislatore. Si distingue:
    - La **riserva rinforzata per contenuto:** si hanno in quei casi in cui la Costituzione prevede che una determinata regolazione possa essere fatta dalla legge ordinaria soltanto con contenuti particolari. La ratio di queste riserve è di limitare il potere del legislatore, in modo che le eventuali leggi che intendessero comprimere la sfera di libertà degli individui potranno essere considerate legittime soltanto a condizione che siano razionalmente giustificabili in relazione ai fini indicati dalla Costituzione, oppure che non siano ispirate a intenti discriminatori (dove si prescrive appunto che si proceda per norme generali) oppure che siano limitate a casi specifici e giustificabili (come nel caso dell'art. 43). Alcuni esempi:
      - L'art. 14.3 consente al legislatore di dettare regole speciali, meno rigide, per le ispezioni domiciliari ma soltanto per "motivi di sanità e di incolumità pubblica" oppure per "fini economici e fiscali".
      - L'art. 16.1 consente al legislatore di limitare la libertà di circolazione ma solo con regole che dispongano "in generale per motivi di sanità o di sicurezza".
      - L'art. 43 consente alla legge "a fini di utilità generale" di nazionalizzare le imprese, questa volta non in via generale ma solo individuando "determinate imprese o categorie di imprese".
    - La **riserva rinforzata per procedimento:** prevede invece che la disciplina di una determinata materia debba seguire un procedimento aggravato (o rinforzato) rispetto al normale procedimento legislativo. La ratio di questa riserva di legge è di limitare il potere della maggioranza politica nei confronti delle minoranze, siano esse comunità religiose o comunità locali: la maggioranza può fare la legge solo al costo di ottenere il consenso dei soggetti che rappresentano la comunità minoritaria interessata. Alcuni esempi:
      - L'art. 7 prevede che i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, già regolati dal "Concordato" possano essere modificati solo previo accordo tra le due parti. Nel procedimento di formazione della legge, avremo perciò un "aggravamento", nel senso che l'iniziativa legislativa sarà anticipata da un accordo stipulato tra il Governo e la Santa sede, e il Parlamento non potrà procedere a emendamenti senza che sia prima raggiunto l'accordo su di essi.
      - L'art. 8 prevede una situazione simile per le intese che il Governo può raggiungere con i rappresentanti dei c.d. "culti acattolici" preventive alla disciplina dei loro rapporti con lo Stato.
      - Il nuovo art. 116.3 prevede che con legge formale, approvata a maggioranza assoluta (primo "rafforzamento") "sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata" (secondo "rafforzamento") su iniziativa della stessa e sentiti gli enti locali (terzo rafforzamento per procedimento) si possano riconoscere a determinate Regioni "forma e condizioni particolari di autonomia" riguardanti alcune specifiche materie (rafforzamento per contenuto).
      - Gli artt. 132 e 133 prevedono vari procedimenti per modificare le circoscrizioni territoriali delle Regioni, delle Province e dei Comuni: attraverso l'obbligo di consultazione delle assemblee elettive locali e della popolazione interessata, vengono introdotti rafforzamenti dei procedimenti di formazione della legge costituzionale (art. 132.1), delle leggi statali (artt. 132.2 e 133.1) e della legge regionale (133.2).

**Riserva assoluta e relativa: una questione di interpretazione:** gli elementi utili all'interpretazione sono:

- La "lettera" della Costituzione: c.d. **argomento letterale:** si può ritenere assoluta la riserva di legge quando la Costituzione impiega espressioni ("nei soli casi e modi", nei casi "tassativamente indicati dalla legge": sono le espressioni impiegate nell'art. 13) che sembrano voler restringere al massimo il potere discrezionale di chi è chiamato ad applicare la legge; mentre la riserva relativa può essere riconosciuta in quelle espressioni ("secondo disposizioni di legge": art. 97; "secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge": art. 99.3).
- L'insieme dei meccanismi che la Costituzione appronta per quello specifico argomento c.d. **argomento sistematico:** per esempio la riserva di giurisdizione, essendo tesa a sottoporre al controllo del giudice le scelte "discrezionali" che le autorità amministrative operano in applicazione della legge, è sicuramente un indice che porta a ritenere la materia coperta da riserva assoluta.



- I precedenti storici c.d. **argomento storico**: se la Costituzione introduce una riserva di legge su una materia che in precedenza era riservata al Governo, è sostenibile che il vincolo introdotto è il più tenue, non il più intenso.
- I risultati dell'interpretazione diversa c.d. **argomento ab absurdo**

**Riserve a favore di atti diversi dalla legge:**

- **Riserve a favore della legge costituzionale**: l'art. 138, applicando il principio di rigidità costituzionale, introduce un particolare procedimento per la revisione costituzionale. Alle leggi formate con questo procedimento è riservata la disciplina di alcune materie, quali l'approvazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata (art. 116), il mutamento delle circoscrizioni regionali (art. 132.1), i giudizi di legittimità costituzionale e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte (art. 137).
- **Riserve a favore dei regolamenti parlamentari**
- **Riserve a favore dei decreti di attuazione degli Statuti speciali**

**Principio di legalità**: prescrive che l'esercizio di qualsiasi potere pubblico si fondi su una previa norma attributiva della competenza: la sua ratio è di assicurare un uso regolato, non arbitrario, controllabile, "giustiziabile" del potere. Si distinguono:

- **Principio di legalità formale**: richiede soltanto che l'esercizio di un potere pubblico di basi su una previa norma di attribuzione della competenza.
- **Principio di legalità sostanziale**: l'esercizio del potere pubblico sia limitato e diretto da specifiche norme di legge, tali da restringere la discrezionalità dell'autorità agente.



## IX. LE FONTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO: STATO

### 1. Costituzione e leggi costituzionali

La Costituzione della Repubblica italiana del 1948 rappresenta il vertice della gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano. Essa è quindi il fondamento di validità delle fonti primarie, di cui detta la disciplina.

**Leggi costituzionali:** mentre il procedimento ordinario prevede una sola deliberazione, a maggioranza relativa di ciascuna Camera sullo stesso testo, seguita dalla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, il procedimento per le leggi costituzionali, disciplinato dall'art. 138 Cost., prevede due deliberazioni successive da parte di ciascuna Camera. In tutto vi saranno dunque quattro deliberazioni sul medesimo testo, due per ogni ramo del Parlamento.

La prima deliberazione è a maggioranza relativa: siccome in questa fase le Camere possono apportare al progetto di legge costituzionale qualsiasi emendamento, il progetto è destinato a viaggiare tra Camera e Senato (c.d. **navette**) tante volte quante sono necessarie ad ottenere il voto favorevole di entrambe sul medesimo testo.

La seconda votazione può essere effettuata solo dopo che sia trascorso un intervallo di tre mesi dalla prima. I regolamenti delle Camere (art. 123 Reg. Senato; art. 99 Reg. Camera) vietano che siano portati emendamenti al testo votato in precedenza.

Nella seconda votazione si aprono due strade alternative:

- se il consenso sulla riforma è così ampio che nella votazione in ciascuna Camera si esprime a favore la maggioranza qualificata dei 2/3 dei membri di essa, la legge è fatta e viene promulgata dal Presidente della Repubblica.
- se ciò non avviene, basta che la legge sia approvata con la maggioranza assoluta (metà più uno). In questo caso il testo approvato dal Parlamento è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (con il titolo "Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera": così prescrive l'art. 3.1 della legge 352/1970) in modo da darne la massima pubblicità; entro tre mesi dalla pubblicazione può essere chiesto un **referendum costituzionale**, in modo da sottoporre il testo ad approvazione popolare. Lo possono chiedere minoranze del corpo elettorale (con la raccolta di 500.000 firme), minoranze territoriali (cinque consigli regionali) e minoranze politiche: bastano le firme di 1/5 dei membri di una Camera. Se nel referendum, per la cui validità non è richiesto un quorum minimo di votanti, i consensi superano i voti sfavorevoli (oppure se il referendum non è richiesto) la legge viene promulgata; altrimenti la volontà della maggioranza parlamentare è vanificata.

**I limiti della revisione costituzionale:** non tutta la Costituzione è revisionabile. L'art. 139 dice: "La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale". E' prevalsa in Italia un'interpretazione estensiva dell'art. 139 tale da comprendere nella "forma repubblicana" non soltanto il carattere elettivo e non ereditario del Capo dello Stato, ma il principio della sovranità popolare: l'art. 139 viene connesso con l'art. 1, cioè la "forma repubblicana" è considerata inscindibile dal carattere "democratico" della Repubblica e dall'appartenenza della sovranità al popolo (art. 1). In questo modo si pongono al riparo dalla revisione anche quei principi - il carattere elettivo e rappresentativo delle istituzioni, la libertà e l'eguaglianza del voto, le libertà di espressione, di associazione, di riunione, ecc - che sembrano indispensabili per poter definire "democratico" un ordinamento politico.

**I principi supremi della Costituzione:** Già con le sentenze 30 e 31 del 1971 la Corte aveva affermato che le norme di altri ordinamenti che vengono immesse nel nostro ordinamento attraverso rinvii previsti dalla stessa Costituzione non possono violare i **principi supremi dell'ordinamento costituzionale**.

A proposito dell'applicazione diretta nel nostro ordinamento delle norme europee, la Corte ha più volte affermato la non derogabilità dei principi supremi. Con due conseguenze:

- La prevalenza dei principi supremi sulle norme dell'UE deve comportare la non applicabilità in Italia delle norme europee con essi contrastanti.
- Se solo i principi supremi resistono all'immissione di norme dell'UE, ciò significa che nell'ambito delle norme costituzionali, norme dotate delle stesse caratteristiche formali, si può tracciare una gerarchia materiale. Sotto i principi supremi, vi sono norme costituzionali di dettaglio che si devono invece ritenere derogabili, cedevoli nei confronti delle norme europee contrastanti. Per questo che la Corte ha ammesso per esempio che sono norme costituzionali di dettaglio, derogabili da parte delle norme europee, quelle che regolano i rapporti tra le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni. La Corte ha anche affermato, seppur in un obiter dictum, che i principi supremi sono sottratti anche a revisione costituzionale: sono quindi non solo inderogabili da parte delle norme provenienti da ordinamenti esterni, ma anche non abrogabili con legge costituzionale.

### 2. Legge formale ordinaria e atti con forza di legge

**Legge formale:** è l'atto normativo prodotto dalla deliberazione delle Camere e promulgato dal Presidente della Repubblica. La "forma" della legge è data dal particolare procedimento prescritto dalla Costituzione per la sua formazione. Attraverso questo procedimento sono formate sia le leggi ordinarie che le leggi costituzionali. Con l'espressione legge formale si indica quindi sia la legge che occupa nella gerarchia delle fonti lo stesso gradino della Costituzione (legge costituzionale), sia la legge che occupa il gradino immediatamente inferiore (legge formale ordinaria).

**Atti con forza di legge:** sono atti normativi che non hanno la "forma" della legge, cioè non sono prodotti dalla deliberazione delle Camere e promulgati dal Presidente della Repubblica, ma sono equiparati alla legge formale ordinaria, perché comunque il Parlamento partecipa alla loro formazione: occupano la sua stessa posizione nella scala gerarchica e perciò possono validamente abrogarla (hanno la stessa "forza attiva" della legge ordinaria) ed essere da essa e solo da essa abrogati (stessa **forza passiva**). Sono quindi fonti che possono sostituirsi alla legge, almeno laddove la Costituzione non ponga una riserva di legge formale. Leggi formali ordinarie e atti con forza di legge costituiscono le **fonti primarie o ordinarie**. Alla categoria delle fonti primarie si contrappone quella delle fonti secondarie costituite dai regolamenti amministrativi.

**Tipicità e tassatività delle fonti primarie:** "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", dice la Costituzione all'art. 70 e gli articoli immediatamente successivi (71-74) dettano la disciplina di massima del procedimento di formazione della legge formale. Rispetto alla regola che attribuisce alle Camere la funzione legislativa, gli atti con forza di legge rappresentano un'eccezione: rappresentano i casi in cui la funzione legislativa non è svolta in "forma" legislativa. Come deroga alla regola costituzionale, essi non

possono essere previsti da fonti che non abbiano il rango costituzionale. Infatti sono gli stessi articoli successivi della Costituzione a indicare le eccezioni, cioè gli atti con forza di legge:

- art. 75: il referendum abrogativo delle leggi
- art. 76: il decreto legislativo delegato
- art. 77: il decreto-legge
- art. 78: i decreti del Governo in caso di guerra

A questi atti le leggi costituzionali che hanno approvato gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale hanno aggiunto il decreto di attuazione dello Statuto.

Eventuali innovazioni all'elenco possono essere introdotte soltanto con legge costituzionale.

### 3. Procedimento legislativo

**Il procedimento** è una serie coordinata di atti rivolti ad uno stesso risultato finale: la legge formale.

Gli atti di cui si compone il procedimento legislativo sono:

- l'iniziativa legislativa
- la deliberazione legislativa delle Camere
- la promulgazione

**L'iniziativa legislativa:** consiste nella presentazione di un **progetto di legge** ad una Camera. Nel linguaggio tecnico, mutuato dal regolamento della Camera, i progetti di legge si chiamano **disegni di legge** se presentati dal Governo o **proposte di legge** negli altri casi (il regolamento del Senato li chiama tutti disegni di legge, salvo le iniziative popolari che si chiamano proposte). Un progetto di legge consta di due parti:

- Il testo dell'articolato che il proponente sottopone all'esame della Camera, nella speranza che venga trasformato in legge.
- La relazione che accompagna l'articolato e che ne illustra gli scopi e le caratteristiche.

L'iniziativa legislativa è riservata ad alcuni soggetti tassativamente indicati dalla Costituzione o da altre leggi costituzionali, cui pure rinvia l'art. 71.1:

- **Iniziativa governativa:** il Governo (art. 71.1) è l'unico soggetto che ha potere di iniziativa su tutte le materie: su alcune materie, che rientrano tra quelle coperte da riserva di legge formale, l'iniziativa legislativa è riservata al Governo. I casi sono espressamente indicati dalla Costituzione (negli artt. 81 e 77.2), che anzi pone un obbligo di iniziativa a carico del Governo (iniziativa doverosa o vincolata). La formazione del disegno di legge è anch'essa organizzata in un procedimento: vi è l'iniziativa di uno o più ministri, la deliberazione del Consiglio dei ministri e l'autorizzazione del Presidente della Repubblica; il procedimento culmina con la presentazione alla Camera.
- **Iniziativa parlamentare:** ogni deputato e ogni senatore può presentare progetti di legge alla Camera a cui appartiene, salvo per le materie in cui l'iniziativa è riservata al Governo. Nella prassi è frequente che le proposte siano collettive, siano cioè sottoscritte da più parlamentari (spesso dai capi di diversi gruppi parlamentari).
- **Iniziativa popolare:** l'art. 71.2 Cost. prevede che il progetto di legge possa essere proposto da parte di 50.000 elettori. Questa disposizione è rimasta disapplicata fino all'entrata in vigore della legge 352/1970 che disciplina il meccanismo della richiesta e della raccolta delle firme (che va effettuata entro 6 mesi). Non vi sono limiti all'iniziativa popolare, salvo le materie riservate all'iniziativa governativa.
- **Iniziativa regionale:** l'art. 121.2 Cost. riconosce ai Consigli regionali (cioè le assemblee elettive delle Regioni) il potere di presentare progetti di legge alle Camere.
- **Iniziativa del CNEL:** l'art. 99 Cost. attribuisce l'iniziativa legislativa senza stabilire dei limiti.

Il progetto di legge presentato è stampato e distribuito ai membri della Camera, a cui il presidente dà notizia: ma che la sua discussione sia inserita nei programmi di lavoro della Camera dipende dalla valutazione politica della Conferenza dei capigruppo, cui spetta il potere di selezionare gli argomenti da trattare.

**L'approvazione delle leggi:** l'art. 72.1 vieta che un progetto di legge sia discusso direttamente dalla Camera: prima deve essere esaminato dalla commissione permanente competente. In relazione alle diverse funzioni che svolgono la commissione e l'aula, si distinguono 3 procedimenti principali:

- **Procedimento ordinario (per commissione referente):** spetta al presidente della Camera individuare la commissione competente per materia (e risolvere gli eventuali conflitti di competenza tra le commissioni) salvo, ma solo nella Camera dei deputati, la possibilità che un presidente di gruppo o 10 deputati propongano un'assegnazione diversa, provocando un voto dell'aula. Il presidente della commissione o un relatore da lui incaricato (che potrà essere anche il presentatore del progetto) espone le linee generali della proposta di legge, provocando una discussione generale su di essa. Si passa poi alla discussione articolo per articolo e alla votazione degli eventuali **emendamenti** (termine tecnico con cui si identificano le modifiche al testo originale). In questa fase si può procedere alla nomina di un comitato ristretto per una migliore formulazione dell'articolato o per elaborare un testo che superi i contrasti tra le diverse componenti politiche: spesso il comitato ristretto ha il compito di riunire in un unico esame più progetti di legge che hanno provenienza diversa ma il medesimo oggetto. Alla fine il testo viene approvato assieme a una relazione finale, nella quale vengono esposti l'attività svolta e gli orientamenti emersi durante i lavori; viene nominato un relatore che ha l'incarico di riferire all'aula: se le divergenze d'opinione sono forti, possono essere presentate relazioni di minoranze. In aula la discussione procede per tre "letture", che rispecchiano le fasi della discussione in commissione. La prima "lettura" è introdotta dai relatori e consiste nella discussione generale e può chiudersi con il voto di un "ordine del giorno di non passaggio agli articoli" che decreterebbe la conclusione negativa del procedimento. Altrimenti, senza che vi sia una votazione, si passa alla seconda "lettura", che prevede la discussione dei singoli articoli, degli eventuali emendamenti e la votazione del testo definitivo di ogni articolo. E' questa la fase più lunga e complessa del procedimento di approvazione: sull'ordine di votazione degli emendamenti, che è deciso dal Presidente della Camera, vi sono molte regole, tese a garantire la votazione del maggior numero di emendamenti (si procede prima alla votazione degli emendamenti che più si allontanano dal testo, come gli emendamenti soppressivi dell'articolo, poi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi; i subemendamenti vengono votati prima dell'emendamento cui si riferiscono, ecc.). Per questo motivo, quando la discussione e la votazione degli articoli e degli emendamenti si esaurisce, vi può essere l'esigenza di un coordinamento formale. Terminata questa fase, l'aula procede alla terza "lettura", che consiste nell'approvazione finale dell'intero testo della legge, così come esso risulta a seguito dell'esame articolo per articolo. Per le votazioni valgono le regole generali: si procede di regola per voto palese mediante procedimento elettronico; la maggioranza richiesta è quella semplice o relativa.

- **Procedimento per commissione deliberante (o legislativa):** prevista dall'art. 72.3 Cost., essa consente alla commissione di assorbire tutte le fasi del procedimento di approvazione sostituendo l'aula: la commissione esaurisce tutte e tre le "letture" senza che il progetto di legge debba essere discusso e votato dall'assemblea. Data la particolarità di questo procedimento, molte sono le garanzie di cui è circondato:
  - **Alcune materie sono escluse dal procedimento per commissione deliberante:** l'art. 72.4 infatti, prescrive il procedimento ordinario per le proposte di legge costituzionale, per le leggi in materia elettorale, per le leggi di delegazione legislativa ex art. 76, per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ex art. 80, per le leggi di approvazione dei bilanci ex art. 81. Per queste materie vi è **riserva di assemblea**: essa si estende, in forza dell'art. 74.2 Cost., anche alle leggi riapprovate a seguito di rinvio da parte del Presidente della Repubblica. Gli stessi regolamenti parlamentari aggiungono infine alcune ipotesi di riserva di assemblea: per esempio il regolamento della Camera riserva all'esame in commissione referente il disegno di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96 bis) e per "la legge comunitaria" (art. 126 ter).
  - **Per la composizione della commissione deliberante:** l'art. 72.3 Cost. dispone che sia seguito il criterio della rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari.
  - **Quanto alla assegnazione della proposta alla commissione,** nel Senato la decisione spetta al presidente e non è opponibile, alla Camera invece il regolamento prevede che il presidente abbia solo un potere di proposta, che si considera accettata se nessun deputato chiede di sottoporla al voto dell'assemblea. In qualsiasi momento, sino all'approvazione finale della legge in commissione, il progetto di legge è "rimesso" all'assemblea (e segue quindi il procedimento ordinario) quando ne facciano richiesta il Governo o minoranze politiche della Camera (1/10) o della commissione stessa (1/5) (art. 72.3).
- **Procedimento per commissione redigente:** questo procedimento non è previsto dalla Costituzione, ma dai regolamenti parlamentari, con significative differenze tra Camera e Senato. Serve a sgravare l'assemblea dalla discussione e approvazione degli emendamenti, decentrandoli in commissione e riservando all'aula l'approvazione finale. Valgono per questo procedimento le stesse garanzie che circondano il procedimento per commissione deliberante, per quanto riguarda l'esclusione delle materie coperte da "riserva di assemblea" e la richiesta che il progetto sia rimesso all'aula.

Oltre ai tre procedimenti descritti, i regolamenti delle Camere prevedono delle procedure abbreviate per l'esame di progetti di legge dichiarati urgenti. Non si tratta di procedimenti diversi, solo di meccanismi di riduzione dei tempi richiesti per il compimento delle fasi dei procedimenti descritti.

Esauriti i lavori in una Camera, il progetto di legge viene trasmesso all'altra Camera. Qui inizia il procedimento di approvazione dall'inizio, essendo libera la seconda Camera di scegliere il procedimento da seguire. Essa è libera di apportare qualsiasi emendamento al testo approvato dalla prima Camera, con la conseguenza che questa dovrà esaminare nuovamente il testo del progetto, così come emendato dalla seconda Camera (ma l'esame articolo per articolo sarà limitato alle parti emendate dalla seconda Camera): così il progetto di legge potrà viaggiare più volte da una Camera all'altra (questo ripetuto tragitto è chiamato **navette**) sino a quando le due Camere non avranno approvato il medesimo testo.

**Il comitato per la legislazione:** istituito col pacchetto di modifiche del regolamento della Camera, approvato nel 1997. Esso esprime pareri "sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente.... sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento" (art. 16 bis). Il parere può essere richiesto dalla Commissione permanente che sta esaminando la proposta di legge, per iniziativa di un quinto dei suoi membri. Questo Comitato è composto da dieci membri, egualmente ripartiti tra maggioranza e opposizioni e la presidenza è a rotazione.

**La promulgazione della legge:** conclusa la fase dell'approvazione, la legge è perfetta, ma non ancora efficace (cioè produttiva di effetti giuridici). L'efficacia è data dalla **promulgazione** da parte del Presidente della Repubblica. Questa è la terza fase del procedimento di formazione della legge, detta "integrativa dell'efficacia". È il Governo che deve trasmettere la legge al Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica svolge un controllo formale (il testo approvato dalle due Camere deve essere identico) e sostanziale: egli ha il potere di rinviare la legge alle Camere, con un messaggio motivato.

Sia l'atto di promulgazione che l'eventuale messaggio di rinvio devono essere controfirmati dal Governo, che quindi è in grado di svolgere un controllo cui corrisponde l'assunzione di responsabilità politica: è capitato che fosse il Governo stesso a suggerire il rinvio della legge.

Il rinvio può essere compiuto una volta sola: l'art. 74.2 dice che "se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata".

Alla promulgazione segue la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

#### 4. Leggi rinforzate e fonti atipiche

**Leggi rinforzate:** la Costituzione ha previsto che per determinate materie sia necessario seguire procedimenti particolari di formazione della legge, più complessi di quello ordinario. Alcune considerazioni:

- Per lo più le leggi rinforzate sono tali non perché sia rinforzato il procedimento parlamentare prescritto per la loro formazione, ma perché è reso più complesso dell'ordinario il procedimento di formazione del progetto di legge. Di regola è il Governo che svolge una fase di acquisizione del consenso degli interessati (attraverso l'intesa, l'accordo, la consultazione degli enti, ecc..) prima di formalizzare il proprio disegno di legge: comunità locali (artt. 116, 132 e 133 Cost.) e comunità religiose (artt. 7 e 8) sono coinvolte in questo modo nella preparazione della legge che l'esecutivo proporrà alle Camere. Tuttavia le particolari modalità con cui deve formarsi il disegno di legge influenzano anche il successivo procedimento parlamentare. Infatti, così come l'iniziativa non può essere validamente compiuta senza le procedure richieste come presupposto di essa, anche la fase dell'approvazione della legge non potrà compiersi senza il rispetto degli accordi, delle intese e delle delibere che rappresentano il presupposto dell'iniziativa. Il che significa che il Parlamento non potrà procedere unilateralmente ad emendare il testo proposto dal Governo, perché questo è a sua volta il frutto di un procedimento costituzionalmente vincolato: potrà semmai invitare il Governo a "rinegoziare" le norme che si vogliono emendare e solo in seguito procedere all'approvazione dell'emendamento.
- Le riforme costituzionali degli ultimi anni manifestano la tendenza ad introdurre leggi rinforzate che incidono proprio sul procedimento di formazione delle leggi e non solo del progetto di legge. Il primo esempio è dato dal procedimento particolare che è stato introdotto per l'amnistia e l'indulto. La "riforma del Titolo V" introduce altre due ipotesi di rafforzamento: l'art. 116 prevede che si possano riconoscere a determinate Regioni "forme e condizioni particolari di autonomia" con una legge che, avendo già subito il rafforzamento

del procedimento di formazione del disegno di legge, debba essere poi approvata da ciascuna Camera a maggioranza assoluta; è poi previsto che, qualora si istituisse la Commissione bicamerale "integrata" dei rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, tutte le leggi che si discostassero dal parere espresso dalla Commissione, dovranno essere approvate anch'esse a maggioranza assoluta dalle Camere (art. 11. 2 della stesse legge cost. 3/2001).

- I procedimenti rinforzati sono procedimenti "specializzati" seguiti per produrre leggi anch'esse specializzate. Solo con il procedimento di cui all'art. 79, ad esempio, si può produrre una legge di amnistia o di indulto: ma vale anche il reciproco, ossia che con quel procedimento si possono approvare soltanto leggi con quello specifico contenuto. Sono atti che hanno competenza riservata e limitata. Anche sotto il profilo della loro posizione nel sistema delle fonti, essi presentano un aspetto un po' particolare, si distinguono dalle leggi comuni sia per forza attiva (possono abrogare solo le leggi che hanno quello specifico contenuto) che per forza passiva (possono essere abrogate soltanto da leggi formate con quello specifico procedimento). Le leggi rinforzate sono anche, a loro modo, esempi di fonti atipiche.

**Fonti atipiche:** la Costituzione ha previsto che alcune leggi abbiano una collocazione particolare nel sistema delle fonti, non avendo esattamente la stessa forza attiva o la stessa forza passiva delle altre leggi ordinarie. Ne esistono due tipologie principali che si possono delineare sulla base delle specifiche norme costituzionali:

- Sono atipiche, perché dotate di una forza passiva potenziata, le leggi che l'art. 75.2 esclude dal referendum abrogativo.
- Sono atipiche anche le c.d. **leggi meramente formali**: atti che hanno necessariamente la forma della legge (sono cioè coperti da riserva di legge formale) ma non hanno il contenuto normativo tipico delle leggi, non introducono nell'ordinamento norme nuove, capaci di produrre effetti giuridici generali. Gli esempi più evidenti sono le leggi di approvazione del bilancio e la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.
  - Sono approvati con legge sia il **bilancio di previsione dello Stato** che il **rendiconto consuntivo** (con legge regionale sono approvati gli analoghi strumenti delle Regioni). La legge di approvazione del rendiconto consuntivo è senz'altro una legge priva di contenuti normativi: con questo atto il Parlamento esercita il controllo su un documento contabile presentato dal Governo, in cui sono riepilogati i dati relativi all'esercizio finanziario trascorso. L'atipicità del bilancio di previsione consiste nel fatto che la legge che lo approva non può modificare la legislazione sostanziale vigente: la sua forza attiva, cioè la sua capacità a innovare le leggi ordinarie, è azzerata. La legge di bilancio è atipica anche per la sua forza passiva, cioè per le modalità che riguardano la sua abrogazione. Essa ha un'efficacia temporale limitata all'anno cui si riferisce: nel corso dell'anno possono essere apportate le modifiche necessarie (c.d. "**variazioni**") previste da apposite leggi e quelle occorrenti per l'applicazione di leggi successive (in questo caso alla variazione si procede in via amministrativa). Ma la legge di bilancio non è abrogabile in toto da una legge successiva.
  - E' autorizzata con legge formale la ratifica dei **trattati internazionali** "che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi" (art. 80 Cost.); gli altri trattati possono essere ratificati senza previa autorizzazione legislativa od anche stipulati "in forma semplificata", cioè conclusi e perfezionati dalla semplice sottoscrizione di un rappresentante del Governo. Il Parlamento dunque partecipa alla formazione dei trattati attraverso la **legge di autorizzazione alla ratifica**. La formula con cui la legge formale autorizza la ratifica è fissa: "Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il trattato...". Gli effetti giuridici che derivano da questa formula si compiono all'interno dei rapporti tra gli organi costituzionali (consente al Presidente della Repubblica di esercitare il potere di ratifica che l'art. 87 Cost. gli attribuisce), senza conseguenze dirette per l'ordinamento giuridico. Per questa ragione la legge di autorizzazione alla ratifica è atipica: non ha forza attiva, non innova le leggi ordinarie. Anche sul lato passivo la forza di questa legge appare atipica: può essere abrogata una norma che serve ad autorizzare il compimento di un atto, quando l'atto stesso è ormai già compiuto? Va aggiunto che nella maggior parte dei casi, la formula di autorizzazione è seguita dall'ordine di esecuzione, cioè da quella formula, anch'essa stereotipata, che serve a produrre effetti giuridici nel nostro ordinamento. E' del tutto evidente che non vi sono ragioni per sottrarre questa disposizione al regime ordinario tipico delle leggi. Tuttavia una certa assimilazione dell'ordine di esecuzione al regime della norma di autorizzazione si è compiuta attraverso la giurisprudenza costituzionale e la prassi parlamentare.
    - La Corte costituzionale ha esteso all'ordine di esecuzione due regole:
      - La riserva di assemblea, per estendere le garanzie che circondano la legge di autorizzazione anche alle leggi che ordinano l'esecuzione di trattati stipulati in via semplificata (sent. 295/1984).
      - La esclusione dal referendum abrogativo per estendere alle leggi che danno esecuzione ad un trattato (abrogando le quali gli obblighi assunti con il trattato sarebbero evasi, con la conseguente responsabilità per inadempimento dello Stato in campo internazionale) l'esclusione che ben poco senso avrebbe se riferita alla sola norma di autorizzazione.
    - Le Camere hanno esteso all'ordine di esecuzione la regola della non emendabilità: questa regola ha senso per la norma di autorizzazione, proprio per la sua natura di disposizione di legge "meramente formale"; ma non ha senso invece per l'ordine di esecuzione, che andrebbe visto come una disposizione di legge "sostanziale".

**Come si fa un Trattato:** il procedimento disciplinato dall'art. 80 inizia con una fase di negoziazione tra gli Stati interessati, che si chiude con la firma da parte di un rappresentante del Governo (il plenipotenziario). Poi vi sono la presentazione del disegno di legge e l'approvazione della legge di autorizzazione, in forza della quale il Presidente della Repubblica può procedere alla ratifica del Trattato: la **ratifica** è l'atto formale e solenne con cui il Presidente della Repubblica, come rappresentante dello Stato italiano, dichiara la volontà dello Stato di assumere gli obblighi e i diritti nell'ordinamento giuridico internazionale. Il procedimento è concluso e il trattato entra in vigore nel diritto internazionale con lo scambio delle ratifiche (o con il loro deposito, quando gli stati contraenti sono molteplici). Perché esso produca effetti giuridici nell'ordinamento interno occorre ancora che si proceda alla sua esecuzione.

**L'art. 80 tra sovranità e globalizzazione:** i trattati internazionali, benché debitamente ratificati, non sono direttamente applicabili nel nostro ordinamento finché non vengano emanate norme interne rivolte alla loro esecuzione. Una volta che, attraverso l'ordine di esecuzione o con l'emanazione di appositi atti normativi di esecuzione, le norme del trattato vengono trasformate in norme interne, queste non acquistano, nel sistema delle fonti, una posizione rinforzata rispetto alla posizione tipica dell'atto di esecuzione: se è con legge ordinaria che si è data esecuzione al trattato, le norme di esecuzione avranno la forza tipica della legge ordinaria e quindi potranno essere abrogate o derogate da tutte le altre leggi successive.

Il nuovo art. 117.1 dispone che la potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni sia esercitata "nel rispetto ....dei vincoli derivanti...dagli obblighi internazionali": la Corte è intervenuta con le sentt. 348 e 349/2007 per dire che la nuova norma costituzionale comporta un obbligo per la legge ordinaria di rispettare i trattati, i quali si pongono quindi come parametro interposto nei giudizi di

legittimità sulle leggi. Contemporaneamente ha però escluso che la disposizione costituzionale possa comportare la applicabilità diretta dei trattati nell'ordinamento interno, consentendo ai giudici di disapplicare le norme interne contrastanti, qualità che la Corte è disposta a riconoscere al solo diritto dell'UE.

## 5. Legge di delega e decreto legislativo delegato

La **legge di delega** è la legge con cui le Camere possono attribuire al Governo l'esercizio del proprio potere legislativo.

Il **decreto legislativo** (chiamato anche **decreto delegato**) è il conseguente atto con forza di legge emanato dal Governo in esercizio della delega conferitagli dalla legge.

**Legge di delega:** l'art. 76 Cost. delimita il potere di delega, fissando alcuni vincoli precisi alla legge di delegazione, vincoli il cui mancato rispetto costituisce un vizio di illegittimità costituzionale della legge stessa e dei decreti delegati emanati in forza di essa.

- La delega può essere conferita esclusivamente con legge formale (è infatti il Parlamento che delega l'esercizio del "suo" potere legislativo): si tratta di una delle materie coperte da riserva di legge formale, è inoltre una legge che deve essere approvata con il procedimento ordinario (vige la riserva di assemblea).
- La delega può essere conferita soltanto al Governo, inteso nella sua collegialità (il Consiglio dei ministri) e non ai singoli organi che lo compongono.
- L'art. 76 prescrive che la legge di delega contenga delle indicazioni minime (c.d. contenuti necessari).
  - Deve restringere l'ambito tematico della funzione delegata, indicando un oggetto definito. La delega non può essere generale, perché altrimenti il Parlamento svuoterebbe di significato l'art. 70; la delega deve essere circoscritta a singoli argomenti. Spetta al Parlamento decidere se l'oggetto sia più o meno esteso: può trattarsi di una delega che riguarda un argomento molto specifico, come può trattarsi invece di una delega assai vasta, che riguarda settori ampi della legislazione (un intero codice ad esempio). Spesso la stessa legge contiene più disposizioni di delega al Governo: il Parlamento si limita a tracciare la cornice normativa del nuovo assetto legislativo della materia, affidando al Governo il compito di precisare il dettaglio delle singole parti del disegno.
  - Deve restringere l'ambito temporale della funzione delegata, indicando un tempo limitato entro il quale il decreto deve essere emanato. La delega non può essere permanente, ma solo a termine. L'art. 14.4 della legge 400/1988 stabilisce che se il termine previsto per l'esercizio della delega eccede i due anni, il Governo è tenuto a sottoporre lo schema di decreto delegato al parere delle Commissioni permanenti delle due Camere.
  - Deve restringere l'ambito della discrezionalità del Governo, indicando i principi e criteri direttivi che servono da guida per l'esercizio del potere delegato.

Il potere esecutivo esercita le proprie funzioni attraverso la forma del decreto. Decreti sono anche gli atti che il Governo emana nell'esercizio delle attribuzioni legislative che gli sono riconosciute dalla Costituzione.

**Decreto legislativo delegato:** la loro formazione segue questo procedimento:

- proposta del ministro (o dei ministri) competente;
- delibera del Consiglio dei ministri;
- (eventuali adempimenti ulteriori, se prescritti dalla legge di delega o ex art. 14.4, legge 400);
- (eventuale deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri, a seguito dei pareri espressi dai soggetti consultati);
- emanazione da parte del Presidente della Repubblica (art. 87.5 Cost.).

L'art. 14 della legge 400/1988 introduce una novità quanto al "nomen juris" dei decreti delegati: essi vengono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale con la denominazione di "decreto legislativo" (**d.lgs.**) e con la stessa numerazione progressiva delle leggi.

La legge 400/1988 prescrive anche il decreto sia presentato alla firma del Capo dello Stato almeno venti giorni prima della scadenza. Nell'emanazione del decreto (di tutti i decreti che hanno forza di legge) il Presidente della Repubblica non svolge una funzione solo formale, potendo esercitare un controllo "in termini almeno pari" (Corte Cost. sent. 406/1989) a quello che svolge in sede di promulgazione della legge.

**Deleghe accessorie:** capita che, nelle norme finali di una legge di riforma, il Parlamento deleghi il Governo a emanare norme di attuazione, di coordinamento o transitorie (queste ultime dirette a disciplinare la fase di transizione tra la disciplina vecchia e quella nuova). La particolarità di queste deleghe è che per lo più in esse manca un'espressa indicazione dei "principi e criteri direttivi": il potere normativo delegato al Governo risulterà assai ridotto, non potendo portare innovazioni che tocchino i principi stabiliti dalle leggi precedenti.

**Testo unico:** un particolare caso di delega accessoria è quella che autorizza il Governo a coordinare le leggi esistenti in una certa materia, raccogliendole in un testo unico. È un lavoro prezioso di semplificazione legislativa, perché il Governo può procedere alla selezione delle norme vigenti, abrogando esplicitamente quelle che ritiene superflue o tacitamente abrogate. Si distinguono due tipologie di testo unico:

- **Testo unico innovativo:** vera e propria fonte del diritto, "innovano" al diritto soggettivo, decreti delegati che, per la loro particolare funzione, vengono chiamati testi unici (quelli appena descritti).
- **Testo unico di compilazione:** sono raccolte della normativa vigente "compilate" per comodità dagli uffici amministrativi: chi la compila (o meglio, chi la firma) è di solito il ministro, in quanto vertice gerarchico della struttura burocratica. Questi T.U. non sono fonti di produzione, ma semplicemente fonti di cognizione, strumenti che il superiore gerarchico mette a disposizione dei sottoposti per facilitare la loro ricerca della norma vigente.

## 6. Decreto-legge e legge di conversione

**Decreto-legge:** atto con forza di legge che il Governo può adottare "in casi straordinari di necessità e urgenza": entra in vigore immediatamente dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma gli effetti prodotti sono provvisori, perché i decreti-legge perdono efficacia sin dall'inizio se il Parlamento non li converte in legge entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. La disciplina del decreto-legge è contenuta nell'art. 77 Cost. e nell'art. 15 della legge 400/1988. Il decreto legge non può essere emanato nelle materie coperte da

“riserva di assemblea” e non può conferire deleghe legislative. Il decreto legge deve essere deliberato dal Consiglio dei ministri, emanato dal Presidente della Repubblica e immediatamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. L’art. 15 della legge 400/1988 prescrive che esso sia pubblicato con la denominazione di decreto-legge e con l’indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l’adozione, nonché dell’avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri. Inoltre deve contenere la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge (art. 15.4). Lo stesso decreto legge stabilisce il momento della sua entrata in vigore: di solito il momento è il giorno stesso della pubblicazione o il giorno successivo. Il giorno stesso della pubblicazione, il decreto legge deve essere presentato alle Camere che, come stabilisce l’art. 77.2 Cost., anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni: infatti la conversione del decreto legge rientra tra i poteri delle Camere in regime di prorogatio. “Presentando” il decreto legge il Governo chiede al Parlamento di produrre la **legge di conversione**, per cui il decreto legge viene presentato come allegato di un disegno di legge, il cui contenuto si risolve in un’unica disposizione: “è convertito in legge il decreto-legge XY, concernente, ecc”. Si dà avvio a un procedimento legislativo che deve concludersi, promulgazione compresa, entro il termine tassativo di 60 giorni. Il procedimento di conversione presenta, rispetto al procedimento legislativo ordinario, alcune variazioni, introdotte nei regolamenti parlamentari.

Il potere di adottare decreti-legge può essere esercitato solo quando ricorrano tre presupposti (fissati dall’art. 77.2 Cost.):

- “casi straordinari...” legati quindi a circostanze eccezionali e imprevedibili;
- “di necessità...” non essendo possibile provvedere con strumenti legislativi ordinari;
- “e urgenza” che rende indispensabile produrre immediatamente quegli effetti.

I meccanismi apprestati dalla Camera e dal Senato sono venuti differenziandosi:

- il regolamento del Senato prevede ancora il parere obbligatorio espresso preliminarmente dalla Commissione affari costituzionali sulla sussistenza dei requisiti della necessità e urgenza: la Commissione deve esprimersi in 5 giorni, se da parere negativo, deve deliberare l’aula entro i successivi 5 giorni.
- Alla Camera invece, nella relazione del Governo, che accompagna il disegno di legge di conversione, deve essere dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l’adozione del decreto-legge; inoltre vengono descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull’ordinamento. La Commissione referente, a cui il disegno di legge di conversione è assegnato, può chiedere al Governo di integrare gli elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del decreto-legge. Il disegno di legge è sottoposto, oltre che alla Commissione referente competente, al Comitato per la legislazione che, nel termine di 5 giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione (art. 96 bis). L’art. 15.3 della legge 400/1988 dispone infatti che il decreto-legge debba contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo: al Comitato è quindi affidato il compito di rendere effettiva questa disposizione che, altrimenti, essendo dello stesso grado gerarchico dei decreti-legge, costituirebbe per essi un vincolo assai debole.

I decreti-legge, se non convertiti in legge entro 60 giorni, perdono efficacia sin dall’inizio. Della mancata conversione per decorrenza del termine o del rifiuto di conversione da parte del Parlamento, viene data notizia immediata in Gazzetta Ufficiale. La perdita di efficacia del decreto legge è chiamata “**decadenza**” e travolge tutti gli effetti prodotti dal decreto-legge, probabilmente anche lo stesso giudicato. Quando il decreto entra in vigore, esso è pienamente efficace e va applicato; ma se decade, tutto ciò che si è compiuto in forza di esso è come se fosse stato compiuto senza una base legale, arbitrariamente. Tutti gli effetti prodotti vanno eliminati perché costituiscono, una volta persa la base legale, degli illeciti: va ripristinata perciò la situazione precedente. La situazione che si crea a seguito della decadenza è in molti casi insostenibile: talvolta non è neppure possibile ripristinare la situazione precedente. L’art. 77 Cost. appresta due strumenti attraverso i quali è possibile trovare una soluzione:

- la c.d. **legge di sanatoria** degli effetti del decreto-legge decaduto: legge riservata alle Camere con cui si possono “regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti” (art. 77.3). Il Parlamento, quando decida di non convertire il decreto-legge, non è tenuto ad approvare la legge di sanatoria. Inoltre non è una soluzione applicabile sempre e comunque: il Parlamento può regolare i rapporti giuridici sorti ma nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare del principio di eguaglianza, cioè del divieto di trattare situazioni eguali in maniera diversa e situazioni diverse in maniera eguale. Inoltre essendo la c.d. legge di sanatoria una legge tipicamente retroattiva, incontra tutti i limiti in cui incorrono le deroghe al principio di irretroattività.
- L’altro strumento è individuabile in questo inciso dell’art. 77.2 “il Governo adotta, sotto sua responsabilità, provvedimenti provvisori...”

Si tratta di responsabilità giuridica nei suoi vari tipi:

- responsabilità penale: i ministri (quelli che hanno partecipato alla riunione del Consiglio dei ministri in cui è stato approvato il decreto-legge, senza mettere a verbale il proprio dissenso) rispondono singolarmente degli eventuali reati commessi con l’emanazione del decreto legge. La responsabilità penale dei ministri è fatta valere dalla giurisdizione ordinaria previa autorizzazione parlamentare;
- responsabilità civile: i ministri rispondono solidalmente degli eventuali danni prodotti ai terzi: “qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”;
- responsabilità amministrativo-contabile: i ministri che hanno espresso voto favorevole al decreto-legge rispondono solidalmente degli eventuali danni prodotti allo Stato (c.d. **danno erariale**); se lo Stato ha dovuto risarcire il danno subito dal terzo, per la responsabilità civile solidale di cui si è appena detto, si deve rivalere sui ministri. In questi casi sarà la procura dei Conti a promuovere l’azione di responsabilità.

## 7. Altri decreti con forza di legge

L’art. 78 Cost. dispone che “le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari”. La dottrina ritiene che tra i poteri conferiti all’esecutivo vi possa essere anche una sorta di delega anomala al Governo, cui deve essere concesso il potere di emanare norme con forza di legge, derogando alle procedure legislative ordinarie. Si tratta di atti extra-ordinem, dietro ai quali si profila la necessità come fonte del diritto.

**Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali:** gli Statuti delle Regioni speciali, che sono leggi costituzionali, prevedono che all’attuazione dello Statuto e trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione stessa si provveda con un particolare tipo di atto: un decreto legislativo, emanato dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta di un’apposita commissione paritetica, formata da membri designati in parti eguali dal Governo e dalla assemblea

regionale. Sono atti con forza di legge, a cui è attribuita una competenza specifica e riservata: la loro emanazione avviene senza una delega legislativa del Parlamento.

## 8. Regolamenti parlamentari (e di altri organi costituzionali)

**Il regolamento parlamentare** è l'atto cui l'art. 64 Cost. riserva la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di ciascuna Camera, con particolare riferimento al procedimento legislativo (art. 72 Cost.). Esso è approvato a maggioranza assoluta dalla Camera e pubblicato, per disposizione del regolamento stesso, in Gazzetta Ufficiale. I regolamenti parlamentari sono fonti primarie dell'ordinamento, inferiori soltanto alla Costituzione e dotati di un ambito di competenza riservato: attraverso essi si manifesta l'autonomia che caratterizza le Camere, in quanto organi costituzionali, e la loro indipendenza. L'indipendenza che a ciascuna Camera deve essere assicurata rispetto agli altri poteri dello Stato, ed anche all'altra Camera, comporta che la riserva di regolamento rappresenti anzitutto un limite alla sfera di applicazione delle leggi e delle altre fonti dell'ordinamento generale. I regolamenti delle Camere non hanno relazioni con le altre fonti primarie, se non quella di reciproca esclusione. In una assai criticata decisione (sent. 154/1985) la Corte costituzionale ha negato di poter sindacare la legittimità dei regolamenti parlamentari, poiché questi non rientrano tra le "leggi e atti con forza di legge" della cui legittimità la Corte si deve occupare ai sensi dell'art. 134, ma sono espressione dell'indipendenza garantita al Parlamento, indipendenza anche dalla Corte costituzionale e dal giudizio di legittimità che ad essa compete. Però la posizione della Corte costituzionale è complessa e va intesa nella sua complessità:

- La Corte costituzionale ha dichiarato di non poter giudicare della legittimità dei regolamenti investita di una questione che riguarda la c.d. **autodichia** nei confronti del personale dipendente, le cui controversie di lavoro sono risolte dagli organi della Camera, con esclusione della giurisdizione ordinaria; ha però confermato, in via generale, la non sindacabilità dei regolamenti in sede di giudizio di legittimità (ordd. 445 e 446/1993).
- La Corte costituzionale ha però dichiarato (sent. 9/1959) di poter giudicare della legittimità delle leggi anche per ciò che riguarda il procedimento seguito per la loro formazione, con riferimento al rispetto delle norme della Costituzione da parte dei regolamenti parlamentari; non si può opporre alla Corte che queste sarebbero questioni interne dell'organo.
- La Corte ha ammesso inoltre, sia pure indirettamente (sent. 14/1965, con riferimento al regolamento del Consiglio regionale, cui la Corte aveva riconosciuto posizione equivalente al regolamento parlamentare), che il regolamento possa essere oggetto di conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni.
- Il regolamento può essere oggetto anche di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Il regolamento, seppur non è come atto normativo sindacabile dalla Corte, è pur sempre (alla pari delle fonti primarie) soggetto alla Costituzione: la prevalenza della Costituzione va dunque assicurata.

### Anche gli altri organi costituzionali sono dotati della stessa autonomia riconosciuta alle Camere?

- Il Governo no, perché l'art. 95.3 pone una riserva di legge per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e per l'organizzazione dei ministeri. Il "regolamento interno" del Consiglio dei ministri, previsto dall'art. 4 della legge 400/1988, ed emanato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) 10 novembre 1993, non può certo essere considerato una fonte primaria: il suo fondamento, e il suo limite, è costituito dalla legge ordinaria, (che infatti ne disciplina il procedimento di formazione), non dalla Costituzione.
- Anche il Presidente della Repubblica, per disciplinare i servizi della Presidenza, adotta dei regolamenti, su proposta del Segretario generale della Presidenza: in questo caso non si tratta di fonti dell'ordinamento generale, ma di semplici strumenti di gestione amministrativa degli uffici e dei servizi di un organo cui deve essere garantita l'indipendenza dagli altri poteri. Non vi è alcuna previsione costituzionale di un "potere regolamentare" del Presidente della Repubblica. L'indipendenza della Presidenza costituisce non il fondamento di un potere normativo, bensì un limite all'ambito di applicazione delle leggi e delle altre fonti dell'ordinamento generale.
- Riguardo ai regolamenti della Corte costituzionale, non c'è un'esplicita previsione in Costituzione, che anzi pone una riserva di legge costituzionale per la disciplina della proposizione dei giudizi di legittimità costituzionale e delle garanzie di indipendenza della Corte (art. 137.1) ed una riserva di legge ordinaria per la costituzione e il funzionamento di essa (art. 137.2). E' proprio la legge ordinaria (la legge 87/1953) a prevedere che la Corte possa "disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti...pubblicato nella Gazzetta Ufficiale" (art. 14.1) e che il regolamento possa stabilire "Norme integrative" di procedura.

## 9. Il referendum abrogativo come fonte

Il referendum è la richiesta fatta al corpo elettorale di esprimersi direttamente su una determinata questione. E' uno strumento di democrazia diretta, una delle "forme" in cui la Costituzione prevede che il popolo eserciti la sua sovranità (art. 1.2 Cost.), senza l'interposizione di rappresentanti. La Costituzione prevede soltanto quattro tipi di referendum: nell'ambito delle fonti statali, accanto al referendum costituzionale e a quello previsto in alcune fonti rinforzate, una funzione effettivamente "normativa" la svolge il referendum abrogativo.

**Il referendum abrogativo:** è lo strumento con cui il corpo elettorale può incidere direttamente sull'ordinamento giuridico attraverso l'abrogazione di leggi o atti con forza di legge dello Stato, oppure di singole disposizioni in essi contenute. Come ha detto la Corte costituzionale (sent. 29/1987) esso è un atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Al corpo elettorale è data la possibilità, per iniziativa di gruppi di minoranza (o degli enti regionali che rappresentano una minoranza territoriale) di contestare le scelte compiute dalla maggioranza dei rappresentanti dell'elettorato stesso: essi hanno varato la legge, il corpo elettorale la abroga. E' una forma di legislazione negativa, nel senso che serve solo a togliere, abrogare, le disposizioni di legge, non anche ad aggiungerne di nuove, ma ciò non toglie al referendum abrogativo la possibilità di essere uno strumento di creazione di nuove norme: il fatto che con il referendum si possano solo togliere disposizioni, non significa che non si possano introdurre norme nuove, come effetto della manipolazione del testo normativo: sottraendo singole parole dalle preposizioni scritte dal legislatore, o singole proposizioni del testo legislativo, si producono significati diversi da quelli originali, cioè norme nuove. La riprova più vistosa del potenziale di capacità produttiva di norme nuove che possiede un "referendum manipolativo", si è avuta nel caso del c.d. referendum elettorale: attraverso l'eliminazione di singoli articoli, commi, proposizioni o parti di esse, i promotori sono riusciti a trasformare il sistema elettorale, solo falsamente maggioritario, che vigeva per il Senato in un sistema completamente diverso. Il procedimento del referendum abrogativo è disciplinato dalla legge 352/1970.



- L'art. 75 Cost. prevede che esso possa essere proposto da 500.000 elettori o da cinque Consigli regionali: il procedimento quindi si differenzia per un primo tratto in ragione di chi richiede il referendum:
  - **Richiesta popolare:** l'iniziativa parte dai promotori, un gruppo di almeno dieci cittadini iscritti nelle liste elettorali, i quali depositano presso la cancelleria della Corte di cassazione il quesito che intendono sottoporre a referendum; ne viene data notizia in Gazzetta Ufficiale. Entro tre mesi devono essere raccolte, su appositi fogli vidimati, le 500.000 firme, debitamente autenticate, e devono essere depositate presso la cancelleria della Cassazione.
  - **Richiesta regionale:** i Consigli di almeno cinque Regioni devono approvare la richiesta a maggioranza assoluta, indicando ovviamente lo stesso quesito. La richiesta va depositata, tramite appositi delegati, presso la cancelleria della Cassazione. Le richieste vanno depositate tra il 1° gennaio e il 30 settembre di ciascun anno: tuttavia non possono essere depositate nell'anno precedente alla scadenza ordinaria della legislatura, e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali.
- Presso la Cassazione si costituisce l'**Ufficio centrale per il referendum** (composto dai tre presidenti di sezione più anziani e dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione) che esamina le richieste per giudicarne la conformità alla legge. Entro il 31 ottobre può rilevare le eventuali irregolarità, che possono essere sanate; può anche proporre la concentrazione dei quesiti che risultino analoghi. Questa fase deve chiudersi entro il 15 Dicembre, con una decisione definitiva dell'Ufficio sulla legittimità dei quesiti, assunta con ordinanza.
- I quesiti dichiarati legittimi vengono trasmessi alla Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità. Il parametro di Giudizio della Corte costituzionale non è la legge ordinaria, come per l'Ufficio centrale, ma la Costituzione: l'art. 75.2 prevede infatti che alcune materie (leggi tributarie e di bilancio, leggi di amnistia e indulto, leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali) siano escluse dal referendum, e la giurisprudenza costituzionale ha ampliato di molto le ipotesi di esclusione, non solo interpretando estensivamente le materie indicate dalla Costituzione, ma aggiungendo ulteriori ipotesi di esclusione. La decisione della Corte deve essere pubblicata entro il 10 febbraio dell'anno successivo.
- Se la Corte dichiara ammissibile il referendum, il Presidente della Repubblica deve fissare il giorno della votazione tra il 15 aprile e il 15 giugno. Gli elettori trovano stampato sulla scheda il quesito ("volete che sia abrogata...") e possono votare "sì" o "no".
- L'ufficio centrale accerta che alla votazione abbia preso parte la maggioranza degli aventi diritto al voto (altrimenti l'iniziativa fallisce e la legge resta in vigore) e accertata la somma dei voti validi favorevoli e la somma dei voti validi contrari, proclama il risultato del referendum. Se i no superano i sì, il quesito non può essere riproposto prima che siano trascorsi 5 anni.
- Se il risultato è favorevole all'abrogazione, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, "dichiara" l'avvenuta abrogazione della legge, dell'atto o della disposizione. Il d.P.R. è pubblicato immediatamente in Gazzetta Ufficiale e l'abrogazione ha effetto dal giorno successivo alla data di pubblicazione; tuttavia il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data di pubblicazione.

In due casi le procedure descritte si interrompono:

- In caso di scioglimento anticipato delle Camere, il procedimento è automaticamente sospeso e riprende un anno dopo l'elezione.
- In caso in cui, prima dello svolgimento del referendum, la legge venga abrogata: l'Ufficio centrale dichiara che le operazioni non hanno più corso.

## 10. Regolamenti dell'esecutivo

**Regolamento:** con il termine regolamento si designano atti normativi difficilmente riconducibili a tipologie unitarie.

In alcuni casi però il termine regolamento designa atti tipici, fonti dell'ordinamento giuridico generale: i **regolamenti amministrativi**, atti sostanzialmente legislativi ma formalmente amministrativi.

I regolamenti amministrativi si dividono in:

- **Regolamenti dell'esecutivo**
  - **Regolamenti governativi**
  - **Regolamenti ministeriali o interministeriali**
- **Regolamenti regionali**
- **Regolamenti degli enti locali**

I **regolamenti dell'esecutivo** sono atti normativi spesso complessi emanati dagli organi dell'esecutivo (infatti hanno preso la forma del decreto) attraverso un procedimento che non ha le garanzie di controllo parlamentare che caratterizzano le leggi e gli atti con forza di legge. Quale spazio normativo possa occupare il regolamento dell'esecutivo dipende dalla legge: questo perché il regolamento dell'esecutivo è una **fonte secondaria** dell'ordinamento, sottoposta nella gerarchia delle fonti, alle fonti primarie, cioè alla legge e agli atti con forza di legge.

La Costituzione non disciplina i regolamenti dell'esecutivo: essa si limita a disciplinare la formazione della legge formale e gli atti ad essa equiparati. I regolamenti sono menzionati indirettamente dall'art. 87.5, che enumerando le attribuzioni del Presidente della Repubblica, include anche l'emanazione di essi. La riforma costituzionale del Titolo V ha introdotto un'importante innovazione (art. 117.6 Cost.): ha stabilito il **principio di parallelismo tra funzioni legislative e funzioni regolamentari**, limitando la potestà del Governo di emanare regolamenti alle sole materie sulle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva e riservando alle Regioni il potere regolamentare in tutte le altre materie. Oggi perciò i regolamenti del Governo sono fonti a competenza limitata dalla Costituzione. Appartiene alla logica della gerarchia delle fonti che ogni fonte trovi il proprio fondamento nelle fonti immediatamente superiori: è quindi nella legge ordinaria che va ricercato il fondamento dei regolamenti, ossia le condizioni per la loro validità.

Da qui derivano due conseguenze:

- Mentre per le fonti primarie il sistema è chiuso, in quanto la tipologia degli atti è compiutamente e tassativamente elencata dalla Costituzione, lo stesso non vale per le fonti secondarie, che sono modellabili dalla legislazione ordinaria.
- Mentre esiste uno spazio costituzionalmente garantito per le leggi e gli atti equiparati o concorrenti, non v'è invece uno spazio garantito per i regolamenti dell'esecutivo: anzi le numerose riserve di legge contenute nella Costituzione servono a limitare lo spazio che la legge può concedere ai regolamenti amministrativi, imponendo il ricorso alla fonte primaria per la disciplina (esclusiva o parziale) della materia.

La disciplina generale del potere regolamentare dell'esecutivo è contenuta:

- nelle Disposizioni sulla legge in generale (le c.d. Preleggi);
- nell'art. 17 della legge 400/1988

Le Preleggi dedicano ai regolamenti due articoli che, con qualche adattamento, possono considerarsi ancora in vigore (c.d. abrogazione tacita): l'art. 3 dispone che "il potere regolamentare del Governo è disciplinato da leggi di carattere costituzionale", "mentre il potere regolamentare di altre autorità è esercitato nei limiti delle rispettive competenze in conformità delle leggi particolari". L'articolo successivo riporta i regolamenti nella struttura gerarchica del sistema normativo: "i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi" mentre i regolamenti "delle altre autorità" non possono nemmeno dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo".

L'art. 17 della legge 400/1988 ripete la distinzione tra i regolamenti del Governo e i regolamenti di altre autorità dell'esecutivo, cioè i ministri e le autorità sottordinate al ministro. Tale distinzione si riflette sul fondamento legale dei regolamenti: mentre per i **regolamenti governativi** il fondamento del potere normativo è costituito dallo stesso art. 17, che assolve la funzione di norma attributiva in generale del potere stesso, per i **regolamenti ministeriali** (e quelli ad essi assimilabili) occorre che il potere di emanare l'atto **sia espressamente conferito** dalle singole leggi ordinarie (sono cioè sottoposti al principio di legalità in senso sostanziale). In secondo luogo l'art. 17.3 ripete la graduazione gerarchica interna ai regolamenti dell'esecutivo: i regolamenti ministeriali "non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo".

Il procedimento di emanazione dei regolamenti governativi è diverso da quello dei regolamenti ministeriali: entrambi sono disciplinati dall'art. 17 della legge 400/1988:

- I **regolamenti governativi** vengono deliberati, su proposta di uno o più ministri, dal Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato. Si tratta di un parere obbligatorio, ma non vincolante: per cui il Governo può discostarsene motivando (i motivi verranno indicati nella relazione che il ministro proponente presenta al Consiglio dei ministri); talvolta le specifiche leggi prescrivono al Governo di acquisire anche il parere di altri organi, in particolare quello delle commissioni parlamentari. Il regolamento viene poi emanato dal Presidente della Repubblica con proprio decreto (assume la forma del **d.P.R.**). L'atto è così perfetto, ma non ancora efficace: deve passare il controllo di legittimità della Corte dei conti, la quale provvede al visto e alla registrazione; infine viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.
- I **regolamenti ministeriali** sono invece emanati dal ministro (hanno quindi la forma del decreto ministeriale: **D.M.**) sempre previo parere del Consiglio di Stato (e degli altri organi eventualmente prescritti dalla legge); con lo stesso procedimento, ma con decreto interministeriale sono emanati i regolamenti che riguardano materie di competenza di più ministri. Prima dell'emanazione devono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri, che può esercitare la facoltà prevista dall'art. 5.2 lett. c della legge 400/1988, ovvero sospendere l'adozione dell'atto e provocare una deliberazione del Consiglio dei ministri. Sono soggetti anch'essi al controllo della Corte dei conti e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. La legge 400 prescrive infine (art. 17, ultimo comma) che tutti i regolamenti rechino nel titolo la denominazione di "regolamento".

L'art. 17.1 della legge 400/1988 distingue diverse tipologie di regolamento governativo:

- **Regolamenti di esecuzione delle leggi:** regolamenti che il Governo adotta anche senza una specifica autorizzazione legislativa quando avverta la necessità di emanare norme che assicurino l'operatività della legge e dei decreti con forza di legge. Possono avere una funzione interpretativa - applicativa della legge oppure di disciplinare le modalità procedurali per l'applicazione di essa. Ovviamente incontrano un limite costituzionale laddove sia prevista una riserva assoluta di legge. Tuttavia si ritiene che regolamenti di stretta esecuzione possano essere emanati anche in materia coperta da riserva assoluta: a condizione che essi non integrino la fattispecie legislativa, non servano cioè a precisare e integrare le norme poste dalla legge; la loro funzione deve limitarsi a predisporre gli strumenti amministrativi e procedurali necessari a rendere operativa la legge.
- **Regolamenti d'attuazione:** emanati per l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale (art. 17.1, lett. b legge 400/1988). La legge deve dettare almeno i principi della materia, lasciando al regolamento la disciplina di dettaglio.
- **Regolamenti indipendenti:** emanati nelle materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge (art. 17.1, lett. c legge 400/1988).
- **Regolamenti di organizzazione**

**Regolamenti c.d. delegati:** l'art. 17.2 della legge 400/1988 disciplina il fenomeno dei decreti c.d. delegati o autorizzati. La particolarità di questi regolamenti è di provocare un apparente effetto abrogativo delle leggi precedenti. La loro funzione è di produrre la c.d. **delegificazione**, cioè la sostituzione della precedente disciplina di livello legislativo con una nuova disciplina di livello regolamentare. Il regolamento amministrativo non può produrre l'abrogazione delle leggi, perché violerebbe la gerarchia delle fonti; né può essere autorizzato a farlo da una legge ordinaria, perché questa violerebbe il principio di tipicità e tassatività delle fonti primarie. L'art. 17.2 della legge 400/1988 stabilisce che è la legge ordinaria a disporre l'abrogazione della legislazione precedente, facendo però decorrere l'effetto abrogativo dalla data di entrata in vigore del regolamento, la cui emanazione essa autorizza. Si tratta di un regolamento governativo di attuazione, che non può essere previsto in materie coperte da riserva assoluta di legge: la legge che lo prevede deve determinare le norme generali regolatrici della materia e disporre l'abrogazione delle norme legislative precedenti, che il regolamento dovrà sostituire sviluppando i principali contenuti della legge stessa.

## X. LE FONTI DELLE AUTONOMIE

### 1. Statuti regionali

Sono **fonti dell'ordinamento regionale** lo Statuto, la legge regionale e il regolamento regionale.

Tutte le Regioni hanno uno Statuto, ma gli Statuti sono di tipo diverso: la diversità riguarda anzitutto la funzione che gli Statuti svolgono. Gli Statuti delle Regioni speciali servono a disciplinare i loro "poteri", oltre alla loro organizzazione. Mentre le Regioni ordinarie sono sottoposte a una disciplina comune, dettata dal Titolo V della Costituzione e in particolare dall'art. 117 che ne definisce la potestà legislativa, le cinque Regioni speciali (e le due Province autonome di Trento e di Bolzano) hanno ciascuna una propria disciplina, derogatoria rispetto a quella comune dettata dalla Costituzione. Per esse lo Statuto costituisce il fondamento stesso dell'autonomia, di cui definisce i limiti e i modi di esercizio. Mirando a dettare una disciplina derogatoria della Costituzione, gli **Statuti delle Regioni speciali** sono adottati con legge costituzionale: è quanto dispone l'art. 116 Cost. rinviando allo Statuto speciale la definizione di forme e condizioni particolari di autonomia.

Diversa è la funzione degli **Statuti delle regioni ordinarie**: per esse le forme e le condizioni di autonomia sono già dettate dalla Costituzione. E' demandato agli Statuti di ridefinire integralmente la forma di governo della Regione (art. 123.1 Cost.). Con la legge cost. 2/2001 è stata concessa anche alle Regioni speciali una certa autonomia nello scegliersi la forma di governo e la legge elettorale. Un'unica legge costituzionale ha modificato ogni singolo statuto speciale, prevedendo che la Regione o la provincia autonoma possa dotarsi di una propria "**legge statutaria**" che ridisegni la forma di governo e il sistema elettorale. Si tratta di una legge regionale "rinforzata" perché deve essere approvata a maggioranza assoluta e può essere poi sottoposta ad un referendum approvativo se lo richiede una frazione del corpo elettorale o dell'assemblea regionale (significative differenze ci sono per la Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento e Bolzano). La legge cost. 2/2001 non prevede che per la validità del referendum approvativo della legge statutaria sia necessario superare un quorum minimo di votanti.

**Lo Statuto delle Regioni speciali** è una legge costituzionale ma, dopo la riforma, è una legge costituzionale particolare per 2 ragioni:

- parte delle sue disposizioni sono derogabili attraverso una legge regionale rafforzata: lo Statuto subisce quindi un depotenziamento di alcune sue parti (quelle sua sua forma di governo), nel senso che la disciplina che in esse è dettata può essere modificata con legge regionale, subendo un processo di "decostituzionalizzazione" ossia di declassamento dal livello della Costituzione a quello della legislazione ordinaria.
- anche il procedimento di revisione degli Statuti è semplificato: infatti la legge cost. 2/2001 prevede che le future modifiche degli Statuti speciali non siano sottoposte a referendum costituzionale.

**Lo Statuto delle Regioni ordinarie** ha subito una radicale riforma anche per ciò che riguarda la procedura di formazione: il nuovo art. 123 Cost. dispone che lo Statuto sia approvato (e modificato) "dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi". Il Governo ha la possibilità di impugnarlo direttamente dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Entro tre mesi dalla pubblicazione stessa, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale può proporre un referendum: si tratta di una nuova ipotesi di referendum "approvativo" o "sospensivo", perché lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. La Corte costituzionale ha confermato che (sent. 304/2002) si tratta di una pubblicazione meramente notiziale, cui seguirà, decorsi i termini per l'impugnazione o per la richiesta di referendum (oppure espletati entrambi con esito positivo) la promulgazione da parte del Presidente della Regione e la pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale (B.U.R.). Gli Statuti delle Regioni ordinarie sono dunque **leggi regionali rinforzate**. Il nuovo art. 123 Cost. riserva ad essi la disciplina di alcuni importanti aspetti: la "forma di governo" regionale, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, il diritto di iniziativa legislativa e di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi regionali, la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Ora gli unici limiti sono quelli derivanti dal "puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione" (sent. 304/2002) e del "suo spirito" (sent. 2/2004). La legge dello Stato non può più incidere nella materia "riservata" agli Statuti, anche se invece spetta ad essa fissare i principi del sistema elettorale regionale (art. 122.1 Cost., attuato con la legge 165/2004). Lo Statuto quindi funge da limite sia per le leggi dello Stato, che non possono invadere la competenza riservata dalla Costituzione a questa particolare legge, sia per le leggi regionali, rispetto alle quali ha una posizione di sovraordinazione gerarchica (sent. 304/2002).

### 2. Leggi regionali

**La legge regionale**: è una legge ordinaria formale. La "forma" della legge le è data dal procedimento che rispecchia il procedimento di formazione delle leggi statali (iniziativa, deliberazione da parte dell'assemblea elettiva, promulgazione); la collocazione tra le fonti **primarie** è giustificata sia perché la competenza della legge regionale è garantita dalla stessa Costituzione, sia perché la Costituzione la pone su un piano di concorrenza e di separazione di competenza rispetto alla legge statale, sia infine perché è parificata alla legge statale per quanto riguarda il controllo di legittimità, affidato alla Corte costituzionale. Alle leggi regionali sono in tutto e per tutto equiparate le **leggi provinciali** emanate dalle Province di Trento e Bolzano, per la particolare autonomia loro riconosciuta dallo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Il procedimento di formazione della legge regionale è disciplinato in minima parte dalla Costituzione, in parte dallo Statuto (soprattutto per quanto riguarda l'iniziativa e la promulgazione) e per il resto (essenzialmente per quanto riguarda i lavori nella fase deliberativa, nell'ambito dei principi comunque fissati dallo Statuto) dal regolamento interno del Consiglio regionale. Il procedimento si svolge in queste fasi essenziali:

- **iniziativa**: oltre alla Giunta e ai consiglieri regionali, l'iniziativa spetta agli altri soggetti individuati dagli Statuti (i quali in genere la estendono al corpo elettorale e agli enti locali);
- **approvazione in Consiglio regionale**: è generalmente previsto il ruolo delle Commissioni ausiliari in sede referente, ma alcuni Statuti prevedono anche la commissione redigente. Sono in genere previste le classiche tre "letture" in assemblea. La legge è approvata a maggioranza relativa, ma gli Statuti possono prevedere maggioranze rinforzate. Ad essi spetta anche il compito di definire le modalità con cui al procedimento legislativo può partecipare il **Consiglio delle autonomie** (organo di rappresentanza degli enti locali che gli Statuti regionali sono tenuti ad istituire per previsione della legge cost. 3/2001);
- **promulgazione**: da parte del Presidente della Regione e pubblicazione sul B.U.R.

Allo Stato è consentito solo d'impugnare le leggi regionali successivamente alla loro pubblicazione, cioè quando esse già sono in vigore, senza poter esercitare un veto preventivo. Solo in Sicilia (e in Trentino Alto Adige) le procedure si svolgono diversamente: è sopravvissuta infatti la peculiare forma di controllo preventivo sulle leggi regionali esercitata entro un termine molto breve dal Commissario del Governo, scaduto il quale la legge può essere promulgata anche se la Corte costituzionale non si è ancora pronunciata.

Il nuovo art. 117 stabilisce:

- un elenco di materie su cui c'è potestà legislativa esclusiva dello Stato (per esempio affari esteri, immigrazione, ordine pubblico, difesa, cittadinanza, giurisdizione, moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari: art. 117.2);
- un elenco di materie su cui le Regioni hanno **potestà legislativa concorrente** (per esempio tutela e sicurezza del lavoro, professioni, tutela della salute, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio: art. 117.3). La concorrenza consiste in questo: la legislazione dello Stato determina i **principi fondamentali della materia**, mentre il resto della disciplina compete alle Regioni che devono rispettare i principi fissati dallo Stato.
- una clausola residuale per cui in tutte le materie non comprese nei due elenchi precedenti, spetta alle Regioni la potestà legislativa (**potestà legislativa residuale delle Regioni**).

### 3. Regolamenti regionali

La riforma costituzionale del Titolo V ha introdotto il **principio di “parallelismo” tra funzioni legislative e funzioni regolamentari**, limitando la potestà del Governo di emanare regolamenti alle sole materie sulle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva e riservando alle Regioni il potere regolamentare in tutte le altre materie. L'art. 117.6 prevede anche che lo Stato possa delegare le Regioni. I regolamenti regionali sono sottoposti alle leggi, che sono sottoposte allo Statuto.

### 4. Fonti degli enti locali

La riforma del Titolo V ha modificato anche la posizione costituzionale degli enti locali e delle loro fonti normative. La pariordinazione degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) delle Regioni e dello Stato quali componenti che costituiscono la Repubblica (art. 114.1) ha infatti riflessi anche sul piano del sistema delle fonti. L'art. 114.2 attribuisce rilevanza costituzionale agli **Statuti degli enti locali**, mentre l'art. 117.6 riconosce ad essi la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. E' la legge a determinare le competenze e le modalità di esercizio degli enti locali. La Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva del legislatore statale la disciplina della legislazione elettorale degli enti locali, degli organi di governo e delle loro funzioni fondamentali. Spetta poi alla legge statale o a quella regionale, secondo le rispettive competenze, conferire agli enti locali le altre funzioni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La legge 142/1990, che è stata assorbita nel **T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali** (d.lgs. 267/2000) prevede che Comuni e Province si dotino di uno Statuto, approvato dal Consiglio con voto favorevole di 2/3 dei consiglieri assegnati in prima votazione, oppure in seguito con doppia votazione a maggioranza assoluta, che deve dettare le norme fondamentali sull'organizzazione dell'ente (rapporti tra gli organi, ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, collaborazione con altri enti, partecipazione e decentramento, ecc).

“Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni” (art. 7 T.U.). Il regolamento è lo strumento normativo tipico degli enti locali. Serve non soltanto all'organizzazione dell'ente (in attuazione dello Statuto) ma anche a disciplinare le materie che sono di sua competenza.

## XII. GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

### 1. Giustizia costituzionale

Il modello italiano di giustizia costituzionale è prevalentemente orientato verso un giudizio successivo, accentrato, ad accesso indiretto. Il giudizio in via diretta è previsto dalla nostra Costituzione, ma come strumento riservato solo allo Stato, quando impugna la legge regionale, e alla Regione, quando impugna la legge dello Stato o di un'altra Regione.

Secondo l'art. 134 Cost. la Corte è competente a giudicare:

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge, dello Stato e delle Regioni. L'art. 137.1 pone una riserva di legge costituzionale per stabilire le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale: questa riserva è stata soddisfatta dalla legge cost. 1/1948 alla quale risale la scelta del tipo di accesso: in via incidentale come regola generale, anche principale per lo Stato e le Regioni nelle controversie che li oppongono;
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato;
- i conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni;
- sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica a norma della Costituzione, cioè per le uniche due ipotesi di responsabilità presidenziale, alto tradimento e attentato alla Costituzione, per cui può essere messo in stato d'accusa (art. 90.1 Cost.).
- L'art. 2 della legge cost. 1/1953 aggiunge il giudizio di ammissibilità del referendum

### 2. La Corte costituzionale

I componenti della Corte devono essere scelti fra i magistrati anche a riposo dalle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrativa, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo vent'anni di esercizio. (art. 135.2)

Sono i poteri dello Stato a ripartirsi la nomina dei 15 giudici costituzionali (art. 135.1 Cost.):

- 5 sono eletti dal Parlamento in seduta comune, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei 2/3 (dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei 3/5).
- 5 sono nominati dal Presidente della Repubblica (controfirma del Presidente del Consiglio).
- 5 sono nominati dalla suprema magistratura ordinaria e amministrativa: 3 eletti dai magistrati di Cassazione, uno dai magistrati del Consiglio di Stato e uno dalla Corte dei conti.

I giudici durano in carica 9 anni e il loro mandato non è rinnovabile (art. 135.3 Cost.). Vige un severo regime di incompatibilità che riguarda non solo le cariche elettive, ma anche le professioni.

#### Status del giudice costituzionale:

- **Immunità e improcedibilità:** i giudici della Corte non sono sindacabili, né possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 5 legge cost. 1/1953). I giudici finché durano in carica godono della stessa immunità personale che l'art. 68.2 accorda ai parlamentari.
- **Inamovibilità:** non possono essere rimossi né sospesi dal loro ufficio se non a seguito di una deliberazione della stessa Corte, a maggioranza dei 2/3 dei presenti e solo per sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni. Però il giudice decade se non esercita per sei mesi le sue funzioni.
- **Convalida delle nomine:** spetta alla Corte, che delibera a maggioranza assoluta, la convalida della nomina dei suoi membri.
- **Trattamento economico:** non può essere inferiore a quello del magistrato ordinario investito delle più alte funzioni. Alla scadenza del mandato, ad essi è garantito il reinserimento nelle precedenti attività professionali.
- **Autonomia finanziaria e normativa:** la Corte amministra un proprio bilancio, il cui ammontare è fissato dal bilancio dello Stato. Ha un proprio regolamento contabile che si affianca agli altri strumenti normativi di cui la Corte si può dotare per regolare il proprio funzionamento.
- **Autodichia:** la Corte gode di competenza esclusiva per giudicare i ricorsi in materia di impiego dei propri dipendenti.

Il rinnovo della composizione dei giudici è graduale. Il periodo di mandato ha inizio dal giorno del giuramento: alla scadenza il giudice cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni, non si applica il regime della prorogatio. Per i soli giudizi d'accusa è previsto il regime di prorogatio.

Perché a Corte possa funzionare è richiesto un quorum minimo di 11 giudici, il quorum è 9 per le deliberazioni non giurisdizionali.

**Il Presidente** è un giudice della Corte, eletto dalla Corte stessa a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta. Mandato triennale e rinnovabile. Funzioni di:

- rappresentanza esterna
- direzione amministrativa degli uffici della Corte
- fissa il ruolo delle udienze e delle adunanze in camera di consiglio e convoca la Corte.
- designa il giudice incaricato dell'istruzione della causa e di introdurla come relatore di fronte alla Corte.
- designa il giudice incaricato di redigere il progetto di motivazione della decisione, che dovrà poi essere approvato dalla Corte;
- presiede il collegio giudicante e ne dirige i lavori, regola la discussione e può determinare i punti importanti sui quali deve svolgersi;
- vota per ultimo ed esprime il voto decisivo in caso di parità di voti.

#### Procedure:

- La Corte ha poteri istruttori, che consistono nell'accertamento di dati e fatti anche attraverso l'audizione di testimoni. Può, con ordinanza, disporre i mezzi di prova che ritiene necessari e fissa i termini per la loro esecuzione, avvertendo le parti 10 giorni prima di quello fissato per l'assunzione delle prove orali. Al termine dell'attività probatoria tutta la relativa documentazione viene depositata in cancelleria dandone comunicazione alle parti che si sono costituite.
- La Corte si riunisce in udienza pubblica o in camera di consiglio: la scelta spetta al Presidente ma la regola è che la Corte si riunisce in camera di consiglio quando le parti non si siano costituite (via incidentale) oppure quando il presidente, sentito il giudice istruttore, ipotizzi una decisione di manifesta infondatezza o inammissibilità.

- La regola è che vi sia un dibattimento in udienza pubblica, in cui le parti sono rappresentate dai rispettivi avvocati, i quali hanno già depositato le proprie memorie scritte. Il giudice relatore espone le questioni e poi i difensori delle parti sono invitati a intervenire. La decisione è assunta in camera di consiglio: il relatore propone la decisione e vota per primo, seguito dagli altri giudici seguendo l'ordine crescente di età. Quello che la camera di consiglio vota è solo il **dispositivo** della decisione. A questo punto il presidente incarica un giudice (di solito il relatore) di redigere una bozza di **motivazione** che verrà approvato collegialmente in una seduta successiva della camera di consiglio (la data della sentenza è questa). La decisione è firmata dal Presidente e dal giudice redattore e viene quindi depositata in cancelleria e pubblicata sull'apposito supplemento della Gazzetta Ufficiale.

“La Corte giudica in via definitiva con sentenza. Tutti gli altri provvedimenti di sua competenza sono adottati con ordinanza”.

### 3. Il controllo di costituzionalità delle leggi

“La Corte giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni”. Sono esclusi i regolamenti dell'esecutivo e gli altri regolamenti amministrativi.

E' detto **giudizio in via incidentale** in quanto la questione di legittimità costituzionale sorge nel corso di un procedimento giudiziario (che viene detto giudizio principale o giudizio a quo), come incidente processuale che comporta la sospensione del giudizio e la remissione della questione di legittimità costituzionale alla Corte.

I requisiti ritenuti necessari dalla giurisprudenza costituzionale perché un organo possa considerarsi legittimato a sollevare la questione di costituzionalità sono:

- **requisito oggettivo**: essere investito di funzioni giudicanti, cioè di applicazione obiettiva.
- **requisito soggettivo**: posizione di terzietà, indipendenza e imparzialità dell'organo, l'esistenza di un procedimento fondato sul contraddittorio.



### XIII. DIRITTI E LIBERTA'

Una delle componenti essenziali, presenti in tutte le costituzioni moderne è la disciplina dei diritti e delle libertà, che costituisce un elemento fondamentale per la definizione della stessa forma di Stato, in quanto influenza i rapporti tra lo Stato e la società civile.

**Situazioni giuridiche soggettive:** posizioni giuridiche attive (o di vantaggio) quali le libertà e i diritti, e posizioni giuridiche passive (o di svantaggio) quali i doveri e gli obblighi, che la Costituzione disciplina. Le posizioni giuridiche soggettive si distinguono tradizionalmente in:

- **libertà**, termine che sottolinea l'aspetto negativo, di non costrizione, tipico delle rivendicazioni del costituzionalismo liberale, volte a escludere lo Stato dalle scelte individuali (c.d. libertà negative);
- **diritti**, termine che privilegia l'aspetto positivo, di pretesa, con riferimento alle rivendicazioni sociali più recenti, che ispirano il principio stesso di eguaglianza sostanziale e si esprimono nella richiesta di servizi sociali.

Si tratta di una distinzione che ha un rilievo prettamente ideologico, piuttosto che un significato tecnico: per il diritto costituzionale l'aspetto positivo e quello negativo sono sempre strettamente legati (eg. nel diritto alla salute è compresa sia la pretesa di ricevere dal potere pubblico prestazioni sanitarie adeguate, sia la libertà in merito alla scelta dei trattamenti sanitari). Tutti i diritti e le libertà necessitano dell'intervento dell'autorità pubblica: anche la tutela della libertà personale, ossia la libertà da coercizioni fisiche, è possibile solo in presenza di un apparato di pubblica sicurezza a protezione di essa.

Le Costituzioni rigide, oltre ad avere ampliato il catalogo delle libertà e dei diritti, pongono anche nuovi strumenti per garantirli.

1) **Riserva di legge:** alla legge è riservata la disciplina dei casi e dei modi con cui le libertà possono essere limitate. Può essere assoluta, relativa, rinforzata per contenuto a seconda dell'intensità di tutela.

2) **Riserva di giurisdizione:** ogni provvedimento restrittivo delle libertà individuali deve essere autorizzato da parte del giudice con sentenza motivata, o in caso d'urgenza prontamente convalidato.

3) **Tutela giurisdizionale:** tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.). Il **diritto alla difesa**, come i principi costituzionali sulla giurisdizione (naturalità e precostituzione del giudice, imparzialità e indipendenza dei giudici, principio del contraddittorio, il doppio grado di giurisdizione, la presunzione di innocenza, il principio della parità delle armi tra le parti) garantiscono l'efficacia della tutela giurisdizionale.

4) **Responsabilità del funzionario:** responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti pubblici per gli atti compiuti in violazione dei diritti.

5) **Sindacato di legittimità costituzionale:** la Corte costituzionale controlla che la legislazione ordinaria non travalichi e comprima le garanzie costituzionali in tema di diritti. Inoltre, la concreta individuazione delle garanzie costituzionali dipendono dalle interpretazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte.

#### Bilanciamento dei diritti e "nuovi diritti"

La Corte costituzionale ha affermato che le nozioni costituzionali non devono essere intese nel senso in cui venivano impiegate dai giuristi o dalla legislazione precedente, bensì si evolvono di pari passo con la coscienza sociale, la legislazione ordinaria, la giurisprudenza di merito, la tecnologia e le convenzioni internazionali (c.d. **interpretazione evolutiva**). Quando il costituente o il legislatore approvano un testo normativo e questo viene promulgato, esso si estranea da chi l'ha posto in essere e vive di via propria.

**Bilanciamento dei diritti:** tecnica impiegata dalle Corti costituzionali per risolvere questioni di costituzionalità in cui si registri un contrasto tra diritti e interessi diversi. Le motivazioni con cui la Corte giustifica la sentenza seguono un certo procedimento logico:

- individuazione della ratio legis e valutazione la legittimità del fine della legge impugnata;
- valutazione della **congruità del mezzo rispetto al fine**, ossia la capacità della disposizione impugnata di servire alla tutela dell'interesse che il legislatore ha inteso proteggere. In caso di mancanza di congruità, vi sarebbe difetto di ragionevolezza, e quindi una ingiustificata compressione dell'interesse antagonista;
- in base al **principio di proporzionalità** valutazione del costo della tutela accordata ad un interesse, verificando se vi sia uno strumento che comporti un minor sacrificio degli interessi coinvolti e se il limite imposto all'interesse concorrente consenta comunque un sufficiente esercizio di tale diritto (c.d. operatività minima).

La tecnica del bilanciamento degli interessi consente alla Corte anche di prendere in considerazione interessi che non hanno uno specifico riconoscimento in Costituzione (c.d. **nuovi diritti**): eg. diritto fondamentale all'abitazione, diritto all'identità sessuale. Parte della dottrina ritiene che tali diritti abbiano un fondamento nell'**art. 2 Cost.**, "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo", che costituirebbe un catalogo aperto dei diritti, che consente di importare nel novero dei diritti tutelati, tutti quegli interessi che l'evoluzione della coscienza sociale porta ad accreditare. Ciò nonostante, la Corte costituzionale stessa ha più volte affermato che i "diritti inviolabili" siano gli stessi di cui gli artt. successivi trattano.

#### Principio di eguaglianza (art. 3)

• **Principio di eguaglianza formale:** si devono trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse ("tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge"). Si tratta di una formula astratta che si rivolge al legislatore, impedendogli di creare privilegi o discriminazioni ingiustificate. Tale necessità si impose in epoca moderna, per superare il particolarismo giuridico di derivazione feudale (differenziazioni in base agli status sociali e dei privilegi corporativi).

• **Divieti di discriminazione** (c.d. **nucleo forte dell'eguaglianza**) per sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Esistono delle eccezioni, che consistono nella disciplina di favore per una certa categoria di soggetti, al fine di impedire che si creino discriminazioni di fatto, motivo di un handicap sociale: eg. legislazione a favore dell'occupazione femminile;

• **Principio di eguaglianza sostanziale:** mira a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che "limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Il legislatore nello Stato sociale ha il compito di eliminare gli handicap sociali, sovente derogando al principio di eguaglianza formale tipico dello Stato liberale.

Per trovare un equilibrio tra tutela dell'eguaglianza formale e dell'eguaglianza sostanziale, la Corte adopera il **giudizio di ragionevolezza**. Prima di tutto la Corte pone a confronto due norme: la norma impugnata e la norma assunta a confronto (c.d. *tertium comparationis*). La Corte deve comprendere quale è il fine della norma presa a paragone, qual'è l'interesse che essa intende

proteggere, e valutare se sia giustificabile la diversa disciplina normativa data alla norma impugnata rispetto a quella prevista dal tertium comparationis. Eg. legge consente alla madre lavoratrice di assentarsi dal lavoro per malattia del figlio, è legittimo che dalla sua applicazione sia escluso il padre? Le due norme a confronto sono la norma impugnata (norma implicita che esclude il padre dal beneficio) e la norma che consente alla madre di assentarsi dal lavoro (tertium comparationis). Ratio della disciplina è la tutela dell'interesse del minore: da questo punto di vista nessuna distinzione può essere fatta tra il padre e la madre, e pertanto le due fattispecie debbono essere trattate nel medesimo modo.

Il principio di eguaglianza opera come regola di coerenza dell'intero ordinamento: il legislatore è libero di scegliere le finalità, il programma, il principio da sviluppare con le sue disposizioni, ma deve svilupparlo con coerenza, senza escludere dalla fattispecie situazioni in essa ragionevolmente sussumibili e senza includervi situazioni ragionevolmente distinguibili.

## I diritti nella sfera individuale

**La libertà personale:** Nella sua accezione più ristretta e storica coincide con la libertà dagli arresti (c.d. habeas corpus). Nucleo fondamentale è dunque la libertà fisica, ossia la disponibilità della propria persona, inizialmente affermata contro i poteri repressivi dello Stato, che negli ordinamenti moderni ha assunto il monopolio dell'uso legittimo della forza.

Nella prassi giurisprudenziale la nozione di libertà personale si è ampliata fino ad includere altre forme di limitazione fisica degli individui (detenzione, ispezione, perquisizione personale), escluse quelle di entità tale da non ledere la **dignità personale** (prelievi di sangue, immobilizzazione della persona per assumere impronte digitali o rilievi fotografici ai fini di pubblica sicurezza).

Nella tutela della libertà personale, è incluso il **divieto di violenza morale**, che consiste in qualsiasi coercizione che offenda la dignità della persona e ne comporti la degradazione giuridica.

**Art. 13 Cost.** prevede come mezzi di tutela la riserva assoluta di legge e la riserva di giurisdizione, per limitare ogni discrezionalità dell'autorità pubblica. **Art. 111 Cost.** stabilisce che contro tutti i provvedimenti giurisdizionali che incidono sulla libertà personale sia sempre ammesso ricorso davanti alla Cassazione. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, la pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori che devono essere comunicati all'autorità giudiziaria entro 48 ore e da questa convalidati nelle 48 ore successive, altrimenti vengono revocati.

Sempre in base al principio di libertà personale, la riserva di legge opera per l'individuazione del tipo di restrizione cui può essere sottoposta la libertà personale: le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità (la pena di morte è vietata), devono tendere alla rieducazione del condannato (art. 27) ed essere proporzionate rispetto alla gravità del reato commesso.

**La libertà di domicilio: il domicilio** è la proiezione spaziale della persona: **art. 14 Cost.** estende al domicilio le garanzie prescritte per la libertà personale. Differisce dalla definizione privatistica come luogo in cui la persona "ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi". Secondo il diritto costituzionale è domicilio qualsiasi spazio isolato dall'ambiente esterno di cui il privato disponga legittimamente (eg. bagagliaio, borse).

Il domicilio è **inviolabile**: per atti di ispezione, perquisizione e sequestro sono previste la riserva di legge assoluta e la riserva di giurisdizione. La dottrina ritiene che la libertà di domicilio non sia garantita alle sole persone fisiche, ma anche alle formazioni sociali (società, associazioni). È tutelata anche contro forme di ripresa visiva o sonora con cui si interferisce nella vita privata dell'individuo. Per motivi di incolumità pubblica, di sanità o per fini economici e fiscali la legge ammette eccezioni alla disciplina generale, limitate alle sole ipotesi di accertamento e ispezione, coperte da una riserva di legge rinforzata per contenuto: eg. ispettori sanitari, ispettori del lavoro, guardia di finanza possono accedere al domicilio per accertare lo stato dei luoghi o esaminare la documentazione ivi conservata senza la previa autorizzazione del giudice.

**Libertà di corrispondenza e comunicazione: Art. 15 Cost.** tutela la libertà e la segretezza di ogni forma di comunicazione che è intenzionalmente non manifesta, ma riservata, come la corrispondenza epistolare, la posta elettronica o le conversazioni telefoniche. È tutelata tramite riserva di legge e riserva di giurisdizione.

Per il sequestro della posta è richiesta l'autorizzazione del giudice, e solo egli stesso può visionarne il contenuto. Per le intercettazioni telefoniche, il P.M. deve chiedere l'autorizzazione al giudice, che l'accorda soltanto quando in relazione a delitti di particolare gravità, vi siano gravi indizi di reato e l'intercettazione sia assolutamente indispensabile ai fini dell'indagine (se le intercettazioni sono effettuate illecitamente, non possono essere impiegate e vengono distrutte).

La libertà di domicilio e la libertà di comunicazione sono i due perni su cui si fonda il **diritto alla riservatezza o privacy**, che non ha uno specifico riconoscimento nella Costituzione, ma è presente in vari trattati e convenzioni internazionali (art. 8 CEDU). Oggetto di tale diritto è la sfera dell'intimità della persona, che non può essere invasa anche tramite forme di indiscrezione circa le proprie abitudini, i propri costumi, la propria attività, ossia i c.d. **dati personali**: si tratta di una questione che si pone con specifico riguardo ai nuovi mezzi tecnologici. La **legge 675/1996** ha istituito un'Autorità garante, con il compito di vigilare sull'uso dei dati, ed in particolare i c.d. **dati sensibili** (origine razziale, convinzioni religiose e filosofiche, adesione a partiti, stato di salute e vita sessuale).

### 15.3.4 La libertà di circolazione e di soggiorno

La libertà di disporre della propria persona fisica, comprende anche la **libertà di spostamento** (inclusa la **libertà di espatrio** e la **libertà di emigrazione**) di circolare, di scegliere la propria dimora e il luogo delle proprie attività economiche. La libertà di espatrio, ossia di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, è sottoposta agli obblighi di legge, tra cui l'obbligo di munirsi di documenti di identità validi.

La legge può limitare la libertà di circolazione soltanto in via generale e per motivi di sanità o sicurezza (riserva di legge rafforzata per contenuto): eg. "cordoni sanitari" per evitare il propagarsi di epidemie. Non incidono sulla libertà di circolazione i provvedimenti che regolano o limitano l'uso delle strade per motivi di sicurezza o di protezione di altri interessi pubblici (tutela del paesaggio o di centri storici), né le norme urbanistiche e edilizie che restringono il diritto dell'individuo di scegliere il luogo in cui abitare.

## I Diritti nella sfera pubblica

I diritti che attengono alla sfera pubblica dell'individuo sono posti a tutela della dimensione sociale della persona. Si tratta di libertà strettamente connesse con l'iniziativa politica delle persone, e pertanto la loro tutela è volta anche a garantire il buon funzionamento del dibattito democratico.

**La libertà di riunione:** Per "riunione" si intende la compresenza volontaria di più persone nello stesso luogo, per uno scopo comune. Sono considerati riunioni anche i cortei, le manifestazioni spontanee, le processioni religiose e i convegni. La Costituzione impone che



si svolgano pacificamente e senz'armi (e altri strumenti utilizzabili per arrecare offesa alla persona) per tutelare l'ordine pubblico (**art. 17 Cost.**), altrimenti possono essere sciolte dalla forza pubblica. La legislazione penale d'emergenza, emanata negli anni del terrorismo, vieta inoltre l'uso di caschi protettivi e altri mezzi che rendono difficoltoso il riconoscimento della persona. A seconda del luogo in cui si svolgono si distinguono:

- **riunioni in luogo privato**, ossia in luoghi destinati al godimento esclusivo dei privati, come il domicilio di una persona;
- **riunioni in luogo aperto al pubblico**, sono quelli in cui l'accesso al pubblico è soggetto a modalità determinate da chi ne ha la disponibilità (eg. cinema, teatro, aula magna di un'università);
- **riunioni in luogo pubblico**, ossia luoghi in cui ognuno può transitare liberamente, come le strade e le piazze.

Solo nel caso di riunioni in luogo pubblico caso è previsto l'onere del **preavviso**, dato in forma scritta almeno 4 giorni prima al **questore** (autorità locale che si occupa della pubblica sicurezza) con indicazione del luogo, dell'ora e dell'oggetto della riunione. Non si tratta di un'autorizzazione, dato che il mancato preavviso comporta talora la responsabilità penale dei promotori, e non l'illegittimità della riunione. La ratio del preavviso è di mettere le autorità in grado di adottare le misure necessarie a tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica. Il questore può decidere di vietare la riunione soltanto per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica: il divieto deve essere motivato ed è impugnabile dinanzi al giudice.

**La libertà di associazione:** Per "associazione" s'intendono quelle formazioni sociali che hanno base volontaria ed un nucleo, sia pure embrionale, di organizzazione e di tendenziale stabilità (**art. 18 Cost.**). La Costituzione detta norme specifiche per alcuni tipi di associazione, come quelle a carattere religioso, i sindacati e i partiti politici. L'organizzazione interna delle associazioni è lasciata all'autonomia di queste.

Per quanto riguarda l'adesione, deve essere libera, come libera la volontà di non associarsi. Tuttavia, vi sono alcune associazioni obbligatorie cui è necessario aderire per svolgere determinate attività, come gli **ordini professionali** e le **federazioni sportive**. L'istituzione dell'associazione avviene senza autorizzazione dell'autorità pubblica, ma sulla sola base della volontà dei cittadini.

La legge non può imporre limiti e divieti specifici per le associazioni: possono fare tutto ciò che è consentito al singolo. Vi è una riserva di legge rinforzata per la limitazione della libertà di associazione.

Sono vietate solo due tipi di associazione, cui si aggiunge il divieto di riorganizzazione in qualsiasi forma del disciolto partito fascista (XII disp. trans.): le **associazioni segrete** e le **associazioni paramilitari**. Le prime sono associazioni, che anche all'interno di associazioni palesi, occultano la loro esistenza, tengono segrete finalità, attività e identità dei soci e mirano ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, di enti pubblici ed economici: legge 17/1982 (c.d. **legge P2**) ne prevede lo scioglimento e la confisca dei beni tramite decreto del P.d.C. previa sentenza irrevocabile che ne accerti l'esistenza.

Associazioni militari: associazioni che perseguono, anche indirettamente scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare, ossia caratterizzate dall'inquadramento degli associati in corpi, reparti e nuclei con disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari (eg. i boy scout non possono entrare in politica).

**La libertà religiosa e di coscienza:** La libertà di coscienza è la libertà di coltivare profonde convinzioni interiori e di agire di conseguenza. Non ha un esplicito riconoscimento nella Costituzione, come la libertà di pensiero o di fede religiosa: ciò che importa al diritto non sono i fenomeni interiori, per loro stessa natura incontrollabili, ma le loro manifestazioni esteriori (**libertà di culto - art. 21 Cost.**). Il diritto di agire secondo coscienza è implicito in tutti i diritti di libertà.

La libertà religiosa e la libertà di coscienza sono tutelate attraverso diversi strumenti:

- **divieto di discriminazione;**

- **eguaglianza tra le confessioni religiose, art. 8 Cost.** ("tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge"). In un primo tempo, la Corte interpretò la disposizione in senso restrittivo, come garanzia di eguale libertà, ma non di eguale trattamento: la religione cattolica era la fede della maggioranza degli italiani e pertanto necessitava di certi privilegi (**Concordato del 1929**), tra cui la tutela penale (eg. reati di bestemmia, vilipendio, turbamento di funzioni religiose). Dopo la riforma del Concordato, la giurisprudenza interpretò l'art. 8 nel senso di eguaglianza di trattamento, cercando di estendere la tutela penale ad un più generale sentimento religioso. Le intese con le confessioni non cattoliche hanno loro esteso i privilegi di carattere fiscale, finanziario, pastorale, in precedenza riservati alla sola chiesa cattolica;

- **libertà di culto, art. 19 Cost.** ("diritto di professare liberamente la propria fede"). Unico limite è il buon costume, che nel diritto costituzionale è inteso come morale sessuale;

- **obiezione di coscienza**, rifiuto da parte dell'individuo di compiere atti, prescritti dall'ordinamento ma contrari alle proprie convinzioni (eg. giurare, obiezione al servizio militare, praticare l'aborto, attività di sperimentazione animale, pratiche di procreazione assistita).

Libertà di manifestazione del pensiero o di espressione

Consiste nella libertà di esprimere le proprie idee e di divulgarle ad un numero indeterminato di destinatari (**art. 21**). Si tratta del presupposto della democrazia, "pietra angolare" del sistema democratico secondo la stessa giurisprudenza costituzionale.

Particolari forme di espressione, come l'arte sono tutelate in modo specifico dalla Costituzione. Art. 33 - "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento".

Unico limite alla libertà di espressione è il **buon costume**, che è legato all'evoluzione dei costumi (cod. pen. osceni sono gli atti e gli oggetti "che secondo il comune sentimento, offendono il pudore"). La **legge sulla stampa** (approvata dalla stessa Assemblea costituente) estende il reato di pubblicazioni oscene anche alle pubblicazioni aventi contenuto impressionante o raccapricciante, che provochino il turbamento del "comune sentimento della morale o l'ordine familiare".

La Costituzione vieta la censura della stampa, ma ammette il **sequestro** (provvedimento di ritiro successivo alla pubblicazione) in due casi (riserva di legge assoluta) e previa autorizzazione del giudice (riserva di giurisdizione): nel caso di delitti (apologia del fascismo, violazioni del buon costume) e nel caso di mancanza dell'autore, che deve essere iscritto all'albo dei giornalisti (la stampa non può essere anonima, perché altrimenti si impedirebbe a chi si sentisse danneggiato dalle notizie pubbliche di far valere la responsabilità dell'autore di esse).

Una forma di censura è prevista per gli spettacoli cinematografici, a tutela del buon costume: occorre un preventivo nulla osta ministeriale, previo parere vincolante di una Commissione che stabilisce anche se la visione del film debba essere vietata ai minori di 14 o 18 anni.

Cod. pen. prevede alcune fattispecie di reato che si realizzano attraverso forme di espressione del pensiero (c.d. **reati di opinione**) che varrebbero da "principio di azione": istigazione (incitamento a compiere dei reati), apologia di delitti (propaganda o giudizio positivo dato in pubblico rispetto ad un delitto), pubblicazione di notizie false o tendenziose capaci di turbare l'ordine pubblico.

Sono altresì punite quelle forme di espressione che offendono l'onore altrui (c.d. **delitti contro l'onore**): ingiuria e diffamazione.

**Libertà di espressione e mezzi di comunicazione:** La libertà di espressione è strettamente legata ai mezzi di comunicazione, dal momento che la Costituzione garantisce a tutti di esprimere il proprio pensiero “con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”. Tuttavia, in relazione ai mezzi di comunicazione si pongono due problemi: gli spazi per affiggere manifesti, le frequenze per trasmettere via radio o via etere sono limitati, e pertanto occorre una disciplina della concorrenza, ed inoltre, i mezzi di comunicazione più efficaci (televisione e stampa) richiedono costi elevati e la gestione di una complessa attività d’azienda, che non tutti possono permettersi. In tal senso la libertà di espressione si fonde anche con la **libertà di informazione**, ed in particolare con il suo profilo passivo, ossia il diritto di essere informati, che necessita di un pluralismo di fonti da cui attingere conoscenze e notizie. Per tale motivo a partire dal 1981 la legislazione anti-trust ha cercato di controllare i trasferimenti di proprietà delle imprese giornalistiche e radiotelevisive, per renderli trasparenti ed evitare le concentrazioni. È stata istituita un’autorità indipendente per supervisionare il funzionamento di tale disciplina: il **Garante per le comunicazioni**.

Per quanto riguarda il sistema radiotelevisivo, inizialmente era previsto un monopolio pubblico (disciplinato dal c.d. **codice postale del 1963**), decisione riaffermata dalla Corte costituzionale (sent. 59/1960): se i costi delle imprese radiotelevisive sono molto elevati e se il numero delle frequenze che le convenzioni internazionali assegnano all’Italia è limitato, allora il **pluralismo dell’informazione** è meglio garantito dal monopolio pubblico che da un regime privatistico che sfocerebbe inevitabilmente in un monopolio o oligopolio. Successivamente furono escluse le televisioni via cavo a raggio limitato e le trasmissioni radiofoniche e televisive di ambito locale. Presto però si costituì accanto al servizio pubblico, un monopolio privato che assorbì la gran parte delle trasmissioni locali (legittimato poi dal **decreto Berlusconi**). La riforma della disciplina fu introdotta dalla **legge Mammì** (1990) che legittimò il sistema misto già istituito di fatto. La Corte costituzionale è intervenuta più volte affermando l’illegittimità della disciplina, dal momento che non garantiva il pluralismo dell’informazione, poiché era concesso ad un unico soggetto privato detenere 3 delle 12 reti nazionali. L’ulteriore riforma legislativa, la **legge Gasparri del 2004** (rinviata dal P.d.R.) aggira l’ostacolo, diluendo il sistema televisivo tradizionale in un “paniere” di mezzi di comunicazione (c.d. sistema integrato di comunicazione), in cui rientrano vari strumenti (stampa quotidiana e periodica, editoria anche per il tramite di internet, radio e televisione, cinema, pubblicità esterna), puntando anche sulla diffusione di nuove tecnologie (digitale terrestre) e avviando la privatizzazione della RAI.

**La libertà di insegnamento:** La Costituzione tutela l’insegnamento, particolare forma di espressione, sia esso inteso come insegnamento scolastico che come qualsiasi altra forma di trasmissione del sapere. **Art. 33** - “La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato”. È il principale strumento tramite cui lo Stato garantisce le medesime opportunità a tutti (eguaglianza sostanziale), e pertanto si profila anche come un diritto sociale: libero accesso alla scuola, istruzione inferiore gratuita e obbligatoria, aiuti per i capaci e i meritevoli privi di mezzi tramite borse di studio e assegni alle famiglie. La libertà di insegnamento include anche la libertà nell’insegnamento: libertà del singolo docente, nel rispetto di alcuni contenuti minimi, di modulare un programma d’esame a propria discrezione.

**I diritti sociali:** Diritti dei cittadini a ricevere prestazioni dagli apparati pubblici, finalizzate alla tutela della dignità umana e alla promozione dell’**eguaglianza sostanziale**. Necessitano di un intervento attivo da parte dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali. Si tratta di programmi (c.d. norme programmatiche) espressi dalla Costituzione, la cui attuazione è rinviata all’attività successiva degli organi pubblici: oggi sono anche applicate direttamente dalla giurisprudenza, eg. art. 4 che riconosce a tutti il diritto al lavoro, ha consentito ai c.d. “crumiri” di recarsi al lavoro durante gli scioperi. La Corte costituzionale ha affermato che i diritti di prestazione devono essere bilanciati con esigenze di tipo organizzativo e di finanza pubblica: lo Stato può graduare le prestazioni, come l’assistenza sanitaria o la misura delle pensioni, sulla base delle disponibilità finanziarie e del principio di eguaglianza sostanziale. **Diritto alla salute:** rientra nella categoria dei diritti sociali, **art. 32** (“fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”). Si compone di due aspetti, uno positivo e uno negativo.  
• **Cure gratuite per gli indigenti:** il concetto di “indigenza” non corrisponde a “povertà”, bensì si intendono coloro che non possono permettersi le cure in relazione al proprio reddito.  
• **Diritto a rifiutare le cure:** l’imposizione di un determinato trattamento sanitario può avvenire solo tramite disposizione di legge (riserva di legge assoluta). Per **trattamento sanitario obbligatorio** si intende ogni tipo di attività diagnostica o terapeutica imposta all’individuo per esigenze di tutela della salute pubblica (eg. accertamenti e trattamenti per malattie mentali, vaccinazioni obbligatorie). Per quanto riguarda la salute individuale, prevale la **libertà di scelta individuale:** il medico ha l’obbligo di informare il paziente delle conseguenze dei trattamenti sanitari che gli propone e che non può eseguire senza il suo consenso. Per quanto riguarda i minori, il consenso genitoriale è superabile dal Tribunale per i minori.

## I diritti nella sfera economica

Sono compresi nella c.d. **Costituzione economica** (Titolo III della Parte I): in essa vengono dettati principi in materia di lavoro, di organizzazione sindacale, di impresa e proprietà. Si tratta forse della parte più arretrata: la Costituzione ha fissato i principi tipici dello Stato liberale e dell’economia di mercato (proprietà privata e iniziativa economica privata), che però non sono riconosciuti come attributo necessario della persona, ossia come diritto inviolabile secondo il modello delle Costituzioni liberali, ma sono sottoposti a limiti.

**Libertà sindacale:** **Art. 39** mai applicato, salvo il primo comma che sancisce la libertà di organizzazione sindacale. I sindacati si sono sempre rifiutati di attuare tale norma, ossia di essere registrati per ottenere la personalità giuridica e stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia normativa, vincolanti per tutti gli appartenenti alla categoria. I sindacati sono semplici associazioni di diritto privato e i contratti che essi stipulano non sono fonti dell’ordinamento generale, ma hanno valore vincolante solo per essi stessi e i propri iscritti. Lo **sciopero** è la sospensione collettiva temporanea dalle prestazioni di lavoro rivolta alla tutela di un interesse dei lavoratori. Chi sciopera non può subire conseguenze negative sul piano penale, civile o disciplinare, a parte la sospensione della retribuzione. **L’art. 40** rinvia alla legge la regolamentazione e i limiti del **diritto di sciopero:** non è però mai stata approvata una disciplina generale di tale diritto, bensì solamente con riferimento ai servizi pubblici essenziali (sanità, giustizia, trasporti pubblici), per garantire comunque le prestazioni indispensabili.

**Libertà di iniziativa economica: Art. 41** è stato al centro di complessi dibattiti dottrinali, dal momento che pone un principio di bilanciamento tra l'iniziativa economica privata e l'interesse collettivo: l'iniziativa economica non può svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Da tale disposizione, emerge con particolare evidenza l'ambiguità del compromesso tra ideologia capitalista e socialista.

L'adesione all'UE ha affermato ancora con maggiore vigore principi come la libera circolazione dei capitali, delle merci e dei lavoratori, la libera concorrenza, il divieto di aiuti pubblici alle imprese.

**Art. 43** che consente la **nazionalizzazione** di determinate imprese o categorie di imprese che svolgano servizi pubblici essenziali, sembra

ormai obsoleto. L'unica nazionalizzazione della storia è quella delle imprese produttrici di energia elettrica che ha dato vita all'ENEL.

### 15.6.3 La proprietà privata

**Art. 42** garantisce la proprietà privata: la legge ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti "allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti". Si tratta di una disposizione ricca di implicazioni storiche e ideologiche. Problematica è la questione dell'**espropriazione** per "motivi di interesse generale", che esprime la prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato.

**Diritti del lavoro: Principio lavorista:** il lavoro è alla base della costruzione della dimensione pubblica dell'individuo, e si pone sia come diritto di libertà (scegliere il lavoro che si desidera nel limite delle proprie capacità o astenersi dal lavorare), sia come diritto sociale (il lavoro è protetto dalla Repubblica, che crea le condizioni socio-economiche affinché l'offerta di lavoro sia sufficiente a soddisfare la domanda di lavoro).

La parte relativa ai diritti del lavoratore è indirizzata principalmente al lavoratore dipendente: all'epoca la percentuale dei lavoratori dipendenti era quella maggioritaria, e la loro condizione era molto precaria (orari di lavoro lunghi, luoghi di lavoro insalubri), mentre oggi le situazioni sono molto più sfumate. La Costituzione garantisce: una retribuzione proporzionata a qualità e quantità del lavoro, sufficiente a garantirgli un'esistenza dignitosa (**art. 36**), il diritto irrinunciabile alle ferie, il diritto di assistenza sociale per gli inabili, il diritto di sciopero. La tutela del diritto al lavoro è particolarizzata per quanto riguarda il lavoro minorile e il lavoro femminile.

### I diritti nella sfera politica

"Politici" sono i diritti riconosciuti ai cittadini che consentono di partecipare alla vita politica e alla formazione delle decisioni pubbliche, tramite cui si realizza il principio della sovranità popolare. Sono: l'**elettorato attivo e passivo** per l'elezione delle assemblee rappresentative a tutti i livelli di governo, il **referendum**, la **libertà di organizzazione dei partiti**, il **diritto di petizione** e il **diritto di accedere agli uffici pubblici**.

La Costituzione riserva tali diritti ai soli cittadini (c.d. status activae civitatis), anche se l'adesione all'UE ha esteso l'elettorato attivo e passivo, limitatamente alle elezioni amministrative, ai cittadini europei. I diritti politici si possono perdere: per incapacità d'agire connessa a infermità mentale o a una condanna per gravi reati, per misure di prevenzione o libertà vigilata. L'interdizione dai pubblici uffici (perpetua o temporanea), che comprende anche la perdita dell'elettorato attivo e passivo, è una pena accessoria per le condanne più gravi.

### Doveri costituzionali

La Costituzione contiene vari riferimenti ai **doveri dei cittadini**, anche se per lo più si tratta di principi a cui dovrebbero ispirare il proprio comportamento: "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2), "dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4), Il "dovere di fedeltà alla Repubblica" (art. 54) si pone soprattutto per coloro che assumono cariche pubbliche, mentre per i restanti cittadini si traduce nell'obbligo di rispettare la Costituzione e le leggi.

I doveri costituzionali veri e propri si riducono a: **dovere di difesa della patria** (art. 52), a cui corrispondeva l'**obbligo del servizio militare** (sospeso dal 2005) e **dovere di pagare le tasse** (art. 53) sulla base di un sistema tributario progressivo ("concorrere alle spese pubbliche in ragione delle proprie capacità contributive").

**Art. 23:** "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge". Oggi il **divieto di prestazioni imposte** tende a confondersi con le prestazioni tributarie, anche se ne esistono **altre forme:** prestazioni di carattere patrimoniale (tariffe o tributi per servizi gestiti da enti pubblici), personali (obbligo di spalare la neve di fronte alla proprietà privata).

## XIV L'UNIONE EUROPEA

**Storia dell'UE:** Dal desiderio di sicurezza e pace alla fine della **Seconda guerra mondiale**. Si trattava di un'idea già presente tra i pensatori italiani del **Risorgimento** (cfr. Carlo Cattaneo e gli "Stati Uniti d'Europa"), poi in epoca fascista movimenti antifascisti e antinazisti adottarono l'idea di Europa in funzione libertaria e pacifista.

Principale ostacolo a livello teorico era il concetto di sovranità coesistente all'idea di Stato. Nell'**Assemblea Costituente** (1947), **Luigi Einaudi**: "Parlamenti di questi minuscoli Stati i quali compongono la divisa d'Europa rinuncino ad una parte della loro sovranità a pro di un parlamento nel quale siano rappresentati in una camera elettiva, direttamente i popoli europei nella loro unità".

**Art. 11 Cost.:** disponibilità italiana a cedere quote della sua sovranità per il raggiungimento della pace e della giustizia tra le Nazioni. Ideato inizialmente per consentire l'adesione dell'Italia all'Organizzazione delle Nazioni Unite, ciò nonostante costituirà la base di appoggio per legittimare le limitazioni di sovranità derivanti dalla partecipazione dell'Italia alla CEE. **Sent. Corte cost. n. 183 del 1973:** "se il costituente si riferiva all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione".

Cfr. **emendamento Lussu:** riferimento testuale ad organizzazioni europee, rigettato perché ritenuto implicito nella locuzione "organizzazioni internazionali". **Proposta dell'on. Bastianetto** all'esplicito richiamo "all'Unità dell'Europa", perché "vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché prima di tutto noi siamo cittadini europei".

- 1) Consiglio d'Europa: istituito nel 1949 a Londra per offrire specifica tutela ai diritti dell'uomo. Nel 1950 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e Corte europea dei diritti dell'uomo nel 1998 che ne vigila il rispetto da parte dei membri del Consiglio.
  - 2) **CECA:** dichiarazione del 1950 del Ministro degli Esteri francese **Robert Schuman** in merito alla proposta di Jean Monnet circa l'istituzione di una forma di cooperazione e di controllo dell'industria carbossiderurgica europea volta a dirimere i contrasti tra Francia ed Europa in merito ad essa (tra le cause della Seconda guerra mondiale), "prime fondamentali concrete di una federazione europea indispensabile per preservare la pace". Cfr. "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto". 1951 Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio firmato a Parigi.
  - 3) Trattati di Roma: Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) nel 1957.
  - 4) **Trattato di Bruxelles:** 1965 gli organi esecutivi delle tre comunità (EURATOM, CEE, CECA) vengono fusi. Nel 1976 viene decisa l'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo.
  - 5) **Trattato di Maastricht** (1993): Trattato sull'Unione europea (TUE) che introduce la cittadinanza europea, amplia le competenze della CEE, principio di sussidiarietà per garantire una migliore distribuzione di competenze, e creazione di un'unica comunità (CE), integrata dalla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e dalla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni (CGAI).
  - 6) **Convenzione di Schengen** per abolire i controlli interni, creando una frontiera esterna unica lungo la quale i controlli all'ingresso sarebbero stati effettuati secondo procedure identiche.
  - 7) **Carta di Nizza:** 2000 Carta dei diritti fondamentali dell'UE.
  - 8) **Consiglio europeo di Laeken** del 2001: formazione di una Convenzione di 105 membri incaricata di redigere un documento contenente opzioni diverse per adottare una Costituzione europea per promuovere una maggiore integrazione politica tra i paesi membri. Firmato a Roma nel 2004 il Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea, ma i problemi di ratifica (Francia e Olanda) ne determinano il fallimento.
  - 9) **Trattato di Lisbona** (2007): revisione della Carta di Nizza (oggi **Carta di Strasburgo**), conferimento della personalità giuridica all'UE (e conseguente possibilità di aderire alla CEDU). Entrato in vigore nel 2009 in seguito ai processi di ratifica.
- Anche geograficamente l'UE è andata ampliandosi. Al nucleo originale di sei paesi (Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo), si sono aggiunti: Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Grecia, Portogallo, Spagna, Austria, Finlandia, Svezia. Nel 2004 sono entrati nell'UE anche i paesi dell'Europa orientale (Lettonia, Lituania, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia), Cipro, Malta, e nel 2007 Romania e Bulgaria, mentre è ancora in dubbio l'ingresso futuro della Turchia.

**Organizzazione:** Le competenze dell'UE sono quelle espressamente previste dai Trattati (c.d. **principio di attribuzione**): non ha competenze generali, ma specifiche e funzionali al raggiungimento di alcuni obiettivi espressamente fissati (circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali, disciplina della concorrenza, agricoltura, trasporti, politica monetaria ed economica, occupazione, politica sociale, istruzione e formazione professionale, protezione dei consumatori, industria, ricerca e sviluppo tecnologico, tutela dell'ambiente).

Il principio di tassatività delle attribuzioni è parzialmente temperato in due casi: l'UE può esercitare i poteri necessari per realizzare gli scopi del Trattato pur se questo non lo prevede espressamente (c.d. **principio di autointegrazione del diritto comunitario**). La giurisprudenza della Corte di giustizia ha poi elaborato il **principio dei poteri impliciti**, per cui l'attribuzione di una certa competenza comporta anche quella del potere di adottare tutte le misure necessarie per il suo esercizio.

Nel caso di competenze concorrenti, attribuite congiuntamente alla UE e agli Stati membri, l'intervento delle prime è ammesso solo se l'obiettivo dell'azione non possa essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri e possa essere meglio perseguito in ambito europeo in relazione alle dimensioni o agli obiettivi dell'azione (c.d. **principio di sussidiarietà**). Il Trattato UE prevede che gli Stati coadiuvino le istituzioni UE nello svolgimento dei loro compiti, adempiendo agli obblighi previsti ed evitando comportamenti che possano compromettere la realizzazione degli scopi comunitari (c.d. **principio della leale collaborazione**).

L'UE deve fare inoltre uso solo dei mezzi strettamente necessari agli obiettivi da realizzare, ricorrendo a misure proporzionate ai risultati da raggiungere e non eccessive rispetto ad essi (c.d. **principio di proporzionalità**).

**Il Consiglio europeo:** Organo di impulso politico, chiamato a definirne gli orientamenti politici generali, ma privo di poteri normativi propri. È composto dai Capi di Stato o di Governo di ciascuno Stato membro e dal Presidente della Commissione, eletto a maggioranza qualificata con mandato di due anni e mezzo, che rappresenta l'UE all'esterno.

**Il Consiglio:** Esercita congiuntamente al Parlamento europeo la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Coordina le politiche generali di tutti gli Stati membri. È formato da un rappresentante di ogni Stato, componente del Governo, in relazione alla materia trattata, o in alcuni casi dai Capi di Stato o di Governo, ed è presieduto a turno da ciascuno dei suoi membri per un semestre.

Le deliberazioni sono assunte a maggioranza qualificata, che tiene conto della popolazione rappresentata da ogni suo membro: dal 1° novembre 2014 occorrerà il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di 15 rappresentanti che totalizzino almeno il 65% della

popolazione dell'UE. In alcuni casi occorre il consenso unanime. Nell'esercizio delle sue funzioni è coadiuvato dal **Comitato dei Rappresentanti Permanenti**: composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri, incaricato di preparare i lavori del Consiglio, e specialmente di sottoporre al suo esame gli atti da deliberare e di eseguire i compiti che lo stesso gli affida.

**La Commissione europea**: Centro dei processi di decisione, dispone di poteri di iniziativa normativa per gli atti che il Consiglio adotta, di poteri di decisione amministrativa e di regolamentazione, di poteri di controllo verso gli Stati a riguardo dell'adempimento degli obblighi comunitari (che possono sfociare in un ricorso di fronte alla Corte di giustizia ed in una condanna per lo Stato inadempiente. Stabilisce l'ammontare dei finanziamenti comunitari stanziati per esigenze di sviluppo economico, occupazionale e formativo degli Stati membri e la loro ripartizione ai singoli Stati.

Dopo l'ultimo ampliamento del 2007, è costituita da 27 membri (incluso il Presidente): ogni Stato ha diritto ad averne uno, ma dal 2014 dovrebbero diventare 18. I membri durano in carica 5 anni e sono scelti in base alle loro competenze generali e alle garanzie di indipendenza offerte: la nomina avviene dal Consiglio su proposta degli Stati e con il consenso del Presidente. Il Parlamento europeo elegge il Presidente su proposta del Consiglio ed approva la composizione della Commissione. Fa parte della Commissione anche l'**Alto rappresentante per gli affari esteri**, che rappresenta l'UE nella politica estera.

**Il Parlamento europeo**: Composto dai rappresentanti dei cittadini dell'UE, eletti in ciascuno Stato a suffragio universale e diretto, per un totale di 750 membri, con mandato quinquennale. Al suo interno i parlamentari sono organizzati in gruppi in base alla loro appartenenza politica.

Il Parlamento partecipa al processo di formazione degli atti normativi tramite la procedura legislativa ordinaria: l'adozione degli atti normativi proposti dalla Commissione necessita del consenso del PE e del Consiglio, il dissenso dei quali è superabile con la convocazione di un apposito Comitato di conciliazione. Sono previste anche procedure legislative speciali, sempre caratterizzate dalla partecipazione di entrambi gli organi.

- Potere di iniziativa legislativa indiretta, tramite la Commissione.
- Risponde alle petizioni dei cittadini comunitari e nomina un Mediatore chiamato ad indagare sui casi di cattiva amministrazione delle istituzioni comunitarie, denunciate dai cittadini stessi.
- Poteri di controllo verso la Commissione, che si sostanziano nell'istituzione di commissioni temporanee di inchiesta, nella presentazione di interrogazioni, nel voto di fiducia iniziale sul Presidente e sui membri della Commissione e nell'approvazione di una mozione di censura verso la stessa, che ne produce le dimissioni.

**La Corte di Giustizia**: Organo giurisdizionale comunitario, chiamato ad assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione del Trattato. È composta da un numero di giudici pari al numero degli Stati membri ed ha il compito di giudicare sulle violazioni del diritto comunitario commesse dagli Stati membri o dalle Istituzioni e sulla legittimità degli atti normativi comunitari, e di interpretare il diritto comunitario. È coadiuvata dal **Tribunale di primo grado**, titolare di competenze specifiche, le cui sentenze possono essere impugnate dinanzi alla Corte.

#### Altri organi

- **Corte de Conti**: organo di controllo contabile della Comunità, che esamina le entrate e le spese della stessa e degli organi da essa creati.
- **Comitato economico e sociale**: organo consultivo del Consiglio, della Commissione e del PE. Composto dai rappresentanti delle diverse categorie economiche e sociali ed esprime i suoi pareri obbligatoriamente nei casi previsti dal Trattato, su richiesta delle istituzioni comunitarie, o di propria iniziativa.
- **Comitato delle Regioni**: organo consultivo delle istituzioni europee.

Composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali, delle quali esprime le istanze a livello comunitario. Consultato obbligatoriamente dalle istituzioni comunitarie nei casi previsti dal Trattato o su loro richiesta.

#### Il mercato comune e l'unione monetaria

Sin dall'origine i Trattati istitutivi della CE ponevano al centro degli obiettivi l'instaurazione di un **mercato comune**, ossia un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla **libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali**. Ciò comportava l'adozione da parte della Comunità e degli Stati membri di una politica economica comune ispirata al principio di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza (divieto di aiuti finanziari alle imprese da parte dello Stato).

Il mercato unico è stato completato dalla creazione di una moneta unica, l'**EURO**, nonché dalla definizione e dalla conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, gestite direttamente da istituzioni comunitarie (**Banca centrale europea**), volte al mantenimento della stabilità dei prezzi.

La moneta unica impone un certo grado di convergenza tra le economie degli Stati membri: difatti, in un mercato unico e aperto, l'inflazione può essere indotta dagli Stati più deboli nei Paesi con le economie più solide (cfr. Germania). Da ciò deriva che gli Stati aderenti all'UE abbiano condizioni finanziarie interne tali da ridurre i pericoli di inflazione: l'Unione monetaria europea stabilisce una serie di vincoli alle politiche di bilancio dei paesi membri (eccetto UK, Danimarca e Svezia che hanno scelto di non aderire all'EURO). Il Trattato prevede che due volte l'anno gli Stati membri sottopongano i loro bilanci ad una procedura di esame. Tale disciplina è stata integrata dal c.d. **Patto di stabilità e crescita** concordato in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam del 1997: i Paesi aderenti si impegnano a porsi un obiettivo di bilancio pubblico in pareggio nel medio termine.

Con la crisi economica e finanziaria del 2010-2011, si è posta l'esigenza di una nuova **governance europea**, che rafforzasse il coordinamento a livello europeo delle politiche economiche nazionali e il controllo sulle politiche di bilancio degli Stati membri: semestre europeo, **Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'UE** firmato il 2 marzo 2012 e il c.d. fiscal compact., **Meccanismo europeo di stabilità** volto a stanziare misure di solidarietà economica per gli Stati in difficoltà.

## Il sistema delle fonti europee

Così come l'UE è un'istituzione complessa e "in divenire" che sfugge a precise classificazioni secondo i parametri tradizionali, anche il sistema delle fonti dell'UE non è semplice da disegnare (**art. 288 TFUE**).

In primo luogo occorre distinguere tra le fonti del **diritto convenzionale**, ossia i trattati con cui l'UE è stata istituita e successivamente modificata, che disciplinano gli organi dell'Unione e i loro poteri normativi e gli atti normativi con cui questi organi si esprimono, che costituiscono il **diritto derivato**.

Tratti comuni delle fonti europee sono:

- **ruolo limitato delle forme**, intese come procedimenti di produzione

giuridica, al fine della composizione degli atti in sistema. **Art. 296 TFUE**: per il caso che "i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità";

- **assenza di una gerarchia delle fonti** e neppure di una diversa graduazione dei vincoli discendenti dai singoli atti a carico dei loro destinatari. I vincoli discendono piuttosto da connotati sostanziali esibiti dagli atti stessi, ossia della loro effettiva capacità di imporsi;

- persone fisiche e giuridiche diverse dagli Stati membri e dagli organi dell'Unione, possono impugnare davanti alla Corte di giustizia ogni specie di atto, quale che ne sia il nome, ove si dimostri che dalla sua adozione ne derivino effetti direttamente ed immediatamente lesivi di situazioni giuridiche meritevoli di tutela in base al diritto dell'Unione;

- **art. 297 TFUE**, gli atti legislativi adottati in applicazione della procedura legislativa ordinaria sono firmati dal Presidente del Parlamento e dal Presidente del Consiglio ed entrano in vigore il 21° giorno successivo alla pubblicazione in GUCE, salvo che gli atti stessi non dispongano diversamente. Gli atti adottati con procedura speciale sono firmati dal Presidente dell'istituzione che li ha adottati;

- gli atti dell'Unione devono presentare una **motivazione**, corredata dal riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati.

**I trattati**: I trattati istitutivi rappresentano la Costituzione dell'UE. Esiste un apposito organo di tipo giurisdizionale, la Corte di giustizia dell'UE, istituita dai trattati per garantire la prevalenza gerarchica di questi rispetto al diritto derivato.

Possono essere modificati previo accordo dei Governi e degli Stati membri e ratifica da questi ultimi nelle forme stabilite dalle rispettive norme costituzionali. Il Trattato di Lisbona ha introdotto procedure di revisione ordinaria e procedure di revisione semplificate (quest'ultime non possono accrescere le competenze dell'Unione).

### Il diritto derivato

**Atti non vincolanti**: **raccomandazioni** (inviti rivolti agli Stati a conformarsi ad un certo comportamento) e **pareri** (espressioni di indirizzo, esprimono il punto di vista di un organo su un determinato oggetto), che ogni organo dell'UE può emanare. Sebbene siano privi di effetti giuridici, la Corte di giustizia ha affermato che svolgono una funzione di guida per l'interprete.

1) **Regolamenti**: prima e più importante delle fonti derivate. Hanno le caratteristiche tipiche della legge: portata generale (non si rivolgono a soggetti determinati, ma pongono norme astratte e generali), obbligatori in tutti i loro elementi (non possono essere applicati solo parzialmente) e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri (non occorre che questi ne ordinino l'esecuzione).

2) **Direttive**: atti normativi che hanno come destinatario gli Stati membri (e non i soggetti giuridici dell'UE), e li vincolano per quanto riguarda il risultato da raggiungere (c.d. obbligo di risultato), salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Nella prassi vi sono direttive che non si limitano a fissare gli obiettivi, ma dettano discipline assai particolareggiate (c.d. **direttive dettagliate**), in modo da limitare la discrezionalità degli Stati ed ottenere un'attuazione uniforme nei vari ordinamenti.

3) **Decisioni**: hanno caratteristiche simili al provvedimento amministrativo italiano. Sono obbligatorie in tutti i loro elementi e direttamente applicabili come i regolamenti, ma a differenza di questi hanno portata particolare (si rivolgono a soggetti specifici). Divengono efficaci non in seguito alla pubblicazione, bensì alla notificazione ai destinatari.

### L'effetto diretto

Nozione diversa rispetto alla diretta applicabilità: capacità di una norma europea (e non di un atto) di creare direttamente diritti in capo ai singoli, anche senza l'intermediazione dell'atto normativo statale (c.d. **norme self-executing**). È l'interprete a riconoscere le norme che hanno effetto diretto, in quanto questo non discende dalla tipologia dell'atto. Si tratta di una nozione elaborata dalla Corte di Giustizia per garantire la prevalenza del diritto europeo sul diritto interno, anche nei casi in cui lo Stato membro ritardi nell'attuazione di un atto normativo europeo privo di diretta applicabilità. La Corte di giustizia ha ritenuto che una disposizione europea che esprime una norma chiara, precisa e non condizionata dall'intervento del legislatore nazionale e che riconosce un diritto ai singoli, deve essere applicata direttamente, senza attendere l'attuazione. Pertanto, i singoli che ne abbiano interesse possono basare su quella norma una legittima pretesa, e lo Stato membro non potrà opporsi (componente sanzionatoria nei confronti dello Stato negligente e componente di garanzia per i singoli).

### Storia dei rapporti tra norme europee e norme interne

Aderendo all'UE, l'Italia ha accettato le condizioni di appartenenza fissate dal trattato e che le leggi europee entrassero direttamente nel proprio ordinamento e prevalessero sulle norme interne contrastanti. Si tratta quindi di una cessione della sovranità nazionale, che viene così limitata in base all'**art. 11 Cost.** ("consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni").

Ciò nonostante, manca in Italia una disciplina dei rapporti tra l'ordinamento italiano e quello europeo: l'intera disciplina è stata elaborata dalla giurisprudenza costituzionale.

1) In un primo tempo la Corte costituzionale ha applicato il **criterio**

**cronologico** per risolvere i conflitti tra le norme europee e quelle italiane. Opzione inaccettabile per la Corte di Giustizia che ribadì il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno con la sent. 15/07/64, **caso Costa c. ENEL** (processo di nazionalizzazione dell'energia elettrica reputato incompatibile con la normativa CEE in materia di aiuti e finanziamenti statali alle imprese).

2) Poi si applicò il **criterio gerarchico**: le leggi italiane che contrastassero con un precedente regolamento UE dovevano essere impuginate dinanzi alla Corte costituzionale per violazione indiretta dell'art 11 Cost.

3) **Caso Granital**: svolta nella giurisprudenza costituzionale. L'impresa italiana Granital doveva pagare il dazio per l'importazione di orzo canadese ma impugnò la legge italiana di attuazione della normativa europea negli anni '70 dinanzi alla Corte costituzionale che era però impegnata nel primo e unico processo penale a carico di alcuni ministri (cfr. scandalo Lockheed). e rispose alla questione nel 1984.

4) **Sent. 170/1984** (La Pergola, dal nome del giudice relatore, o Granital dal nome della parte): ordinamento europeo e italiano sono autonomi e separati, ognuno dotato di un proprio sistema di fonti. La normativa europea non entra a far parte del diritto interno, né viene soggetta al regime disposto per le leggi dello Stato: pertanto non sussiste un conflitto vero e proprio tra le fonti interne e quelle europee, perché ognuna è valida ed efficace nel proprio ordinamento secondo le condizioni poste dall'ordinamento stesso. Con la ratifica e l'ordine di esecuzione del Trattato, il legislatore italiano ha riconosciuto la competenza delle istituzioni europee a emanare norme giuridiche in determinate materie e che queste norme si impongono direttamente nell'ordinamento italiano. Pertanto, i conflitti tra norme che eventualmente sorgono vanno risolti dal giudice italiano con il **criterio della competenza**: il giudice deve accertare se in base al Trattato sia competente sulla materia l'ordinamento italiano o quello europeo, e di conseguenza applicare la norma dell'ordinamento competente. La norma interna, se non competente, viene non applicata, rimane valida ed efficace e può essere applicata in altri casi.

### Contrasto tra norme europee e norme interne

a) **Contrasto tra legge ordinaria e norme UE self-executing**: si

applica quanto stabilito dalla sent. 170/1984, per cui la legge italiana non va applicata. Tale regola è rivolta a tutti i soggetti dell'applicazione del diritto, anche alla P.A.

b) **Contrasto tra legge ordinaria e norme UE non self-executing**: in base al principio di prevalenza del diritto UE, se il giudice ritiene che la legge italiana contrasti con la norma UE, dovrà sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge dinanzi alla Corte costituzionale lamentando la violazione indiretta dell'art. 11 Cost.

c) **Contrasto tra norme sub-legislative e norme UE**: l'osservanza del Trattato è disposta con legge formale (ordine di esecuzione del **Trattato di Roma**), per cui il regolamento o il provvedimento amministrativo che contrastasse con una norma europea sarebbe illegittimo per violazione indiretta dell'ordine di esecuzione (criterio gerarchico).

d) **Contrasto tra norme costituzionali e norme UE**: la Corte costituzionale ha ammesso che le norme europee possono comportare deroghe alle norme costituzionali, ma non ai principi fondamentali (c.d. **teoria dei controlimiti**). Nel caso in cui una norma europea violasse uno dei principi fondamentali della Costituzione, la Corte costituzionale non potrebbe giudicarla, in quanto per l'ordinamento italiano è una fonte-fatto, impugnabile solamente dinanzi al giudice di legittimità di quell'ordinamento (la Corte di giustizia), per violazione del Trattato. Dinanzi alla Corte costituzionale potrebbe essere impugnato l'ordine di esecuzione del Trattato, "nella parte in cui" consente l'ingresso nell'ordinamento di quella specifica norma europea incompatibile con i principi della Costituzione (c.d. sentenza di accoglimento parziale).

Da tale disciplina, discende l'obbligo dei giudici italiani di conoscere il diritto europeo per poterlo applicare: la sovrapposizione dei due sistemi giurisdizionali, italiano e UE, moltiplica e incrocia gli strumenti processuali con cui il giudice può affrontare il medesimo caso di specie. Innanzitutto, il giudice deve verificare che la materia sia di competenza dell'UE o dello Stato. Se l'UE ha emanato la norma, ma il giudice ritiene che non ne avesse la competenza, può impugnare l'atto europeo di fronte alla Corte di giustizia dell'UE (c.d. **rinvio pregiudiziale di validità**). Quindi deve stabilire se la norma europea abbia o meno effetto diretto: si tratta di una questione di interpretazione delle fonti europee, per cui in caso di dubbio può sospendere il giudizio e sollevare una **questione pregiudiziale di interpretazione** di fronte alla Corte di giustizia.

### Attuazione delle norme europee

L'Italia ha detenuto per anni il record negativo nell'attuazione delle norme europee. Per ovviare a tale situazione nel 1989 fu varata la legge n. 86 (c.d. **legge La Pergola**), in seguito modificata dalla legge n. 11 del 2005 (c.d. **legge Buttiglione**), che oltre alla partecipazione del Parlamento e delle Regioni al processo decisionale europeo, ha introdotto la **legge comunitaria**: legge che il Parlamento approva ogni anno, su iniziativa del Governo per recepire dare attuazioni agli atti normativi UE che non presentano particolari problemi di attuazione, mentre per gli atti più complessi è previsto un disegno di legge ad hoc. Secondo la nuova disciplina del 2005, deve contenere:

- le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi europei;
- le disposizioni necessarie ad attuare le norme europee mediante deleghe legislative al Governo oppure per mezzo di regolamenti;
- le disposizioni necessarie all'esecuzione di trattati internazionali, conclusi nell'ambito delle relazioni esterne dell'UE;
- le disposizioni che individuano i principi fondamentali, nel rispetto dei quali le regioni provvedono a dare attuazione agli atti europei nelle materie di competenza legislativa concorrente,
- le disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo del Governo nel caso di inadempimento di obblighi europei da parte delle Regioni nelle materie di loro competenza.

Per quanto riguarda le Regioni, la riforma del Titolo V stabilisce che possono dare applicazione o attuazione direttamente agli atti dell'UE, ma lo Stato ha il potere di sostituirvisi qualora non adempiano correttamente agli obblighi di attuazione.

La l. 11/2005 ha ulteriormente regolato il processo di attuazione degli atti normativi dell'UE.

- **Fase ascendente**: precede l'adozione formale degli atti UE, ed ha

come obiettivo quello di consentire la partecipazione del Parlamento alla definizione dei loro contenuti. Il Governo ha l'obbligo di trasmettere alle Camere i progetti di atti UE, assicurare un'informazione qualificata e tempestiva in merito ad essi, riferire quale posizione intende assumere in seno al Consiglio europeo.

- **Fase discendente**: tramite la legge comunitaria viene data attuazione agli atti normativi UE. Viene esaminata dal Parlamento in un'apposita sessione comunitaria: alla Camera dei deputati è assegnata alla **Commissione politiche dell'Unione europea**, mentre al Senato la **Giunta per gli affari europei** ha solo poteri consultivi e l'esame della legge spetta alla **Commissione affari costituzionali**.

# COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

## PRINCIPI FONDAMENTALI

### Art. 1

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.  
La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

### Art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

### Art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

### Art. 4

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.  
Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

### Art. 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

### Art. 6

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

### Art. 7

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.  
I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

### Art. 8

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.  
Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.  
I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

### Art. 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.  
Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

### Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.  
La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.  
Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.  
Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici. (\*)

NOTE:

(\*) La legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1, ha disposto che l'ultimo comma dell'art. 10 e l'ultimo comma dell'art. 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio.

### Art. 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

### Art. 12

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.



**PARTE PRIMA.**  
**DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI**

**TITOLO I.**  
**Rapporti civili**

**Art. 13**

La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

**Art. 14**

Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.

**Art. 15**

La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

**Art. 16**

Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

**Art. 17**

I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

**Art. 18**

I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

**Art. 19**

Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

**Art. 20**

Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

**Art. 21**

Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti

adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

**Art. 22**

Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.

**Art. 23**

Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

**Art. 24**

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

**Art. 25**

Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

**Art. 26**

L'estradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali.

Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici. (\*)

NOTE:

(\*) La legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1, ha disposto che l'ultimo comma dell'art. 10 e l'ultimo comma dell'art. 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio.

**Art. 27**

La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte.

**Art. 28**

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

## TITOLO II Rapporti etico-sociali

**Art. 29**

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

**Art. 30**

E' dovere e diritto dei genitori, mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

**Art. 31**

La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità e l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

**Art. 32**

La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

**Art. 33**

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

E' prescritto un esame di Stato per la ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

**Art. 34**

La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

### TITOLO III Rapporti economici

**Art. 35**

La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

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

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

**Art. 36**

Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

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

**Art. 37**

La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

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

**Art. 38**

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

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

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

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

L'assistenza privata è libera.

**Art. 39**

L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

E' condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

**Art. 40**

Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.

**Art. 41**

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

**Art. 42**

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

**Art. 43**

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a

comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

**Art. 44**

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

**Art. 45**

La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità. La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.

**Art. 46**

Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

**Art. 47**

La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

## TITOLO IV Rapporti politici

**Art. 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 tale 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.

NOTE:

(\*) Comma introdotto dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1.

L'art. 3 della legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, ha, inoltre, disposto, in via transitoria, quanto segue:

"1. In sede di prima applicazione della presente legge costituzionale ai sensi del terzo comma dell'articolo 48 della Costituzione, la stessa legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero stabilisce, altresì, le modificazioni delle norme per l'elezione delle Camere conseguenti alla variazione del numero dei seggi assegnati alle circoscrizioni del territorio nazionale.

2. In caso di mancata approvazione della legge di cui al comma 1, si applica la disciplina costituzionale anteriore."

**Art. 49**

Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

**Art. 50**

Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

**Art. 51**

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

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.

NOTE:

L'art. 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 ha aggiunto, in fine, un periodo al primo comma dell'art. 51.

**Art. 52**

La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

**Art. 53**

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

**Art. 54**

Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

**PARTE SECONDA**  
**ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA**

**TITOLO I**  
**Il Parlamento**

**SEZIONE I**  
**Le Camere**

**Art. 55**

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.  
Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

**Art. 56**

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.  
Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.  
Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.  
La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

**Art. 57**

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.  
Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.  
Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.  
La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

**Art. 58**

I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.  
Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

**Art. 59**

E' senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.  
Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

**Art. 60**

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.  
La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

**Art. 61**

Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.  
Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

**Art. 62**

Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.  
Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti.  
Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.

**Art. 63**

Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.  
Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

**Art. 64**

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.  
Le sedute sono pubbliche: tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.  
Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.  
I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

**Art. 65**

La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.  
Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.

**Art. 66**

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

**Art. 67**

Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

**Art. 68**

I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

**Art. 69**

I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

## SEZIONE II La formazione delle leggi

**Art. 70**

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

**Art. 71**

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

**Art. 72**

Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

**Art. 73**

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

**Art. 74**

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

**Art. 75**

E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono

cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

**Art. 76**

L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

**Art. 77**

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

**Art. 78**

Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

**Art. 79**

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

**Art. 80**

Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

**Art. 81**

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

**Art. 82**

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della autorità giudiziaria.

## TITOLO II Il Presidente della Repubblica

**Art. 83**

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze.

La Valle d'Aosta ha un solo delegato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea.

Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

**Art. 84**

Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni di età e goda dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

**Art. 85**

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

**Art. 86**

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

**Art. 87**

Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.

Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.

Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere. Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

#### **Art. 88**

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

#### **Art. 89**

Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri.

#### **Art. 90**

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.

#### **Art. 91**

Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

### **TITOLO III**

#### **Il Governo**

##### **SEZIONE I**

##### **Il Consiglio dei ministri**

#### **Art. 92**

Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

#### **Art. 93**

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

#### **Art. 94**

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

#### **Art. 95**

Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

#### **Art. 96**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale

##### **SEZIONE II**

##### **La Pubblica Amministrazione**

#### **Art. 97**

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

#### **Art. 98**

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.



Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

### SEZIONE III Gli organi ausiliari

#### **Art. 99**

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

#### **Art. 100**

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

### TITOLO IV La magistratura

#### SEZIONE I Ordinamento giurisdizionale

#### **Art. 101**

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

#### **Art. 102**

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

#### **Art. 103**

Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli

interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.

#### **Art. 104**

La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti, negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

#### **Art. 105**

Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le

promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

#### **Art. 106**

Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

**Art. 107**

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

**Art. 108**

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

**Art. 109**

L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

**Art. 110**

Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

## SEZIONE II Norme sulla giurisdizione

**Art. 111**

La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo.

Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

**Art. 112**

Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

**Art. 113**

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

## TITOLO V Le Regioni, le Province, i Comuni

**Art. 114**

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

**ART 115**

Abrogato

#### **Art. 116**

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

#### **Art. 117**

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali

e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle

Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

#### **Art. 118**

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

#### **Art. 119**

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

#### **Art. 120**

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

#### **Art. 121**

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

#### **Art. 122**

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

#### **Art. 123**

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e

funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la

pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

#### **Art. 125**

Abrogato.

**Art. 126**

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

**Art. 127**

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

**Art 128**

Abrogato.

**Art 129**

Abrogato.

**Art 130**

Abrogato.

**Art. 131**

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.

**Art. 132**

Si può, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

**Art. 133**

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

## TITOLO VI Garanzie costituzionali

### SEZIONE I La Corte costituzionale

#### **Art. 134**

La Corte costituzionale 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 su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;  
sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

#### **Art. 135**

La Corte costituzionale è composta 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 amministrative.  
I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.  
I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.  
Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.  
La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.  
L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.  
Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

#### **Art. 136**

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.  
La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

#### **Art. 137**

Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte.  
Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.  
Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

### SEZIONE II Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali

#### **Art. 138**

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.  
Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.  
Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

#### **Art. 139**

La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

### I

Con l'entrata in vigore della Costituzione, il Capo provvisorio dello Stato esercita le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assume il titolo.

### II

Se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere.

### III

Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea

Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che:

sono stati presidenti del Consiglio dei ministri o di Assemblee legislative;

hanno fatto parte del disciolto Senato;

hanno avuto almeno tre elezioni compresa quella all'Assemblea Costituente;

sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926;

hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato.

Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale.

Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore.

### IV

Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sé stante, con il numero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione.

### V

La disposizione dell'articolo 80 della Costituzione, per quanto concerne i trattati internazionali che importano oneri alle finanze o modificazioni di legge, ha effetto dalla data di convocazione delle Camere.

### VI

Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei Tribunali militari.

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.

### VII

Abrogato.

### VIII

Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione.

Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, restano alle Provincie ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio.

Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso

necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali.

### IX

La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

### X

Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'articolo 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6.

### XI

Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

### XII

E' vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dalla entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista.

### **XIII**

I membri e i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive.  
Agli ex re di Casa Savoia, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi sono vietati l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale.  
I beni, esistenti nel territorio nazionale, degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi, sono avocati allo Stato. I trasferimenti e le costituzioni di diritti reali sui beni stessi, che siano avvenuti dopo il 2 giugno 1946, sono nulli.

### **XIV**

I titoli nobiliari non sono riconosciuti.  
I predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono come parte del nome.  
L'Ordine mauriziano è conservato come ente ospedaliero e funziona nei modi stabiliti dalla legge.  
La legge regola la soppressione della Consulta araldica.

### **XV**

Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato.

### **XVI**

Entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione e al coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate.

### **XVII**

L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa.  
Fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere, l'Assemblea Costituente può essere convocata, quando vi sia necessità di deliberare nelle materie attribuite alla sua competenza dagli articoli 2, primo e secondo comma, e 3, comma primo e secondo, del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98.  
In tale periodo le Commissioni permanenti restano in funzione. Quelle legislative rinviando al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proposte di emendamenti.  
I deputati possono presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta.  
L'Assemblea Costituente, agli effetti di cui al secondo comma del presente articolo, è convocata dal suo Presidente su richiesta motivata del Governo o di almeno duecento deputati.

### **XVIII**

La presente Costituzione è promulgata dal Capo provvisorio dello Stato entro cinque giorni dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea Costituente, ed entra in vigore il 1° gennaio 1948.  
Il testo della Costituzione è depositato nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per rimanervi esposto, durante tutto l'anno 1948, affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione.  
La Costituzione, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica.  
La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato.