

Brought to you by:

ASTRA

DIRITTO PUBBLICO

2° ANNO CLEAM / CLEF / CLEACC

Written by

Matteo Cordaro

2022-2023 Edition

Find more at:

astrabocconi.it

This handout has no intention of substituting University material for what concerns exams preparation, as this is only additional material that does not grant in any way a preparation as exhaustive as the ones proposed by the University.

Questa dispensa non ha come scopo quello di sostituire il materiale di preparazione per gli esami fornito dall'Università, in quanto è pensato come materiale aggiuntivo che non garantisce una preparazione esaustiva tanto quanto il materiale consigliato dall'Università.

**Ciao! Sono Matteo, studente CLEAM del terzo anno.
Questa dispensa è innanzi tutto il mio metodo di studio ed in
questo modo preparo tutti i miei esami: spero che possa essere
utile anche a voi per preparare i vostri.
Vi segnalo che sono disponibile per ripetizioni nelle materie di cui
realizzo le dispense.
Se siete interessati, qui trovate il mio Instagram:
[**@_matteocordaro.**](#)**

Buono studio!



PRIMO PARZIALE

1. L'ORDINAMENTO E LO STATO

La norma

- L'associazione in comunità tipica dell'uomo proviene dalla comune esigenza di soddisfacimento di bisogni. Una collettività si serve della **cooperazione organizzata** di più soggetti per fare ciò, dando vita ad un gruppo sociale. Ogni gruppo sociale nasce da una scelta volontaria e concreta di più individui, e si basa su un principio ordinatore condiviso, ovvero da una serie di regole che possono essere giuridiche se ed in quanto prodotte da un ordinamento giuridico, per attenuare o evitare contrapposizioni di interessi, a tutela di quello comune.
- Il broccardo latino ***ubi societas, ibi ius***, ovvero "dove c'è una società, lì vi è il diritto" riassume il concetto chiave per cui ogni società non può che fondarsi sul diritto, non può esservi alcuna società civile che non avverta l'esigenza di regolamentarsi. Il diritto è un complesso di regole di condotta, finalizzate a disciplinare i rapporti tra i componenti di una collettività
- Diritto, quindi, è quel **complesso di regole di condotta finalizzate a disciplinare i rapporti tra i componenti di un gruppo sociale**
- Il rapporto tra società e diritto può essere visto sotto due punti di vista:
 - **Statualità del diritto** (il diritto dal punto di vista statale): analizza e riconosce la giuridicità di tutte e sole le norme che si collegano all'ordinamento statale;
 - **Socialità del diritto**: riconosce tutti gli ordinamenti, qualunque tipo di regola, non solo quelle statali. Riconosce quindi ordinamenti di altre organizzazioni inferiori allo stato o addirittura di stati esteri. Occorre capire come le norme dei vari ordinamenti comunichino e quale bisogna essere applicata
- Funzioni del diritto:
 - Repressione comportamenti socialmente pericolosi
 - Allocazione di beni e servizi
 - Istituzione e assegnazione dei poteri pubblici
- Nasce così un'**autorità** col compito di imporre regole comuni e sanzioni per chi non le rispetta.
- Un fenomeno è **giuridico** se è:
 - **Effettivo**, ossia correlato ad una regola di diritto da considerare esistente, ovvero i membri della società le riconoscono un valore e collegano alla sua violazione una determinata conseguenza/sanzione;
 - **Certo**, se è assicurata la conoscenza delle regole e la loro applicazione;
 - **Storicamente e territorialmente relativo**, cioè se ha determinati limiti temporali e territoriali
- La dottrina ha definito alcune caratteristiche peculiari che le **norme (regola) giuridiche** possiede e che la differenziano da regole di altro genere (regole sociali), che non hanno carattere di giuridicità. In particolare, essa è:
 - **Positiva**, cioè è efficace, in quanto provvede ad offrire strumenti per soddisfare o tutelare un interesse esistente nella società e rilevante per essa;
 - **Generale**, da un punto di vista spaziale (se diretta a una categoria di soggetti non determinata) e temporale (si applica in maniera ripetibile ogni qual volta si verifica una determinata situazione);
 - **Astratta**, la norma non deve per forza regolare situazioni già note, la norma può regolare situazioni future: la norma, quindi, è passibile di ripetuta applicazione senza limiti temporali
 - **Esteriore** (Eteronomia rispetto al soggetto), cioè la norma proviene da un soggetto esterno al destinatario. Inoltre, disciplina le condotte individuali, a prescindere della causa determinante dello scenario: non dipende dalla causa del comportamento e neanche dagli stati psichici del soggetto (es. ubriachezza);
 - **Innovativa**, la norma può regolare/rinnovare situazioni già considerate in precedenza, o altre mai regolate prima;
 - **Coercitiva/Imperativa**, la norma è obbligatoria e può essere previsto un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato rispetto della stessa
- È bene distinguere tra **disposizione normativa** e **norma**: la prima è l'enunciato linguistico, la norma è invece ciò che dalla disposizione si trae; essa, infine, **collega ad una fattispecie**

astratta (a formulazione generale), **effetti obbligatori concreti** che si manifestano a fronte del realizzarsi della fattispecie nella realtà

- È mediante l'**attività interpretativa** che è possibile definire, a partire dal testo della disposizione, una o più norme.
- Nell'*Articolo 12 comma 1 delle Preleggi (Codice civile)* troviamo la disciplina che regola **l'interpretazione delle norme**; in particolare si individuano due criteri:
 - **Criterio letterale**: se il testo della disposizione è chiaro, essa deve essere applicata alla lettera → interpretazione dichiarativa.
 - Tuttavia, non è corretto, nel il nostro sistema giuridico, affermare *in claris non fit interpretatio*: quando ci relazioniamo con una disposizione non possiamo non chiederci il significato di una legge, anche alla luce della nostra Costituzione.
 - **Criterio teleologico**: (teleologia = discorso sul fine) procedendo per ipotesi occorre chiedersi la finalità, la *ratio* sottostante, per giungere allo scopo che la norma persegue: è il criterio fondamentale. Mediante l'applicazione di questo criterio si giunge ad una:
 - **Interpretazione restrittiva**: applicazione strettamente relativa ai casi definiti dalla norma;
 - **Interpretazione estensiva**: applicazione a più casi, anche se non precisamente definiti dalla norma (vi è, per esempio, una categoria dubbia/intermedia).
 - **Criterio sistematico** (esterno Art.12 prel.): la norma fa parte di un sistema normativo (quello presente) e deve essere interpretata in relazione alle altre norme del sistema.
 - Esistono anche ulteriori interpretazioni:
 - **Interpretazione costituzionalmente orientata**: interpretazione alla luce della Costituzione (da applicarsi sempre);
 - **Interpretazione convenzionalmente conforme**: conforme alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo)
 - Le due tecniche di cui sopra vengono definite comunemente metodi di **interpretazione adeguatrice**
- Nell'*Articolo 12 comma 2 delle Preleggi (Codice civile)* viene affrontato il problema delle **lacune**: non è, infatti, sempre possibile sussumere la fattispecie concreta (lo specifico caso) alla fattispecie astratta
- In ogni caso il giudice deve decidere e per farlo deve procedere mediante l'**applicazione analogica delle norme**:
 - **Analogia legis** (della singola norma): vi è una norma che presenta elementi di similitudine rispetto ad un caso che non si riesce a sussumere. Non vi è coincidenza totale, ma vi è analogia (= in parte simile, in parte dissimile, con parte di somiglianza prevalente). È possibile applicare la legge individuata previa verifica della sua *ratio*.
 - **Analogia iuris** (del diritto nella sua totalità): non è stato possibile nemmeno trovare una legge analoga (fallimento dell'analogia legis). Occorre allora procedere *secondo i principi generali dell'ordinamento*: il giudice diventa, in un certo senso, legislatore risolvendo il caso mediante i principi dell'ordinamento nella sua totalità.
- L'applicazione analogica NON è ammessa per
 - **Leggi penali**;
 - **Leggi eccezionali**: es. sospensione della tassazione a causa di una calamità naturale → non è possibile che un giudice permetta la sua *riapplicazione* in caso di una medesima calamità naturale in luogo o tempo diverso (≠ leggi speciali → leggi che disciplinano materie del codice non regolate, in modo molto specifico).

L'ordinamento giuridico e il principio di pluralità

- L'ordinamento è per sua natura un **sistema unitario, coerente e completo**, e, per poter esistere, necessita della contestuale presenza di:
 - Una **pluralità di soggetti**
 - Una **regolazione di condotte**

- Una **organizzazione della comunità**, altra caratteristica importante è la stabilità di tale organizzazione nel tempo: è ciò che distingue l'ordinamento da altre forme di aggregazione meno durature
- Con ordinamento giuridico intendiamo, quindi, sia l'**organizzazione sociale-istituzionale** che **il sistema di norme giuridiche** che regolano la vita di una data comunità
- Non esiste un solo ordinamento giuridico ma numerosi ordinamenti giuridici secondo il **PRINCIPIO DELLA PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI** (ordinamento comunitario, ordinamento italiano, ordinamento canonico...); in particolare, essi seguono svariate classificazioni:
 - In base all'**intensità di vincolo associativo**:
 - **Ordinamenti fluidi**: sussiste un equilibrio fra governanti e governati
 - **Ordinamenti concentrati/autoritari**: tale equilibrio è assente;
 - In base alla **natura del vincolo** finalizzati al rispetto dette norme distinguiamo
 - **Ordinamenti necessari**: l'accesso a questi sistemi discende automaticamente per una condizione personale
 - **Ordinamenti volontari**: l'accesso a questi sistemi discende automaticamente per dipende dalla volontà del singolo;
 - In base al **rapporto** dell'ordinamento **col territorio** e alla sua eventuale collocazione territoriale:
 - **Ordinamenti territoriali**
 - **Ordinamenti non territoriali**
 - In base alla natura dei **fini** perseguiti dell'ordinamento:
 - **Ordinamenti generali**: l'ordinamento viene costituito per la tutela di interessi dei singoli nella loro interezza
 - **Ordinamenti particolari**: l'ordinamento viene costituito per la tutela di limitati interessi
 - In base al **rapporto con altri ordinamenti**:
 - **Ordinamenti originari**: non hanno origine da altri ordinamenti
 - **Ordinamenti derivati**: l'esistenza è legittimata da un altro ordinamento
- Data questa moltitudine di ordinamenti, gli stessi potranno coesistere o su un piano comune, oppure possono essere del tutto distinti dall'ordinamento di uno stato, come accade per gli ordinamenti religiosi.

Il soggetto giuridico

- Chi sono i destinatari delle prescrizioni normative? Tutte le **persone fisiche**. Ma il raggio di inclusione può allargarsi a soggetti ulteriori che prendono forma da gruppi di individui, ad esempio associazioni (universalità di persone); o un insieme di patrimoni destinati a scopi particolari, ad esempio le fondazioni (universalità di beni) in questi due casi si parlerà di **persone giuridiche**
- Il riconoscimento della personalità giuridica consente a questi individui o enti di rientrare tra i soggetti giuridici dell'ordinamento; essi sono titolari di:
 - Capacità giuridica
 - Autonomia patrimoniale perfetta
- La **capacità giuridica** si *acquisisce con la nascita ed è la capacità di disporre ed esercitare posizione giuridiche soggettive*; ai **maggiori d'età** (o all'ultrasedicenne emancipato) spetta anche la **capacità di agire** ovvero compiere tutti quegli atti di disposizione e conservazione del patrimonio e non; La capacità di agire si perde solo nei casi previsti dalla legge (inabilitazione o interdizione), con l'annessa nomina di un curatore o tutore per lo svolgimento di determinati atti, salvo il limite degli *atti personalissimi*

Diritti ed interessi

- L'esistenza di interazione tra soggetti determina l'insorgere di situazioni/posizioni giuridiche soggettive; queste si dicono:
 - A favore, o attive, quando il titolare gode di libertà o discrezionalità;

- A svantaggio quando limitano la libertà dei titolari.
- Tra le situazioni giuridiche a favore, si distinguono i poteri, i diritti, le aspettative, le facoltà e gli interessi:
 - Il **potere** → situazione giuridica astratta riconosciuta dall'ordinamento ad una parte o alla totalità dei soggetti giuridici per la soddisfazione di interessi di varia natura; necessita una specificazione in concreto (volontario esercizio del soggetto) per essere esercitato, affinché venga conseguito l'interesse sottostante. Gode di alcune caratteristiche, è infatti:
 - Indisponibile
 - Imprescrittibile
 - Inesauribile
 - Esercicabile dal suo titolare volontariamente

I soggetti pubblici, per il **principio di legalità**, possono esercitare solo i poteri espressamente a loro attribuiti

- Il **diritto soggettivo** → indica l'ambito delle libertà esercitabili dal singolo con riferimento ad un bene giuridico individuato e conseguibile dallo stesso. Viene riconosciuto quando il soggetto vanta una pretesa ad una condotta od omissione da parte di terzi.

Il diritto soggettivo sussiste dalla relazione tra il titolare di posizione giuridica attiva e quello di posizione giuridica passiva: nasce quindi da un rapporto giuridico

- L'**aspettativa** → riconosciuta nella circostanza in cui, pur esistendo una possibilità di diventare titolare di diritto soggettivo, tale possibilità non ha a che fare con determinanti connesse ad un volontario esercizio del soggetto (il caso del potere), bensì al verificarsi di circostanza al momento insussistenti.

La sola aspettativa è irrilevante per l'ordinamento giuridico, si dice che l'aspettativa è "un diritto in formazione", non ancora costituito.

- La **facoltà** → indica la possibilità del soggetto di assumere una pluralità di condotte, le quali sono da considerare tutte lecite.
- L'**interesse** → Può essere:

- **Interesse legittimo**, della pretesa di un privato a che l'amministrazione eserciti un potere pubblico in conformità alla legge, in modo da poter conseguire o conservare un'utilità. Esempi: l'interesse dei cittadini partecipanti ad un concorso pubblico (il cittadino è titolare del diritto soggettivo di partecipazione);
- **Interesse di fatto**, deriva da un obbligo posto dall'ordinamento giuridico sull'attività della Pubblica Amministrazione. Si tratta di doveri, come ad esempio il dovere di mantenere la rete stradale

Vi è un'ulteriore distinzione, si parla di:

- **Interesse semplice**, quello non rilevante per l'ordinamento. Si configura in mere aspettative; o **Interesse diffuso**, che appartiene ad un gruppo (non omogeneo) più o meno ampio di soggetti che ha ad oggetto un bene o un servizio destinato ad uso collettivo. Esempi: tutela dell'ambiente e del consumatore. Si tratta di un interesse di fatto, e possono divenire legittimi ove siano correlati all'esercizio di poteri da parte di un soggetto pubblico

Doveri ed obblighi

- Situazioni giuridiche sfavorevoli o di svantaggio, che provocano nei soggetti titolari una diminuzione della loro sfera giuridica.
- Occorre fare un distinguo tra posizioni di soggezione o dovere e quelle di obbligo:
 - **Dovere** → posizione inattiva, il rapporto giuridico "con la controparte" non si è ancora costituito. Il titolare in soggezione rimane passivo fino a che il titolare della corrispondente situazione favorevole (= "la controparte") eserciti la sua situazione attiva.
 - **Obbligo** → una situazione di svantaggio concreto, con riferimento ad un comportamento obbligatorio del titolare della posizione, nei confronti a tale obbligo. Chi non rispetta un

obbligo proprio, è responsabile di questa violazione e ne risponde tramite le sanzioni regolate dall'ordinamento.

Lo stato. Genesi e caratteri

- Lo Stato è il **massimo ordinamento politico e sovrano**. È peculiare in quanto caratterizzato da stabilità e permanenza e connotato dalla sua supremazia sugli altri ordinamenti.
- Tra i suoi caratteri si ricordano:
 - Il nesso essenziale fra **Stati moderni e territorio**
 - L'**universalità dei fini**
 - La **completezza**, intesa dalla sua incisione su tutti i profili della vita
- Si tratta, quindi, di un **ordinamento necessario a fini generali, che esercita il potere sovrano su un determinato territorio**; a tale potere sono soggetti gli abitanti stessi di tale territorio.
- Uno stato nasce a seguito di **procedimenti costituenti** atti all'instaurazione della sovranità; tale procedimento ha luogo:
 - Ad opera di enti titolari di una qualche potestà
 - Tramite l'esercizio di poteri attribuiti per via di un colpo di stato
 - Ad opera di soggetti estranei allo stato preesistente a seguito di movimenti rivoluzionari
- La nascita dello stato avviene astrattamente in via:
 - **Originaria** → non comporta la modificazione di alcuno stato preesistente
 - **Derivata** → per trasformazione o estinzione e disgregazione di uno stato preesistente
- Lo stato moderno nasce con la **pace di Westfalia (1648)** che pone fine alla Guerra dei Trent'anni (vittoria tedesca contro gli Asburgo). Si assiste così alla rottura dell'assetto feudale e del regime patrimoniale pre-statuale.
 - I principi tedeschi volevano contrastare le aspirazioni dell'impero asburgico il quale voleva cancellare il principio del "cuius regio eius religio" (Di chi [è] il regno, di lui [sia] la religione, Pace di Augusta, 1555). La vittoria indica il passaggio dal *regime privatistico* al *regime pubblicistico*.
 - Prima: regime medievale di stampo privatistico non persegue fini generali (es: Sacro Romano Impero e feudi)
 - Dopo: regni meno privatistici e nascita dei mini-stati tedeschi di connotazione pubblicistica

Gli elementi costitutivi dello Stato

- Per **Stato** si intende una **pluralità di soggetti**:
 - Legati da **interessi e relazioni interdipendenti**
 - Con dei **criteri** per la valutazione di tali relazioni
 - Con una **autorità** che imponga **sanzioni** in caso di condotte scorrette ed incompatibili a tali criteri
 - La cui **potestà** non potrà che applicarsi su un **definito ambito territoriale**
- Pertanto, lo Stato dispone di alcuni elementi costitutivi – il Popolo, il Territorio, la Sovranità:
 - **IL POPOLO**
 - È un elemento prioritario e personale dello Stato. Ha un triplice ruolo:
 - È elemento necessario per la sussistenza dello Stato
 - È soggetto di diritti nei confronti dello Stato
 - È oggetto su cui si esercita la pretesa di sovranità dello Stato
 - Il popolo costituisce l'insieme dei soggetti legati allo Stato da un particolare status chiamato **Cittadinanza**.
 - L'appartenenza di un soggetto al popolo si concretizza con il riconoscimento della stessa. Alla Cittadinanza **sono ricondotti diritti e doveri** (o *situazioni giuridiche attive e passive*) del singolo in relazione alle istituzioni statali. Ai cittadini sono riconosciuti tutti i diritti pubblici
 - Differente è la posizione dello *straniero*, il cittadino di altro Stato, o *apolide*, soggetto privo di qualsiasi cittadinanza. Essi non fanno parte del popolo ma sono

naturalmente sottoposti alle leggi dello Stato se presenti sul territorio dello stesso.

- Ai non-cittadini non vengono riconosciuti alcuni diritti pubblici come, ad esempio, il diritto al voto, le concessioni amministrative ecc.
- Il popolo è un concetto prettamente giuridico definibile come ***l'insieme di quelle persone legate allo Stato dal rapporto di cittadinanza***, distinto da:
 - **Popolazione**, (concetto demografico-statistico) ossia i residenti o dimoranti abituali sul territorio
 - **Nazione**, (concetto sociologico) ossia l'insieme di soggetti che condividano lingua, tradizione culturale e storica, costumi, religione, origine etnica
 - **Corpo elettorale**, la parte del popolo che ha il diritto di elettorato attivo o passivo
- Gli *Stati eterogenei sotto il profilo di nazionalità* vengono chiamati **Stati plurinazionali**, sono realtà nelle quali si ravvisano gradi differenti di integrazione fra diverse nazionalità. L'Italia non è uno stato Plurinazionale ma tutela le *minoranze linguistiche* tramite l'art. 6 Cost.
- **La disciplina di acquisto, rinuncia, perdita e riacquisto della Cittadinanza** (in particolare, in *Italia*, l. 91/1992 e revisione con l. 94/2009)
 - La Cittadinanza **acquisita per nascita** segue due criteri:
 - ***Ius sanguinis***: la Cittadinanza è acquisita da chi sia figlio di uno o entrambi i genitori titolari di cittadinanza di quello Stato (a tutela della coesione di un popolo; applicato **in Italia** e comunemente in Europa)
 - ***Ius soli***: la Cittadinanza è acquisita per nascita sul territorio dello Stato (criterio residuale; applicato nei Paesi americani)
 - In Italia, è applicato in limitatissime ipotesi: nel caso di nascita da genitori ignoti o apolidi; qualora il bambino venga ritrovato sul territorio della Repubblica e non sia possibile provarne la nazionalità
 - La Cittadinanza **acquisita per avvenimenti previsti dalla legge e successivi alla nascita**:
 - Tramite il principio dello ***iuris communicatio***, cioè per trasmissione da un membro della famiglia ad un altro (esempi, il matrimonio con cittadino, l'adozione)
 - In Italia l'interessato deve presentare apposita domanda. Possono presentare domanda:
 - Il coniuge straniero di cittadino italiano, a patto che dopo il matrimonio risieda legalmente in Italia per almeno 2 anni;
 - Il coniuge straniero (residente all'estero) di cittadino italiano, dopo 3 anni dalla data del matrimonio (sempre che non vi sia stato scioglimento, annullamento, cessazione degli effetti civili del matrimonio, e non sia intervenuta separazione legale).
 - Tramite il principio dello ***iuris electio***, per il caso di **naturalizzazione**.
 - In Italia l'interessato deve presentare apposita domanda; la naturalizzazione è concessa su istanza individuale dal Ministero dell'Interno con decreto; non è detto che venga concessa in modo certo; infatti, la decisione può concludersi anche con un provvedimento di rigetto. Possono presentare domanda:

- Lo straniero del quale il padre o la madre (o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado) sono stati cittadini italiani per nascita, o che è nato in Italia e, in entrambi i casi, a patto che risieda legalmente in Italia da almeno 3 anni;
 - Lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano, a patto che risieda legalmente in Italia da almeno 5 anni successivamente all'adozione;
 - Lo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno 5 anni alle dipendenze dello Stato italiano;
 - Il cittadino UE, a patto che risieda legalmente in Italia da almeno 4 anni;
 - Il soggetto senza cittadinanza che risiede legalmente in Italia da almeno 5 anni;
 - Lo straniero (non UE) che risiede legalmente in Italia da almeno 10 anni
- L'unico caso di **rinuncia della Cittadinanza** italiana può esistere per coloro che, disponendo di *doppia cittadinanza*, hanno facoltà di rinuncia verso quella italiana in caso di residenza all'estero
 - La **Cittadinanza si può perdere**, ma mai in modo automatico e mai per fini politici. Può perderla:
 - Il soggetto che ha accettato una carica/impiego pubblici da uno Stato estero, o da un ente pubblico estero, o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, oppure che presta servizio militare per uno Stato estero. La perdita della cittadinanza, tuttavia, non è automatica: il Governo italiano, venuto a conoscenza degli eventi summenzionati, può intimare al cittadino l'abbandono, entro un certo termine, dell'impiego, della carica o del servizio militare. Se il soggetto non ottempera all'invito nel termine fissato, perde la cittadinanza.
 - Il soggetto che, senza costrizione, serve uno Stato estero in guerra contro l'Italia (*tradimento della patria*); anche in questo caso la perdita della cittadinanza non è immediata, essa viene infatti persa al momento della cessazione dello stato di guerra.
 - Infine, la Cittadinanza **si può riacquistare**, ad eccezione dei casi di:
 - Perdita (della Cittadinanza) per indegnità;
 - Servizio militare per uno Stato estero in guerra con l'Italia, senza costrizione.
 - Per gli altri casi lo status è riottenibile:
 - Facendo richiesta e adempiendo una di queste opzioni (*riacquisto volontario*):
 - Prestare un anno di servizio militare per lo Stato;
 - Assumere un impiego pubblico, alle dipendenze dello Stato, per almeno 1 anno;
 - Risiedere sul territorio dello Stato entro 1 anno.
 - Attraverso il singolo caso di *riacquisto automatico*:
 - Per chi abbia stabilito la sua residenza sul territorio italiano da almeno un anno (con facoltà del soggetto di rinuncia al riacquisto).
 - **La cittadinanza europea:** la cittadinanza italiana è affiancata dalla cittadinanza europea. L'Europa non ha una costituzione ma la cittadinanza europea è riconosciuta, dal **1992** per mezzo del **Trattato di Maastricht**. Questa comporta:
 - Libertà di circolazione e soggiorno nell'UE

- Diritto di voto per elezioni comunali del comune estero di residenza in ogni Stato membro
 - Diritto di voto per il Parlamento europeo in ogni Stato membro o Tutela diplomatica/consolare presso rappresentanze di ogni Stato (ad esempio se si ha bisogno aiuto ma i consolati/ le ambasciate italiani sono assenti nel paese estero in cui ci si trova)
- **IL TERRITORIO**
- Il territorio di uno Stato non è oggetto di diritto reale, in quanto costituisce la sua essenza (istituzione territoriale).
 - Lo Stato può disporre di parti del suo territorio (potestà di imperio dello Stato sui beni del *demanio* pubblico); agli altri Stati (esteri) è fatto divieto di interferenza nell'esercizio della autorità dello Stato su quella superficie territoriale.
 - Include:
 - **Terraferma e acque interne:** (fiumi, laghi, ...) comprese nei confini (naturali → elementi morfologici/artificiali → tracciati dall'uomo) dello Stato;
 - **Mare territoriale**, la fascia di mare in corrispondenza delle coste dello Stato con sbocchi sul mare. In Italia la sua estensione è fissata a 12 miglia nautiche (Convenzione di Ginevra + Convenzione di Montego Bay).
 - Al di fuori del mare territoriale si trova il c.d. *alto mare* o Piattaforma continentale, parte del sottosuolo marino che costituisce il prolungamento della terra emersa → diritto di libera navigazione
 - Ogni Stato ha il diritto di sfruttamento della piattaforma continentale entro i *200 metri* di profondità (es.: sfruttamento per via di presenza di risorse).
 - Ogni Stato, in aggiunta, può istituire una zona di sfruttamento economico esclusivo, con estensione di 200 miglia nautiche dalla propria costa, nella quale ha il diritto di rivendicazione allo sfruttamento esclusivo delle risorse presenti (ittiche, energetiche, ecc.)
 - **Suolo sottostante**, fino ai limiti della sua utilizzabilità e **spazio aereo sovrastante** (Convenzione di Chicago e Trattato sullo spazio extra-atmosferico)
 - **Sedi di rappresentanze consolari/diplomatiche**
 - Per *factio iuris*, anche **veicoli su acqua e spazio registrati presso lo Stato**, appartengono al territorio, sottoponendo eventuali condotte a bordo sotto la sua giurisdizione
- **LA SOVRANITÀ**
- Si ritiene che questo terzo e ultimo elemento costitutivo si manifesti in origine con la *Pace di Westfalia* (1648) nella quale avvenne, per gli Stati appartenenti al Sacro Romano Impero, il riconoscimento della capacità di diritto internazionale.
 - Questi Stati da allora potevano negoziare le loro relazioni con altri Stati sovrani autonomamente.
 - In origine, la sovranità apparteneva al sovrano, che, come *princeps legibus solutus*, agiva liberamente senza limite alla propria potestà di *imperio*.
 - Nel tempo, con il passaggio da *monarchia assoluta* a *stato liberale* e l'introduzione del **principio di legalità**, la **sovranità** passò ad essere riconosciuta dal sovrano allo **Stato**.
 - La sovranità ha una accezione duplice:
 - Sotto il profilo esterno, la sovranità è riconosciuta con **l'indipendenza dello Stato**, ed ha una valenza esclusiva, in quanto non è permesso agli Stati esteri di interferire nell'altrui esercizio del potere d'imperio statale;

- Sotto quello interno, la sovranità dello Stato indica che questo è auto-legittimante (è ente *superiorem non recognoscens*), ovvero non necessita di legittimazione/giustificazione esterna
- Attribuzione della sovranità:
 - **Alla nazione** → si riferisce ad un uso storico della parola “nazione” da parte della borghesia d’oltralpe, ai tempi della Rivoluzione francese (il Terzo Stato). Si fa riferimento alla nazione per riferirsi alla borghesia stessa, che, trionfante, si era impossessata del potere economico e politico
 - **Al popolo** (Costituzione, art. 1 c. 2) → intesa più come affermazione di natura ideologica che giuridica. Nel caso dell’Italia, il popolo è titolare del potere e può determinare le scelte che lo stato compie, nel rispetto e nei limiti della Costituzione
- N.B. Ultimamente la sovranità dello Stato non è poi così assoluta perché fa parte di una rete di Stati sovranazionale (es.: UE, NATO...).

2. FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO. I SISTEMI ELETTORALI

Differenze e relazioni tra forme di stato e di governo. Metodi di classificazione delle forme di stato

- La **forma di Stato** indica il rapporto tra Stato (come istituzione) e i suoi elementi costitutivi, con particolare focus sul popolo e sul territorio. Di fatto, viene preso in analisi il rapporto tra i governanti (chi detiene il potere) ed i governati (chi lo subisce) → rapporto tra *comunità* ed *imperio*
- La **forma di Governo** si concentra sull’elemento costitutivo della sovranità. Esplica la modalità con cui le funzioni/pubblici poteri dello Stato sono distribuite/allocati fra i suoi organi costituzionali: cioè viene presa in analisi la struttura di comando di uno Stato.
 - La forma di Governo indica l’insieme degli strumenti con cui una determinata forma di Stato cerca di perseguire i suoi obiettivi regolando la titolarità e le modalità di esercizio della potestà autoritativa pubblica.
 - Per questo, appare ragionevole **comparare due forme di Governo** solo se si fa riferimento alla **stessa forma di Stato**, cioè solo se i fini e la relazione Stato-cittadini dei suddetti Stati sono condivise.
 - Di contro se due Stati hanno finalità diverse o se diverso è il rapporto tra istituzioni statali e cittadino (= Forme di Stato diverse), allora non sarà ugualmente ragionevole verificare come si articoli il potere sovrano nei due diversi casi (= confrontare le Forme di governo non ha senso).
- Due sono i metodi di **classificazione delle forme di Stato**
 1. **Classificazione diacronica**: analizza le forme di Stato attraverso le diverse epoche storiche.
 2. **Classificazione sincronica**: analizza come il potere è distribuito sul territorio, e porta alle definizioni di stati accentrati, decentrati, federali, ecc.
 - Come sono separati i poteri? La separazione dei poteri opera a livello verticale.
 - *Stato unitario* → non ha i gradi di separazione a livello verticale
 - *Stato composto* →
 - Stato federale
 - Stato regionale (Italia → 1. Stato, 2. Regione, 3. Provincia, 4. Città Metropolitane, 5. Comuni)
- Esempio. Forme di Stato e forme di Governo:
 - Ci sono ordinamenti con uguale forma di Stato, ma diversa forma di governo → Italia e USA sono entrambi delle repubbliche:
 - Ma una è parlamentare (Ita)
 - L’altra è presidenziale (Usa)
 - Oppure possiamo avere medesima forma di governo, ma diversa forma di Stato → Italia e Inghilterra sono entrambe parlamentari

- Ma una è una Monarchia (UK)
- L'altra è una Repubblica (Ita)

Forme di Stato: evoluzione diacronica

- Nel tempo, a partire convenzionalmente dalla **Pace di Westfalia** del 1648, si sono sviluppate una moltitudine di forme di Stato (Stato moderno):
 - Lo Stato assoluto
 - Una sua evoluzione che è lo Stato di polizia
 - Lo Stato liberale
 - Lo Stato autoritario
 - Lo Stato totalitario
 - Lo Stato di democrazia pluralista
 - Il quale si configura come Stato sociale
- Lo studio diacronico mostra che nel tempo si è assistito ad una tendenziale **crescita della tutela delle situazioni soggettive**. La situazione di partenza è quella in cui il sovrano ha tutto il potere, ma successivamente l'assetto cambia.
- Questo cambio di rotta avviene grazie ad uno strumento essenziale, la **Costituzione**.
 - La Costituzione, di qualsiasi tipo, serve a limitare il potere.
 - Nello Stato assoluto non c'è alcuna costituzione → *absolutus*, ossia sciolto da qualsiasi limite.
 - La costituzione limita il potere di chiunque, mette dei paletti, che si applicano ai detentori del potere, ma anche ai detentori della sovranità (il popolo). È un patto sociale, che serve a garantire certe regole in qualsiasi momento storico.
- È possibile, quindi, ripercorrere **l'iter storico** che ha portato alla costituzione delle moderne Forme di Stato
 1. Regimi pre-statali (dalla caduta dell'Impero Romano d'Occidente nel 476 d.C. alla costituzione delle monarchie nazionali nel XVI-XVII secolo) → **il Regime patrimoniale e feudale**
 - Tale forma pre-statuale era basata su un rapporto fiduciario tra i feudatari (*foedus* → **vassallaggio**), forma negoziale di diritto privato, avente al centro diritti patrimoniali e reali
 - Era un accordo di natura pattizia, finalizzato anzitutto alla difesa da minacce esterne e all'assegnazione di un fondo, di proprietà del signore, per il feudatario minore (*diritto di sfruttamento e godimento*) e, in cambio, alla rendita di determinate prestazioni verso il feudatario maggiore (*diritto reale di proprietà*).
 - Il carattere feudale è personale, **manca la politicità**, e **manca**, soprattutto, il **perseguimento di fini pubblici di natura universale**.
 - Inoltre, **non può dirsi sovrano** per via del rapporto avente con gli altri stati minori e per le modalità di controllo del territorio
 - Per questa ragione il regime patrimoniale non viene classificato come Stato, ma come qualcosa di precedente → **essenza pre-statuale**
 2. Decadenza del modello feudale → verso lo Stato assoluto
 - Il modello feudale entra in crisi con la **pace di Westfalia**, che pone fine alla Guerra dei Trent'anni (scoppiata perché i principi tedeschi volevano contrastare e impedire le aspirazioni restauratrici del nuovo imperatore asburgico, sostenuto dalla Spagna, e che aveva l'ambizione di porre termine a quanto sancito dalla pace di Augusta, la quale aveva posto il principio secondo il quale "*cuius regio eius religio*" - ("di chi è il regno di lui sia la religione" = **i sudditi seguano la religione del proprio governante**).
 - Con la pace e la vittoria dei principati tedeschi, venne riconfermata la pace di Augusta, e si riconobbe ai principi la possibilità di **stringere alleanze** con chiunque, purché non contro il Sacro Romano Impero.

- Nascono quindi stati con sovranità verso l'interno e verso l'esterno → **nasce un nuovo soggetto del diritto pubblico**, che non è più il feudo, ma lo **Stato**.
3. **Lo Stato assoluto**
- Gli Stati che nascono in Europa dopo Westfalia sono caratterizzati dall'essenza di assolutezza del loro *princeps*.
 - Con la negazione della feudalità, si passa dalla sfera privatistica alla **sfera pubblicistica** → tutto il potere è concentrato nelle mani del *princeps*, il re
 - Si assiste ad una concentrazione dei poteri secondo due principi:
 - **Princeps legibus solutus est** → le leggi non si applicano al sovrano
 - **Quod principi placuit legis habet vigorem** → il sovrano è un sovrano assoluto e ciò che lui decide è legge → discendenza del potere del Re direttamente da Dio
 - Forma più emblematica di tale stato è la Francia di Luigi XIV (Re Sole - «Lo stato sono io») → la società non esiste e il sovrano è il centro di tutto
 - A lui opposto sono i sovrani illuminati (Maria Teresa d'Austria, Caterina di Russia), quei sovrani che avevano capito che il popolo scalpitava e doveva essere necessariamente incluso, almeno in parte, nelle decisioni statali
 - Nello Stato assoluto il re, esercita, tutto il potere: la **concentrazione dei poteri è massima** e al Re sono demandate la funzione legislativa, giudiziaria ed esecutiva; in ogni caso, il potere del Re è coadiuvato da una serie di funzionari.
 - Nasce un primo **sistema tributario** per sostenere l'esercito statale e la neonata burocrazia
4. **Lo Stato di Polizia**
- (da *politeia* = Costituzione) → tipologia di Stato assoluto, tipico di quei sovrani illuminati (**assolutismo illuminato** → Federico II, Maria Teresa d'Austria, Caterina di Russia)
 - Si pone al centro la **cura degli interessi della comunità**, è un qualcosa di meglio rispetto allo Stato assoluto. Non mutano però i caratteri di fondo dello Stato assoluto, matura solo in meglio l'interesse per la collettività.
 - La finalità è il benessere dei sudditi, ma la scelta dei mezzi rimane al re (*tutto per il popolo, ma nulla può essere scelto dal popolo*)
5. **Lo Stato liberale**
- La nascita dello stato liberale fu l'apice di numerosi cambiamenti tra cui annoveriamo:
 - **Una nuova classe sociale.** Tra la metà e la fine del '700 dal punto di vista sociale ed economico, acquista peso una nuova classe sociale, la Borghesia, che fino ai decenni precedenti riceveva scarsa attenzione. Era il re prima a detenere tutto il potere e le classi dominanti rimanevano aristocrazia e clero.
 - **I commerci.** A partire della scoperta dell'America, progressivamente, aumentano i commerci, si sviluppa anche il sistema bancario. Di fatto, una determinata fetta di popolo inizia ad acquisire ed accumulare ricchezze ingenti; queste ricchezze diventano oggetto degli interessi del re che, avendo sempre più bisogno di soldi per finanziare la corte e le guerre, inizia a tassare i proventi delle attività commerciali, fino a che la situazione diventa insostenibile e la borghesia inizia a rivendicare diritti nei confronti del sovrano.
 - **Le richieste della borghesia.** La borghesia ha il solo interesse che i suoi affari si possano sviluppare. Chiede che il potere pubblico possa garantire loro di proseguire le attività commerciali.

- *Il pensiero illuminista, giusnaturalista e cattolico-liberale.* In particolare, la fiducia nella scienza, la libertà di coscienza, la netta separazione tra Chiesa e Stato.
- Le richieste della borghesia non trovarono una disponibilità da parte dei sovrani europei, e questo condusse, intorno alla fine del 700, ad una rottura e un cambio di prospettiva. Assistiamo ad una frattura profonda, che ci porta in modo repentino dallo Stato assoluto allo Stato liberale.
- Quando avviene il passaggio?
 - In Inghilterra, dove non vi fu mai un vero stato assoluto, il passaggio fu graduale → la Magna Charta del 1215 già riconosceva una serie di tutele, anche fiscali. Una radicale cambiamento avviene nel 1689, con la salita al trono di Guglielmo d'Orange a seguito della *Glorious Revolution*: il potere del sovrano fu limitato dall'ingresso in vigore della *Bill of Rights*, ancora oggi in vigore.
 - In USA scoppia la Rivoluzione Americana nel 1787 → da «*no taxation without representation*» alla nascita della confederazione dotata di una Costituzione
 - In Francia scoppia la *Rivoluzione francese*: con il giuramento della pallacorda, il Terzo Stato giura solennemente di dare alla Francia una costituzione. Con la conclusione della Rivoluzione nasce la Prima Repubblica (completamento della transizione dall'*Ancien Régime*) e, sulla spinta rivoluzionaria, si ebbero numerose agitazioni in tutta Europa.
 - Con la *Restaurazione*, parte di queste spinte vennero limitate: le nuove monarchie, tuttavia, non poterono più ignorare l'esistenza e le prerogative chieste dal popolo
- **I Caratteri dello Stato liberale**
 1. Costituzionalità
 - Lo Stato liberale si caratterizza per una Costituzione.
 - La Costituzione nasce come strumento di limitazione del potere, ed ha senso nella misura in cui tutti sono soggetti a queste regole.
 - Non è semplice comprendere che cosa sia una costituzione → **Costituzione** (Art. 16, dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino): *ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione.* Quindi, una Costituzione è data da due condizioni imprescindibili:
 - Dalla disciplina e garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo
 - Dalla applicazione del principio della separazione dei poteri
 - Osservazioni:
 - Non tutti i documenti che si intitolano *costituzione*, sono delle Costituzioni: basti pensare alle costituzioni sovietiche, che non sono vere e proprie costituzioni, perché non applicano i due suddetti principi.
 - Dall'altro lato possiamo avere costituzioni anche senza il documento fisico: In Inghilterra non esiste una costituzione, non è raccolta in un unico documento scritto, ma è data da principi e valori scritti e non scritti.
 2. Giuridicità (legalità)

- Anche il potere pubblico è sottoposto alla legge, cosa che non era contemplata nello Stato assoluto (*princeps legibus solutus*)
 - Nello Stato liberale anche il potere pubblico è assoggettato alla legge, così come i cittadini privati.
3. Principio di rappresentatività
 - Almeno uno degli organi chiave, fra gli organi che detengono il potere pubblico, deve essere rappresentativo del popolo
 4. Democraticità
 - Le decisioni vengono assunte in base al principio di maggioranza, lasciando sempre spazio alla minoranza di esprimersi (bilanciamento)
- Infine, lo stato liberale deve possedere alcune caratteristiche chiave:
 - **Tutela dei diritti fondamentali** in chiave di limitazione del potere pubblico
 - Garanzia dei diritti fondamentali in chiave di affermazione del **principio di uguaglianza**
 - Affermazione de *rechtstaat* → lo **stato di diritto** → funzione preminente della funzione legislativa del Parlamento e della non ammissione di arbitrii in fase applicativa delle leggi
 - **Separazione del fenomeno religioso dalla politica**
 - Emersione di forme di governo connotate dal principio di **separazione dei poteri**
 - Diffusione del principio di **rappresentazione politica** → diritto dei rappresentanti di manifestare la volontà della *Nazione* o del *popolo*
 - Diffusione della teoria del **liberismo economico** con conseguente assenza dell'intervento pubblico nell'economia
 - Da ricordare che lo stato liberale è uno **stato monoclasse** (esiste solo la borghesia) ed uno **stato minimo**, il cui apparato statale è ridotto all'osso. Lo Stato, infatti, non deve nulla ai suoi cittadini ma deve soltanto lasciarli liberi individualmente e riconoscere la proprietà privata (principio sacro)
6. **Lo Stato di democrazia pluralista e lo Stato sociale**
- Lo Stato liberale ebbe vita per tutto l'Ottocento e la prima metà del Novecento; esso rappresentò una grande conquista, ma era uno stato che ancora non tutelava tutti, bensì solo i borghesi.
 - Il modello Stato liberale viene completato e migliorato nella metà del 900, con la **democrazia pluralista**.
 - *Differenza di fondo*. La struttura non cambia, cambia il principio rappresentativo.
 - I caratteri di fondo rimangono tali e quali, ma cambia la **rappresentatività**.
 - In Parlamento non partecipa solo la borghesia, ma **tutte le classi sociali** (monoclasse → pluriclasse)
 - Lo Stato di democrazia pluralista diventa uno Stato sociale, che non si limita ad essere Stato minimo per consentire il benessere economico e sociale della borghesia bensì **interviene nella società e nella vita dei cittadini** (per questo viene detto sociale) facendo uso dei fondi pubblici per il benessere dei cittadini e svolgendo numerose funzioni (costruisce scuole, ospedali, prevede il sistema pensionistico, e forme di sussidio → *welfare state*)
 - Lo Stato non è minimo, ma **interventistico**, mobilitando un corpo di funzionari pubblici, con la finalità di realizzare il principio di uguaglianza in senso sostanziale.
 - Principio fondante è il **principio di maggioranza**, che tutela e permette l'espressione della pluralità di posizioni presenti

- Nasce il vero e proprio **status di cittadino** e il potere pubblico è definitivamente limitato dalla diffusa presenza delle **carte costituzionali** che definiscono un regime di **legalità sostanziale**, volto a regolare anche le modalità di esercizio del potere
- Sono riconosciuti universalmente i **diritti dell'uomo e la loro inviolabilità** con la nascita di numerose sedi per la loro difesa e tutela
- Un'antepresa dello stato sociale si ha con la nascita della *Repubblica di Weimar* nel 1919; le vere applicazioni dello stato sociale si individuano in Italia, Inghilterra e Germania nel Secondo Dopoguerra

7. Lo Stato autoritario e lo Stato socialista

- Non sempre lo Stato liberale si è evoluto migliorandosi. La debolezza delle sue istituzioni ha portato, in altri casi, il sorgere di **esperienze autoritarie**: tra i più emblematici si ricordano il Terzo Reich in Germania e il Ventennio fascista in Italia.
- Anziché integrare il movimento operaio incentivandone la partecipazione politica, lo stato autoritario tende invece a sopprimere vitalità e privilegiare ancor di più la borghesia.
- Si parla di Stato autoritario quando si accentua la **natura autocratica del Governo** (concetto distinto è il totalitarismo, che manifesta una concentrazione dei poteri in capo ad un leader carismatico → Germania hitleriana).
- Caratteristiche dello Stato autoritario:
 - Politiche dirigiste
 - Eliminazione corpi intermedi tra Stato e società,
 - Introduzione di enti propri (es: corporazioni fasciste)
 - Adesione al modello capitalista
- Contestualmente si sviluppa lo **Stato socialista**, (es: Unione Sovietica post rivoluzione bolscevica; Cina post II Guerra Mondiale, Cuba post rivoluzione castrista).
- Condivide con lo Stato autoritario:
 - Esistenza partito unico
 - Limitazione diritti civili e politici
 - Potere concentrato
- Differenza principale:
 - Politiche di sviluppo su produzione collettivista
 - Proprietà statale dei mezzi di produzione → contro al modello capitalista dello Stato autoritario
- Oggi: la Cina, l'ultimo grande stato socialista → progressiva apertura all'economia di mercato (*economia sociale di mercato*)

Forme di Stato: classificazione sincronica

- La classificazione sincronica, non mira a studiare l'evoluzione nel tempo delle forme di stato, ma osserva **come il potere è ripartito nel territorio**.
- Possiamo immaginare un *pendolo* che oscilla tra due estremità di ripartizione del potere, ed avente come estremi:
 - Lo **Stato composto/decentrato** ("ripartizione massima") → a seconda del potere delegato alle singole unità sub-statali si distingue tra:
 - **Stato federale** → gli stati sono dotati di autonomia politica propria e i loro governatori possono dare, assieme ai singoli parlamenti, diversi indirizzi (USA; Germania, Australia)
 - **Stato regionale** → le diverse regioni hanno un buon livello di autonomia pur mantenendo una sostanziale unità centrale (Italia, Spagna)
 - Lo **Stato unitario/accentrato** ("ripartizione minima") → esiste un unico potere politico (lo stato centrale) ed unità sub-statali (i dipartimenti) senza autonomia politica (es.: Francia)

- Per distinguerli si tiene conto del **grado di autonomia politica** (capacità di prendere delle decisioni senza vincoli) degli **enti decentrati**
- Lo **Stato federale** → massima autonomia possibile ai territori e massima applicazione del principio di divisione dei poteri:
 - Processo storico di formazione per **aggregazione di più stati**
 - Presenza di una **seconda camera** di rappresentanza nei singoli stati oltre a quella statale
 - Partecipazione degli stati alla **revisione della costituzione**
 - Gli stati membri godono di **autonomia costituzionale**
 - Gli stati membri esercitano la **funzione giurisdizionale**: esiste sia il diritto statale che il diritto federale
 - Distribuzione delle competenze legislative e competenza generale degli stati → **clausola delle competenze residuali**: tutto ciò che non è esplicitamente demandato allo stato centrale, spetta di diritto allo stato federato
 - Competenze enumerate → stato federale (centrale)
 - Competenza generale → stato membro
- Lo **Stato regionale** → l'autonomia è devoluta solo in parte alle regioni
 - Processo storico di formazione per **disgregazione** (in Italia le regioni, come entità politiche, nascono nel 1975, e poi le successive riforme del 1990 e del 2001)
 - Le regioni non godono di autonomia costituzionale ma soltanto di **autonomia legislativa**
 - Non esiste una seconda camera rappresentativa, non partecipano al processo di revisione costituzionale e non hanno un circuito proprio di giustizia
 - La **clausola delle competenze residuali rimane a favore dello Stato**: ciò che non è demandato alle regioni, è demandato allo stato (N.B. eccezione: Italia, *competenza generale delle Regioni* → pillola di federalismo)

CARATTERI COMUNI		CARATTERI DISTINTIVI	
Diversi livelli dotati di autonomia politica	Sia lo stato regionale che federale è dotato di diversi livelli di governo. Non c'è un solo centro, ma anche altri livelli come le regioni, le comunità autonome, ecc. Questi hanno autonomia politica, che si manifesta con l'uso della legge, cioè la possibilità di poter adottare norme giuridiche, (cioè regole generali e astratte), per perseguire determinati obiettivi.	Procedimento storico di formazione	Il federalismo nasce per unire (aggregazione) mentre il regionalismo dà autonomia a enti che prima non avevano autonomia (disgregazione)
Garanzia costituzionale delle competenze di ciascun livello → superiorità della costituzione nazionale	Il livello più basso non trae la propria esistenza dal livello statale, ma dalla Costituzione. Cioè non è il governo che decide quali sono le competenze spettanti alle varie regioni, è la Costituzione a definirle. Si chiama garanzia, perché ciò impedisce che	Presenza e ruolo della seconda Camera	Gli ordinamenti federali hanno un Parlamento con 2 Camere. La Camera Alta rappresenta gli Stati membri della federazione, negli ordinamenti regionali non necessariamente il Parlamento è bicamerale e il Senato non necessariamente rappresenta le regioni (es. in Italia i senatori)

	il governo “del momento” cambi la struttura e le competenze dei vari livelli → modificare la Costituzione è infatti complicato		rappresentano l'intera nazione)
Competenze legislative distribuite	Il potere di fare leggi sarà distribuito tra il livello centrale e i livelli decentrati.	Asimmetrie nella distribuzione territoriale	Nello stato federale gli enti territoriale godono delle stesse competenze (salvo eccezioni). Nello stato regionale, gli enti territoriali hanno, talvolta, competenze diverse tra loro
Organo nazionale di risoluzione dei conflitti	Eventuali conflitti tra i diversi livelli di governo sono demandati ad un organo dal potere centrale	Verso della clausola di residualità delle competenze	<ul style="list-style-type: none"> • Stati federali: a favore degli enti territoriali → tutto ciò che non è esplicitamente demandato allo stato centrale, spetta di diritto allo stato federato • Stati regionali: a favore dello Stato → ciò che non è demandato alle regioni, è demandato allo stato
		Potestà di dotarsi autonomamente di una Costituzione	Negli Stati federali ogni stato membro ha una sua Costituzione, negli Stati regionali non è così. Negli Stati federali i membri possono disciplinare la separazione dei poteri e la tutela dei diritti fondamentali
		Funzione giurisdizionale degli stati	Negli Stati federali si ha una pluralità di giurisdizioni, si hanno due livelli di giustizia (corte statale e corte federale). Negli Stati regionali unitarietà della giurisdizione.
		Procedimento di revisione costituzionale	Negli Stati regionali le regioni non partecipano al procedimento di revisione costituzionale mentre negli Stati federali gli Stati membri devono essere considerati.

L'evoluzione del federalismo: dal federalismo duale al federalismo cooperativo

- Alla base del federalismo vi è il principio di *separazione dei poteri* in ottica di protezione della libertà e dell'autonomia della società civile.
- Si è soliti inquadrare il tema della separazione dei poteri attraverso due direttrici:
 - **Orizzontale**: separazione del potere legislativo, giudiziario ed esecutivo in tre diversi centri → per tutte le forme di governo democratiche
 - **Verticale**: la potestà di imperio è divisa a due livelli di governo → solo per le Forma di governo federali

- In questo modo, secondo la visione classica, ciascuno dei livelli di governo, geloso del proprio potere, limiti e vigili sull'ingerenza dell'altro
- In particolare, lo Stato Federale vede, dall'Ottocento al Novecento una radicale evoluzione circa l'indirizzo dei vari poteri:
 - XIX secolo → Federalismo duale: la Federazione ha potere solo sulle questioni di governo federale; gli Stati Federati controllano, indipendente ed autonomamente, tutte le restanti questioni
 - XX secolo → Federalismo cooperativo: la nascita dello stato democratico-pluralista, con la sua maggiore ingerenza a livello sociale ed economico, porta la Federazione ad assumere la direzione delle politiche pubbliche poste in essere dal sistema statale-federale; si accresce, parimenti, la cooperazione tra i diversi livelli di governo al fine di raggiungere obiettivi politici comuni

Le forme di Governo: i criteri di classificazione e un'analisi delle differenti forme

- Se la definizione di **forma di governo** riguarda come è organizzata la distribuzione del potere tra gli organi del vertice dello Stato-apparato, occorre sottolineare che, osservando le norme fondamentali che sovrintendono al funzionamento dei poteri legislativo ed esecutivo e alle loro reciproche relazioni, è possibile classificare le forme di governo in diverse tipologie facendo ricorso a tre diversi criteri:
 - **Titolarità dell'indirizzo politico**
 - Si tratta della determinazione delle finalità generali che il potere pubblico, in un determinato momento, deve perseguire e dei principali mezzi per conseguirle
 - Tale funzione può essere in capo o all'organo a cui spetta la funzione esecutiva o all'organo a cui spetta la funzione legislativa o, ancora, ad entrambi
 - **Fondamento della legittimazione del governo**
 - Permette di distinguere forme di governo:
 - **Dualiste** → l'organo titolare della funzione esecutiva ha un'ampia legittimazione politico-democratica (governo presidenziale); **vi è un equilibrio tra Parlamento ed Esecutivo**
 - FdG Parlamentare
 - FdG Presidenziale
 - Monarchia parlamentare
 - **Moniste** → la legittimazione del potere esecutivo deriva da un organo solo, ovvero il Parlamento (governo parlamentare)
 - FdG parlamentare
 - A prevalenza del gabinetto o del Primo Ministro
 - A prevalenza Assemblare
 - **Natura del rapporto tra Governo e Parlamento**
 - Si parla di **rapporto di fiducia**, il quale si incentra sulla responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento, nel senso che il Governo deve essere sempre emanazione del volere parlamentare
- Sulla base di questi criteri è possibile definire i cinque tipi di forme di governo attualmente presenti nel panorama comparato

1. FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

- Il **governo è espressione del parlamento** al quale è legato da un **rapporto di fiducia**
- È frutto di una lunga e complessa evoluzione che fonda le sue radici nella *monarchia costituzionale*, forma di governo volta a limitare il potere della corona
- L'aumento dell'importanza dell'assenso parlamentare porta all'evoluzione in *monarchia parlamentare a carattere dualista*
 - Il sovrano svolge ancora un importante ruolo ma è limitato dal Parlamento
 - Il Governo è di nomina regia ma deve intrattenere un rapporto fiduciario anche con il Parlamento

- L'affermarsi dell'egemonia borghese porta con sé la centralità dell'assemblea rappresentativa, di carattere elettivo, posta al centro del sistema di governo: la legittimazione dello stesso diviene parlamentare e il Capo dello Stato (Presidente della Repubblica o Monarca) diviene un **potere neutro** → la figura del Capo dello Stato non è ornamentale, ma mantiene ancora poteri significativi, pur non partecipando all'indirizzo politico del paese
- Con l'avvento dello stato pluralista si procedette anche ad un processo di **razionalizzazione** della forma di governo parlamentare: la dottrina costituzionale definì alcune caratteristiche fondanti che ogni forma di governo, per definirsi *parlamentare*, doveva possedere:
 - a. **Derivazione parlamentare del governo:** il Governo deriva dal Parlamento e la sua formazione dipende dagli equilibri politici in seno a tale organo. Il Parlamento ha diretta legittimazione popolare ed è questa la sede in cui le istanze del corpo sociale trovano propria rappresentazione. È fondamentale il ruolo del partito politico
 - b. **Rapporto di fiducia:** il Governo è emanazione permanente del volere del Parlamento e per tale ragione deve ottenerne la fiducia; il Parlamento può sfiduciarlo mediante votazione. Nei fatti il Governo è legato al volere della maggioranza parlamentare; è compito dell'opposizione controllare l'operato del governo e presentare una visione alternativa rispetto a quella della maggioranza-Governo
 - c. **Ruolo del Capo dello Stato:** il ruolo diviene di **potere neutro** e non può, quindi, inserirsi in questioni di carattere politico; spettano però alcuni importanti poteri (nominare i ministri, sciogliere le camere...)
- Infine, a seconda della struttura politica del Paese si è soliti distinguere in:
 - FdG parlamentare a **prevalenza del Governo:** presupposto è un sistema politico strutturato in senso stabilmente bipolare (due partiti o due aree politiche ben definite)
 - FdG parlamentare a **prevalenza dell'Assemblea:** presupposto è un sistema politico multipolare, dove il confronto dei partiti in sede assembleare diviene fondamentale al fine di creare aree politiche sufficientemente stabili

2. FORMA DI GOVERNO DIRETTORIALE (Confederazione Elvetica)

- Il **governo è espressione dell'organo legislativo** ma manca il **rapporto di fiducia**
- Oggi è presente nella sola Confederazione Elvetica: secondo tale forma di governo, l'Assemblea federale, che riunisce due Camere, elegge il *Consiglio federale*, composto da 7 componenti ripartiti per area linguistica (4 tedesco, 2 francese, 1 italiano) e detenenti il potere esecutivo
- Sono eletti per la durata di un anno; il Presidente ed il Vicepresidente, scelti tra i 7 consiglieri, svolgono la funzione rappresentativa, non sono rieleggibili direttamente
- Il funzionamento del governo elvetico è fondato molto sulla *prassi*: ad esempio, il Vicepresidente è (quasi) sempre eletto Presidente

3. FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE (USA)

- Il legame tra **governo e parlamento** è ridotto al **minimo**; tale forma presenta una **robusta separazione dei poteri**: a Presidente è affidata la funzione esecutiva mentre al Parlamento quella legislativa; essi la eseguono in maniera autonoma e reciprocamente indipendente, tanto che il presidente non ha il potere di sciogliere le camere

- Alcuni paesi latinoamericani hanno modificato tale forma (**FdG presidenzialistiche**) dando la possibilità al presidente di sciogliere le camere, causando anche derive autoritarie
- Esempio per eccellenza è quello statunitense: i
 - Il **potere legislativo** è affidato al **Congresso** composto dalla **Camera dei rappresentanti** (eletta direttamente dal popolo ogni due anni) e dal **Senato** (dove siedono i Senatori di ciascuno stato, eletto direttamente dai cittadini dello Stato; i senatori sono in carica per sei anni; il senato è soggetto a rinnovi parziali ogni due anni)
 - Il **potere esecutivo** è affidato al **Presidente** in carica per quattro anni, con la possibilità di rielezione per una sola volta (massimo due mandati); i cittadini eleggono, mediante un sistema di voto ponderato, i **grandi elettori**, che, a loro volta, eleggono il Presidente
 - Il sistema statunitense è ridondante, dal momento che vi sono numerose interferenze tra il potere legislativo ed esecutivo: ciò è fatto perché i due poteri si bilancino e si controllino a vicenda
 - D'altra parte, la presenza di elezioni del Congresso ogni due anni può portare al fenomeno del *divided government*, ovvero la presenza di una maggioranza congressuale di colore politico diverso rispetto a quella presidenziale, creando, in alcuni casi, situazioni non positive
 - Il carattere di tale forma di governo è genuinamente **monocratico**: la funzione esecutiva spetta direttamente al presidente che la esercita con l'aiuto di collaboratori di sua fiducia chiamati **segretari**

4. FORMA DI GOVERNO SEMI-PRESIDENZIALE (V Repubblica francese)

- Il potere **esecutivo** è **ripartito** tra il **Presidente della Repubblica**, eletto dai cittadini, ed il **Governo**, da lui nominato; quest'ultimo deve mantenere un rapporto di **fiducia** con il Parlamento
- Si caratterizza, quindi, per la compresenza di elementi tipici della forma di governo parlamentare e presidenziale
- Tale esperienza ha diversi assetti concreti: da un lato il Presidente può avere un ruolo secondario per ciò che concerne le questioni politiche (Austria, Irlanda); dall'altro il Presidente può essere in prima linea per questioni di indirizzo politico, divenendo, in una certa misura, sovraordinato al Governo
- In quest'ultimo caso si parla di **FdG semipresidenziale a prevalenza del Presidente**: il Capo dello Stato ha poteri di indirizzo del *suo* governo ed è in grado di mantenere le sue capacità di guida all'interno dell'assetto istituzionale
- È questo il caso della **V Repubblica francese**
 - Il Presidente, eletto a suffragio universale per un mandato quinquennale, svolge diversi compiti di rilievo:
 - Nomina il primo ministro
 - Presiede il Consiglio dei ministri
 - Può sciogliere l'Assemblea nazionale (max 2 volte in 12 mesi)
 - Esercita poteri straordinari in caso di emergenza
- Il Governo, diretto dal Primo ministro ma presieduto dal Presidente, è nominato da quest'ultimo ed è legato all'Assemblea nazionale da un rapporto fiduciario
- Il Parlamento è bicamerale ed è composto dall'Assemblea nazionale e dal Senato, rappresentante delle collettività territoriali
- Il sistema elettorale, rivisto con la riforma del 2000/2001, ha definito che le elezioni legislative si tengono poche settimane dopo quelle presidenziali per rendere improbabili risultati politicamente disomogenei (allineamento tra Presidente e Parlamento) → viene, così, esaltato il ruolo del presidente
- In precedenza, con la durata settennale del Presidente, si potevano venire a creare situazioni di disallineamento politico → *cohabitation*

5. FORMA DI GOVERNO SEMI-PARLAMENTARE (Esperimento israeliano)

- Il vertice dell'esecutivo (il **Primo ministro**) è **eletto** dal **corpo elettorale** ed è legato al Parlamento da un **rapporto di fiducia**; è detta anche *neoparlamentare*
- Tanto il Primo ministro quanto il Parlamento sono oggetto di contestuale elezione e soggiacciono alla clausola del *simul satbunt, simul cadent* (parafrasando, il corpo elettorale elegge entrambi gli organi ma il venir meno della carica di uno, a seguito del passaggio di una mozione di sfiducia, conduce, *ex lege*, al venir meno anche dell'altro)
- È una forma di governo **dualista**, al pari della Presidenziale, e non monista
- Il concreto atteggiarsi della forma di governo dipende dal sistema politico e dalla legislazione elettorale; in particolare, se il sistema politico è fortemente strutturato, allora tale forma ricalca quella del parlamentarismo maggioritario (ipotesi solo teorica); nella realtà, con un **sistema politico frammentato**, si hanno due possibilità:
 - Il Primo ministro ha una solida maggioranza in assemblea (come accade nelle Regioni italiane) → l'Assemblea ha un ruolo di scarsa importanza politica
 - Il Primo ministro non ha una solida maggioranza → rischio di paralisi istituzionale
- Esempio di questa forma istituzionale è lo **Stato di Israele** che, a partire dagli anni Novanta, mirava a risolvere i due problemi sopra esposti con una finestra temporale di 45 giorni in cui il Primo ministro era chiamato a presentare alla Camera la squadra di governo ed il programma, per ricevere la fiducia. Se non riusciva a presentare la squadra o il programma o per altri impedimenti, si procedeva a nuove elezioni dell'esecutivo soltanto; in caso di sfiducia, erano indette nuove elezioni generali. Tuttavia, a causa del non raggiungimento dei risultati sperati, tale forma di governo è stata soppiantata, in meno di un decennio, dal ritorno ad un FdG parlamentare

Il sistema elettorale

- La resa in concreto di uno specifico sistema istituzionale dipende non solo dalle proprie regole giuridica ma anche da alcune significative regole di natura politica e dalla strutturazione del sistema partitico
- In ogni caso, un sistema propriamente giuridico che incide significativamente sulla strutturazione di uno stato è il **sistema elettorale**. Con tale termine intendiamo due distinti concetti:
 - S.E. in **senso stretto** = regole che sovrintendono alla trasformazione dei voti popolari in seggi parlamentari. Si comprende di due elementi:
 - **Formula elettorale**: meccanismo matematico che permette di tradurre i voti in seggi
 - **Sistema dei collegi e circoscrizioni**: divisione del territorio dove si svolge l'elezione in una pluralità di ambiti omogenei e attribuisce a ciascuno di essi un certo numero di seggi; distinguiamo tra **tre diversi tipi di collegi**:
 - **Uninomiale**: collegio che prevede un solo *eligendo*, la cui elezione è sostanzialmente maggioritaria
 - **Plurinominale di piccola dimensione**: collegio che prevede una pluralità di *eligendi* (5-10) con riparto dei voti proporzionale, mediante approssimazioni (ampie)
 - **Plurinominale di grande dimensione**: collegio che prevede una pluralità di *eligendi* (più di 10) con riparto dei voti proporzionale, mediante approssimazioni (piccole)
 - S.E. in **senso ampio** = ciò che incide direttamente sul procedimento elettorale, tra cui la propaganda, i finanziamenti mai partiti, le modalità di candidatura...

- I sistemi elettorali possono essere classificati seguendo due distinti parametri:
 - **Effetti sulla rappresentanza**
 - Sistemi elettorali **proiettivi**: mirano a riprodurre nella rappresentanza parlamentare i rapporti di forza che si determinano alle elezioni
 - Sistemi elettorali **selettivi**: mirano a far emergere dal momento elettorale un soggetto in grado di esprimere un Governo e un diverso soggetto quale principale forza di opposizione
 - **Formula elettorale** → ci permette di distinguere in:
 - **Proporzionali puri**
 - Garantisce una **migliore rappresentatività** poiché garantisce la più alta possibile proiezione, nel parlamento, delle volontà politiche con la necessità di trovare un accordo tra le forze di governo dopo le elezioni → **collegi plurinominali**
 - Individuiamo, in primo luogo, i **proporzionali a divisori successivi** (*metodo d'Hondt*) che prevede la divisione dei voti ricevuti per ogni lista per 1, 2, 3, 4, 5... fino al numero di seggi da assegnare al collegio
 - In secondo luogo, i **proporzionali a quoziente**, dove i seggi in palio sono proporzionali ai voti espressi: il totale dei voti ricevuti da un candidato viene diviso per il totale dei seggi e viene assegnato il numero di seggi espresso dal quoziente; tale sistema presenta il problema dei resti che viene superato attraverso diverse metodologie sia mediante quozienti puri (*metodo dei più alti resti*) sia mediante quozienti rettificati (*quoziente di Imperiali con doppia rettifica*)
 - Talvolta, onde evitare la selettività del sistema elettorale viene introdotta una **soglia di sbarramento** per la quale, al fine di accedere al riparto dei seggi, si rende necessario ottenere una determinata percentuale di voti
 - **Maggioritari puri**
 - Garantisce una maggiore **governabilità** poiché attribuisce più seggi alla parte che ha preso più voti in maniera, solo in parte, proporzionale (es.: premio di maggioranza; in Italia, nelle elezioni amministrative) → **collegi uninominali**
 - Distinguiamo, *in primis*, le **formule a maggioranza relativa** (*first past the post*) → è eletto il soggetto che prende anche solo un voto in più dell'altro candidato
 - In secondo luogo, abbiamo le **formule a maggioranza assoluta** per le quali occorre ottenere una percentuale minima dei voti per vincere il collegio, al fine di garantire una reale rappresentatività (**sistemi majority**). Nel caso in cui un candidato non raggiunge la percentuale minima dei voti si procede ad una **seconda tornata elettorale** mediante formula:
 - **Majority run-off** → i due candidati al primo turno passano al **ballottaggio**
 - **Majority-plurality** → sono ammessi al secondo turno i candidati che al primo hanno ottenuto una soglia minima dei voti; risulta vincitore chi prende il maggior numero di voti
 - **Misti**
 - Presentano caratteristiche più o meno vicine ai sistemi maggioritari o proporzionali
 - Presentano **eccezioni** rispetto alla tipologia di **collegio** tipica dei due sistemi sopra citati
 - **Ordinali**
 - All'elettore è chiesto di esprimere la preferenza sulle candidature e di ordinarle in ordine decrescente di preferenza

- Possono essere sia a carattere maggioritario sia a carattere proporzionale:
 - **Voto singolo trasferibile** → graduazione dei candidati presenti nel collegio plurinomiale, assegnando una pluralità di voti
 - **Voto alternativo** → graduazione nei candidati in un collegio uninominale con assegnazione del collegio in caso di ottenimento della maggioranza assoluta; alternativamente, ripartizione dei voti assegnati al candidato arrivato ultimo tra i superiori: procedimenti reiterato fino al raggiungimento della maggioranza assoluta

Sistemi elettorali e forma di governo: una relazione fondamentale

- Il sistema elettorale incide significativamente sulla forma di governo. In particolare, esso produce:
 - **Effetti meccanici** → ogni sistema elettorale, applicato a una certa distribuzione di voti, determina una distorsione che incide sulla composizione del Parlamento e, quindi, sulla coesione interna delle maggioranze
 - **Effetti sistemici** → gli effetti meccanici provocano un'incisione sia sull'offerta del sistema politico (possibilità di creazione di poli contrapposti in maggioritario) sia sulle scelte dei singoli elettori (logiche di voto utile... in maggioritario)
- Ciascun sistema dispiega conseguenze diverse a seconda del contesto in cui è inserito

Il voto in Italia (*anteprima*)

- **Capacità elettorale** (art. 48 Cost.) → garantisce e tutela la possibilità di esprimere il proprio voto:
 - Requisiti positivi → di chi può votare (c. 1) → ha la capacità elettorale **capacità elettorale**:
 - Cittadinanza italiana
 - Maggiore età
 - Requisiti negativi → di chi NON può votare (c. 4):
 - Declaratoria di incapacità civile
 - Sentenza penale irrevocabile (sentenza passata giudicato → non può essere impugnata: sono decorsi i termini i termini dei primi due gradi di giudizio o è stato adottata una sentenza della Corte di Cassazione) di condanna
 - Indegnità morale stabiliti dalla legge (es.: *tradimento della patria*)
- **Il diritto di voto** (ex art. 48 c. 1 Cost.) è:
 - **Personale** → riconducibile ad una determinata persona
 - **Egualità** → il voto di due aventi diritto deve avere il medesimo peso
 - **Libero** → non soggetto a condizionamenti previsti dall'interno
 - **Segreto** → al fine di garantirne la libertà
- Elettorato **Camera dei Deputati** (Art. 56 Cost.)
 - Elettorato attivo → 18 anni
 - Elettorato passivo → 25 anni
- Elettorato **Senato della Repubblica** (Art. 58 Cost.)
 - Elettorato attivo → 25 anni
 - Elettorato passivo → 40 anni

Iter storico dei sistemi elettorali dell'Italia repubblicana: dal 1948 ad oggi

- Dal 1948 ai referendum del 1991-1993 → sistema elettorale all'apparenza maggioritario ma in realtà un proporzionale puro
 - Alla **Camera dei Deputati**
 - Sistema proporzionale a quoziente con applicazione *quoziente di Imperiali*

- **Al Senato della Repubblica**
 - Definizione di collegi uninominali per l'elezione dei Senatori
 - Collegamento dei singoli candidati nei collegi in raggruppamenti regionali
 - Applicazione di una formula elettiva *majority* con elezione diretta fissata al raggiungimento del 65% dei voti (% molto alta → sola apparenza di maggioritario)
 - Riparto dei voti a livello regionale con metodo proporzionale ed assegnazione dei seggi
- Ciò provocava la presenza di un Parlamento altamente compromissorio → necessità di accordo tra i partiti (*conventio ad excludendum*: esclusione del Partito Comunista dalla compagine di Governo)

----- DALLA PRIMA ALLA SECONDA REPUBBLICA -----

- 1993 → Referendum sulla legge elettorale del Senato → referendum abrogativo di alcune parti della legge elettorale del senato al fine di trasformare il sistema elettorale da proporzionale a maggioritario
 - Discesa in campo di Berlusconi e inizio del bipolarismo
- 1994-2005 → Sistema elettorale misto (***Mattarellum***: primo estensore fu Sergio Mattarella)
 - 25% - Proporzionale con sbarramento al 4% (se non si raggiunge tale percentuale non è possibile partecipare alla divisione dei seggi)
 - 75% - Maggioritario con formula *first past the post*
- L.n. 270/2005 → Proporzionale con premio di maggioranza (= seggi in più a chi ottiene una determinata percentuale di voti) differenziati tra camera e senato (***Porcellum***)
 - La legge elettorale viene modificata poco prima della tornata elettorale → ha portato ad una forte instabilità politica
 - È stata giudicata, dalla Corte Costituzionale, incostituzionale
- L.n. 52/2015 → Proporzionale con premio di maggioranza (***Italicum***)
 - A ridosso del referendum costituzionale del 2016 e da applicarsi una volta passata la revisione della costituzione
 - Di fatto mai entrata in vigore come legge elettorale a causa della sconfitta al Referendum → è stata sentenziata incostituzionale
- L.n. 165/2017 → Proporzionale misto (***Rosatellum*** → 25% Maggioritario/75% Proporzionale) con premio di maggioranza
- Vogliamo ora osservare più da vicino alcuni sistemi elettorali:
 - ***Legge Calderoli (Porcellum → 2005-2014)***
 - Sistema di natura proporzionale
 - Possibilità di coalizzazione tra liste
 - Sistema di sbarramento differenziato tra coalizioni e liste (coalizzate e non), diversificato ulteriormente tra Camera e Senato
 - Liste bloccate → l'ordine di preferenza è individuato da ciascuna coalizione e così doveva rimanere → i partiti sceglievano anticipatamente chi far arrivare in parlamento
 - Premio di maggioranza ("la porcata")
 - Camera → premio unico nazionale: chi vinceva prendeva il 60% dei seggi → governabilità garantita alla Camera
 - Senato → 20 premi di maggioranza diversi per circoscrizioni a livello regionale → ingovernabilità al Senato
 - 2014 → la Corte Cost. dichiara incostituzionale il *porcellum*, lasciando il paese senza legge elettorale
 - «*Il sistema elettorale, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo. È sempre censurabile*

in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole»

- Eccessiva divaricazione tra l'organo della rappresentanza politica (→ centro del sistema di democrazia rappresentativa e forma di governo parlamentare prefigurati dalla costituzione) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto (ex art. 1 Cost.)
 - Ciò per il mancato obbligo di raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizioni di liste) di maggioranza relativa dei voti per l'attribuzione del premio di maggioranza
 - Inoltre, assenza della proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito → alterazione profonda
- **Legge Renzi-Boschi (Italicum → 2016)**
- Le **liste** dei candidati sono presentate in 20 circoscrizioni elettorali suddivise in 100 **collegi plurinominali**; eccezione fatta per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto-Adige dove si presentano **collegi uninominali**
 - 340 seggi (60%) alla Camera, alla lista che ottiene almeno il 40% dei voti
 - In mancanza, si procede con un turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti → esclusa ogni forma di collegamento tra le liste o di apparentamento tra i due turni di votazione
 - Corte Costituzione → incostituzionalità
 - Apprezzabile garantire la governabilità ma vi è un eccessivo depotenziamento della rappresentatività
 - Il secondo turno potrebbe essere distorsivo della volontà dei votanti: una lista, pur avendo un consenso esiguo al primo turno, potrebbe ottenere ugualmente il premio di maggioranza al ballottaggio
- **Legge Rosato-Fiano (Rosatellum → 2017-oggi)**
- Viene votata dal Parlamento ed approvata a grandissima maggioranza; per la prima volta, la legge elettorale è uguale alla Camera e al Senato
 - È un **sistema misto** (una sorta di *Mattarellum* invertito): 1/3 delle due Camere viene eletta con collegi uninominali con formula *first past the post*; i restanti 2/3 sono eletti con formula proporzionale
 - Alla Camera si assegnano 630 seggi di cui:
 - 12 eletti dagli italiani all'estero (circoscrizione estero)
 - 618 eletti dagli italiani in Italia:
 - Al Senato della Repubblica si assegnano 315 seggi di cui:
 - 6 eletti dagli italiani all'estero (circoscrizione estero)
 - 309 eletti dagli italiani in Italia:
 - Sono previste soglie di sbarramento:
 - Per le coalizioni il 10%
 - Per le singole liste (anche dentro coalizione) il 3%
 - Come si vota:
 - Si votano simboli di partito che presentano, col nome stampato sulla scheda, da 2 a 4 candidati nel collegio plurinominali, collegati ad un candidato uninominale
 - I partiti possono mettersi insieme (apparentarsi) condividendo lo stesso candidato uninominale
- Ma a seguito della revisione costituzionale circa la riduzione dei parlamentari tali numeri sono cambiati e ci si aspetta un cambiamento della legge elettorale

3. L'UNIONE EUROPEA: STORIA, FORMA DI GOVERNO E PRINCIPI GENERALI. LE ISTITUZIONI EUROPEE E LO STATUS DI CITTADINO

- L'Unione europea è un'organizzazione sovranazionale nata a partire dagli anni '50 → Paesi Fondatori: Italia, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo mediante **trattato** (= patti tra stati; strumento tipico del diritto internazionale)

- CECA (1951)
- CEE (1957)
- EURATOM (1957)
- Idea originaria era quella di arrivare ad un'unità politica attraverso una progressiva unificazione di tipo economico e di assicurare ai Paesi firmatari una pace duratura dopo gli sconvolgimenti delle Guerre mondiali
- **I trattati** → prima devono essere sottoscritti e successivamente recepiti dai paesi firmatari
 - Trattato di Parigi (1951)
 - Trattati di Roma (1957)
 - Atto Unico Europeo
 - Trattato di Maastricht
 - Trattato di Amsterdam (1992) → attuazione di una concreta Unione
 - Trattato di Nizza
 - Trattato di Bruxelles (2004) → si adotta una Costituzione Europea (non ancora recepito) → dal diritto internazionale al diritto di stato federato: tuttavia, il referendum per il recepimento di tale mandato in Francia e Paesi Bassi ha avuto esito negativo
 - Trattato di Lisbona (2007) → l'UE si dota di un proprio catalogo dei diritti (**carta dei diritti fondamentali dell'UE**) pari ordinato ai trattati costitutivi → *dall'Europa dei mercati all'Europa del diritto*

Le istituzioni europee

- Trattati fondamentali
 - **Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea**
 - **Trattato sull'Unione Europea**
- Previsione del riparto di competenze (**clausola delle competenze residuali verso gli Stati membri**) → 27 stati membri in totale
- **Istituzioni europee**
 - **Consiglio europeo**
 - Organo di **indirizzo politico** dell'UE
 - È composto dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri
 - È presieduto dal presidente del Consiglio Europeo: permanente e a tempo pieno, è eletto per un mandato di due anni, rinnovabile una sola volta
 - Si riunisce due volte ogni sei mesi
 - **Consiglio**
 - A geometria variabile → vi partecipano i ministri degli Stati membri competenti per materia
 - Esercita la **funzione legislativa**, assieme al Parlamento
 - Delibera a maggioranza qualificata (55% degli Stati membri i quali rappresentino almeno anche il 65% della popolazione UE)
 - Presidenza a turno dal governo degli Stati membri, con turnazione semestrale
 - **Il Parlamento europeo**
 - 751 membri eletti per 5 anni *direttamente* dai cittadini dell'UE → è ripartito in gruppi politici i cui seggi vengono assegnati per via proporzionale
 - Esercita la **funzione legislativa** (congiuntamente al consiglio) + funzioni di controllo politico e funzioni consultive
 - **La Commissione**
 - 27 membri in carica per 5 anni
 - Il **presidente della Commissione** (oggi, Ursula von der Leyen) è scelto dal Consiglio europeo ed eletto dal Parlamento
 - I suoi membri sono individuati successivamente dal Consiglio sulla base delle proposte degli Stati. L'intera Commissione è sottoposta all'approvazione del Parlamento e nominata dal consiglio europeo
 - Promuove **l'interesse generale dell'Unione** e adotta le **iniziative** appropriate a tale fine: ha **iniziativa normativa**, poteri di **vigilanza** rispetto ai **trattati**,

- presenta il **bilancio annuale** e può avviare (per inadempienze) **procedimenti di infrazione** da deferire alla Corte di Giustizia
 - Agisce in **piena indipendenza**
 - Membro è anche l'**Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**, che agisce come ministro degli esteri dell'Unione
 - **Corte di giustizia**
 - Composta da 27 giudici, nominati dai governi per 6 anni, tra personalità di indiscussa indipendenza e competenza
 - I giudici eleggono il presidente
 - Ha come compito generale quello di **assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati**
 - Giudica le controversie tra gli Stati membri, tra Unione e Stati membri, tra istituzioni dell'Unione, tra persone fisiche e giuridiche dell'Unione
 - **Banca centrale europea**
 - Indipendenza rispetto alle altre istituzioni e ai governi
 - Presidente nominato per 8 anni con mandato non rinnovabile
 - Ha ruolo centrale in materia di **politica monetaria**
 - BCE + Banche centrali nazionali → Sistema europeo delle Banche Centrali

I principi fondamentali

- **Principio di attribuzione**
 - L'Unione esercita esclusivamente le competenze che le sono attribuite dagli stati membri (clausola delle competenze residuale a favore degli Stati)
 - Opera limitatamente agli obiettivi fissati dai Trattati: nel farlo le sono demandate
 - Competenze esclusive (unione doganale, politica monetaria)
 - Competenze concorrenti, unitamente agli Stati (mercato interno, ambiente, trasporti...)
 - Competenze di sostegno, sostenendo, coordinando e completando l'iniziativa degli stati membri (cultura, turismo, istruzione)
- **Principio di sussidiarietà**
 - Può intervenire, limitatamente a quanto definito dai Trattati, qualora gli Stati membri non riescano effettivamente a perseguirli
- **Principio di proporzionalità**
 - Il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limita a quanto strettamente necessario per conseguire gli obiettivi fissati dai Trattati
- **Principio di garanzia dell'uguaglianza degli Stati membri e loro identità nazionale**
- **Principio di leale cooperazione**
 - Gli Stati membri e l'Unione si rispettano e reciprocamente si assistono nell'adempimento dei compiti derivanti loro dai Trattati

La cittadinanza europea

- A seguito del **Trattato di Maastricht (1992)** tutti i cittadini degli stati membri sono anche cittadini UE:
 - Diritto di soggiornare e circolare liberamente nel territorio degli stati membri
 - Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato
 - Diritto di godere, nel territorio di paese terzo, nel quale lo Stato membro non è rappresentato, della tutela della autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro
 - Diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, alle istituzioni e agli organi consultivi europei in una lingua dei Trattati e ricevere risposta nella stessa lingua

4. STORIA COSTITUZIONALE D'ITALIA: EVOLUZIONE DELLA NOSTRA FORMA DI STATO E DI GOVERNO

<p>Lo Statuto Albertino (5 marzo 1848)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Carlo Alberto concede lo Statuto Albertino (garanzie costituzionali): il sovrano esercita il suo potere esecutivo tramite un "suo" governo, nel rispetto delle prerogative del parlamento. • La natura "perpetua e irrevocabile" della legge fondamentale della Monarchia vincola il sovrano rendendo non ritrattabile la concessione Costituzionale. • Il Re esercitava il potere legislativo insieme al Parlamento, formato da due Camere: Senato (di nomina regia) e Camera dei Deputati (nominata da un collegio uninominale); il Re poteva bloccare la promulgazione di leggi proposte dal Parlamento. • Quando però la corona non vorrà comprometersi, il Primo Ministro si appoggiava al consenso della maggioranza per approvare le leggi; vigeva, inoltre, l'istituto della responsabilità ministeriale che, seppur nella sua vaghezza, deresponsabilizzava il Re • Ciò dimostrò che il sovrano non prescinde dal sostegno del parlamento; infatti, a seguito delle dimissioni di D'Azeglio, il Re dovette attribuire la guida del Governo a Cavour, leader della maggioranza della Camera dei deputati
<p>L'unità nazionale e la Destra Storica: l'epoca di Cavour (1852-1876)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cavour viene nominato nel 1852: il leader è appoggiato dalla Destra moderata e dalla Sinistra riformatrice • Il 17 marzo 1861 si giunge all'unificazione italiana che avvenne tramite l'annessione dei diversi stati nel Regno Sabauda. L'unificazione territoriale segnò anche l'inizio dell'unificazione politica e amministrativa: si scelse di optare per un centralismo amministrativo per evitare una eventuale dispersione del potere. • Alla morte di Cavour la stabilizzazione dell'assetto di Governo sulla linea del Parlamento si mostrò estremamente fragile: nel 1867 il Re decise di Sostituire il Primo Ministro Ratazzi, senza che ci fosse stata la sfiducia del Parlamento, poiché al sovrano spettava la completa titolarità dei rapporti internazionali (che in quel caso rischiavano di essere compromessi con la Francia).
<p>La Sinistra Costituzionale e la crisi dello stato liberale (1876-1887)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Riforme politiche → Nuovo sistema elettorale per liste • Riforme amministrative • Riforme al sistema elettorale → modello uninominale • Crisi dello stato liberale
<p>Dall'epoca Giolittiana al Fascismo (1903-1921)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Età giolittiana → nuovo splendore dello stato liberale • 1912 → Suffragio universale maschile • 1914-1916 → Prima Guerra Mondiale • 1919 → Passaggio al sistema proporzionale: le istituzioni troppo deboli portarono al collasso del sistema parlamentare • 1921 → Partito Nazionale Fascista
<p>L'esperienza fascista: Mussolini al potere (1922-1943)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Stato autoritario e nuove istituzioni <ul style="list-style-type: none"> ○ Gran Consiglio del Fascismo ○ Milizia volontaria per la sicurezza nazionale ○ Legge elettorale Acerbo → due terzi dei seggi alla prima lista elettorale ○ 1925: Leggi Fascistissime → diarchia solo formale; il potere è in mano al Primo Ministro (Duce) ed eliminazione del rapporto di fiducia

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato (ammonizione, confino, pena di morte) ○ 1929: sistema elettorale plebiscitario → è possibile votare o respingere l'unica lista predisposta dal GCF ○ 1929: Patti Lateranensi ○ 1931: Opera Nazionale Balilla diviene unica associazione giovanile presente sul territorio ○ 1939: Camera dei Fasci e delle Corporazioni, con funzione consultiva ● 1939-1945 → Il Guerra Mondiale <ul style="list-style-type: none"> ● 1943: GCF chiede le dimissioni di Mussolini
<p>La liberazione e la Costituzione Provvisoria (1943-1946)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Badoglio presiede il governo fino al 1944 durante il quale si procede alla liberazione del territorio italiano dai fascisti ● Escono dalla clandestinità i nuovi partiti (esarchia): Partito Liberale, Democrazia del Lavoro, Democrazia Cristiana, Partito d'Azione, Partito Socialista e Partito Comunista Italiano ● 1944 → VEIII abdica a favore di Umberto I (luogotenenza); viene promulgata la Costituzione Provvisoria dello Stato ● 1945 → Completamento della liberazione e istituzione dell'Assemblea Costituente ● 2 giugno 1946 → Referendum Monarchia/Repubblica: vince la Repubblica (votano anche le donne per la prima volta) → De Gasperi è nominato Capo provvisorio dello Stato
<p>I lavori costituenti (1946-1947)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Elezione dell'Assemblea costituente tramite un sistema elettorale proporzionale. ● I lavori dell'Assemblea si concludono il 31 dicembre 1947. Essa era costituita, inizialmente, da un'unica "Commissione dei 75"; successivamente vengono istituite tre sottocommissioni: <ol style="list-style-type: none"> 1. Sottocommissione sui diritti e doveri del cittadino 2. Sottocommissione sull'organizzazione costituzionale dello Stato 3. Sottocommissione sui lineamenti economici e sociali ● A queste si affianca anche un Comitato di redazione per coordinare la prima e la terza sottocommissione. ● Moro propose una struttura del testo costituzionale "a socialità progressiva", nella quale sarebbe stato preso in considerazione prima il cittadino nella sua individualità e poi nelle diverse formazioni sociali (famiglia-scuola-mondo economico-mondo politico) ● Ciò che aveva unificato i diversi partiti erano la deferenza per la tradizione risorgimentale italiana e la "pregiudiziale antifascista". Nonostante tali sentimenti comuni era chiaro che l'unità delle forze politiche era destinata a durare poco.
<p>La Prima Repubblica (1947-1993)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Governi della DC e del PSI altamente compromissori → <i>Conventio ad Excludendum</i> (esclusione del PCI dalla compagine governativa) <ul style="list-style-type: none"> ○ Egemonia De Gasperi - 1953 → sistema elettorale maggioritario con premio di maggioranza pari al 65% dei seggi per chi avesse raggiunto la maggioranza assoluta (<i>legge truffa</i>) ○ 1954 → Rapido ritorno al proporzionale (abolizione della legge truffa) → egemonia dei partiti di centro-sinistra (fino al 1970) ○ Anni 60 e 70 → Boom Economico ● Vengono costituiti il CNEL (1957) e il CSM (1958) ● 1992-1993 → Tangentopoli e Mani Pulite ● 1993 → Referendum costituzionale e svolta verso il sistema maggioritario (<i>Mattarellum</i>)

<p>Dalla Seconda Repubblica ad oggi (1993-oggi)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1994: la <i>discesa in campo</i> di Silvio Berlusconi • 2005: sistema elettivo proporzionale con premio di maggioranza (<i>Porcellum</i>) • 2013: il M5S entra in Parlamento; Giorgio Napolitano è il primo PdR rieletto per un secondo mandato • 2017 → legge elettorale Rosato-Fiano (<i>Rosatellum</i>) → proporzionale senza premio di maggioranza • 2018: Governo Conte I → primo governo non poggiante sui partiti aggregatori, dal '94, dei due poli opposti (FI e PD) • 2019: Governo Conte II • 2021: Governo Draghi → governo di larghe intese (ripresa post-COVID)
---	---

5. IL PARLAMENTO

Il parlamento nell'architettura istituzionale

- Il Parlamento è l'organo costituzionale deputato ad **esprimere in via ordinaria la sovranità popolare** (art.1)
- Il rapporto che lega il Parlamento, ed i suoi membri, alla cittadinanza è particolarmente complesso ed è definito **teoria del rapporto organico**: la sovranità appartiene al popolo e viene esercitata dal Parlamento, quale organo deputato a esprimere la volontà popolare
- Su questo tema giuridico si innesta anche il tema politico della **rappresentanza come rapporto**, vale a dire la relazione che si instaura tra apparato e comunità → art. 67 Cost.: «Ogni membro del Parlamento **rappresenta la Nazione** ed esercita le sue funzioni **senza vincolo di mandato**»
 - Ogni parlamentare è chiamato a farsi carico di interessi politici generali
 - L'assenza del vincolo di mandato impedisce che il parlamentare sia inteso quale semplice portavoce delle dinamiche degli elettori e di partito ma che sia, al contrario, interprete di bisogni e preferenze che emergono in primo luogo dai cittadini stessi ed interessino la comunità politica globalmente intesa
- La centralità del Parlamento nel processo democratico rappresentativo è consacrata dal carattere essenzialmente monista della forma di governo repubblicana: il Parlamento è la sede in cui gli interessi politici generali trovano espressione, mentre il Governo è l'emanazione permanente del Parlamento stesso
- Infatti, con le sue funzioni di indirizzo e di controllo (che vedremo più avanti) e il rapporto di fiducia che lo lega all'Esecutivo, il Parlamento fa proprio l'indirizzo politico espresso dal Governo

Il Parlamento e il suo diritto

- Le poche norme costituzionali che regolano il diritto parlamentare (art. 55-69) sono ampiamente integrati dal **regolamento parlamentare**, il quale:
 - È subordinato alla Costituzione ma ha comunque rango di fonte primaria
 - È l'unica fonte che può disciplinare l'organizzazione interna delle camere, le quali hanno regolamenti separati ed autonomi
- Infatti, vale il principio degli **interna corporis acta**, per il quale i due rami del Parlamento, e ciò che vi accade all'interno, sono autonomi e non può essere sindacato da alcuna autorità esterna
 - Quindi, se nell'iter di approvazione di una norma è stato violato un regolamento parlamentare, ciò non rileva esternamente al Parlamento
- Infine, l'applicazione degli **interna corporis** è delegato, effettivamente, al presidente del rispettivo ramo, coadiuvato dalla giunta per il regolamento

L'elezione del Parlamento

- La posizione del Parlamento si lega al **rapporto di fondo** che esso intrattiene con la **comunità politica** → le norme che sovrintendono all'elezione delle due Camere hanno un rilievo del tutto particolare e occupano una posizione di primo rilievo all'interno delle norme costituzionali ad esso dedicate

- In particolare, la Costituzione sancisce alcuni fondamentali principi che attengono a cinque diverse questioni:

1. Elettorato attivo e passivo (art. 56/58)

	ELETTORATO ATTIVO	ELETTORATO PASSIVO
Requisiti positivi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Essere cittadini italiani ▪ Essere maggiorenni ▪ Speciale requisito per il Senato → aver compiuto i 25 anni di età 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Godere della capacità elettorale (avere l'elettorato attivo) ▪ Particolari requisiti previsti dalla Costituzione (25 anni alla Camera; 40 anni al Senato)
Requisiti negativi	<p>Non può votare chi ha:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incapacità civile: non può votare in nessun caso perché l'incapacità connota o i minori o gli interdetti ▪ Sentenza penale irrevocabile di condanna: pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici; la legislazione prevede che il voto venga tolto solo in casi gravi (sospeso al massimo per 5 anni) ▪ Indegnità morale: rimane per soggetti particolarmente pericolosi, come coloro che sono sottoposti a misure preventive di polizia. 	<p>Non può votare chi presenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cause di ineleggibilità: impedimento che sussiste prima del momento delle elezioni e che non permette al soggetto di essere validamente eletto; mira a garantire la libertà del voto e pari chance tra i candidati. Solitamente ricorrono quando il soggetto che vuole essere eletto ricopre una carica pubblica (sindaco di città con più di 20mila abitanti; capo della polizia; concessionario di pubblici servizi). Qualora si volessero caricare è necessario che si dimettano dal loro ruolo con un certo anticipo ▪ Cause di incandidabilità: il soggetto che vuole essere eletto è condannato per il compimento di reato ▪ Cause di incompatibilità: il soggetto ricopre cariche tra loro in conflitto (Deputato eletto Presidente della Repubblica); si necessita che il soggetto scelga il ruolo che vuole ricoprire

2. Il voto (art. 48)

- Sono sanciti quali caratteri essenziali del voto:
 - **Uguaglianza:** principio basilare della democrazia per il quale ciascun elettore esprime un voto di pari peso rispetto ad un suo consociato. Sin intende uguaglianza *in ingresso* (il voto di Tizio per il candidato A deve valere come il voto di Caio per il candidato B) ma non *in uscita* (solo uno dei due candidati sarà eletto e i voti a favore dello sconfitto non avranno determinato alcun risultato)
 - **Libertà:** la determinazione e l'espressione del voto non possono essere condizionate da pressioni e condizionamenti di alcun tipo

- **Personalità:** volta a meglio garantire libertà ed uguaglianza, implica che l'elettore debba esprimere individualmente il proprio suffragio (no delega, no procura)
- **Segretezza:** volta a garantire, come la precedente, libertà ed uguaglianza, protegge l'aspettativa del singolo a non rivelare la sua scelta elettorale ed obbliga, lo stesso, ad esprimerla all'interno della cabina elettorale, in solitudine, a meno di speciali requisiti (cecità...) e perciò aiutato da un soggetto di fiducia a ciò abilitato

3. La periodicità delle elezioni (art. 60-61)

- La durata ordinaria di ciascuna Camera è fissata in **cinque anni**, determinando così il periodo della **legislatura**
 - Si deve procedere ad elezioni entro **70 giorni** dalla scadenza del termine: tali giorni decorrono dalla scadenza del quinquennio o per decreto di scioglimento presidenziale
 - Le nuove camere devono riunirsi entro **20 giorni** dal termine delle elezioni
 - Durante il periodo che intercorre tra la cessazione dei lavori delle Camere e la prima seduta del nuovo Parlamento (max 90 giorni), le Camere uscenti continuano i loro lavori, solo per quanto concerne l'ordinaria amministrazione (**istituto della prorogatio**)
- Il Parlamento può, **solo in caso di guerra**, eccedere la tassatività del termine quinquennale (**istituto della proroga**)
- Le Camere, per mutati equilibri politici o istituzionali, essere **sciolte anticipatamente** dal Presidente della Repubblica, tranne che nel periodo del *semestre bianco*

4. Procedimento elettorale (art. 56, 57)

- Il procedimento risulta diverso tra Camera e Senato:
 - Camera dei Deputati → si presenta la necessità di un **riparto territoriale**: i deputati sono eletti in circoscrizioni al fine di rappresentare gli specifici territori in cui sono stati eletti, pur mantenendo il respiro politico-generale, tipico di questa assemblea ed unendolo alla necessità di situare da un punto di vista geografico gli eletti; il **numero di eligendi** di ciascuna circoscrizione viene determinato proporzionalmente al numero di residenti; infine, viene anche aggiunta la **circoscrizione estero**, che elegge 8 deputati mediante voto per posta
 - Senato della Repubblica → l'elezione avviene su **base regionale**, sulla base di un collegio autonomo regionale; è presente anche la circoscrizione estero, che elegge 4 senatori

5. Verifica dei poteri (art. 66)

- Alla Camera di appartenenza è demandato l'onere di **verificare i titoli di ammissione** dei propri membri al fine di garantire la corretta *separazione dei poteri*

Il sistema elettorale del Parlamento

- Il sistema attualmente vigente (Legge Rosato-Fiano o *Rosatellum*) prevede un **sistema misto** con prevalenza **proporzionale**:
 - 1/3 dei seggi sono eletti, mediante collegi uninominali territoriali, con **formula maggioritaria first past the post** (147 seggi alla Camera e 74 al Senato)
 - 2/3 dei seggi sono attribuiti, con collegio plurinomiale territoriale, mediante **metodo proporzionale** abbastanza complesso:
 - Alla Camera si articola su tre livelli:

- I partiti si presentano in liste di candidati da iscrivere al collegio plurinomiale territoriale
- Per via di aggregazioni successive, si ottiene la cifra elettorale nazionale di ciascun soggetto politico, definendo il collegio unico nazionale
- Si esegue il riparto dei seggi con metodo del *quoziente naturale e dei più alti resti*, attribuendo a ciascuna lista il numero dei seggi
- Sono proclamati eletti i relativi candidati, nell'ordine di presentazione
 - Al Senato l'elezione è simile ma avviene su base regionale: il riparto dei seggi, a partire dai collegi territoriali, avviene a livello del collegio regionale. Le soglie di sbarramento rimangono a livello statale
- Inoltre, si aggiungono tre ulteriori elementi di caratterizzazione:
 - **Meccanismo di coalizione:** le forze politiche possono condividere i candidati, per aumentare le loro chance di vittoria, nei collegi uninominali, dando vita alle *coalizioni*
 - **Soglie di sbarramento:** le liste che non raggiungono il 3% e le coalizioni che non raggiungono il 10% sono soggette a sbarramento: queste non accedono al riparto dei seggi; tuttavia, se una lista coalizzata, la cui coalizione ha raggiunto almeno il 10%, ha ottenuto almeno l'1%, allora i suoi voti sono trasferiti alle altre liste di coalizione
 - **Coordinamento obbligatorio del voto:** il cittadino deve esprimere un voto politicamente omogeneo, a pena di nullità del voto, nel sistema maggioritario

Struttura del Parlamento

- Come nella stragrande maggioranza dei Paesi occidentali, la forma parlamentare italiana ha **struttura bicamerale**
- In prospettiva storica, la derivazione di tale struttura parlamentare deriva addirittura dalla *Magna Charta* e dalla successiva parassi del clero a riunirsi separatamente dalla nobiltà e dai rappresentanti dei borghi; la periodicità delle sedute deriva, invece, dalle necessità nate a seguito della Guerra dei cent'anni
- In ogni caso, l'esigenza di una seconda camera si giustifica dalla necessità di ponderare di più le decisioni assunte dagli organi della forma di governo, provocando, d'altro canto, un cronico ritardo, nell'approvazione delle proposte di legge, e rimanendo indietro rispetto alla mutevole realtà fattuale
- L'esistenza di due Camere può dare luogo al:
 - **Bicameralismo imperfetto** (Francia, Germania, Spagna...): i poteri conferiti alle due camere non sono identici e solo la camera bassa intrattiene il rapporto fiduciario con il Governo
 - **Bicameralismo paritario o perfetto** (Italia): le due camere detengono identici poteri e la funzione legislativa è esercitata collettivamente. La scelta dei padri costituenti ripeto ad una forma così *protezionistica* si giustifica chiaramente guardando al ventennio fascista appena trascorso, e alla sua svolta autoritaria
- Più in particolare la nostra struttura bicamerale si caratterizza per due Camere che
 - Detengono gli stessi poteri
 - Esercitano congiuntamente la funzione legislativa
 - Sono espressione di un principio rappresentativo omogeneo
 - Rimangono in carica per la stessa durata di cinque anni
- Ma presentano anche elementi distintivi:
 - Hanno diversa consistenza numerica → 400 deputati e 200 senatori elettivi + i Senatori a vita, rappresentati da tutti i Presidenti emeriti della repubblica e non più di 5 personalità scelte per essersi particolarmente distinte in vari ambiti (in questa legislatura 630 e 315 rispettivamente)
 - Gli atti che disciplinano le due Camere (i regolamenti) sono *monocamerale*, rimanendo autonomi
 - Vi è un diverso elettorato attivo e passivo, costituzionalmente definito

Il parlamento in seduta comune

- Connaturato al bicameralismo vi è l'idea che le due camere operino in totale autonomia l'una dall'altra
- Tale principio presenta due eccezioni:
 - **Commissioni bicamerali** con funzioni ispettive
 - **Parlamento in seduta comune**: per l'esercizio di funzioni tassativamente indicate dalla costituzione, Deputati e Senatori si riuniscono in un unico organo guidato dal presidente della Camera dei deputati e applicando il regolamento del medesimo ramo; le funzioni affidate a tale circostanza sono l'elezione di:
 - Giudici costituzionali di nomina parlamentare
 - Membri del Consiglio superiore della Magistratura
 - Presidente della Repubblica
 - Esso è un **organo imperfetto** dal momento che si riunisce solo per queste e pochissime funzioni costituzionalmente definite e poiché delibera ma non discute

Le funzioni del Parlamento

- Il parlamento assolve a tre (+ una) funzioni fondamentali:
 - **Funzione legislativa**
 - È esercitata collettivamente dalle camere → Camera e Senato votano lo stesso identico testo di legge ma con un diverso procedimento interno (*bicameralismo paritario*) → è solo uno dei passaggi del complesso *iter legis*
 - Nello svolgimento di tale funzione, al Parlamento spetta la funzione di *coordinamento*, nonostante la moltiplicazione dei centri di produzione normativa
 - **Funzioni di indirizzo**
 - Con l'esercizio di tale funzione, il Parlamento dialoga con il Governo, orientandone tanto finalità, sia specifiche che generali, quanto le modalità operative
 - Il rapporto Parlamento-Governo si fonda sul **rapporto di fiducia**: il parlamento approva l'indirizzo politico del governo grazie a questo rapporto
 - L'organo parlamentare esercita materialmente tale funzione attraverso tre principali strumenti:
 - **Mozione**
 - Delibera in merito a una questione politica generale che incide sull'attività del Governo, provocando la discussione della questione in Parlamento (mozione di fiducia/sfiducia, art. 94)
 - Una volta presentata, necessita di essere *calendarizzata*
 - **Risoluzione**
 - Delibera finalizzata a definire un orientamento politico della Camera su una determinata materia
 - **Definizione dell'ordine del giorno** (*agenda setting*)
 - Atto d'indirizzo, utilizzato con funzione accessoria rispetto ad un atto principale
 - È utilizzato per indirizzare lo svolgimento dei lavori parlamentari
 - **Funzione di controllo e ispettiva**
 - La *funzione di controllo* si esercita nei confronti del Governo e mira a farne valere la responsabilità politica sia nel senso stretto di rapporti con il parlamento, sia in senso ampio di rapporto con tutta la comunità; la *funzione ispettiva* mira a svolgere indagini su questioni di pubblico interesse, che possono avere anche scarsa o nulla importanza con l'operato dell'Esecutivo
 - Vengono impiegati:
 - **Strumenti conoscitivi**:

- **Interrogazione:** richiesta di informazioni su un fatto determinato → ciò che si chiede al Governo sono informazioni su un determinato accadimento già avvenuto
- **Interpellanza:** richiesta di informazioni sulla politica che intende tenere il Governo; sono calendarizzate a quindici giorni dalla loro presentazione; il Governo può rispondervi oppure negare la risposta, solo con adeguata motivazione
 - Per necessità urgenti, sono presenti anche le **interpellanze a risposta immediata**, da presentarsi il giorno precedente alla sessione (definita da prassi parlamentare) in cui il Governo si rende disponibile per rispondere (*question time*)
- **Strumenti ispettiva**
 - **Inchieste parlamentari**
 - Su materie di interesse generale
 - *Con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria* quali stabiliti dal codice di procedura penale (Art.82)
 - Viene eseguito da **commissioni di inchiesta**, il cui obiettivo è quello di accertare la veridicità storica degli eventi
 - Per il principio di leale collaborazione, gli elementi devono essere resi disponibili alla Magistratura; quest'ultima, invece, non ne ha dovere alcuno

L'organizzazione interna delle Camere

- **Le norme disciplinanti**
 - Le norme che disciplinano la struttura e il funzionamento di ciascuna camera sono poste:
 - Dalla **Costituzione**, che fornisce i principi fondamentali (art. 55-69)
 - Dai **regolamenti parlamentari** (*atto monocamerale*), che forniscono i dettagli specifici per ciascuna camera:
 - Regolamento della Camera
 - Regolamento del Senato
 - I regolamenti:
 - Sono **fonti a competenza riservata** (*interna corporis acta*): solo le fonti interne sono abilitate a disciplinare il funzionamento della Camera o del Senato. Ogni Camera approva e disciplina il proprio funzionamento (*principio di autonomia*) non è possibile che la Camera dei Deputati disciplini le funzioni del Senato, e viceversa.
 - Non sono leggi, ma hanno **rango di legge primaria**
 - Gli atti del regolamento parlamentare che sono in contrasto con la Costituzione possono essere sanzionati.
- **Ufficio di Presidenza**
 - È l'organo deputato a sovrintendere al regolare svolgimento delle funzioni e dell'amministrazione interna dell'assemblea
 - È composto da:
 - **Il Presidente d'Assemblea**
 - La sua elezione avviene esclusivamente ad opera della camera di competenza
 - Si svolge a **scrutinio segreto**
 - Necessita di uno *specifico quorum* (trattasi di *maggioranza qualificata*) specifico per ciascuno dei rami parlamentari:
 - Camera → 2/3 dei votanti per i primi tre scrutini; la maggioranza assoluta a partire dal quarto

- Senato → maggioranza dei componenti nei primi due scrutini; maggioranza dei votanti dal terzo; eventualmente, dal terzo in poi, si procede al ballottaggio, se nessuno dei candidati raggiunge la soglia
 - Egli, una volta eletto, svolge un **delicato ruolo politico ed istituzionale**:
 - Rappresenta la Camera
 - Assicura il buon andamento dei lavori
 - Fa osservare il regolamento
 - Cura l'amministrazione interna
 - Sovrintende alla programmazione dei lavori e alla redazione dell'ordine del giorno
 - Dirige e modera la discussione
 - Mantiene l'ordine
 - Egli inoltre deve trovare un temperamento tra le varie e contrastanti esigenze dei membri del parlamento, dalla maggioranza all'opposizione: il suo ruolo, particolarmente delicato, ha fatto sì che spesso ci si è interrogati sul **carattere neutrale o partigiano della carica**
 - Sul piano comparato assistiamo a diverse interpretazioni:
 - UK → *Speaker* è organo neutrale per eccellenza
 - USA → *Speaker of the House of Representatives* è al tempo *leader* della Camera e *leader* del partito di maggioranza
 - L'esperienza italiana non è univoca, ma il Presidente cerca sempre di astrarsi dalla polemica politica quotidiana, rimanendo formalmente *super partes*; nella Prima Repubblica era prassi indicare quale Presidente un componente dell'opposizione; oggi, si tende ad indicare comunque un membro della maggioranza
 - **4 Vicepresidenti**
 - Sostituiscono il presidente in caso di assenza e lo coadiuvano nei suoi compiti
 - **3 Questori**
 - Sono responsabili dell'amministrazione della Camera, ne assicurano il buon andamento ed il regolare svolgimento delle operazioni
 - **8 Segretari**
 - Formano l'elenco degli iscritti a parlare e svolgono tutte quelle operazioni formali legate ai lavori parlamentari
- **Gruppi parlamentari**
 - Sono la proiezione, all'interno del Parlamento, dei partiti politici; per costituire un gruppo sono necessari almeno 20 deputati alla Camera, e almeno 10 senatori al Senato
 - Sia alla Camera che al Senato è presente il *gruppo misto*, rappresentante tutti quei soggetti che non appartengono, per scelta o per altri motivi, ad un Gruppo
 - Ogni gruppo ha un suo **Presidente di Gruppo** (*capogruppo*), che partecipa alla **Conferenza dei Presidenti di Gruppo**, che svolge funzioni di primo rilievo nella programmazione dei lavori parlamentari
- **Organi decentrati**
 - **Commissioni**
 - Piccoli gruppi di **natura politica** all'interno di ciascuna camera, formati in modo da rispecchiare la proporzione politica, **specializzati per materia**
 - Sono essenziali nel procedimento legislativo, in quanto **esaminano** i progetti dei testi di **legge** (partecipano *all'iter legis*) prima di sottoporli all'aula e hanno il potere di **pronunciarsi in via definitiva** sulle questioni loro sottoposte.
 - In ogni camera ci sono 14 commissioni permanenti e ogni Deputato o Senatore può appartenere solo a una commissione, con l'eccezione che:

- I componenti del Governo ne sono esentati
- In caso di impedimento
- Al senato, il principio di proporzionalità si integra quello di rappresentatività (possibilità di nominare un Senatore in due Commissioni, se per tale necessità)
- Esistono:
 - **Commissioni temporanee:** istituite per assolvere a specifici compiti e per la durata definita all'atto esecutivo
 - **Commissioni permanenti:** svolgono compiti loro assegnati dal regolamento parlamentare, in applicazione a principi costituzionali o per legge
 - **Commissioni bicamerali:** composte da un eguale numero di deputati e senatori; sono definite dal testo costituzionale (Art.126)
 - Commissione bicamerale per le questioni regionali
 - Commissione parlamentare per la sicurezza della repubblica (COPASIR)
 - Commissione di Vigilanza Rai
- **Giunte**
 - Organi deputati a **istruire ed analizzare specifiche questioni**, sulle quali deve pronunciarsi la Camera e, se possibile, proporre all'Aula una risoluzione

L'organizzazione dei lavori: il metodo della programmazione

- Il parlamento è fulcro del coordinamento dell'azione di molteplici poteri politici, detenendo la fondamentale funzione di **agenda setting**
- La sede istituzionale di tale funzione di programmazione è svolta dalla **Conferenza dei Presidenti di gruppo**; essa redige tre fondamentali documenti utili alla programmazione:
 - Il **programma**: documento di ampio respiro, che definisce mensilmente la programmazione dei lavori con prospettiva bi/trimestrale
 - Il **calendario**: documento che definisce le modalità e i tempi del programma con orizzonte trisettimanale
 - L'**ordine del giorno**: stabilisce puntualmente l'elenco dei lavori di ogni singola seduta
- Tali documenti sono approvati dalla Conferenza con **maggioranza ponderata dei 3/4**; nel caso in cui la maggioranza non fosse raggiunta, la competenza passa al Presidente d'Assemblea
- La programmazione dei lavori si interseca con appuntamenti fissati per previsione regolamentare, come la **sessione di bilancio**, atta ad approvare la manovra finanziaria
- Il rispetto della programmazione è assicurato dal **contingentamento dei tempi**, definiti dal regolamento parlamentare

Le garanzie procedurali

- La validità delle deliberazioni parlamentari dipende da:
 - Un **quorum strutturale**
 - Si necessita di un **numero legale**: esso si presume ma ne può essere richiesta la sua **verifica** (da almeno 20 Deputati/10 Senatori)
 - Un **quorum deliberativo**
 - A seconda dei tipi di votazioni possono essere richieste:
 - **Maggioranza semplice**: numero strettamente maggiore dei votanti (deliberazioni)
 - **Maggioranza assoluta**: 50% + 1 dei votanti (gli astenuti non rilevano al calcolo del *quorum*)
 - **Maggioranza qualificata**: particolari soglie di maggioranza (2/3, 3/4...), utilizzate per votazioni di *particolare rilievo* e volte ad includere anche l'opposizione (procedure elettive)
 - Infine, il **voto** può avvenire a:

- **Scrutinio palese** → *alla luce del sole*, è la regola generale; è volto a permettere ai cittadini di comprendere l'indirizzo del singolo parlamentare
- **Scrutinio segreto** → impiegato sempre per votazioni riguardante persone

Le prerogative parlamentari

- Sono garanzie, date ai parlamentari, non tanto per l'interesse del singolo, bensì per garantire il corretto e ordinato svolgimento della funzione parlamentare
- Esse sono tre:
 - **Insindacabilità (Art. 68 c. 1)**
 - I parlamentari «*non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*»
 - Se il concetto di voti dati non suscita preoccupazione alcuna, più complesso è il discorso circa le opinioni espresse; in ogni caso, sarà la Camera di appartenenza a dichiarare se l'opinione espressa è coperta da insindacabilità e se, di conseguenza, l'azione è improcedibile
 - **Immunità penale (Art. 68 c. 2)**
 - Il parlamentare non può, *senza specifica autorizzazione della camera di appartenenza*:
 - Patire limitazioni alla sua libertà personale
 - Subire perquisizioni personali o domiciliari
 - Essere fatto oggetto di intercettazione telefonica diretta
 - In ogni caso, al fine di procedere in giudizio, sarà necessaria l'**autorizzazione a procedere** a meno che vi sia:
 - Flagranza di reato
 - Emanazione di una sentenza definitiva di condanna
 - **Indennità**
 - Remunerazione per l'attività svolta
 - È atta a garantire la libertà e l'indipendenza economica e decisionale del Parlamentare
- A tali garanzie, il Parlamento gode anche di:
 - **Autodichia**: potere di ciascuna Camera di giudicare da sé i ricorsi presentati contro gli atti di amministrazione da essa adottati (deroga al riparto della funzione giurisdizionale)
 - Il Parlamento (e il PdR) ha il potere di dotarsi delle regole che disciplinano le regole del potere stesso
 - Primo importante corollario è quello di escludere gli altri poteri circa il funzionamento dell'organo in oggetto
 - Parlamento → *regolamenti parlamentari* disciplinano il funzionamento del Parlamento stesso → è il parlamento che se le autoimpone (esclusione ingerenza di altri poteri)
 - Qualche volta la Corte costituzionale, in alcuni casi eccezionali, è arrivata a sindacare alcune disposizioni dei regolamenti parlamentari
 - Il PdR, essendoci poche regole scritte circa tale soggetto (è vero che vi sono gli atti e le prerogative) è coperto da tale potere e, di conseguenza, non vi è ingerenza degli altri poteri sul ruolo del Presidente stesso
 - **Inviolabilità della sede**: nessuno, ad eccezione dei Parlamentari e senza previa autorizzazione del Presidente, compresa la forza pubblica, può entrare nell'Aula e, comunque, non prima che la seduta sia tolta

Il processo di bilancio: la disciplina costituzionale

- Il **bilancio** è l'atto in cui si cristallizza, per il tramite della sua dimensione finanziaria, l'indirizzo politico di maggioranza.
- Il rilievo del bilancio coinvolge tre funzioni:
 - Funzione legislativa → il bilancio è **approvato con legge**, con tutte le conseguenze di carattere procedurale che ne discendono

- Funzione di indirizzo → tramite la sua approvazione ed eventualmente la sua modificazione il Parlamento incide significativamente sull'indirizzo politico governativo
- Funzione di controllo → grazie al bilancio il Parlamento riceve preziose informazioni su come il Governo intenderà muoversi nell'anno successivo e, con l'approvazione del rendiconto, su come esso si sia comportato nel corso dell'anno passato.
- **L'Art.81** della Costituzione, dedicato al bilancio pubblico, contiene:
 - **Disposizioni di carattere procedurale**
 - Il Governo deve presentare due atti al Parlamento e quest'ultimo li deve approvare:
 - **Conto consuntivo**
 - **Bilancio di previsione/Bilancio preventivo:** l'approvazione deve avvenire prima che incominci l'anno a cui si riferisce e dev'essere effettuata da entrambi le Camere. Se non viene approvato il Governo non può amministrare le finanze pubbliche liberamente (*esercizio provvisorio*)
 - **Disposizioni di carattere sostanziale**
 - **L'indebitamento pubblico e l'equilibrio di bilancio**
 - «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali» L'indebitamento si riferisce a due casi specifici:
 - La **gestione ordinaria** → si basa sul principio del pareggio di bilancio in termini strutturali; tale obiettivo si raggiunge anche grazie all'ausilio di *stabilizzatori economici automatici*, caratteristici dell'andamento congiunturale economico [es.: rallentamento del ciclo economico → incremento uscite (ammortizzatori sociali) + decremento entrate (minore reddito = minore tassazione)]
 - Gli **eventi eccezionali** → le cui conseguenze negative vengono limitate tramite il ricorso a **politiche fiscali** discrezionali
 - La **copertura delle leggi di spesa**
 - Si basa sul principio di responsabilità finanziaria: "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"
 - L'obbligo di copertura è volto a promuovere la trasparenza del decisore politico.

La decisione di bilancio tra Stato nazionale e ordinamento europeo

- La decisione di bilancio si esplica in una pluralità di atti che coinvolgono sia gli organi nazionali sia le Istituzioni europee:
 - Il rispetto delle norme del **Patto di stabilità e crescita**: il saldo di bilancio di ogni Stato deve convergere a un obiettivo di medio termine, il quale è diverso Stato per Stato
 - Semestre europeo: il Consiglio europeo nel primo semestre di ogni anno dirama le linee guida di politica economica e di bilancio.
- Di conseguenza il Governo nazionale redige il **Documento di economia e finanza** (DEF) il quale tiene conto del:
 - Risparmio pubblico
 - Accrescimento netto/Indebitamento netto
 - Saldo netto da impiegare/Saldo netto da finanziare
 - Ricorso al mercato
- Ottenuta l'approvazione parlamentare sul DEF il Governo elabora la **legge di bilancio**.

Il bilancio in Parlamento

- Il processo di approvazione del bilancio di previsione da parte delle Camere è:
 - **Esclusivo:** durante la sessione di bilancio è vietato analizzare o approvare altre leggi.

- **Motorizzato:** ogni fase dell'analisi parlamentare ha tempi definiti e stringenti così da assicurarsi che si rispetta la *deadline* fissata al 31 dicembre.
 - Il bilancio di previsione inizialmente viene esaminato dalle commissioni competenti per materia delle Camere (periodo di 14 giorni).
 - Successivamente viene analizzato dalla commissione bilancio (periodo di 14 giorni)
 - Infine, vi è l'esaminazione in Assemblea in cui si procede alla votazione del bilancio secondo un preciso ordine (saldi, entrate e spese pubbliche). L'esame del bilancio si conclude circa in 45 giorni.

6. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

- In ogni ordinamento, il **Capo dello Stato** è un **organo costituzionale tendenzialmente monocratico**, la cui posizione varia in ragione alle disposizioni costituzionali che caratterizzano la forma di governo
- Il Capo dello Stato può essere:
 - **Presidente della Repubblica** di estrazione rappresentativa → gode di legittimazione monocratica ed è eletto, direttamente o indirettamente, dalla sovranità popolare
 - **Monarca** di natura ereditaria → ha legittimazione trascendente (ereditaria) ed esercita i suoi poteri per la *grazia di Dio*
- Il Capo dello Stato:
 - È il **garante della comunità e della permanenza dell'unità statale**
 - Esercita un **potere neutro** oppure, nelle FdG presidenziali esercita il *potere esecutivo* ed è legato, in maniera più o meno forte, al Parlamento

Il Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento (Costituzione, Parte II – Titolo II; Art. 83-91)

- Nella nostra forma di governo parlamentare di stampo monista, il Presidente della Repubblica è il *Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale* (art. 87 c. 1)
- Egli, quindi, garantisce la stabilità delle istituzioni e la continuità dello stato; come rappresentate dell'unità nazionale, egli tutela gli interessi della comunità nazionale nella sua interezza
- Il potere presidenziale, considerato **neutro**, è un potere *a fisarmonica*:
 - Espande il suo raggio d'azione nelle fasi in cui i poteri di indirizzo politico e di governo si indeboliscono
 - Si contrare nel caso contrario, adattandosi ai nuovi assetti istituzionali
- Il PdR è superiore a tutte le parti politiche e al di fuori dei tre poteri dello Stato, dal momento che detiene poteri che incidono su ognuno dei poteri citati

L'elezione

- È affidata ad un collegio di 1003 membri: 630 senatori, 315 deputati e 58 delegati regionali (numeri che varieranno a decorrere dalla prossima legislatura, a seguito del referendum costituzionale del 2020)
- La presenza dei delegati regionali, nei quali sono inclusi anche i rappresentanti delle minoranze, è legata al fatto che il PdR è rappresentante non solo dello *Stato-apparato* ma di tutto lo *Stato-comunità*
- La convocazione del collegio (art.87) avviene:
 - 30 giorni prima della scadenza del settennato presidenziale
 - Se le camere sono sciolte o manchi meno di un trimestre alla loro cessazione, 15 giorni dopo la prima riunione delle nuove camere
- Sono requisiti di **elettorato passivo** (art.84)
 - Cittadini italiani
 - Avere più di 50 anni di età
 - Godere di diritti civili e politici
- L'art. 83 prevede che l'elezione avvenga a **maggioranza qualificata** (2/3 dell'Assemblea) per i **primi tre scrutini**; successivamente si procede a **maggioranza assoluta**. Un quorum così

elevato è legato al fatto che il PdR debba essere investito di un più ampia legittimazione parlamentare rispetto al Governo

- Il voto avviene per **appello nominale, a scrutinio segreto**, svincolando il presidente da una maggioranza politica
- In seguito, (art.91) il PdR eletto **giura la sua fedeltà alla Repubblica e l'osservanza della Costituzione**; segue la lettura dell'unico messaggio che il Presidente leggerà personalmente alle camere: tutti gli altri, possono solamente essere inviati
- L'Ufficio di Presidenza è incompatibile con qualsiasi altra carica politica o civile: ogni altra carica dell'eletto decade o viene sospesa
- A questo punto, il PdR rimarrà in carica per **sette anni** (art. 85), a decorrere dal giuramento; concluso il settennato egli è eletto **senatore a vita**
- Cira la **rieleggibilità** la Costituzione tace: l'unico PdR rieletto è stato Giorgio Napolitano

Impedimenti (art. 86)

- **Impedimento permanente**: il normale esercizio delle funzioni presidenziali è ostacolato da una *situazione irreversibile*, che rende impossibile al Presidente di esercitare le sue funzioni. Il **Presidente del Senato** (seconda carica dello Stato) assume la **supplenza sede vacante**; il Presidente della Camera indice l'elezione del nuovo Presidente
- **Impedimento temporaneo**: il normale esercizio delle funzioni presidenziali è ostacolato da una *situazione reversibile*, che rende impossibile momentaneamente al Presidente, che lo riconosce *motu proprio*, di esercitare le sue funzioni
 - Il **Presidente del Senato** assume la **supplenza sede piena**
- L'**istituto della supplenza** è disposto anche per i viaggi all'estero
- In caso di **decesso** del PdR, dopo che il Governo ne ha accertato la morte, ed informate le camere, la Presidenza della Repubblica assume la supplenza d'organo; vengono indette nuove elezioni il prima possibile

Elementi tipici della Presidenza

- Il PdR gode di un **assegno personale** (massimo valore di una carica pubblica) e di una **dotazione** immobiliare
- Egli è assistito nell'esercizio delle sue funzioni dal **Segretariato generale della Presidenza della Repubblica**, diretto dal **Segretario generale**, nominato dal Presidente
- La Presidenza gode anche di **autodichia** ovvero ha la potestà di decidere nell'ambito del proprio ordinamento le controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati in materia → ciò garantisce indipendenza e imparzialità (**autonomia contabile e autonomia normativa**)

I poteri e la responsabilità del Presidente: l'istituto della controfirma ministeriale (art. 89)

- Nessun atto del PdR è valido se non **controfirmato** dai ministri proponenti, che se ne assumono la responsabilità
- Si specifica, inoltre, che gli atti con valore legislativo e quelli indicati dalla legge devono essere controfirmati anche dal PCdM
- Viene così sancito il presupposto dell'**irresponsabilità presidenziale** (art.90) per quanto concerne le azioni del PdR nell'esercizio delle sue funzioni, fuorché per alto tradimento o per attentato alla Costituzione (istituto di derivazione monarchica)
 - **Alto tradimento** → comportamento doloso del Presidente volto a danneggiare, a livello internazionale, l'integrità dello stato
 - **Attentato alla Costituzione** → comportamento doloso volto a sovvertire le istituzioni costituzionali
- Si procede come segue:
 - **Delibera dello Stato d'Accusa** (mai arrivati) → ad opera del Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri
 - **Giudizio** di fronte alla **Corte Costituzionale integrata** (5 giudici + 16 nominativi individuati dal Parlamento in seduta comune)

Gli atti presidenziali

- Ne esistono di tre categorie; per la loro validità risulta necessaria la *controfirma ministeriale*:
 1. **Atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi** → formalmente adottati dal PdR sebbene il contenuto sia deciso sostanzialmente dal governo: è il ministro competente per materia a definire il contenuto degli atti; il PdR ha compito di controllo, di legittimità e tenuta costituzionale
 - **Emanazione degli atti aventi forza di legge** (d.l., d.lgs. e regolamenti del Governo) con controllo di legittimità ex-ante (da ricordare che non c'è il dibattito parlamentare)
 - Nomina dei funzionari di stato nei casi previsti dalla legge e altre funzioni (ex art 87)
 - **Promulgazione delle leggi** entro un mese dall'approvazione parlamentare
 - Ratifica di trattati internazionali
 - Indizione delle elezioni delle nuove Camere con relativa fissazione di prima riunione
 - Indizione del referendum popolare
 - Conferimento di onorificenze della Repubblica
 - **Nomina dei ministri**
 - Nomina dei funzionari statali, del Capo di stato maggiore, del Presidente dell'AGICOM, di due esperti del CNEL
 2. **Atti formalmente e sostanzialmente presidenziali** → sono utilizzati dal PdR per esplicare la sua funzione equilibratrice e non necessitano di una proposta; si applica ugualmente la controfirma ministeriale
 - **Atti di nomina** (dei Giudici della Corte Costituzionale)
 - **Rinvio delle leggi** (Art. 74): il PdR può rinviare alle camere il testo di legge, rifiutandosi di promulgarla, ma solo una volta; qualora il Parlamento dovesse riapprovarla, con il medesimo testo, è obbligato a promulgarla
 - **Messaggi presidenziali**
 - Convocazione straordinaria delle Camere
 - Concessione della **grazie e commutazione delle pene**
 3. **Atti complessi** → concorso di volontà tra PdR e PdCdM
 - Nomina del Presidente del Consiglio
 - Scioglimento anticipato di una o entrambe le Camere
- Da ultimo, sono poteri presidenziali:
 - Presidenza del consiglio suprema di difesa
 - Presidenza del Consiglio superiore della Magistratura (CSM)
 - Il comando delle Forze Armate
- Il PdR detiene, quindi, prerogative nei confronti di ogni potere, collocandolo al centro della forma di governo

7. IL GOVERNO

Cos'è il governo

- La dottrina, nel definire la tripartizione dei poteri, assegna al **Governo il potere esecutivo**. In particolare, dei paesi con due organi (Parlamento e Presidente), il potere esecutivo è affidato a quest'ultimo (e.: USA); nei paesi con tre organi, invece, il potere esecutivo è affidato ad un apposito organo che si chiama, appunto, Governo
- Sarebbe riduttivo dire che il Governo svolge unicamente il ruolo di esecutivo; nella realtà pratica, il Governo svolge un ruolo più complesso e completo, di esecutore, pianificatore e decisore, partecipando come attore di peso anche nella funzione legislativa
- Se, infatti, nel senso più classico del termine, la *funzione esecutiva* riguarda la mera esecuzione della volontà di un altro potere (in origine quello del Re), è pur vero che, a seguito della nascita delle moderne forme di governo prima costituzionali e poi parlamentari, tale organo si sia

svincolato dalla dipendenza verso il Sovrano e si sia indissolubilmente legato alla maggioranza politica parlamentare

- Il **Governo**, quindi, è **chiamato a dare esecuzione alle leggi, trasformando il contenuto generale e astratto della norma, in provvedimenti concreti, capaci di incidere sulla vita del Paese e dei cittadini**
- Tale organo è, allora, l'anello di congiunzione tra la sfera politica e la sfera amministrativa:
 - Rispecchia l'**orientamento politico** della maggioranza parlamentare
 - È al **vertice** della **struttura amministrativa**
 - È chiamato a trasformare in realtà ciò che il Legislatore decide in astratto (**potere esecutivo**)
- Il Governo ha, nel corso dei decenni, accresciuto notevolmente la sua **funzione normativa**, producendo sia:
 - **Norme di rango primario** → atti aventi forza di legge ordinaria
 - **Decreti legislativi**: atto emanato dal governo ed avente forza di legge, successivamente alla *preventiva delega del Parlamento (legge-delega)*
 - **Decreti-legge** → atto emanato dal governo, *in maniera autonoma*, in caso di necessità o emergenza ed avente forza di legge dal momento della pubblicazione; deve essere ratificato, mediante voto, dal Parlamento entro 60 giorni dalla sua pubblicazione
 - **Norme di rango secondario**
 - Regolamenti
- La posizione del Governo è molto sensibile al tipo di **sistema elettorale** proprio del paese:
 - Maggioritario → rapporto Governo/Parlamento è rafforzato
 - Proporzionale → necessità di compromesso parlamentare; posizione meno forte ed esposizione ai mutevoli orientamenti delle forze di coalizione
- In ultima analisi, sarebbe corretto definire il rapporto tra Governo e Parlamento come un **rapporto circolare** o **bidirezionale** per il quale vi è un continuo flusso di informazioni e di confronto tra i due organi
 - Il Governo detta la linea strategica
 - Il Parlamento adotta i provvedimenti necessari per dare attuazione a tale linea
 - Il Governo rende concreti i provvedimenti normativi del Parlamento

Il Governo in Italia. Le fonti costituzionali e le altre fonti

- La nostra Costituzione dedica al Governo una parte piuttosto marginale e riduttiva: la materia governativa è disciplinata nella parte seconda con solo cinque articoli, dal 92 al 96.
- Tale decisione è frutto della volontà dell'Assemblea costituente di definire soltanto i principi cardine e di lasciare maggiore libertà agli organi politici per adottarli e, anche, di accentuare maggiormente il ruolo ed il peso del Parlamento e del Capo dello Stato, rispetto allo stesso potere esecutivo
- Tale scelta fu adottata ufficialmente, dopo non pochi dibattiti, il 5 settembre 1946 con l'**ordine del giorno Perassi**, quando la costituente adottò la «*forma di governo parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo*»
- Si adottava, così, un **Governo parlamentare razionalizzato**: per *razionalizzazione* si intende la predisposizione, nel testo costituzionale, di alcuni paletti volti a limitare il dominio incondizionato di Parlamento e Governo; la nostra è, tuttavia, una **razionalizzazione debole**, in quanto la Costituzione lascia ampie libertà agli organi politici
- I **cinque articoli** dedicati al governo sono volti a:
 - Delineare la struttura e la composizione del Governo (art. 92 e 93)
 - Regolare le modalità di lavoro e di coordinamento interno fra i diversi organi (art. 95)
 - Disciplinare le responsabilità penali (art. 96)
 - Definire il **rapporto fiduciario tra governo e Parlamento** (art. 94) → elemento centrale della nostra forma di governo

- Il Governo, infatti, a garanzia della tutela della sovranità parlamentare, deve avere la fiducia di entrambe le camere
- Nella loro essenza sintetica, gli articoli 92-96 della Costituzione hanno lasciato diversi buchi normativi circa le modalità operative e di ordinamento del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri: tale vuoto fu colmato solo nel **1988** con la **legge n. 400**, che ha definito una completa disciplina degli organi di Governo, delle loro funzioni e dei loro rapporti interni
- Ulteriore riforma dell'assetto organizzativo del governo è avvenuta sulla fine degli anni Novanta con la **Legge Bassanini**
- Oltre alle fonti scritte, poi, il Governo trova la propria disciplina nelle **fonti consuetudinarie e nelle prassi costituzionali** (es. formazione del governo, nomina del Presidente del Consiglio)

ELEMENTI CARATTERISTICI DELLE FORMA DI GOVERNO ITALIANA

1. **MONISTA** → il centro della forma di governo è rappresentato dal Parlamento, la cui centralità si coglie osservando il ruolo del Presidente della Repubblica:
 - Rappresenta l'unità nazionale
 - È distinto dal potere esecutivo
 - Non partecipa all'indirizzo politico (*potere neutro*)
 - Può sciogliere anticipatamente il Parlamento
 - Nomina il Governo (Premier e suoi Ministri)
2. **RAZIONALIZZATA** → la Costituzione fornisce gli elementi essenziali circa l'articolazione effettiva della forma di governo (*razionalizzazione debole*)
 - Rapporto fiduciario Governo/Parlamento
 - Competenze normative del governo
 - Funzione direttiva/coordinativa del Presidente del Consiglio
3. **CORRETTA** → limiti e garanzie nei confronti del potere della maggioranza, volte ad evitarne la *tirannia*
 - Decentramenti regionali: divisione del potere verticale
 - Controllo di costituzionalità, ad opera della Corte Costituzionale, circa le norme introdotte dall'esecutivo
 - Possibilità di *Referendum abrogativo* (con *quorum*), volto ad abrogare le leggi di rango primario

Il procedimento di formazione del Governo

- Il procedimento di formazione di un nuovo Governo si articola su due fasi fondamentali: l'iter di nomina del Presidente del Consiglio e l'iter volto alla nomina dei ministri.
- Il protagonista di questa fase è il **Presidente della Repubblica**, il cui compito è quello di trovare il soggetto più idoneo a formare un Governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere: trattandosi, il nostro, di un sistema elettorale proporzionale, il ruolo del Presidente della Repubblica è ancora più centrale, dovendo egli individuare un soggetto, capace di sintetizzare posizioni profondamente diverse (es.: Mario Draghi)
- **Iter di formazione del governo:**
 - La necessità di formare un governo può essere:
 - *Fisiologica*: la legislatura si è conclusa e si è giunti a nuove elezioni
 - *Patologica*: si è reso necessario, a seguito di una crisi, la necessità di formare un nuovo esecutivo oppure sciogliere anticipatamente le Camere e chiamare il popolo alle urne
 - In entrambi i casi, per prassi costituzionale, si inizia con la fase delle **consultazioni**: il Presidente della Repubblica convoca al Quirinale personalità illustri che egli ritiene possano fornire informazioni preziose per giudicare se sia possibile giungere ad una maggioranza parlamentare (ex-Presidenti della Repubblica, Presidenti di Camera/Senato, delegazioni di partiti...)

- A questo punto, analizzata la situazione, se la situazione non è ancora sufficientemente chiara, il Presidente può procedere ad impiegare ulteriori strumenti per comprendere la situazione esistente:
 - **Mandato esplorativo:** viene conferito, ad una personalità istituzionale e *super-partes*, il compito di esplorare la presenza, nelle due Camere, di una maggioranza che possa sostenere il Governo (nel gennaio 2021, a Roberto Fico)
 - **Pre-incarico:** incarico affidato ad un soggetto politico di eseguire un giro di consultazioni con le forze politiche sul programma di governo, prima che si presenti in Parlamento
- Una volta che il Presidente è certo della presenza di una possibile maggioranza parlamentare, **conferisce l'incarico** di formare il nuovo Governo. Tale incarico viene **accettato con riserva**: si svolge un ulteriore giro di consultazioni con le forze politiche e, se l'esito è positivo, si procede alla formazione della compagine ministeriale
- La regia si sposta dal Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dei Ministri: egli, messo a punto il programma e la squadra di governo, stila una **lista dei Ministri**, da sottoporre al Presidente della Repubblica, a cui spetta l'ultima scelta circa la compagine ministeriale; a tenore dell'art. 92, infatti, **il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, nomina i Ministri**
- Il Presidente della Repubblica, pur cercando di evitare qualsiasi coinvolgimento politico, detiene il **potere di veto** circa la nomina di un Ministro che, per storia personale o programma, sia in contrasto con i principi costituzionali o con i vincoli che il paese è tenuto a rispettare (2018: il governo giallo-verde propone Paolo Savona come Ministro dell'Economia, il quale aveva redatto un *piano* per portare l'Italia fuori dall'Euro; il Presidente Mattarella pose il veto)
- Messa a punto la lista dei ministri, l'incaricato si reca dal Presidente della Repubblica per **sciogliere la riserva**; vengono adottati **tre decreti presidenziali**, distinti ma contestuali:
 - Accettazione delle dimissioni del governo precedente → questo è rimasto in carica, per il *disbrigo degli affari correnti*, fino alla nomina del nuovo governo
 - Incarico del Presidente del Consiglio
 - Nomina dei Ministri, su indicazione del Presidente del Consiglio
 - Eventualmente ne sarà possibile anche la revoca con analogo *iter*
- Il Governo tutto presta **giuramento** davanti al Presidente della Repubblica ed alla Costituzione
- Il Governo si reca alle Camere per chiedere la **fiducia**

La fiducia parlamentare. Le crisi di Governo

- Il rapporto di fiducia è disciplinato dall'art. 94 c. 2 e c. 5: il Governo, ancora privo di investitura politica, deve recarsi alle Camere per **chiedere la fiducia al Parlamento**
- Il Governo ha un tempo massimo di **10 giorni** per presentarsi alle Camere in vista della fiducia; il parlamento, autonomamente, calendarizzerà il voto della fiducia stessa
- Il **voto di fiducia iniziale è richiesto** poiché, nella nostra forma di governo, rappresenta il cardine essenziale
- La **mozione di fiducia** deve avere una **motivazione valida** e viene votata per **appello nominale** in **entrambe le Camere** del Parlamento; la votazione richiede una **maggioranza semplice** (i voti a favore superino quelli contrari) con l'unica differenza che:
 - Alla Camera dei Deputati il voto degli astenuti non influisce sulla conta dei voti
 - Al Senato della Repubblica il voto degli astenuti è conteggiato come contrario → i Senatori, per astenersi, devono uscire dall'aula
- È possibile l'esistenza di **governi di minoranza**, ovvero governi sostenuti da una *minoranza* parlamentare (in virtù degli astenuti): tali governi soffrono di una grande instabilità
- Altra categoria di governi è quella dei **governi tecnici** (Governo Monti, 2011): si tratta di esecutivi caratterizzati da un premier istituzionale, una figura non politica e chiamata per le sue capacità in uno specifico ambito, particolarmente importante in quel preciso momento storico

- Ancora diversa è la categoria dei **governi di larghe intese** (Governo Draghi, 2021), dove il Governo è sostenuto da un'ampissima maggioranza parlamentare, con posizioni politiche spesso distanti e difficilmente conciliabili
- È bene precisare che **non basta un qualsiasi voto contrario per mandare in crisi un Governo**: si precisa dall'art.94 c. 4 che non vi è alcun obbligo di dimissioni nel caso di voto contrario ad una proposta del Governo in una o entrambe le camere
- Per mandare in crisi un governo, occorre presentare una specifica **mozione di sfiducia**, che deve essere:
 - Motivata → evitare che ogni parlamentare presenti mozioni volte unicamente ad indebolire l'esecutivo
 - Sottoscritta da almeno 1/10 dei componenti della Camera che la presenta → evitare gli *assalti alla diligenza*, ovvero votazioni contro il governo
 - Discussa almeno dopo 3 giorni dalla sua presentazione → permettere alla compagine di governo sfiduciata di ricompattarsi e di compattare, anche, la maggioranza che lo sostiene
- La verifica del perdurare del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento può essere richiesta qualora il Governo, presentato una proposta di legge che ritiene fondamentale per il suo programma, ponga una **questione di fiducia** sull'adozione del provvedimento (il voto della proposta è equivalente ad un voto sulla fiducia)
 - Nel caso in cui la proposta di legge venga bocciata, il governo ha l'**obbligo di dimissioni**
- Quindi, è possibile classificare le crisi di governo in:
 - **Crisi parlamentari** → legate al rapporto di fiducia
 - **Crisi extraparlamentari** → che avvengono esternamente al Parlamento e dipendono dagli equilibri partitici
- In tutti questi casi, il Primo ministro si reca dal Presidente della Repubblica che, per prassi, accetta le **dimissioni con riserva** aprendo la **crisi di Governo**
 - Anzitutto, il Presidente della repubblica può scegliere di rinviare il Governo al Parlamento, per un nuovo voto di fiducia → *parlamentarizzazione della crisi*
 - Alternativamente, può chiedere che lo stesso Premier tenti di formare un nuovo governo
 - O, ancora, può sciogliere anticipatamente le camere e mandare il Paese ad elezioni anticipate
- In ogni caso, il Paese non rimarrà mai senza Governo, poiché quello in carica (**governo dimissionario**) vi rimane, per il disbrigo degli affari correnti, fino alla nomina del nuovo esecutivo. In questa situazione il governo è limitato all'*ordinaria amministrazione* e, solo in casi emergenziali, può approvare decreti-legge o decreti legislativi
- È possibile anche modificare la squadra di governo senza aprire una crisi:
 - **Rimpasto** → con il supporto della maggioranza, viene cambiato uno o più Ministri
 - **Sfiducia individuale** → il parlamento sfiducia un singolo Ministro (*unicum* del caso Mancuso; di solito il governo protegge i suoi Ministri se non per casi particolarmente gravi)

Gli organi del Governo

- **ORGANI NECESSARI**
 - **Presidente del Consiglio dei ministri**
 - Il suo ruolo è quello di guida del Governo pur rimanendo *primus inter pares*, avendo cioè pari dignità istituzionale rispetto a tutti gli altri componenti del CdM
 - Egli è chiamato a dirigere l'indirizzo politico ed esserne responsabile; presiede il Consiglio dei ministri e ne fissa gli ordini del giorno
 - Promuove la coordinazione tra i ministeri e l'unità politica
 - Egli ha, quindi, una posizione di guida, coordinamenti e sintesi del lavoro dei Ministri, pur non essendo gerarchicamente sovraordinato ad essi
 - Infine, gli è attribuita la rappresentanza di governo presso gli organismi interni ed esteri
 - **Ministri**

- Sono i responsabili di un determinato dicastero; la Costituzione, tuttavia, non ne indica né il numero né le relative attribuzioni (anche se il **numero massimo di componenti del Governo è 65**, comprensivo di Ministri, Sottosegretari, Viceministri...)
 - I Ministri possono essere
 - **Con portafoglio** → sono preposti ad un ministero; compongono, solo loro, l'organo collegiale del governo e danno esecuzione all'indirizzo politico, trasformandolo in adozione di atti concreti
 - **Senza portafoglio** → non sono preposti ad alcun ministero
 - Possono esserci più ministeri guidati da un solo Ministro, in particolare quando uno ne assume *l'interim*
 - **Consiglio dei Ministri**
 - È composto dal Presidente del Consiglio e dai suoi Ministri (con portafoglio)
 - È competente per ogni questione che incida sull'indirizzo politico e gli spettano tutte le funzioni espressamente definite dalla Costituzione
- **ORGANI NON NECESSARI**
 - **Vicepresidenti del Consiglio dei Ministri**
 - Si tratta di un ruolo con valenza politica
 - **Sottosegretari di Stato**
 - Funge da supporto politico al Ministro e sono nominati direttamente dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio e solo qualora il Ministro, che il sottosegretario deve coadiuvare, esprima il proprio gradimento nei suoi confronti
 - **Viceministri**
 - Sono sottosegretari di peso maggiore, per i ruoli che sono chiamati a compiere
 - **Ministri senza portafoglio**
 - **Consiglio di Gabinetto**
 - Costituito su volontà del Presidente del Consiglio, per aiutare il Consiglio dei Ministri nella sua azione di governo
 - È formato dal premier, i suoi ministri e i soggetti da lui indicati per realizzare il programma di governo
 - **Comitati interministeriali**
 - Forme operative volte a coordinare attività che riguardano trasversalmente più ministeri
 - **Commissari straordinari**
 - Possono essere istituiti per realizzare obiettivi determinati, coerentemente con l'azione di governo o per situazioni emergenziali temporanee
 - Gen. Francesco Paolo Figliuolo → commissario straordinario all'emergenza COVID
- **ORGANI AUSILIARI**
 - Le disposizioni costituzionali sono collocate in coda alle disposizioni costituzionali che regolamentano l'esecutivo (art. 99-100)
 - Organi che **affiancano il potere esecutivo e l'amministrazione centrale**, svolgendo attività **consultiva** e di **controllo**
 - Sono costituzionalmente rilevanti e costituzionalmente garantiti → hanno assunto negli anni una funzione giurisdizionale vera e propria
 - **CNEL**
 - Organo rappresentativo delle categorie produttive, composto da 122 membri scelti tra:
 - Esperti di scienze economiche, giuridiche o sociali
 - Rappresentanti dei sindacati dei lavoratori, imprese e artigiani
 - Svolge attività di consulenza per Camere, Governo, Regioni, Province Autonome
 - Ha l'iniziativa legislativa → può proporre leggi

- **Consiglio di Stato**
 - Organo giurisdizionale di secondo grado (appello) della giustizia amministrativa (primo grado è il TAR)
 - Ha funzione consultiva a livello giuridico-amministrativo
 - È diviso in 7 sezioni
 - **Parere obbligatorio**
 - **Regolamenti governativi** e ministeriali
 - L'ultima parola sui Regolamenti emanati dal governo spetta sempre al Consiglio di Stato
 - Ricorsi straordinari al PdR
 - Schemi generali di contratti tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri
 - **Parere facoltativo**
 - Proposte di legge e su affari di varia natura per i quali sia interrogato da un Ministro
- **Corte dei conti**
 - Funzioni giurisdizionali in materia contabile
 - Funzioni di controllo all'adozione di un determinato atto
 - Preventivo → registrazione (con riserva/senza riserva)
 - Successivo → gestione del bilancio su cui riferisce alle camere (controllo generale di parificazione del rendiconto consuntivo)
 - Sugli enti → [...]

La responsabilità giuridica dei componenti del governo

- Il governo ha fundamentalmente due responsabilità
 - **Giuridica**
 - **Politica**
- Con particolare riferimento alla prima, vale la pena sottolineare che il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri:
 - A seguito del referendum del 1987 (abrogativo della Commissione inquirente), vengono giudicati, mediante *particolare procedura*, dalla giustizia ordinaria
 - In caso di indagine viene istituito il **Tribunale dei Ministri**, presso il capoluogo del distretto di Corte d'Appello, presieduto da **tre magistrati ordinari**
 - Qualora il tribunale ritenga che il Ministro debba essere processato, chiede **l'autorizzazione a procedere** alla Camera di riferimento; questa, può concederla o respingerla a *maggioranza assoluta*

8. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Una complessa amministrazione pubblica

- Disciplina costituzionale → **Titolo III, Parte II, Art. 97-98**
- È l'**apparato statale che, adottando atti concreti, soddisfa specifiche esigenze e interessi generali concreti, in attuazione di norme di carattere generale**
- Nel dare attuazione all'interesse pubblico, la Pubblica Amministrazione (PA) impiega:
 - Azioni di cura in concreto degli interessi pubblici generali (**PA in senso oggettivo**)
 - Apparato organizzativo preposto all'esercizio dell'azione amministrativa (**PA in senso soggettivo**)
 - **Potere esecutivo** → nozione più ampia che consiste nella funzione di governo, che consiste in atti di direzione politica che determinano i fini della sua azione
- La PA riveste una **funzione servente nei confronti del Governo**, applicando:
 - **Funzione legislativa** di carattere **concreto** (gli atti amministrativi sono atti concreti)
 - **Funzione giudiziaria** di carattere **spontaneo** (la PA, nel momento in cui individua un interesse pubblico da perseguire, procede per via autonoma)
- Modelli organizzativi → evoluzione in prospettiva storica della PA

- Stato liberale: organizzazione amministrativa fortemente accentrata e basata sul modello ministeriale; i ministri del Re erano i vertici di tutto l'apparato amministrativo ridotto ai minimi termini
- **Stato pluralista**: la PA diviene più **complessa** e si amplia con ulteriori rami (*pluralismo istituzionale*)
 - **Ministeri**
 - **Enti pubblici**
 - **Agenzie** (Agenzia delle Entrate, INPS)
 - **Autorità indipendenti** (Authorities → AGCOM, AGCM (Anti-trust), CONSOB)
 - **Amministrazioni locali** (Comuni, Città Metropolitane, Province e Regioni)
- Oggi la PA si caratterizza per le seguenti caratteristiche:
 - Sul piano dei *fini*, la PA svolge un'attività volta a **coadiuvare le istituzioni pubbliche** nelle loro funzioni di governo e, quindi, a contribuire al raggiungimento di quei fini pubblici da queste istituzioni; di più si occupa di **produrre utilità, beni e servizi a favore della collettività**
 - Sul piano soggettivo decade il concetto per il quale *un ramo della PA = un ministro* in virtù del:
 - Pluralismo istituzionale dello stato moderno
 - Complessità ed alto numero dei centri amministrativi tra cui la compresenza di *Authorities* poste a regolazione/vigilanza di settori strategici
 - Esercizio dell'attività amministrativa da parte di soggetti estranei alla PA in senso soggettivo (erogazione di servizi pubblici da parte di soggetti privati)
- Si osserva quindi una doppia natura della PA:
 - Ogni Ministro è preposto ad uno dei grandi rami dell'amministratore
 - Doppia veste istituzionale del Ministro
 - Indirizzo politico
 - Vertice amministrativo
 - Oggi l'organizzazione dei Ministeri è basata sul **principio di separazione tra politica e amministrazione**

I principi costituzionali in materia di PA

- **Principi non immediatamente riferibili alla PA**
 - **Responsabilità democratica dell'amministrazione**: attenuazione del rapporto tra PA e Governo, a favore di un rapporto privilegiato verso la collettività ed il cittadino
 - **Pluralismo istituzionale**: rottura della sovrapposizione tra amministrazione pubblica e amministrazione statale
 - **Diritto di difesa**: tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti soggettivi (diritto privato) e **interessi legittimi** (art. 24) → l'interesse legittimo è la situazione giuridica soggettiva di chi ha la legittima pretesa che il potere pubblico sia esercitato correttamente, ossia in conformità alla legge → si ricorre dinnanzi:
 - TAR (I Grado)
 - Consiglio di Stato (II Grado)
 - Ma si deve tenere conto della presenza di un *superiore interesse pubblico*...
- **Principi immediatamente riferibili alla PA**
 - **Principio di legalità**
 - Principio *costituzionale* implicito (non c'è un riferimento esplicito) → **l'azione della PA** non può essere arbitraria, ma deve sempre e comunque essere **prevista dalla legge** (rango primario) o dai **regolamenti** (rango secondario) ed essere ad essi **conforme**
 - La legalità deve quindi essere soddisfatta sul piano:

- **Formale** → necessità di una base legale del potere amministrativo (norme di attribuzioni del potere): la PA può compiere azioni espressamente previste dalla legge
 - N.B.: sono attribuiti alle PA anche i **poteri impliciti**, cioè tutti quei poteri che, pur mancando di una formale previsione di legge, si desumono indirettamente perché funzionali al raggiungimento di determinati fini; sono riconosciuti dalla giurisprudenza, pur con grandi cautele
- **Sostanziale** → l'amministrazione, nell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti per legge, deve conformarsi al contenuto e alle modalità concrete di esercizio che per quel potere sono legalmente previste
- **Principio della discrezionalità amministrativa → libertà dei mezzi**
 - La PA, nell'esercizio delle sue funzioni, ha la possibilità più o meno ampia di decidere
 - Se ricorrere al suo potere (*an*)
 - Quali provvedimenti adottare (*quid*)
 - In che modo operare (*quomodo*)
 - I tempi opportuni per operare (*quando*)
- **Principio del merito amministrativo → libertà dei fini**
 - La PA è libera di determinare il fine particolare della propria azione al fine di perseguire il generale interesse pubblico

La riserva di legge in materia di organizzazione: natura e contenuto

- Art. 97 → **Riserva di legge (relativa)** in materia di organizzazione → *relativa* poiché la PA può essere disciplinata non solo dalla legge (rango primario) ma anche dai regolamenti (rango secondario)
 - L'art. 97 mira ad evitare che il Parlamento si disinteressi, anche solo parzialmente, dell'organizzazione degli uffici pubblici
- La riserva di legge è anche **rinforzata per contenuto** poiché specifiche che, laddove interverrà, la legge dovrà sempre garantire **buon andamento e imparzialità**
 - In particolare, per quanto concerne l'*imparzialità*
 - La PA non può essere, *totalmente*, imparziale → deve soddisfare gli **interessi pubblici** (è parziale)
 - Ma deve essere **imparziale nelle situazioni giuridiche** che possono presentarsi (gara di appalto...)
 - Circa il *buon andamento*
 - La PA deve essere efficace ed allo stesso tempo efficiente (**economicità ed efficacia**); non vi deve essere dispersioni di risorse nel suo operato

I principi in materia di personale

- L'ispirazione di fondo è quella della **separazione tra politica e amministrazione** nel senso che gli impiegati pubblici sono al servizio della Nazione, e di nessun altro
 - In alcuni impieghi, è fatto divieto l'iscrizione ai partiti politici
- La disciplina attuale opta per una **privatizzazione del rapporto di pubblico impiego**, così che la maggior parte dei rapporti di lavoro pubblico è assimilabile al comune lavoro privato subordinato
- L'accesso al pubblico impiego è determinato per **concorso** al fine garantire, mediante meritocrazia e imparzialità, l'accesso di soggetti professionali e competenti
- Circa la **responsabilità dei funzionari** si sottolinea che il cittadino che ritiene di essere stato lesa di un suo diritto a causa dell'operato di un funzionario della PA ha la possibilità di rivalersi, previo accertamento amministrativo, penale o civile, direttamente nei confronti dello Stato/ente di competenza
- Una particolare categoria di funzionari pubblici è quella dei **dirigenti**, figure manageriali che operano come cinghi di trasmissione della PA. Seppur la regola generale di imparzialità

prevedrebbe un totale distinzione tra potere amministrativo ed esecutivo, almeno la figura dirigenziale deve prevedere un minimo di *rapporto fiduciario* con il Governo, al fine di garantire il *buon andamento* dell'attività amministrativa

Procedimento e provvedimento amministrativo

- Attività amministrativa
 - Di diritto privato → quando la PA si muove come soggetto privato
 - Di diritto pubblico → quando la PA svolge i suoi compiti mediante atti amministrativi
- **Atto amministrativo** → strumento che in modo eminente esprime la singolarità della posizione dell'interesse pubblico rispetto agli interessi privati e, quindi, riguarda PA e cittadino ed è caratterizzato da **tipicità, imperatività ed esecutività**
 - **Caratteri:**
 - **Tipicità** → la PA non può ricorrere a provvedimenti che del potere non siano l'esercizio formale e, quindi, espressione del Legislatore
 - **Imperatività** → il provvedimento amministrativo può operare unilateralmente una modificazione della sfera giuridica del destinatario dell'atto
 - **Esecutorietà** → possibilità per la PA di dare esecuzione al provvedimento senza che, per questo fine, sia necessario l'intervento di un ordine giudiziario
 - Tutto questo nel rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento e rimanendo all'interno del perimetro della legalità
- **Procedimento amministrativo** → la sequenza di atti e operazioni collegati funzionalmente
 - È in virtù della *responsabilità democratica*, che si è optato per una procedimentalizzazione delle scelte che l'amministrazione compie, attraverso l'istituzione di passaggi procedurali
 - Il procedimento si articola nelle fasi di
 - Iniziativa
 - Istruttoria
 - Conclusione
 - Ciò permette una migliore individuazione dei centri decisionali e, dunque, una più stretta collocazione della responsabilità
 - Il legislatore ha provveduto alla razionalizzazione del procedimento normativo mediante la **l. 241/1990** tenendo anzitutto conto dell'esigenza di realizzare il migliore bilanciamento di interessi di tutte le parti in gioco
 - Tale legge si pone alcuni fondamentali obiettivi:
 - **Eliminare la distanza tra amministrazione e cittadino**
 - **Comunicazione di avvio del procedimento** al fine di poter conoscere tutti gli elementi utili per intervenire nel procedimento per far valere il proprio interesse
 - **Individuazione del responsabile del procedimento** affinché il cittadino possa interfacciarsi con esso, semplificando il dialogo con la PA
 - **Disciplina di accesso alla documentazione amministrativa** purché si tratti di atti già formati e non di dati in processo di istruttoria
 - **Ridurre la distanza tra le diverse amministrazioni**
 - **Conferenza dei servizi:** si tratta di un tavolo di lavoro comune che può essere convocato qualora un procedimento amministrativo coinvolga più amministrazioni
 - **Razionalizzare e semplificare il processo amministrativo**
 - **Conferenza dei servizi**
 - **Termine del procedimento:** la durata massima non può superare (in via generale) i 90 giorni
 - **Silenzio-assenso:** regola generale per la quale il silenzio della PA implica l'accoglimento dell'istanza presentata (silenzio significativo); è prevista solo in casi specifici la regola silenzio-diniego

- **Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA):** il privato può segnalare l'inizio di un'attività, comunicandone l'inizio alla amministrazione competente e autocertificando i requisiti necessari, senza attendere i tempi di autorizzazione; si rimane sottoposti a successiva verifica
- **Invalidità del provvedimento**
 - Ipotesi di **nullità**:
 - **Difetto assoluto di attribuzione** → manca una norma attributiva del potere esercitato dall'amministrazione
 - **Mancanza degli elementi essenziali del provvedimento:**
 - Soggetto → chi è il titolare
 - Oggetto → a cosa si riferisce
 - Contenuto → cosa ci dice la PA
 - Volontà → modifica/non modifica lo status quo
 - **Violazione o elusione del giudicato** → qualora l'atto contrasti con una sentenza passata in giudicato
 - **Violazione di disposizioni di legge previste espressamente a pena di nullità**
 - L'atto nullo non è idoneo ad operare un legittimo mutamento della sfera giuridica
 - Per chi abbia interesse a far valere l'atto è possibile ricorrere giudizialmente con **azione di nullità**, con termine di decadenza di 180 giorni
 - Ipotesi di **annullabilità**:
 - **Incompetenza dell'organo** che ha adottato il provvedimento
 - **Violazione di una norma di legge** per la quale non è prevista la nullità
 - **Eccesso di potere**
 - L'atto nullo non è idoneo ad operare un legittimo mutamento della sfera giuridica
 - Per chi abbia interesse a far valere l'atto è possibile ricorrere in giudizio mediante **azione di annullamento** nel termine di decadenza di 60 giorni
 - In ogni caso, prima di ricorrere ad azione di nullità/annullabilità (**ricorso giurisdizionale**), occorre procedere con un **ricorso amministrativo** chiedendo un riesame del provvedimento:
 - *Ricorso in opposizione* → con l'organo che ha prodotto l'atto
 - *Ricorso gerarchico* → al superiore dell'organo precedente
 - *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica* → per soli motivi di legittimità
 - D'altra parte, la PA può ricorrere a vizi del provvedimento mediante potere di **autotutela** che consente:
 - Annullamento d'ufficio
 - Convalida
 - Sanatoria
 - Conversione
- **Tipologie di provvedimenti:**
 - Atti normativi (regolamenti di Stato, Regioni, Enti locali) → disposizioni generali ed astratti diretti a tutti i consociati di cui quella PA ha competenza
 - Atti di programmazione
 - Direttive amministrative → laddove si renda necessario dare il punto di vista dalla PA circa l'interpretazione della norma
 - Meri atti (interni alla PA)
 - Provvedimenti amministrativi → autorizzazione e concessione di determinate attività o meno

Gli organi ausiliari

- Disciplinati dagli **Art. 99 e 100, Sezione II del Titolo III**, gli organi ausiliari sono organi amministrativi *sui generis*, poiché titolari di funzioni non proprie, bensì serventi ad altre e proprie di altri soggetti
- Sono tre quelli previsti dalla costituzione:
 - **Consiglio di Stato**
 - Vertice della giustizia amministrativa
 - Organo di consiglio giuridico del Governo → ha la facoltà di emettere **pareri**:
 - Vincolanti/non vincolanti
 - Obbligatori/facoltativi
 - **Corte dei conti**
 - Svolge un ruolo di controllo di legittimità sugli atti dell'amministrazione statale e la loro conformità alla legge
 - Esercita la giurisdizione contabile sulla gestione del bilancio dello stato
 - **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**
 - Esprime pareri su richiesta del Parlamento, Governo, Regioni
 - Formula proposte sulla legislazione in itinere

9. LE AUTORITÀ INDIPENDENTI

Genesi storica

- Le autorità indipendenti (*Authorities*) non sono un istituto giuridico bensì un **fenomeno** che nasce e si sviluppa nel mondo anglosassone e che viene ereditato anche dalla nostra esperienza nazionale
- In Italia, un netto incremento delle autorità indipendenti si registra a partire dagli anni Novanta a seguito della riforma delle competenze e delle caratteristiche di indipendenza di soggetti già presenti nell'ordinamento; inoltre, gli anni Novanta italiano sono segnati da una grave crisi politica e della fiducia nelle istituzioni che, unito al dissesto economico-finanziario e alla necessità di una regolamentazione più tecnica e settoriale, a seguito della nascita delle nuove tecnologie, hanno favorito un ripensamento delle competenze pubbliche, **sottraendo alcuni settori-chiave all'indirizzo politico governativo**
- Tale indirizzo viene demandato ad autorità indipendenti, ritenute più idonee a perseguire una regolazione e un'amministrazione più equilibrata, efficace, qualificata, tecnica e – appunto – indipendente

Il fondamento costituzionale

- Nella Costituzione italiana manca un effettivo riferimento costituzionale circa le autorità indipendenti poiché, alla data dell'approvazione del testo, tale fenomeno era inesistente
- Per tale ragione **le autorità indipendenti non godono, in Italia, di una espressa copertura costituzionale**
- Tuttavia, possono tranquillamente esistere istituti non disciplinati dalla costituzione (vedi sottosegretari e ministri senza portafoglio)
- Tuttavia, persistono alcuni dubbi di costituzionalità circa tali istituti soprattutto se letti alla luce dell'art. 95 della Costituzione che sancisce il principio di responsabilità ministeriale dell'amministrazione pubblica; se è pur vero che tali autorità limitino e sottraggano il potere pubblico in specifici settori cruciali, è anche vero che queste autorità perseguono dei principi costituzionali sostanziali, giustificandone la loro presenza

Diverse tipologie di autorità indipendenti

- Prima bipartizione:
 - **Autorità a carattere generale**: autorità preposte alla tutela di valori trasversali (Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM)
 - **Autorità a carattere settoriale**: autorità preposte alle regolazioni di specifici settori economici e sociali (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente - ARERA)
- Seconda bipartizione

- **Autorità indipendenti di regolazione:** sono attribuite ampie prerogative di *rule making* (completano la disciplina posta in essere dal legislatore), *adjudication* (arbitri negli interessi di due parti contrapposte) e attività *quasi-judicial* (sanzionatorie)(Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - AGCOM)
- **Autorità indipendenti di controllo:** hanno compiti di controllo e di sanzione (Autorità garante per la concorrenza del mercato - AGCM)
- Ulteriore tripartizione
 - **Autorità garanti di valori afferenti all'ordinamento generale** (CONSOB)
 - **Autorità con compiti di regolazione di settori economici** (Autorità di regolazione per energia, reti, ambiente)
 - **Autorità con compiti di bilanciamento dei diversi diritti costituzionalmente garantiti** (Garante della privacy)

I caratteri dell'indipendenza

- Caratteristica essenziale delle autorità indipendenti è la loro indipendenza dall'indirizzo politico che si esprime sotto due **profili**: statico (cioè **strutturale**) e dinamico (nel senso di **funzionale**)
- Sotto il **profilo strutturale** osserviamo che le autorità indipendenti:
 - **Godono di personalità giuridica**
 - Hanno un **carattere monocratico o collegiale**
 - Presentano **modalità di nomina dei componenti** che può essere o governativo (minore indipendenza) o parlamentare (maggiore indipendenza, soprattutto in caso di maggioranza qualificata)
 - Specifici **requisiti richiesti** (competenza tecnico-scientifiche) per esserne componenti e rigido **regime di incompatibilità** (scongiorare la possibilità di influenze esterne)
 - **Lunga durata del mandato e impossibilità di rielezione** per evitare pressioni politiche o pubbliche (oggi sempre meno → vedi caso Banca d'Italia)
- Per il **profilo funzionale** osserviamo:
 - **Autonomia di organizzazione** circa le proprie regole e il funzionamento dei propri uffici
 - **Autonomia finanziaria** e piena disponibilità di risorse proprie
 - **Autonomia contabile** per la possibilità di disporre liberamente delle proprie spese ed impostare in modo autonomo i propri bilanci

Le funzioni delle autorità indipendenti

- Le autorità indipendenti concentrano al loro interno una serie di poteri che, in un certo senso, rompe il tradizionale principio della separazione dei poteri
 - **Funzione normativa** → possibilità di adottare regolamenti (funzione normativa di rango secondario); possono essere contrastati, e quindi limitati, da approvazione di norme di rango primario, precedenti e successive; tuttavia, proprio poiché l'istituzione di una authority è volta a spogliare il Parlamento-Governo dell'indirizzo legislativo di un determinato settore, risulta molto complesso immaginare interventi regolatori da fonti primarie
 - **Funzione di garanzia del funzionamento del settore regolato:** una volta normato lo specifico settore, le autorità sono chiamate ad impiegare **provvedimenti particolari o concreti** che perseguono alle previsioni normative
 - **Funzioni quasi-giurisdizionale** (poiché l'unità del potere giurisdizionale è affidato unitariamente alla magistratura): le autorità **dirimono le controversie** che insorgono tra due o più soggetti operanti nel settore di loro competenza; potremmo inserire nelle facoltà di questa funzione anche il **potere sanzionatorio** per il quale le autorità possono irrogare sanzioni di carattere pecuniario, interdittivo o di altro tipo (mai, ovviamente, di limitazione della libertà personale)

Singole autorità indipendenti

- **Autorità garante della concorrenza del mercato:** vigile sulle intese restrittive della concorrenza, abusi di posizione dominante e operazioni di concentrazione
- **Banca d'Italia:** costituisce, assieme alla BCE e alle altre Banche Centrali Nazionali, il Sistema europeo delle banche centrali; svolge funzioni di politica monetaria, vigilanza e risoluzione della crisi; assicura la stabilità monetaria e finanziaria
- **Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB):** tutela gli investitori, promuove l'efficienza, la trasparenza e lo sviluppo del mercato immobiliare; ha funzioni di controllo di trasparenza sui prodotti finanziari
- **Autorità per l'energia elettrica e il gas:** promuove la concorrenza, l'efficienza e la qualità nel settore delle energie
- **Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:** attua la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, con funzioni di regolazione, vigilanza e risoluzione delle controversie
- **Garante per la protezione dei dati personali:** interviene qualora sia necessario tutelare il corretto trattamento dei dati personali, sia nel settore pubblico che in quello privato
- **Autorità nazionale anticorruzione:** previene la corruzione nelle amministrazioni pubbliche, vigilando sulle stesse e sull'esecuzione dei contratti pubblici

10. LA MAGISTRATURA

Introduzione

- La **funzione giurisdizionale:**
 - È l'attività statale volta a **interpretare** e **applicare** le **norme giuridiche** a casi concreti
 - È amministrata in nome del popolo italiano da parte di **organi preventivamente istituiti** e regolati dalla legge
 - Gli organi sono collocati in posizione di **autonomia** e indipendenza rispetto agli altri poteri; godono di **terziarietà** e **imparzialità** nei confronti delle parti in causa
 - Lo scopo di tale funzione è quello di assicurare la **tutela dei diritti soggettivi** e degli **interessi legittimi**
 - Le **decisioni** sono:
 - **Ricorribili in Cassazione** per il giudizio di legittimità circa la violazione di legge
 - Idonee ad assumere la definitività della cosa **passata in giudicato**.
- La **Magistratura** è, nel nostro ordinamento, il complesso di organi titolari di questa funzione → è disciplinata dagli **articoli 101-110, Titolo IV, Parte II** della Costituzione
- La Magistratura agisce in modo **autonomo e indipendente da ogni altro potere** (art. 104), svincolata completamente dal potere esecutivo → **principio di indipendenza della magistratura**
- Per tale ragione, è parte della Magistratura il **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)** che assolve come organo di autogoverno

Giurisdizioni e componenti della Magistratura

- La giurisdizione della Magistratura può essere ordinaria (questioni civili e penali) o speciale (amministrativa, contabile, tributaria e militare)
- I soggetti che compongono la magistratura sono i **Magistrati** che si dividono nello specifico in:
 - **Giudici** → esercita la **funzione giudicante** (azione civile)
 - **Pubblici Ministeri** (Art. 112) → esercita la **funzione requirente** (azione penale), e **conduce le indagini** in vista della decisione degli organi giudicanti; al fine di evitare una cernita circa quali reati procedere, egli ha l'**obbligo dell'azione penale** ovvero istituire un procedimento penale qualora vi siano prove sufficienti per che una fattispecie sia sussumibile a reato (*notitia criminis*)
- Nel nostro ordinamento esistono tre gradi di giudizio, **due gradi di merito** (Primo Grado e Grado di Appello) e un **grado di legittimità** (Corte di Cassazione); vale il **principio di competenza:** per specifiche materie esistono specifiche sedi

	Primo Grado	Secondo Grado	Grado di Legittimità
--	--------------------	----------------------	-----------------------------

Giurisdizione Ordinaria	Magistratura civile	Giudice di Pace (sentenze civili fino a 5000€)	Tribunale (Giudici monocratici e collegiali)	
		Tribunale (Giudici monocratici e collegiali)	Corte d'Appello	
	Magistratura penale	Tribunale/ Tribunale dei Minori	Corte d'Appello/ Sezione minorile Corte d'Appello	
		Corte d'Assise	Corte d'Assise d'Appello	
		Tribunale del Riesame (riguardante limitazioni alla libertà)		
Giurisdizioni Speciali	Amministrativa → controversie tra cittadini e PA per la tutela degli interessi legittimi	TAR – Tribunali Amministrativi Regionali TAR del Lazio → responsabilità per controversie amministrative relative ad atti provenienti da una amministrazione statale avente competenza ultraregionale	Consiglio di Stato (opera sia come giudice di secondo grado che come organo ausiliario all'Esecutivo)	Corte di Cassazione (assolve alla funzione di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni → funzione nomofilattica)
	Contabile → amministrazione e vigilanza della finanza pubblica; controversie riguardanti la contabilità pubblica, responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici, amministratori e funzionari di società pubbliche; contenzioso pensionistico	Sezioni regionali della Corte dei Conti	Sezioni centrali della Corte dei Conti	
	Tributaria → questioni riguardanti	Commissione tributaria provinciale	Commissione tributaria regionale	

	imposte e tasse tra amministrazione finanziaria Statale e cittadini			
	Militare → in tempo di pace, questioni riguardanti i reati commessi da membri delle Forze Armate; in tempo di guerra, questioni definite ex lege	Tribunali militari		

- L'art. 102 prevede, inoltre, che non possono essere istituiti giudici speciali o straordinari, ma solo sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari, come quelle in materia agraria e di impresa, presso Tribunali o Corti d'Appello, o come il tribunale dei Minori presso le Corti d'Appello
- È attribuita una funzione giurisdizionale anche alla **Corte costituzionale** per:
 - Controversie costituzionali
 - Casi di messa in stato d'accusa del PdR per alto tradimento o attentato alla costituzione

Indipendenza e autonomia della Magistratura

- La magistratura è un ordine:
 - **Autonomo** → circa il processo decisionale: ciascun giudice è autonomo nella formulazione della sentenza (**indipendenza interna ex Art.104**)
 - Il **magistrato è soggetto alla sola legge (Art. 101)** → non risponde all'Esecutivo + non vi è una struttura gerarchica nella magistratura. Correlato a questo principio, discendono altre norme:
 - Il PM ha l'obbligo di esercizio dell'azione penale → quando e se il PM riceve una *notitia criminis* (sussunzione di evento a reato), egli ha l'obbligo di attivare le indagini sul determinato caso (art. 112)
 - I magistrati si distinguono unicamente per diversità delle funzioni (art. 107 c. 3); non esiste una gerarchia dei ruoli: ciascun giudice è capace di rappresentare completamente il potere a cui appartiene
 - Norme sulla carriera dei magistrati (art. 105) → spettano direttamente al CSM le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari dei magistrati
 - **Inamovibilità dei magistrati (art. 107)** → i magistrati non possono essere dispensati, sospesi o trasferiti ad altre sedi e funzioni, se non in seguito a delibera del CSM, per motivi e le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento o con il loro consenso
 - **Accesso per concorso (art 106 c.1)** → accesso alla magistratura per concorso ad eccezione di:
 - Nomine elettiva di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli
 - Su designazione del CSM
 - Tuttavia... **responsabilità del magistrato**

- **Responsabilità disciplinare**
 - Per violazione degli obblighi assunti verso lo Stato in virtù del rapporto di servizio
 - Competenza del CSM
- **Responsabilità civile**
 - Per danni causati alle parti o ad altri soggetti per errori nell'esercizio delle proprie funzioni
 - Competenza è della magistratura ordinaria
 - Azione dirette verso lo Stato
- **Indipendente** → nei confronti degli altri poteri (**indipendenza esterna**)
 - Garantita dal **Consiglio Superiore della Magistratura**
 - **Azione disciplinare** (art. 105 e 107)
 - Titolarità dell'azione
 - MdG
 - Procuratore Generale presso la Cassazione
 - Decisione dalla Sezione disciplinare, da confermarsi dal *Plenum*

Il Consiglio Superiore della Magistratura

- Il CSM è l'organo che assicura l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, espletando la **funzione di autogoverno** dell'organo giudiziario
- È **presieduto dal Presidente della Repubblica**, a cui è demandato il compito di curarne il corretto funzionamento e il rispetto delle competenze costituzionalmente definite
- La Costituzione definisce la proporzione dei membri del CSM, pur non fissandone il numero (art. 104):
 - 1/3 di **membri laici**, ovvero eletti dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di diritto o avvocati con almeno 15 anni di esperienza
 - 2/3 di **membri togati**, ovvero scelti dai magistrati ed eletti tra i giudici ordinari
- Sono le leggi ordinarie a integrare le disposizioni costituzionali
- Oggi sono previsti
 - 3 membri permanenti:
 - PdR
 - Primo Presidente della Corte di Cassazione
 - Procuratore Generale della Corte di Cassazione
 - 24 membri elettivi, come sopra indicato
 - 16 togati
 - 8 laici
- Il mandato è fissato in **quattro anni senza possibilità di rielezione**
- Al CSM è demandato, ex art 105, le assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati
 - È la **sezione disciplinare** a prendere tutte le decisioni riguardanti la disciplina e la carriera dei giudici → sono il Ministro della Giustizia ed il Procuratore Generale presso la Cassazione ad esercitare la titolarità dell'azione disciplinare
 - Alle sue delibere i giudici possono ricorrere al TAR del Lazio (I Grado) e al Consiglio di Stato (II Grado); infine anche in Cassazione
- Svolge tre ordini di funzioni:
 - **Proposta** in materia di servizi attinenti alla giustizia
 - **Consultiva** sui ddl attinenti l'ordinamento giudiziario
 - **Deliberativa** su tutto quanto attiene lo status dei magistrati ordinari (assunzioni, promozioni, nomine, sanzioni → art. 105)

L'imparzialità del giudice

- Con **imparzialità** ci si riferisce alla capacità del giudice di mantenere una **posizione di terzietà** rispetto agli interessi in gioco nell'ambito di una controversa
- Il giudice deve essere

- Scevro da interessi propri → *super partes*
- Sgombro da convinzioni precostituite o formatesi in sede di giudizio → *estraneo rispetto alla res iudicanda*
- Ciò in osservanza:
 - Art. 3 → principio di uguaglianza
 - Art. 101 → decisione finale non influenzata da fattori esterni

I principi costituzionali del processo (Art. 111 con revisione l. cost. 2/1999)

- La Costituzione, con l'Art. 111, rivisto nel 1999 in osservanza dell'art. 6 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, definisce le tutele costituzionali afferenti al **principio del giusto processo** e ad altre tutele costituzionali circa i procedimenti giudiziari (Art. 24, 25, 27)
 - **Art. 24:** tutti possono agire in giudizio per la **difesa dei propri diritti soggettivi** (privato vs. altro privato o nei confronti della PA quando questa agisce come privato) ed **interessi legittimi** (privato vs. PA, affinché questa agisca secondo legge); la difesa è fatta diritto **inviolabile** in ogni stato e grado del procedimento
 - **Principi del giusto processo (art. 111)**
 1. **Principio del contraddittorio** → spetta al giudice valutare il contraddittorio (dibattito processuale tra le parti) e da lì definire la verità processuale. Solo determinate prove, ammissibili per legge, possono entrare a far parte del contraddittorio
 2. **Principio della ragionevole durata del processo**
 - Una durata è da considerarsi ragionevole quando il ristoro ottenuto dalla parte lesa è ancora attuale
 - La persona accusata deve essere, inoltre, notificata nel più breve tempo possibile e privatamente
 - Deve poter disporre di tutto il tempo necessario per organizzare la difesa e deve poter disporre delle medesime condizioni di convocazione di testimoni e adduzione di prove rispetto all'accusa
 3. **Terzietà ed imparzialità del giudice** → (in continuità con art.25 c.1) definizione del principio del Giudice naturale precostituito per legge: c'è sempre un giudice individuato ex-ante la commissione di un determinato reato (non si possono creare giudici ad-hoc) → si sa già il giudice competente per la commissione di determinati reati e in determinate aree del Paese
 - È possibile fare ricorso alla **perizia tecnica** perché il giudice e gli avvocati possano conoscere anche la materia che non conoscono direttamente
 - È fatto **divieto** di istituire **giudici speciali e straordinari**
 4. **Principio di legalità in materia penale**
 - **Art. 25 c. 2 e 3**
 - **Legalità e tipicità della fattispecie di reato** → nessuno può essere punito per un fatto non esplicitamente previsto dalla legge → sono reati solo quelli previsti da una norma incriminatrice effettivamente in vigore al momento in cui è stato commesso il reato
 - **Legalità della pena** → la pena deve essere preventivamente definita, e con essa i *limiti edittali della pena*, ovvero i limiti minimi e massimi della pena
 - **Legalità delle misure di sicurezza** → qualora fossero previsti limitazioni alla libertà devono essere previste esplicitamente dalla legge
 - **Art. 27**
 - **Responsabilità penale personale** (con eccezione della personalità oggettiva)

- **Presunzione di innocenza** → l'imputato non è considerato colpevole finché la condanna non è passata in giudicato (sentenza definitiva)

5. Obbligo di motivazione (Art. 111 c. 6)

- Attraverso la motivazione riesco a capire i passaggi logici fatti nell'applicare una determinata norma → possibilità di ricorrere e no a giustizia sommaria: ogni qual volta la fattispecie concreta viene sussunta alla fattispecie astratta si necessita di esplicitare i passaggi logici
- Motivo di ricorso può essere la mancanza di motivazione

6. Ricorribilità in Cassazione (Art. 111 c.7) per violazione di legge per:

- **Sentenze**
- **Provvedimenti restrittivi della libertà personale**

Le responsabilità dei Magistrati

- Questo tema provoca una naturale frizione tra l'esigenza di tutelare l'indipendenza della Magistratura e la necessità che i giudici non siano da considerarsi privi di responsabilità
- I giudici possono essere esposti a **responsabilità penali, civili o disciplinari**
 - La **responsabilità penale** indica che i giudici siano **responsabili dei reati commessi nell'esercizio della funzione giurisdizionale**
 - La **responsabilità civile** si configura nel **diritto di risarcimento**, per diniego di giustizia, dolo o colpa grave, nei confronti della parte lesa (richiesta diretta allo Stato; successivamente questo si potrà rivalere sul giudice responsabile per 1/3 dello stipendio annuale)
 - Il giudice incorre in **illeciti disciplinari** (nell'esercizio delle sue funzioni; al di fuori dell'esercizio delle funzioni; conseguentemente a reato) qualora non adempia ai suoi doveri e mini la reputazione o il prestigio della Magistratura;
- Riguardo le sanzioni osserviamo:
 - Ammonimento e richiamo all'osservanza
 - Perdita di anzianità
 - Trasferimento d'ufficio
 - Incapacità temporanea ad esercitare un incarico direttivo
 - Sospensione dalle funzioni
 - Espulsione della Magistratura e rimozione
- La parte lesa può richiedere il risarcimento dei danni direttamente allo Stato, che potrà rivalersi sul giudice responsabile per l'illecito
- Avverso alle decisioni della sezione disciplinare, l'interessato può ricorrere in appello dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Il Ministro della Giustizia

- L'art. 110 definisce che spetta al MdG, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, ferme le competenze del CSM
- Il rapporto tra potere giudiziario e potere esecutivo deve essere letto in chiave cooperativa, volto ad assicurare il buon funzionamento della giustizia
- Il MdG è competente per:
 - Organizzare e far funzionare i servizi relativi alla giustizia
 - Ha la facoltà di promuovere l'azione disciplinare davanti alla specifica sezione del CSM
 - Sottoporre richieste in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, provvedimenti disciplinari...

Giustizia ed efficienza: impatto sulla *reputazione* del Paese

- Il buon funzionamento dell'apparato giudiziario incide sulla buona reputazione internazionale dello stato

- Esso è uno dei fattori che indirizza, sempre più spesso, le scelte di investimento: un sistema giudiziario efficiente riduce il livello di incertezza specialmente nei rapporti tra privati e PA → le controversie possono immobilizzare l'attività imprenditoriale
- Sul piano comparato i sistemi di *common law* si sono rivelati maggiormente rispondenti alle esigenze dell'economia internazionale, grazie alla loro maggiore dinamicità: i paesi che adottano tale sistema (paesi anglosassoni) sono ritenuti quelli maggiormente attrattivi per gli investitori, avendo una giustizia più snella e conferendo maggiore certezza tra i soggetti e maggiore fiducia, riducendo il rischio nella conclusione degli accordi commerciali → è incentivata la crescita economica

SECONDO PARZIALE

1. LE FONTI DEL DIRITTO

PARTE I – PROFILI GENERALI DELLE FONTI DEL DIRITTO

- Si definisce **fonte del diritto** un qualunque atto/fatto idoneo a produrre una norma giuridica, modificando il sistema normativo
- Tutti gli ordinamenti si basano sull'operare congiunto delle **fonti di produzione** e di **fonti sulla produzione del diritto** (terminologicamente simili ma profondamente diverse)
 - Le **fonti sulla produzione del diritto** (Art. 72) fissano quelle *regole circa i modi e le forme per la formazione del diritto*, indicando i **soggetti titolari** del potere di creare norme, **disciplinando le procedure** degli atti che producono il diritto e, in definitiva, **organizzando il sistema delle fonti**
 - Le **fonti di produzione del diritto** riguardano gli **effettivi elementi fisici che danno vita al diritto oggettivo**:
 - **Fonti-atto**: fonte scritta (**legge ordinaria, decreto-legge, decreto legislativo...**) produttrice di norma giuridica; essa è:
 - **Esistente**: adottate nell'ambito della competenza dell'autorità che le ha emanate (una legge è tale se adottata dal Parlamento; non è legge un provvedimento, diverso da quelli consentiti dalla Costituzione, adottato dal Governo, soggetto che non ha competenza di qualificare quell'atto come tale → ha un vizio talmente grave da essere definibile come radicalmente inesistente)
 - **Valida**: se conforme alla norma di riconoscimento e alle norme ad essa gerarchicamente sovraordinate (se il Parlamento approvasse una legge con due testi diversi, sarebbe esistente ma non valida, poiché se da un lato è adottata da un organo competente, dall'altro non è conforme alla procedura costituzionale)
 - **Efficace**: se capace di produrre effetti (una legge può essere inefficace se, pur essendo esistente e valida, è divenuta non efficace a seguito della sua abrogazione)
 - **Fonti-fatto**: condotte e comportanti che, a certe condizioni, sono produttivi di fonti giuridiche (**consuetudine, illeciti**)
- Accanto alle fonti di produzione, troviamo le **fonti di cognizione**, cioè quegli *atti e documenti attraverso i quali è data notizia legale delle fonti di produzione* (Gazzetta Ufficiale, Bollettino Ufficiale Regionale e Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea)
 - Tali fonti permettono di rendere effettivo il principio per il quale **ignorantia legis non excusat**
 - Infatti, alla loro **pubblicazione** segue un periodo di **15 giorni** (salvo diversa disposizione) detto di **vacatio legis**, durante il quale l'atto, non ancora in vigore e non capace di produrre i suoi effetti, può essere **conosciuto**
 - Alla sua conclusione, la norma inizia a produrre i suoi effetti

Il sistema delle fonti e la crisi del modello tradizionale

- Prima di approcciare al *sistema delle fonti* secondo l'interpretazione classica data dalla dottrina, non possiamo non evidenziare come, in un quadro istituzionale sempre più interconnesso, tale **sistema sia entrato in una fase di profonda crisi**
- Va, innanzitutto, sottolineato il ruolo sempre più rilevante giocato dalle **fonti eurocomunitarie**: la cessione di parte della sovranità nazionale ad un'organizzazione sovranazionale come l'UE (a seguito, in particolare, del Trattato di Maastricht, 1997) ha comportato il recedere dello Stato nazionale dalle materie su cui l'Unione è competente
- Nel corso del tempo si è assistito ad una sempre maggiore **frammentazione della produzione normativa**, dal momento che a sempre più soggetti ne è stato riconosciuto il diritto
- Così dentro l'ordinamento è possibile riconoscere **produttori esterni** (UE...) ed **interni** (autonomie locali)

- La legislazione statale risente in maniera marcata anche dalla **globalizzazione dell'economia** e la comune regolamentazione dei mercati, ma anche con la **celerità del progresso tecnologico**, che ha portato i *providers* di servizi telematici ad essere innalzati al rango di regolatori
- Sul piano prettamente interno va poi evidenziato anche il continuo ricorso dell'Esecutivo agli **atti aventi forza di legge**, che bypassano il legislatore parlamentare, attribuendo sempre più forza al Governo: strumenti, come i decreti-legge ed i decreti legislativi, che dovrebbero essere utilizzati sono in via emergenziale, sono divenuti la regola
- Ciò ha contribuito a **ridimensionare il ruolo del Parlamento** e ha spinto la dottrina ad interrogarsi sull'effettiva validità del classico *sistema delle fonti*, rigidamente impostato in un'ottica classificatoria, e a ritenere opportuno una sua revisione

I rapporti tra le fonti

- **Rapporto tra fonti dell'ordinamento interno ed internazionale**
 - **Teoria monistica** → i **due ordinamenti** non sono serpati ma costituiscono **un'unica entità**, con la diretta conseguenza che le norme pattizie e consuetudinarie elaborate sul piano internazionale trovano **diretta applicazione** all'interno dell'ordinamento nazionale
 - **Teoria dualistica** (che è la stessa con cui l'ordinamento italiano si rapporta con l'ordinamento europeo) → i due ordinamenti costituiscono ambiti **rigidamente separati** e **non si esclude l'inapplicabilità** delle norme del diritto internazionale nel diritto nazionale; in particolare, il **recepimento delle norme** avviene attraverso il **meccanismo del rinvio**:
 - **Rinvio mobile** (norme consuetudinarie): la **disposizione interna richiama direttamente la FONTE dell'ordinamento internazionale**; pertanto, il recepimento non riguarda solo le norme in essere ma tutte quelle prodotte, anche se seguite da successiva modifica; non risulta necessario un continuo recepimento *ad hoc* per eventuali emendamenti
 - **Rinvio fisso** (norme pattizie): la **disposizione interna richiama un SINGOLO ATTO dell'ordinamento internazionale**, mediante l'adozione di un **ordine di esecuzione**, che dà piena esecuzione alle disposizioni della norma pattizia; eventuali modifiche dell'atto non hanno effetto, quantomeno diretto
- **Gerarchia delle fonti**
 - Riguarda l'**organizzazione delle fonti di produzione all'interno** di un **ordinamento**, differenziandole gerarchicamente
 - 1) **Costituzione**
 - **Condiziona la validità** di tutte gli altri atti nell'ordinamento giuridico (*legge delle leggi*)
 - 2) **Fonti primarie** → valide perché **conformi alla Costituzione**
 - Dello Stato
 - Legge
 - Atti aventi forza di legge
 - Decreto legislativo (Legge-delega)
 - Decreto-legge
 - Referendum abrogativo (ex art. 75)
 - Delle regioni
 - Leggi regionali
 - 3) **Fonti secondarie** → valide perché **conformi alla Legge e alla Costituzione**
 - Dello Stato
 - Regolamenti statali
 - Delle Regioni
 - Regolamenti regionali
 - N.B.: i **regolamenti parlamentari**, adottati dalla Camera e dal Senato in virtù della potestà regolamentare attribuita a questi organi dall'art. 64, **sfuggono alla**

classificazione gerarchica delle fonti. Si tratta di fonti separate che trovano la loro legittimazione in una riserva di competenza costituzionalmente riconosciuta a ciascuna Camera, di modo che la legge formale non possa disciplinare la loro materia. Inoltre, tali regolamenti **non sono soggetti al sindacato della Corte costituzionale**: alle Camere è infatti riconosciuta l'indipendenza da ogni altro potere, in virtù del principio di **autodichia**

- Dove si collocano le **fonti europee**? Tendenzialmente nel **rango primario** ma, talvolta, in virtù del **principio di competenza**, desunto dai Trattati siglati, esse hanno rango **super-legislativo ma infra-costituzionale** (art. 117 rivisto nel 2001) per cui vale il **meccanismo della disapplicazione**
- **Criteri ordinatori di risoluzione delle antinomie**
 - Tutte le volte che si presenta un contrasto e/o contraddizione tra le norme si parla di **antinomia**. Per risolverle, esistono diversi criteri a seconda dell'antinomia coinvolta:
 - **Gerarchico**
 - Applicabile solo con **fonti poste su livelli diversi**, e funziona secondo il principio per cui **lex superior derogat inferiori** → prevale la norma con grado più elevato
 - La **gerarchia non è esplicita ma dedotta** quale diretta applicazione di diversi principi:
 - **Principio di costituzionalità**: la legge che contrasti con la costituzione è incostituzionale e, quindi, invalida → si applica al rapporto **tra norme costituzionali e norme primarie** e, di conseguenza, alle **norme secondarie**
 - **Supremazia della Costituzione sulle Leggi (Art. 138)** → indica la superiorità della fonte costituzionale rispetto al principio normativo, ma non indica la totale immobilità del legislatore circa la sua capacità di porre in essere il suo indirizzo politico, fissando:
 - **Principio formale**: la costituzione fonda il potere legislativo delle Camere in astratto (art.70)
 - **Principio di realtà**: libertà del legislatore circa il perseguimento dei suoi fini, salvo che la Costituzione prescriva diversamente
 - **Principio di legalità**: l'esercizio del **potere regolamentare** deve corrispondere alle prescrizioni di legge → si applica al rapporto tra **norme primarie e norme secondarie**. Riguarda la supremazia della legge sugli atti del potere esecutivo da intendersi:
 - **PdL in senso formale**: l'esercizio del potere regolamentare deve corrispondere alla **autorizzazione** contenuta nella **legge** circa il suo stesso esercizio
 - **PdL in senso sostanziale**: l'esercizio del potere regolamentare deve essere materialmente **conforme** a quanto disposto dalla **legge**
 - **Principio di non-contraddizione della legge**: in caso di contrasto prevale la norma di legge (*principio di preferenza della legge*)
 - L'antinomia viene eliminata ed il vizio sanato mediante l'istituto della **annullabilità**
 - Qualora una disposizione sia in contrasto con una norma superiore allora la disposizione è **invalida** (vizio di validità) e può essere **annullata**

- L'annullamento può avvenire tramite un atto dichiarato da:
 - Per le **leggi**, la **Corte costituzionale** (art. 101 → i giudici sono soggetti solo alla legge e non possono giudicarne l'invalidità; occorre quindi, necessariamente, la Suprema Corte)
 - Per i **regolamenti**, il **Giudice amministrativo** (TAR del Lazio e, in appello, il Consiglio di Stato)
- Una legge è **annullabile** in caso di:
 - **Vizi formali**
 - **Vizi sostanziali**
- L'annullabilità ha effetto *erga omnes* (nei confronti di tutti e non solo delle parti che la hanno sollecitata) *ex tunc* (ha effetti **retroattivi** → la legge è come se non fosse mai stata in vigore con **eccezione** dei **rapporti esauriti**, ovvero compiutamente conclusi)
- **Cronologico**
 - Presupposto: **contrasto tra fonti dello stesso grado** (impossibilità di applicazione del criterio gerarchico)
 - Si applica il principio della *lex posterior derogat anteriori* → ha prevalenza della legge adottata per ultima
 - L'istituto di risoluzione dell'antinomia, in virtù del criterio cronologico, è l'istituto dell'**abrogazione**: esso afferisce principio della **inesauribilità del potere legislativo**: la **fonte è valida ma perde di efficacia**, venendo cancellata dall'ordinamento al fine di garantire la validità di un'altra:
 - Sul piano tecnico esiste:
 - **Abrogazione espressa** (effetto *erga omnes* ed *ex nunc*, disponendo per il solo futuro): il Parlamento, esplicitamente, approva una **legge che abroga** (con legge specifica, costituita da un solo articolo, o all'interno di una nuova legge più complessa) una legge precedente
 - **Abrogazione implicita** (effetto *inter-partes* ed *ex nunc*): una data **materia viene regolata ex novo** nel suo complesso da un atto normativo
 - **Abrogazione tacita** (effetto *inter-partes* ed *ex nunc*): il Legislatore rende le **disposizioni precedenti incompatibili con quelle successive**, pur non dicendolo esplicitamente
- **Competenza**
 - Presupposto: contrasto tra norme dello **stesso grado**
 - La carta costituzionale definisce alcune aree in cui determinate norme hanno priorità (art. 117: competenze stato-regioni)
- **Specialità**
 - Si applica il criterio per cui *lex specialis derogat generali*: la norma contenente una disciplina specifica si applica con preferenza su quella afferente alla disciplina generale
 - Quella **generale continua a produrre** i suoi effetti ma, al contempo, **subisce una deroga** laddove, nello specifico caso concreto, intervenga la norma che legittima, appunto, la deroga
- **Riserva di legge**
 - Un ulteriore **istituto** volto a regolamentare i rapporti tra le fonti del diritto è quello della **riserva di legge**, prevista dalla Costituzione in determinate materie a compimento della volontà del Costituente di **ridurre lo spazio di azione della normativa secondaria, a favore di quella primaria**
 - Essa ha finalità preminentemente **garantista**: mediante la disciplina esclusiva delle fonti di rango primario nella disciplina di determinati ambiti, **vincola e limita l'azione della**

maggioranza di governo, obbligando a disciplinare la materia, almeno nei suoi principi cardine, **da atti che presentano un iter di approvazione che coinvolge il Parlamento e, quindi, anche la minoranza di governo**

- Da un punto di vista puramente tecnico, distinguiamo in:
 - **RdL formale**: la disciplina di una determinata materia deve essere contenuta necessariamente in una legge ordinaria, approvata dalle due camere, secondo l'iter previsto dagli artt. 70 e ss. → è esclusa ogni regolamentazione afferente al rango non primario (es. **bilancio dello Stato**)
 - **RdL ordinaria**: impone il ricorso ad una fonte di rango primario, senza, tuttavia, escludere categoricamente l'intervento di atti equiparati alla legge (decreti-legge e decreti legislativi); è precluso o limitato l'intervento di fonti secondarie
 - **RdL assoluta**: è escluso qualsiasi intervento di **fonti secondarie** in senso normativo; il loro intervento è possibile unicamente in **senso esecutivo**, dando applicazione a quanto fissato dalla normativa primaria
 - **RdL relativa**: **l'intervento dei regolamenti** nella materia non è escluso ma deve essere **limitato alla disciplina dettagliata**, che deve sempre rispettare i **principi definiti dalla legge**
 - **RdL rinforzata**: non è prevista una limitazione circa il ricorso specifiche fonti, comunque di rango primario, ma è, invece, prevista un vincolo circa:
 - **Contenuto**: la costituzione prescrive i contenuti (art. 16 → la legge può stabilire, in via generale, limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno sul territorio nazionale, ma solo per **motivi di sanità e sicurezza**)
 - **Procedimento**: il procedimento di ratifica è aggravato rispetto a quello ordinario (art. 81 → il contenuto della legge di bilancio è da approvarsi con **maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera**)

RISERVA DI LEGGE	LEGGI	AAFL	REGOLAMENTI
Formale	Si	No	No
Ordinaria	Si	Si	No
Assoluta	Si	Si	Solo in senso esecutivo mai normativo
Relativa	Si	Si	Anche in senso normativo ma solo per disciplina di dettaglio, in applicazione dei principi dettati dalle fonti di rango primario
Rafforzata	Si	Si	No

PARTE II – LE FONTI DI RANGO COSTITUZIONALE E LA COSTITUZIONE

La costituzione in prospettiva storica

- La Costituzione è un **complesso di regole fondamentali di una data organizzazione sociale**; il suo significato si è evoluto nel corso del tempo: tracciare un percorso storico dell'evoluzione costituzionale è molto complesso e occorre partire almeno dal Medioevo
- La *costituzione medioevale* era un modo per descrivere un certo regime politico, retto da alcune regole fondamentali, storicamente radicate; l'etimologia della parola *costituzione* riguarda un qualcosa di *organico*, poiché nel mondo medioevale la *constitutio* era il regime politico, rappresentato come un corpo umano, la cui testa era il sovrano; peraltro, erano in gran parte non scritte, ma erano diretta applicazione della consuetudine: **la costituzione medioevale è opera della storia, più che del potere, in quanto, in quel periodo, la codificazione delle regole derivava dalla consuetudine**; e questo non è nemmeno tanto lontano da noi: in UK, Stato con una tradizione costituzionale antichissima, fino al 2011 mancavano di una fonte scritta alcune delle più basilari disposizioni di Governo, che venivano affidate alla consuetudine: ad esempio, mancava di un riscontro scritto sul fatto che il governo avesse una durata di 5 anni o

che il governo fosse diretta emanazione del Parlamento o, ancora, che fosse nominato dalla Regina

- La **Costituzione come fonte** poggia su basi che si sono costituite progressivamente e che hanno origine, per i paesi di *civil law*, nella **Rivoluzione francese**: durante questo periodo, si pose, quale tema fondamentale, il concetto della **titolarità del potere sovrano** da collocarsi nel popolo e avente come caratteristica quella dell'illimitatezza:
- Il filosofo di riferimento, circa l'illimitatezza del potere sovrano, è J. J. Rousseau; tale concezione, di impostazione plebiscitaria (permanente creazione di regole fondamentali), conviveva anche con teorie opposte, come quella di Montesquieu che vedeva, nella separazione dei poteri, l'elemento centrale per garantire la democrazia stessa: l'idea di Montesquieu ha trovato applicazione nella dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che ha sancito che **una nazione senza una separazione dei poteri, non può avere una Costituzione**
- Ma attenzione: nel moderno costituzionalismo dobbiamo tenere ben presente il **principio di costituzionalità** per il quale una legge, fortemente voluta dal popolo, non può scontrarsi con i principi fondamentali
- In definitiva il **moderno costituzionalismo** nasce e si afferma a partire dal **Settecento**, con l'entrata in vigore sia delle Costituzioni rivoluzionarie francesi (ben quattro in un decennio) ma anche con la nascita della Costituzione americana (1789)
- Dall'Ottocento assistiamo alla nascita delle **Costituzioni Napoleoniche**, seguite dalle **Costituzioni della Restaurazione**, adottate dai sovrani successivamente al Congresso di Vienna, che garantivano diritti ben superiori ai sudditi, rispetto alla loro condizione pre-rivoluzionaria
- Infine, assistiamo alla nascita, nel corso del XIX e del XX secolo, delle **Costituzioni liberali**, costituzioni **flessibili**, modificabili, cioè, tramite legge ordinaria (vedi Weimar e, oggi, la Nuova Zelanda, derivante dal costituzionalismo inglese, refrattario alle forme scritte)
- Le **Costituzioni moderne** sono, invece, nella maggior parte dei casi, **costituzioni rigide**, cioè la cui **modifica** può avvenire solo attraverso un **lungo e complesso iter** e, in più, sono previsti **limiti** alla sua modifica e alla sua **emendabilità**
 - In Italia, ad esempio, l'art. 139 sancisce che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale: infatti, una revisione in tal senso, da parte del Parlamento, eccederebbe i limiti del Parlamento stesso e andrebbe contro quanto deciso dal popolo con il *referendum* del 1946. Tali costituzioni, nate nel secondo dopoguerra sono definibili come **costituzioni democratico-sociali**
- A queste aggiungiamo Costituzioni nate ben più tardi:
 - **Costituzioni della decolonizzazione** (Nigeria e Giamaica, anni '60)
 - **Costituzioni democratico-sociali di seconda generazione** (Spagna, Grecia e Portogallo, metà anni '70)
 - **Costituzioni post-sovietiche** (successive alla caduta dell'URSS)

La costituzione come fonte

- La carta costituzionale, diretta espressione del **potere costituente**, è la **fonte di vertice dell'ordinamento**. Essa può essere intesa secondo una duplice ottica:
 - **Costituzione formale**: è il **testo scritto**, ovvero l'insieme delle disposizioni ivi contenute
 - **Costituzione materiale**: riguarda la **reale e concreta applicazione delle norme costituzionali**, in forza dell'**interpretazione** del **testo scritto**; essa designa l'assetto costituzionale in un determinato periodo storico
- Nella sua essenza di **vertice dell'ordinamento**, la Costituzione è **fonte di validità di tutte le altre norme dell'ordinamento**
- Essa può essere, in generale:

Lunga Costituita da molti articoli	Breve Costituita da pochi articoli
Formale	Sostanziale

Contenuta in un documento, scritta	Non ha forma (integralmente) scritta
Di bilancio Sono rivolte al presente, e hanno come fine quello di dare forma giuridica ad una realtà sociale già esistente.	Di programma Si propongono di promuovere la trasformazione della realtà esistente, indicando gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti idonei a tale scopo
Rigida Prevede una procedura complessa per la sua modifica, ben separata dall' <i>iter legis</i>	Flessibile Prevedono una procedura simile o identica all' <i>iter legis</i> per la sua modifica

La costituzione italiana

- La nostra costituzione è entrata in vigore il **1° gennaio 1948** ed è l'espressione dell'eterogenea **Assemblea costituente**, che lavorò sul testo a partire dal referendum del 2 giugno 1946, al seguito del quale fu scelta la **forma di governo repubblicana**
- La costituzione italiana si compone di **139 articoli** riguardanti:
 - Principi fondamentali
 - Parte prima – Diritti e doveri dei cittadini
 - Parte seconda – Ordinamento della Repubblica
 - Disposizioni transitorie e finali
- Dal testo emerge la **natura compromissoria** delle posizioni adottata dall'Assemblea costituente, composta da forze politiche estremamente eterogenee e portatrici di ideologie profondamente diverse le une dalle altre
- La nostra Costituzione è:
 - **Aperta**: i Costituenti hanno preferito **demandare le scelte in merito al bilanciamento dei valori** fissati dalle forze politiche in Assemblea **al potere costituito**, più adatto a trovare, in **sede legislativa**, il giusto equilibrio tra le diverse istanze
 - **Formale**: è integralmente scritta
 - **Lunga**: oltre ai **diritti della sfera individuale**, trovano posto quelli relativi alla **sfera economica e sociale**
 - **Di programma**: si propone di promuovere la trasformazione della realtà esistente, indicando gli obiettivi da raggiungere e gli strumenti idonei a tale scopo
 - La dottrina si è ampiamente divisa circa il carattere precettivo o programmatico delle norme costituzionali:
 - Alcune norme hanno **carattere precettivo**, indicando effettivamente e concretamente come conformare l'esercizio dei poteri, affinché la comunità politica raggiunga una determinata forma e siano raggiunti degerminati obiettivi
 - Altre hanno **carattere programmatico**, fissando obiettivi e indirizzando l'attività futura del Legislatore
 - Tuttavia, la Corte costituzionale – con la sua prima sentenza - ha messo fine all'annosa distinzione tra norme precettive, direttamente applicabili, e norme programmatiche, ritenute indirizzate unicamente al legislatore: la Suprema Corte ha sancito che le **disposizioni della Costituzione hanno carattere vincolante**: quindi, dal canto suo, il Parlamento *deve immediatamente ed in modo necessario* realizzare quanto previsto dalla Costituzione; d'altra parte, le disposizioni costituzionali hanno effetti diretti anche sui singoli cittadini
 - L'incostituzionalità, quindi, può nascere anche dal mancato rispetto di una disposizione di principio
- Per queste ragioni, la Costituzione opera come **fonte del diritto nel senso più ampio**, fissando le norme che influiscono direttamente nella **sfera del singolo**

La revisione costituzionale

- La **revisione** costituzionale, garantita dall'**art.138**, può essere effettuata seguendo **norme** specifiche e può avvenire mediante:

- **Leggi di revisione costituzionale:** intervengono sul testo della Costituzione, modificandone gli articoli → **modificano fisicamente** il testo costituzionale
- **Leggi costituzionali:** norme che integrano la Costituzione (es.: Statuti regionali speciali, norme di regolamentazione della Corte costituzionale) → **affiancano** le disposizioni costituzionali
- In Italia, a garanzia della **rigidità costituzionale**, troviamo:
 - **Procedimento aggravato:** il procedimento per emendare la Costituzione presenta un iter lungo e complesso
 - **Controllo di legittimità** ad opera della **Corte costituzionale**
 - **Presenza di limiti alla revisione**

I limiti della revisione costituzionale

- La Costituzione presenta un **limite espresso** sancito dall'**Art. 139: non è revisionabile la forma repubblicana dello Stato** → forte connessione con art.1 (*L'Italia è una repubblica democratica*)
- Dall'essenza *democratica* della forma repubblicana italiana fa sì che l'art.139 debba essere letto in continuità con l'articolo 1; così NON sono modificabili:
 - Norme sulla **democraticità dell'ordinamento** (art. 1, 48-54)
 - Norme sulla **forma regionale** dello stato (art.5)
 - Norme sui **diritti della persona** (art.2 → se mai, solo in senso di aumento delle tutele) e le **norme specifiche sui diritti**
- Sono stati ricavati, grazie alla **giurisprudenza della Corte costituzionale**, **limiti impliciti**, caratterizzati da **principi supremi** che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale (C.C. n1146/1988)
 - *“La Costituzione italiana contiene alcuni **principi supremi** che **non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale** neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come **limiti assoluti al potere di revisione costituzionale**, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.*
 - **Principio democratico** (art. 1)
 - **Principio personalista e il riconoscimento dei fondamentali dell'uomo** (art. 2)
 - **Principio di eguaglianza** (art. 3)
 - **Principio lavorista** (art. 4)

L'iter di revisione costituzionale

- Sia le **leggi di revisione costituzionale** sia le **leggi costituzionali** sono adottate seguendo un **procedimento comune**, definito dallo stesso dall'**art. 138**:
 1. **INIZIATIVA**
 - Spetta ai medesimi soggetti a cui è attribuito per le leggi ordinarie:
 - Una delle Camere
 - Governo
 - Singoli parlamentari
 - Consigli regionali
 - CNEL
 - Cittadini (previa raccolta di 50.000 firme)
 2. **APPROVAZIONE**
 - È disciplinata dai regolamenti parlamentari per il **procedimento ordinario** e si compone di diversi passaggi
 - i. Esame presso le commissioni permanenti in sede referente (**Riserva d'Assemblea**)

- ii. Dibattito in Aula
- iii. Voto articolo per articolo con eventuali emendamenti
- iv. **Votazione del testo finale**
 - In virtù del **bicameralismo perfetto**, il testo è destinato a passare da una camera all'altra (**navette**) fino a quando entrambe non votano il medesimo testo (**doppia conforme**)
 - Il testo finale necessita di una **doppia votazione** (*doppia lettura*) con un intervallo di **tre mesi**; la ratio di tale provvedimento risiede nella possibilità di avere un tempo di riflessione per valutare e migliorare il testo della revisione
 - La prima votazione necessita di una **maggioranza relativa**; tre mesi dopo il testo passa all'altra Camera, dove è richiesta una **maggioranza qualificata dei 2/3**

3. ENTRATA IN VIGORE

- Arrivata nella seconda camera, con la votazione a maggioranza qualificata, si possono aprire tre scenari:
 - **Viene subito raggiunta la maggioranza qualificata dei 2/3**
 - Il testo viene approvato e trasmesso al PdR per la sua adozione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale
 - Si ricorda che il PdR, ex **art. 74**, può rinviare, una volta soltanto, il testo alle due camere per una nuova votazione (**veto sospensivo**); se la votazione ha nuovamente esito positivo, il PdR ha l'obbligo di adozione del testo
 - La **l. cost. n. 1/2012** in materia di bilancio (adozione del principio dell'equità del bilancio, secondo direttiva UE) ha ottenuto la maggioranza qualificata
 - **Viene raggiunta solamente una maggioranza assoluta**
 - Il testo viene approvato e **pubblicato in GU** solo a scopo di **pubblicità notizia**; non può entrare in vigore subito
 - Entro tre mesi può essere indetto un **referendum popolare confermativo** (richiedibile previa raccolta di 500.000 firme dei cittadini o richiesta 5 consigli regionale o da 1/5 dei membri di una delle due Camere). Tale referendum **non necessita di quorum partecipativo**
 - Laddove i voti favorevoli superassero quelli contrari, la legge può essere promulgata, ripubblicata in GU e, trascorsi i termini della **vacatio legis** (normalmente, **15 giorni**) inizia a produrre i suoi effetti
 - La **l. cost. 1/2020** in materia di riduzione del numero dei parlamentari ha seguito questo iter ed è stata promulgata (con effetti dalla prossima legislatura)
 - La proposta di revisione costituzionale elaborata dal Governo Renzi nel 2016 ha seguito tale iter ma è stata respinta al *referendum*
 - **Non viene raggiunta nemmeno la maggioranza assoluta**
 - Il procedimento si interrompe e la legge costituzionale è da ritenersi non approvata

PARTE III – LA LEGGE DI RANGO PRIMARIO E L'ITER LEGIS

Il procedimento legislativo ordinario

- **La funzione legislativa spetta alle Camere che la esercitano collettivamente** (art.70): ogni legge deve essere approvata, in identico testo, da entrambi i rami parlamentari (**doppia conforme**)

- Il procedimento legislativo, fissato dagli artt. 71-74, si articola in quattro fasi (N.B.: le ultime due fasi possono essere condensate nell'unica espressione **integrazione di efficacia**):

1. INIZIATIVA

- L'iniziativa prende avvio con la presentazione dell'atto che avvia l'*iter legis* ovvero il **disegno di legge** o **proposta di legge**: la differenza tra queste due espressioni varia a seconda che ci si riferisca al regolamento della Camera o del Senato
- Sono **titolari** dell'iniziativa legislativa il **Governo, ciascun membro delle Camere, il popolo, i Consigli regionali** ed il **CNEL**
 - **L'iniziativa governativa**, oltre ad essere la più importante, gode di:
 - **Universalità**: il Governo può esercitare l'iniziativa in qualsiasi materia
 - **Esclusività**: il Governo ha iniziativa su alcune specifiche materia (bilancio, ratifica dei trattati internazionali...)
 - L'iniziativa del governo si sostanzia in:
 - Presentazione della proposta del Ministro (o dei Ministri) competente per materia
 - Deliberazione del CdM sul testo redatto in articoli
 - Presentazione del disegno di legge al PdR, affinché ne autorizzi la presentazione del medesimo mediante proprio decreto
 - Un governo *non investito della fiducia parlamentare* gode di diritto iniziativa? La risposta è:
 - Si per tutti gli **atti dovuti**
 - Solo per il Governo in attesa di fiducia (e non dimissionario), se la proposta di legge è espressione di un preciso disegno politico
 - **L'iniziativa parlamentare** è attribuita a ciascun membro delle Camere che, però, è vincolato alla presentazione limitatamente alla Camera di appartenenza
 - Il **popolo** può presentare un progetto, redatto in articoli, solo dopo aver raccolto le **firme di almeno 50.000 elettori**; l'iniziativa popolare è **universale**, eccezion fatta per le materie di esclusività per il governo
 - Il **CNEL** ha, principalmente, una funzione di consultiva di elaborazione della legislatura economica e sociale; conserva, comunque, un diritto di iniziativa legato alle materie economiche e sociali di sua competenza
- A prescindere dalla titolarità, il potere di iniziativa si esercita **presentando un progetto di legge redatto in articoli e accompagnato da**:
 - Sempre una **relazione illustrativa**, la cui funzione è quella di spiegare all'assemblea le ragioni e le finalità che l'atto vuole perseguire
 - Eventualmente una **relazione tecnica**, qualora il ddl preveda *nuove o maggiori spese o la riduzione delle entrate*. Questa dovrà essere verificata dal MEF
- A seguito della presentazione, il ddl viene stampato e distribuito all'assemblea perché ne prenda visione, in attesa della sua **calendarizzazione** ad opera della **Conferenza dei Capi Gruppo**, l'organo parlamentare responsabile dell'*agenda setting*
- I progetti iscritti all'OdG ma non messi in votazione, **decadono al termine della Legislatura**, fatta eccezione per i progetti di legge approvati da entrambe le camere ma rinviati a queste dal PdR e quelli di iniziativa popolare

2. DELIBERAZIONE

- Il Presidente della Camera **asigna il progetto di legge ad una o più commissioni permanenti competenti per materia**

- La commissione può lavorare via:
 - **Procedimento ordinario (o in sede referente)**
 - La **prima fase** del procedimento ha luogo in **commissione**:
 - Ogni progetto di legge viene esaminato dalla commissione che svolge un **ruolo meramente istruttorio**, finalizzato ad agevolare l'esame dell'assemblea (di qui, l'origine del termine *referente*)
 - La commissione esamina le linee generali ed i singoli articoli, discutendoli e proponendo eventuali emendamenti
 - Se vengono sottoposti più testi sulla medesima materia, la commissione adotta il **testo base**, ovvero un testo *unificato*, accompagnato da una relazione del soggetto che ha guidato i lavori (*relatore*)
 - La **seconda fase** riguarda la **lettura di fronte al plenum assembleare**
 - La discussione in Aula si articola in **tre letture**
 - Discussione di carattere **generale** sul progetto di legge
 - Discussione della **ratio** degli **articoli, discussione e votazione** dei singoli **emendamenti**
 - **Votazione articolo per articolo** e votazione del **testo nel suo complesso**
 - L'approvazione avviene a **maggioranza semplice**, ovvero la maggioranza dei votanti, in entrambi i rami parlamentari (gli astenuti, quanto alla Camera tanto al Senato, vengono considerati come assenti): una proposta di legge può dirsi approvata se, semplicemente, i **voti favorevoli superano quelli contrari**
 - Il procedimento ordinario viene seguito da tutte quelle materie per cui la Costituzione prevede una **riserva d'assemblea**, per la quale l'approvazione di ddl riguardanti tali materie non può prescindere da un passaggio assembleare: in particolare, sono coperte da tale riserva i ddl **in materia costituzionale, elettorale, di delegazione legislativa (legge delega), di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di approvazione di bilanci/consuntivi**
 - **Procedimento in sede deliberante (o legislativa)**
 - La commissione competente non si limita al solo lavoro istruttorio, ma **approva in via definitiva** il ddl che le è stato sottoposto
 - **Procedimento in sede redigente**
 - La commissione **formula i singoli articoli** che sono poi **approvati dall'Aula**, unitamente al progetto nel suo complesso
- Va ricordato che, **in virtù del bicameralismo perfetto**, si necessita di un'**approvazione in doppia conforme**: il testo deve essere approvato, in ogni sua parte e nella medesima sostanza, da entrambi i rami parlamentari; se il progetto viene emendato da una Camera, si renderà necessario un ritorno all'altra Camera, per una nuova approvazione (*navette*)

3. PROMULGAZIONE

- Il **Presidente della Camera** che per ultima ha approvato la legge la **trasmette al Presidente della Repubblica**

- A tenore dell'**articolo 73**, il PdR ha **un mese** di tempo per **promulgarla** ed ordinarne la **pubblicazione in Gazzetta Ufficiale**
- Egli ha la facoltà di applicare, *ex art 74 e per una sola volta*, il **veto sospensivo**, rinviando alle camere, con un **messaggio motivato**, il testo; le Camere, con procedura in sede **referente** e limitando la discussione alle parti della legge oggetto di rilevi presidenziali, possono emendarla o rinviarla al Capo dello Stato senza modifiche (è richiesta nuovamente una **doppia conforme**); in questa circostanza, il PdR è tenuto a **promulgarla**

4. PUBBLICAZIONE

- La legge viene pubblicata, in Gazzetta Ufficiale, dal **Ministro della Giustizia** che vi appone il **gran sigillo dello Stato** (di qui l'appellativo di *guardasigilli*)
- A questo punto inizia a decorrere la **vacatio legis**, ovvero un periodo di tempo di **15 giorni** durante il quale la legge non è in vigore, così che i consociati abbiano modo di venirne a conoscenza (**ignorantia legis non excusat**); decorso tale termine, la legge inizia a produrre i suoi effetti
- Tale istituto può essere, all'occorrenza, **esteso o non applicato**

Le fonti atipiche

- Le **leggi atipiche** sono **leggi di rango primario** il cui **processo di approvazione si differenzia**, tuttavia, **dal procedimento ordinario**
- Esse sono:
 - Caratterizzate da un **peculiare iter formativo**
 - **NON** possono essere **emendate da legge ordinaria**
 - Possono essere **modificate** da **leggi** che sono **approvate con il medesimo procedimento rinforzato**, seguito per adottarle
- Per questa ragione esse presentano una **forma** ed una **forza diverse** da quelle delle leggi ordinarie
- Citiamo a titolo esemplificativo le **leggi di amnistia e indulto**, le **leggi tributarie e di bilancio** e quelle di **ratifica dei trattati internazionali**: queste leggi sono **leggi atipiche per forza passiva**, in quanto non possono essere sottoposte a referendum abrogativo

Un esempio specifico: l'iter di approvazione della legge di bilancio, ovvero il ciclo di bilancio

- A partire dal 2017, la **legge di bilancio** e la **legge finanziaria** (detta anche *di stabilità*) sono state accorpate in un **unico provvedimento** costituito da due parti:
 - Una prima parte ha carattere normativo e interviene in modo sostanziale sull'equilibrio finanziario dello stato, fissando i limiti al ricorso ai mercati finanziari e sulle spese/entrate che abbiano effetti sugli equilibri finanziari (*ex legge di stabilità*)
 - La seconda sezione ha carattere contabile e viene redatta in termini di competenza e di cassa (*ex legge di bilancio*)
- Veniamo alla procedura. Ricordiamo che il procedimento di bilancio presenta delle **precise scadenze** che devono essere rispettate:
 - La prima fase ha luogo dal mese di marzo e dura fino a giugno/luglio, periodo detto del **semestre europeo**, durante il quale il Consiglio europeo definisce le linee guida che la Commissione dovrà adottare per valutare le politiche economiche dei paesi membri
 - Tutti i paesi devono, infatti, presentare il **Programma di Stabilità** ed il **Programma Nazionale di Riforma**, affinché siano valutati
 - Intanto si svolge il **processo interno di bilancio**: entro il 10 aprile si procede alla redazione del **Documento di economia e finanza (DEF)**, con il quale il Governo assolve all'onere di informare il Parlamento circa le *previsioni di spesa e gli interventi che il Governo ha intenzione di attuare*
 - Entro il 27 di settembre segue la **Nota di Aggiornamento al DEF (NADEF)**, che ha la funzione di *aggiornare il DEF* in funzione delle *indicazioni delle istituzioni europee*
- L'iter di approvazione della legge di bilancio segue l'**iter ordinario** ma:

- La competenza di redigere, entro il 20 di ottobre, il ddl di bilancio è **riservata all'Esecutivo**, il quale è *vincolato* (nel senso che non può sottrarsi alla redazione)
- Il bilancio è coperto da **riserva di legge formale**, che ne obbliga l'approvazione mediante legge ordinaria, e da una **riserva di assemblea**, che obbliga il solo esame in commissione referente
- Una volta presentato il ddl si procede con la **sessione di bilancio**: durante questa fase il parlamento ha l'**obbligo di esclusività**: vengono sospese tutte le altre discussioni per concentrarsi unicamente sull'approvazione di tale legge, soggetto a **limiti temporali** (31 dicembre, per scongiurare l'**esercizio provvisorio**) e **limiti sostanziali**

PARTE IV – GLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE: DECRETI-LEGGE E DECRETI LEGISLATIVI

- Nella gerarchia delle fonti, accanto alla legge ordinaria, si collocano gli **atti aventi forza di legge** (AAFL). Questi nascono come un'eccezione e permettono al governo di portare avanti il proprio programma di governo, arrogandosi, in parte, le prerogative del parlamento: **l'esecutivo assume**, in un certo senso, **una forma di potere legislativo**, pur mantenendo uno stretto **controllo parlamentare**
- Questo spostamento di funzioni è **contornato di particolari attenzioni da parte della Costituzione**, con l'obiettivo di evitare *la tirannia della maggioranza* (ovvero, la compressione delle minoranze e dell'attività parlamentare generalmente intesa)
- Gli atti aventi forza di legge sono sostanzialmente due:
 1. **Decreto legislativo** (art. 76), preceduto dalla **legge di delega** (controllo parlamentare *ex ante*)
 2. **Decreto-legge** (art. 77), seguito dalla **legge di conversione** (controllo parlamentare *ex post*)
- L'art. 70 afferma un principio cardine per il quale la funzione legislativa è esercitata dalle due camere collettivamente con la sola eccezione rappresentata dagli:
 1. **Art. 76**: l'esercizio della funzione legislativa non può essere *delegato* al governo previa determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti (**legge delega** → **decreto legislativo**)
 2. **Art. 77**: il governo non può emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria; quando, *in casi straordinari di necessità e urgenza*, il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge (senza delega del parlamento): la disposizione entra immediatamente in vigore e il controllo del parlamento è successivo alla sua entrata in vigore (**decreto-legge** → **legge di conversione**)

Il decreto legislativo (l. 400/1988; Costituzione Art.76)

- Nel caso in cui la materia da disciplinare presenti profili **di elevata complessità e/o aspetti tecnici**, difficilmente affrontabili dalle Camere in tempi ristretti e con la necessaria competenza e precisione, l'Assemblea preferisce delegare all'esecutivo la formulazione e l'adozione del provvedimento legislativo, comunque di rango primario
- Il procedimento si articola in due macro-fasi:
 1. **Conferimento della delega** da parte del Parlamento: essa presenta particolarità sia sotto il profilo:
 - **Procedurale/Formale**
 - Vigè, una **riserva di assemblea** → è sempre il Parlamento a disciplinare in materia di delega ed è lo stesso che delega il governo (che non può delegare sé stesso)
 - **Sostanziale**
 - La costituzione indica gli **elementi** che devono essere contenuti nella legge di delega
 - **Oggetto preciso**: per tale ragione **NON** possono esistere **deleghe in bianco**, anche se è possibile osservare *deleghe ampie*
 - **Determinazione di principi e criteri direttivi**: deve indirizzare il lavoro dell'esecutivo fissando una serie di paletti; possono

- essere molto dettagliate (*deleghe vincolate*), lasciando poco/nullo spazio di manovra al governo, o più ampie, che lasciano discrezionalità al governo (*deleghe ampie*)
- **Definizione di un tempo preciso entro il quale adottarla:** qualora il governo non faccia valere la delega entro il tempo stabilito, il Parlamento può optare unicamente per una *persuasione politica* (non ci sono strumenti di incentivo giuridico)
 - Nei casi in cui non vengano rispettati la disciplina sostanziale o formale, la Corte costituzionale può definire **illegittima** la disposizione per:
 - **Violazione della legge di delega** → la **legge delega**, infatti, si pone come *parametro interposto* accanto alla Costituzione, quale metro di **giudizio di legittimità costituzionale**
 - **Violazione dell'art. 76**
2. Il **governo esercita la delega** ed **emana** il decreto legislativo: **formazione del decreto legislativo**
- Il **Ministro** competente per materia presenta una proposta al Consiglio dei ministri
 - Il **CdM**, sentite obbligatoriamente ma non in maniera vincolante le **commissioni** (fase consultiva), delibera a **maggioranza semplice**
 - Il testo viene trasmesso al **PdR** (controllo di legittimità), il quale, eventualmente, lo emana
 - Pubblicazione in **Gazzetta Ufficiale**
- Il decreto legislativo e la legge-delega devono essere in **combinato disposto**: nel caso di discrepanza, cioè quando il governo va oltre a quanto delegato dal Parlamento, si registra un **eccesso di delega**
 - Lo strumento giuridico per valutare la presenza dell'eccesso di delega è la **declaratoria di illegittimità per eccesso di delega** emanato dalla **Corte costituzionale**
 - L'utilità di fondo del decreto legislativo è quella di **snellire l'iter legis**: il dibattito parlamentare si limita solamente alla delega
 - Il decreto legislativo può tradursi in un **Testo Unico** (es. TUF e TUB), un **atto in cui sono raccolte e coordinate tutte e sole le disposizioni esistenti su una determinata materia**
 1. **TU innovativi** → oltre a fare una ricognizione delle norme esistenti, sono presenti decreti legislativi, che **introducono novità nel tessuto normativo**
 2. **TU meramente compilativi** → sono **fonti di cognizione**, che eseguono una ricognizione delle norme già esistente, ordinandole e rendendole disponibili in un unico testo

Il decreto-legge (l. 400/1988 e Costituzione Art.77)

- Ha come presupposto una **situazione di necessità e di urgenza**: entra in vigore e ha forza di legge dal giorno successivo in cui viene emanato (**senza vacatio**)
 - È uno strumento potentissimo che potrebbe permettere al governo di svuotare il parlamento della sua funzione legislativa (*strumento abusato*)
 - La costituzione non da una definizione di casi in cui possa essere impiegato: a **valutare la necessità e l'urgenza sono**:
 - Il **Governo**
 - Il **PdR** (anche se nella storia non è avvenuto raramente: caso Englaro)
 - Il **Parlamento**, al momento della conversione (*ex post*)
- Processo di **emanazione**
 - Deliberazione del CdM → emanazione dal PdR
 - Immediata efficacia (no *vacatio legis*)
 - **Immediata presentazione alle camere per la conversione**, che deve avvenire **entro 60 giorni** dalla sua entrata in vigore
- Processo di **conversione**

- Nella maggior parte dei casi viene **convertito**: lo strumento atto a tale scopo è la **legge di conversione** che attua una **novazione della fonte**: il decreto non esiste più e a produrre gli effetti è una **nuova legge**
- Nel momento della conversione il **Parlamento può apportare modifiche** (Parlamento è massimo detentore della funzione legislativa)
- Può succedere che, superati i 60 giorni (**scadenza del termine**) o nei 60 giorni (legge di conversione **non passa l'esame parlamentare**), il decreto-legge non venga convertito → **perdita di efficacia ex tunc** (retroattivamente):
 - Tutti i rapporti giuridici sorti durante il decreto-legge non sono più validi
 - Il **governo è responsabile**, anche civilmente, dei rapporti giuridici sorti prima della bocciatura
 - Il parlamento, consapevole della responsabilità del Governo, può adottare una **sanatoria**, ovvero misure che sanano parzialmente gli effetti del decreto-legge non convertito
 - Prima del 1996 era prassi consolidata di adottare, invece, una reiterazione del decreto-legge; circa tale pratica è intervenuta la Corte costituzionale, sentenziando l'inammissibilità della reiterazione poiché svuota il Parlamento della sua funzione fondamentale, ovvero quella legislativa
 - Il Governo deve, quindi, accettare gli effetti, anche politici, della mancata conversione
- **Limiti** per ricorrere al decreto-legge:
 - Misure di sola **immediata applicazione** che non possono rimandare ad altre norme
 - Non può prendere il posto della **legge sanatoria**: gli effetti del decreto-legge non convertito non possono essere sanati mediante un ulteriore decreto-legge, ma devono essere, se mai, sanati (anche solo parzialmente) da una legge del parlamento, appunto la legge sanatoria
 - **Requisito di omogeneità**
 - Il presupposto di **necessità e urgenza deve essere rispettato** nell'emanazione del decreto-legge: **non sono ammissibili decreti-legge omnibus**
 - Deve sussistere anche **tra decreto-legge e legge di conversione**: anche il Parlamento deve rispettare tale criterio
- La decretazione dell'urgenza è stata spesso attuata, soprattutto negli ultimi anni di crisi economica per provvedimenti inerenti a:
 - Correzione della **finanza pubblica**
 - Riforme del **sistema pensionistico**
 - Risanamento del **sistema bancario**
- Ciò ha **dato più potere al Governo** e ha inciso **negativamente sul dibattito parlamentare**

PARTE V – IL REFERENDUM ABRIGATIVO

Generalità e riferimenti costituzionali

- È un **atto avente forza di legge** dal momento che, a livello di forza attiva, **può modificare le leggi esistenti**
- Parlando di referendum, occorre sottolineare che esso afferisce alla sfera così detta di **democrazia diretta**, innestandosi in un ambito che, contrariamente, è di **democrazia rappresentativa**
- L'ordinamento italiano conosce le seguenti tipologie *referenda*:
 - **Costituzionale (Art. 138)**: è una tipologia di referendum confermativo, impiegato qualora una legge di modifica delle Costituzione non ottenga la maggioranza qualificata dei 2/3 nel corso della seconda votazione
 - **Abrogativo (Art. 75)**: è uno strumento con il quale i cittadini possono chiedere l'abrogazione totale o parziale di una legge. Se il referendum ha un esito positivo ne consegue che la norma oggetto della consultazione popolare sarà espunta dall'ordinamento.

- **Consultivo (Art. 132):** è la tipologia meno vincolante di referendum. Con questo strumento il cittadino è chiamato ad esprimere un parere su una determinata questione. Il risultato di questo referendum *non è però vincolante per il legislatore*, il quale può non tener conto dell'esito della consultazione senza che vi siano conseguenze giuridiche derivanti da tale scelta.
- **Referendum regionali, provinciali e comunali:** riguardano materie e situazioni riferibili alle regioni (es. fusione tra regioni) o alle province e comuni

Il referendum abrogativo

- Il referendum presenta una doppia natura:
 - **Istituto di democrazia diretta** (insieme alla manifestazione popolare, cioè la raccolta firme)
 - **Fonte del diritto** → **fonte primaria pariordinata alla legge** (Art. 75, Corte costituzionale)
 - **Stessa forza attiva** della legge ordinaria
 - Atto **unidirezionale** → rivolto unicamente all'abrogazione
- Se il referendum ha esito positivo si parla della presenza di una **norma di risulta**, ovvero ciò che residua una volta avvenuto un referendum abrogativo
- Il **procedimento** di attuazione del referendum abrogativo avviene in quattro fasi, secondo quanto definito dalla **Legge 352/1970**
 - **FASE PREPARATORIA**
 - **Iniziativa** (dal 1° gennaio ed entro il 30 settembre dell'anno della proposta)
 - Almeno **500.000 elettori del corpo elettorale** (oggi: problema di sottoscrizione mediante le nuove tecnologie come l'identità digitale SPID)
 - **Cinque** regioni che deliberano all'interno del loro **consiglio regionale** a maggioranza assoluta
 - **Oggetto**
 - **Legge ed atti ad essa equiparati vigenti**
 - Può essere
 - **Totale:** l'abrogazione riguarda un intero corpo normativo
 - **Parziale:** l'abrogazione si limita ad alcune disposizioni del quadro normativo
 - **Manipolativo:** avente ad oggetto non compiute disposizioni espressive di significati normativi, ma **frammenti di testo** di per sé privi di significato, **la cui eliminazione è capace di modificare e stravolgere la grazia del testo normativo** non colpito da abrogazione (es.: eliminazione della negazione *non*).
 - Il referendum manipolativo è **ammissibile** se la **normativa di risulta** da esso prodotta **si ricava dallo stesso ordinamento giuridico**
 - Se invece tale effetto dipende essenzialmente da **tecniche di taglio**, utilizzate dai promotori, il referendum è **inammissibile**.
 - **FASE DI CONTROLLO**
 - **DI LEGITTIMITÀ** (entro il 15 dicembre dell'anno in cui l'iniziativa è stata promossa)
 - Ha come **parametro le altre norme di rango primario**
 - Viene svolto dalla **Corte di Cassazione**, per opera del suo *Ufficio centrale per il referendum*
 - **DI AMMISSIBILITÀ** (entro il 10 febbraio dell'anno successivo la sua proposta)
 - Ha come **parametro la Costituzione**
 - Viene svolto dalla **Corte costituzionale** che verifica che non vengano infranti i suoi limiti espliciti di tenuta dell'assetto costituzionale: non

deve rientrare in quegli ambiti per i quali è fatto espresso divieto di intervento del referendum costituzionale secondo **Art.75**; le leggi **non modificabili** da referendum abrogativo sono:

- Leggi **tributarie e di bilancio**
- Leggi di **autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali**
- Leggi di **amnistia e indulto**
- **Evoluzione giurisprudenziale del giudizio di ammissibilità**
 - I fase (1972-1978): **interpretazione letterale** → erano vietati unicamente i referenda riconducibili alle norme sopra elencate
 - II fase (1978 in poi): **interpretazione estensiva** → vi sono materie ancillari e vicine non ammissibili:
 - Limiti ricavabili dall'**interpretazione estensiva** dei casi di cui all'**Art. 75**
 - Limiti ricavabili dalla **posizione nel referendum** nel sistema delle fonti; non possono essere abrogate:
 - **Norme di rango costituzionale**
 - **Leggi ordinarie rinforzate e atipiche (per forza passiva)**
 - **Leggi costituzionalmente vincolate**: il loro nucleo normativo non può venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (leggi relative al funzionamento della Corte costituzionale o del Governo)
 - **Leggi costituzionalmente obbligatorie**: sono quelle leggi che esistono in virtù del fatto che esiste la costituzione stessa; è ammesso unicamente l'**abrogazione parziale** (come, ad esempio, la legge elettorale)
 - Limiti ricavabili dalla **configurazione dell'istituto referendario**
 - **Omogeneità dei quesiti referendari**: i quesiti devono essere, nel loro contenuto, coerente con il tessuto costituzionale di riferimento
 - **Univocità della normativa di risulta**: non ambigua ma chiara (deve essere chiaro che cosa ci sarà dopo il referendum, al fine di evitare vuoti di potere)
 - **Congruità dei quesiti referendari con i fini dei promotori**
 - **FASE COSTITUTIVA**: si procede all'**INDIZIONE** che avviene di norma in **primavera** per una questione di più alta probabilità statistica che i cittadini vadano a votare in quel periodo dell'anno: si vota in una **domenica** compresa tra il **15 aprile ed il 15 giugno**)
 - Svolgimento del referendum → per far sì che una tornata referendaria abrogativa sia effettivamente valida sono necessari
 - **Quorum strutturale: partecipazione del 50% + 1 degli aventi diritto**; se tale soglia non è raggiunta il referendum è invalido indipendentemente da quello che è stato espresso dai votanti → mantenimento dello status quo
 - **Quorum funzionale: la maggioranza semplice**
 - **FASE DICHIARATIVA DEL RISULTATO**
 - Esito **positivo**
 - Esito **negativo**

PARTE VI – LE FONTI DI RANGO SECONDARIO: I REGOLAMENTI

- Le fonti di rango secondario, generalmente inquadrabili nella forma dei **regolamenti**, presentano una **disciplina costituzionale non ampia**: il Costituente, recependo la struttura amministrativa sabauda, ha dato i regolamenti *per scontati* e, pur richiamandoli nella Costituzione, non ha ritenuto di darne una disciplina organica
- Le norme contenute nei regolamenti **non possono contrastare con quelle fissate dalla legge e dagli atti ad essa equiparati**, in virtù del **criterio gerarchico** e del **principio di legalità** e di **non-contraddizione della legge**
- I regolamenti sono **atti formalmente amministrativi con forza normativa**: la distinzione tra legge e regolamento poggia sulla **procedura di adozione**, in quanto i regolamenti vengono adottati con procedure non previste dalla Costituzione e, per tale ragione, **non godono di tutte le garanzie formali e sostanziali** predisposte dal dettato costituzionale per le fonti primarie
- I regolamenti, allora, devono operare necessariamente **secundum legem** e **non possono disciplinare** materie coperte da **riserva di legge**
- Infine, **non sono sottoponibili al controllo di costituzionalità esercitato dalla Corte costituzionale**; il controllo sui regolamenti viene esercitato dalla **giustizia amministrativa** (TAR del Lazio e, in appello, il Consiglio di Stato)

I regolamenti dell'Esecutivo

- I regolamenti adottati dall'esecutivo sono il frutto dell'esercizio di un **potere** tipicamente attribuito al governo, teso alla **produzione di norme giuridiche di rango secondario, aventi natura amministrativa**
- Esso sono **atti formalmente amministrativi ma sostanzialmente normativi** in quanto presentano un contenuto generale ed astratto; essi sono **subordinati alla legge**, in virtù del **principio di legalità**: laddove vi sia un contrasto tra regolamento e fonti primarie, queste ultime prevalgono sui primi; in particolare:
 - In presenza di una **riserva di legge**:
 - Se essa è **assoluta**, il regolamento può intervenire in senso meramente **esecutivo**
 - Se essa è **relativa**, il regolamento può intervenire solo se è stata previamente adottata una **legge** che lo **autorizza** e che abbia fissato i **principi generali**, per **disciplinare la materia**
 - In assenza di una riserva di legge, vale la **clausola regolamentare**, per la quale il regolamento richiede un'**autorizzazione legislativa**
- Il **fondamento legale** dei regolamenti è rappresentato dall'**art. 17 l. 400/1988** che:
 - Attribuisce permanentemente il **potere regolamentare al governo**
 - Definisce il **procedimento per l'adozione**
 - I regolamenti governativi sono adottati dal governo su proposta di uno o più ministri; riguardano:
 - Intero esecutivo
 - Singolo ministro
 - Più ministri
 - Si necessita il parere obbligatorio del **Consiglio di Stato (funzione consultiva)**
 - Si procede con l'adozione da parte del Consiglio dei ministri, a maggioranza semplice
 - Si verifica, se necessario, la tenuta contabile da parte della **Corte dei conti**
 - Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale da parte del PdR
 - Enumera le **tipologie di regolamenti**
 - **Regolamenti di attuazione** → danno seguito ad una norma di rango primario (presuppone una legge contenente **norme di principio** anche con **RdL relativa**)
 - **Regolamenti di esecuzione** → danno operatività effettiva ad una norma di rango primario (presuppone una legge contenente **norme di dettaglio** anche con **RdL assoluta**)

- **Regolamenti indipendenti** → vengono adottati dal governo laddove vi sia un **vuoto normativo** (presuppone l'assenza di una disciplina legale)
- **Regolamenti di delegificazione (delegati)** → similmente al Testo Unico, è uno strumento di semplificazione, collocato ad un livello inferiore; mediante questi il governo **mette ordine alla materia legiferata**; è seguito un procedimento in due fasi aventi come protagonisti:
 - Il **Parlamento**: mediante legge abroga la legislazione vigente e definisce le **norme generali sulla materia**
 - Il **Governo**: adotta il **regolamento** seguendo le **linee** dettate dal **parlamento**
- **Regolamenti di attuazione delle norme comunitarie** → tesi a disporre con regolamenti attuativi, esecutivi o di delegificazione direttive adottate in campo europeo
- **Limiti**
 - **Sostanziali** → regolamento è sottoposto ai limiti importati dalla **Costituzione** e dalla **legge**
 - **Di competenza** → laddove vi è una **riserva di legge**

I regolamenti ministeriali

- Seguono le medesime norme di attuazione dei regolamenti governativi, tranne che l'emanazione avviene da parte del **singolo ministro mediante Decreto Ministeriale**
- Devono sottostare ai regolamenti governativi e ottenere il parere del **Consiglio di Stato**: a questo punto possono essere trasmessi al PdCdM che, previa revisione della **Corte dei conti**, può inviarlo al PdR per la pubblicazione in GU
- Un particolare regolamento ministeriale è il **DPCM**:
 - È emanato direttamente dal PdCdM, bypassando il CdM, il PdR e l'Assemblea parlamentare
 - Sono **subordinati** unicamente alla **legge** e il controllo giudiziario è quello del **giudice amministrativo** (TAR del Lazio e, in appello, Consiglio di Stato)

2. LE FONTI DELL'UNIONE EUROPEA

Il riconoscimento costituzionale dell'ordinamento UE

- Le istituzioni dell'Unione Europea **attuano le politiche** in risposta a quanto espresso nei trattati, per mezzo delle **fonti europee**. Ma le fonti europee sono atti o fatti normativi?
 - Gli atti normativi seguono un tipico iter di formazione, e necessitano di una normativa per tener conto di un preciso comportamento da parte di un organo
 - I fatti normativi considerano invece comportamenti lontani dalla sfera volitiva di un organo e che, una volta realizzati, conducono "naturalisticamente" ad una serie di effetti giuridici (consuetudine)
- I **Trattati dell'Unione** precisano le **fonti utilizzabili per esercitare le competenze giuridiche dell'Unione**. Ne consegue che, per il sistema giuridico europeo, le **fonti europee sono atti normativi**.
- In Italia, le fonti europee non seguono ad un esplicito riconoscimento Costituzionale, né sono regolate dall'ordinamento. La **Corte costituzionale**, per questa ragione, le considera **fatti normativi**, in quanto provenienti da un ordinamento separato e autonomo.
- Le fonti europee necessitano allora di una **giustificazione costituzionale** per produrre i loro effetti sul territorio nazionale: tale giustificazione è concessa dagli **artt. 11 e 117** (quest'ultimo riformato nel 2001)

Il sistema delle fonti eurounitarie

- Le fonti dell'ordinamento comunitario si dividono in due macrocategorie:
 - **Fonti primarie (o originarie)**: sono fonti che **definiscono i fondamenti dell'UE** e descrivono le **modalità con cui vengono adottate** le altre fonti **derivate**:

- **Trattati istitutivi** (Trattato di Roma, Trattato di Maastricht, Trattato di Lisbona...), che definiscono la forma di governo dell'Unione
 - Sono strumenti tipici del diritto internazionale che, nel caso UE, hanno *creato* un nuovo ed autonomo ordinamento giuridico
 - Sono **frutto della volontà congiunta** degli **Stati membri firmatari**
 - Non possono essere modificati da parte degli organi comunitari; la loro **modifica** può avvenire unicamente mediante una specifica procedura di **vocazione intergovernativa**
- **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** (Trattato di Lisbona, 2007) che ha assunto, al rango di fonte primaria, la stessa Carta di Nizza, siglata nel 2000, e che ha permesso all'UE di dotarsi del suo catalogo di diritti; esso rappresenta il **Bill of Rights dell'Unione**
- **Trattato sul Unione europea (TUE)**
- **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**
- **Fonti derivate (art. 288 TFUE):** sono derivate dalla fonte gerarchicamente superiore, ovverosia i Trattati; possono avere:
 - **Carattere vincolante**
 - **Regolamenti**
 - Sono la tipologia di atti mediante i quali l'UE persegue il **massimo grado di armonizzazione degli ordinamenti** degli Stati membri (uniformazione)
 - Sono **direttamente applicabili** e, quindi, non abbisognano di alcun atto di recepimento o di trasposizione nell'ordinamento interno da parte degli stati membri
 - Hanno **portata generale**, nel senso che sono applicabili nei confronti di tutti gli stati membri e delle persone fisiche e giuridiche
 - Sono **obbligatorie** in tutti i loro elementi e hanno, quindi, la capacità di imporre una disciplina compiuta ed esaustiva nella materia
 - **Direttive**
 - Hanno come destinatari gli Stati membri e **non sono dotate di diretta applicabilità** pur mantenendo la **portata generale**: per tale ragione **vincolano** gli stati membri quanto agli **obiettivi** da raggiungere ma lasciano loro **liberà** in merito agli **strumenti giuridici** per il loro raggiungimento
 - Il **recepimento** e la **trasposizione** sono necessari e possono avvenire con strumenti giuridici differenti; solo in **casi specifici** producono **effetti diretti**:
 - **Per obblighi negativi** (*non facere*)
 - Confermano **obblighi** già sanciti dai **Trattati**
 - Qualora sia **scaduto il termine per il loro recepimento** e:
 - Presentino **obblighi chiari e precisi**
 - Abbiano carattere **incondizionato**
 - **Creino diritti** chiaramente individuabili **a favore dei singoli**
 - **Decisioni**
 - Sono muniti di **diretta applicabilità** ed **obbligatorietà** pur non avendo portata generale: hanno **portata individuale** e sono, quindi, applicabili solo nei confronti dei soggetti destinatari
 - **Carattere non vincolante**
 - **Raccomandazioni**

- Sono inviati da un'**istituzione UE** ad uno stato membro o ad un privato e rappresentano, unicamente, **istruzioni** in ordine ad un comportamento da tenere
- **Pareri**
 - Rappresentano unicamente un'**opinione** di un'istituzione verso una particolare problematica

Conflitti tra norme interne di rango primario e norme UE con diretta applicabilità: criterio della competenza e meccanismo della disapplicazione

- In Italia, la **giustificazione del diritto europeo** è rappresentata dagli **art. 11 e 117**, che ha permesso di definire la possibilità che fonti di un ordinamento diverso siano applicabili sul territorio nazionale, fino alla *non applicazione* delle norme nazionali sulla stessa materia: ciò è possibile in ragione del fatto che la **nostra Costituzione ammette una limitazione di sovranità per assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni**, quale quelle dell'UE
- Cosa accade se una norma contenuta in una legge ordinaria confligge con una norma del diritto dell'Unione? Si applica il **criterio della competenza** ed il **meccanismo della disapplicazione**
- Il **criterio di competenza** viene adottato risposta a conflitti tra norme interne e norme europee di tipo *self-executing*, ossia quelle norme che godono di diretta applicabilità (come nel caso dei **regolamenti** o delle **direttive capaci di produrre effetti diretti** o delle **decisioni**).
- Quindi, ove si versi nel campo di applicazione del diritto UE, **sarà la norma europea ad applicarsi in quanto considerata competente in materia**; la **norma nazionale**, invece, sarà semplicemente **non applicata** in quello specifico ambito, pur continuando a produrre i suoi effetti negli altri (restrizione del campo di applicazione); sarà il giudice comune a valutare se esista, in materia, una competenza dell'Unione e se la norma debba essere disapplicata

L'applicazione del criterio gerarchico

- Nel caso di **conflitti** tra **norme europee direttamente applicabili** (*self-executing*) e norme interne dal rango di **fonti secondarie**, per il **criterio gerarchico** viene applicata la **normativa europea**, in quanto la **legge di esecuzione dei Trattati** indica l'**illegittimità di qualsiasi norma di rango secondario in contrasto con il diritto europeo**.
- Il criterio gerarchico è nuovamente applicato nel caso di contrasto tra **norme europee non direttamente applicabili** e **norme interne di rango primario**: in particolare, una norma interna con contenuto difforme da quello di una norma europea non *self-executing* deve essere parimenti eliminata dall'ordinamento (**invalidità**) in quanto contrasta con i **vincoli che impongono di uniformarsi alle limitazioni di sovranità accettate dall'Italia**, all'atto di sigla dei Trattati UE
- Ma fino a che punto il diritto UE possa comportare, in caso di conflitto, il soccombere delle norme interne I **contro-limiti** e la teoria derivante sono stati elaborati dalla Consulta della Corte costituzionale. Essi rappresentano un **nucleo di principi supremi e diritti inalienabili**, che **non possono in nessun modo e in alcun caso essere modificati**, neanche in risposta al processo di integrazione europea e del diritto UE. **Nonostante il primato del diritto europeo, le fonti europee non troverebbero giustificazione in caso di conflitto con un contro-limite.**
- Se tale conflitto dovesse emergere, il giudice sarebbe tenuto a sollevare **questione di legittimità costituzionale** alla Consulta della Corte costituzionale. I contro-limiti possono essere utilizzati per contrastare l'applicazione di sentenze o altri provvedimenti della Corte di Giustizia Europea o di altre Corti internazionali che pronuncino eventuali interpretazioni del diritto nazionale in contrasto con i principi supremi definiti dalla Costituzione.

ANTINOMIA TRA		PRINCIPIO	RISOLUZIONE
Norme europee self-executing	Norma interna di rango primario	Competenza	Meccanismo di disapplicazione
Norme europee self-executing	Norma interna di rango secondario	Gerarchico	Impossibilità di esistenza di norme di rango secondario in

			contrasto con norme europee
Norme europee non self-executing	Norma interna di rango primario	Gerarchico	Invalidità Presenza dei contro-limiti

Il rinvio pregiudiziale come cerniera inter-ordinamentale

- Com'è possibile, per il giudice nazionale, giudicare una norma dell'UE secondo il suo corretto tenore e la sua genuina interpretazione?
- Esiste il **meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea**, mediante il quale i giudici nazionali possono formulare un quesito alla Corte di giustizia, interpellandola in relazione all'interpretazione o alla validità del diritto dell'Unione; **tale facoltà si tramuta in obbligo qualora sia stato raggiunto l'ultimo grado di giudizio.**
- Nel momento in cui la Corte si esprime, all'interpretazione **devono attenersi tutti gli stati membri** e non solo quello facente ricorso

Il lungo percorso di armonizzazione dell'ordinamento nazionale e dell'Unione Europea: il braccio di ferro tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia europea

- Il percorso che ha portato allo *status quo* attuale è stato **lungo e tortuoso**, soprattutto poiché la posizione della Corte costituzionale non si allineava al pensiero della Corte di Giustizia europea
- Infatti, con la **sentenza Costa** (s. 14/1964), la Corte costituzionale riconosceva le **fonti europee come equiparabili alle leggi ordinarie interne**; quindi, una qualsiasi fonte europea poteva essere bypassata applicando, in virtù del **criterio cronologico**, il principio della *lex posterior*
- È stata la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea a ritenere che, in virtù delle competenze date all'Unione dagli Stati membri con la sigla dei Trattati, le fonti europee trovassero applicazione primaria negli ambiti di loro competenza
- Nel 1973, tuttavia, una nuova pronuncia della Corte costituzionale sollevò ulteriori **dubbi** sulla possibilità di **applicare il meccanismo della disapplicazione**: la Suprema Corte, in particolare, sancì la mancanza del potere dei giudici nazionali di disapplicare le leggi interne in contrasto con un regolamento europeo; fu ancora la Corte di Giustizia (**caso Simmenthal**) a rimarcare che:
 - La prevalenza del diritto europeo rende inapplicabili le disposizioni nazionali esistenti negli ambiti di sua competenza
 - Venne sancito inoltre che vi fosse **un'impossibilità di fatto di formare atti legislativi nazionali incompatibili con le fonti europee**, risolvendo la questione all'origine
- Fu solamente con la **sentenza Granital** (1984) che, finalmente, si accoglieva la **teoria dualistica**, quale via di interpretazione della **coesistenza dei due ordinamenti**; in particolare, i due **ordinamenti** costituiscono ambiti rigidamente **separati** e non si esclude l'inapplicabilità delle norme comunitarie nel diritto nazionale; il recepimento della disciplina comunitaria si applicano su esecuzione dell'ordinamento interno mediante **meccanismo del rinvio**:
 - **Rinvio mobile** (norme consuetudinarie): la **disposizione interna richiama direttamente la FONTE dell'ordinamento internazionale**; pertanto, il recepimento non riguarda solo le norme in essere ma tutte quelle prodotte, anche se seguite da successiva modifica; non risulta necessario un continuo recepimento *ad hoc* per eventuali emendamenti
 - **Rinvio fisso** (norme pattizie): la **disposizione interna richiama un SINGOLO ATTO dell'ordinamento internazionale**, mediante l'adozione di un **ordine di esecuzione**, che dà piena esecuzione alle disposizioni del trattato; eventuali modifiche alla norma pattizia non hanno effetto, quantomeno diretto (emendamenti devono essere soggetti ad un nuovo ordine di esecuzione)

3. IL TITOLO V: LE REGIONI. LE FONTI REGIONALI E DELLE AUTONOMIE: LEGGI E REGOLAMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Breve storia del regionalismo italiano: i primi sviluppi e la nascita delle regioni ordinarie e a Statuto speciale

- Il nostro paese ha vissuto fasi di forte **regionalismo** (decentramento) e fasi in cui lo stesso è stato considerato un problema (alti costi, scarso coordinamento tra Regioni e Stato centrale...)
- La costituzione, con l'**art. 5**, "riconosce e promuove le autonomie locali" e dedica una corposa parte, il **Titolo V**, alla loro disciplina
- Il regionalismo italiano nasce a partire dalla creazione delle regioni dagli **anni '70** in avanti e, successivamente, si assiste allo **spostamento** delle funzioni amministrative in **senso decentrato**: alcune funzioni amministrative, prima svolte a livello centrale, vengono man mano demandate a livelli sempre più decentrati
- **Dal 2001**, con la riforma del Titolo V, si è assistito ad un **costante decentramento**; la riforma di inizio millennio avrebbe dovuto mettere ordine al decentramento amministrativo ma, la clausola delle competenze residuali a favore delle regioni (tutto ciò che non è esplicitamente demandato allo Stato, è demandato alle regioni - pillola di federalismo), ha creato non pochi problemi; tali problemi sono stati risolti da numerosissimi interventi della Corte costituzionale
- A partire dalla crisi finanziaria del 2008 e del debito sovrano del 2011, si è assistito ad una persistente opinione per la quale le regioni fossero **eccessivamente costose**: in questi momenti si è pensato di reintrodurre la centralità dello Stato al fine di gestire meglio le risorse (tra tutte il tentativo fallito del referendum del 2016...)
- Così anche il districarsi nel riparto delle competenze ha reso sempre più complesso comprendere quali siano effettivamente le diverse competenze effettivamente in capo allo Stato e, quindi, alle Regioni (soprattutto nei momenti di crisi, come ad esempio durante lo scoppio della pandemia da COVID-19)
- La costituzione italiana prevede per le Regioni:
 - **Autonomia politica** (art. 114)
 - **Autonomia legislativa** (art. 117)
 - **Autonomia amministrativa** (art. 118)
 - **Autonomia finanziaria** (art. 119)
- Innanzi tutto, vale la pena ricordare che le regioni non sono tutte uguali: il nostro ordinamento prevede **venti regioni** di cui:
 - **Cinque a Statuto Speciale** (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna)
 - Sono regioni di confine o isole maggiori per cui le condizioni sociali, economiche e culturali hanno richiesto una gestione particolare, con la concessione di maggiore autonomia: ciò è legato alla storia e alla cultura fortemente radicate in questi territori
 - Sono nate per consentire a determinati territori forme di **autonomia più marcata** rispetto all'ordinamento regionale ordinario;
 - Sono rette da uno **statuto speciale**, il quale ha un valore rinforzato nel sistema delle fonti, così che gli statuti speciali sono adottati con legge costituzionale (**rango costituzionale**) pertanto hanno un procedimento di adozione centralizzato;
 - **Quindici regioni a Statuto Ordinario**
 - Pur essendo state previste sin dal 1948, la loro istituzione si registra solo nel 1970, due anni dopo l'approvazione della legge elettorale regionale e la legge finanziaria regionale
 - Durante gli anni '70 si assiste alla fase dei **trasferimenti di competenze** dallo Stato alle Regioni
 - Con gli anni '90 si inizia a parlare di **esigenze federaliste**, facendo della più ampia concessione di autonomia un elemento cardine del successivo sviluppo del nostro regionalismo (soprattutto, grazie all'accresciuta forza di movimenti autonomisti e delle forze politiche *leghiste*)
 - Nella seconda metà degli anni '90 si assistette, così, al tentativo di portare avanti simultaneamente la **riforma della Parte II della Costituzione** e di una ancillare **riforma della legislazione ordinaria in materia di autonomie**: se la prima naufragò, sul piano della legge ordinaria si assistette ad un'organica riforma

amministrativa (nota come la **riforma Bassanini**, dal nome dell'allora Ministro per la funzione pubblica, Franco Bassanini)

- La conseguenza fu la presenza di un avanzato quadro normativo avente come sfondo una Costituzione invariata rispetto al 1948 e, quindi, con esso contrastante: si parlò, in quella sede, di **federalismo a Costituzione invariata**; per fare un esempio della portata della contraddizione dei testi basti ricordare che:
 - La Costituzione proponeva il **principio del parallelismo** tra le funzioni amministrative e legislative, secondo il quale alla Regione competevano le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui disponeva di competenza legislativa
 - La riforma Bassanini prevedeva il **principio di sussidiarietà** per il quale le competenze amministrative spettano, de iure, agli organi più vicini al cittadino; **l'intervento degli organi superiori** (fino all'organo statale) è **sussidiario**
- Approcciare alla riforma del Titolo V della Costituzione vuol dire, innanzi tutto, tenere a mente che le riforme effettuate sono due:
 - **Riforma del 1999** → riforma sulla **forma di governo e potestà statutaria regionale**
 - Si arriva a concedere alle regioni una autonomia statutaria tale da poter permettere, a ciascuna regione, di **scegliere la propria FdG** in maniera autonoma; precedentemente gli statuti regionali dovevano essere avallati dal parlamento
 - Lo **statuto** diviene un **atto endoregionale**, ovvero nasce e viene approvato all'interno della regione
 - Viene definita una **FdG transitoria**, fino a quanto le regioni non si fossero dotate di una personale FdG
 - Tutte le regioni, allo stato dei fatti, si sono dotate di uno statuto, **recependo la stessa forma di governo transitoria**
 - **Riforma del 2001** → ripartizione delle **potestà legislative**
 - La riforma del 2001 rappresenta il punto di arrivo della riforma amministrativa regionale: iniziata con i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative (anni '70), fino alla riforma Bassanini (1997)
 - Partiamo da una distinzione centrale tra:
 - **Competenze legislative** = possibilità di legiferare circa una determinata materia
 - **Funzioni amministrative** = servono a far sì che un determinato ambito sia capace di funzionare mediante specifiche autorizzazioni
 - Es. edilizia ed urbanistica: sia lo Stato sia le regioni possono legiferare ma è di competenza del comune svolgere le effettive funzioni amministrative
 - È attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali e regionali, a parità di assetto costituzionale, che si è assistito all'effettivo decentramento
 - Tuttavia, si arrivò ad un contrasto: sempre più trasferimenti di funzioni amministrative ma competenze legislative che rimanevano agli assetti originari
 - Nel 2001 arriva la riforma (attuata da **forze politiche di particolare spinta autonomista**, tra cui anche la Lega Nord) del Titolo V; essa prevede il rinnovamento degli:
 - Art. 114 → **favor verso il decentramento**: il *comune* è il primo ente locale citato come costitutivo della Repubblica
 - Art. 118 → **principio di sussidiarietà (verticale)**, le funzioni amministrative spettano di regola all'ente più vicino al cittadino (Comune); **l'intervento degli enti di livello superiore è sussidiario**: qualora l'ente inferiore non abbia la capacità di adempiere alle funzioni

richieste, la competenza passa all'organo sovraordinato. A questo si affiancano due ulteriori principi:

- **Principio di adeguatezza:** il livello di governo individuato dalla legge deve essere in grado di gestire la specifica funzione, dovendosi altrimenti affidare ad un livello di governo superiore maggiormente adeguato
- **Principio di differenziazione:** il conferimento delle funzioni amministrative deve avvenire in modo ragionevole, disciplinando in modo differente situazioni differenti (ad esempio, un grande comune potrà svolgere una funzione che più piccoli comuni svolgono in modo associato)

La stagione delle riforme: la riforma del 1999. La definizione della forma di governo regionale e lo Statuto come atto endoregionale

- La l. cost n. 1/1999 definì due principali elementi dell'autonomia regionale ovvero **la forma di governo** e lo **statuto regionale ordinario**
- La FdG regionale è una FdG **neoparlamentare**; il corpo elettorale *elegge direttamente* il **Consiglio Regionale** ed il **Presidente della Regione**, mediante una formula elettorale proporzionale, con cospicui premi di maggioranza (de facto, un maggioritario *first past the post*). Il **Presidente nomina e revoca**, direttamente, i **membri della sua giunta**
 - La **fiducia assembleare non è necessaria in entrata**, dal momento che la legittimazione arriva direttamente dal corpo elettorale: non esiste un rapporto di fiducia tra consiglio regionale e giunta presidenziale
 - Nel caso in cui il **Presidente venga sfiduciato dal Consiglio** (il Consiglio non può sfiduciare la Giunta ma solo il Presidente), rassegni le **dimissioni**, sopravvenga un **impedimento** permanente o la morte, ciò provoca la caduta dell'intera assemblea e l'indizione necessaria di nuove elezioni (clausola del ***simul stabunt simul cadent*** ex art. 126)
 - Tuttavia, l'ampia maggioranza all'interno del consiglio regionale, rende improbabile l'ipotesi di sfiducia; nel caso fosse approvata la sfiducia alle dimissioni del Presidente segue le dimissioni dell'intera Giunta
 - Il Consiglio può approvare o meno il **programma di governo** della nuova giunta (fiducia in entrata non vincolante): in entrambi i casi **non vi sono effetti giuridici** ma unicamente **effetti politici**
 - Non vi è obbligo di dimissioni (nel senso giuridico)
 - Se mai, si assisterà ad una dimissione del Presidente (e quindi nuove elezioni) oppure una modifica della Giunta (rimpasto)
 - La nuova forma di governo era, tecnicamente, **transitoria**: era stata lasciata libertà alle singole regioni di scegliere la propria forma di governo; tuttavia, **tutte le regioni** decisero di **implementare la forma transitoria come definitiva**
 - Perché tutte le regioni hanno scelto la forma di governo transitoria? Perché è l'unica FdG, costituzionalmente ammessa, che avrebbe permesso un'elezione diretta del Presidente della Regione: questa forma elettorale avrebbe permesso ai partiti politici a livello regionale di avere sufficiente forza per eleggere il loro candidato, garantendo allo stesso tempo la stabilità ed ampia capacità di intervento da parte della Giunta Regionale
 - La riforma del 1999 definì i seguenti **organi regionali necessari**
 - **CONSIGLIO REGIONALE**
 - Ha un **mandato quinquennale** e possiede la **potestà legislativa** (leggi regionali), potendo, inoltre, fare **proposte di legge alle Camere** e deliberare circa l'**approvazione dello Statuto (atto endoregionale)**
 - Ha la capacità di **sfiduciare il Presidente** (possibilità remota a causa dell'ampia maggioranza)
 - Proposta di **referendum** (in sintonia con altri cinque Consigli Regionali)
 - È composto dai **consiglieri regionali** che:

- Godono di **insindacabilità**
 - **Rappresentano la regione e operano senza vincolo di mandato**
 - Ricevono una **indennità**
 - I **delegati regionali** partecipano all'elezione del **PdR**: per prassi, essi sono 2 di maggioranza e 1 di opposizione e, sempre per prassi, membri del Consiglio (58 delegati in totale; la Val d'Aosta solo 1)
- **PRESIDENTE DELLA GIUNTA DELLA REGIONE**
 - **Rappresenta** la regione presso la **conferenza permanente stato-regioni** e d'innanzi alla Corte costituzionale
 - **Dirige la politica** (potere **esecutivo**)
 - **Promulga le leggi** ed **emana i regolamenti regionali**
 - Laddove vi siano delle **funzioni amministrative delegate**, a lui spetta **implementarle ed attuarle**
- **GIUNTA REGIONALE**
 - Partecipa all'attività d'**indirizzo politico** ed esercita il **potere esecutivo**, dando esecuzione alle leggi approvate
 - Se previsto dallo statuto, **esercita la potestà regolamentare**
 - Predispone il **bilancio preventivo**, da approvarsi presso il consiglio
 - Presenta ricorso per eventuali prevaricazioni delle leggi statali in materie di competenza delle regioni
- Il secondo tema affrontato dalla riforma del 1999 riguarda lo **Statuto regionale ordinario**, ed in particolare le innovazioni hanno riguardato:
 - **Procedimento di adozione:**
 - Prima della riforma era previsto che statuto fosse deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed approvato con legge della Repubblica
 - La riforma ha previsto che **la delibera e la modifica fosse in capo al Consiglio**, e fossero attuate mediante **legge regionale**, approvata a **maggioranza assoluta dei suoi componenti** con **due delibere successive**, a distanza di due mesi ciascuna. Seguono poi due pubblicazioni:
 - **Pubblicazione notiziale** (Bollettino Ufficiale Regionale - BUR) e **fase eventuale**: lo Statuto è pubblicato come forma di pubblicità notizia; è possibile sottoporre lo stesso a **quesito referendario**, se richiesto da 1/50 degli elettori o da 1/5 dei consiglieri regionali
 - **Pubblicazione integrativa dell'efficacia** (BUR), da effettuarsi qualora il referendum abbia avuto esito positivo o qualora scadano i termini, fissati in tre mesi, ed il referendum non sia stato richiesto
 - L'unica ingerenza che il **governo centrale** può avere è un semplice **controllo di legittimità** con la possibilità di ricorso dinnanzi alla Corte costituzionale, entro 30 giorni dalla pubblicazione notiziale
 - Lo statuto diviene, così, un puro **atto endoregionale**
 - **Contenuti**
 - Prima della riforma, lo Statuto doveva essere in *armonia con la costituzione e con le leggi della repubblica*; stabiliva, inoltre, unicamente le norme relative all'organizzazione interna della regione
 - La riforma ha sancito che:
 - Il limite dell'**armonia** è **unicamente in funzione della Costituzione**
 - Inoltre, sancisce la **forma di governo** ed i **principi fondamentali** di organizzazione e funzionamento
 - Regola l'**iniziativa legislativa regionale**, il **referendum** su atti amministrativi o legislativi regionali e la **pubblicazione** delle **leggi** e dei **regolamenti** della Regione
 - Possiamo **collocare** lo Statuto regionale:

- Sicuramente **sott'ordinato** alla **Costituzione** poiché in **armonia** con essa
- Nelle materie in cui è competente lo Statuto, prevale la legge regionale rispetto alla legge statale (**principio di competenza**)
- Lo Statuto è comunque **sovraordinato alla legge regionale** e viene letto in funzione del principio di competenza
- Nelle regioni a statuto speciale, lo Statuto stesso può essere modificato allo stesso modo in cui viene modificata la Costituzione stessa (art. 138) e, quindi, con una procedura ben più complessa
- La riforma ha, inoltre, provveduto ad inserire la possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, anche a regioni non a statuto speciale, nelle materie di competenza concorrente e addirittura esclusiva dello stato: si parla di **regionalismo differenziato (art.116)**

Il Titolo V e la riforma del 2001: principi e innovazioni

- La riforma attuata con l. cost. 3/2001 si è concentrata sul **Titolo V** della parte II della Costituzione, dedicato ai livelli di governo territoriali, andando a **valorizzare le autonomie territoriali**
- Il primo riferimento costituzionale alle autonomie è, come sappiamo l'art. 5, di certo caposaldo in questo ambito. Esso recita: «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*»
- Saldo questo punto, la riforma è intervenuta come segue:

	PRIMA DEL 2001	DOPO IL 2001
<p>Art 114</p> <p>Tendenziale pari ordinazione degli "elementi costitutivi della repubblica"</p>	<p><i>La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni</i></p>	<p><i>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato</i></p> <p>È stato invertito l'ordine dell'elenco, dal potere più vicino ai cittadini in su</p> <p>Viene meno l'equazione <i>Stato = Repubblica</i>, essendo lo Stato stesso inserito nell'elenco</p> <p>Questa nuova formulazione è importante perché introduce il centrale principio del pluralismo istituzionale paritario: tutti gli enti territoriali di governo hanno pari dignità istituzionale e che si distinguono fra di loro in base alle funzioni e alle dimensioni.</p>
<p>Art. 117</p> <p>Riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Competenza generale allo Stato, con possibilità delle regioni di approvare leggi solo nelle materie espressamente indicate • In ogni caso, lo Stato individuava i principi fondamentali in ogni campo, mentre alle Regioni era 	<ul style="list-style-type: none"> • La funzione legislativa è esercitata coralmemente dallo Stato e delle Regioni • Sono previste tre diverse tecniche di riparto: <ul style="list-style-type: none"> ○ Elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato: la clausola enumerativa delle

	<p>riservata la sola disciplina di dettaglio</p>	<p>competenze è a favore dello Stato Sussistono, comunque, particolari competenze trasversali (tutela della concorrenza): alcune competenze, esclusive dello Stato, riguardano materie così ampie da invadere le sfere di competenza regionale</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Elenco delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regione: lo stato detta i principi in materia e la regione detta le norme di dettaglio ○ Clausola generale e residuale a favore delle Regioni (pillola di federalismo): le regioni hanno piena competenza legislativa in tutte le materie non espressamente ritenute di competenza dello stato <ul style="list-style-type: none"> • Viene fissato il limite dell'interesse nazionale (superato nel 2004) per il quale lo Stato, chiamato in sussidiarietà, può derogare al riparto delle competenze ex art. 117 • Circa il riparto delle competenze regolamentari lo Stato conserva il potere regolamentare nelle sole materie di competenza esclusiva; per le competenze concorrenti e quelle residuali, il potere regolamentare è in mano alle Regioni
<p>Art. 118</p> <p>Allocazione generale delle funzioni amministrative</p>	<p>Principio del parallelismo: le regioni esercitano le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui esercitano la competenza legislativa ex art. 117</p>	<p>Principio di sussidiarietà</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verticale: le funzioni amministrative devono essere esercitate dal livello di governo più vicino al cittadino; ne consegue che, in prima battuta, la funzione dovrà essere esercitata dal Comune; se questo non è in grado di espletare la

		<p>funzione, allora la funzione amministrativa dovrà essere spostata al livello più alto e, dunque, alla Provincia (o alla Città Metropolitana), alla Regione o allo Stato</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orizzontale: laddove possibile, i pubblici poteri devono fare un passo indietro, lasciando campo libero all'autonoma iniziativa dei privati
<p>Art. 119 Autonomia finanziaria</p>	<p>Viene concessa l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa sia alle Regioni che a tutti gli altri livelli territoriali di Governo, con la disponibilità di risorse economiche da gestire in modo autonomo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrate che derivano dal patrimonio regionale • Tributi propri • Quote di tributi erariali riferibili al proprio territorio • Fondo perequativo istituito dallo Stato e destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante <p>Nonostante le previsioni del nuovo art. 119, l'autonomia finanziaria regionale è assai limitata, ed è rimasta solo su carta fino all'adozione della l.n.42/2009, con la quale si è data attuazione al rinnovato art. 119: è stata, infatti, promossa l'efficienza della spesa pubblica, attribuendo maggiore autonomia ma allo stesso tempo maggiore responsabilità agli enti territoriali, premiando le amministrazioni più virtuose</p> <p>Soprattutto negli ultimi anni, segnati dalle dure crisi finanziarie, si è assistito ad un riaccentramento delle competenze legislative verso lo Stato, soprattutto in materia finanziaria, con l'introduzione di diversi vincoli in materia, ma anche alla razionalizzazione e alla riduzione dei costi (si pensi alle Province, svuotate di molte delle loro competenze)</p>	
<p>Art. 127 Parificazione Stato-Regioni nel controllo di legittimità: mero controllo di legittimità e non di merito</p>	<p>Ogni legge adottata dal Consiglio, prima di essere promulgata, doveva ottenere il visto governativo, ovvero il nullaosta del governo centrale. Il Governo verificava che la regione si stesse muovendo nel suo ambito di competenza, potendo sollevare, dinnanzi alla Corte costituzionale, una questione per vizi di legittimità o di merito</p>	<p>Viene eliminato il visto governativo e il governo centrale può unicamente sollevare un ricorso presso la Corte costituzione unicamente per questioni di legittimità, operando un controllo solamente successivo</p>

- Nel 2004 si assiste alla nascita del **novellato art. 120 c. 2**
 - Viene meno la nozione di *interesse nazionale*, che permetteva allo stato di intervenire in luogo agli enti locali e regionali
 - Nasce il **potere sostitutivo dello stato**: lo Stato può sostituirsi per fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite agli enti sub-statali potrebbe pregiudicare
 - Sempre nel rispetto del **principio di leale collaborazione**
 - Solo per interventi di **natura amministrativa** e mai legislativa

Le fonti regionali: le leggi ed i regolamenti regionali

- È l'art. 117 (*vedi sopra*) a definire il riparto delle competenze Statali e Regionali, definendo gli ambiti in cui le regioni hanno la potestà legislativa (**potestà legislativa residuale**)
- Al contrario, prima del 2001, le **regioni a statuto speciale** presentavano una potestà non certo residuale, bensì una potestà esclusiva, che trova espressa menzione nello Statuto di riferimento; dopo la riforma si è assistito all'inserimento di una **clausola di maggior favore**, in forza della quale, a seguito della riforma del Titolo V, le disposizioni che presentino condizioni di maggiore autonomia rispetto a quelle già riconosciute si applichino direttamente alle regioni ad autonomia speciale
- Circa il **procedimento di adozione** della legge regionale (**iter legis regionale**) esso segue alcune fasi successive:
 - **Iniziativa** ad esclusiva opera di:
 - Giunta
 - Consiglieri
 - Soggetti identificati dallo Statuto
 - **Lavoro in sede referente delle commissioni consiglieri**
 - **Discussione e approvazione in Consiglio** seguendo lo schema delle tre letture e con raggiungimento della maggioranza dei presenti (**maggioranza relativa**)
 - **Promulgazione ad opera del Presidente della Regione**
 - **Promulgazione sul BUR**
- Si ricorda, come già detto in precedenza, che la riforma del 2001 ha abolito il controllo *ex ante* del Governo centrale (*visto governativo e controllo di merito*): può nascere comunque un **conflitto di competenza**
 - **Ricorso statale contro leggi regionali**: lo Stato mantiene unicamente un **controllo di legittimità**. Lo stato può impugnare l'atto e presentare ricorso alla Corte costituzionale entro 60 giorni per qualsiasi violazione costituzionale.
 - **Ricorso regionale contro le leggi statali (o di altre regioni)**: la regione può, entro 60 giorni, fare ricorso per invasione della propria competenza, dovendo dare prova dell'interesse a ricorrere
 - La sentenza dichiara a chi spetta la **competenza** e **annulla** la legge che viene ritenuta illegittima in sede di giudizio
- Circa la **potestà regolamentare** occorre segnalare che:
 - È demandata allo **Stato** nelle sole materie di **competenza esclusiva**, salvo delega regionale
 - È demandata alle **Regioni** nelle materie **concorrenti e residuali**
 - È demandata agli **enti locali** per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite
- È bene segnalare che, limitatamente agli interventi di natura amministrativa, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha sancito dal 2004 il superamento del *limite dell'interesse nazionale* (art. 120 c. 2): a sua sostituzione nasce il **potere sostitutivo dello stato**: lo stato può sostituirsi per fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità, che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite agli enti sub-statali potrebbe pregiudicare
 - Sempre nel rispetto del **principio di leale collaborazione**
 - Solo per **interventi di natura amministrativa** e mai legislativa

Gli enti locali e le loro fonti

- L'art. 114 afferma il nuovo principio di **pluralismo istituzionale paritario**, affermando che, nel nuovo sistema, **tutti i livelli territoriali** godono della **medesima dignità costituzionale**
- Tra gli enti locali annoveriamo:
 - **Il Comune**
 - È l'entità territoriale più piccola costituita da diversi organi, tra cui il **Sindaco**, la **Giunta**, il **Consiglio comunale** (che nei Comuni con più di 15.000 abitanti presenta anche un **Presidente del Consiglio comunale**)
 - Il riparto di competenza tra **Sindaco** e Consiglio vede il primo attribuirsi gran parte delle prerogative: è responsabile **dell'amministrazione**, convoca e

- presiede la **Giunta**, sovrintende al **funzionamento degli uffici** e all'esecuzione degli atti; egli è **ufficiale di Stato**
- Il Sindaco è eletto dai cittadini regolarmente residenti nel comune con un meccanismo che, nei comuni con più di 15.000 abitanti, replica il **maggioritario con ballottaggio**, similmente a quanto avviene per le elezioni regionali
 - **La Provincia e la Città Metropolitana**
 - Sono **enti di area vasta**
 - Per quanto concerne la **Provincia**, questa, oggi, sopravvive **svuotata**, in gran parte, **delle sue competenze** (ottica di *taglio dei costi* della politica); ad oggi questa svolge quasi unicamente un'attività di **coordinamento delle diverse attività dei comuni**, in ambiti di interesse sovracomunali, unitamente ad alcune **funzioni gestionali**, in materia di **edilizia scolastica** e manutenzione delle **strade provinciali**
 - Le **Città Metropolitane**, nate ufficialmente nel 2001 ma fattualmente nel **2014**, hanno sostituito le province in corrispondenza di 10 grandi città della penisola; la loro disciplina non differisce da quella provinciale e presenta un Sindaco metropolitano (di norma, il sindaco del capoluogo) ed un Consiglio ed una Assemblea metropolitana; svolge funzioni analoghe a quelle provinciali, unitamente a funzioni di **pianificazione strategica**, di **pianificazione territoriale** e di **promozione dello sviluppo economico**

Le esigenze di leale collaborazione nel nuovo sistema policentrico

- Le riforme del 1999 e del 2001 hanno, come è chiaro, **accresciuto sensibilmente le forme di autonomia**; tuttavia, si sono riscontrate crescenti criticità soprattutto nel **contenzioso tra Stato e Regioni**
- Per risolvere questi problemi si è proposta l'istituzione di una Camera delle autonomie: trasformare il bicameralismo perfetto italiano in un bicameralismo imperfetto in cui il Senato è espressione delle Regioni e degli altri livelli di governo. Tale disegno, proposto dalla ampia riforma costituzionale Renzi-Boschi fu, tuttavia, respinto dal referendum costituzionale del 2016.
- La Corte costituzionale ha ritenuto che il principio cardine è da seguire al fine di mantenere un proficuo rapporto tra Stato centrale e autonomie locali fosse il **principio di leale collaborazione** tra i diversi livelli di governo: il principale luogo di confronto, dove tale principio vede essere applicato concretamente, è il **sistema delle conferenze**, ovvero **organi collegiali di confronto**, dei quali il più importante è la **conferenza Stato-Regioni**, in cui si incontrano i rappresentanti dello Stato e delle autonomie locali.
 - Esso ha una **funzione di raccordo** tra i diversi enti e lo Stato, nella fase di elaborazioni di atti governativi che incidono sugli interessi e sulle competenze regionali
 - Esprime un **parere obbligatorio ma non vincolante** sugli **atti del Governo**

4. LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

Le origini dei modelli di giustizia costituzionale

- La **giustizia costituzionale** si afferma nel passaggio dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale, al fine di presidiare il rispetto e la difesa della Costituzione, affiancando così al principio di legalità, il **principio di costituzionalità**
- I costituenti hanno ritenuto necessario verificare l'attività legislativa sia sotto il **profilo formale** (*come*) sia sotto il **profilo sostanziale** (*cosa*): nel sistema italiano è la **Corte costituzionale** ad essere chiamata a questo cruciale compito di verifica.
- Sul piano comparato, esistono due **modelli di sindacati di costituzionalità**:
 - **Modello diffuso**: nasce nel mondo giurisprudenziale statunitense dopo il caso *Marbury vs. Madison* (1803); il controllo di costituzionalità è effettuato dai **giudici ordinari** che sono chiamati, di volta in volta, mediante **decisione dichiarativa**, a decidere sui casi concreti; nel modello diffuso si procede con la **disapplicazione** della legge ritenuta in

contrasto con il dettame costituzionale (la legge non viene annullata!); il giudizio ha **effetti ex tunc ed inter-partes**

- **Modello accentrato**: nasce in Austria a partire dal 1920 e ha avuto grande diffusione nell'Europa continentale; il controllo di costituzionalità è riservato ad **un solo organo ad hoc**; a seguito del giudizio di incostituzionalità, la legge **viene annullata** mediante **decisione costitutiva**, che produce **effetti ex nunc ed erga omnes**; il modello accentrato presenta due varianti:
 - **Sindacato politico**: il controllo di costituzionalità avviene **a priori**, prima dell'entrata in vigore della legge
 - **Sindacato giurisdizionale**: il controllo avviene **a posteriori**, quando la legge è già in vigore
- Il sistema di controllo costituzionale **italiano** è un **sistema misto**: è presente un **organo specializzato**, creato ad hoc e chiamato a **giudicare dopo l'entrata in vigore della legge**; tuttavia, ai **giudici ordinari** è data la facoltà di sollevare la **questione di legittimità costituzionale**, allorquando vi sia la presenza di un sospetto di incostituzionalità

La composizione della Corte costituzionale

- L'**art. 135** definisce l'assetto della Corte costituzionale, che è composta da **15 giudici togati** di cui:
 - **1/3** sono eletti dal **Parlamento** in seduta comune e a scrutinio segreto; la maggioranza è dei 2/3, che scende a 3/5 nelle successive votazioni
 - **1/3** sono dalle **supreme magistrature** ordinarie e amministrative (Cassazione, Consiglio di Stato e Corte dei conti)
 - **1/3 dal PdR**, mediante *atto sostanzialmente e formalmente presidenziale*, controfirmato dal PdCdM
- La suprema Corte può assumere una **forma allargata** solamente in caso di **giudizio dei reati presidenziali**: accanto ai **15 giudici togati**, essa viene integrata da **16 membri laici** nominati dal Parlamento in seduta comune e scelti da una lista casuale di cittadini aventi la possibilità di essere eletti a senatori
- I **giudici togati**, nel rappresentare la suprema corte, sono eletti tra soggetti illustri per le loro competenze; in particolare, un giudice costituzionale viene scelto tra:
 - I **magistrati**, anche a riposo
 - I **professori ordinari di università** in materie giuridiche
 - Gli **avvocati con almeno 20 anni** di esercizio professionale
- I giudici restano in carica per **9 anni** e non sono **né rieleggibili né rinominabili**: una così lunga durata del mandato è atta a garantire l'incorruttibilità e l'indipendenza dei giudici; inoltre, l'alta maggioranza necessaria per l'elezione dei membri di provenienza parlamentare, è atta a garantire la rappresentanza anche di parte della minoranza di governo
- I giudici eleggono il **Presidente**, che resta in carica per 3 anni; questi è rieleggibile, nel limite dei 9 anni del suo mandato; egli svolge le seguenti funzioni:
 - Organizza il lavoro del collegio
 - Rappresentanza
 - Designa un vicepresidente
 - Voto vale doppio in caso di parità
- Lo *status* di giudice porta con sé numerose **garanzie** a tutela dell'indipendenza:
 - **Incompatibilità** con qualsivoglia altro **ruolo** di natura pubblica, privata e politica
 - **Insindacabilità** durante l'esercizio delle loro funzioni
 - **Immunità penale**
 - **Retribuzione** pari a quella del più alto magistrato ordinario
 - **Convalida, sospensione e rimozione** dal proprio ruolo ad opera della **Corte stessa** e a maggioranza dei 2/3 dei presenti
- La Corte gode, inoltre, analogamente alle Camere e all'Ufficio della Presidenza della Repubblica, di **autodichia**, ovvero la potestà di decidere, nell'ambito del proprio ordinamento, le

controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei suoi componenti, applicando la disciplina normativa che la stessa si è data in materia

Le funzioni

- Alla Corte costituzionale sono affidate diverse tipologie di funzioni, tra le quali possiamo individuare:
 - **Giudizio di legittimità costituzionale di leggi statali e regionali**
 - **Giudizio sui conflitti di attribuzione**
 - **Giudizio di ammissibilità del referendum**
 - **Giudizio sulle accuse al PdR**

Il giudizio di legittimità costituzionale e le modalità di accesso al giudizio

- **Oggetto** del giudizio sono:
 - **Leggi dello Stato** e delle **Regioni**
 - **Atti aventi forza di legge**
 - **Leggi costituzionali**
 - N.B.: in virtù del principio di autodichia, il giudizio di costituzionalità non può avere ad oggetto i regolamenti parlamentari, se non manifestamente contrari alla Costituzione
- Il parametro di giudizio è il **dettato costituzionale**: questo funge da cd. **parametro interposto**, in quanto *interposto* ad altre norme di rango legislativo che, per espressa previsione costituzionale, integrano il parametro di costituzionalità (CEDU, Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo...). Se, invece, l'oggetto è una **legge costituzionale**, allora il parametro è **ristretto**
- I **vizi** rilevabili nelle fonti sottoposte a giudizio costituzionale sono di due tipi:
 - **Formali** → concernenti il mancato rispetto delle procedure indicate dalle fonti *sulla* produzione (**problemi sulla deliberazione dell'atto**)
 - **Sostanziali** → relativi al **contenuto dell'atto**, ossia la violazione sostanziale di disposizioni, principi e valori costituzionali
- È possibile accedere al giudizio costituzionale seguendo due tipologie di modalità a seconda degli specifici casi:
 - **Procedimento in via incidentale**
 - Durante la **celebrazione di un processo**, di qualsivoglia tipo, nel sostenere che una norma contrasti con il testo fondamentale, **le parti o il giudice a quo**, possono sollevare la **questione di legittimità costituzionale**
 - Questa deve superare due **condizioni filtro**:
 - **Rilevanza**: la norma, ritenuta illegittima, dovrà essere applicata alla fine della risoluzione del caso concreto oggetto del giudizio (**carattere concreto del ricorso**)
 - **Non manifesta infondatezza**: vi deve essere almeno il sospetto che la medesima norma possa contrastare con la Costituzione (**evitare intenti dilatori del ricorso**)
 - Nel caso in cui le condizioni filtro risultino soddisfatte, il giudice *a quo* emana l'**ordinanza di rinvio (o di remissione)** in cui:
 - La disposizione impugnata sarà oggetto del giudizio del giudice
 - Le norme costituzionali saranno parametro interposto di giudizio
 - Esso ha **carattere obbligatorio**: il giudice *a quo* ha il dovere giuridico di sollevare la questione, qualora sospetti l'illegittimità costituzionale
 - Il **giudizio in corso** verrà **sospeso** e non potrà comunque chiudersi fin quando la Corte non si sarà pronunciata: la questione di costituzionalità è, quindi, un'**eccezione processuale**, che si presenta come un **incidente nel corso di giudizio**: da qui *procedimento in via incidentale*
 - **Procedimento in via principale**

- La norma viene impugnata per quanto stabilisce in **astratto**: la questione di legittimità costituzionale non origina nel corso di un processo, ma i ricorrenti dispongono di un'**apposita azione** e della relativa procedura
- È possibile ricorrere in tale via per:
 - **Conflitto tra legge Statale e legge Regionale e viceversa** (art. 127)
 - Può essere:
 - Legge regionale che eccede la competenza della regione
 - Legge statale che lede una sfera di competenza regionale
 - Entro **60 giorni dalla pubblicazione** il soggetto leso può presentare ricorso presso la Corte (**controllo successivo**)
 - Sebbene Stato e Regione siano equiparati sotto il profilo della tempistica, è presente una **differenza sostanziale sul tipo di vizio**:
 - Lo **Stato** può impugnare una legge regionale denunciando **qualsiasi vizio di legittimità**
 - La **Regione** può unicamente ricorrere per la **lesione di una sua sfera di competenza** (art. 117)
 - In ogni caso, la presentazione del ricorso deve essere proposta dal Presidente del Consiglio/Giunta e approvato dal rispettivo organo collegiale
 - **Non armonia costituzionale dello Statuto regionale** (Art. 123): entro 30 giorni dalla pubblicazione notiziale (**controllo preventivo**)
 - **Conflitto di attribuzione intersoggettivo** (tra stato e Regioni o tra Regioni) **interorganico** (tra i poteri dello Stato)
- Il procedimento in via incidentale ha **carattere facoltativo**: i soggetti legittimati non sono obbligati a presentare il ricorso in quanto, per la natura di tali soggetti, questi possono presentare un ricorso sul piano politico

I conflitti di attribuzione

- I **conflitti di attribuzione** riguardano la **distribuzione delle competenze considerate nelle loro effettive esplicazioni**, cioè **in concreto** e non già in astratto: l'invalidità dell'atto illegittimo è una conseguenza della **lesione della spettanza della competenza**, così come costituzionalmente indicata
- È importante dare, prima di tutto, la definizione di **potere**: esso è la situazione giuridica soggettiva attiva consistente nella possibilità attribuita ad un soggetto di diritto di produrre determinati effetti giuridici, ossia di costituire, modificare o estinguere un rapporto giuridico, attraverso un atto giuridico.
- L'**oggetto del conflitto** può essere:
 - **Titolarità dell'esercizio del potere** → si parla di **vindicatio potestatis**, in quanto un potere denuncia che una funzione, a sé spettante, è stata indebitamente esercitata da un altro potere
 - **Modalità dell'esercizio del potere** → si parla di **menomazione/interferenza** quando un potere ha esercitato una funzione ad esso spettante ma con il risultato di interferire con un altro potere
- I conflitti di attribuzione si distinguono in:
 - **Intersoggettivi**
 - Si tratta di conflitti che coinvolgono lo **Stato o le Regioni** (e/o le **Regioni tra loro**) e riguarda qualsiasi tipo di atto, purché diverso da quelli legislativi (quindi, un **atto amministrativo o giurisdizionale**)
 - Il termine di presentazione del ricorso è fissato in **60 giorni**; la corte interviene per decidere a quale soggetto spetti l'attribuzione della competenza sindacata
 - **Interorganici**

- Si tratta di conflitti che **insorgono tra organi statali, cioè tra articolazioni organizzative appartenenti al medesimo soggetto (lo Stato, appunto)**: si tratta di conflitti tra i poteri Legislativo, Esecutivo, Giurisdizionale...
- L'organo che solleva il conflitto lamenta che **l'atto impugnato sia lesivo di una competenza a esso costituzionalmente garantita**
- Il procedimento prevede 2 fasi:
 - La corte **vaglia l'ammissibilità** del conflitto in relazione alla configurabilità del potere in capo alle parti, purché i poteri siano differenti
 - Se superata la prima fase, **emana una sentenza** definendo a chi spetta la competenza e **annulla l'atto illegittimo**

Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo

- Il controllo della Corte costituzionale sui referendum abrogativi è un **controllo preventivo di ammissibilità ex art. 75**, secondo sia la sua **interpretazione letterale che estensiva**
- Le ragioni di non ammissibilità possono essere:
 - **Implicite** (ricavabili dalla configurazione dell'istituto referendario): questioni concernenti
 - **Chiarezza del quesito** referendario
 - **Coerenza con i fini dei promotori**
 - **Omogeneità** del quesito referendario con il **tessuto costituzionale di riferimento**
 - **Univocità della norma di risulta**
 - **Esplicite**: non sono soggette a referendum abrogativo:
 - **Leggi ricavate dall'interpretazione letterale dell'art. 75**
 - **Leggi tributarie** (tutte le disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme) e di bilancio (leggi che incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario)
 - **Leggi di amnistia e indulto**
 - **Leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali**
 - **Leggi ricavate dalla posizione dell'istituto referendario nel sistema delle fonti**
 - **Fonti di rango costituzionale** (leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale)
 - **Fonti di rango primario atipiche per forza passiva**: la forza di cui è dotata la legge è tale da resistere all'abrogazione della fonte successiva di pari grado (leggi esecutive dei Patti lateranensi)
 - **Disposizioni produttive di effetti collegati** (leggi esecutive dei trattati internazionali)
 - **Leggi costituzionalmente necessarie**: sono quelle leggi che esistono in virtù del fatto che esiste la costituzione stessa; è ammesso unicamente l'**abrogazione parziale** (legge elettorale delle Camere)
 - **Leggi costituzionalmente vincolate**: il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa
- Complesso è invece il discorso sul **referendum abrogativo di tipo manipolativo**, avente ad oggetto non compiute disposizioni espressive di significati normativi, ma **frammenti di testo** di per sé privi di significato, **la cui eliminazione è capace di modificare e stravolgere la grazia del testo normativo non colpito da abrogazione**.
 - Il referendum manipolativo è **ammissibile** se la nuova **normativa da esso prodotta si ricava dallo stesso ordinamento giuridico**
 - Se invece tale **effetto** dipende essenzialmente da **tecniche di taglio** (es.: eliminare un *non*), utilizzate dai promotori, il referendum è **inammissibile**
- La Corte deve pronunciarsi entro il **10 febbraio** dell'anno successivo a quello in cui l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione si è espresso (questi lo fa entro il 15

dicembre) per permettere l'indizione del referendum entro la primavera (una domenica tra il 15 aprile ed il 15 giugno); **la decisione non è soggetta ad alcun tipo di impugnazione**

La giustizia penale costituzionale: il giudizio sulla *messa in stato di accusa* del Presidente della Repubblica

- È l'**art. 134** a dare alla Corte costituzionale la facoltà di giudicare le **accuse mosse al PdR** ex art. 90, ovvero per **alto tradimento** (qualora il PdR complotti con potenze straniere o nemici dello Stato) e **attentato alla costituzione** (qualora il presidente abbia comportamenti eversivi, adottando atti in contrasto con il dettato costituzionale)
- La messa in stato di accusa del PdR è **deliberata dal Parlamento in seduta comune**; il caso viene valutato dalla **Corte costituzionale integrata** (15 membri togati a cui si aggiungono 16 membri laici)
- Prima del 1989, alla Corte spettava anche il giudizio circa le azioni dei Ministri e del PdCdM; oggi questo compito è demandato alla magistratura ordinaria e, in particolare al Tribunale dei Ministri (previa *autorizzazione a procedere* da parte della Camera o del Senato)

Le decisioni della Corte

- Il giudizio di legittimità del Corte si conclude con una decisione (nella forma della **sentenza** o dell'**ordinanza**), che può essere **procedurale** o di **merito**; in ogni caso le decisioni della corte sono **definitive** e **non sono impugnabili**, nemmeno di fronte alla medesima corte
- Le **decisioni procedurali** vengono logicamente prima delle decisioni di merito: la Corte può infatti fermare il giudizio di merito per diverse ragioni:
 - I giudici costituzionali potrebbero rimandare gli atti al giudice a quo per **integrazione di parametri mancanti**
 - Per quanto concerne i giudizi in via principale, potrebbe essere un **insufficiente motivazione del ricorso** o potrebbe essere rilevata l'estinzione del giudizio laddove il **ricorrente rinunci al ricorso stesso**
- Le **decisioni di merito**, secondo il **testo fondamentale**, sono classificate in:
 - **Pronuncia di (mero) rigetto**: la questione di costituzionalità non viene dichiarata fondata e, per questo, viene **respinta**. Nonostante ciò, la Corte non si pronuncia in merito alla conformità *tout court* della disposizione alla Costituzione, ma unicamente della **norma** che, tra le diverse possibili, viene sottoposta al suo esame: non si esclude che la disposizione possa essere sottoposta sotto un altro tipo di profilo. Hanno efficacia **inter-partes** e, quindi, il giudice a quo dovrà applicare la norma per chiudere il giudizio
 - **Sentenza di (mero) accoglimento**: la questione di costituzionalità viene ritenuta **fondata** e la norma viziata viene **dichiarata incostituzionale e annullata**. La sentenza ha efficacia **erga omnes**, non solo tra le parti ma in tutte le fattispecie a esse riconducibili. Tale sentenza **ha effetti retroattivi ex-tunc**, fatta *eccezione per i rapporti esauriti*
- La Corte, nel corso del tempo, ha elaborato, accanto a quelle definite dal testo fondamentale, una serie di altre pronunce; queste non si soffermano unicamente sul sanzionare vizi formali, ma anche **vizi sostanziali**, che incidono sulla norma o sulla disposizione oggetto di giudizio
- Tra le **decisioni che insistono sulla norma oggetto di giudizio** riconosciamo:
 - **Sentenze interpretative di rigetto**: la Corte dichiara infondata la questione di costituzionalità proposta, nell'interpretazione data dal giudice a quo sulla disposizione d'interesse; **impiegando una diversa interpretazione della medesima disposizione, la Corte salva la disposizione stessa e rigetta la questione**
 - **Sentenze interpretative di accoglimento**: la Corte dichiara fondata la questione di legittimità e dichiara incostituzionale la norma che il giudice a quo ha desunto dalla disposizione di interesse; pertanto, **nessuno potrà interpretare la disposizione ricavandone la medesima norma, sentenziata come incostituzionale**
- Tra le **decisioni che insistono sulla disposizione** riconosciamo:
 - **Sentenze manipolative**: queste modificano, talvolta in senso integrativo, la disposizione impugnata; possono classificarsi in:

- **Decisioni di accoglimento parziale:** la Corte dichiara l'incostituzionalità di una parte della disposizione.
- **Sentenze di accoglimento additive:** la Corte completa la disposizione con il contenuto normativo mancante:
 - Facendolo emergere dal tessuto normativo esistente (**decisioni additive di regola**)
 - Rinviano al legislatore la scelta, indicando però il principio a cui ispirarsi (**decisioni additive di principio**)
 - Prescrivendo l'obbligo al legislatore di intervenire, con prestazioni/servizi previsti per un diverso gruppo, a favore di un gruppo altro di cittadini (**decisioni additive di prestazione**)
 - Se l'obbligo a carico dello Stato riguarda la garanzia di determinate libertà negative, allora si parla di **decisioni additive di garanzia**
- **Sentenze di accoglimento sostitutive:** parte della norma viene sostituita con un'altra
- Numerose sentenze citate impongono allo Stato un **incremento della spesa pubblica** (ad esempio, le decisioni di accoglimento che prevedono una diminuzione delle entrate dello Stato); le decisioni che possono portare a questo incremento sono:
 - **Decisioni additive di prestazione**, che prescrivono l'obbligo per il legislatore di intervenire a favore di un gruppo di cittadini
 - **Decisioni additive di principio**, in cui la Corte si limita ad affermare il principio a cui ci si dovrà ispirare per colmare la lacuna legislativa: non vi è dunque l'obbligo di estendere una prestazione anche a diverse categorie di persone ma vanno tutelati, anche in modi diversi, i loro interessi.
- Qualora l'incremento della spesa pubblica fosse **eccessivamente oneroso**, la Corte può procedere come segue:
 - **Sentenze monito:** ampiamente impiegata in materia economico-finanziaria, la Corte costituzionale evita di dichiarare l'incostituzionalità e invita il legislatore autonomamente ad intervenire in senso emendativo.
 - **Circoscrizione degli effetti temporali:** gli effetti delle decisioni della Corte costituzionale sono retroattivi; ciò risulta rilevante in ambito di decisioni che hanno un forte impatto economico-finanziario. In tali casi la Corte può accogliere la questione ma stabilendo che gli **effetti avranno conseguenze unicamente pro-futuro**. Ad esempio, qualora una determinata imposta fosse dichiarata incostituzionale, ciò comporterebbe un grande onere per le casse dello Stato, le quali dovranno restituire quanto già versato ai cittadini; in questo caso la Corte costituzionale può agire con effetto pro-futuro abolendo la tassa per quelli che sono i rapporti futuro stato cittadino.

Alcune importanti decisioni della Corte su diverse materie

- Con la riforma dell'articolo 81 si sottolinea il concetto del **bilanciamento ineguale**: gli obblighi finanziari non possono intaccare il rispetto dei diritti sociali fondamentali. La Corte si è ampiamente espressa in merito.
 - Tale concetto è stato sottolineato anche con la riforma del 2012, volta a recepire le indicazioni dell'Unione Europea per il contenimento della spesa pubblica: infatti, se è pur vero che vi sia la necessità di applicare una politica di contenimento dell'indebitamento, il rispetto dei diritti sociali deve essere sempre garantito
 - Nel caso di necessità sociali lo stato può intervenire anche in materie di competenza regionale
- La Corte, con le sue decisioni, si è espressa circa il bilanciamento gli interessi sociali e vincoli economico finanziari anche nell'ambito della **perequazione delle pensioni** (adeguamento dell'importo delle pensioni al costo della vita).
- La riforma costituzionale del 2012 ha impattato anche sull'**autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali**: le regioni e gli enti territoriali possono indebitarsi solamente col fine

di realizzare investimenti e di garantire trasparenza riguardo i piani di ammortamento, rispettando l'equilibrio di bilancio.

- Tra le competenze esclusive dello Stato ora rientra l'armonizzazione dei bilanci pubblici, che prima era competenza concorrente tra regioni e Stato.
- I limiti che lo Stato può introdurre all' autonomia di spesa degli enti territoriali devono essere generali e non vincolare gli enti in termini eccessivamente stringenti.
- Laddove si verificasse un avanzo di amministrazione, questo deve restare nelle mani dell'ente che lo ha realizzato.

5. DIRITTI E LIBERTÀ

La libertà: la relazione con la forma di stato e la distinzione tra libertà positive e negative

- La storia delle libertà appare strettamente connessa con l'affermarsi dello **Stato costituzionale**. In un primo momento la libertà viene intesa come **libertà naturale** e dunque assumeva il significato di protezione dell'individuo nei confronti del solo potere politico.
- Nello **stato liberale**, la libertà assumeva una connotazione meramente **garantista**: disegna attorno all'individuo un cerchio magico in cui nessun potere può penetrare e dunque si veniva a configurare uno spazio vuoto di diritto, in cui la libertà può dispiegarsi
- Tale concezione è radicalmente mutata con l'affermarsi dello **Stato di democrazia pluralista**: la **libertà** viene a coincidere con l'**obiettivo politico-costituzionale di garantire che ciascun soggetto possa formarsi liberamente** (libertà come diritto positivo).
- Nello Stato pluralista sono altresì identificati i **limiti** connessi alle stesse libertà: l'esercizio delle stesse deve coordinarsi in concreto con le **libertà degli altri consociati**
- A differenza della concezione liberale, la **libertà costituzionale della democrazia pluralista** è composta da una molteplicità di **pretese** verso lo Stato e gli altri individui.
- Dunque, si è soliti individuare una bipartizione tra:
 - **Libertà negativa**: libertà intesa come **pretesa di non interferenza** in determinati ambiti della vita dell'individuo (l'accento ricade sull'elemento oggettivo)
 - **Libertà positiva**: **pretesa di poter operare scelte senza alcun condizionamento esterno** (l'accento ricade sull'elemento soggettivo)
- Ciascuna libertà dà luogo a pretese che è possibile ricondurre a una delle due categorie; dunque, entrambi gli aspetti rilevano all'interno della definizione di libertà.

I diritti: la pluralità delle situazioni protette

- Nella sfera giuridica esistono due tipologie di situazioni giuridiche soggettive: **attive** (diritti) e **passive** (doveri ed obblighi)
- Quanto sancito nei **primi tre articoli** della Costituzione, costituisce i **fondamenti normativi generali**, affrontando tre punti cardine:
 - **Forma democratica** dell'ordinamento repubblicano
 - **Riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili**
 - **Principio di eguaglianza**
- Questi disegnano le coordinate di riferimento della nostra forma di Stato, definendo i **diritti garantiti dalla nostra Repubblica**
- L'attuale **configurazione costituzionale dei diritti** è fondata sull'idea di una **socialità progressiva** e presenta uno schema a piramide rovesciata:
 - Prima di tutto si rimarca la **centralità dell'individuo rispetto allo Stato** (libertà personale); la sua protezione si amplia nei diritti come quello di privata dimora o del domicilio
 - In secondo luogo, viene sancita la sfera di **protezione** concernente la **partecipazione del singolo alla società** (libertà di riunione e associazione)
 - Successivamente viene analizzata la **posizione della persona all'interno di formazioni sociali qualificate** come, ad esempio, la famiglia
 - L'ultima sfera è costituita dai **diritti** che garantiscono la **partecipazione alla comunità politica**

- L'esistenza di diritti, e quindi di situazioni giuridiche attive, implica a sua volta l'esistenza di situazioni giuridiche passive:
 - **Obblighi:** sono **direttamente correlati a un diritto** (ad esempio, vi è l'obbligo per i genitori di provvedere ai bisogni del figlio, vista l'esistenza del diritto del minore a ricevere un'educazione)
 - **Doveri:** non sempre vi è una correlazione diretta tra diritti e doveri; infatti, questi ultimi potrebbero **fondarsi sull'esistenza di determinati valori costituzionali e non per forza di diritti**

I diritti inviolabili (Articolo 2)

- Circa i **diritti inviolabili**, la disposizione di riferimento e quella sancita dall'**articolo 2**:

“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”

- Tale disposizione non si limita al concetto di persona singolarmente, ma coinvolge l'idea **Stato-comunità**, in stretto rapporto con l'impianto costituzionale. Viene meno l'immagine di individuo isolato, tipica della tradizione liberale, che lascia spazio ad un individuo che è visto come **soggetto situato nella realtà sociale, che realizza sé stesso e le proprie ambizioni anche tramite le relazioni interindividuali.**
- L'art. 2 incorpora, dunque, tre principi fondamentali:
 - **Principio dell'anteriorità della persona rispetto all'ordinamento** (*riconosce*)
 - **Principio dell'anteriorità dei diritti della persona e delle comunità sociali rispetto allo Stato** (*sia come singolo sia nelle formazioni sociali*)
 - **Principio di rango primario dei valori della dignità umana e della solidarietà sociale** (*e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà*)
- La disposizione presenta altresì dei profili chiave:
 - **Rapporto tra diritti inviolabili, diritto positivo e Stato**
 - Si potrebbe erroneamente dedurre che i diritti inviolabili abbiano un'esistenza propria che precede il loro riconoscimento da parte dello Stato e dal diritto positivo; non stiamo parlando però di diritti innati (come vorrebbe il giusnaturalismo) e dunque tale interpretazione risulta errata
 - Evidenziare **l'anteriorità dei diritti inviolabili** rispetto allo Stato significa porre tali situazioni giuridiche soggettive a **fondamento** dell'assetto costituzionale e, di conseguenza, sottrarli alla libera disponibilità dei poteri costituiti (anche al potere di revisione costituzionale)
 - Si rimane nel campo del **giuspositivismo**, dottrina filosofica che riconosce come unico possibile diritto, il diritto positivo, ossia quello posto dal **legislatore umano**
 - **Concetto di inviolabilità** e le sue conseguenze
 - L'inviolabilità implica **l'impossibilità** che tali situazioni giuridiche soggettive siano oggetto di una **modifica di contenuto.**
 - **Rapporto tra diritti inviolabili, persona e formazioni sociali**
 - I diritti inviolabili devono essere altresì rispettati verso il singolo, inteso come parte delle **formazioni sociali.**
 - Si potrebbe arrivare ad immaginare un'attribuzione di situazioni giuridiche in capo alle stesse formazioni sociali, ma queste ultime non sono mai da considerarsi titolari originarie, bensì divengono titolari di situazioni giuridiche soggettive solamente per garantire maggiore tutela alla persona.
 - Quindi è il **singolo**, e non la formazione sociale, che può far valere **i propri diritti inviolabili non solo nei confronti dello Stato ma anche nei confronti delle stesse formazioni sociali a cui appartiene**
 - **Quali sono i diritti inviolabili?**

- Sono classificati come tali non solo i diritti espressamente sanciti dalla costituzione: infatti, l'art. 2 può essere considerato come una **clausola interpretativa generale** in favore di una **lettura ampliativa** dei diritti già sanciti dalla costituzione, che possa accogliere anche **diritti di nuova formazione**
 - È infatti necessaria una lettura che si possa adeguare alle **continue evoluzioni della società e alla nascita di nuovi diritti**
- **L'imputazione dei diritti costituzionali, tra uomo e cittadino. La posizione dello straniero**
 - Un grande numero di disposizioni costituzionali sono riferite al **cittadino**. Sorge quindi il problema di stabilire chi possa essere considerato come tale, e quindi godere di tali diritti, e chi meno
 - Dal punto di vista storico, la libertà positive devono essere riconosciute a chi è membro della comunità politica, mentre libertà negative possono essere riconosciute a tutti gli uomini.
 - Tale visione risulta però particolarmente restrittiva e non si adatta al contesto della democrazia pluralista: si rendono necessari altri criteri.
 - Uno potrebbe essere il *critério testuale*: vengono riconosciute al cittadino le prescrizioni espressamente deditegli e allo straniero quelle garantite alla totalità degli uomini
 - Alla luce delle interpretazioni più moderne bisogna, invece, **analizzare i valori sottesi alle singole disposizioni giuridiche e successivamente garantire i diritti connessi al rispetto della persona anche ai cittadini stranieri, indipendentemente da come siano classificati da un punto di vista testuale.**
 - L'**art. 10** aiuta meglio a definire quella che è la **posizione del non cittadino** all'interno dello Stato:
 - La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla **legge in conformità ai trattati internazionali**, in particolare ricordiamo la CEDU
 - Allo straniero è garantito il **diritto d'asilo**, che spetta a colui a cui sia impedito nel suo paese l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana
 - L'**estradizione** non è ammessa per reati politici; è consentita unicamente nei casi espressamente previsti dalle convenzioni internazionali (art. 26)

Il principio di eguaglianza: la declinazione nello Stato di democrazia pluralista. Dall'eguaglianza formale all'eguaglianza sostanziale (Articolo 3)

- Il **principio di eguaglianza** è sancito dall'**art. 3** della Costituzione, il quale definisce, con la forma democratica della Repubblica (art. 1) e la garanzia dei diritti inviolabili (art. 2), i **fondamenti normativi generali dell'assetto costituzionale**.

*Tutti i cittadini hanno **pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge**, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica **rimuovere gli ostacoli** di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*

- Storicamente, il principio di eguaglianza nasce e si afferma con lo **Stato costituzionale moderno**, figlio delle rivoluzioni settecentesche, benché radicalmente diversa dal principio attuale, in quanto esso svolgeva una **funzione polemica verso l'ancien regime**, più che un ruolo autonomo, come nello Stato attuale di democrazia pluralista
- All'interno dello **Stato liberale**, quindi, tale principio si pone essenzialmente come forza giuridica, venendo declinato nel suo **versante più formale**: la legge deve essere imposta, nella stessa misura, nei confronti di chiunque

- Nello **Stato di democrazia pluralista**, volto ad assicurare a ciascuno eguali possibilità di sviluppare liberamente la propria personalità, il principio di eguaglianza svolge un ruolo ben più importante:
 - L'uguaglianza di fronte alla legge non è più da intendersi come eguale forza giuridica della legge stessa, bensì **sono le condizioni del soggetto a dover ricevere eguale considerazione dal Legislatore**: ciò significa che può costituire violazione del principio non solo il trattamento diverso di situazioni affini, ma anche l'eguale trattamento di situazioni sostanzialmente diverse
 - Si instaura un nuovo **rapporto tra libertà ed eguaglianza**: i due termini si integrano e si supportano vicendevolmente. Superando l'idea della libertà naturale (che si dispiega fintanto che non viene limitata dalla legge), si approda al concetto per cui **l'eguaglianza stessa diviene fattore di protezione del soggetto e delle sue libertà**: infatti, il principio impone al Legislatore di operare **bilanciamenti** tra i valori e gli interessi che diano adeguato **rilievo alla posizione del singolo** e, di conseguenza, **proteggendo** adeguatamente le **sue libertà**
- Dall'articolo 3 è possibile desumere **due declinazioni** del principio di eguaglianza: l'eguaglianza in senso **formale** (comma 1) e l'eguaglianza in senso **sostanziale** (comma 2)

L'eguaglianza formale

- Circa l'eguaglianza formale, l'articolo afferma:

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

- Ad una prima lettura, nel suo modello più semplice, il principio generale di eguaglianza comporta **l'obbligo per il legislatore di disporre con norme generali ed astratte**.
 - La norma di legge deve essere astratta, cioè deve potersi applicare ad una molteplicità indefinita di fattispecie concrete, e non deve riferirsi a soggetti predeterminati.
 - La norma di legge deve essere generale, cioè comprendere tutte le fattispecie che rientrano nella sua ratio.
- Questa prima declinazione si sostanzia, quindi, nel concetto di **eguaglianza difronte alla legge**: la disposizione esprime la necessità che **la legge dia eguale rilievo alle condizioni di tutti i soggetti dell'ordinamento, evitando discriminazioni arbitrarie**
- Illustre dottrina ha osservato come, ad un più attenta lettura, il principio di eguaglianza possa sostanzarsi anche nella necessità di **trattare diversamente quelle situazioni che presentano caratteristiche profondamente diverse** (es.: la morte di un uomo rimane sempre un omicidio; ma tale fattispecie può variare nell'omicidio intenzionale o colposo)
- D'altra parte, dinanzi a due situazioni diverse occorre che **la differenza di trattamento sia ragionevole e ponderata**, dovendoci essere, quindi, un equilibrio che tiene insieme le differenze di fatto e la loro qualificazione giuridica: la differenziazione deve avvenire con ragionevolezza. Il principio di eguaglianza, quindi, sembra risolversi in un generale **principio di ragionevolezza**: ogni disparità di trattamento da parte del legislatore non deve essere arbitraria, irrazionale, ingiustificata. Tutte le leggi, quindi, devono essere ricondotte al parametro della ragionevolezza, per cui non sono vietate, fra di esse, quelle leggi che siano riconducibili ad una **obbiettiva e ragionevole esigenza di differenziazione**
- Il **giudizio di uguaglianza** (*rectius*, **sindacato di ragionevolezza**) ha, comunque, **carattere relativo**: la verifica di una scelta concretamente compiuta dal Legislatore non è operata sulla normale struttura binaria del controllo di legittimità costituzionale (la norma di legge di cui si assume l'illegittimità - l'oggetto del giudizio - e la norma costituzionale che si assume violata - il c.d. parametro); esso ha, invece, **struttura ternaria**:
 - Il giudizio di eguaglianza si effettua, per mezzo di un **tertium comparationis**, ovvero una disposizione di legge diversa da quella oggetto di scrutinio, ma legata a quest'ultima da un particolare rapporto: essa, infatti, deve normare **situazioni diverse ma analoghe**, da quella sospetta di incostituzionalità per violazione del principio di eguaglianza

- La norma di legge A (oggetto del giudizio) viola o meno l'art. 3 Cost. (parametro) in quanto posta a raffronto con una norma B, disciplinante situazioni diverse ma analoghe (c.d. *tertium comparationis*)
- La seconda parte del primo comma, affronta le **specificazioni del principio di eguaglianza**: esso si applica, infatti, **senza distinzione** di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni sociali e personali.
- L'elenco ha contemporaneamente **carattere tassativo e carattere esemplificativo**: il legislatore, in ogni caso, dovrà addurre motivazioni consistenti per sostenere la legittimità dell'intervento normativo sotto il profilo dell'uguaglianza, dovendo questo radicarsi in specifici valori costituzionali

L'eguaglianza sostanziale

- Il comma 2 dell'art. 3 sancisce il principio di **uguaglianza sostanziale**, recitando come segue:

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

- L'articolo assegna al Legislatore un compito di primo rilievo: ovvero quello di **fronteggiare e possibilmente eliminare gli ostacoli** significativi all'attuazione di due valori fondamentali sottesi al secondo comma:
 - **L'autonomo sviluppo della persona**
 - Possibilità di **partecipare in modo pieno alla vita della collettività**
- Da un punto di vista storico, la disposizione costituisce la presa di coscienza delle gravi disparità che caratterizzavano l'Italia del secondo dopoguerra, riconoscendo che, spesso, lo sviluppo delle relazioni interindividuali determina equilibri dettati da rapporti di forza, i quali possono aumentare le disuguaglianze di fatto
- La misura dell'uguaglianza in senso sostanziale è, quindi, data dalla **pari possibilità di godere dei diritti fondamentali** e, soprattutto, di quelle **chances of life che le libertà assicurano a ciascuno**
- La rimozione degli ostacoli è, peraltro, volta a garantire il **pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese**
 - Lo **sviluppo della persona umana** rimanda direttamente alla **vocazione politica e comunitaria** dello Stato di democrazia pluralista
 - Inoltre, occorre rimarcare la forza che l'aggettivo **pieno** dà alla completezza dello sviluppo invidiale garantito dalla Costituzione
 - Tra tutte, la **forma di partecipazione privilegiata è quella lavorativa**: in questa chiave va letto il riferimento ai lavoratori; l'accezione non è escludente, ma si vuole rimarcare la **via costituzionalmente privilegiata** attraverso cui la **partecipazione** si realizza
 - La **partecipazione** può anche leggersi non solo come attitudine di un soggetto a **contribuire**, ma anche a **beneficiare** di quanto posto in essere dall'organizzazione economica, politica e sociale del Paese, in quanto funzionale alla soddisfazione dei bisogni essenziali dell'individuo
- Sono diretta applicazione del principio di uguaglianza sostanziale, ad esempio:
 - Il **diritto allo studio** (art. 34), garantito per legge a tutti, anche a coloro che, meritevoli, non hanno le disponibilità per accedere all'istruzione superiore
 - La **progressività dell'imposizione fiscale** (art. 53), per la quale l'imposizione tributaria sui cittadini cresce al crescere della loro capacità contributiva

Le garanzie costituzionali a tutela dei diritti di libertà

- All'indomani dell'esperienza fascista, i costituenti ritennero necessario **introdurre strumenti volti alla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti**

- Questo tipo di strumenti insiste:
 - Sul **sistema delle fonti**
 - **Rigidità costituzionale:** è presente un procedimento aggravato di modifica e limiti alla sua emendabilità
 - **Riserva di legge:** necessità a che una certa materia sia normata attraverso leggi o atti aventi forza di legge
 - Sul **sistema giudiziario**
 - **Tutela giurisdizionale:** laddove si ritenga la lesione di un diritto, è sempre legittimo ricorrere in giudizio per ricevere tutela
 - **Riserva di giurisdizione:** è il necessario coinvolgimento del giudice nella limitazione in concreto di taluni diritti inviolabili
- Circa la **riserva di legge:**
 - Possiamo individuare diverse tipologie di riserve:
 - **Riserva di legge assoluta:** tutta la materia deve essere disciplinata da leggi o atti ad essa equiparati; l'intervento delle fonti di rango secondario è possibile solo per la stretta esecuzione
 - **Riserva di legge relativa:** i principi fondamentali della materia sono definiti dalla legge o da un atto ad essa equiparato; la disciplina di dettaglio può essere demandata a fonti di rango secondario
 - **Riserva di legge rinforzata per contenuto:** non solo è imposto l'utilizzo di fonti di rango primario, ma sono definiti anche i principi generali, a cui si deve uniformare la disciplina dettata dal legislatore
 - **Riserva di legge rinforzata per procedimento:** è imposto l'utilizzo di una fonte di rango primario, approvata con procedimento aggravato rispetto a quello ordinario
 - **Riserva di legge formale:** è imposto l'utilizzo della legge e sono esclusi gli atti con forza di legge;
 - **Riserva di legge ordinaria:** impone il ricorso ad una fonte di rango primario senza escludere categoricamente atti equiparati alla legge; sono escluse le fonti di rango secondario
 - **(Riserva di assemblea:** è imposto l'utilizzo della legge con procedimento in sede referente)
 - La riserva di legge è importante perché **dà potere al parlamento garantendo non solo il massimo grado di rappresentatività**, ma permettendo anche:
 - **Separazione dei poteri**
 - **Coinvolgimento** di tutti i rappresentanti di **maggioranza** e di **minoranza** (processo di adozione della legge)
 - Aumento della **conoscibilità della materia normata**, mediante anche il dibattito pubblico
 - **Controllo di costituzionalità**, dal momento che la Corte è competente, circa il sindacato di legittimità costituzionale, di tutti le leggi e degli atti ad essa equiparati
- Circa la **riserva di giurisdizione:**
 - Si applica unicamente alle **limitazioni dei diritti inviolabili di carattere individuale:** in queste materie (come, ad esempio, la limitazione della libertà personale) è il necessario coinvolgimento del giudice nella limitazione in concreto di taluni diritti inviolabili
 - Essa reca con sé tutte le **garanzie istituzionali** previste in tema di esercizio della funzione giurisdizionale:
 - Il **giudice naturale** deve essere **precostituito per legge**
 - Tutti hanno il **diritto di azione** per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi
 - Tutti hanno il **diritto ad una difesa espressamente qualificata**
 - La **legge penale non è retroattiva**

- La **responsabilità penale è personale**
- È **presunta la non colpevolezza**

La Parte I della Costituzione: diritti e doveri dei cittadini

PROSPETTO DEI DIRITTI TRATTATI		
Diritti della sfera privata	PARTE I <i>Diritti e doveri dei cittadini</i>	TITOLO I <i>Rapporti civili</i>
Diritti della sfera pubblica		TITOLO II <i>Rapporti etico-sociali</i>
Diritti sociali		TITOLO III <i>Rapporti economici</i>
Diritti della sfera economica		TITOLO IV <i>Rapporti politici</i>
Diritti politici		

I diritti della sfera privata (Titolo I)

- Tali diritti afferiscono al Titolo I della Costituzione, riguardante i **rapporti civili**. Riguardano **l'individuo in quanto singolo soggetto**, e non come soggetto facente parte di una collettività (quest'ultima interpretazione conduce alle libertà della sfera pubblica).
- Malgrado questa distinzione, le libertà sono da considerare come un **insieme unitario**, poiché si intendono dall'interazione dell'una con le altre.
- **La libertà personale (art.13)**
 - Considerando la libertà personale si riconoscono una serie di principi:
 - Libera **disponibilità del proprio corpo**.
 - Tutela dell'**intimità**, la **riservatezza**, l'**onore**, la **reputazione** della persona, così come la sua **identità** di genere.
 - Si individuano due **divieti**:
 - Il primo, **superabile** per il dovere di tutelare altri principi costituzionalmente tutelati, riguarda il divieto di **detenzione**, di **ispezione e di perquisizione personale**
 - il secondo, **insuperabile e assoluto**, sancisce l'**esplicito divieto di perpetrare violenze fisiche e/o morali** verso chi sia sottoposto a condizioni di **limitazione della libertà personale**
 - L'articolo 13 si completa con la previsione per cui la legge determina i limiti massimi della **carcerazione preventiva**, ovvero una limitazione della libertà personale temporanea, in conseguenza di reati, in casi eccezionali di necessità e urgenza
 - In ogni caso, qualsiasi provvedimento volto a limitare la libertà personale è da intendersi revocato qualora il **giudice non lo convalidi** con una sua pronuncia entro le successive **48 ore**.
 - Sul piano penale è con la **custodia cautelare**, ossia il periodo di restrizione della libertà precedente al passaggio della sentenza in giudicato, che si cerca di scongiurare uno o una serie di pericoli. Tale istituto non ha funzione punitiva, né è da intendersi come una modalità per aumentare l'efficienza del sistema coercitivo dello Stato. La sua istituzione ha quindi un *carattere eccezionale* e si attua in **presenza di rischio di inquinamento delle prove, rischio di fuga dell'imputato o di reiterazione del reato**.
- **L'inviolabilità del domicilio (art.14)**
 - La nozione costituzionale di domicilio può corrispondere a quella del diritto penale, come il **luogo di privata dimora**, oppure è da intendersi estensivamente come **ogni luogo chiuso nel quale il soggetto abbia legittima disponibilità e che sia atto ad escludere i terzi**.
 - L'art. 14 offre due tipi di tutele:

- **Il diritto di ammettere o escludere** altre persone da luoghi in cui prende forma la vita intima/privata dell'individuo (garanzia dello *ius excludendi alios*)
 - **Il diritto alla riservatezza** su ciò che avviene in tali luoghi.
- Tuttavia, alcuni provvedimenti speciali prevedono un regime derogatorio e sfornito da riserva giurisdizionale: è il caso di **ispezioni e accertamenti**, tenuti per motivi di incolumità pubblica, di sanità, o con finalità economiche e fiscali.
- **La libertà e la segretezza della corrispondenza (art.15)**
 - La corrispondenza è una forma di comunicazione che si distingue per il suo carattere **privato**. Affinché si parli di corrispondenza occorre che vi sia l'intenzione di **comunicare un certo messaggio ad un ristretto e determinato gruppo di destinatari**, con conseguente **esclusione implicita di altri soggetti terzi**.
 - L'art. 15 protegge la corrispondenza sia per la sua **libertà** (ogni soggetto è libero di disporre dei propri strumenti di comunicazione per inviare messaggi a terzi), che per la sua **segretezza** (è vietato a soggetti esterni accedere ai contenuti, e in taluni casi anche della corrispondenza in sé).
 - Particolare è il caso di corrispondenza per *mezzo di uno strumento di comunicazione di terzi*. È il caso dei dispositivi dati al dipendente da parte del datore di lavoro: è possibile l'eventuale controllo del terzo datore di lavoro in quanto lo strumento di comunicazione non gode dell'esclusivo accesso del lavoratore; occorre però che la possibilità di controlli e la loro messa in atto siano comunicate ex ante al lavoratore.
- **Il diritto di libera circolazione (art.16 in continuità con art. 13)**
 - La **libera circolazione** nel territorio della Repubblica è tutelata in quanto connessa alla **libertà di movimento** implicitamente espressa dalla **libera disponibilità del corpo** (art. 13). In questo caso però opera solo una **riserva di legge rinforzata per contenuto**.
 - La libera circolazione, infatti, può essere limitata dal Legislatore tramite disposizioni che devono avere **carattere generale** (applicarsi alla generalità senza distinzioni) e devono fondarsi su **finalità di sicurezza o sanità pubblica**.
 - La libera circolazione può anche considerare la libertà di **espatrio**: in quest'ultimo caso però occorre rispettare degli oneri di legge, come, ad esempio, essere provvisto di passaporto per alcune mete.
 - Il **rientro in Patria** non è soggetto a requisiti, fatte salve limitazioni alla libera circolazione per ragioni sanitarie o di sicurezza.
- **Le prestazioni personali e patrimoniali imposte (art.23)**
 - Le prestazioni personali (es.: servizio militare) e patrimoniali (es.: pagamento di imposte e tributi) imposte sono coperte da una **riserva relativa di legge**: la loro legittimità si realizza in un **atto di rango primario** che **ponga i principi**, i **criteri** e le **limitazioni** dell'imposizione, e che **individui il soggetto competente** alla definizione delle regole più specifiche e all'attuazione dei principi espressi.
 - La Corte costituzionale ha specificato il **compito del Legislatore** di **definire soggetto e oggetto della prestazione in modo esaustivo**, mentre spetta alla **pubblica amministrazione** eventuali **integrazioni**, limitatamente alla sfera quantitativa
 - I **principi** che portano ad **imposizioni personali** sono più **stringenti** di quelli applicati alle imposizioni patrimoniali, in quanto le imposizioni personali sono interpretabili come **limitazioni della libertà personale**.

I diritti individuali nella collettività: i diritti della sfera pubblica (Titolo I)

- La Costituzione si occupa anche dei **diritti dell'individuo** in relazione alla **sfera pubblica della persona**. Tale interesse è riscontrabile già nell'art. 2, per il quale la repubblica tutela i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle **formazioni sociali**; nello specifico gli articoli dedicati si riferiscono alla Parte I, Titolo I

- Negli articoli seguenti la Costituzione fa riferimento testuale ai “**cittadini**”, espressione che, tuttavia, va interpretata in **maniera estensiva**, ampliando quindi il contenuto degli articoli a **tutti i consociati**, indipendentemente dal loro status giuridico
- **Libertà di riunione (Art. 17)**

*I cittadini hanno diritto di **riunirsi pacificamente e senz'armi**. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato **preavviso** alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.*

- L'articolo sancisce la **possibilità di riunione**, ovvero la volontaria compresenza fisica di più persone in un medesimo luogo. La caratteristica fondamentale che distingue la riunione dall'assembramento è la **caratteristica di volontarietà**.
 - Nello Statuto Albertino era previsto il diritto di riunione, fatta eccezione per le adunanze in luoghi pubblici o aperti al pubblico che erano sottoposti alle leggi di Polizia. Nel corso del periodo fascista questo diritto è stato notevolmente compresso e, al fine di scongiurare situazioni del genere, i costituenti decisero di regolamentare in maniera dettagliata l'articolo.
 - Oltre a imporre le **finalità pacifiche** della riunione (senza armi) sono state individuate differenti tipologie di riunione:
 - **In luoghi privati:** oltre a non essere contemplati e regolamentati dall'articolo, non possono subire influenze pubbliche, dal momento che costituirebbero violazioni di domicilio, tutelate dalla costituzione dall'**art.14**
 - **In luoghi aperti al pubblico:** non necessitano un preavviso
 - **In luoghi pubblici:** necessitano un **preavviso** da inoltrare all'autorità pubblica (Questore di zona) che potrà **opporsi** soltanto per “**comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica**”.
 - Il requisito del preavviso è richiesto qualora la riunione coinvolga un elevato numero di partecipanti tale da poter compromettere l'ordine pubblico e, nel dettaglio, deve contenere **il giorno, l'ora, il luogo, l'oggetto della riunione e le generalità degli oratori**. Tali informazioni permetteranno alle autorità di condurre eventuali verifiche circa lo svolgimento della riunione.
 - Le interpretazioni più recenti non considerano il preavviso come un presupposto per lo svolgimento della riunione: le autorità competenti possono, infatti, vietare lo svolgimento della riunione solo per comprovati motivi di sicurezza pubblica. Esse, tuttavia, possono benissimo dedursi dall'omissione del preavviso o da altre informazioni.
- **Libertà di associazione (Art. 18)**

*I cittadini hanno **diritto di associarsi liberamente**, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.*

- Per **associazione** si intende la costituzione di una **stabile organizzazione tra più persone per conseguire un fine determinato**.
- L'interpretazione corrente assimila la libertà di associazione ad un'**estrinsecazione della libertà personale** e l'unico **limite imposto** riguarda il **divieto per le associazioni in contrasto con le altre libertà costituzionali**.
- I **caratteri fondamentali** di questa forma di libertà sono quello **organizzativo** e del **fine comune**.
- Un'altra osservazione va fatta circa la **tutela dell'aspetto negativo** della libertà di associazione: esso consiste nella **libertà di non associarsi**; tuttavia, non è da

considerarsi come lesiva “l'imposizione da parte di legge per tutelare altri interessi costituzionalmente garantiti, di obblighi di appartenenza a un organismo pubblico a struttura organizzativa...” (ad esempio, l'obbligo di iscrizione all'ordine dei giornalisti per coloro che sono giornalisti)

- Un altro aspetto importante è quello riguardante i **limiti sulle tipologie di associazioni** che possono essere costituite:
 - Se ne intende uno generale, risiede nel **divieto di associarsi per fini che sono vietati al singolo dalla legge penale**
 - Un altro che riguarda il divieto di istituire **associazioni segrete** (la segretezza non costituisce però una minaccia per l'ordinamento quando i fini perseguiti sono leciti);
 - Il terzo che concerne il divieto di associazioni di carattere militare che perseguano scopi politici (**associazioni paramilitari**), volto a evitare che la politica sia influenzata dalla violenza e non dal dibattito

- **La libertà di manifestazione del pensiero (Art. 21)**

*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la **parola**, lo **scritto** e ogni **altro mezzo di diffusione**. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure*

- La possibilità di esprimere liberamente il proprio pensiero è **fondamento di ogni società democratica**. La libertà di espressione è entrata in vigore con l'art. 28 dello Statuto Albertino che prevedeva una minima tutela. Recitava: “la stampa sarà libera, ma una legge ne reprimerà gli abusi”. Un ulteriore riduzione della libertà di pensiero è avvenuta a seguito della nascita e del consolidamento del regime fascista
- Con l'art. 21 della Costituzione, si permette invece una maggiore tutela di questa forma di libertà che viene definita come **libertà di esprimere le proprie opinioni e di divulgarle a un numero indeterminato di destinatari**. Si è optato per una duplice riserva:
 - **Riserva di legge assoluta e rinforzata**
 - **Riserva di giurisdizione**
- Anche in questo caso tale **libertà** è garantita anche nella sua accezione **negativa**, che costituisce la **libertà al silenzio**.
- In tale articolo traspare anche la **libertà all'informazione** che è interpretabile sotto due profili:
 - Fronte attivo, prevede la **libertà di creare il proprio patrimonio di idee e di esprimerle ed informare** attraverso tutti i mezzi a disposizione;
 - Fronte passivo, consiste nel **diritto ad essere informati**.
- L'unico **limite esplicito** imposto alla libertà di informazione è dato dal **rispetto del buon costume** che comprende “l'insieme dei principi etico-morali tarati sul sentire dell'uomo medio, che non offendano il pudore e la pubblica decenza”. La Consulta ha affermato che spetta al **giudice valutare** quali comportamenti siano da reputarsi contrarie al buon costume, con particolare riferimento alle circostanze e all'evoluzione del pudore nel tempo.
- Sono presenti anche **limiti impliciti** che sono volti al **rispetto della riservatezza e dell'onore**; in caso di lesione di quest'ultimo, sono presenti delle **sanzioni sia penali** (vilipendio e diffamazione) sia **civili** (ingiuria).
- Particolare tutela viene attribuita alla **sicurezza di Stato**, sono infatti tutelati tutti gli atti, i documenti, le notizie che, se diffuse, potrebbero compromettere l'integrità della Repubblica (**Segreti di Stato**)

- **Il regime della stampa**

- La stampa in epoca fascista era completamente assoggettata al controllo del potere pubblico tramite le censure e il sequestro, per questo motivo fu oggetto di grande considerazione da parte del costituente.
 - Subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si adottò una nuova **legge sulla stampa**, che in particolare **aboliva l'autorizzazione preventiva**.
 - Si può procedere a **sequestro della stampa** (art. 21) soltanto mediante **atto motivato dell'autorità giudiziaria** nel caso di **delitti**, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di **violazione delle norme** che la **legge** stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.
 - In casi in cui vi sia **assoluta urgenza** e **non** sia possibile il **tempestivo intervento** dell'autorità **giudiziaria**, il **sequestro** della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre 24 ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle 24 ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.
- **I regime della radiotelevisione**
 - Mentre la stampa è la protagonista dell'articolo 21, non c'è nessun riferimento riguardo alla **radiotelevisione**. Il primo programma televisivo italiano è datato 1953, l'assenza di tale comparto è quindi comprensibile. Non si può dire lo stesso per la radio, uno strumento largamente utilizzato in epoca fascista che però non viene trattato dai Padri Costituenti.
 - La radiotelevisione si è in origine sviluppata come **monopolio pubblico**; con il passare degli anni però, la Consulta ha dichiarato illegittima tale esclusività portando, con la legge Mammi del **1990**, alla costituzione di un **sistema misto**.
 - **Internet e i nuovi media**
 - La **rivoluzione informatica** presenta notevoli risvolti che hanno offerto più ampie opportunità di dialogo, facendo sorgere anche nuove e complesse problematiche.
 - Il problema principale riguarda la **responsabilità degli attori in rete per quanto riguarda la violazione di diritti costituzionalmente protetti**.
 - L'attenzione si è spostata in generale sugli attori che permettono il flusso di tali informazioni (quindi non chi pubblica i contenuti ma sulle **piattaforme**, che pur non creando contenuti, vengono considerate come il mezzo di esercizio della libertà di pensiero degli utenti)
 - Un altro tema riguarda la **stampa online** che viene assimilata alla stampa cartacea, sebbene nel corso degli anni ci siano state diverse opinioni contrastanti

I diritti sociali (Titolo II)

- La Carta costituzionale, **al fine di favorire il pieno sviluppo della persona umana**, tende a garantire i principali **diritti riguardanti i rapporti etico-sociali**
- I diritti sociali sono frutto del passaggio dalla forma dello Stato liberale a quella di democrazia pluralista; essi rispondono al modello di **diritti per la cui realizzazione è necessario l'intervento attivo dei poteri pubblici**.
- Questo intervento influisce sulla **spesa pubblica** e di conseguenza sul **bilancio statale**: il tema del bilanciamento tra tutela dei diritti sociali e spesa pubblica è stato ampiamente dibattuto, soprattutto alla luce della recente crisi economica.
- Secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, sebbene sia necessario tenere in considerazione le **esigenze di contenimento della spesa pubblica**, tali considerazioni **non possono comunque comprimere il nucleo essenziale di tali diritti**.
- Un altro tema particolarmente scottante riguarda la **distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni**: i diritti sociali dovrebbero essere garantiti in maniera uniforme dal punto di vista qualitativo. Tuttavia, la differenziazione tra i livelli qualitativi dovuti alle differenze finanziarie e strutturali, tra le diverse Regioni (si pensi, tra tutti, alla sanità), rende complicato assicurare l'uguaglianza sostanziale che i diritti sociali si prefiggono, formalmente, di raggiungere.

- Al fine di limitare tale fenomeno, è prevista una **competenza esclusiva dello Stato a indicare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili.**
- **La famiglia**
 - La Costituzione dedica tre articoli ai **rapporti familiari (Artt. 29-31)**.
 - Art. 29: *“La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.”*
 - La famiglia, secondo i Costituenti, deve essere considerata una **formazione che gode di margini di autonomia nei confronti del potere pubblico**, limitandoli unicamente all'assicurazione dell'unità del nucleo familiare
 - La famiglia a cui la norma si riferisce è quella che deriva dal matrimonio (celebrato in forma religiosa o civile), fermo restando che l'ordinamento conosce anche la c.d. **famiglia di fatto**, derivante dalla convivenza *more uxorio* di due soggetti di sesso diverso.
 - Nel corso degli anni il **diritto di famiglia ha subito modifiche** dovuto ai cambiamenti della società, quali:
 - L'introduzione della **legge sul divorzio** (1970)
 - Il riconoscimento delle **unioni civili** (2016)
 - Il secondo comma sancisce l'**uguaglianza tra i coniugi**: sul piano sostanziale, questa è stata raggiunta solamente nel 1975 con la riforma del diritto di famiglia
 - Art. 30 *“È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire e educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio. Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti. La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima. La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.”*
 - La **responsabilità genitoriale** ha contenuto sia **personale**, cioè relativo all'educazione ed istruzione dei figli, sia **patrimoniale**, in relazione soprattutto al loro mantenimento. Di regola, essa è esercitata da entrambi i genitori, ma se vi sono contrasti questi possono rivolgersi al Tribunale affinché suggerisca le misure più opportune o, addirittura, le imponga
 - La responsabilità genitoriale non viene meno neanche in caso di scioglimento del matrimonio.
 - L'**art. 31** costituisce il "vero" **diritto sociale** previsto dalla Costituzione nei confronti della famiglia. Esso recita: *“La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo”.*
- **La salute (art. 32)**
 - Essendo indispensabile al fine di godere di tutti gli altri diritti, la salute costituisce un **"diritto fondamentale"**.
 - **Art. 32** *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge”.*
 - Il diritto alla salute costituisce un **punto di partenza** obbligato al fine di garantire che lo stato di benessere fisico, mentale e sociale consenta all'individuo di poter sviluppare la propria persona.
 - La salute bisogna considerarla, non solo come **assenza di malattia**, ma come stato di **completo benessere fisico e psichico**.
 - Il primo comma enuncia il **diritto di ricevere le prestazioni sanitarie**, ossia di essere curati. Tale diritto spetta **in forma gratuita** agli **indigenti**, ossia, soggetti che non possano fronteggiare economicamente le esigenze terapeutiche.

- Il secondo comma fa riferimento **all'impossibilità di obbligare** una persona a iniziare un determinato trattamento sanitario, riconoscendo il diritto a rifiutare le terapie (**libera autodeterminazione del malato in merito al trattamento sanitario**); Tuttavia, alcuni trattamenti sanitari possono essere **obbligatori**, nei casi previsti con legge (**riserva assoluta di legge**), anche contro la volontà del paziente per **tutelare l'intera collettività** (esempio: vaccini obbligatori o cinture di sicurezza).
- Proprio al fine di essere posto in grado di rifiutare le cure, il paziente necessita di **ricevere preventivamente tutte quelle informazioni** che gli permettono di esprimere il proprio **consenso cd. informato**
- **L'istruzione e la ricerca scientifica (art. 33 e 34)**
 - La libertà d'insegnamento e il diritto all'istruzione costituiscono due mezzi essenziali al fine di **garantire** il principio di **uguaglianza sostanziale**, nonché il **pluralismo** e di conseguenza il **carattere democratico** della società.
 - **Art. 33: "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sulla istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato."**
 - In riferimento a quest'articolo bisogna sottolineare che:
 - Il progresso scientifico e artistico deve essere il risultato di un **processo autonomo**, senza che lo Stato indichi un'ideologia da seguire nell'ambito della ricerca.
 - La riforma del Titolo V ha riconosciuto la competenza in materia di istruzione e ricerca come **concorrente tra Stato e Regioni**; di conseguenza, la potestà legislativa è limitata non solo dall'autonomia scolastica, ma anche dalla competenza regionale: l'intervento statale in materia è limitato
 - **Non è presente il monopolio pubblico sull'educazione**: grazie alla legge 62/2000 è stata assicurata la parità tra scuole pubbliche e private, a patto che queste ultime non gravino sullo Stato.
 - Il successivo **articolo 34** garantisce il **diritto allo studio**: "*La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*"
 - In riferimento a quest'articolo bisogna sottolineare che:
 - Viene sancito, nel comma 1, che il diritto allo studio e la rilevanza di tale diritto sociale a garantire il **principio di uguaglianza sostanziale**.
 - Nel comma 2 si chiarisce che **l'istruzione inferiore è gratuita e obbligatoria** per almeno 8 anni; con la legge 296/2006 l'obbligatorietà è stata estesa a 10 anni.
 - Circa l'istruzione superiore, si afferma che i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno **diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi**.
 - **L'autonomia universitaria** merita una menzione, visto il ruolo degli atenei non solo nel **campo dell'istruzione**, ma soprattutto in quello **della ricerca**. Essa trova la sua ratio nell'**articolo 33**. L'autonomia si esplicita in una autonomia:
 - Scientifica;
 - Didattica;
 - Normativa;
 - Finanziaria.

I nuovi diritti

- I nuovi diritti vengono definiti di **terza e quarta generazione**, in quanto successivi a quelli sulle libertà civili sulle libertà positive.
- Come è stato detto in precedenza, **l'articolo 2** della Costituzione riconosce e garantisce la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, senza però precisare se vengono incluse anche le nuove istanze non immediatamente riconducibili alla Costituzione (**clausola aperta vs. clausola chiusa**)

- Secondo la dottrina, la **continua espansione dei diritti** è stata la conseguenza di due fenomeni caratterizzanti il processo di globalizzazione economico-politica: **l'indebolimento del potere legislativo degli Stati** (demandato, in parte, ad organismi sovranazionali) e il conseguente **attivismo giudiziale in ambito nazionale e internazionale**.
- Per il riconoscimento dei nuovi diritti occorre guardare sia alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (**CEDU**) sia alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (o **Carta di Nizza**). Esempi di questi diritti sono:
 - **Tutela della privacy**, il cui punto di arrivo del processo di costituzionalizzazione è rappresentato dal Regolamento europeo 679/2016, noto come GDPR
 - **Tutela dell'ambiente**, che non si esprime solo quale **diritto individuale** a vivere in un ambiente salubre, ma anche in veste di **diritto collettivo** all'ambiente considerato come risorsa comune da proteggere.
 - **Accesso a internet**: come diritto all'accesso alle fonti informative e ai relativi servizi, soprattutto alla luce dei recenti sviluppi che il rapporto tra cittadino e PA ha avuto su questa piattaforma (es. SPID e identità digitale)

I rapporti economici e il principio lavorista (Tiolo III)

- Uno dei caratteri maggiormente innovativi delle Costituzioni del ciclo del secondo dopoguerra è senz'altro l'interesse mostrato verso i rapporti economici: ciò è evidente osservando gli **articoli dal 35 al 47** riguardanti il lavoro e l'iniziativa economica.
- Il costituzionalismo democratico manifesta la più ampia vocazione a **normare, limitare e distribuire** tutti i poteri, anche il **potere sociale** e, in particolare, il **potere economico**, nell'ottica di **promuovere l'emancipazione individuale** e garantire, in modo sostanziale, eguali possibilità di sviluppare autonomamente la propria personalità.
- Non tutte le norme dal punto di vista dei rapporti economici si trovano nel titolo ad esse dedicato, tant'è che possiamo trovare **molti altri riferimenti all'interno dell'intera Costituzione**:
 - Il legame tra democrazia e lavoro è sancito dall'art. 1,
 - L'art. 3, c.2 afferma come la via costituzionalmente privilegiata attraverso cui la partecipazione si realizza si quella lavorativa
 - Il principio lavorista, definito dall'art. 4
- **Il principio lavorista**

*Art. 4: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il **diritto al lavoro** e promuove le **condizioni** che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."*

- La disposizione si divide in tre direttrici fondamentali:
 - **Libertà del lavoro**, che viene intesa secondo due accezioni:
 - Negativa, come **impossibilità di costringere** qualunque cittadino a svolgere una determinata attività lavorativa.
 - Positiva, il soggetto deve essere messo nelle **condizioni di poter svolgere l'attività lavorativa** che ritiene più adatta ai suoi interessi e alle sue capacità.

In continuità con l'art. 2, la Repubblica ha l'obbligo di **rimuovere gli ostacoli** che impediscono il pieno sviluppo della persona e favorire l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione, in questo caso economica, del Paese.
 - **Dovere di lavorare**, cioè di svolgere un'attività che contribuisca allo sviluppo morale o materiale del paese.
 - Obbligo della Repubblica di perseguire, in materia di politica economica, **l'obiettivo della piena occupazione**.
- I principi stabiliti all'art. 4 trovano poi specifica conferma all'interno dell'**art. 35** che chiarisce come oggetto di **tutela** è il **lavoro in tutte le sue forme e applicazioni**. Viene

quindi apprestata **tutela al lavoratore**, parte debole del rapporto, rispetto alla figura datoriale. In attuazione di ciò si sono susseguite nel tempo varie leggi, di regola volte sia a garantire **protezione al prestatore di lavoro** sia ad **agevolare l'occupazione**.

I diritti del lavoro: la retribuzione proporzionata e sufficiente

- **Art. 36:** *“Il lavoratore ha diritto ad una **retribuzione proporzionata** alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso **sufficiente** ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.”*
- Questo principio non viene garantito con strumenti di carattere imperativo, come il salario minimo, ma principalmente tramite la **contrattazione collettiva** tra sindacati e datori di lavoro. Tale scelta è stata fatta per un duplice motivo:
 - I **rapporti** tra il singolo datore di lavoro e il singolo prestatore sono strutturalmente **squilibrati a favore del datore**. Di conseguenza il salario d'equilibrio che si determinerebbe sul libero mercato sarebbe lontano sia da quello economicamente ragionevole che da quello socialmente desiderabile.
 - La seconda ragione è che, in **sede di contrattazione collettiva**, gli **squilibri** nei rapporti di forza si **attenuano** in misura considerevole.
- La retribuzione proporzionata e sufficiente non esaurisce il novero dei diritti irrinunciabili che spettano al prestatore di lavoro. A essa si aggiungono:
 - La garanzia della **durata massima della giornata lavorativa**
 - Il diritto al **riposo settimanale**
 - Il diritto alle **ferie annuali retribuite**
- I diritti del prestatore di lavoro sono oggetto di una **particolarizzazione**, ossia una declinazione in qualche misura rafforzata, in favore di **soggetti** considerati **più deboli (art. 37): parità salariale per donne e uomini**, protezione per le **madri lavoratrici**, tutela rafforzata per il **lavoro minorile**.

Assistenza e previdenza

- **Art. 38:** *“I lavoratori hanno diritto che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.”*
- Si tratta di una serie di provvidenze che coprono tutte le **situazioni che limitino**, in misura temporanea o permanente, **l'accesso al lavoro** dei cittadini.
- Per coloro che sono affetti da un'**invalidità permanente** è necessario che ci sia presenza dei mezzi necessari per vivere.
- Altro caso tutelato dall'art. 38 e in parte dall'art. 36 è il diritto a un trattamento **pensionistico**, che costituisce una retribuzione differita durante la vecchiaia.

Libertà sindacale e il diritto di sciopero

- **Art. 39:** *“L'**organizzazione sindacale** è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro **registrazione presso uffici locali o centrali**, secondo le norme di legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un **ordinamento interno a base democratica**. I sindacati registrati hanno **personalità giuridica**. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.”*
 - Il sindacato è un **particolare tipo di associazione** per cui vale per esso la disciplina generale dell'art.18
 - È garantita la **libera organizzazione sindacale**, ribadita dalla presenza dall'unico **vincolo di registrazione** e dal **requisito di ordinamento interno a base democratica**
- **Art. 40:** *“Il **diritto di sciopero** si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.”*
 - Il diritto di sciopero è usato come strumento di azione collettiva grazie al quale la **parte** tendenzialmente **più debole** delle relazioni industriali è posta nella condizione di **far valere i propri interessi**.

- Esso è un **diritto soggettivo** ed **esclude** sia che lo scioperante possa essere **sanzionato** per l'astensione dal lavoro, sia che la **parte datoriale** richieda il **risarcimento** del danno eventualmente patito in conseguenza dello sciopero.
- I limiti di tale diritto sono:
 - Le ore non lavorate non sono retribuite;
 - Il legislatore è poi chiamato a dettare norme di disciplina dello sciopero.

Le libertà economiche: l'iniziativa economica e i suoi limiti

- Il modello economico sotteso alla Costituzione è quello di **economia mista**, in cui al ruolo dei privati si affianca quello del potere pubblico.
- Il Legislatore deve graduare l'**intensità dell'intervento pubblico** e declinarlo in una serie di interventi concreti più o meno pervasivi. Tuttavia, deve tenere presenti due limiti:
 - Necessità che la libertà dell'**iniziativa privata** sia effettivamente **garantita**
 - Esigenza di **orientare i rapporti economici** e il loro sviluppo conformemente al disegno di **trasformazione economica e sociale**, necessario allo sviluppo della persona e alla partecipazione di tutti all'organizzazione del Paese.
- Si inserisce, in questo contesto, la **disciplina delle libertà economiche (artt. 41-47)**.
- **L'art 41** recita: *"L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"*
 - **L'iniziativa economica è libera positivamente e negativamente**: chiunque, nel rispetto delle leggi, può dare il via ad un'iniziativa economica; d'altra parte, la libertà vale anche in negativo: quindi il legislatore non può imporre al cittadino di intraprenderla.
 - C'è una possibile distinzione tra la **libertà dell'iniziativa** e lo **svolgimento**, in quanto **l'iniziativa è libera**, ma quanto allo svolgimento ci sono comunque dei limiti: il suo svolgimento, infatti, **non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana**. Lo svolgimento dell'attività economica non deve porsi, quindi, in contrasto con il **bene comune**.
 - Gli strumenti nelle mani del decisore pubblico, stando alla disposizione, per dare attuazione a quanto esposto, sono:
 - **La legge**: ai fini di garanzia, si prevede infatti che sia la **legge a dare corso alla disposizione costituzionale** e a **prevedere i limiti** che si impone allo **svolgimento dell'iniziativa economica privata**, al fine di garantire gli altri valori costituzionalmente meritevoli di tutela.
 - **L'intervento pubblico**: il modello è quello di **economia di mercato guidata**. Il Legislatore interviene per porre limiti e controlli alle attività dei soggetti privati e per adoperare strumenti più penetranti riassunti nella locuzione *programmi*.
 - Possibilità di **ingresso dello Stato** nell'opera di produzione di beni e servizi, sia in regime di mercato, sia di privativa, con l'avocazione in favore di un determinato ente pubblico di un certo settore economico (in continuità con l'art. 43)
 - Caso emblematico è la nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica, a partire dagli anni Sessanta, che ha visto la nascita dell'ENEL
 - A causa della difficoltà di indirizzare la pluralità di aziende presenti verso il comune obiettivo di completa elettrificazione del territorio nazionale ed erogazione del servizio a prezzi ragionevoli, il decisore politico ha ritenuto necessaria la creazione, ex art. 43, di un **monopolio pubblico statale**
 - Le altre aziende operanti nel settore sono state indennizzate adeguatamente
- **Art.43**: *"A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici"*

essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.”

- Il caso ENEL, chiara applicazione dell'art. 43, ha permesso di definire in quali contesti il Legislatore sia abilitato a ricondurre nel perimetro dell'operatore pubblico le attività di iniziativa economica:
 - Situazioni di **monopolio**
 - Sfruttamento di fonti di energia e, in generale, dei **servizi pubblici essenziali**
- Tuttavia, sono previsti due **limiti generali** rispetto a quanto normato da questo articolo:
 - Il primo, di carattere procedurale, consiste nella **riserva di legge**.
 - Il secondo, di ordine sostanziale, è il carattere di **preminente interesse generale** che devono avere i settori oggetto di nazionalizzazione.

Le proprietà e la loro funzione sociale

- **Art. 42:** *“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.”*
 - La proprietà può essere sia **pubblica** che **privata**, ed entrambi i tipi hanno **pari dignità costituzionale**.
 - La **proprietà privata è riconosciuta per legge** e quest'ultima è chiamata a disciplinare i modi di acquisto, i modi di godimento e i limiti "allo scopo di assicurarne la funzione sociale."
 - L'art. 832 del Codice civile dichiara, inoltre, che il **proprietario** ha il diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo.
 - Nella disciplina codicistica non esiste la **funzione sociale della proprietà privata**. Viceversa, l'idea costituzionale immagina che la proprietà **vada disciplinata a seconda di quello che il bene possa servire alla comunità (proprietà al plurale)**
 - La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, **espropriata per motivi d'interesse generale**. In questo caso, si prevede il **diritto all'indennizzo**.

La proprietà fondiaria

- **Art. 44:** *“Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.”*
- Elemento caratterizzante dell'art. 44 è quello di porre due finalità, che il Legislatore deve perseguire:
 - Il **razionale sfruttamento del suolo**: la proprietà fondiaria deve essere disciplinata in modo tale da favorirne l'attitudine produttiva e, di conseguenza, il suo equilibrato sfruttamento, al fine di soddisfare i bisogni della collettività e di incrementare la ricchezza del Paese.
 - **Gli equi rapporti sociali** circa la **distribuzione delle risorse** e l'eliminazione dei rapporti di lavoro padronali
- Per motivi storici, l'Art. 44 è incentrato sulla proprietà fondiaria. Tuttavia, se adeguatamente letto in continuità con l'intero quadro costituzionale, le disposizioni circa la proprietà fondiaria possono essere estese alla **generalità delle attività economiche**
- Le indicazioni offerte da questo articolo per la proprietà fondiaria possono essere applicate in via analogica anche in ambiti affini, come la **proprietà immobiliare**.

I diritti politici e principio democratico (Titolo IV)

- L'art. 1 sancisce il **principio democratico** che si articola in due parti:

- **Principio maggioritario:** le decisioni pubbliche sono assunte sulla base della maggioranza della comunità politica
- **Tutela delle minoranze:** al fine di sottrarre parte del potere alla maggioranza (*tirannia della maggioranza*) e di alimentare la dialettica politica; la partecipazione delle minoranze al processo politico e ai lavori degli organi rappresentativi sollecita la maggioranza a confrontarsi con istanze e interessi estranei rispetto ai propri, creando spazi di mediazione.
- In altri termini, le forme della **democrazia pluralista declinano l'ideale democratico nel principio maggioritario-minoritario**, secondo il quale le istanze sottese all'indirizzo politico **maggioritario** devono creare una **conciliazione con quelle** rappresentate delle forze politiche di **opposizione**, nell'ottica di garantire la maggiore libertà possibile per il maggiore numero di soggetti
- In un assetto istituzionale improntato al principio della democrazia rappresentativa, il principio democratico si esprime in alcuni **istituti** (es. **diritto di voto**) e **strumenti** (es. **partito politico**), volti a dare concreta efficacia al ruolo della **pressione democratica** sull'opera delle istituzioni.
- I diritti politici proteggono la pretesa del cittadino di **partecipare attivamente alla vita della comunità politica** di cui egli è parte e di **incidere efficacemente sulle determinazioni politiche** dello Stato apparato.
- **Art. 48:** *“Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la **maggiore età**. Il voto è **personale ed eguale, libero e segreto**. Il suo esercizio è dovere civico. La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una **circoscrizione Estero** per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge. Il diritto di voto **non può essere limitato** se non per **incapacità civile** o per effetto di **sentenza penale irrevocabile** o nei **casi di indegnità morale** indicati dalla legge.”*
- Il diritto di voto ha le seguenti caratteristiche:
 - Deve esprimersi all'interno di **elezioni libere**, plurali e competitive.
 - Ha un **carattere funzionale intangibile**: l'espressione del voto da parte dei cittadini deve essere necessaria affinché siano assunte le decisioni politiche che danno forma all'esercizio dei poteri pubblici
 - Il voto non ha solo la **funzione di legittimare il personale di governo**, ma il suo esercizio deve avere ricadute rilevanti **sull'indirizzo politico** perseguito dagli organi a ciò costituzionalmente preposti.

I diritti politici

- Le **istituzioni rappresentative** e la **comunità politica** devono intrattenere una **relazione di carattere discorsivo**: ciò significa che l'assunzione di una decisione pubblica da parte degli organi istituzionali deve avvenire all'interno di un **processo di confronto con il Paese reale**
- Affinché ciò sia possibile, è necessario che la ricca pluralità di opinioni politiche presenti nella società siano organizzate in un **novero sufficientemente strutturato di opzioni politiche, sulla base della loro affinità**.
- A tal fine, lo strumento identificato dal Costituente è il **partito politico**: si tratta di un'**associazione** a fini politici, che:
 - Svolge le funzioni di **istituzione sociale**
 - Elabora, insieme alla società, le **sintesi politiche** per **indirizzare l'azione** del potere pubblico
 - Pur offrendo **rappresentanza una parte della comunità politica**, presenta alla stessa un **disegno di governo dell'intera collettività**.
- **Art 49:** *“Tutti i cittadini hanno **diritto di associarsi liberamente in partiti** per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*
- Altro corollario della disposizione è il **pluralismo dei partiti** e tali formazioni sociali devono godere di **eguali opportunità** di esprimere le proprie posizioni e di presentarle al corpo elettorale (comunicazione politica, accesso a fonti di finanziamento...).

- La libertà di concorrere tramite il partito a determinare la politica nazionale ha un'incidenza di rilievo anche sulla posizione dei singoli:
 - Il cittadino gode della **libertà di partecipare** o di **non partecipare** a un partito politico.
 - Per quanto riguarda la **libertà di aderire** a un certo partito politico, questo diritto può essere **limitato per specifici tipi di soggetti**, incaricati di pubbliche funzioni di particolare delicatezza (*istituto della incompatibilità* valido, ad esempio, per la carica di Presidente della Repubblica o di Presidente della Corte costituzionale)
 - Inoltre, la richiesta di un certo soggetto di associarsi deve conciliarsi con la volontà di chi già sia membro dell'organizzazione di preservarne i caratteri essenziali; di conseguenza, è **legittimo il diniego della richiesta**, eccetto nei casi in cui sia arbitrario o irragionevole.

I doveri costituzionali. La contribuzione alle spese pubbliche

- Dal punto di vista costituzionale i doveri specificamente elencati dalla carta sono solo tre:
 - Il dovere di **fedeltà alla Repubblica**, osservandone la Costituzione e le leggi (Art. 54).
 - Il dovere, qualificato come **sacro**, di **difendere la patria**.
 - Il dovere di **concorrere alle spese pubbliche** in ragione della propria capacità contributiva.
- In particolar modo, il **riparto delle spese pubbliche** può avvenire secondo due distinti principi:
 - Il **principio del beneficio**, secondo il quale la spesa deve essere sopportata dai beneficiari del servizio a cui la spesa è preordinata.
 - Il **principio della capacità contributiva**: la spesa deve essere ripartita non sulla base dei benefici apportati ai singoli dalla spesa pubblica, ma in **ragione della capacità di sopportare il sacrificio collegato all'esborso**. Il ricorso al principio della capacità contributiva è necessario per il finanziamento di **quei servizi** di cui la collettività è **beneficiaria in modo indifferenziato**.
- **Art. 53**: "*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.*"
- Il sistema tributario italiano è basato sui **criteri di progressività**, ove l'imposizione tributaria sui cittadini debba crescere al crescere della loro capacità contributiva; questo perché:
 - Può essere intesa come conseguenza del **principio di eguaglianza sostanziale**: non è necessario un livello di tassazione omogeneo, bensì **un'eguale distribuzione del sacrificio** derivante l'imposizione tributaria
 - Il potere pubblico ha l'**esigenza di redistribuzione del reddito**, mitigando la tendenza del mercato a remunerare chi ha una posizione di maggiore forza economica e contrattuale; si concretizza così la possibilità dei ceti meno abbienti di partecipare all'organizzazione economica del Paese, godendo di quanto essa stessa ha prodotto.