



Dispensa 4

Argomento 1

L'ORDINAMENTO STATUALE: IL PARLAMENTO

IL BICAMERALISMO

Il Parlamento è
l'unico Organo costituzionale eletto direttamente dal corpo elettorale.

E' formato da

**CAMERA
DEI DEPUTATI**

**SENATO
DELLA REPUBBLICA**

La sua sede è a **MONTECITORIO**
630 deputati (400 dalla
prossima Legislature:
LC 1/20)

(12 votati dagli italiani all'estero)

La sua sede è **PALAZZO MADAMA**
315 senatori (200 dalla
prossima legislature)

(6 votati dagli italiani all'estero)

+
i senatori a vita.

Sia i deputati sia i senatori restano
IN CARICA 5 ANNI.

Tale periodo si chiama **legislatura.**

A fine legislatura il Presidente della Repubblica deve sciogliere il
Parlamento e indire le elezioni per formare le nuove Camere

1) **elettorato attivo.**

18 anni

per votare alla **CAMERA**

25 anni

per votare al **SENATO**

La differenza di età potrebbe portare a maggioranze diverse tra Camera e Senato, ma ciò si è verificato raramente dal 1948 ad oggi.

La **percentuale dei votanti alle POLITICHE è alta**, anche se emerge una crescita degli astenuti e delle schede nulle.

IL BICAMERALISMO

Il Parlamento è
l'unico Organo costituzionale eletto direttamente dal corpo elettorale.

E' formato da

**CAMERA
DEI DEPUTATI**

**SENATO
DELLA REPUBBLICA**

La sua sede è a **MONTECITORIO**
630 deputati
(12 votati dagli italiani all'estero)

La sua sede è **PALAZZO MADAMA**
315 senatori (la metà)
(6 votati dagli italiani all'estero)

+
i senatori a vita.

Sia i deputati sia i senatori restano
IN CARICA 5 ANNI.

Tale periodo si chiama **legislatura.**

A fine legislatura il Presidente della Repubblica deve sciogliere il
Parlamento e indire le elezioni per formare le nuove Camere

1) elettorato attivo.

18 anni

per votare alla **CAMERA**

25 anni
(18 da ottobre
2021)

per votare al **SENATO**

La differenza di età potrebbe portare a maggioranze diverse tra Camera e Senato, ma ciò si è verificato raramente dal 1948 ad oggi.

La **percentuale dei votanti alle POLITICHE è alta**, anche se emerge una crescita degli astenuti e delle schede nulle.

2) elettorato passivo

25 anni

per essere eletto **DEPUTATO**

40 anni

per essere eletto **SENATORE**

Oltre all'età minima, per poter essere eletto, il candidato deve essere

ELEGGIBILE

Non deve essere in posizione di godere di privilegi (es. sindaci di città con più di 20.000 abitanti devono dimettersi per candidarsi), ma dal 2002 non è più vero il contrario.

**NON TITOLARE DI
CARICHE INCOMPATIBILI**

Non si possono contemporaneamente ricoprire due cariche istituzionali (una volta eletti si deve optare per una)

3) Senatori a vita

Sono senatori non eletti dai cittadini:

- λ **ex Presidenti della Repubblica**
- λ **cittadini emeriti nominati dal Presidente della Repubblica**

4) Bicameralismo perfetto

Ogni provvedimento del Parlamento deve essere approvato

SIA DALLA CAMERA SIA DAL SENATO

conseguenze

maggiore riflessione

rallenta l'attività parlamentare

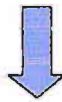
Si sta discutendo la possibilità che Camera e Senato si suddividano le competenze legislative; il Parlamento nel 2005 aveva approvato un'importante revisione della Costituzione che prevedeva una modifica in tal senso, ma l'esito negativo del referendum l'ha bloccata

**Per l'elezione del Presidente della Repubblica,
il Parlamento si riunisce in
SEDUTA CONGIUNTA**

5) Scioglimento anticipato delle Camere.

Quando in Parlamento diventa
impossibile formare una maggioranza che sostenga il Governo
il Capo dello Stato scioglie il Parlamento senza aspettare la fine della legislatura.

- L'instabilità politica ha favorito dal 1972 al 1996 venissero sempre indette



ELEZIONI ANTICIPATE

DEPUTATI E SENATORI

1) Garanzie parlamentari (le Guarentigie)

INSINDACABILITA' DELLE OPINIONI

I Parlamentari non possono essere perseguiti per le opinioni e il voto espresso nell'esercizio delle funzioni (non solo all'interno del Parlamento).

IMMUNITA' PARLAMENTARE

Senza l'autorizzazione della rispettiva Camera (Camera o Senato) nessun deputato o senatore può essere:

- 1) sottoposto a **perquisizione** personale o domiciliare
- 2) **arrestato** a meno che si tratti di sentenza definitiva o sia stato colto in flagrante (in questo secondo caso occorre l'autorizzazione del Parlamento per tenerlo in prigione).

Dal 1993 occorre anche l'autorizzazione del Parlamento per le **intercettazioni telefoniche**.

RINUNCIA ALL'IMMUNITA' PARLAMENTARE

significa che il parlamentare inquisito invita la Camera a cui appartiene a rilasciare l'autorizzazione. Non è una rinuncia del singolo.

DIVIETO DEL MANDATO IMPERATIVO

Una volta eletto, il parlamentare **può agire liberamente** e i suoi elettori **NON POSSONO OBBLIGARLO** a prendere determinate decisioni.
L'unica sanzione è la non rielezione.

INDENNITA' PARLAMENTARE

Lo Statuto Albertino considerava **onorifica** la carica di parlamentare, mentre la **Costituzione** **prevede un'indennità**.

conseguenze



CON l'indennità

si rischia di trasformare la politica in una professione (quindi possibili legami con il potere economico)

SENZA indennità

i soggetti politici meno abbienti non potrebbero permettersi di candidarsi

COME FUNZIONA IL PARLAMENTO

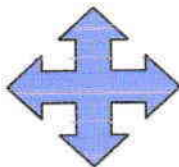
La maggioranza può essere

ASSOLUTA

metà + 1 **degli aventi diritto al voto**
(in relazione al numero dei deputati o
dei senatori eletti)

SEMPLICE

metà + 1 dei **votanti**
(in base alle presenze)



QUALIFICATA

un numero superiore
alla maggioranza

RELATIVA

il più alto numero raggiunto,
anche se inferiore alla
maggioranza semplice

1. I regolamenti parlamentari

Ogni Camera adotta il proprio regolamento che vede essere approvato a
maggioranza assoluta, per tutelare le minoranze.
Stabilisce le norme che disciplinano la vita delle Camere

2. I Presidenti delle Camere

Presidente



Della Camera

Deputato eletto dai deputati
Rappresenta la Camera all'esterno
Dirige i lavori di **MONTECITORIO**

Del Senato

Senatore eletto dai Senatori
Dirige i lavori di **PALAZZOMADAMA**
In casi particolari, supplisce il
Presidente della Repubblica

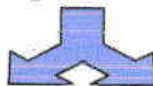
3. Presunzione e verifica del numero legale

Le sedute sono pubbliche, salvo casi particolari. La trasparenza dei lavori è garantita da **siti internet**, aggiornati e approfonditi.

Per la validità delle sedute è richiesta la **maggioranza assoluta**, che si **presume sia raggiunta**, senza effettuare alcuna verifica. Se però un gruppo parlamentare chiede la verifica, il Presidente (della Camera o del Senato) deve verificare l'esistenza del numero legale, diversamente interrompe la seduta.

4. Voto segreto e voto palese

In Parlamento si può votare a SCRUTINIO



PALESE

(Permette all'opinione pubblica di conoscere il comportamento dei parlamentari)

SEGRETO

(Tutela la libertà di voto dei parlamentari; si rischia però il fenomeno dei **"franchi tiratori"**, per cui i parlamentari possono anche votare contro le direttive del proprio partito)

è ammesso SOLO per votazioni riguardanti:

- a) singoli parlamentari;
- b) modifiche al regolamento;
- c) il diritto di famiglia;
- d) i diritti di libertà;
- e) leggi ordinarie relative a Organi Costituzionali;
- f) leggi elettorali;
- g) commissioni d'inchiesta.

5. I Gruppi Parlamentari

I parlamentari devono essere iscriversi ad un gruppo parlamentare. All'inizio della legislatura normalmente si iscrivono al gruppo corrispondente al partito in cui sono stati eletti. E' tuttavia possibile che, in corso di legislatura, per divergenze, un parlamentare cambi gruppo di appartenenza.

6. Le commissioni parlamentari

Contribuiscono a snellire il lavoro parlamentare e svolgono un ruolo essenziale nel procedimento di approvazione delle leggi. Ogni Commissione è composta da circa una ventina di parlamentari e tratta di un argomento specifico (es. salute, difesa, istruzione ecc.)

Sono

ALLA CAMERA

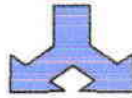
14

AL SENATO

I SISTEMI ELETTORALI

Stabiliscono le regole da utilizzare per trasformare
i voti degli elettori in seggi parlamentari.

Negli Stati Democratici si utilizzano



SISTEMA MAGGIORITARIO

SISTEMA PROPORZIONALE

Un sistema elettorale deve rispondere a due esigenze fondamentali, inconciliabili tra loro:

- λ dalle elezioni deve uscire un Parlamento in grado di permettere la **creazione di un Governo stabile** (è soddisfatta dal sistema maggioritario).
- λ il Parlamento deve **riprodurre il più fedelmente possibile** gli orientamenti espressi dagli elettori (è soddisfatta dal sistema proporzionale).

1. Sistema maggioritario uninominale

Innanzitutto il Territorio Nazionale è suddiviso in

COLLEGI ELETTORALI

1. **porzione di territorio**, composto da un certo numero di elettori, in cui vengono eletti i parlamentari
2. il numero dei collegi **deve essere pari** al numero dei parlamentari da eleggere
3. in ogni collegio viene eletto il candidato che ottiene la **maggioranza relativa**.

Il sistema maggioritario uninominale RIDUCE il numero dei Partiti, perché in ogni collegio il partito si presenta solo se ha candidati che possono avere "qualche chance"; agli altri gruppi invece si uniscono e presentano un candidato comune.

conseguenze

POSITIVA

Parlamento con pochi partiti

Governo

formato da un solo gruppo
Non sono necessarie le “coalizioni”
(Governi formati da più partiti).

NEGATIVE

non sono rappresentati in
Parlamento i cittadini di quel
collegio il cui candidato
non riesce ad ottenere il
seggio. (Lo scarto di un voto
tra candidati è già sufficiente
per non essere eletti.)



Per non disperdere i voti la
tendenza dell'elettorato
sarà quella di privilegiare i
partiti maggiori, quindi



non sono tutelati i partiti
piccoli

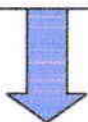
E' il sistema elettorale tipico della Gran Bretagna.

Sistema maggioritario a doppio turno con ballottaggio



utilizzato in Italia per eleggere i **Sindaci dei Comuni maggiori.**

Al primo turno

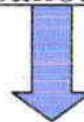


ASSOLUTA

Viene eletto Sindaco chi

ottiene la maggioranza

Al secondo turno
(ballottaggio)



RELATIVA

2. Sistema proporzionale

Ogni partito ottiene in Parlamento un **numero di seggi proporzionale ai voti ottenuti a livello nazionale**.
(in effetti una parte dei voti viene dispersa e riassegnata coi "resti").

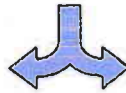
conseguenze

POSITIVE

i cittadini hanno lo stesso "peso"
perché sono comunque
rappresentati in Parlamento



tutelati anche i partiti piccoli



NEGATIVA

**Governo rappresentato
da molti partiti**



**Difficoltà a creare Governi
stabili**

Sistema proporzionale con sbarramento.

Si colloca in una posizione **intermedia** tra il maggioritario e il proporzionale.



I seggi vengono distribuiti secondo il sistema proporzionale, ma **entrano in Parlamento solo i partiti che ottengono almeno il 5% dei voti**.

E' tipico della Germania.

ELEZIONI DEI PARLAMENTARI

Il sistema elettorale in Italia non è regolato dalla Costituzione,
ma da leggi ordinarie

dal 1919 al 1992

le elezioni politiche si svolgevano con il sistema
PROPORZIONALE

dal 1993 al 2001

si è utilizzato il sistema
MAGGIORITARIO CORRETTO
(75% dei parlamentari con il sistema
maggioritario uninominale)
(25% dei parlamentari con il sistema
proporzionale)

Questo sistema elettorale non ha però dato gli esiti
sperati (stabilità di Governo)

dal 2006 al 2017

Si utilizza un sistema elettorale
**PROPORZIONALE CON PREMIO
DI MAGGIORANZA**

Dal 2017 (legge 3.11.2017, n. 165)

1. sistema elettorale ALLA CAMERA.

Alla Camera dei Deputati vengono eletti 386 deputati con sistema plurinominale (proporzionale), con l'aggiunta di altri 12 riservati alla circoscrizione Estero, 232 vengono eletti con Sistema uninominale (maggioritario) (1 per la valle D'Aosta e 6 per il Trentino Alto-Adige).

2. Sistema elettorale al Senato

Al Senato vengono eletti 116 senatori (109 + 1 per la valle d'Aosta e 6 per il Trentino Alto-Adige) con sistema maggioritario uninominale, 193 con Sistema proporzionale (+ 6 per la circoscrizione Estero)

2. Capo unico della coalizione.

e' la persona che rappresenta la coalizione, ma non influenza il Presidente della Repubblica nella scelta del Presidente del Consiglio.

3. Listini

Nei collegi plurinominali bisogna ogni lista presenta dei listini che presentano da un minimo di 2 a un massimo di 4 nomi. I listini sono bloccati quindi non è ammessa la preferenza. Un candidato può presentarsi fino ad un massimo di 5 collegi plurinominali, ma in un solo uninomiale. La presentazione alle 5 plurinominali e all'unico uninomiale può essere anche cumulativa. Nei listini è prevista l'alternanza di genere (uomo-donna). Nessuno dei due sessi può essere rappresentato per più del 60% né può essere capolista per la medesima quota.

4. Soglie di sbarramento

La soglia di sbarramento per l'ingresso in Parlamento (quindi sia camera che Senato) è del 3% dei voti validi per le singole liste. Mentre le coalizioni devono superare il 10%, purché almeno una abbia superato il 3% a livello nazionale o il 20% in una Regione.

Al Senato, per il quale si vota su base regionale, sono ammesse le liste che in una sola regione superano il 20% dei voti.

Sempre al Senato, nelle Regioni ad autonomia speciale, a tutela delle minoranze linguistiche possono essere eletti due candidate.

I voti dei partiti non coalizzati che non superano l'1% vanno dispersi.

I voti dei partiti, facenti parte di coalizioni, che superano l'1%, ma non il 3% sono ripartiti tra gli altri partiti della coalizione che hanno superato la soglia del 3%.

LA FUNZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO

Il parlamento esercita **3** funzioni

REVISIONE COSTITUZIONALE

Solo il Parlamento può modificare
la Costituzione con l'approvazione di
LEGGI COSTITUZIONALI

FUNZIONE DI CONTROLLO E DI INDIRIZZO POLITICO



FUNZIONE LEGISLATIVA

Il Governo a 10 giorni dalla nomina
deve presentarsi in Parlamento
per ottenere la fiducia.

SFIDUCIA

può essere richiesta in qualunque
momento su richiesta di 1/10 dei
deputati o dei senatori

è la funzione più importante
e si espleta attraverso
l'emanazione di
LEGGI ORDINARIE

1. legge ordinaria

SINO AL 2001

Il Parlamento poteva legiferare su **QUALSIASI**
MATERIA

DAL 2001

Con la **riforma costituzionale del 2001** il
Parlamento ha la riserva esclusiva rispetto a

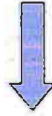
1. politica estera
2. immigrazione
3. difesa
4. moneta e sistema tributario
5. leggi elettorali
6. ordine pubblico e sicurezza
7. cittadinanza
8. giustizia
9. previdenza
10. tutela dell'ambiente

Su tutti gli altri temi la competenza è passata alle

REGIONI

2. legge incostituzionale

Le leggi ordinarie
NON POSSONO
essere in contrasto con la Costituzione.



La **CORTE COSTITUZIONALE** procede al suo annullamento,
ma sino ad allora la legge è in vigore

3. procedimento legislativo

Occorrono quattro fasi per la formazione della legge

1. INIZIATIVA
2. APPROVAZIONE
3. PROMULGAZIONE
4. PUBBLICAZIONE ED ENTRATA IN VIGORE

INIZIATIVA

Presentata attraverso un progetto di legge, redatto in articoli da:

GOVERNO
(Consiglio dei Ministri
e non singolo ministro)

che presenta un **disegno di legge**, poiché il Governo gode dell'appoggio della maggioranza è **probabile** che il disegno venga approvato, **ma non è certo**.

Cause:

- λ assenteismo dei parlamentari della maggioranza
- λ ostruzionismo dell'opposizione
- λ contrasti interni alla stessa coalizione proponente

PARLAMENTO
(uno o più parlamentari)

possono presentare una **proposta di legge**. Le iniziative in tal senso sono numerose, ma solo una piccola parte si trasforma in legge, perché provengono soprattutto dall'opposizione.

INIZIATIVA POPOLARE (raccolta di 50.000 firme)

E' una caso di **democrazia diretta** (il cittadino si rapporta al Parlamento, senza che i partiti siano intermediari). Il Parlamento **ha l'obbligo di deliberare su tutte le iniziative di iniziativa popolare**, ma nessuna proposta è mai stata trasformata in legge

INIZIATIVA REGIONALE E DEL CNEL

E' una possibilità prevista dalla Costituzione, ma poco utilizzata.

APPROVAZIONE

Il Presidente della Camera che presenta il disegno di legge
può decidere di adottare il procedimento



NORMALE

esame

da parte della commissione parlamentare referente in materia (può essere modificato)

discussione

in aula con votazione degli emendamenti (proposte di correzione degli articoli di legge)

approvazione

alla Camera, il testo passa al Senato e segue lo stesso iter. La legge è approvata quando sia la Camera sia il Senato hanno approvato lo stesso testo. Se il Senato NON APPROVA la legge fa la "navetta" tra i due rami del Parlamento.

SPECIALE

Attenuare i lunghi tempi legislativi determinati dal fenomeno "navetta"-

La commissione parlamentare di riferimento

esamina

discute

approva la legge

Anche in questo caso

l'approvazione deve essere congiunta tra le **Commissioni parlamentari delle due Camere**.

Il procedimento normale deve sempre essere adottato per

- λ disegni di legge in materia
- λ costituzionale ed elettorale
- λ di delegazione legislativa
- λ autorizzazione a ratificare trattati internazionali
- λ approvazione di bilanci e consuntivi

La Costituzione prevede che sia possibile **tornare alla procedura normale** su richiesta

- del Governo
- 1/10 dei membri di una Camera
- 1/5 dei membri della Commissione

PROMULGAZIONE

E' la dichiarazione formale con cui il Presidente della Repubblica attesta l'approvazione della legge da parte delle Camere

La promulgazione deve avvenire **entro un mese** dall'approvazione della legge da parte del parlamento.

Se il Presidente ravvisa delle **irregolarità** formali, può **rinvviare alle Camere** la legge, con un messaggio in cui spiega i motivi del rinvio.

Per evitare che il Presidente della Repubblica possa esercitare il potere di veto (lo stesso che aveva il Re nello Statuto Albertino) condizionando così il potere del parlamento, è previsto che **il Presidente può rifiutare la promulgazione una volta sola**. Non è però mai successo che il parlamento non tenesse conto delle indicazioni del Presidente.

PUBBLICAZIONE E ENTRATA IN VIGORE

La legge deve essere pubblicata sulla **GAZZETTA UFFICIALE** ed entra in vigore di regola il **15° giorno successivo** alla pubblicazione.

Durante la **vacatio legis** (assenza temporanea della legge) la legge esiste, ma non produce effetti giuridici.

Capitolo 3

Partiti politici e sindacati



3.1. Sovranità popolare e democrazia diretta

Fin dal secondo capitolo della prima parte abbiamo evidenziato il grande rilievo del principio della sovranità popolare, sancito solennemente dall'art. 1 comma 2° Cost.: «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Due elementi sono fondamentali in questa disposizione:

a) in primo luogo essa fa del **popolo** il **titolare della sovranità**; il nostro è precisamente per questa ragione, come già sappiamo, uno **Stato democratico**; in questa forma di Stato tutti i poteri fanno capo ai cittadini e devono essere esercitati in loro nome;

b) l'art. 1 prescrive allo stesso tempo che l'**esercizio della sovranità** deve avvenire nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Di conseguenza una cosa è la titolarità della sovranità (che spetta al popolo nel suo complesso), altra cosa è l'esercizio di essa. Abbiamo già constatato che la sovranità è esercitata solo in parte dal popolo. I poteri più significativi spettano in prevalenza agli organi costituzionali del cd. **Stato-apparato** (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, magistratura, Corte costituzionale), anche se agiscono «in nome» del popolo. Pertanto: **alcuni poteri della sovranità sono esercitati dal popolo, altri sono esercitati «attraverso» gli organi dello Stato-apparato.**

Quali sono le forme di esercizio della sovranità popolare nelle quali, per così dire, è immediatamente protagonista il popolo? Sono tre essenzialmente:

a) il **potere di elezione dei propri rappresentanti nelle assemblee politiche**, e in primo luogo nel Parlamento; questo potere non è esercitato da tutto il popolo, ma solo da una parte di esso, vale a dire da quei cittadini che abbiano diritto di partecipazione al voto (ricorda: l'**elettorato attivo**); questa parte del popolo è il **corpo elettorale**; dei sistemi elettorali ci siamo occupati nel capitolo dedicato al Parlamento;

b) l'**esercizio dei diritti di libertà fondamentali**, ed in particolare della **libertà di associazione** all'interno dei gruppi, dei movimenti, delle organizzazioni che partecipano alla vita pubblica della nazione; in questo capitolo ci occuperemo delle forme più significative di associazioni politiche dei cittadini, vale a dire dei partiti e dei sindacati;

c) l'esercizio delle forme di **democrazia diretta**.

Con la democrazia diretta i cittadini intervengono direttamente nel funzionamento delle istituzioni

Questa modalità di esercizio della sovranità popolare è quella in cui, come ci fa intendere il **nome**, il ruolo del **popolo** è **maggiormente in evidenza**. I cittadini **infatti partecipano** direttamente alla organizzazione politica del paese e manifestano una volontà che agisce



3.1. Quesiti di verifica

1. Quali sono gli elementi fondamentali del principio di sovranità popolare formulato dall'art. 1 della Costituzione?

2. Attraverso quali forme si esercita la sovranità popolare?

3. Quali sono i poteri della sovranità esercitati dal popolo?

4. Che cosa s'intende per «democrazia diretta»?

5. Che cosa sono, rispettivamente, l'iniziativa popolare e il diritto di petizione?

6. Quali sono i referendum ammessi dalla nostra organizzazione costituzionale?

Si raccolgono firme per la proposta di un referendum abrogativo

immediatamente nei meccanismi delle istituzioni: non è una volontà che deve servirsi di rappresentanti per potersi esprimere, oppure del generico potere di influenza esercitato da partiti, sindacati, gruppi di pressione.

Nel nostro ordinamento gli istituti di democrazia diretta riconosciuti sono i seguenti:

1. il **referendum** innanzitutto, ed in particolare:

a) il **referendum abrogativo** di leggi o di atti aventi forza di legge (ce ne siamo occupati nel quinto capitolo della prima parte),

b) il **referendum sospensivo** che può intervenire nel processo di formazione della legge costituzionale (lo abbiamo studiato sempre nella prima parte del libro, nel quarto capitolo),

c) i **referendum in ambito regionale** previsti dagli artt. 123, 132, 133 Cost.;

2. l'**iniziativa popolare** (art. 71 comma 2° Cost.): cinquantamila elettori, come ricorderai, possono presentare un progetto di legge al Parlamento affinché lo approvi; sempre nel quinto capitolo della prima parte abbiamo rilevato come l'istituto sia di fatto molto poco diffuso; nella storia repubblicana sono stati circa un centinaio i progetti di legge presentati dai cittadini e di questi pochissimi sono riusciti a divenire legge dello Stato;

3. il **diritto di petizione** previsto dall'art. 50 Cost., secondo il quale «tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità»; la petizione è dunque proposta anche dai singoli e serve a segnalare al Parlamento problemi di interesse generale o per sollecitare degli interventi legislativi; come detto, il diritto dell'art. 50 viene esercitato raramente, analogamente alla iniziativa popolare; dal 1948 in poi le petizioni indirizzate alle camere sono state poche migliaia.

3.1. Riepilogo

La sovranità popolare (art. 1. Cost.)

Il popolo è il titolare della sovranità (Stato democratico)

L'esercizio della sovranità avviene nelle forme e nei limiti della Costituzione

La sovranità esercitata direttamente dal popolo

La democrazia diretta (la forma più intensa di sovranità popolare)

{ Direttamente da parte del popolo
Attraverso gli organi dello Stato-apparato

{ Potere di elezione (elettorato attivo)
Esercizio dei diritti di libertà (diritto di **associazione**)
Esercizio degli istituti di democrazia diretta

{ Referendum { Abrogativo
Sospensivo
In ambito regionale

Iniziativa popolare (art. 71 comma 2° Cost.)

Diritto di petizione (art. 50 Cost.)

3.2. Partiti politici e Costituzione

Come preannunciato nel paragrafo precedente, ci occuperemo adesso di un'altra modalità di esercizio della sovranità popolare da parte dei cittadini. La nostra Costituzione ne riconosce, in generale nell'art. 2, e in particolare nell'art. 18, la **libertà di associazione**.

Non è difficile immaginare quali siano le **organizzazioni private più importanti** nelle società contemporanee: i **partiti politici** da un lato, e le **organizzazioni sindacali** dall'altro. Entrambe cominciano ad assumere la loro configurazione attuale verso la fine dell'Ottocento, contemporaneamente ai primi segni di crisi dello Stato liberale.

La coincidenza non è casuale. Con l'estensione del suffragio universale, con le spinte sempre più forti per una realizzazione effettiva del principio di sovranità popolare, fanno il loro ingresso sulla scena della vita politica e sociale le classi popolari.

Si tratta di strati vastissimi della popolazione, sino ad allora sostanzialmente esclusi dalla guida dello Stato e, per quanto riguarda le attività lavorative, in una posizione di forte dipendenza economica dalla classe dominante, rappresentata come sappiamo dalla grande borghesia. Nella battaglia per l'emancipazione sono proprio le associazioni politiche e le organizzazioni sindacali a venire sempre più decisamente in primo piano.

I partiti politici si sono evoluti in organizzazioni stabili

Per quanto riguarda in particolare i partiti, queste vicende hanno comportato la loro rapida evoluzione a **organizzazioni stabili, rappresentative di interessi di classi o settori specifici della società**: delle classi lavoratrici, ma anche della classe borghese, del lavoro autonomo, del ceto impiegatizio, e così via.

È importante sottolineare che con la nascita del partito moderno, da un lato l'impegno politico è divenuto un'attività professionale vera e propria, che richiede competenze specifiche da parte dei capi-partito, e inoltre l'impiego di strutture organizzative permanenti e di funzionari specializzati. E dall'altro è stata influenzata in maniera determinante l'articolazione dei poteri della sovranità, e dunque la forma di governo. I partiti politici sono divenuti infatti la cinghia di trasmissione fondamentale tra il corpo elettorale e i vertici dello Stato, e in particolare del Parlamento e del Governo.

L'importanza dei partiti è stata riconosciuta dalla stessa Costituzione. Nell'art. 49 si legge infatti che **«tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»**.

Nella parte in cui questa disposizione prevede un contributo dei partiti alla formazione delle decisioni politiche, essa si riferisce proprio all'attività di congiunzione tra l'elettorato e i vertici dello Stato. Oltre tutto, tale riconoscimento conferisce ai partiti un rilievo costituzionale che stride non poco con la loro natura giuridica, che è e rimane, come vedremo, quella di associazioni private (o, come dice il codice civile, «non riconosciute»).

Il problema, in sostanza, è che una volta che si è proclamato ufficialmente questo ruolo nelle scelte politiche fondamentali della comunità statale, diventa difficile nella pratica mettere dei limiti. Di fatto molto è affidato al senso di responsabilità e alla correttezza istituzionale dei leader politici.

Per contro quando queste qualità fanno difetto (ed è quello che certamente è avvenuto in Italia, soprattutto negli anni di «Tangentopoli»), i partiti e i loro capi hanno operato una sistematica occupazione dei vertici dello Stato, che è andata molto al di là della funzione di mettere in relazione corpo elettorale e organi costituzionali.

Il divieto di mandato imperativo dei parlamentari

L'art. 67 Cost., come ricorderai, dispone che il parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita la sue funzioni senza vincoli di mandato».

Senonché siamo chiaramente in presenza di un caso nel quale la Costituzione entra in contraddizione con se stessa. Da un lato infatti riconosce con l'art. 49 il ruolo dei partiti nell'esercizio dei poteri costituzionali. E dall'altro, attraverso l'art. 67, vorrebbe imporre ai parlamentari di svincolarsi dal partito cui appartengono, così da decidere sempre avendo presente l'interesse generale, e non quello particolare della loro organizzazione.

La Costituzione garantisce la libertà politica dei cittadini

Per quanto riguarda gli altri principi proclamati dall'art. 49, questa disposizione garan-

Per saperne di più

In Italia (anche se certo non soltanto da noi) questo ruolo dei partiti è divenuto così dominante che si è arrivati a parlare di «Stato dei partiti» e di «partitocrazia» (e cioè governo di fatto dei partiti). Con queste espressioni si è voluto in sostanza caratterizzare un fenomeno di espropriazione dei poteri del Parlamento e del Governo a favore dei partiti e dei loro vertici, divenuti sempre più gli artefici reali delle decisioni politiche più rilevanti (l'approvazione di leggi, regolamenti, l'elezione e la nomina delle più alte cariche dello Stato, ecc.).

Per saperne di più

Nella storia costituzionale italiana di fatto ha quasi sempre vinto la disciplina di partito, e dunque è divenuta una regola la sottoposizione del parlamentare alle direttive degli organismi dirigenti dell'associazione di appartenenza. Così all'art. 67 si è finito per guardare come ad una dichiarazione di buone intenzioni, da lodare pubblicamente, ma da dimenticare nella prassi.

3.2. Quesiti di verifica

1 Quali sono gli articoli della nostra Costituzione che garantiscono la libertà di associazione?

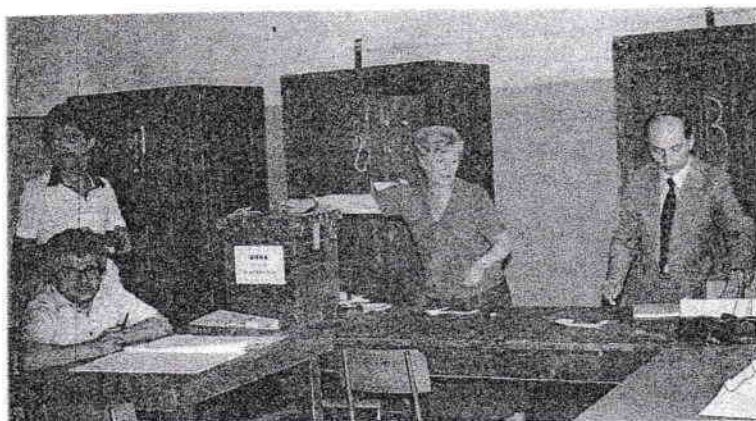
2 Come mai i partiti si rafforzano con la crisi dello Stato liberale? Quali avvenimenti ne hanno favorito l'evoluzione?

3 Cosa dispone l'art. 49 della Costituzione?

4 Che cosa significa «partitocrazia»?

5 Quali sono le ragioni del divieto di mandato imperativo ai sensi dell'art. 67 della Costituzione?

6 Cosa dispone l'art. 51 della Costituzione relativamente alle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive?



Seggio elettorale allestito nei locali di una scuola pubblica

tisce la **libertà politica** dei cittadini secondo, almeno, un duplice profilo:

1. Come libertà nei confronti dello Stato. Ciò vuol dire che i pubblici poteri non possono intralciare la costituzione di partiti politici, né d'altra parte favorire un partito rispetto ad un altro.

Gli unici limiti riguardano da un lato il divieto, già incontrato, di ricostituzione del partito fascista (XII disposizione transitoria della Costituzione), e dall'altro il rispetto del **metodo democratico**, così come richiesto dall'**art. 49 Cost.** In sostanza questa disposizione ripete quanto previsto in generale dall'**art. 18** per le associazioni private. Non sono dunque consentiti dei partiti che facciano ricorso alla violenza e all'intimidazione.

2. Come libertà dei singoli cittadini di far parte o meno di un partito, di uscirne in

qualsiasi momento, di dar vita a formazioni politiche nuove.

Accesso alle cariche elettive e pari opportunità

Un'altra disposizione costituzionale riguarda, sia pure indirettamente, i partiti politici. Si tratta dell'**art. 51 Cost.**, integrato dalla **l. cost. 30 maggio 2003, n. 1**.

La disposizione costituzionale prevede che tutti i cittadini «dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive **in condizioni di uguaglianza**».

Il problema è che finora, almeno per quanto riguarda le cariche elettive (parlamentari, parlamentari europei, consiglieri regionali, comunali, ecc.), i partiti al momento delle candidature hanno sempre privilegiato i candidati uomini. Anche in conseguenza di ciò, le donne elette sono adesso in netta minoranza.

La **l. cost. 1/2003** ha dunque aggiunto al periodo precedente la seguente disposizione: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti **le pari opportunità tra donne e uomini**».

In questa maniera l'**art. 51 Cost.**, così riformato, chiede al legislatore di intervenire affinché uomini e donne siano in una condizione di partenza maggiormente paritaria al momento delle elezioni. Attualmente non c'è ancora una legge che disciplini la materia. La soluzione più probabile è che si decida di imporre ai partiti una percentuale minima obbligatoria di donne candidate in tutte le liste elettorali.

3.2. Riepilogo

Partiti politici

Si affermano alla fine dell'Ottocento contemporaneamente alla crisi dello Stato liberale

I partiti politici moderni sono organizzazioni private rappresentative di interessi di classi o settori della società

Svolgono una funzione di collegamento tra il corpo elettorale e lo Stato (**art. 49 Cost.**), anche se i parlamentari (**art. 67 Cost.**) esercitano le loro attività senza vincolo di mandato

Il sistema democratico costituzionale garantisce

Libertà politica dei cittadini nei confronti dello Stato

Libertà politica dei cittadini di far parte o meno di un partito

Pari opportunità uomo/donna nell'accesso alle cariche elettive

3.3. Il sistema dei partiti in Italia

Nel terzo capitolo della prima parte, parlando

del periodo repubblicano, abbiamo già accennato alle tappe principali dell'evoluzione dei partiti italiani.



Dispensa 4

Argomento 2

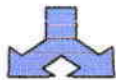
L'ORDINAMENTO STATUALE: IL GOVERNO

LA COMPOSIZIONE DEL GOVERNO

(Sede del Governo **PALAZZO CHIGI**)

Il Governo è composto da

**PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO**



+

MINISTRI

1. **dirige la politica del**
2. **Governo** (non è però un superiore)
2. **ne e' responsabile**
3. **deve seguire il programma con il quale ha ottenuto la fiducia**

Ogni ministro ha due ruoli
1. politico-costituzionale
2. amministrativo

dal 2001 i **MINISTERI**
(detti anche dicasteri) sono

In caso di **posizioni contrastanti** tra il Presidente del Consiglio e un ministro, prevale la posizione del **Presidente**.

14

Le **dimissioni del Presidente** producono la **caduta del Governo**

Questo numero **non corrisponde** anche al numero dei ministri



aumenta

diminuisce

**Ministri
senza
portafoglio**

(Ministri che fanno parte del Governo, ma non hanno stanziamenti propri perchè non sono a capo di alcun dicastero)

**Ministri
ad
interim**

(che suppliscono ministeri vacanti)

Non necessariamente un ministro deve essere un parlamentare, anche se di solito lo sono.

Sempre più spesso si adotta la prassi del **ministro tecnico**, non eletto dal corpo elettorale. Sono politicamente vicini alla coalizione di maggioranza

1. Vice-Presidente del Consiglio

Figura non prevista dalla Costituzione, affianca il Presidente in caso di necessità.

2. Vice-ministri

Figura prevista con una legge del **2001**. Partecipano alle riunioni del Consiglio dei Ministri, ma senza diritto di voto.

Possano essere, al massimo, **10**.

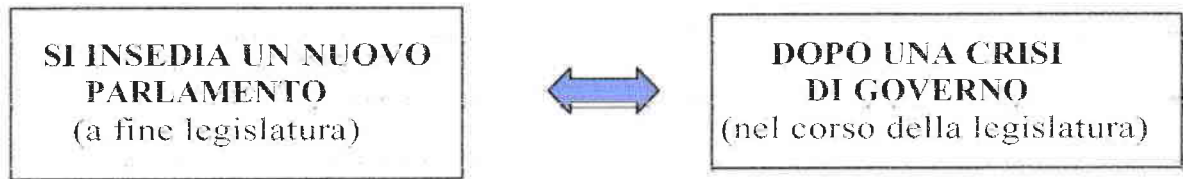
3. Sottosegretari

Figura non prevista dalla Costituzione, ma presente dal 1948 ad oggi.

Collaborano con i ministeri ed i vice-ministri nella gestione del ministero. Il numero varia in base alle esigenze politiche.

COME NASCE IL GOVERNO?

Un nuovo governo si forma quando



1. Le consultazioni

Prima di affidare l'incarico ad un potenziale Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica procede alle **consultazioni dei leader di tutti i partiti presenti in Parlamento**.

Convoca, ma solo con valore formale, gli **ex Presidenti della Repubblica** e i **Presidenti di Camera e Senato**.

2. l'incarico

Sulla base delle indicazioni ricevute dai leader dei partiti, il Presidente **conferisce l'incarico** di formare un nuovo Governo. **Il Presidente del Consiglio incaricato, accetta CON RISERVA** e procede a nuove consultazioni interpellando soprattutto i leader dei partiti che intende riunire nella coalizione.



3. La nomina

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio ed i ministri che **prestano giuramento nelle mani dello Stato**. Da questo momento si insedia il nuovo governo (il precedente era rimasto in carica solo per gli atti di ordinaria amministrazione).

4. La fiducia

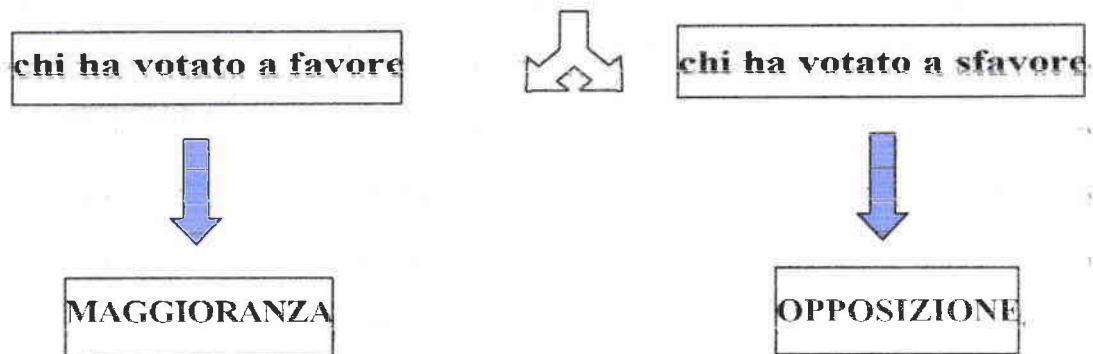
Entro 10 giorni dalla sua formazione il nuovo Governo deve presentarsi alle Camere ed **esporre il programma e ottenerne la fiducia**. Ogni Camera deve esprimersi, con **voto palese** e a **maggioranza semplice**, con un documento che si chiama

MOZIONE DI FIDUCIA

5. Maggioranza e opposizione

A seguito della votazione si forma la maggioranza e la minoranza, detta anche opposizione.

MOZIONE DI FIDUCIA



CHI GIUDICA I MINISTRI?

La Costituzione prevede che il Presidente del Consiglio e i ministri, singolarmente, possano essere sottoposti a **giudizio penale** per i reati commessi nell'esercizio delle proprie funzioni.

1. La Commissione inquirente

sino al 1989

La Costituzione riservava ai ministri un **trattamento particolare**:

sui ministri inquisiti **NON INDAGAVA LA MAGISTRATURA**, ma la **COMMISSIONE INQUIRENTE** (formata da 10 deputati e 10 senatori), attraverso le seguenti fasi:

1. la Commissione, dopo l'istruttoria,
 - λ archiviava l'accusa per infondatezza o
 - λ **decideva di far proseguire il procedimento penale** e riferiva in Parlamento
2. Il Parlamento, in **seduta comune**, a **scrutinio segreto** e a **maggioranza assoluta** decideva se mettere in stato d'accusa il ministro inquisito.
3. Se messo in stato d'accusa, il ministro inquisito, veniva **processato dalla Corte Costituzionale, integrata da 16 cittadini**. Si valutava l'innocenza o la colpevolezza e, in quest'ultimo caso, **stabiliva la condanna**.

Questa procedura portò a **notevoli abusi**, soprattutto da parte della Commissione Inquirente, con un'avversione sempre più forte da parte dell'opinione pubblica.

1987

Un **referendum abrogativo** annulla questa procedura, per cui si rese necessario individuare una nuova procedura.

LA CRISI DI GOVERNO

si verifica quando nascono **contrasti interni alla maggioranza**

Secondo la Costituzione dovrebbe esserci una crisi di Governo ogni volta che il Parlamento vota una "mozione di sfiducia"; in realtà si è adottata la prassi della

CRISI EXTRAPARLAMENTARE

per cui il Governo si dimette anche senza il voto di sfiducia, ma possono rimanere ignoti i motivi che l'hanno provocata.

E' la forma più frequente:

53 crisi extraparlamentari dal 1948 e una sola per sfiducia.

**Se il Presidente del Consiglio si dimette,
decade il Governo
ed il Presidente della Repubblica
è obbligato ad accettare le dimissioni.**

1. il rimpasto

E' conseguente alle **dimissioni di uno o più ministri, ma non comporta crisi di Governo**. Il Presidente della Repubblica con l'accordo dei partiti di Governo, nomina il successore.

Chi subentra però non ha avuto la fiducia delle Camere.

2. Soluzione della crisi

**I PARTITI TROVANO
UN ACCORDO**

nasce un nuovo Governo
con la stessa composizione
del Parlamento



**I PARTITI NON TROVANO
UN ACCORDO**

Il Presidente della Repubblica
scioglie anticipatamente le
Camere e **indice**
nuove elezioni

4. L'instabilità politica

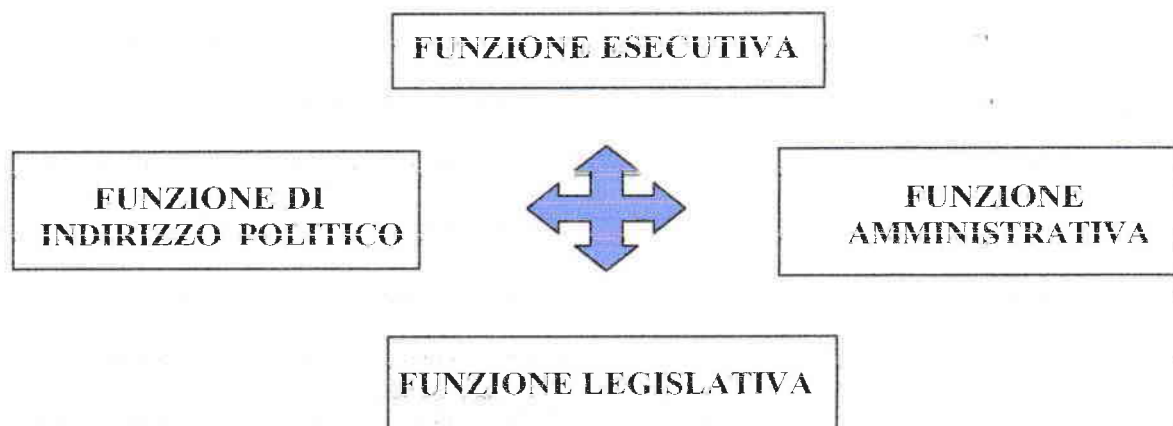
Il nostro Paese è caratterizzato da una **grande instabilità politica**, con una durata media del Governo di un anno, essendo stati tutti

GOVERNI DI COALIZIONE
e quindi formati da più partiti



**ministri nominati attraverso forme di compromesso
che poi non reggono durante l'esercizio delle funzioni.**

LE FUNZIONI DEL GOVERNO.



1. funzione esecutiva

Il Governo attua le leggi approvate dal Parlamento

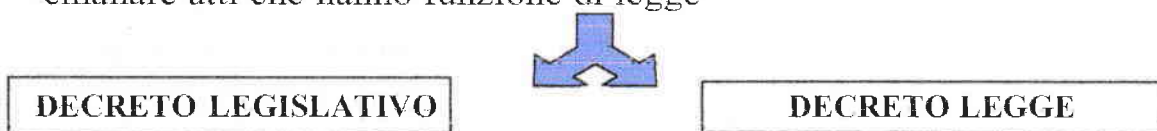
2. funzione di indirizzo politico

Attuazione del programma su cui ha ottenuto la fiducia dal Parlamento. Il potere si estende anche nell'ambito della **politica estera** perchè il Governo ha ampia libertà di decidere in materia di trattati internazionali e scambi commerciali con gli altri Paesi.

Non prevista dalla Costituzione, è prassi abituale porre **la questione di fiducia: il Governo preannuncia** (minaccia, perchè è una forma di ricatto politico) **le dimissioni in caso di mancata approvazione di un determinato provvedimento.**

3. funzione legislativa

Anche se la funzione legislativa appartiene al Parlamento, il Governo può emanare atti che hanno funzione di legge



4. funzione amministrativa

E' responsabile della Pubblica Amministrazione.

DECRETI LEGISLATIVI E DECRETI LEGGE

1. decreti legislativi

Per snellire le procedure il Parlamento spesso delega il Governo a legiferare attraverso la

LEGGE DELEGA

che deve contenere

1. la materia oggetto di delega
2. i principi e i criteri che il Governo deve rispettare
3. il termine entro cui il Governo deve emanare la legge (anche se spesso viene prorogato)

Se il Governo non rispetta questi limiti,
il decreto legislativo (o delegato) può essere dichiarato incostituzionale.

Il Parlamento può revocare in ogni momento
la delega o affiancare una commissione parlamentare al Governo.

Fasi:

1. Il ministro competente procede alla stesura del decreto legge
2. si discute e si approva all'interno del Consiglio dei ministri
3. il Presidente della Repubblica emana il decreto legge che viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale
4. Entra in vigore, di norma il 15° giorno successivo alla sua pubblicazione.

1. I decreti legge

E' un atto che il Governo delibera direttamente **sotto la sua responsabilità,**

“ In casi straordinari di necessità e d'urgenza”.

Si rende necessario quando l'iter procedurale del Parlamento risulterebbe tardivo rispetto alle necessità (es. reperire fondi in situazioni di calamità)

Entrano in vigore subito,
ma **entro 60 giorni** dalla pubblicazione
devono essere convertiti in legge dal Parlamento, anche con eventuali modifiche.

Fasi:

1. delibera da parte del Consiglio dei ministri
2. emanazione da parte del Presidente della Repubblica
3. pubblicazione immediata sulla Gazzetta Ufficiale
4. **entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione** (non esiste vacatio legis).

SE IL DECRETO E' RESPINTO

da una Camera o non viene discusso entro il termine dei 60 giorni
perde la sua efficacia da quando è stato emanato

(sono annullati tutti gli effetti come non fosse mai esistito).

In taluni casi è necessaria una successiva legge per regolare i rapporti giuridici sorti per la mancata conversione in legge.

2. Abuso nell'uso dei decreti legge

Non sempre i decreti legge sono dettati da urgenze, ma rappresentano
un'opportunità per evitare il confronto

all'interno della stessa
maggioranza.



con l'opposizione

3. Reiterazione dei decreti legge

Per evitare che i decreti legge decadano per scadenza dei termini o perchè non accolti da una Camera, si è instaurata la prassi della

REITERAZIONE

in base alla quale in Governo emana un nuovo decreto legge, identico al precedente, che prolunga di 60 giorni l'efficacia.

Anche in questo caso si sono verificati abusi, perchè i decreti legge sono stati ripresentati identici più volte.

Per combattere questi eccessi la Corte Costituzionale in due sentenze del **1988** e **1996** ha dichiarato illegittima questa prassi.

1998 il Parlamento ha approvato una legge che vieta la **ripresentazione di un decreto legge non approvato** da una Camera, ma resta in vigore la reiterazione per decorrenza dei termini.

4. limiti della decretazione governativa

Non possono essere oggetto di decreto legislativo o decreto legge:

1. le leggi di natura costituzionale ed elettorale
2. le leggi delega
3. la ratifica dei trattati internazionali
4. l'approvazione dei bilanci

5. I regolamenti

REGOLAMENTI



GOVERNATIVI

deliberati
dal **Consiglio dei Ministri**
emanati
dal **Presidente della Repubblica**

MINISTERIALI

deliberati e firmati
solo
dal **ministro competente**

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. L'attività amministrativa

Consiste nella messa in pratica delle scelte politiche, attraverso atti amministrativi che rendano realizzabile la legge approvata.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
insieme degli Organi che svolgono l'attività amministrativa
sotto il controllo del Governo.

**Il Governo è responsabile
dell'amministrazione**



CIVILE

MILITARE



**ogni ministro
è responsabile amministrativo
del proprio dicastero**

2. Principi amministrativi fondamentali stabiliti dalla Costituzione

LEGALITÀ

In uno Stato di diritto, **TUTTI** (compreso lo Stato e gli Enti Pubblici), devono **osservare le norme giuridiche**.

In caso di violazione, possono essere condannati dall'autorità giudiziaria.

RISERVA DILEGGE

Solo il Parlamento può creare uffici statali e stabilire i criteri della loro struttura organizzativa.

IMPARZIALITÀ

Agli impieghi nella Pubblica Amministrazione **si accede mediante concorso pubblico**, per evitare le assunzioni clientelari, purtroppo ancora presenti soprattutto in alcune zone del Paese.

In caso di violazione gli atti amministrativi sono considerati illegittimi e annullati dal giudice.

EFFICIENZA

Alcuni settori della P.A. sono cronicamente caratterizzati da inefficienza, ma negli ultimi anni ci sono stati evidenti progressi organizzativi.

TRASPARENZA

una legge del **1990** ha previsto.

- a) semplificazione del procedimento amministrativo
- b) motivazione di ogni atto amministrativo
- c) individuazione del responsabile del procedimento amministrativo.
- d) visione da parte del cittadino interessato dei documenti amministrativi entro 30 giorni.

1) **Espansione Pubblica Amministrazione**

Con l'affermazione del **Welfare State** la P.A. ha dovuto estendere il suo interventi in nuovi settori (istruzione, sanità, trasporti, assistenza, previdenza) creando nuovi apparati e potenziando quelli già esistenti. (il 20% dei dipendenti a livello nazionale lavora nella P.A.)

12.7 Gli organi ausiliari

Nozione Sono detti «ausiliari» quegli organi dello Stato che svolgono delle funzioni di sostegno tecnico e normativo nei confronti delle istituzioni più importanti, ed in particolare del Governo e del Parlamento. I principali sono il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

CNEL Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), disciplinato dall'art. 99 Cost. e da una legge del 1986, svolge innanzitutto un'attività consultiva nei confronti del Governo, di ciascuna camera e delle Regioni su questioni economiche e del lavoro, nonché sulle politiche comunitarie. Su queste materie il CNEL può anche decidere di fornire autonomamente proprie osservazioni e pareri, a prescindere cioè da una richiesta degli organi appena citati.

(9.2) Il Consiglio ha inoltre, come sappiamo dal nono capitolo, potere di iniziativa legislativa. Può cioè fare proposte di legge al Parlamento alla pari del Governo e dei membri del Parlamento (ma di questo potere, come ricorderai, il Consiglio si è avvalso molto poco).

Predisporre infine dei rapporti sugli andamenti del mercato del lavoro e sui contenuti della contrattazione collettiva.

Il CNEL è un organo collegiale. È composto dal Presidente (nominato su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri) e da oltre cento membri in rappresentanza delle varie categorie produttive (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, imprenditori).

Il Consiglio di Stato ha una duplice funzione: una giurisdizionale, della quale dire-

Consiglio di Stato
(13.5)

mo nel prossimo capitolo, ed una consultiva nei confronti del Governo (sia del Consiglio dei ministri che dei singoli ministri) e delle Regioni (cfr. art. 100, 1° co. Cost.) su questioni relative all'attività amministrativa. Si articola in sei sezioni: le prime tre svolgono l'attività di consulenza, e le altre tre invece l'attività giurisdizionale. Nei casi previsti dalla legge (ad es. l'approvazione dei regolamenti del Governo) i pareri del Consiglio di Stato sono obbligatori: il Governo cioè ha l'obbligo di consultare il Consiglio prima di emettere il provvedimento. Solo eccezionalmente però tali pareri sono anche vincolanti: cioè quasi sempre il Governo è libero di discostarsene (anche se nella prassi ciò avviene raramente).

Quando non sono obbligatori i pareri sono soltanto facoltativi: il Governo non ha alcun obbligo di consultare il Consiglio, e se lo fa è perché semplicemente lo ritiene opportuno.

Corte dei conti La Corte dei conti si articola in sezioni centrali e regionali. Svolge una doppia funzione:

a) una funzione giurisdizionale prevista dall'art. 103, 2° co. Cost.; in sostanza essa decide come giudice nei procedimenti di responsabilità contabile nei confronti di tutti coloro che manegeggiano denaro pubblico; in quelli sulla responsabilità dei funzionari e degli impiegati per danni arrecati all'amministrazione dello Stato, nonché sulle questioni relative alle pensioni dei dipendenti pubblici;

b) una funzione di controllo sugli atti del Governo e di alcuni enti pubblici (art. 100, 2° co. Cost.); in particolare la Corte esercita:

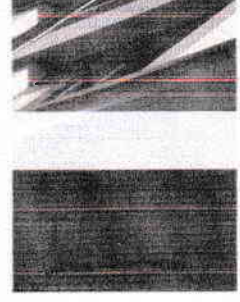
a1) un controllo preventivo di legittimità, cioè di conformità alla legge, su molti atti del Governo (ne sono esclusi i decreti-legge e i decreti legislativi);

b2) un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato: la Corte controlla cioè che le spese siano state compiute in effettiva conformità alla destinazione prevista dalla legge di bilancio;

b3) un controllo successivo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato, di quegli enti cioè che operano grazie al finanziamento dello Stato.

I rilievi ed i risultati dei controlli effettuati sono comunicati dalla Corte al Parlamento.

(11.5)



Dispensa 4

Argomento 3

L'ORDINAMENTO STATUALE: LA MAGISTRATURA

Capitolo 3

La magistratura e la Corte costituzionale



sl. 53

3.1. Il potere giudiziario

Il **potere giudiziario** è il terzo potere nella classica tripartizione dei poteri di sovranità, a fianco del potere legislativo e di quello esecutivo.

È affidato alla **magistratura**, vale a dire all'insieme dei soggetti, i **giudici** (o magistrati), chiamati ad esercitare la **funzione giurisdizionale**.

Definizione. La funzione giurisdizionale consiste nella «amministrazione della giustizia», e cioè nell'interpretazione e applicazione delle norme del sistema giuridico ai casi concreti.

Tale applicazione è necessaria quando insorgano delle **controversie tra privati** ed essi non riescano a risolverle fra loro. Inoltre l'intervento dei giudici si rende necessario quando nella comunità statale alcuni individui commettano gravi trasgressioni, i **reati**, che devono essere giudicate e sanzionate con una pena.

In queste circostanze si attiva dunque la funzione giurisdizionale attraverso un procedimento di esame e di risoluzione del caso detto «**processo**». Le controversie tra privati daranno vita a dei processi civili. I reati invece a dei processi penali. La decisione del giudice si chiama «**sentenza**».

I giudici sono reclutati — almeno la maggior parte — mediante concorso. Nel tempo è mutata la considerazione del loro ruolo, per cui da «bocca della legge» sono divenuti in-

terpreti relativamente liberi delle norme. E d'altra parte la crescente complessità della produzione legislativa ha reso l'esercizio dei loro compiti sempre più complesso e delicato.

La Costituzione disciplina la funzione giurisdizionale e garantisce l'indipendenza dei magistrati

«La giustizia», dispone l'**art. 101 Cost.**, «è amministrata **in nome del popolo**. I giudici sono **soggetti soltanto alla legge**». La Costituzione dunque:

a) sottolinea che il potere giudiziario è uno dei poteri della sovranità e ricorda che questa appartiene al popolo; in ragione di questo legame, ad esempio, i processi devono essere pubblici, le sentenze sono pronunciate «nel nome del popolo italiano», e da un'altra disposizione costituzionale è ammessa in certi casi, come vedremo, «una partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia» (**art. 102 comma 3**);

b) proclama l'**indipendenza** dei giudici da ogni intromissione di altri poteri o autorità; il giudice deve esercitare la sua funzione in piena autonomia, avendo come esclusivo punto di riferimento le norme legislative.

Per garantire l'indipendenza dei magistrati la Costituzione ha previsto in concreto la loro **inamovibilità** (**art. 107 comma 1**), ed **escluso ogni rapporto gerarchico** tra i vari organi giudiziari (**art. 107 comma 3**).

In conseguenza della prima disposizione

non è possibile la sospensione dal servizio dei giudici o la loro destinazione ad altra sede o funzione se non con il loro consenso oppure in base ad una decisione dell'organo di autogoverno dei magistrati (il Consiglio superiore della magistratura, del quale ci occuperemo nel terzo paragrafo). Questo per evitare che il trasferimento dei magistrati possa essere adoperato dagli altri poteri come un'arma di condizionamento e di pressione.

L'altra disposizione fa dei giudici dei pubblici dipendenti molto particolari. Essa prevede infatti che i magistrati «si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni». Questo vuol dire che i giudici non sono organizzati secondo una scala gerarchica, e dunque

non esistono magistrati di rango inferiore che devono attenersi alle direttive di magistrati «superiori». I giudici sono tutti uguali tra loro, e si distinguono appunto solo perché esercitano funzioni differenti (giudice di Tribunale, di Corte d'appello, giudice civile, giudice penale, pubblico ministero, e così via).

I giudici devono «obbedire» soltanto alla legge. E nell'interpretarla devono attenersi esclusivamente, come sappiamo, ai criteri posti dall'art. 12 disp. prel. Per il resto, l'interpretazione e l'applicazione della legge sono operazioni che essi devono compiere in piena autonomia e libertà di coscienza, senza essere obbligati a tener conto degli orientamenti degli altri giudici. 1

Per saperne di più 1

Anche se di fatto, come vedremo, la Corte di Cassazione unica per tutto il territorio nazionale, ultimo grado di

giurisdizione e con una funzione giudicante molto particolare, ha un potere di condizionamento notevole nel guidare l'attività di tutti i giudici.

La funzione giurisdizionale

Consiste nel potere di amministrare la giustizia nei processi

È affidata alla magistratura

Le garanzie dell'indipendenza dei magistrati

Soggetti soltanto alla legge (art. 101 comma 2° Cost.)

Inamovibilità (art. 107 comma 1° Cost.)

Assenza di rapporti gerarchici tra i vari organi giudiziari (art. 107 comma 3° Cost.)

3.2. La magistratura ordinaria

La distinzione fondamentale all'interno della magistratura è tra:

a) la **magistratura ordinaria**, che ha competenza generale su tutte le funzioni giurisdizionali (ad eccezione appunto di materie circoscritte, affidate a giudici speciali);

b) e le **magistrature speciali**, che hanno competenze specifiche di amministrazione della giustizia in alcuni settori. 2

Nel disegno costituzionale la magistratura ordinaria è, e deve restare, assolutamente prevalente, mentre le **magistrature speciali** sono ammesse **solo nei casi e per le materie previste dalla Costituzione** stessa.

Partiamo dunque, in ordine di importanza, dalla magistratura ordinaria. Rispetto ad essa dobbiamo operare una duplice distinzione. Dal punto di vista della **materia** trattata dai giudici la magistratura si divide in **magistratura civile** ed in **magistratura penale**.

La prima risolve le controversie tra i privati applicando le regole del diritto privato. I processi si svolgono seguendo le disposizioni del codice di procedura civile. La seconda accerta la commissione dei reati e condanna i responsabili ad una determinata **pena**. I relativi processi sono disciplinati dal codice di procedura penale.

Dal punto di vista delle funzioni dobbiamo invece distinguere tra **magistratura inquirente** e **magistratura giudicante**. La prima è data dal complesso dei magistrati ad-

3.1. Quesiti di verifica

1. Quali sono le disposizioni costituzionali a garanzia dell'indipendenza dei magistrati?

2. In che senso l'indipendenza dei magistrati è legata al principio di supremazia della legge?

3. Quali sono i principali caratteri, desumibili dalla Costituzione, del potere giurisdizionale?

4. Cosa vuol dire che la giustizia «è amministrata in nome del popolo»?

5. Come definiresti la funzione giurisdizionale?

Qual è la conseguenza del principio sulla inamovibilità dei magistrati?

3.1. Riepilogo

88. 54

Per saperne di più 2

Se leggi l'art. 102 Cost. ti sembrerà addirittura che i costituenti abbiano voluto escludere qualsiasi forma di giurisdizione speciale. Negli anni dell'Assemblea costituente era vivo il triste ricordo dei tribunali speciali per la difesa dello Stato che durante il fascismo giudicavano con sentenze inappellabili i reati politici degli oppositori del regime. Senonché è poi la stessa Costituzione, nell'articolo successivo, a prevedere dei giudici speciali (Consiglio di Stato, Corte dei conti, Tribunali militari).

Per saperne di più
Dalla lettura delle norme costituzionali sembrerebbe che i costituenti abbiano voluto prospettare una distinzione tra i ruoli e le carriere della magistratura inquirente e quelli della magistratura giudicante. Vedi ad es. l'art. 107 che detta disposizioni separate per i giudici da un lato, e per i pubblici ministeri dall'altro. La magistratura italiana è sempre stata molto decisa nell'affermare l'unicità della professione e della carriera di magistrato, e di conseguenza nel promuovere l'estensione piena della qualifica di «giudice» anche ai pubblici ministeri. La questione tende a riproporsi periodicamente, in relazione alle garanzie a favore dei cittadini nei processi penali. Da parte di alcuni si afferma che l'imparzialità del processo può essere compromessa dal fatto che chi giudica appartiene alla stessa corporazione professionale del titolare della pubblica accusa. Ne ripareremo nel quinto capitolo dell'ultima parte.

detti agli uffici di pubblico ministero ed esercita prevalentemente **poteri di indagine e di pubblica accusa**. La seconda invece è quella che **decide le cause** e, dunque, emette le sentenze.

Le funzioni del pubblico ministero ed il processo penale

Il **pubblico ministero** esercita l'azione civile in alcune ipotesi (interdizione giudiziale, dichiarazione di fallimento, ecc.) e interviene nelle altre cause civili in cui ravvisi un pubblico interesse. Ma le sue funzioni più importanti riguardano i processi penali.

Il pubblico ministero ha infatti l'**obbligo di esercitare l'azione penale** (art. 112 Cost.) ogni qual volta nel corso dell'attività investigativa dell'ufficio o da un'altra fonte abbia notizia di un reato (omicidio, furto, ecc.). Il p.m. procede alle indagini sul fatto e quando crede di avere elementi sufficienti per affermare la responsabilità penale di una o più persone ne chiede il **rinvio a giudizio**. Da questo momento inizia il processo vero e proprio.

Nel **dibattimento** il p.m. presenta le prove contro l'imputato o gli imputati, e questi, attraverso l'avvocato difensore, quelle a favore.

Il giudice del processo sulla base delle prove esibite dalle parti o di cui egli stesso ha disposto (in casi eccezionali) l'acquisizione **condanna o assolve l'imputato**.

Il processo civile si svolge secondo il principio dispositivo

Nella giurisdizione civile l'andamento del processo è molto diverso. Innanzitutto il processo è attivato su **domanda di parte** (salvo i pochi casi in cui, come abbiamo visto, l'iniziativa spetta al p.m.). La persona che si rivolge alla magistratura per far valere una sua pretesa è l'**attore**. La persona contro cui si agisce è il **convenuto**.

Il giudice non può disporre d'ufficio l'assunzione di prove, ma deve decidere fondandosi esclusivamente sulle prove che sono state presentate dalle parti del processo (attore e convenuto). Inoltre deve limitarsi a decidere su quello che gli è stato chiesto: non può andare al di là della domanda dell'attore, né far valere delle eccezioni che il convenuto non ha avanzato.

Al processo penale ed al processo civile dovremo dedicare comunque una trattazione

più approfondita nella quinta parte del manuale.

Da quanto detto fin qui risultano con chiarezza la natura ed il ruolo della magistratura giudicante. Essa è l'insieme dei giudici che per l'appunto decidono nei processi. Gli organi giudiziari con funzioni giudicanti sono:

- a) il **giudice di pace**;
- b) il **Tribunale**;
- c) la **Corte d'assise**;
- d) la **Corte d'appello**;
- e) la **Corte d'assise d'appello**;
- f) la **Corte di Cassazione**.

L'organizzazione della magistratura ordinaria

Gli organi comuni alla giurisdizione civile ed a quella penale sono il giudice di pace, il Tribunale, la Corte d'appello e la Corte di Cassazione. Solo questa, con sede a Roma, è unica per tutto il territorio dello Stato. Gli altri organi giudiziari sono costituiti presso ambiti territoriali definiti. E precisamente nel modo seguente.

Il territorio nazionale è ripartito in **distretti**, all'interno dei quali esercita una Corte d'appello. Ogni distretto è diviso a sua volta in più **circoscrizioni**, ciascuna delle quali è sede di un Tribunale. Nei Comuni più grandi opera infine il giudice di pace per le controversie minori.

Quest'ultimo ufficio è ricoperto da magistrati onorari, non assunti cioè mediante concorso, bensì nominati con decreto del Ministro della giustizia, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura.

Gli uffici del pubblico ministero istituiti presso gli organi giudiziari giudicanti sono i seguenti:

- a) la **Procura della Repubblica** presso ogni circoscrizione di Tribunale;
- b) la **Procura generale della Repubblica** in ogni distretto della Corte d'appello;
- c) la **Procura generale presso la Corte di Cassazione** con sede a Roma.

Completano l'elenco degli organi giudiziari con funzioni giudicanti la Corte d'assise, che ha sede in ogni circoscrizione di Tribunale; e la Corte d'assise d'appello che è il giudice

d'appello della prima ed è insediata presso ogni distretto di Corte d'appello. Si tratta di **organi esclusivi della giurisdizione penale, competenti sui reati di maggiore gravità**.

La particolarità delle Corti d'assise è data dal fatto che nella loro organizzazione trova l'applicazione più rilevante il principio costituzionale della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102 comma 3° Cost.). Esse infatti sono collegi giudicanti composti da due giudici di carriera e da sei **giudici popolari** estratti a sorte fra tutti i cittadini.

Definizione. Quando l'organo giudicante è una persona sola si parla di **giudice monocratico**: è il caso del giudice di pace.

Quando invece è composto da più persone il **giudice è collegiale**: il Tribunale in composizione collegiale e la Corte d'appello si compongono di tre giudici; la Corte di Cassazione di cinque (o di nove, in certi casi); le Corti d'assise, come abbiamo appena visto, di otto.

A garanzia dei cittadini quasi tutte le sentenze dei giudici sono appellabili

Questo vuol dire che il cittadino il quale ritenga di non aver avuto **giustizia** può chiedere che la questione venga **riesaminata** e decisa in appello, e cioè da un altro giudice. Dopo l'appello è poi possibile il **ricorso in Cassazione**, ma esclusivamente per **motivi di diritto**, quando cioè si ritiene che il giudice d'appello (o entrambi i giudici precedenti) abbiano commesso degli errori nella interpretazione e nella applicazione della legge (art. 111 Cost.).

Si suol dire perciò che i primi organi giudicanti sono **giudici di merito**, vale a dire valutano i fatti addotti nel processo (come si è svolto un furto, un incidente di macchina in una causa per danni, ecc.) e allo stesso tempo interpretano e applicano le norme del caso.

La Cassazione è invece solo **giudice di diritto**, non effettua alcun controllo sulla valutazione dei fatti, ma si limita a verificare la correttezza (... dal punto di vista della Corte, s'intende) interpretazione del diritto. Anche se non v'è alcun obbligo dei giudici di seguire gli orientamenti interpretativi della Cassazione, non c'è dubbio che essi costituiscano di



fatto dei punti di riferimento molto importanti nel lavoro degli organi giudiziari.

La legge attribuisce alla Cassazione il compito di assicurare l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto nazionale

Conseguire effettivamente un simile obiettivo è in realtà impossibile, come sappiamo. Ma certo potendo teoricamente giudicare di tutti i processi, la Cassazione ha molti più strumenti rispetto agli altri organi giudiziari per farsi ascoltare.

Esistono dunque tre gradi di giurisdizione: primo grado, **appello**, ricorso in **Cassazione**. Quando la **sentenza** non può più essere impugnata, o perché trascorsi i termini per l'impugnazione, o perché sono stati esauriti tutti i gradi di giurisdizione, essa diviene **definitiva** (o, come si dice nel linguaggio dei giuristi, «passa in giudicato»).

Sempre a proposito delle sentenze, va ricordato il fondamentale principio dell'art. 111, per cui «tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati». Il giudice è dunque obbligato ad argomentare la sua decisione.

Per quanto riguarda la giurisdizione civile il **giudice di primo grado** è, in base all'importanza della materia, il giudice di pace o il Tribunale. Le decisioni di questi organi possono essere impugunate, rispettivamente, presso il Tribunale (sentenze del giudice di pace) o presso la Corte d'appello.

Per quanto concerne invece la giurisdizione penale il giudice di primo grado è, in relazione alla gravità del reato, il giudice di pace, il Tribunale o la Corte d'assise. Il giudice d'appello è, rispettivamente, il Tribunale, la Corte d'appello, la Corte d'assise d'appello.

Donne magistrato

3.2. Quesiti di verifica

1. Cosa s'intende per «magistratura ordinaria»?
2. Quali sono le funzioni giurisdizionali della magistratura ordinaria?
3. Quale ruolo svolge il pubblico ministero?
4. Quanti sono i gradi di giurisdizione?
5. I giudici e i pubblici ministeri hanno professioni e carriere separate?
6. Qual è la differenza tra i giudici ordinari e i giudici speciali?
7. Cosa vuol dire «giudice monocratico»?
8. Qual è la particolarità della Corte d'assise?
9. La Cassazione è giudice di diritto o di merito?
10. Cosa significa «sentenza passata in giudicato»?

3.2. Riepilogo

La magistratura ordinaria

Ha competenza generale su tutte le funzioni giurisdizionali

In base alla competenza nei processi si divide in

- Magistratura civile
- Magistratura penale

In base alle funzioni si divide in

- Magistratura inquirente
- Magistratura giudicante

Organi giudiziari con funzioni giudicanti

- Giudice di pace
- Tribunale
- Corte d'assise (collegio giudicante integrato da sei giudici popolari)
- Corte d'appello
- Corte d'assise d'appello
- Corte di Cassazione

Organi giudiziari con funzioni inquirenti

- Procura della Repubblica
- Procura generale della Repubblica
- Procura generale presso la Corte di Cassazione

Organizzazione del territorio nazionale ai fini giurisdizionali

- Distretti (Corte d'appello)
- Circoscrizioni (Tribunale)
- Comuni maggiori (giudice di pace)

Le sentenze sono appellabili

- Gradi di giurisdizione
 - Primo grado
 - Appello
 - Ricorso in Cassazione



Magistrati nel Consiglio superiore della magistratura

3.3. Il Consiglio superiore della magistratura

Il Consiglio superiore della magistratura (CSM), composto in gran parte da magistrati, è l'organo di autogoverno della magistratura ordinaria. Il CSM dà concreta attuazione al principio dell'indipendenza dei giudici, in quanto decide sulle questioni più importanti relative alla carriera ed al loro stato giuridico: assegnazione dei vincitori del concorso alle diverse sedi e funzioni, trasferimenti, promozioni, sanzioni disciplinari (art. 105 Cost.).

Ne fanno parte ventisette membri. Di questi tre sono di diritto:

- il Presidente della Repubblica che lo presiede;
- il Presidente di tutta la Corte di Cassazione (o «primo» Presidente; gli altri Presidenti dirigono l'attività delle sezioni in cui è articolata la Corte);
- il Procuratore generale presso la stessa Cassazione.

Gli altri membri sono elettivi, e precisamente:

- **sedici** sono eletti da tutti i magistrati ordinari fra gli appartenenti alle varie categorie;
- **e otto** dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in mate-

rie giuridiche e gli avvocati con almeno quindici anni di esercizio.

Tra questi ultimi dieci il Consiglio elegge il suo Vice-Presidente (al quale il Presidente della Repubblica delega spesso le sue attribuzioni, compresa la direzione delle sedute).

I membri elettivi del Consiglio durano in carica **quattro anni** e non sono immediatamente rieleggibili. Non possono, finché sono in carica, essere iscritti in albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

L'autogoverno della magistratura ordinaria

non è comunque senza limiti. La Costituzione vuole evitare che l'indipendenza dei giudici sia interpretata come esenzione da ogni forma di controllo e da ogni legame con gli altri poteri della sovranità. Abbiamo visto infatti che nel Consiglio siedono, sia pure in minoranza, dei membri espressi dal Parlamento.

E sul versante del potere esecutivo importanti competenze in materia di organizzazione e di funzionamento degli organi giudiziari sono attribuite dalla stessa Costituzione (art. 110) e dalle leggi al Ministro della giustizia.

3.3. Quesiti di verifica

1. Cosa vuol dire che il CSM è l'organo di autogoverno dei giudici ordinari?
2. Quanto tempo rimane in carica il CSM?
3. Chi elegge i membri elettivi e in quale numero?
4. Quali sono i membri di diritto del CSM?
5. Sono previsti limiti all'autogoverno della magistratura ordinaria?
6. Chi presiede il CSM?
7. Quali sono le funzioni del CSM?

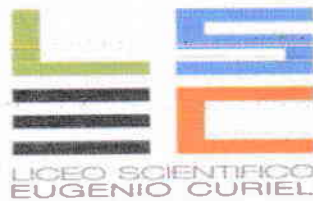
3.3. Riepilogo

Il Consiglio superiore della magistratura	È l'organo di autogoverno della magistratura ordinaria		
	È competente	{ Su questioni relative alla carriera ed allo stato giuridico dei magistrati	
	È composto	{ Da 27 membri	{ 3 di diritto
			{ 16 eletti da tutti i magistrati
			{ 8 eletti dal Parlamento
	Durata	{ 4 anni	

13.5 Le magistrature speciali

	Alle magistrature speciali sono attribuite, come si è detto nel secondo paragrafo, competenze giurisdizionali in determinate materie.
Giurisdizione amministrativa	All'interno di tali magistrature il posto sicuramente più importante spetta alla giurisdizione amministrativa . Essa decide le controversie tra i privati e la Pubblica Amministrazione relative ai cd. interessi legittimi .
(1.1) Interesse legittimo	L'interesse legittimo non va confuso con il diritto soggettivo, che è – lo sappiamo – una posizione di vantaggio riconosciuta dal diritto. È qualcosa di meno: è semplicemente l'interesse del singolo a che l'attività della Pubblica Amministrazione si svolga in conformità alle norme che ne regolano il funzionamento.
(12.5)	Se ad esempio mi presento ad un concorso non potrò affermare di avere un «diritto» all'assunzione. Ma certamente potrò far valere il mio «interesse» a che le procedure concorsuali si svolgano regolarmente. Tale interesse è «legittimo» in quanto coincide con l'interesse pubblico all'osservanza della legge da parte della Pubblica Amministrazione.
(12.6)	Si possono dunque avanzare interessi legittimi quando si contesta la regolarità degli atti amministrativi più diversi: rilascio di una licenza, iscrizioni ad albi o graduatorie, autorizzazioni, rilascio della cittadinanza, ecc.
TAR	La competenza generale a decidere delle controversie tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini in materia di interessi legittimi spetta in primo grado ai Tribunali amministrativi regionali (TAR) , con sede in ogni capoluogo di Regione. Se il Tribunale accoglie il ricorso del cittadino l'atto amministrativo – compreso il regolamento – viene annullato .
(9.6)	Il soccombente (cittadino o Pubblica Amministrazione) può proporre appello alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato .
Appello (12.7)	Infine contro la sentenza del Consiglio di Stato è ammesso ricorso in Cassazione , ma solo per motivi di giurisdizione. La Cassazione cioè si limita esclusivamente a giudicare degli eventuali errori nella determinazione della giurisdizione: perché ad es. di una determinata controversia avrebbe dovuto decidere il giudice ordinario, o un altro giudice amministrativo (ad es. la Corte dei conti).
Ricorso in Cassazione	Altri giudici amministrativi hanno poi competenza in materie molto circoscritte:
Altri giudici amministrativi	a) la Corte dei conti , come sappiamo, in materia di responsabilità contabile, di responsabilità degli impiegati dello Stato e di pensioni;
	b) le Commissioni tributarie per le controversie tra contribuenti e amministrazione finanziaria in relazione all'accertamento e la riscossione dei tributi;
	c) i Tribunali delle acque pubbliche per le vertenze relative alle acque dello Stato e delle Regioni.
Tribunali militari	In campo non amministrativo, ma penale , sono giudici speciali i Tribunali militari . Questi giudicano esclusivamente «i reati militari commessi da appartenenti alle

Forze armate» (art. 103, 3° co. Cost.). Questi reati sono, tra gli altri, la diserzione, la renitenza alla leva, la divulgazione di notizie segrete, la violazione della consegna, ecc.



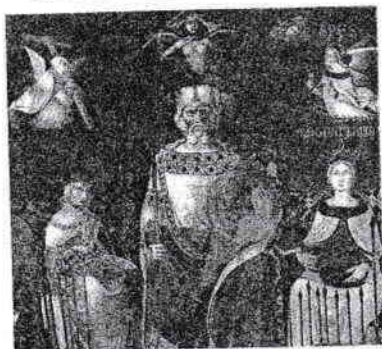
Dispensa 4

Argomento 4

L'ORDINAMENTO STATUALE: IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Capitolo 2

Il Presidente della Repubblica e il Governo



2.1. Il Presidente della Repubblica

Parlando delle forme di governo, abbiamo evidenziato la differenza fondamentale che intercorre tra una repubblica presidenziale ed una parlamentare (come è la nostra).

Nella prima il Capo dello Stato è eletto direttamente dal popolo ed è il vertice del potere esecutivo. Nella seconda invece il Capo dello Stato è una figura analoga al sovrano delle monarchie parlamentari (con l'importante differenza, ovviamente, che è eletto dal Parlamento): non è titolare di un potere autonomo, ha piuttosto funzioni di coordinamento e garanzia fra i tre poteri principali dello Stato, rappresenta l'unità nazionale.

Per l'art. 87 Cost. il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato

Tale espressione va intesa non in senso forte (nel senso cioè della supremazia e del comando su tutti gli altri organi dello Stato), ma nel significato che essa ha, appunto, nelle repubbliche parlamentari. In esse il Presidente simboleggia l'unità dello Stato, lo rappresenta all'interno e all'esterno, è il supremo garante del corretto funzionamento delle istituzioni.

Il Presidente insomma non è un «capo» che comanda, ma piuttosto un «capo» che, per la sua posizione al di sopra delle parti e per le sue funzioni di garanzia, costituisce il vertice più in vista degli organi della comunità statale: un'autorità-simbolo, se pure come vedremo non certo sprovvista di attribuzioni importanti.

Il Presidente è eletto dal Parlamento in seduta comune

Il Parlamento in seduta comune elegge il Presidente della Repubblica, integrato tuttavia da 58 delegati eletti dai Consigli regionali (tre per ogni Regione, tranne la Valle d'Aosta che ne ha uno solo). L'elezione ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea (una maggioranza qualificata, dunque). Dopo il terzo scrutinio è però sufficiente la maggioranza assoluta (art. 83 Cost.).

Può essere eletto Presidente ogni cittadino italiano che abbia compiuto **cinquant'anni d'età** e goda dei **diritti civili e politici** (che sia cioè capace di agire e sia regolarmente iscritto nelle liste elettorali).

Nella pratica tuttavia è sempre avvenuto che la suprema carica dello Stato sia stata attribuita a parlamentari di grande notorietà e prestigio. Dopo Enrico De Nicola, eletto Capo provvisorio dello Stato nel giugno del 1946, si sono succeduti altri nove Presidenti della Repubblica. L'ultimo in ordine di tempo è Carlo Azeglio Ciampi, eletto nel maggio del 1999.

Il Presidente rimane in carica **sette anni** (art. 86 Cost.) ed è rieleggibile; ciò peraltro non è mai avvenuto. Prima di assumere le sue funzioni, il Presidente presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione sempre dinanzi al Parlamento in seduta comune (art. 91 Cost.).



Enrico De Nicola
(1877-1959)

se. 68

Per saperne di più 31

In realtà quasi tutti questi atti richiedono solo un'attività di controllo da parte del Presidente della Repubblica. Nella sostanza sono decisi dal Governo o dai singoli ministri (la nomina dei funzionari, la presentazione di un disegno di legge alle camere, l'emanazione degli atti aventi forza di legge e dei regolamenti) e il Capo dello Stato si limita appunto ad una verifica di opportunità e di costituzionalità dell'atto. È soprattutto in considerazione di questa sorta di collaborazione tra Presidente e Governo che è stata concepita la regola secondo cui gli atti del primo (compresi quelli estranei ad un qualsiasi coinvolgimento del Governo, come ad es. la nomina dei cinque senatori a vita) devono essere **controfirmati** da un ministro e, quelli più importanti, anche dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 89 Cost.).

2.1. Quesiti di verifica

1. Come avviene l'elezione del Presidente della Repubblica?
2. All'elezione del Presidente partecipano soltanto deputati e senatori?
3. In che senso per la Costituzione il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato?
4. Il Presidente della Repubblica è rieleggibile?
5. Con quali cariche è incompatibile la funzione di Capo dello Stato?
6. Quali sono le funzioni del Presidente nel rapporto con il Parlamento?
7. Quali sono le sue funzioni nel rapporto con il Governo?

segue

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica e l'esercizio di qualsiasi professione (art. 84 comma 2°)

Considerata l'importanza istituzionale della funzione, il Presidente per sette anni può essere solo Capo dello Stato.

Sempre in considerazione del rilievo e della delicatezza della carica, si è voluto difendere il Presidente della Repubblica da eventuali attentati al suo prestigio con la previsione di una **immunità** amplissima. Il Presidente pertanto non è responsabile per i reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che (e sono le due sole eccezioni) per **alto tradimento o attentato alla Costituzione** (art. 90 Cost.).

La Costituzione non specifica quali atti vadano concretamente ricompresi in queste ipotesi. Ma deve trattarsi chiaramente di atti gravissimi diretti a sovvertire l'ordine costituzionale repubblicano (un complotto, un colpo di Stato, un tentativo di restaurazione della monarchia, ecc.).

In questi casi il Presidente è messo in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e successivamente giudicato dalla Corte costituzionale. Ma anche questa è un'evenienza che non si è mai verificata nella nostra storia costituzionale.

Le funzioni del Presidente della Repubblica

Abbiamo dunque visto che la funzione fondamentale del Presidente della Repubblica è quella di coordinamento e garanzia fra i tre poteri principali. Vediamo concretamente quali sono le sue attribuzioni rispetto ad ognuno di essi.

Nel rapporto con il Parlamento (con la funzione legislativa).

Il Presidente:

1. indice le elezioni delle nuove camere e ne fissa la prima riunione;
2. promulga le leggi (e prima di far questo può, come già sappiamo, chiedere alle camere una nuova deliberazione);
3. può inviare messaggi alle camere, in particolare sottoponendo all'attenzione del Parlamento una questione d'interesse pubblico (l'urgenza di una riforma sanitaria, il problema delle pensioni, della disoccupazione, ecc.);

4. indice il referendum popolare;
5. nomina cinque senatori a vita;
6. scioglie le camere (o anche una sola di esse) sentiti i loro Presidenti; non può però esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato (cd. «**semestre bianco**»), a meno che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura (art. 88). Abbiamo peraltro già visto nel capitolo precedente che solo delle gravi ragioni possono legittimare il Presidente nel compimento di un simile passo, e principalmente l'incapacità del Parlamento di esprimere una maggioranza stabile e quindi un Governo duraturo.

Nel rapporto con il Governo (con la funzione esecutiva).

Il Capo dello Stato:

1. nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i ministri (art. 92 comma 2° Cost.);
2. nomina gli alti funzionari dello Stato (prefetti, ambasciatori, ecc.);
3. emana i decreti-legge, i decreti legislativi ed i regolamenti;
4. autorizza la presentazione alle camere dei disegni di legge d'iniziativa governativa;
5. ratifica i trattati internazionali previa, quando occorra, l'autorizzazione delle camere (la «ratifica» è l'accettazione definitiva e solenne del trattato);
6. ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle camere;
7. riconosce le persone giuridiche.

In relazione al potere giudiziario.

Il Presidente:

1. nomina cinque giudici della Corte costituzionale;
2. presiede il Consiglio superiore della magistratura;
3. può concedere la grazia (vale a dire l'estinzione della pena) e commutare le pene (cioè trasformarle in un'altra specie prevista dalla legge) a condannati singoli; si tratta dunque, a differenza dell'amnistia e dell'indulto (deliberati, come ricorderai, dal Parlamento), di provvedimenti di clemenza non generali ma individuali, che vanno cioè a beneficio di una persona determinata.

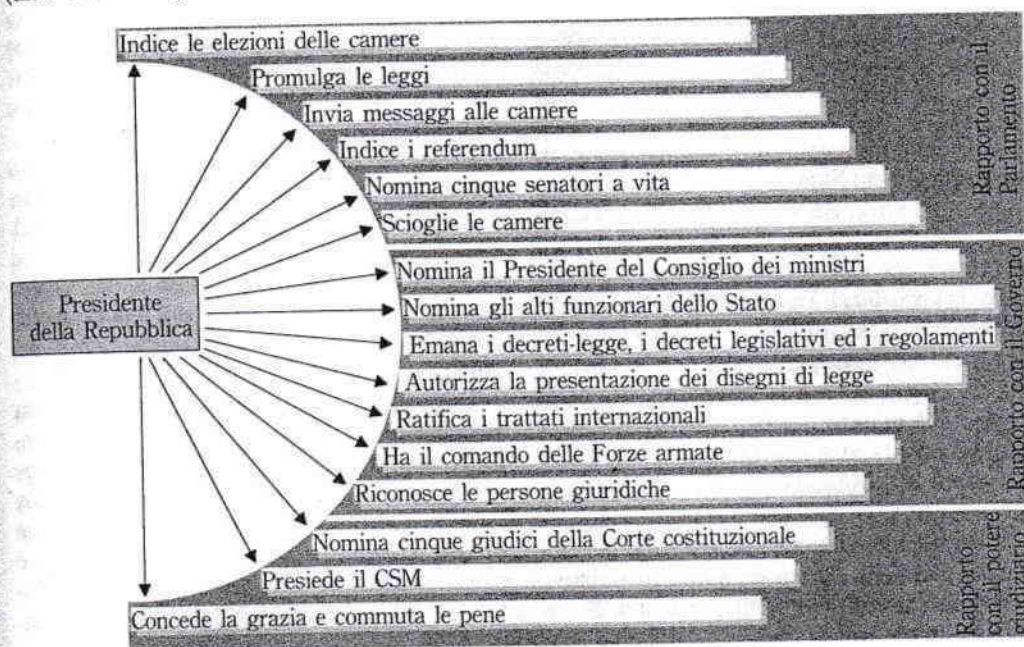
In ogni caso di impedimento le funzioni del Presidente della Repubblica sono esercitate dal Presidente del Senato.

Se esso è temporaneo (malattia, viaggio al-

l'estero, ecc.) le funzioni sono ovviamente riassunte dal Presidente nel momento in cui l'impedimento è venuto meno.

In caso invece di impedimento permanente (una malattia gravissima, ad esempio), di

morte o di dimissioni, il Presidente della Camera dei deputati deve indire le elezioni di un nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni (art. 86 Cost.).



8. Quali sono le sue funzioni nel rapporto con il potere giudiziario?

9. Da chi è sostituito in caso di impedimento?

10. Cosa stabilisce l'art. 90 Cost. sulla responsabilità del Capo dello Stato?

11. Cosa vuol dire «semestre bianco»?

Le funzioni del Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica
(artt. 83-91 Cost.)

È il Capo dello Stato
(art. 87 Cost.)

- Rappresenta l'unità della nazione
- Primo garante del funzionamento delle istituzioni

Eleggibilità

- 50 anni
- Cittadinanza italiana
- Godimento dei diritti civili e politici

È eletto dal Parlamento in seduta comune

- Integrato dai delegati delle Regioni
- A scrutinio segreto
- A maggioranza qualificata (art. 83 Cost.)
- Rimane in carica 7 anni

Incompatibilità (art. 84 comma 2° Cost.)

Irresponsabilità (eccezione art. 90 Cost.)

Prerogative

- Rispetto al Parlamento
- Rispetto al Governo
- Rispetto al potere giudiziario

In caso di impedimento è sostituito dal Presidente del Senato

2.1. Riepilogo



Dispensa 4

Argomento 5

L'ORDINAMENTO STATUALE: LA CORTE COSTITUZIONALE

Per saperne di più

La soluzione di affidare ad un organo apposito il controllo di costituzionalità ricalca quella delineata dal giurista Hans Kelsen (il teorico del normativismo) per l'Austria tra le due guerre mondiali, ed è comune a quella di altri stati europei (Germania, Spagna).

Per saperne di più

Come vedi la Costituzione, a proposito della composizione della Corte, considera «superiori»

segue

3.5. La Corte costituzionale

La Corte costituzionale è titolare di una funzione importante e molto particolare: la **giurisdizione costituzionale**. In sostanza l'attività di quest'organo deve garantire (insieme alla procedura aggravata di revisione costituzionale) la supremazia della Costituzione nella gerarchia delle fonti. In particolare la Corte deve annullare le norme di rango inferiore in contrasto con le disposizioni costituzionali.

La Corte costituzionale è un organo collegiale composto di **quindici membri** (art. 135 Cost.):

— cinque sono nominati dal Presidente della Repubblica;

— cinque sono eletti dal Parlamento in seduta comune;

— cinque infine sono eletti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative (in pratica: tre dalla Corte di Cassazione, uno dal Consiglio di Stato e uno dalla Corte dei conti).

Inoltre i giudici devono essere scelti solo tra determinate categorie di persone: tra i magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni superiori (Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti), tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati con almeno vent'anni di esercizio.

I giudici della Corte rimangono in carica **nove anni** e non sono rieleggibili. L'ufficio

LA COMPOSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

E' entrata in vigore solo nel **1956**. La Costituzione, per garantire esperienza e competenza giuridica, prevede che possano farne parte solo

- λ **alti magistrati e avvocati con oltre 20 anni di esercizio**
- λ **professori universitari di materie giuridiche.**

1. La nomina

La Corte costituzionale è composta da

- λ **5 giudici nominati dal Presidente della Repubblica**
- λ **5 giudici nominati dal Parlamento in seduta comune**
- λ **5 giudici nominati dalle "supreme magistrature" (Corte di Cassazione, Corte dei conti, Consiglio di stato)**

I membri durano in carica **9** anni, ma la
sostituzione avviene gradualmente:

ogni 3 anni ne vengono nominati 5 per garantire continuità all'operato.

I giudici non sono rieleggibili dopo il mandato di 9 anni ed eleggono un loro presidente che resta in carica 3 anni, ma è rieleggibile.

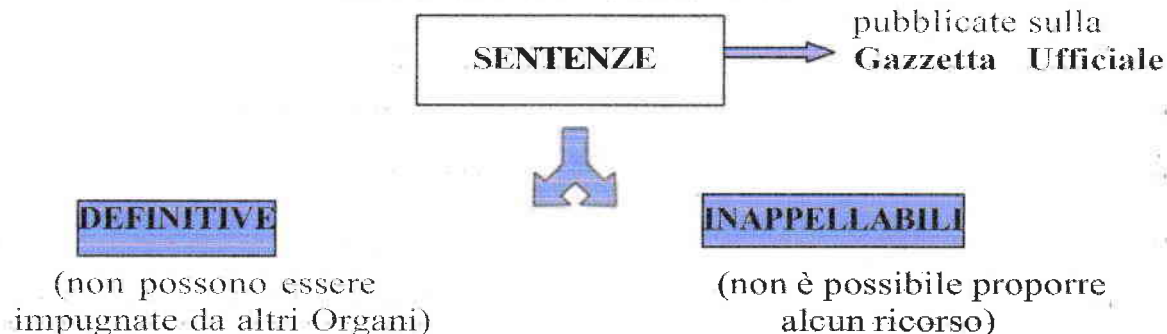
2. Le guarentigie

I giudici della Corte godono delle stesse guarentigie dei parlamentari:

1. **non possono essere perseguiti** per le idee e i voti espressi nell'esercizio delle proprie funzioni
2. possono essere sottoposti a **restrizione della libertà personale** solo dopo l'autorizzazione della Corte stessa.

3. le sentenze

Le decisioni della Corte sono



La sede della Corte costituzionale è a Roma presso il **Palazzo della Consulta**

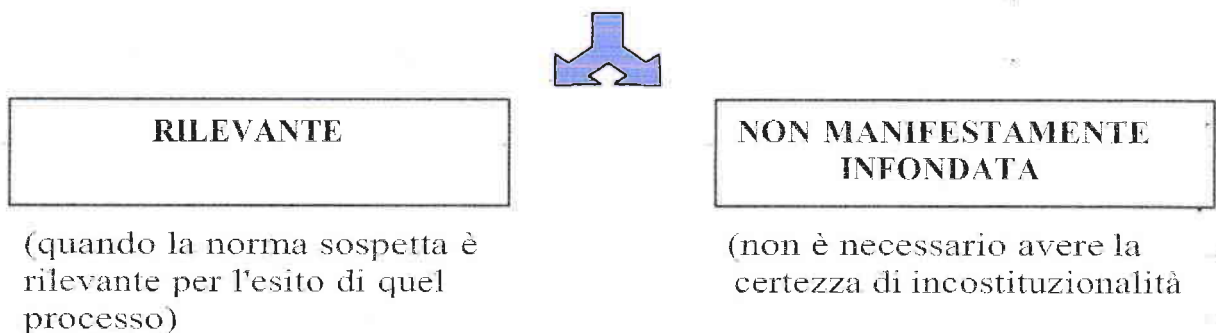
LE FUNZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE



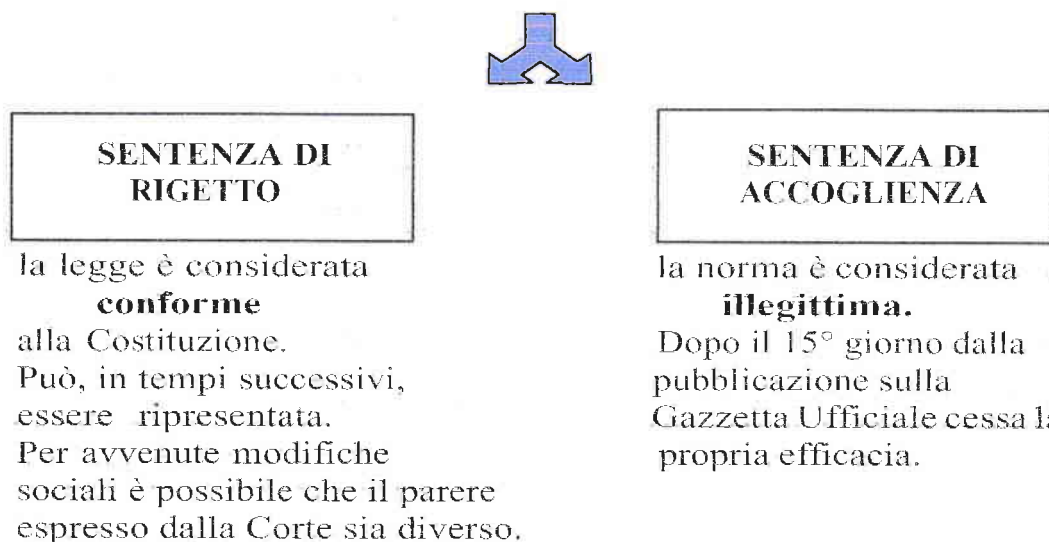
1. giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi

Poiché la Costituzione è rigida qualsiasi atto legislativo in contrasto con essa è illegittimo.

La può presentare solo un giudice quando esista un sospetto di incostituzionalità di una norma, ma dopo aver valutato che la questione sia



La Corte Costituzionale, rispetto alla richiesta del giudice, può emettere



2. Il giudizio sui conflitti di attribuzione.

Conflitto di attribuzione



Quando un Organo ritiene che la propria sfera di competenza sia stata invasa da un atto compiuto da un altro organo

TRA STATO



REGIONI

PARLAMENTO

LE REGIONI TRA DI LORO

GOVERNO



MAGISTRATURA

3. Il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo

può annullare un r^endum se giudica



che la legge che si vuole abrogare rientra tra le materie non previste

se ritiene non chiara la formulazione del quesito posto agli elettori

IL GIUDIZIO PENALE SUL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. la controfirma

I decreti sono firmati dal Capo dello Stato, ma devono essere **controfirmati dai ministri proponenti** che ne assumono la responsabilità.

2. l'irresponsabilità

Il Capo non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni, tranne nei casi di

1. alto tradimento
2. attentato alla Costituzione.

sino al 2008 il Presidente della Repubblica **non godeva di immunità di alcun tipo al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni**; quindi poteva essere processato e condannato come cittadino dalla Magistratura.

dal 2008 con il **LODO ALFANO**, il Capo dello Stato come le altre tre più importanti cariche dello Stato, **non può essere processato sino a quando rimane in carica.**

3. la messa in stato d'accusa

Si potrebbe verificare

ALTO TRADIMENTO



ATTENTATO ALLA
COSTITUZIONE

se il Presidente si accordasse segretamente con uno Stato nemico per danneggiare il Paese.

Se il Capo dello Stato tentasse di modificare illegalmente la Costituzione.

conseguenze



Il Presidente viene messo
in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune.
NON contiene ancora un giudizio di colpevolezza,
ma molti giuristi ritengono che essa comporti l'obbligo di dimissioni.

4. Il Giudizio della Corte Costituzionale

Dopo la messa in stato d'accusa, Il Presidente della Repubblica deve essere giudicato dai

15 giudici della Carta Costituzionale
+
16 cittadini

attraverso un **processo penale** al termine del quale pronuncia una sentenza di

CONDANNA



ASSOLUZIONE

la pena non può superare quella prevista dal Codice penale.

Perplessità:

- λ il giudizio della Corte Costituzionale è inappellabile
- λ il Presidente ha nominato 5 giudici, per cui l'accusato ha scelto in parte gli accusatori.

5. l'impeachment

Procedimento non previsto dalla Costituzione, anche se molti giuristi auspicano che venga inserito nell'ordinamento italiano.

Porta all'**allontanamento dalla carica e non prevede necessariamente una responsabilità penale.**

L'unico Presidente che ha rischiato l'impeachment è stato Francesco Cossiga.



Dispensa 4

Argomento 6

L'ORDINAMENTO STATUALE: GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI E NON

2

Gli enti pubblici territoriali

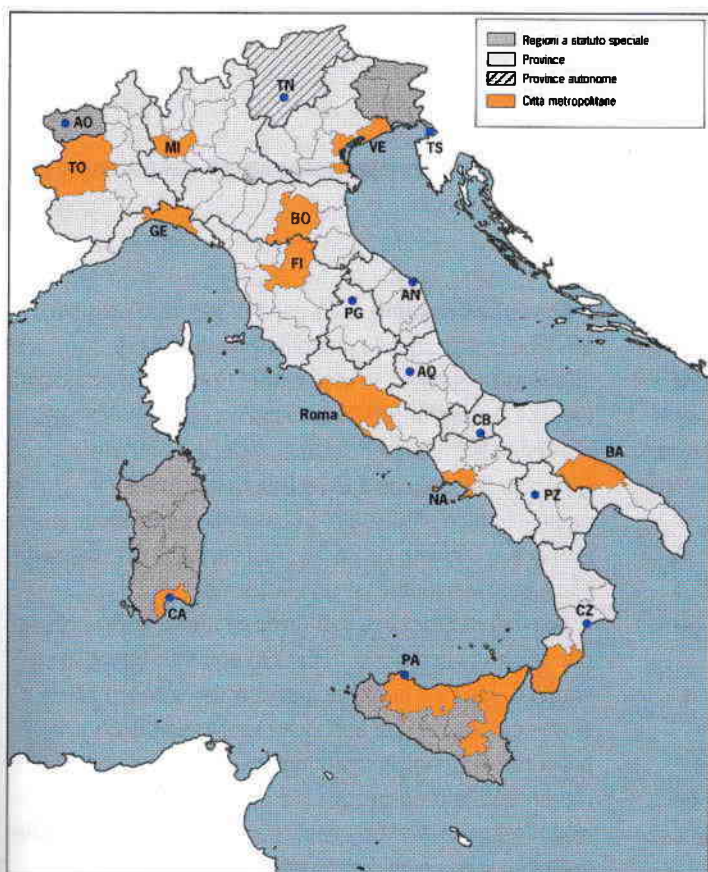
Secondo il dettato dell'art. 5 della Costituzione, l'Italia è uno Stato unitario e indivisibile che «riconosce e promuove le autonomie locali» e attua «il più ampio decentramento amministrativo»: si realizza così un modello di Stato decentrato in cui, accanto al potere centrale, altri enti pubblici operano a livello territoriale al fine di rispondere efficientemente alle esigenze del loro territorio.

Sono **enti pubblici territoriali** (detti anche semplicemente *enti locali* o *autonomie locali*) le **Regioni**, le **Province**, le **Città metropolitane** e i **Comuni**.

Tali enti sono dotati di **autonomia**, in quanto hanno il potere di decidere le finalità della propria azione politica al fine di tutelare direttamente gli interessi delle comunità da loro rappresentate: essi hanno, cioè, nel quadro fissato dalla Costituzione e dalle leggi statali, una propria sfera di libertà rispetto allo Stato in una serie di ambiti, e precisamente hanno:

- ▶ **autonomia politica**: ogni ente esprime un proprio indirizzo politico che può anche non essere coincidente con quello centrale;
- ▶ **autonomia normativa**: ogni ente, in particolare la Regione, può emanare norme che vincolano i cittadini del territorio;
- ▶ **autonomia statutaria**: ogni ente ha la libertà di darsi una propria organizzazione interna sotto forma di *statuto*;

Gli enti pubblici territoriali



▶ **autonomia amministrativa**: ogni ente può compiere tutti gli atti amministrativi necessari a realizzare i propri orientamenti;

▶ **autonomia finanziaria**: ogni ente può stabilire tributi propri, così da finanziare le funzioni pubbliche.

L'intenzione dei Costituenti – sin dall'inizio – è stata quella di delineare un sistema basato sull'autonomia degli enti locali, successivamente ampliata con la legge costituzionale 3/2001. Tra gli aspetti più importanti della **riforma del Titolo V della Costituzione** va ricordata la **riscrittura dell'art. 114** che:

▶ ha inserito la **Città metropolitana**, già istituita nel 1990, tra gli enti territoriali in cui risulta articolato lo Stato;

▶ ha ribaltato l'elencazione degli enti territoriali evidenziando la profonda radice territoriale del Comune, l'ente locale più vicino al cittadino. Dopo i **Comuni**, sono elencate le **Province**, le **Città metropolitane**, le **Regioni** e lo **Stato**;

► ha istituito **Roma Capitale**, ente territoriale dotato di una particolare autonomia nella gestione del territorio comunale della città, in virtù del suo ruolo di capitale d'Italia e sede delle rappresentanze diplomatiche.

Con la citata riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, l'art. 114 ripartisce ora le funzioni amministrative partendo dai **Comuni**, enti amministrativi considerati più vicini al cittadino (**principio di sussidiarietà**). Il **Comune** è diventato così il primo livello di governo di una comunità, mentre gli altri livelli entrano in campo quando è necessario garantire interessi di ambiti territoriali più estesi o decisioni che interessano il territorio nazionale.

L'organizzazione dei Comuni prevede sia **organi politici** [© **ORGANI POLITICI DEL COMUNE**], la cui investitura deriva dal popolo che li elegge, sia **organi burocratici**, ai quali è affidato il compito di svolgere le funzioni amministrative. Questi ultimi, grazie all'autonomia di cui godono i Comuni, hanno dimensioni diverse in relazione alla loro estensione territoriale.

I Comuni italiani erano un tempo posti sotto uno stretto controllo da parte dello Stato attraverso i Prefetti, i funzionari statali posti a capo delle **Prefetture**. Con gli anni, tali controlli si sono attenuati e oggi sono limitati a casi circoscritti come quello relativo al potere dello Stato di sciogliere i Consigli comunali quando compiono atti contrari alla legge o quando risultano infiltrati dalla criminalità organizzata; in questi casi il Comune viene *commissariato*, cioè gestito da un **commissario governativo** il cui compito è anche quello di preparare nuove elezioni.



FOCUS DIRITTO (E DIRITTI)

Organi politici del Comune

In Italia i Comuni sono dotati di un **sindaco**, una **Giunta** e un **Consiglio**. Il numero dei membri della Giunta e del Consiglio sono variabili in funzione della popolazione del Comune.

► **Sindaco**: eletto direttamente dai cittadini, è sia il capo dell'amministrazione comunale sia ufficiale del Governo: convoca e presiede sia il Consiglio sia la Giunta, sovrintende al funzionamento dei servizi comunali. Nella sua qualità di ufficiale del Governo è anche organo di pubblica sicurezza che può emanare ordinanze in campo sanitario, edile, e di ordine pubblico.

► **Giunta comunale**: è l'organo esecutivo: esegue le decisioni del Consiglio comunale e, attraverso gli *assessorati*, cura i servizi pubblici. È composto dal sindaco e dagli assessori. Questi vengono scelti dal sindaco sulla base delle loro competenze e dal sindaco possono essere revocati.

► **Consiglio comunale**: è l'organo di indirizzo politico-amministrativo, quello che delibera gli atti più importanti: approva lo statuto del Comune, il bilancio annuale, i programmi d'intervento in opere pubbliche, i bilanci e le imposte comunali. Inoltre, controlla l'operato del sindaco e della Giunta attraverso il meccanismo della fiducia. In base alle dimensioni, il Comune è formato da un numero variabile di *consiglieri*, eletti ogni 4 anni dal corpo elettorale.

► **Consigli di quartiere o di Circoscrizione**: sono previsti per i Comuni con più di 100.000 abitanti; hanno lo scopo di favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte dell'istituzione pubblica attraverso pareri e proposte al Consiglio comunale sui problemi che riguardano la propria zona o il proprio quartiere (es.: realizzazione di servizi pubblici, destinazione d'uso delle aree secondo i piani urbanistici, ecc.).



Piani territoriali

I piani territoriali sono lo strumento di pianificazione con il quale i Comuni definiscono le scelte strategiche per il governo del territorio nel medio e lungo termine. Milano a preservare e tutelare le risorse, il paesaggio urbano e rurale, l'identità culturale, ma hanno anche il compito di individuare attraverso scelte sostenibili le opportunità di sviluppo economico e sociale, la realizzazione e gestione coordinata dei servizi pubblici, le politiche per la casa e per le attività economiche.

I Comuni, dotati di autonomia amministrativa statutaria, normativa, e organizzativa, per meglio rispondere agli interessi della popolazione locale svolgono numerose funzioni:

► **funzioni proprie:** essendo enti con competenza generale, esercitano tutte le funzioni inerenti alla popolazione e il territorio comunale nei settori dei **servizi sociali** (assistenza sanitaria, scolastica e sociale), dell'**assetto e utilizzazione del territorio** (predisposizione di **piani territoriali**, rilascio di concessioni edilizie, espropri, edilizia scolastica, ecc.), dello **sviluppo economico** (commercio, mercati, fiere, rilascio di licenze per esercizi commerciali, ecc.);

► **funzioni delegate:** rientrano in tale ambito le funzioni che ogni Regione, in modo autonomo, assegna ai Comuni (es.: servizi per la leva militare, servizi per la formazione e la revisione delle liste elettorali, servizio di anagrafe, ecc.).

Nell'ambito delle loro funzioni, i Comuni erogano importanti servizi alla collettività. Tra gli altri, quello dei trasporti urbani, della distribuzione dell'acqua, della raccolta dei rifiuti, ecc.

Per finanziare le spese, la legge attribuisce ai Comuni autonomia impositiva e finanziaria che consente loro di godere, accanto ai finanziamenti statali, anche di entrate proprie quali, ad esempio, quelle provenienti dai tributi sulla raccolta dei rifiuti, sugli immobili, sulla pubblicità.



VITA QUOTIDIANA

Ogni Comune impone la cosiddetta **TARI**, una tassa relativa alla gestione dei rifiuti, destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento, a carico di chiunque possieda o detenga locali o aree scoperte, suscettibili di produrre rifiuti urbani. L'**IMU**, invece, è la tassa sulla casa; essa serve a finanziare i Comuni nelle spese dei servizi. La **TASI**, ovvero

la tassa sui servizi indivisibili, serve – infine – per sostenere le spese relative alla manutenzione pubblica e ai servizi di cui usufruiscono tutti i residenti del Comune.

La caratteristica comune di queste tre imposte è l'ampio margine di autonomia che ha il Comune per determinarne gli importi e le modalità di pagamento.

Nel 2014 è stato modificato l'assetto degli enti locali intermedi, ridimensionando il ruolo delle **Province** e istituendo le **Città metropolitane** (legge 56/2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*).

La **Provincia** è un ente locale territoriale il cui territorio comprende quello di più Comuni. Lo Stato italiano, fin dalla sua nascita, è stato sempre suddiviso in Province: enti locali intermedi, formati da più Comuni, che si occupavano di problemi che riguardavano l'insieme del loro territorio (come le strade provinciali, gli edifici delle scuole superiori, ecc.). Negli ultimi anni, al fine di semplificare la struttura delle autonomie territoriali e diminuire la spesa pubblica, si è fatta strada l'idea di abolire le Province; tuttavia, essendo queste espressamente previste dalla Costituzione, per abolirle è necessaria una legge costituzionale che ne modifichi il testo.

Attualmente, in attesa che una legge costituzionale venga approvata, le Province restano in vita ma in modo ridimensionato:

► gli organi della Provincia non sono più eletti direttamente dai cittadini; il **Presidente della Provincia** – che ha funzioni di rappresentanza e presiede il Consiglio – è il sindaco di uno dei Comuni della Provincia; viene eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali della Provincia stessa;

► il **Consiglio provinciale** è l'organo deliberativo, formato da un numero molto ristretto di membri (da 10 a 16 secondo la dimensione della Provincia) che ricoprono l'incarico di sindaco o di consigliere comunale in uno dei Comuni della Provincia e che sono eletti dall'insieme dei sindaci e dei consiglieri comunali;

► la Giunta provinciale è stata soppressa;

► è stata inoltre introdotta l'**Assemblea dei sindaci** che riunisce i sindaci di tutti i Comuni della Provincia.

La Provincia è investita comunque di importanti competenze grazie all'affermarsi del **principio di sussidiarietà** (art. 118) che ha valorizzato le istituzioni più vicine al cittadino; essa, pertanto, svolge importanti **funzioni di programmazione e coordinamento** nei settori: dell'**ambiente, territorio e infrastrutture** (difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, prevenzione delle calamità, viabilità, trasporti, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque, delle emissioni atmosferiche e sonore, caccia, pesca nelle acque interne, agricoltura); dei **servizi alla persona e alla comunità** (tutela e valorizzazione dei beni culturali, compiti connessi all'istruzione secondaria, compresi l'edilizia scolastica, la formazione professionale, i servizi all'impiego).

La Costituzione, con la riforma del 2001, ha indicato la **Città metropolitana** come uno degli enti che costituiscono la Repubblica (art. 114). In seguito a questa riforma, dal 2014 esistono in Italia **10 Città metropolitane**: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria. Una Città metropolitana comprende quindi una grande città e i Comuni che ad essa sono strettamente legati per questioni economiche, sociali e di servizio, nonché culturali e territoriali. Essa conserva le stesse funzioni delle Province.

Gli organi delle Città metropolitane, come quelli delle Province, sono eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni che le compongono. Essi sono:

► il **sindaco metropolitano**, che dirige la Città metropolitana; tale carica è ricoperta automaticamente dal sindaco del Comune capoluogo;

► il **Consiglio metropolitano**, che ha poteri di indirizzo e controllo; è formato, in base alla dimensioni della Città metropolitana, da un numero di consiglieri – compreso tra 14 e 28 – eletti tra i sindaci e i consiglieri comunali dell'area metropolitana;

► la **conferenza metropolitana**, che approva lo statuto e formula proposte o pareri; è formata dai sindaci dei Comuni che fanno parte della Città metropolitana.

Le **Regioni** sono, assieme ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e allo Stato centrale, uno dei cinque elementi costitutivi della Repubblica italiana. Le Regioni, secondo quanto indicato dall'art. 131 della Costituzione

ne, sono 20. Esse trovano la loro disciplina nella Costituzione, che ha previsto Regioni a **statuto ordinario** e Regioni a **statuto speciale** (art. 116).

Sono **Regioni a statuto speciale** le Regioni che, per motivi storici, culturali e geografici, godono di una maggiore autonomia. Le Regioni a statuto speciale sono 5: la **Sicilia**, la **Sardegna** (isole in cui le differenze culturali e politiche con il resto d'Italia erano state causa di tendenze separatiste), il **Friuli-Venezia Giulia**, la **Valle d'Aosta** e il **Trentino-Alto Adige** (zone di confine, in cui è notevole la presenza di etnie non italiane). Il Trentino-Alto Adige, a sua volta, è diviso nelle due Province autonome di **Trento** (la cui popolazione è prevalentemente di lingua italiana) e **Bolzano** (la cui popolazione è per buona parte di lingua tedesca e ladina). L'organizzazione e il funzionamento di queste 5 Regioni non sono disciplinati dalla Costituzione, ma da appositi **statuti speciali**, approvati con **legge costituzionale**. La maggiore autonomia regionale consiste essenzialmente in una **competenza legislativa**, in alcuni casi esclusiva, su un numero di materie più ampio rispetto a quello concesso dalla Costituzione alle Regioni a statuto ordinario.

Sono **Regioni a statuto ordinario** le rimanenti 15 Regioni italiane. A seguito della riforma costituzionale operata dalla legge costituzionale 1/99, gli statuti di tali Regioni oggi sono approvati e modificati direttamente dal Consiglio regionale senza passare dal Parlamento.

Nel rispetto dei loro statuti, le Regioni presentano un'organizzazione simile a quella dello Stato centrale, basata su **apparati politici** (espressione della sovranità popolare in quanto eletti dal popolo) e **apparati burocratici** cui è affidato il compito di svolgere le funzioni amministrative dando attuazione alle decisioni politiche della Regione [© **ORGANI POLITICI DELLE REGIONI**].



FOCUS DIRITTO (E DIRITTI)

Organi politici delle Regioni

Consiglio regionale:

- ▶ È composto da **30-80 consiglieri** (in base al numero della popolazione regionale), eletti dai cittadini residenti nella Regione, che abbiano compiuto il 18° anno d'età; resta in carica 5 anni, a meno di scioglimento anticipato (a opera del Governo centrale con decreto del Presidente della Repubblica) quando ne è impossibile il funzionamento.
- ▶ È organizzato in **gruppi consiliari** (secondo il partito d'appartenenza) e in **commissioni consiliari** (cui è affidata la preparazione delle leggi che il Consiglio voterà). Con gli stessi criteri dei consiglieri è eletto dal popolo il **Presidente**, che ha il compito di dirigere i lavori.
- ▶ Ha le seguenti funzioni: determina l'indirizzo politico-amministrativo della Regione; emana le leggi; delibera atti, provvedimenti, intese; controlla l'attività

amministrativa della Giunta; formula proposte e pareri agli organi dello Stato.

Giunta regionale:

- ▶ È composta da **8 a 12 assessori**, preposti alla guida di assessorati, organismi dediti alla funzione amministrativa per settori.
- ▶ Ha la funzione di organo esecutivo, quindi svolge attività di promozione e ha iniziativa amministrativa.

Presidente della Giunta (o della Regione):

- ▶ Ha le seguenti funzioni: rappresenta la Regione; promulga leggi; emana regolamenti; convoca e presiede la Giunta; dirige le funzioni amministrative; indice i referendum regionali. A seguito di riforma costituzionale è **eletto direttamente dai cittadini della Regione**.

Le **competenze delle Regioni** sono sia legislative sia amministrative.

La **competenza legislativa**: la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) ha ampliato notevolmente il potere delle Regioni di emanare leggi, autonomamente dal Parlamento. Ribaltando la precedente logica di suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (che indicava tassativamente le materie di competenza di quest'ultima), l'art. 117 riconosce alle Regioni il potere di emanare **atti avente forza di legge** in tutte quelle materie che non risultano espressamente riservate alla competenza dello Stato. La riformulazione dell'art. 117 ha inteso, da un lato, definire precisamente le competenze dello Stato e, dall'altro, riconoscere il ruolo di Governo locale delle Regioni che, nelle materie in cui hanno piena autonomia, possono intervenire con **leggi regionali** senza aspettare indicazioni da parte dell'autorità statale.

In particolare, il nuovo testo individua:

- ▶ una **competenza esclusiva dello Stato** per tutte quelle materie, tassativamente indicate, nelle quali si rende necessaria una regolamentazione uniforme con legge dello Stato. Tali ambiti sono circoscritti ai settori tradizionalmente collegati all'esercizio della sovranità (difesa, ordine pubblico, giustizia, ecc.);
- ▶ una **competenza legislativa concorrente** in molte delle materie relative ai più importanti ambiti della vita sociale: dalla salute all'istruzione, ai trasporti, ecc. La competenza concorrente comporta, di fatto, l'intervento dello Stato attraverso **leggi-quadro**; alle Regioni, invece, è attribuito il compito di intervenire con leggi **proprie** che, nel rispetto dei principi generali fissati dallo Stato, realizzano **propri** orientamenti politici nel rispetto delle esigenze locali;
- ▶ una **competenza legislativa esclusiva delle Regioni** in tutte quelle materie che non sono espressamente riservate allo Stato o alla competenza concorrente. In tutti questi ambiti, pertanto, le Regioni possono avere regimi di governo molto diversi non essendo tenute al rispetto di alcun principio generale fissato da leggi dello Stato.

Leggi-quadro Le leggi-quadro sono norme con cui il Parlamento fissa i criteri secondo i quali dovranno essere emanate altre leggi. Esse contengono i principi fondamentali che devono regolare una singola materia e ai quali i soggetti cui è conferito il potere di regolare quella stessa materia devono attenersi. La legge-quadro è molto utilizzata nell'ambito delle competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni a statuto ordinario.

Un'altra importante novità riguarda l'entrata in vigore della leggi regionali; oggi, infatti, è sufficiente che, trascorsi dieci giorni dall'approvazione da parte del Consiglio regionale, la legge venga promulgata dal Presidente della Regione e pubblicata nel **Bollettino Ufficiale**, pubblicazione periodica nella quale vengono inseriti gli atti normativi della Regione. È stato pertanto abolito il cosiddetto "controllo preventivo" che – secondo le disposizioni costituzionali originarie – doveva essere svolto da un commissario di governo su tutti gli atti e organi della Regione. In casi di conflitti di competenza tra Stato e Regione è possibile ricorrere al giudizio della **Corte costituzionale**.

La **competenza amministrativa**: l'art. 118 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale del 2001, riafferma il **principio di sussidiarietà** in base al quale le funzioni amministrative vengono esercitate dall'ente locale più vicino alla popolazione. Solo qualora il Comune dovesse risultare ina-

deguito interviene un livello di governo superiore (Provincia, Regione, Stato). In concreto, tale principio stabilisce che i compiti amministrativi dello Stato e delle Regioni sono essenzialmente di **programmazione e coordinamento**, lasciando agli altri enti locali il compito di realizzare concretamente le linee programmate.

Il primo soggetto con il quale le Regioni devono costantemente confrontarsi è comunque lo Stato. Sono infatti previsti organismi di coordinamento (le **conferenze permanenti**) in cui Stato e autonomie minori si incontrano per coordinare le linee politiche amministrative e le relative scelte.



GUIDA ALLO STUDIO

Rispondi oralmente o per iscritto alle domande o individua e sottolinea nel testo la risposta:

- ▶ Qual è la funzione dell'attività amministrativa e chi la svolge?
- ▶ In che modo è organizzata la pubblica amministrazione?
- ▶ Quali sono le autonomie locali cui fa riferimento la Costituzione?
- ▶ Qual è il ruolo degli enti pubblici territoriali?
- ▶ Perché si definiscono enti pubblici territoriali autonomi?
- ▶ In quali ambiti si manifesta l'autonomia degli enti pubblici territoriali?
- ▶ Quali sono gli organi del Comune? E quali le funzioni?
- ▶ Chi elegge il sindaco?
- ▶ Come si autofinanziano i Comuni?
- ▶ In che modo la riforma del Titolo V della Costituzione ha ridisegnato il ruolo del Comune?
- ▶ Qual è il ruolo della Provincia nell'amministrazione locale del territorio?
- ▶ Quali sono le Città metropolitane?
- ▶ Quali sono i criteri per essere Provincia?
- ▶ Perché esistono 5 Regioni con maggiori poteri di autonomia?
- ▶ In cosa si concretizza la maggiore autonomia delle Regioni a statuto speciale?
- ▶ Cosa stabilisce lo statuto di una Regione?
- ▶ Quali modifiche al Titolo V hanno inciso sulle competenze delle Regioni?
- ▶ Quali sono gli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato? E quali quelle delle Regioni?