

LO STATO

“Lo Stato è l’ente che esercita un potere superiore, detto SOVRANITA’, su un determinato POPOLO, stanziato in un determinato TERRITORIO”.

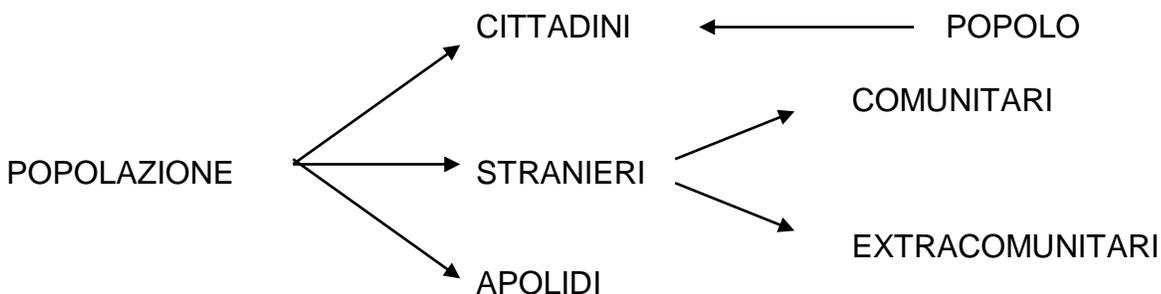
Nella definizione sono evidenziati gli “elementi fondamentali dello Stato” (popolo, territorio e sovranità), cioè quegli elementi che caratterizzano qualsiasi Stato in qualsiasi epoca storica; se viene a mancare uno di questi elementi, non si può parlare di Stato.



Lo Stato, ente politico dotato di sovranità su un territorio, può apparire oggi un modello organizzativo usuale; esso, al contrario, ha iniziato a svilupparsi solo in epoche relativamente recenti: in Europa, e in particolare in Francia, in Spagna e in Inghilterra, a partire dal Quattrocento, mentre nel resto del mondo questo sviluppo si è verificato in epoche più vicine ai giorni nostri.

GLI ELEMENTI FONDAMENTALI DELLO STATO: IL POPOLO

Il POPOLO è l’insieme di tutti i cittadini. La POPOLAZIONE è l’insieme di persone residenti in uno Stato; quindi la popolazione comprende sia i cittadini che coloro che non hanno la cittadinanza. È cittadino colui il quale è legato allo Stato cui appartiene da un vincolo particolarmente forte: la cittadinanza. La CITTADINANZA è un insieme di diritti e di doveri riconosciuti e imposti SOLO ai CITTADINI, (ad esempio solo chi ha la cittadinanza italiana può votare in occasione delle elezioni per il Parlamento). Coloro che non hanno la cittadinanza dello Stato possono essere STRANIERI o APOLIDI. Gli STRANIERI sono coloro che hanno la cittadinanza di un altro Stato, (per noi i cittadini francesi o giapponesi sono stranieri). Gli APOLIDI sono quelle persone che non hanno alcuna cittadinanza, (può capitare che per gravi reati, per rinuncia spontanea o in occasione di conflitti bellici o guerre civili alcune persone siano private della cittadinanza). All’interno della categoria degli stranieri, si possono distinguere gli STRANIERI COMUNITARI, (quelle persone che hanno la cittadinanza di uno Stato membro dell’Unione europea: ad esempio un cittadino tedesco. Ai cittadini degli Stati dell’Unione europea è stata riconosciuta con il Trattato dell’Unione europea una nuova forma di cittadinanza: la CITTADINANZA EUROPEA: per esempio solo i cittadini europei possono circolare liberamente all’interno dell’UE), dagli STRANIERI EXTRACOMUNITARI, (quelle persone che hanno la cittadinanza di uno Stato che non fa parte dell’UE).



Ogni Stato stabilisce le norme giuridiche per acquistare la cittadinanza. In Italia si acquista la cittadinanza:

- PER NASCITA (*ius sanguinis* = diritto di sangue): se almeno un genitore è cittadino italiano, il figlio, a prescindere dal luogo di nascita, acquista automaticamente la cittadinanza italiana;
- PER TERRITORIO (*ius soli* = diritto di territorio): acquista la cittadinanza italiana chi nasce sul territorio italiano, se i genitori sono ignoti o apolidi;
- PER ADOZIONE: il bambino adottato da genitori italiani, acquista la cittadinanza italiana;
- PER MATRIMONIO: il coniuge di un cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana dopo tre anni di matrimonio o, al momento del matrimonio, se risiede regolarmente in Italia da almeno 6 mesi;
- PER LEGGE: acquista la cittadinanza italiana la persona che risiede regolarmente da 10 anni in Italia;
- PER CONCESSIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: il Presidente può concedere per meriti particolari la cittadinanza italiana.

Nel linguaggio comune spesso si usano indifferentemente le parole "Stato" e "Nazione"; in realtà si tratta di concetti diversi. Lo STATO è un ente politico e giuridico costituito da tre elementi fondamentali (il popolo, il territorio, la sovranità). La NAZIONE, invece, è costituita da un insieme di soggetti uniti fra loro dalla stessa lingua, religione, tradizioni, origini comuni. Di conseguenza, se il concetto di cittadinanza indica l'appartenenza di una persona a uno Stato, la nazionalità, al contrario, riguarda il vincolo che lega un individuo a una Nazione. Un cittadino italiano, ad esempio, può perdere la cittadinanza italiana e assumere quella di un altro Stato; la sua nazionalità, però, rimarrà italiana. Spesso lo Stato e la Nazione coincidono e lo Stato, di conseguenza, può essere definito come NAZIONALE. A volte, invece, sullo stesso territorio convivono gruppi etnici diversi: in questo caso lo Stato è PLURINAZIONALE; gli Stati Uniti e la Svizzera sono esempi di Stati plurinazionali.

GLI ELEMENTI FONDAMENTALI DELLO STATO: IL TERRITORIO

Il territorio rappresenta lo spazio sul quale lo Stato esercita la propria sovranità. Il territorio a sua volta comprende i seguenti elementi:

- la TERRAFERMA, cioè la porzione di spazio delimitata da CONFINI; i confini possono essere NATURALI, (quando c'è un elemento naturale, come un fiume o una catena montuosa, che individua il confine tra uno Stato e un altro: ad esempio la catena delle Alpi che separa l'Italia dalla Francia) o ARTIFICIALI, (quando il confine è individuato da una linea immaginaria tracciata su una cartina, non essendoci nessun elemento naturale che serva ad individuare il confine: ad esempio i confini di alcuni Stati africani in zone desertiche o il confine tra USA e Canada);
- il SOTTOSUOLO, fino alla profondità massima raggiungibile dall'uomo, (tutto quello che viene trovato nel sottosuolo appartiene allo Stato corrispondente: materie prime, fonti di energia, beni di interesse storico e archeologico, ecc.);
- l'atmosfera sovrastante o SPAZIO AEREO: la porzione di spazio sopra la terraferma costituisce lo spazio aereo. Lo spazio aereo di uno Stato si estende fino alla fine dell'atmosfera. Lo Stato può vietare a un aereo di sorvolare il proprio territorio, ma non può impedire ai satelliti artificiali di navigare nello spazio, in quanto la sua sovranità non si estende oltre l'atmosfera;

- le ACQUE TERRITORIALI: sono costituite dalla porzione di acqua più vicina alle coste che, di regola, non supera le dodici miglia marine, (ogni miglio è pari a 1852 metri); lo Stato può impedire a qualsiasi imbarcazione di entrare nelle proprie acque territoriali;
- il TERRITORIO MOBILE: è costituito dalle navi e gli aerei militari ovunque essi siano e le navi mercantili e gli aerei civili quando si trovano in acque e spazi internazionali;

Le AMBASCIATE E I CONSOLATI all'estero rappresentano una porzione di territorio in cui la sovranità dello Stato in cui si trovano non viene esercitata, in quanto si tratta di zone NEUTRALI o EXTRATERRITORIALI.

ELEMENTI DEL TERRITORIO

- TERRAFERMA
- SOTTOSUOLO
- SPAZIO AEREO
- ACQUE TERRITORIALI
- TERRITORIO MOBILE
- AMBASCIATE E CONSOLATI (territorio neutrale)

GLI ELEMENTI FONDAMENTALI DELLO STATO: LA SOVRANITÀ

La sovranità consiste nel "POTERE SUPERIORE" che lo Stato esercita su tutti coloro che si trovano nel suo territorio. Lo Stato è "sovrano" in quanto non riconosce alcun potere superiore al suo.

La sovranità di uno Stato moderno all'interno del proprio territorio si manifesta mediante l'esercizio della forza nei confronti dei cittadini (monopolio della forza) e nel potere di stabilire le norme giuridiche: si parla di SOVRANITA' INTERNA. Ma la sovranità si esercita anche verso l'esterno, nel senso che un altro Stato non può intervenire sul territorio di altri Stati e non può condizionarne le decisioni: si parla di SOVRANITA' ESTERNA. Infatti tutti gli Stati sono sovrani e di conseguenza i loro rapporti si basano su condizioni di parità e sulla reciproca indipendenza.

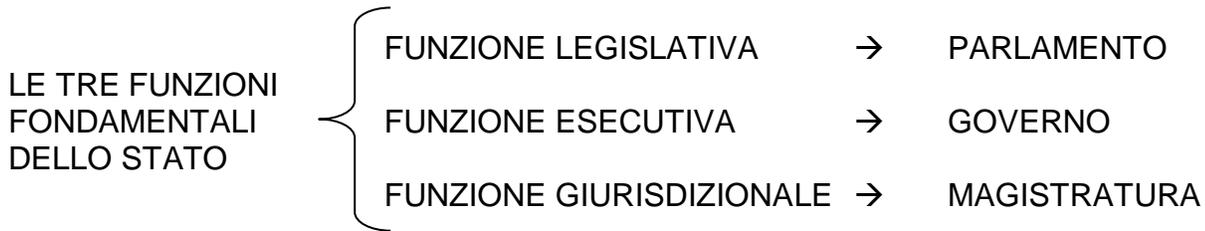
La sovranità si manifesta tramite l'esercizio dei TRE POTERI o FUNZIONI FONDAMENTALI DELLO STATO:

- la FUNZIONE LEGISLATIVA, cioè nel potere di emanare le norme giuridiche poste alla base dell'ordinamento giuridico;
- la FUNZIONE ESECUTIVA e AMMINISTRATIVA, che consiste nel potere di eseguire, realizzare e applicare le norme giuridiche per il raggiungimento dei fini dello Stato;
- la FUNZIONE GIURISDIZIONALE, relativa al potere di interpretare e applicare le norme giuridiche ai casi concreti, risolvendo le controversie e comminando le relative sanzioni.

In merito ai tre poteri fondamentali dello Stato si ricorda il celebre PRINCIPIO DI SEPARAZIONE DEI POTERI, formulato da Montesquieu nel 1748: ogni funzione deve essere affidata, nello stesso Stato, a un organo diverso e autonomo per evitare l'accentramento dei poteri in una sola persona, come accadeva, nello Stato assoluto. Questo principio è fondamentale in quanto in quasi tutti gli Stati contemporanei è applicato. Infatti ogni funzione viene attribuita a uno o più organi separati e indipendenti:

- la funzione legislativa al PARLAMENTO;
- la funzione esecutiva al GOVERNO;
- la funzione giurisdizionale alla MAGISTRATURA.

In realtà negli Stati contemporanei il principio della separazione dei poteri non è sempre applicato in maniera rigida. Nel nostro ordinamento, per esempio, (come in numerosi altri ordinamenti), vedremo che alla funzione legislativa partecipa anche il Governo.



LE FORME DI STATO

Gli Stati possono essere classificati secondo vari criteri.

- 1) A SECONDA DI CHI ESERCITA LA SOVRANITA', (chi esercita i poteri dello Stato? Il popolo partecipa all'esercizio dei poteri dello Stato o è in una posizione di sottomissione?):
 - a) STATO DEMOCRATICO
 - b) STATO TOTALITARIO
 - c) STATO ASSOLUTO

- 2) A SECONDA DI COME VIENE ESERCITATA LA SOVRANITA' SUL TERRITORIO, (i poteri vengono esercitati centralmente nella capitale o vi è una suddivisione di poteri tra gli organi centrali della capitale e gli enti territoriali minori, come le Regioni, le Province e i Comuni o gli Stati membri di uno Stato federale?):
 - a) STATO UNITARIO
 - b) STATO REGIONALE
 - c) STATO FEDERALE

- 3) A SECONDA DI COME LO STATO INTERVIENE NELL'ECONOMIA, (lo Stato si limita a fornire i servizi essenziali e si astiene dall'intervenire nel sistema economico o interviene o addirittura pianifica l'economia?):
 - a) STATO LIBERISTA
 - b) STATO SOCIALE
 - c) STATO SOCIALISTA

LO STATO DEMOCRATICO

In base a chi esercita la sovranità e alla posizione del popolo si distinguono quindi le seguenti forme di Stato: lo Stato democratico, lo Stato totalitario e lo Stato assoluto.

Oggi, il modello di STATO DEMOCRATICO è quello adottato dalla maggior parte degli ordinamenti giuridici esistenti, compreso quello italiano. Molti Stati contemporanei sono dunque caratterizzati dal fatto che la sovranità appartiene al popolo (art. 1 Cost.): lo Stato deve ottenere e rispettare il consenso e la volontà dei cittadini. Il concetto di democrazia e quello di sovranità popolare, quindi, sono termini che si equivalgono. Peraltro, le modalità concrete di esercizio della sovranità popolare possono essere differenti.

Avremo dunque innanzitutto STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA, cioè quegli strumenti che permettono ai cittadini, tutti insieme, di esercitare la sovranità e prendere una decisione. Il cittadino, personalmente, attraverso il proprio voto, "decide"; (nella città-stato della Grecia antica i cittadini si riunivano in un'assemblea e per alzata di mano adottavano una decisione).

Strumenti “moderni” di questo tipo sono il referendum (con cui i cittadini votano per l’adozione, la conferma, l’abrogazione di un provvedimento), la petizione, il potere di iniziativa legislativa dei cittadini. Analizzeremo più avanti il significato di tali termini.

Naturalmente negli Stati moderni, con decine di milioni di abitanti, ben poche decisioni vengono prese “direttamente” dai cittadini. Ecco che allora sono stati adottati STRUMENTI DI DEMOCRAZIA INDIRETTA O RAPPRESENTATIVA: i cittadini, attraverso le ELEZIONI, designano i propri rappresentanti. Saranno quest’ultimi che in nome del popolo prenderanno le decisioni.



LO STATO TOTALITARIO E LO STATO ASSOLUTO

Lo STATO TOTALITARIO è fondato su principi diversi rispetto allo Stato democratico: in questo ordinamento il potere politico non si basa sul consenso dei cittadini che sono assoggettati a un sistema politico di carattere oppressivo. La sovranità non appartiene al popolo, ma viene esercitata da un ristretto gruppo di persone (esercito, partito), solitamente guidato da un “dittatore”. A capo dello Stato totalitario vi può essere un partito, un esercito o un capo dotato di tutti i poteri. Nel corso del XX secolo gli esempi di Stati totalitari sono numerosi: l’Italia di Mussolini, la Germania di Hitler, l’Unione Sovietica di Stalin, le dittature militari dei Paesi latino-americani e molti altri ancora.

Simile è l’ordinamento dello STATO ASSOLUTO. In questa forma di Stato troviamo un monarca che esercita senza alcun limite la sovranità: il re approva le leggi e le fa eseguire. Spesso il re si avvicina ad una divinità, (il re è sul trono per volere divino), il suo potere è “assoluto”, senza limiti, il popolo è in una posizione di sottomissione e “sudditanza” ed è costituito non da cittadini (con diritti e doveri), ma da sudditi.

LO STATO UNITARIO

In base alla modalità con cui la sovranità viene esercitata sul territorio si distinguono: lo Stato unitario, lo Stato regionale e lo Stato federale.

Nello STATO UNITARIO il potere sovrano fa capo a un unico complesso di organi politici accentrati nella capitale. Le funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali spettano agli organi centrali, che le esercitano su tutto il territorio nazionale. Se sono presenti degli enti decentrati (Comuni) questi hanno funzioni limitate. Sono esempi di Stati unitari le monarchie assolute del XV secolo, ma anche lo Stato italiano prima della Costituzione del 1948.

LO STATO REGIONALE

Nello STATO REGIONALE il territorio è suddiviso in Regioni, dotate di autonomia legislativa e amministrativa in alcune materie; quindi si assiste ad una ripartizione di funzioni tra organi centrali (Parlamento e Governo) ed enti territoriali minori (Regioni, Province e Comuni). La sovranità appartiene, però, essenzialmente agli organi centrali. Esempio di Stato regionale è l’Italia. Negli ultimi anni, in realtà, si parla sempre più di FEDERALISMO e di DEVOLUTION: i sostenitori di tale soluzioni propongono di ampliare sempre di più i poteri delle Regioni (alcuni

recenti provvedimenti normativi vanno in tal senso). Se la soluzione federalista verrà attuata fino in fondo, in futuro l'Italia potrà essere definita uno Stato federale.

LO STATO FEDERALE

Lo STATO FEDERALE è formato da più Stati membri o federati, che esercitano nel proprio territorio un autonomo potere sovrano. Ognuno di essi, però, rinuncia a una parte della propria sovranità, e la affida a un governo federale, organo centrale al quale sono riservati alcuni poteri specifici, "enumerati" e di carattere generale (come la difesa, la politica estera e la politica monetaria). In questo caso i poteri e l'autonomia degli enti territoriali minori, (gli Stati membri), sono più ampi e incisivi rispetto alle funzioni delle regioni in uno Stato regionale. Gli Stati Uniti d'America e la Germania sono esempi di Stati federali.

LO STATO LIBERISTA E LO STATO LIBERALE

Un'ulteriore classificazione delle forme di Stato riguarda il ruolo dello Stato nell'economia: lo Stato interviene nel sistema economico o si limita a fornire i servizi essenziali (difesa, giustizia, tributi ...)? Quando l'ordinamento sceglie di non intervenire si parla di STATO LIBERISTA. Lo Stato si limita a fornire appunto solo i servizi essenziali, disinteressandosi di influenzare il sistema economico e di modificare le condizioni di vita dei cittadini. Questa forma di Stato ha caratterizzato prevalentemente gli ordinamenti dell'800 ed è nata in seguito alle rivoluzioni inglese (1640-1689), americana (1776-1783) e francese (1789): si parla più in generale di STATO LIBERALE (lo Stato liberista è una nozione prettamente economica; lo Stato liberale, per quanto riguarda l'intervento nell'economia, è dunque "liberista"). Negli Stati liberali il potere del re viene limitato e si applica il principio della divisione dei poteri. Vengono inoltre riconosciuti i diritti inviolabili dell'uomo, spesso raccolti in forma scritta nelle costituzioni, e tutti sono considerati uguali, ma solo formalmente (UGUAGLIANZA FORMALE); in pratica, infatti, esistono comunque gravi disuguaglianze sociali (lo Stato non ha, tra i suoi fini, quello dell'UGUAGLIANZA SOSTANZIALE). È questa la critica principale mossa allo Stato liberale, la forma di Stato più diffusa in Europa fino al primo Novecento. In questo modello di organizzazione sociale, l'intervento pubblico in campo economico e sociale è minimo, e lo Stato si limita a non interferire nel settore economico, garantendo l'assoluta libertà di iniziativa a tutti gli operatori. Vengono dunque riconosciuti due importanti diritti: la PROPRIETÀ PRIVATA e la LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA. Il risultato del mercato, però, anche se prevede notevoli disuguaglianze e ingiustizie, non viene modificato. Il mercato è "libero" da interventi dello Stato.

LO STATO SOCIALE

Lo Stato contemporaneo interviene nell'ambito sociale ed economico con conseguenze importanti per gli individui. Lo STATO SOCIALE interviene nel sistema economico, fornendo i servizi più svariati e ponendosi come obiettivo anche quello di ridurre le disuguaglianze sociali e di modificare la distribuzione della ricchezza. Lo Stato vuole assicurare ai cittadini non solo l'uguaglianza formale ma anche quella SOSTANZIALE, desidera cioè fornire loro le stesse opportunità, (ad esempio, la possibilità per tutti di avere un'istruzione, indipendentemente dal reddito), e assicurare i servizi sociali essenziali per garantire una vita dignitosa (sanità, pensioni, trasporti ...). Questa forma di Stato, di tipo interventista, si è sviluppata a partire dalla seconda metà del XX secolo, innanzitutto negli Stati Uniti e in Europa, e ha dato vita al SISTEMA A ECONOMIA MISTA, nel quale la libertà di iniziativa economica del singolo è affiancata dall'intervento dello Stato in campo economico e sociale. Anche nello Stato sociale

sono assicurati e riconosciuti al cittadino i diritti fondamentali. Lo Stato sociale viene spesso indicato con il termine WELFARE STATE, lo “Stato del benessere”.

LO STATO SOCIALISTA

Quando lo Stato, infine, interviene direttamente in campo economico, eliminando la libertà di iniziativa privata con lo scopo di sostituirsi all'attività svolta dai cittadini e pianificando interamente il sistema economico, si parla di STATO SOCIALISTA. Ogni decisione è presa dallo Stato (cosa, come e quanto produrre) e la proprietà privata è abolita. Questa forma di Stato si è realizzata nei Paesi dell'Europa dell'Est nella seconda metà del Novecento.

LE CARATTERISTICHE DELLA MAGGIOR PARTE DEGLI STATI CONTEMPORANEI

Nella maggior parte dei casi, lo STATO CONTEMPORANEO si presenta come Stato di diritto, costituzionale, rappresentativo, democratico e sociale.

È STATO DI DIRITTO perché esso stesso, così come ogni suo organo e gli individui che vivono sul suo territorio, è sottoposto al “diritto”: ogni organo e rappresentante dello Stato, quando esercitano le proprie funzioni, devono farlo nel rispetto delle norme giuridiche. Tale modello di Stato è caratterizzato cioè dal PRINCIPIO DI LEGALITÀ, in base al quale l'attività dei privati cittadini e degli organi dello Stato è disciplinata dalla legge; questi ultimi devono esercitare i loro poteri solo nei limiti stabiliti dalle leggi esistenti e nel rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini.

È STATO COSTITUZIONALE perché si basa su una Costituzione, una legge fondamentale che, oltre a stabilire l'organizzazione dello Stato, riconosce la pluralità degli organi, la divisione dei poteri e i diritti fondamentali della persona.

È STATO RAPPRESENTATIVO in quanto i suoi organi sono espressione diretta della volontà e della scelta dei cittadini: tramite le ELEZIONI i cittadini scelgono i propri “rappresentanti” e questi, in nome del popolo, prendono le decisioni.

Lo Stato contemporaneo è infine uno STATO DEMOCRATICO e uno STATO SOCIALE.

Queste osservazioni valgono per la maggior parte degli Stati. Permangono comunque casi di Stati con ordinamenti diversi (Stati socialisti, come la Cina, Stati totalitari in Africa e Asia).

CARATTERISTICHE DI MOLTI
STATI CONTEMPORANEI

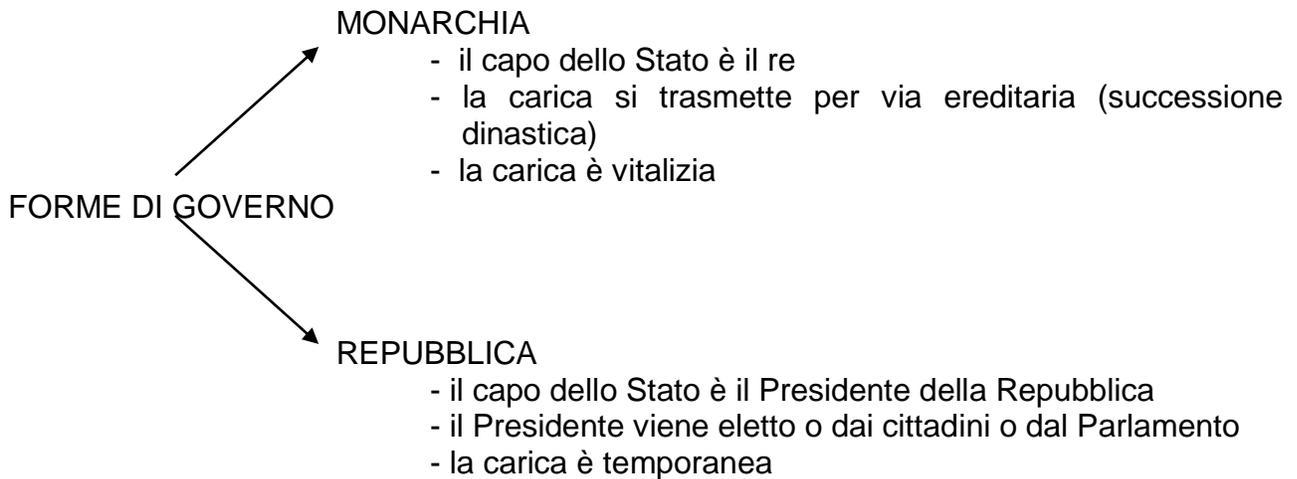
- STATO DI DIRITTO
- STATO COSTITUZIONALE
- STATO RAPPRESENTATIVO
- STATO DEMOCRATICO
- STATO SOCIALE

LE FORME DI GOVERNO

La nozione di FORMA DI GOVERNO è diversa da quella di forma di Stato. Il termine governo, nel suo significato più specifico, indica l'organo che esercita la funzione esecutiva. In questa sede, però, useremo la parola “governo” in un senso più ampio, per indicare il complesso degli organi che sono preposti alla direzione suprema dello Stato. Quando parliamo di forma di governo ci riferiamo ai rapporti che si instaurano fra i vari organi dello Stato; quindi vedremo come le funzioni dello Stato vengono esercitate dai suoi organi e quali relazioni intercorrono tra questi.

Analizzeremo DUE CLASSIFICAZIONI DELLE FORME DI GOVERNO. La prima importante classificazione distingue la MONARCHIA e REPUBBLICA. Vediamo le differenze:

- 1) nella monarchia il capo dello Stato è un re o una regina; nella repubblica il capo dello Stato è il presidente della repubblica, (dire “capo dello Stato” non significa dire che esercita tutti i poteri, ma semplicemente che rappresenta lo Stato);
- 2) nella monarchia il re è tale per via ereditaria (successione dinastica), non in quanto scelto dal popolo. Nella repubblica, invece, il presidente della repubblica è eletto o dai cittadini o dal Parlamento;
- 3) nella monarchia la carica del capo dello Stato (il re) è vitalizia, cioè dura per tutta la vita. Nella repubblica la carica del capo dello Stato è temporanea, (in Italia sette anni).



LA MONARCHIA

Non si deve pensare alla monarchia come a una forma di governo del passato. Molti Stati contemporanei adottano tuttora come forma di governo la monarchia (Gran Bretagna, Spagna, Belgio, Svezia ...). Quello che è cambiato rispetto al passato è il ruolo e le funzioni esercitate dal re. Si possono individuare tre forme di monarchia:

- 1) **MONARCHIA ASSOLUTA:** il re esercita e controlla senza limiti i tre poteri dello Stato, (approva le leggi, è al vertice dell'esecutivo e dell'esercito, nomina e revoca a proprio piacimento i giudici o esercita di persona la funzione giurisdizionale). Il suo potere è “assoluto” e il popolo è in una posizione di completa sottomissione: più che di cittadini si parla di sudditi. Se sono previsti organi dello Stato (Parlamento), questi hanno funzioni formali e vincolate al volere del monarca.
- 2) **MONARCHIA COSTITUZIONALE E LIMITATA:** dalla monarchia assoluta, attraverso la concessione da parte del re di una Costituzione, si passa alla monarchia costituzionale. La concessione di una Costituzione spesso avviene in seguito a moti insurrezionali e rivoluzioni. Il fatto che ci sia un insieme di norme scritte, che non possono essere interpretate a proprio piacimento da parte del re, implica ora che i suoi poteri sono limitati e soggetti al rispetto dalla carta costituzionale. La Costituzione spesso prevede attribuisce al Parlamento la funzione legislativa.
- 3) **MONARCHIA PARLAMENTARE:** gli organi dello Stato vedono ampliarsi sempre di più i propri poteri, a scapito di quelli del monarca. Il Parlamento esercita la funzione legislativa, il governo quella esecutiva, (viene nominato un Capo del governo al vertice dell'esecutivo; quindi il re perde anche il controllo della funzione esecutiva), la magistratura quella giurisdizionale. Ormai il re esercita funzioni secondarie, formali e di rappresentanza. Questa è la situazione delle monarchie che caratterizzano alcuni Stati europei.

LA REPUBBLICA

La forma di governo repubblicana può ricondursi a tre tipi: REPUBBLICA PARLAMENTARE, REPUBBLICA PRESIDENZIALE E REPUBBLICA SEMIPRESIDENZIALE.

- 1) Nella REPUBBLICA PARLAMENTARE il capo dello Stato viene eletto dal Parlamento, rappresenta l'unità nazionale ed è il garante della Costituzione. In alcuni casi può sciogliere anticipatamente il Parlamento. Questa forma di governo, adottata ad esempio in Italia dopo il referendum del 2 giugno 1946, è caratterizzata dall'esistenza di un RAPPORTO DI FIDUCIA che lega il Parlamento al Governo: quest'ultimo, infatti, per poter svolgere la propria attività prima deve aver ottenuto la fiducia del Parlamento, (cioè la maggioranza dei parlamentari deve appoggiare e votare in favore del Governo), e deve mantenerla per tutto il periodo in cui resta in carica.
- 2) Nella REPUBBLICA PRESIDENZIALE il popolo elegge direttamente il capo dello Stato. Il presidente della Repubblica è contemporaneamente anche capo del Governo che, a sua volta, per rimanere in carica, non ha bisogno di alcun voto di fiducia da parte del Parlamento. Il Parlamento e il capo dello Stato sono organi autonomi: il primo non può costringere il secondo a dimettersi, e questi a sua volta non può sciogliere il Parlamento. Questa forma di governo è tipica degli Stati Uniti d'America.
- 3) La REPUBBLICA SEMIPRESIDENZIALE, oggi esistente in Francia, presenta alcuni elementi tipici della repubblica parlamentare e alcuni di quella presidenziale. Il presidente viene eletto direttamente dal popolo, esercita insieme al Capo del Governo la funzione esecutiva, ha il potere di sciogliere anticipatamente il Parlamento. Vi è un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo.

REPUBBLICA PARLAMENTARE → ITALIA

- il Parlamento elegge il Presidente della Repubblica
- vi è un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo

REPUBBLICA SEMIPRESIDENZIALE → FRANCIA

- i cittadini eleggono il Presidente della Repubblica
- il Presidente esercita insieme al Capo del Governo la funzione esecutiva
- vi è un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo

REPUBBLICA PRESIDENZIALE → STATI UNITI

- i cittadini eleggono il Presidente della Repubblica
- il Presidente è anche Capo del Governo
- non vi è un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo

Una SECONDA CLASSIFICAZIONE delle forme di Governo prevede la distinzione tra FORME DI GOVERNO PURE e FORME DI GOVERNO MISTE.

Le FORME DI GOVERNO PURE prevedono l'attribuzione dei poteri dello Stato ad organi autonomi e separati, che non possono interferire o controllarsi reciprocamente. In particolare non vi è un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Appartengono a tale categoria la monarchia costituzionale e la repubblica presidenziale.

Nelle FORME DI GOVERNO MISTE viene riconosciuta una posizione preminente all'organo legislativo, il Parlamento, che può controllare l'operato del Governo, vi è un rapporto di fiducia e il Parlamento può determinare le dimissioni del Governo. Sono forme di governo miste la monarchia parlamentare e la repubblica parlamentare.

LA COSTITUZIONE

La Costituzione viene definita come la "LEGGE FONDAMENTALE DELLO STATO": è quindi l'insieme delle norme fondamentali di un ordinamento giuridico, cioè le regole che disciplinano i tratti essenziali dell'organizzazione dello Stato e le relazioni fra questo e i cittadini. Vediamo quali caratteristiche può assumere.

I CARATTERI DELLA COSTITUZIONE

- OTTRIATA o CONCESSA: è quella Costituzione che viene unilateralmente concessa dal sovrano, com'è accaduto per la nostra previgente Costituzione, lo Statuto albertino;
- VOTATA: è quella Costituzione approvata da un organo democraticamente eletto dai cittadini o che comunque viene approvata dal popolo.

- FLESSIBILE: è la Costituzione che può essere modificata con gli ordinari strumenti legislativi, (quindi con una LEGGE ORDINARIA approvata dal Parlamento), senza richiedere un procedimento più complesso;
- RIGIDA: è la Carta costituzionale che può essere modificata solo attraverso un procedimento AGGRAVATO rispetto a quello ordinario, (il Parlamento deve approvare una LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE, che richiede una procedura più complessa rispetto a quella prevista per una legge ordinaria).

- BREVE O CORTA: è quella Costituzione che contiene soltanto le norme sull'organizzazione fondamentale dello Stato, senza disciplinare in modo dettagliato i diritti dei cittadini;
- LUNGA: è la Costituzione che disciplina in modo dettagliato i DIRITTI DEI CITTADINI ed enuncia i valori e principi cui deve ispirarsi l'azione dei pubblici poteri.

La prima Costituzione dello Stato italiano, cioè lo Statuto albertino era una Costituzione OTTRIATA, FLESSIBILE e BREVE; viceversa la Costituzione repubblicana, quella che attualmente è in vigore, è una Costituzione VOTATA, RIGIDA E LUNGA.

DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Nei primi decenni dell'800 la penisola italiana era divisa in tanti Stati e ancora non esisteva un'unica entità statale. Nel 1848 si avvia un periodo di profonde trasformazioni sociali e politiche in tutta Europa, e naturalmente anche in Italia. Carlo Alberto, sovrano del Regno di Piemonte e Sardegna, concede lo Statuto Albertino, che sarà la prima costituzione dell'Italia unita. Inizia così un lungo processo storico che porterà, attraverso fasi alterne, alla proclamazione, nel 1861, del Regno d'Italia e alla nascita dello Stato italiano. Dopo l'unità il Governo italiano è costretto ad affrontare molte difficoltà: l'Italia è una Nazione formata da popoli diversi che, per secoli, sono stati dominati da potenze straniere. Il sovrano, Vittorio Emanuele II adotta la cosiddetta "piemontesizzazione", una soluzione che risulterà inadeguata, in quanto applica all'intero territorio nazionale il modello di organizzazione statale e le leggi del Regno di Piemonte e Sardegna. Lo Statuto albertino diventa la prima Costituzione italiana. Lo STATUTO ALBERTINO era una costituzione concessa dal sovrano e non votata da un'Assemblea costituente (cioè un organo rappresentativo del popolo). È una costituzione breve, in quanto contiene un breve elenco delle principali libertà individuali; è, inoltre, flessibile, perché può essere modificata da una legge ordinaria: il Parlamento può emanare leggi contrarie alle disposizioni contenute nello Statuto e in questo modo modificarlo. Proprio questo carattere della flessibilità consentirà allo Statuto di adattarsi al regime fascista e di rimanere in vigore 100 anni.

Lo Statuto Albertino adotta solo in parte i principi liberali: i tre poteri dello Stato, (legislativo, esecutivo e giurisdizionale), sono divisi fra loro ma influenzati dall'autorità del re, il quale ricopre un ruolo centrale. Il potere legislativo viene esercitato sia dal re sia dal Parlamento. Quest'ultimo è composto da due Camere: il Senato, formato da membri nominati a vita dal sovrano, e la Camera dei deputati, eletta solo da una parte molto ristretta

del popolo perché il diritto di voto è riconosciuto soltanto a chi dispone di un reddito elevato e di un certo livello di istruzione. Lo Statuto non subisce, nel corso del tempo, alcuna modifica formale: nonostante ciò i rapporti fra il Parlamento e il sovrano cambiano al punto da riuscire a limitare sempre più le prerogative di quest'ultimo; si instaura così una MONARCHIA DI TIPO PARLAMENTARE. La Camera dei Deputati, elettiva, acquista maggiore potere e assume un ruolo più importante del Senato, nominato dal re. Il presidente del Consiglio dei ministri (cioè il Capo del Governo) e i ministri continuano a essere di nomina regia, ma, per poter governare, devono ottenere la FIDUCIA del Parlamento. Il Governo diventa dunque responsabile di fronte al potere legislativo, che può chiedere le sue dimissioni attraverso un voto di sfiducia.

Nel periodo che va dal 1861 al 1922 si avvia un processo di lenta democratizzazione con la progressiva estensione del diritto di voto a tutti i cittadini maschi e il riconoscimento di maggiori libertà.

Il processo di democratizzazione viene bloccato dall'avvento del fascismo. Quest'ultimo si affenna come conseguenza della profonda crisi economica e di disoccupazione che segue alla fine della prima guerra mondiale (1915-1918). Nel 1919, a Milano, nasce un nuovo movimento, chiamato Fasci di combattimento che, alle elezioni del 1921, si trasforma nel partito fascista e riesce a essere rappresentato in Parlamento. Benito Mussolini, il capo del nuovo partito, organizza nel 1922 la "MARCIA SU ROMA". Vittorio Emanuele III, re d'Italia, vede in Mussolini l'uomo forte necessario a superare la crisi economico-sociale e gli conferisce l'incarico di formare il Governo, anche se il suo partito ha una posizione minoritaria in Parlamento (35 deputati su 535). Nel 1923 viene introdotto un nuovo sistema elettorale, profondamente antidemocratico, perché consente di assegnare i due terzi dei seggi della Camera alla lista che abbia ottenuto solo un quarto dei voti espressi. Nel 1924 i fascisti e i loro alleati, alcuni esponenti liberali, riescono a ottenere i due terzi dei seggi.

A partire dal 1925 viene instaurato il REGIME FASCISTA (FORMA DI STATO TOTALITARIO): Lo Statuto Albertino resta formalmente in vigore, ma data la sua flessibilità, risulta sostanzialmente modificato. La massima carica è quella di capo del Governo o Primo ministro, ricoperta dal duce del fascismo; egli è politicamente responsabile solo nei confronti del re e, come Primo ministro, ha una posizione di supremazia rispetto agli altri componenti del Governo, (può nominare e revocare i ministri). Il potere legislativo viene eccezionalmente affidato al Governo, lasciando al Parlamento la sola funzione di ratifica delle leggi. Vengono sciolti i partiti e i sindacati non fascisti: dal 1928 sarà possibile eleggere solo i deputati indicati in una lista unica compilata dal partito fascista. Nel 1939 la Camera dei fasci e delle corporazioni, i cui membri vengono scelti dal partito fascista, sostituisce definitivamente la Camera esistente. Numerosi antifascisti, solo perché tentano di opporsi al regime autoritario, vengono uccisi o condannati a lunghe pene detentive o al confino.

Nel 1940 l'Italia entra in guerra a fianco della Germania nazista (II Guerra Mondiale: 1940 - 1945); è soltanto nel luglio 1943, dopo lo sbarco degli anglo-americani in Sicilia che, dallo stesso partito fascista, si manifesta un'opposizione al duce. Vittorio Emanuele III fa arrestare Mussolini e nomina capo del Governo il maresciallo Pietro Badoglio. L'8 settembre 1943 il nuovo Governo firma l'armistizio con gli anglo-americani. Ben presto le truppe tedesche occupano l'Italia settentrionale; fino al 1945 l'Italia resta divisa in due parti: nell'Italia del Nord i soldati tedeschi appoggiano lo Stato fascista restaurato e posto sotto la guida di Mussolini (Repubblica di Salò), contrastato anche da un movimento di resistenza armata condotta dai partigiani; nell'Italia meridionale, invece, governano formalmente il re e Badoglio.

Con la liberazione (25 aprile 1945) l'Italia riacquista la libertà e dà avvio alla ricostruzione. Il 2 GIUGNO 1946 il popolo italiano viene chiamato a scegliere, con un REFERENDUM ISTITUZIONALE, la forma di governo (monarchia o repubblica) e contemporaneamente vota per eleggere l'Assemblea costituente, che ha il compito di redigere la nuova Costituzione. Per la prima volta nella storia del Paese gli Italiani possono esprimersi con il SUFFRAGIO UNIVERSALE: il diritto di voto (suffragio) spetta oggi a tutti i cittadini, uomini e donne, senza alcuna distinzione. Per la prima volta, dunque, votarono anche le donne. Il referendum decreta la nascita della REPUBBLICA; il nuovo re, Umberto II, è costretto a lasciare l'Italia e ad andare in esilio. La Costituzione repubblicana viene approvata dall'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947, promulgata. Il 27 dicembre dello stesso anno, ed entra in vigore il 1° GENNAIO DEL 1948.

La Costituzione presenta alcuni caratteri fondamentali: è VOTATA da un'Assemblea eletta democraticamente dal popolo, l'Assemblea Costituente; è LUNGA, perché non si limita a stabilire i principi essenziali e a regolare l'organizzazione dello Stato, ma riconosce numerosi diritti dell'uomo e del cittadino; è DEMOCRATICA, in quanto garantisce al popolo una partecipazione attiva alla vita dello Stato; è COMPROMISSORIA, in quanto è il risultato del compromesso delle diverse ideologie delle varie forze politiche democratiche presenti nell'Assemblea costituente. Ciò è espresso nella Carta costituzionale da un equilibrio tra i valori liberali, (i diritti di libertà individuale, la tutela dell'iniziativa economica privata), i valori socialisti e comunisti, (il principio dell'uguaglianza sociale, l'intervento statale in economia, l'importanza del lavoro e il ruolo dei lavoratori), e i valori della tradizione cattolica, (la solidarietà, il ruolo della famiglia).

SCHEMA - DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

- 1848 - IL RE CARLO ALBERTO, SOVRANO DEL REGNO DI SARDEGNA E PIEMONTE, CONCEDE UNA COSTITUZIONE: LO STATUTO ALBERTINO
FORMA DI STATO: STATO LIBERALE E UNITARIO
FORMA DI GOVERNO: MONARCHIA COSTITUZIONALE
- 1861 - VITTORIO EMANUELE II PROCLAMA IL REGNO D'ITALIA. L'ITALIA E' UNO STATO UNICO. LO STATUTO ALBERTINO DIVENTA LA PRIMA COSTITUZIONE DEL REGNO D'ITALIA
FORMA DI STATO: STATO LIBERALE E UNITARIO
FORMA DI GOVERNO: MONARCHIA PARLAMENTARE
- 1915 – 1918 – PRIMA GUERRA MONDIALE
- 1922 - MARCIA SU ROMA. MUSSOLINI INSTAURA IL REGIME FASCISTA
FORMA DI STATO: STATO TOTALITARIO – FASCISTA
- 1940 - DICHIARAZIONE DI GUERRA: L'ITALIA PARTECIPA ALLA SECONDA GUERRA MONDIALE A FIANCO DELLA GERMANIA DI HITLER
- 25 APRILE 1945 – LIBERAZIONE: FINE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE
- 2 GIUGNO 1946 - REFERENDUM ISTITUZIONALE. I CITTADINI VOTANO PER SCEGLIERE TRA REPUBBLICA E MONARCHIA E PER ELEGGERE L'ASSEMBLEA COSTITUENTE – VINCE LA REPUBBLICA
FORMA DI GOVERNO: REPUBBLICA PARLAMENTARE
- 1947 - L'ASSEMBLEA COSTITUENTE APPROVA LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA - 1/1/1948: ENTRA IN VIGORE LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA
FORMA DI STATO: STATO SOCIALE E REGIONALE
FORMA DI GOVERNO: REPUBBLICA PARLAMENTARE

LA STRUTTURA DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

La Costituzione è composta di 139 articoli, a cui si aggiungono 18 “disposizioni transitorie e finali”. Gli articoli dal 1° al 12 costituiscono i "I principi fondamentali", (Preambolo). Vi sono poi la Parte Prima, (artt. da 13 a 54), che contiene "I diritti e i doveri dei cittadini" e la Parte Seconda, (artt. da 55 a 139), che riguarda "L'ordinamento della Repubblica", e quindi il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, la Magistratura, le Autonomie locali.

LA STRUTTURA DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA		
1 – 12	Preambolo	Principi fondamentali
13 – 54	Parte Prima	Diritti e doveri dei cittadini
55 – 139	Parte Seconda	Ordinamento della Repubblica
	XVIII Disposizioni transitorie e finali	

LA COSTITUZIONE - IL PREAMBOLO O PARTE INTRODUTTIVA: I PRINCIPI FONDAMENTALI - DALL'ARTICOLO 1 ALL'ARTICOLO 12

ARTICOLO 1

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Nel 1° comma sono racchiusi tre principi:

- il principio repubblicano;
- il principio democratico;
- il lavoro inteso come valore etico.

PRINCIPIO REPUBBLICANO: la parola "repubblica" deriva dal latino *res publica*, che significa "cosa comune". Tutto ciò compone la realtà Italia, ogni decisione è cosa comune dei suoi cittadini. Con il referendum del 2 giugno 1946 i cittadini italiani hanno scelto la repubblica come forma di governo, piuttosto che la monarchia.

PRINCIPIO DEMOCRATICO: democrazia vuol dire "potere del popolo". Questo principio è meglio specificato dallo 2° comma. La sovranità appartiene al popolo: sono i cittadini che prendono le decisioni ed esercitano il potere. Questo può avvenire "direttamente" (DEMOCRAZIA DIRETTA: referendum, petizioni, iniziativa di legge.. .), o più frequentemente avviene in via indiretta, (DEMOCRAZIA INDIRETTA: il corpo elettorale elegge il Parlamento, che ha il compito di approvare le leggi).

PRINCIPIO DEL LAVORO: la Costituzione sottolinea l'importanza del lavoro come contributo di tutti i cittadini alla ricchezza e al benessere dello Stato. Altri articoli sono dedicati al lavoro (artt. 4,35, 36 ...).

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.

Nel secondo articolo sono previsti tre principi fondamentali:

PRINCIPIO DELLA INVIOLABILITA' DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UOMO, (diritti civili e politici, ma anche sociali, alla salute, al nome). La persona è un valore assoluto e va protetta da ogni prevaricazione, anche da quelle dello Stato. Non si parla di soli cittadini, ma di "uomini": a tutte le persone che si trovano sul territorio dello Stato, (anche agli stranieri), sono riconosciuti i diritti fondamentali. "Inviolabili" significa che questi diritti non devono essere "violati" né da altre persone né dallo Stato.

PRINCIPIO PLURALISTICO: vengono riconosciute le "FORMAZIONI SOCIALI", cioè la famiglia, le associazioni, le chiese, i partiti, i sindacati. Tra lo Stato e il cittadino ci possono essere altre "formazioni sociali": la costituzione e la partecipazione a queste è libera.

PRINCIPIO DELLA SOLIDARIETA': la vita dei cittadini deve ispirarsi ad un criterio di solidarietà nei confronti di chi ha bisogno. Si parla di DOVERI di solidarietà politica: questo concetto coincide con la consapevolezza di far parte di uno Stato. Si tratta anche di DOVERI

di solidarietà economica, quale partecipazione di ognuno alle necessità della comunità nazionale e delle persone meno abbienti. Il principio solidaristico, infine, presuppone anche DOVERI di solidarietà sociale, quale partecipazione alla tutela della personalità altrui e dei diritti fondamentali dell'uomo. La Repubblica riconosce e tutela detti diritti. Il cittadino ha il dovere di concorrere alla loro tutela.

ARTICOLO 3

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

PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA FORMALE: l'art. 3 stabilisce il principio di uguaglianza in senso giuridico (o formale): tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge.

PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA SOSTANZIALE: l'art. 3 statuisce che l'uguaglianza debba essere non solo formale, ma anche sostanziale. Il principio di uguaglianza sostanziale presuppone che la Repubblica si impegni a intervenire a favore dei cittadini che si trovino ostacolati nello sviluppo della loro personalità a causa delle loro precarie condizioni economiche o a causa della loro situazione sociale. E' quindi compito dello Stato intervenire affinché anche nella "sostanza", cioè nella realtà, nella vita di tutti i giorni, ogni persona abbia le medesime opportunità e non sia trattata in modo discriminatorio. Ad esempio tutti hanno il diritto di studiare. Ma se un cittadino non ha i soldi, non se ne fa nulla di un tale diritto. Tutti sono uguali. Ma l'orfano, la vedova, il disoccupato se ne fanno poco di una tale uguaglianza formale: vivono di fatto una condizione sociale problematica e vanno aiutati. E' dunque necessario un intervento dello Stato che garantisca a tutti le medesime opportunità, (l'art. 34 prevede per esempio l'istruzione obbligatoria e gratuita per tutti).

ARTICOLO 4

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

PRINCIPIO DEL LAVORO: l'art. 4 riconosce a tutti il DIRITTO AL LAVORO, che è il fondamento della Repubblica ai sensi dell'art. 1, e impegna la Repubblica stessa a promuovere le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Lo Stato non è uno spettatore di ciò che fa il mercato: ha il dovere di intervenire per garantire un posto di lavoro alla maggior parte delle persone e quindi deve impegnarsi per ridurre la disoccupazione. Il lavoro però è anche un DOVERE per il cittadino: ognuno di noi, con la propria attività, deve contribuire al progresso della società.

ARTICOLO 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

PRINCIPIO DELL'UNITA' E INDIVISIBILITA' .DELLA REPUBBLICA: lo Stato italiano è uno e indivisibile e non può tollerare la separazione o la perdita di parte del suo territorio.

PRINCIPIO AUTONOMISTICO: la Costituzione riconosce le autonomie locali, (gli enti locali: Regioni, Province e Comuni), e la loro utilità nel fornire ai cittadini servizi che rispondano meglio alle esigenze locali.

PRINCIPIO DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: la Pubblica Amministrazione si occupa di erogare i servizi di competenza dello Stato. La P. A. è strutturata in modo decentrato con organi centrali (a Roma, per esempio i ministeri) e organi periferici decentrati.

ARTICOLO 6

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

PRINCIPIO DELLA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE .

ARTICOLO 7

Lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

ARTICOLO 8

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla Cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

PRINCIPIO DELLA LIBERTA' DI RELIGIONE. L'art. 7 riguarda i rapporti tra Chiesa Cattolica e Stato, "ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani". Il 2° comma regola i rapporti tra Chiesa Cattolica e Stato, dichiarando ancora validi i Patti Lateranensi, stipulati nel 1929, e imponendo che le modifiche debbano essere concordate. Una legge dello Stato non potrebbe cambiare la suddetta regolamentazione senza l'accordo della Chiesa Cattolica. L'art. 8 stabilisce il principio di libertà religiosa, meglio esplicitato dagli artt. 19 e 20.

ARTICOLO 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

PRINCIPIO DELLA PROMOZIONE DELLA CULTURA E DELLA RICERCA
PRINCIPIO DELLA TUTELA DEL PATRIMONIO STORICO E ARTISTICO E DELL'AMBIENTE

ARTICOLO 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

PRINCIPIO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE. La Repubblica ha scelto di rapportarsi alle altre nazioni in base al DIRITTO INTERNAZIONALE e non ai rapporti di forza. Lo straniero non può essere discriminato o rifiutato: la sua condizione è regolata dalla legge, che applica il diritto internazionale e i trattati internazionali. Lo straniero che ha subito nel suo Paese discriminazioni, o addirittura persecuzioni dovute a motivi politici, ha diritto ad ottenere asilo.

ARTICOLO 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

PRINCIPIO DELLA COESISTENZA PACIFICA. L'art. 11 stabilisce il principio pacifista, il RIPUDIO DELLA GUERRA: le controversie internazionali devono essere superate con il diritto e non con la forza. L'Italia può aderire alle ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI, anche se questo comporta limitazioni della propria sovranità.

ARTICOLO 12

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

LA COSTITUZIONE – PARTE PRIMA: I DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI DALL'ARTICOLO 13 ALL'ARTICOLO 54

LA PARTE PRIMA DELLA COSTITUZIONE, (ARTT. 13 – 54), È DEDICATA AI “DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI. A sua volta la Parte Prima è suddivisa in QUATTRO TITOLI: IL TITOLO I DEDICATO AI “RAPPORTI CIVILI” (ARTT. 13 – 28), IL TITOLO II, CHE SI OCCUPA DEI “RAPPORTI ETICO - SOCIALI” (ARTT. 29 – 34), IL TITOLO III DEDICATO AI “RAPPORTI ECONOMICI” (ARTT. 35 – 47) E IL TITOLO IV DEDICATO AI “RAPPORTI POLITICI” (ARTT. 48 – 54). In questa sede analizzeremo alcuni articoli della Parte Prima.

TITOLO I - RAPPORTI CIVILI (ARTT. 13 – 28) LA TUTELA DELLE LIBERTÀ

RISERVA DI LEGGE E RISERVA DI GIURISDIZIONE. Abbiamo visto che la Costituzione «garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2). Attraverso quali strumenti giuridici vengono garantite le libertà dei cittadini? Prima di analizzare i SINGOLI DIRITTI DI LIBERTÀ elencati nella prima parte della Costituzione, conviene affrontare questo aspetto che è regolato in modo simile per la maggior parte di essi.

LA RISERVA DI LEGGE. Innanzi tutto la Costituzione stabilisce PER I DIRITTI DI LIBERTÀ UNA RISERVA DI LEGGE. Ciò significa che tali diritti possono essere limitati soltanto nei casi e nei modi stabiliti, in via generale e preventiva, da una LEGGE APPROVATA DAL PARLAMENTO.

LA RISERVA DI GIURISDIZIONE. Inoltre, in numerosi casi, la Costituzione pone anche una riserva di giurisdizione. Ciò significa che I PROVVEDIMENTI CON CUI VENGONO CONCRETAMENTE LIMITATE LE LIBERTÀ DEGLI INDIVIDUI NEI SINGOLI CASI, (per esempio la decisione di un arresto o di una perquisizione domiciliare) POSSONO ESSERE DECISI SOLTANTO DA UN GIUDICE. La garanzia per i cittadini consiste nel fatto che i giudici sono configurati come organi indipendenti dal potere politico, (sia legislativo sia esecutivo) e sono tenuti a prendere le loro decisioni soltanto in base alla legge.

LA LIBERTÀ PERSONALE (art. 13)

Per libertà personale si intende la LIBERTÀ RISPETTO A QUALSIASI TIPO DI COSTRIZIONE FISICA. L'art. 13 della Costituzione precisa che è considerata come VIOLAZIONE DELLA LIBERTÀ PERSONALE «QUALSIASI FORMA AI DETENZIONE, DI ISPEZIONE E PERQUISIZIONE PERSONALE». Si tratta della libertà fondamentale e preliminare rispetto a tutte le altre.

LA LIBERTÀ PERSONALE PUÒ ESSERE LIMITATA SOLO «NEI CASI E NEI MODI PREVISTI DALLA LEGGE» (RISERVA DI LEGGE) E SOLO «PER ATTO MOTIVATO DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA» (RISERVA DI GIURISDIZIONE).

Di conseguenza l'autorità di polizia non può arrestare una persona, SE NON IN SEGUITO A UN PROVVEDIMENTO DEL GIUDICE, che deve indicare in modo esauriente i motivi della decisione. Questa è la regola generale. Ma la stessa Costituzione prevede un'eccezione: «In casi eccezionali di necessità e urgenza, indicati tassativamente dalla legge» (flagranza e

fermo di indiziati), L'AUTORITÀ DI POLIZIA PUÒ LIMITARE LA LIBERTÀ di una persona senza un precedente ordine del giudice; ma in questo caso deve informare entro 48 ore l'autorità giudiziaria che entro le successive 48 ore deve provvedere a convalidare la decisione dell'autorità di polizia.

LA PRESUNZIONE DI NON COLPEVOLEZZA E LE MISURE CAUTELARI. Come stabilisce l'art. 27 c. 2 della Costituzione «L'IMPUTATO NON È CONSIDERATO COLPEVOLE FINO ALLA CONDANNA DEFINITIVA». Il nuovo codice di procedura penale del 1989 stabilisce che LA RESTRIZIONE DELLA LIBERTÀ CONTRO UNA PERSONA IN ATTESA DI GIUDIZIO PUÒ AVVENIRE SOLO SE C'È UN CONCRETO PERICOLO CHE ESSA POSSA DARSÌ ALLA FUGA, INQUINARE LE PROVE O COMMITTERE ALTRI REATI. In questi casi il giudice non deve necessariamente provvedere all'arresto dell'imputato, ma può utilizzare, a seconda delle necessità, altre misure restrittive della libertà (MISURE CAUTELARI), come il divieto di espatrio, l'obbligo di presentazione alla polizia, il divieto o obbligo di dimora in un determinato luogo, gli arresti domiciliari, la custodia cautelare in carcere.

I DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ. La Costituzione si preoccupa di garantire il RISPETTO DI ALCUNI FONDAMENTALI DIRITTI UMANI PER LE PERSONE POSTE IN STATO DI DETENZIONE. E' VIETATA QUALSIASI FORMA DI TORTURA, (cioè ogni forma di violenza fisica e morale). Inoltre «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla RIEDUCAZIONE DEL CONDANNATO» (art. 27 c. 3). L'art. 27 stabilisce anche che «NON È AMMESSA LA PENA MORTE ...».

LIBERTÀ DI DOMICILIO (art. 14), CORRISPONDENZA (art. 15), CIRCOLAZIONE (art. 16)

L'INVIOLABILITÀ DEL DOMICILIO, IL DIRITTO ALLA LIBERTÀ E ALLA SEGRETEZZA DELLA CORRISPONDENZA, IL DIRITTO DI CIRCOLAZIONE E DI SOGGIORNO costituiscono un indispensabile prolungamento della libertà individuale.

L'INVIOLABILITÀ DEL DOMICILIO L'inviolabilità del domicilio (art. 14) è garantita con le stesse modalità previste per la libertà personale: le perquisizioni e le ispezioni domiciliari possono essere decise solo da un giudice, con atto motivato e nei casi previsti dalla legge. In caso di urgenza, le forze di polizia possono effettuare perquisizioni senza l'ordine del giudice, ma devono ottenere successivamente la convalida.

LA LIBERTÀ E LA SEGRETEZZA DELLA CORRISPONDENZA L'art. 15 garantisce la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione. Sono tutelate da questa norma: la corrispondenza postale, le comunicazioni telefoniche, telegrafiche ecc Si tratta di un aspetto specifico del diritto alla riservatezza o alla privacy. SENZA L'AUTORIZZAZIONE PREVENTIVA DEL GIUDICE, LE AUTORITÀ DI POLIZIA NON POSSONO EFFETTUARE INTERCETTAZIONI NEANCHE IN CASI DI URGENZA.

LA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E SOGGIORNO. L'art. 16 della Costituzione garantisce a ogni cittadino la possibilità di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale». La legge può stabilire delle eccezioni soltanto «in via generale» e «per motivi di sanità o di sicurezza». La libertà di movimento dei cittadini non è riconosciuta soltanto all'interno del territorio nazionale: essi sono infatti liberi di recarsi all'estero e di rimpatriare, salvo gli obblighi di legge (art. 16 c. 2).

LE LIBERTÀ DI RIUNIONE (art. 17) E DI ASSOCIAZIONE (art. 18)

Le libertà di riunione e di associazione sono dette anche LIBERTÀ COLLETTIVE. Alla base del riconoscimento di queste libertà c'è il PRINCIPIO DEL PLURALISMO, secondo cui l'esistenza di molteplici forme associative e azioni collettive è un elemento indispensabile della vita di una società democratica.

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE. I cittadini possono riunirsi in piena libertà. L'art. 17 stabilisce un unico limite: le riunioni devono svolgersi «pacificamente e senza armi». Se le riunioni si svolgono in **LUOGO APERTO AL PUBBLICO**, (cioè in luogo chiuso, ma accessibile a chiunque come un teatro, un cinema, ecc.) gli organizzatori non devono chiedere nessun permesso né dare alcun preavviso. Per le **RIUNIONI IN LUOGO PUBBLICO** (in una piazza, in una strada ecc., come avviene per i cortei e le manifestazioni all'aperto), gli organizzatori devono semplicemente dare un preavviso (ma non chiedere l'autorizzazione) alla polizia che può vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica.

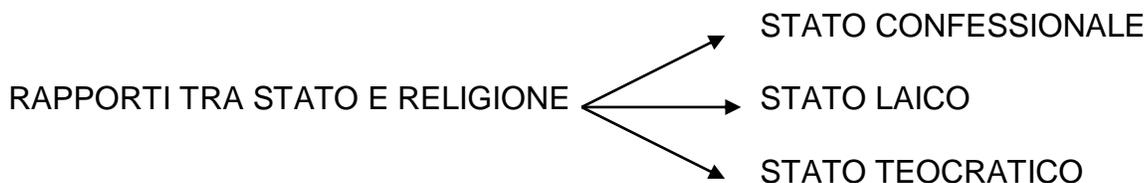
LA LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE. Mentre le riunioni sono incontri momentanei e occasionali, le associazioni sono forme organizzative stabili. L'art. 18 prevede la più ampia libertà associativa qualsiasi siano gli scopi. In particolare, per formare un'associazione, non è richiesta alcuna autorizzazione. Solo **TRE TIPI DI ASSOCIAZIONE SONO VIETATI**.

- a) Le associazioni che perseguono fini che «sono vietati ai singoli dalla legge penale», cioè le associazioni per delinquere, come un'associazione costituita per commettere rapine, sequestri di persona, estorsioni ecc.
- b) Le «associazioni segrete».
- c) Le associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni militari.

LA LIBERTÀ RELIGIOSA – I RAPPORTI TRA STATO E RELIGIONE (artt. 7, 8, 19, 20)

Abbiamo già analizzato gli articoli 7 e 8 della Costituzione in tema di religione. L'art. 19 della Costituzione garantisce la libertà religiosa su più piani: riconosce a tutti il diritto di professare liberamente la propria fede, di farne propaganda, di esercitarne il culto. Non garantisce quindi soltanto la libertà di coscienza e di fede, ma il diritto dei fedeli di organizzarsi e di praticare apertamente la propria fede «**PURCHÉ NON SI, TRATTI DI RITI CONTRARI AL BUON COSTUME**». L'art. 20 aggiunge che **SONO VIETATE LE DISCRIMINAZIONI** ai danni delle associazioni e delle istituzioni di carattere religioso.

A seconda dei rapporti tra lo Stato e la religione si possono individuare tre forme di Stato: lo **STATO CONFESIONALE**, lo **STATO LAICO** e lo **STATO TEOCRATICO**



- **STATO CONFESIONALE:** è quella forma di Stato che riconosce un'unica religione "ufficiale" dello Stato; le altre sono combattute o appena tollerate. Lo Stato e la chiesa

si presentano come entità separate che si appoggiano a vicenda. Lo Statuto albertino considerava la religione cattolica come “sola religione di stato”.

- STATO LAICO: nello stato laico si realizza una completa separazione tra stato e religione. Lo stato è pienamente sovrano nel proprio ambito, (la sfera del potere politico), come lo è la chiesa nelle questioni di fede, secondo la famosa formula di Cavour: «libera chiesa in libero stato».
- STATO TEOCRATICO: la sfera politica coincide con quella religiosa, il capo politico anche il capo religioso, ed esercita sia il potere temporale che quello spirituale.

Quali di questi modelli è stato adottato dalla Costituzione italiana? La scelta a favore di uno STATO LAICO E NON CONFESIONALE risulta evidente dall'art. 8: «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge». Ma il fatto stesso che la Costituzione tratti separatamente la chiesa cattolica (all'art. 7) dalle altre confessioni religiose mostra che qualche A QUEST'ULTIMA È STATA RISERVATA UNA POSIZIONE “DI FAVORE”.

RAPPORTI CON LA CHIESA CATTOLICA. L'art. 7 della Costituzione, che regola i rapporti tra lo Stato italiano e la chiesa cattolica, si apre con il principio, di impostazione laica, della separazione tra stato e chiesa: «Lo stato e la chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», ma poi aggiunge che «i loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi». I PATTI LATERANENSI erano stati firmati l'11 febbraio 1929 tra lo Stato italiano e la chiesa cattolica. I PATTI LATERANENSI ERANO FORMATI DA DUE DOCUMENTI PRINCIPALI.

- a) Il TRATTATO: con questo accordo, lo Stato italiano rinunciava alla propria sovranità sul territorio della Città del Vaticano che si costituiva in stato autonomo;
- b) Il CONCORDATO: tale documento regolava il trattamento riservato alla Chiesa cattolica all'interno dello Stato italiano. Esso conteneva rilevanti concessioni alla Chiesa: l'introduzione dell'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole, ampie esenzioni fiscali per gli enti ecclesiastici, il riconoscimento da parte dello Stato del matrimonio celebrato con rito cattolico e delle sentenze di annullamento del matrimonio emanate dai tribunali ecclesiastici.

IL CONCORDATO DEL 1984. Il 18 febbraio 1984 si giunse alla firma del nuovo concordato che sostituiva il concordato lateranense. Queste furono le principali novità:

- esenzioni fiscali per gli enti ecclesiastici;
- i matrimoni secondo il rito cattolico continuano ad avere effetti civili; le sentenze di annullamento dei matrimoni pronunciate dai tribunali ecclesiastici hanno efficacia, previa verifica del giudice italiano sul rispetto delle norme previste dal diritto italiano;
- l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole è mantenuto, ma mentre prima era obbligatorio (salvo esplicita richiesta di esonero) ora è facoltativo.
- una quota (l'8 per mille) delle imposte dirette viene attribuita alla Chiesa cattolica secondo le indicazioni fornite dai cittadini nelle loro dichiarazioni dei redditi.

LA LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO (art. 21)

L'art. 21 afferma che «tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»,

LIMITI. La libertà di manifestazione del pensiero non è però illimitata. Infatti «sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le manifestazioni CONTRARIE AL BUON COSTUME». Per "buon costume" si intende la sensibilità diffusa nella società in relazione alla sfera sessuale o l'insieme di principi morali unanimemente condivisi. Inoltre la libertà di manifestazione del pensiero non può spingersi fino al punto di ledere i diritti fondamentali delle altre persone. Il codice penale configura alcuni REATI D'OPINIONE, cioè reati che possono essere commessi attraverso l'espressione di opinioni. Tra di essi: l'uso di espressioni offensive, calunniose o diffamatorie rivolte a persone (REATI DI INGIURIA, DIFFAMAZIONE, CALUNNIA) o nei confronti di istituzioni come il parlamento o le forze armate (REATI DI VILIPENDIO); la rivelazione di notizie che devono restare segrete per la sicurezza dello stato (SEGRETO DI STATO) o per lo svolgimento delle indagini (SEGRETO ISTRUTTORIO); l'incitamento a commettere reati (ISTIGAZIONE A DELINQUERE).

TITOLO II - RAPPORTI ETICO - SOCIALI (artt. 29 – 34) LA FAMIGLIA, LA SALUTE, L'ISTRUZIONE

Il Titolo II tratta di tre aspetti che concernono la vita sociale all'interno della società civile: la famiglia, la salute e l'istruzione.

LA FAMIGLIA La Costituzione definisce la famiglia come una "società naturale". Essa è quindi una delle fondamentali "formazioni sociali" nelle quali si svolge la personalità umana (art. 2). La regola fondamentale è quella dell'UGUAGLIANZA MORALE E GIURIDICA TRA I CONIUGI. La Costituzione considera in modo particolare la famiglia fondata sul matrimonio, (art. 29), cioè la FAMIGLIA LEGITTIMA, ma impone alla legge di assicurare l'UGUAGLIANZA TRA I FIGLI LEGITTIMI E I FIGLI NATI AL DI FUORI DEL MATRIMONIO (art. 30).

Solo nel 1975 con la RIFORMA DEL DIRITTO DI FAMIGLIA, (l. 19 maggio 1975 n. 151) i principi costituzionali hanno trovato attuazione nella legislazione vigente.

LA SALUTE. Per la Costituzione la tutela della salute rappresenta un «diritto fondamentale dell'individuo» e un «interesse della collettività». Agli indigenti vanno garantite CURE SANITARIE GRATUITE (art. 32). La riforma sanitaria (l. 181/1978) prevede l'assistenza sanitaria gratuita per qualsiasi cittadino ed è fornita da un unico servizio (il SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE) a cui fanno capo tutte le strutture sanitarie pubbliche esistenti.

L'ISTRUZIONE. La Costituzione garantisce la LIBERTÀ DI INSEGNAMENTO così come garantisce la libertà della scienza e dell'arte (art. 33). Lo Stato non può dunque imporre un determinato indirizzo politico o ideologico agli scienziati, agli artisti e agli insegnanti. Lo Stato si impegna a istituire SCUOLE PUBBLICHE per tutti gli ordini e gradi.

Infine la Costituzione stabilisce che l'istruzione è obbligatoria e gratuita per almeno 8 anni → OBBLIGO SCOLASTICO E DIRITTO ALLO STUDIO. Quest'ultimo principio è stato attuato nel 1962 con l'estensione dell'obbligo scolastico fino ai 14 anni. Un'ulteriore estensione dell'obbligo scolastico fino ai 16 anni è stata disposta nel 2005.

TITOLO III - "RAPPORTI ECONOMICI" (artt. 35 – 47)

Il Titolo III delinea un SISTEMA DI TIPO CAPITALISTICO, CIOÈ FONDATA SULLA PROPRIETÀ PRIVATA DEI MEZZI DI PRODUZIONE E SULLA LIBERTÀ DI SCAMBIO E DI INIZIATIVA ECONOMICA, ma prevede anche IMPORTANTI CORREZIONI CHE LO

ALLONTANANO DAL MODELLO ORIGINARIO FONDATAO SUL LAISSEZ FAIRE e sulla piena libertà degli imprenditori. → SISTEMA AD ECONOMIA MISTA

Due aspetti in particolare caratterizzano le norme della Costituzione sull'economia:

- lo speciale RILIEVO ASSEGNATO AL LAVORO, ALLA TUTELA DEI LAVORATORI DIPENDENTI E ALLE LORO FORME DI ORGANIZZAZIONE E DI AZIONE COLLETTIVA, (i sindacati e lo sciopero);
- il RUOLO ATTRIBUITO ALLO STATO, tanto nella gestione diretta di settori economici, quanto nell'indirizzo generale dell'iniziativa economica privata e dell'economia nel suo complesso, (STATO INTERVENTISTA E REGOLATORE).

TITOLO IV - RAPPORTI POLITICI (artt. 48 – 54)

Il Titolo IV è dedicato ai rapporti politici e ai doveri dei cittadini. Sui Rapporti politici torneremo in modo più approfondito successivamente. Qui ricordiamo solo che l'art. 48 riconosce il diritto di voto, l'art. 49 prevede il diritto di associarsi in partiti e l'art. 50 riconosce a tutti i cittadini il diritto di presentare petizioni al Parlamento.

I DOVERI DEI CITTADINI

La Costituzione impone ai cittadini anche dei doveri. La prima parte è infatti intitolata «Diritti e doveri dei cittadini». Una prima formulazione di carattere generale è contenuta nell'art. 2 dove si richiede a ogni persona «l'adempimento dei DOVERI INDEROGABILI DI SOLIDARIETÀ politica, economica e sociale». Più in particolare la Costituzione prevede i seguenti doveri:

- il DOVERE DI FEDELTA' alla repubblica e il dovere di osservare la Costituzione e le leggi (art. 54);
- la DIFESA DELLA PATRIA, («sacro dovere del cittadino»). A partire dal 1972 è stato riconosciuto agli obiettori di coscienza il diritto di effettuare un servizio civile in sostituzione del servizio militare. Infine è stato abolito il servizio militare obbligatorio ed è stata prevista la costituzione di un esercito professionale. I comuni cittadini potranno essere chiamati alla difesa della patria solo di fronte a eventi del tutto eccezionali;
- il DOVERE DI PAGARE I TRIBUTI «in ragione della capacità contributiva» (art. 53).

A volte la Costituzione, riconoscendo ai cittadini un DIRITTO, impone anche l'esercizio di tale diritto come un DOVERE CIVICO e di SOLIDARIETA' SOCIALE: per esempio il LAVORO è sia un diritto che un dovere, il VOTO ...

LA DEMOCRAZIA

In un sistema democratico i cittadini hanno il diritto di partecipare alla vita dello Stato e di determinare l'orientamento politico dello Stato stesso. La democrazia, come abbiamo già visto, è dunque caratterizzata dal fatto che la sovranità appartiene al popolo (art. 1 Cost.): lo Stato deve ottenere e rispettare il consenso e la volontà dei cittadini. Il concetto di democrazia e quello di sovranità popolare, quindi, sono termini che si equivalgono. Peraltro, le modalità concrete di esercizio della sovranità popolare possono essere differenti. A tal proposito abbiamo distinto tra FORME DI DEMOCRAZIA DIRETTA, (referendum, petizioni, ecc.) e FORME DI DEMOCRAZIA INDIRETTA, (elezioni).

LA DEMOCRAZIA DIRETTA

In alcuni casi il popolo, o meglio il corpo elettorale viene chiamato a decidere direttamente su alcune questioni o ad esercitare forme di partecipazione diretta. In questi casi la decisione non è presa da rappresentanti del popolo, ma è presa da tutti i cittadini direttamente, (naturalmente quelli che hanno il diritto di voto).

Il primo istituto di democrazia diretta è quello previsto dall'articolo 50 della Costituzione, che riconosce a tutti i cittadini il diritto di "rivolgere PETIZIONI alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità". Attraverso questo strumento, in realtà poco incisivo, tutti i cittadini, anche non elettori, possono presentare proposte e richiedere provvedimenti di legge al Parlamento.

Un secondo istituto di democrazia diretta è l'INIZIATIVA POPOLARE DELLE LEGGI: anche il popolo può intervenire nella fase iniziale del procedimento di formazione delle leggi, inviando al Parlamento un progetto di legge, redatto in articoli, sottoscritto da almeno 50.000 elettori.

Il principale istituto di democrazia diretta, comunque, è rappresentato dal REFERENDUM ABROGATIVO: attraverso questo strumento il popolo è chiamato a decidere se eliminare o meno un determinato provvedimento legislativo. Si tratta di una forma di controllo dell'attività parlamentare esercitata dai cittadini; per questa ragione, con il referendum, il popolo può solo abrogare una legge esistente o parte di essa, ma non può modificarla o introdurre una nuova. In base all'art. 75 possono essere sottoposti a referendum le leggi e gli atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi). Non è ammesso referendum per le leggi di bilancio, le leggi tributarie, le leggi di amnistia e di indulto, le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. La richiesta di referendum può pervenire da parte di cinque Consigli regionali o di cinquecentomila elettori. La raccolta delle firme deve avvenire tra il 1° gennaio e il 30 settembre, giorno in cui devono essere depositate presso la CORTE DI CASSAZIONE, che esamina il numero e la regolarità delle firme raccolte. Dopo il controllo della Corte di Cassazione, (entro il 15 dicembre), la richiesta di referendum passa al vaglio della CORTE COSTITUZIONALE, che deve valutare l'ammissibilità entro il 10 febbraio, secondo le disposizioni contenute nella Costituzione (art. 75, c. 2). Solo dopo aver superato tali controlli, la proposta di referendum viene votata dal corpo elettorale. Perché la votazione referendaria sia considerata valida, occorre che partecipi alla votazione la maggioranza degli aventi diritto: il 50% + 1 (QUORUM). Se questa percentuale di votanti non viene raggiunta, la votazione non è valida. Raggiunto il quorum, l'abrogazione è possibile se i "sì" raggiungono la maggioranza dei voti validi. Se i cittadini sono a favore dell'abrogazione, dunque, si esprimeranno con il "sì"; se, invece, sono favorevoli al mantenimento della legge, sceglieranno il "no". Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati, (cittadini maggiorenni con diritto di voto).

5 CONSIGLI REGIONALI O 500.000 ELETTORI → RICHIESTA DI REFERENDUM ABROGATIVO

RACCOLTA DELLE FIRME: TRA IL 1° GENNAIO E IL 30 SETTEMBRE



CONTROLLO DELLA CORTE DI CASSAZIONE ENTRO IL 15 DICEMBRE



CONTROLLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE ENTRO IL 10 FEBBRAIO



VOTAZIONE: 1 - QUORUM? 2 - MAGGIORANZA DEI SI' O DEI NO?

Il nostro ordinamento prevede anche la possibilità del REFERENDUM COSTITUZIONALE, nell'ipotesi una legge costituzionale o di revisione costituzionale, (ad esempio per la modifica della Costituzione), approvata dal Parlamento con una maggioranza inferiore ai due terzi (art. 138 Cost.). Nel 2006 si è tenuto un referendum su una proposta di legge di revisione costituzionale: avendo vinto i "no", la riforma non è stata adottata.

LA DEMOCRAZIA INDIRETTA

La Costituzione prevede anche FORME DI DEMOCRAZIA INDIRETTA o RAPPRESENTATIVA: la sovranità del popolo si manifesta nella scelta dei suoi rappresentanti, che prenderanno le decisioni in nome del popolo stesso. Tale forma di democrazia viene detta indiretta e si differenzia dalle forme di democrazia diretta, con cui il popolo è chiamato a decidere direttamente e personalmente, come nel caso del referendum. La DEMOCRAZIA INDIRETTA O RAPPRESENTATIVA si concretizza attraverso le ELEZIONI. L'elezione è quella procedura mediante la quale il popolo sceglie i propri rappresentanti. Distinguiamo tre tipi di elezioni:

- POLITICHE, per eleggere il Parlamento, costituito dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica;
- AMMINISTRATIVE, relative agli enti pubblici territoriali: nelle Regioni, nelle Province e nei Comuni vengono eletti rispettivamente il Consiglio regionale e il Presidente della Regione, il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia e il Consiglio comunale e il Sindaco);
- EUROPEE, per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

Ma chi partecipa effettivamente alle elezioni? Chi compone quello che viene definito l'ELETTORATO ATTIVO? L'art. 48 recita: "Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età". La sovranità, dunque, viene esercitata, attraverso il diritto di voto, non da tutto il popolo ma solo da coloro che hanno raggiunto il diciottesimo anno di età. Per le elezioni del Senato possono votare soltanto i cittadini che hanno compiuto 25 anni (art. 58 Cost.). Un cittadino può essere privato del diritto di voto solo nei casi di indegnità morale stabiliti dalla legge o a causa di una condanna penale per reati di una certa gravità.

ELETTORATO ATTIVO  MAGGIORE ETA' + CITTADINANZA
25 ANNI PER IL SENATO + CITTADINANZA

L'art. 48 sancisce il SUFFRAGIO UNIVERSALE, attribuendo il diritto di voto a tutti i cittadini, senza distinzione alcuna. L'insieme dei cittadini che hanno il diritto di voto costituisce il CORPO ELETTORALE. Le decisioni del corpo elettorale vengono prese in base al PRINCIPIO DELLA MAGGIORANZA, secondo il quale la scelta della maggioranza vincola anche la minoranza. Questa regola elementare del modello democratico implica però il diritto per la minoranza di manifestare il proprio dissenso.

L'art. 48 definisce altresì l'esercizio del voto un DOVERE CIVICO, ossia un dovere del cittadino: l'esercizio del voto è un atto di responsabilità. Chi non vota contribuisce a provocare il fenomeno dell'ASTENSIONISMO ELETTORALE, ma non incorre in alcuna sanzione.

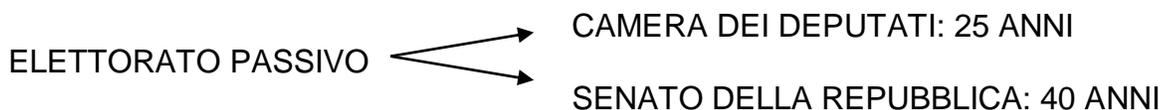
Infine, l'art. 48 stabilisce che il voto è "PERSONALE ED EGUALE, LIBERO E SEGRETO":

- Il voto è PERSONALE, perché l'elettore non può dare ad altri l'incarico di votare al suo posto; deve invece esprimere il proprio voto personalmente.
- Il voto è EGUALE, in quanto ogni voto ha lo stesso valore a prescindere dal ruolo che l'elettore occupa nella società.
- Il voto è LIBERO, in quanto l'elettore non può essere costretto o minacciato per esprimere una determinata preferenza; ogni elettore vota secondo il proprio convincimento, senza dover subire controlli o condizionamenti.
- Il voto è SEGRETO, in quanto l'elettore vota senza che altri possano verificare la preferenza espressa.

CARATTERISTICHE DEL VOTO

- DIRITTO DEL CITTADINO
- DOVERE CIVICO
- PERSONALE
- EGUALE
- LIBERO
- SEGRETO

Fra i diritti politici previsti dalla Costituzione, vi è anche quello di ELETTORATO PASSIVO, il diritto, cioè, di accedere e di essere eletti a cariche elettive: tutti i cittadini, uomini e donne, possono essere eletti deputato, senatore, consigliere comunale, sindaco, purché abbiano i requisiti richiesti dalla legge. Per diventare deputato è necessario aver compiuto 25 anni; per essere eletto senatore occorre aver compiuto 40 anni.

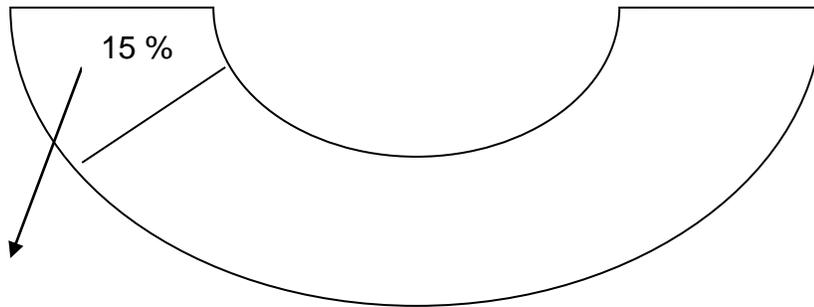


IL SISTEMA ELETTORALE

Il SISTEMA ELETTORALE è l'insieme delle norme giuridiche che disciplinano il modo in cui avvengono le elezioni e gli effetti che ne derivano. I modelli di sistema elettorale esistenti sono diversi, ma possono essere ricondotti principalmente a due grandi tipologie:

- il SISTEMA MAGGIORITARIO, in base al quale l'ambito territoriale nel quale si svolgono le elezioni viene suddiviso in tante aree geografiche dette collegi, quanti sono i candidati da eleggere. All'interno dei collegi, ciascun partito (o coalizione di partiti) presenta un solo candidato; risulta eletto, fra tutti i candidati, solo colui che ottiene il maggior numero di voti, (per questa ragione si parla COLLEGIO UNINOMINALE: in ogni collegio viene eletto un solo candidato, gli altri "vanno a casa").

- il SISTEMA PROPORZIONALE, in base al quale i partiti presentano alle elezioni una lista di candidati. Gli elettori esprimono la loro preferenza per una lista, (cioè per un partito). L'elettore indica la propria preferenza per il partito e non per il singolo candidato. Ogni partito conquisterà un numero di seggi proporzionale ai voti ricevuti, (se il partito X ottiene il 15 % dei voti, otterrà il 15 % dei seggi da attribuire).



Partito X: 15 % dei voti?
15 % dei posti da attribuire

I posti da attribuire tramite il sistema elettorale vengono detti SEGGI: il seggio è qualunque genere di incarico pubblico, (parlamentare, consigliere comunale ...) acquisito a seguito di un'elezione.

I due sistemi presentano vantaggi e svantaggi diversi:

- il sistema maggioritario, (in quanto in ogni collegio viene eletto solo il candidato che ottiene più voti e quindi che presumibilmente appartiene ad uno dei partiti maggiori), favorisce la creazione di un'organizzazione politica semplificata, caratterizzata dalla presenza di pochi partiti, penalizzando le formazioni politiche minori (favorisce la governabilità a scapito della rappresentatività: i piccoli partiti non otterranno seggi e sarà più facile raggiungere un accordo tra pochi partiti). Potrebbe succedere infatti che un partito abbia ottenuto il 20% dei voti su scala nazionale ma rimanga escluso dal Parlamento perché non ha ottenuto il primo posto in nessun collegio;
- il sistema proporzionale, invece, è tendenzialmente più democratico perché permette a tutti i partiti, anche ai più piccoli, di essere rappresentati negli organi elettivi. Ha però lo svantaggio di rendere più incerta la governabilità del Paese, in quanto la presenza di moltissimi partiti rende più difficile trovare un accordo. Il sistema favorisce la rappresentatività a scapito della governabilità, (ogni partito, anche quello che ha ottenuto una percentuale di voti minima, può riuscire ad ottenere dei seggi).

In Italia dal 1946, anno delle prime elezioni a suffragio universale, è stato adottato il sistema elettorale proporzionale per tutti i tipi di elezioni, (politiche, amministrative, europee). Questa normativa è stata radicalmente modificata a partire dal 1993. Per l'elezione del Senato e della Camera, è stato introdotto un sistema maggioritario con correzione proporzionale, (o sistema misto): il 75% dei seggi viene attribuito con il sistema maggioritario, il restante 25% con quello proporzionale (ad esempio alla Camera dei deputati su 630 seggi complessivi, 475 seggi erano attribuiti con il sistema maggioritario e 155 con il sistema proporzionale).

Con la legge n. 270 del 21 dicembre 2005 il sistema elettorale per le elezioni politiche è stato nuovamente modificato: attualmente si utilizza un SISTEMA PROPORZIONALE CON SBARRAMENTO E PREMIO DI MAGGIORANZA. La ripartizione dei seggi avviene in

proporzione alle percentuali ottenute dai partiti: SU BASE NAZIONALE alla Camera e SU BASE REGIONALE al Senato. Sono previste delle SOGLIE DI SBARRAMENTO, (cioè il partito non ottiene seggi se non si raggiunge la percentuale indicata; questo con l'intento di eliminare i piccoli partiti e assicurare una migliore governabilità). Per la Camera le soglie di sbarramento sono: il 10 % per le coalizioni di partiti, il 4% per i partiti non coalizzati, il 2% per i partiti coalizzati; (in riferimento ad una coalizione di partiti, dunque, accedono alla ripartizione dei seggi quei partiti la cui coalizione ha superato il 10 % e il singolo partito il 2%). Per il Senato le soglie di sbarramento sono regionali: il 20 % per le coalizioni; l'8% per i partiti non coalizzati; il 3 % per quelli coalizzati. E' previsto un PREMIO DI MAGGIORANZA, (cioè alla coalizione vincente vengono attribuiti più seggi di quelli che spetterebbero in base ai voti ottenuti): per la Camera vengono attribuiti automaticamente 340 seggi alla coalizione vincente, nel caso non li ottenga; per il Senato alla coalizione vincente sarà attribuito il 55 % dei seggi assegnati alla Regione. Prima del voto i partiti in coalizione devono depositare un unico programma e indicare il "capo della coalizione". Rispetto al sistema precedente SCOMPARE LA POSSIBILITÀ DI SCELTA del candidato da parte dell'elettore: l'elettore vota il partito i cui candidati sono disposti in lista secondo l'ordine prestabilito dal partito stesso.

NUOVO SISTEMA ELETTORALE

- FORMULA ELETTORALE PROPORZIONALE
- SOGLIE DI SBARRAMENTO
- PREMIO DI MAGGIORANZA
- NO PREFERENZA, MA LISTA DI CANDIDATI PREDISPOSTA DAI PARTITI

Permane invece il sistema elettorale di tipo proporzionale per l'elezione dei rappresentanti italiani al PARLAMENTO EUROPEO. Per gli enti locali si rinvia al capitolo dedicato.

I PARTITI POLITICI

L'articolo 49 della Costituzione riconosce a tutti i cittadini il "diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". I cittadini godono quindi della LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE POLITICA, che si concretizza nella possibilità di aderire o di costituire un partito politico. La Costituzione impone dei limiti all'esercizio di questa libertà: alcuni alti funzionari pubblici, quali ad esempio i magistrati, non possono iscriversi ad alcun partito (art. 98 Cost.), in modo da garantire la loro imparzialità; è vietato inoltre riorganizzare il partito fascista (art. XII Disposizioni transitorie e finali).

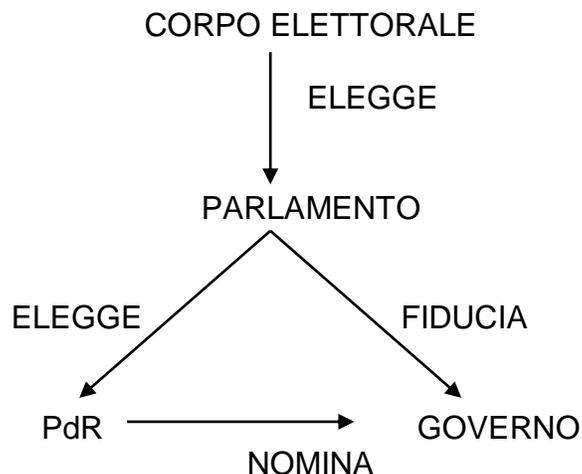
Il sistema politico italiano è stato caratterizzato da un MULTIPARTITISMO, cioè l'esistenza di diversi partiti, (favorito dal sistema elettorale proporzionale). A causa dell'elevato numero di partiti, non è mai successo che un solo partito raggiungesse la maggioranza assoluta; di conseguenza le varie forze politiche hanno sempre costituito GOVERNI DI COALIZIONE, (il governo riceve la fiducia da una maggioranza di parlamentari iscritti a vari partiti).

PER SAPERNE DI PIU'. L'AMNISTIA è un provvedimento legislativo con cui lo Stato rinuncia ad applicare la pena per determinate categorie di reati provocando l'estinzione del reato medesimo. Amnistia e indulto devono essere approvati dal Parlamento con una maggioranza di due terzi dei componenti. L'INDULTO è un provvedimento legislativo con il quale lo Stato condona parte della pena inflitta, (ad esempio nel 2006 lo sconto è stato di tre anni), a persone già condannate per alcune tipologie di reato. A differenza dell'amnistia non prevede l'estinzione del reato.

GLI ORGANI COSTITUZIONALI

Alla base dell'intero ordinamento della Repubblica italiana vi è il principio democratico: la sovranità appartiene al popolo, il quale partecipa al funzionamento dello Stato non adottando direttamente le decisioni (a parte gli istituti di democrazia diretta), ma eleggendo direttamente o indirettamente i suoi rappresentanti (democrazia rappresentativa).

IL CORPO ELETTORALE ELEGGE IL PARLAMENTO, IL QUALE, A SUA VOLTA, ELEGGE IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, QUESTI NOMINA IL GOVERNO, CHE È SOGGETTO AL CONTROLLO DEL PARLAMENTO. IN SOSTANZA, IL GOVERNO IN OGNI MOMENTO DEVE AVERE LA FIDUCIA DEL PARLAMENTO, (questo vuol dire che la maggioranza dei membri del Parlamento devono votare a favore del Governo, sia quando questo entra in carica, sia successivamente risponde); mentre i singoli parlamentari rispondono nei confronti del corpo elettorale, quando si presentano per essere rieletti. Questo particolare rapporto tra Parlamento e Governo (RAPPORTO DI FIDUCIA) caratterizza l'ordinamento dello Stato italiano, che è una REPUBBLICA PARLAMENTARE: il Governo per restare in carica deve avere costantemente la fiducia del Parlamento, altrimenti è costretto a dimettersi.



La Parte Seconda della Costituzione disciplina l'organizzazione dello STATO - APPARATO, che è il complesso degli organi dello Stato e delle loro funzioni. La Costituzione, attuando il PRINCIPIO DELLA DIVISIONE DEI POTERI (Montesquieu), attribuisce:

- il potere legislativo al Parlamento (artt. 55 - 82);
- il potere esecutivo al Governo (artt. 92 - 96);
- il potere giurisdizionale alla Magistratura (artt. 101 - 110).

Affida invece al Presidente della Repubblica (artt. 83 - 91) funzioni di rappresentanza dello Stato e di coordinamento fra i tre poteri, al fine di garantirne il regolare funzionamento.

Vedremo che il principio di separazione dei poteri viene applicato non in maniera rigida, soprattutto per quanto riguarda la funzione legislativa che viene esercitata in varia misura e a certe condizioni anche dal Governo.

IL PARLAMENTO

A norma dell'articolo 55 della Costituzione, il Parlamento si compone della Camera dei deputati, (la cui sede è a palazzo Montecitorio a Roma) e del Senato della Repubblica, (la cui sede è a palazzo Madama). La Costituzione ha quindi adottato il sistema più diffuso negli Stati democratici: il sistema bicamerale, con la presenza di due Camere legislative. Si parla di BICAMERALISMO in quanto il Parlamento italiano è composto da due Camere.

In Italia le due Camere hanno le stesse funzioni e sostanzialmente gli stessi poteri: in questo senso si parla di BICAMERALISMO PERFETTO.

BICAMERALISMO → PARLAMENTO COMPOSTO DA DUE CAMERE

BICAMERALISMO PERFETTO → LE DUE CAMERE HANNO LE STESSSE FUNZIONI

In un Parlamento bicamerale perfetto, qualunque decisione si adotti, (ad esempio l'APPROVAZIONE DI UN PROGETTO DI LEGGE), deve ottenere separatamente l'approvazione delle due Camere. Per quanto riguarda l'approvazione di un progetto di legge, vedremo che le due Camere lo devono approvare NELLO STESSO TESTO: se una Camera apporta delle modifiche, (emendamenti) al progetto di legge, queste devono essere approvate anche dall'altra Camera. Nonostante le due Camere svolgano le stesse funzioni, vi sono delle DIFFERENZE tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica.

DIFFERENZE TRA LE DUE CAMERE				
	Composizione	Elettorato attivo	Elettorato passivo	Sistema elettorale
Camera dei deputati	630 membri elettivi	18 anni	25 anni	Proporzionale con sbarramento su base nazionale
Senato della Repubblica	315 membri elettivi + i senatori a vita	25 anni	40 anni	Proporzionale con sbarramento su base regionale

- I membri di entrambe le Camere restano in carica cinque anni e sono eletti a suffragio universale diretto con un sistema proporzionale con sbarramento e premio di maggioranza. La ripartizione avviene SU BASE NAZIONALE per la Camera dei deputati e SU BASE REGIONALE per il Senato, (vedi capitolo precedente);
- I deputati sono 630, mentre i senatori sono 315; il Senato, però, oltre ai senatori elettivi, comprende anche i senatori a vita. Questi sono gli ex Presidenti della Repubblica, (chi ha ricoperto tale carica, nel caso non sia rieletto Presidente, automaticamente diventa senatore a vita), e cinque cittadini che il Presidente della Repubblica può nominare fra coloro che "hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario" (ad esempio premi Nobel, politici di grande spessore, esponenti del mondo economico, ecc.), (art. 59 Cost.);
- Sono elettori i cittadini italiani che abbiano compiuto 18 anni per la Camera, 25 anni per il Senato (ELETTORATO ATTIVO);
- Possono essere eletti deputati gli elettori che hanno compiuto 25 anni e senatori gli elettori che hanno compiuto 40 anni, (ELETTORATO PASSIVO).

I PARLAMENTARI

Ogni cittadino può diventare parlamentare: l'unico requisito richiesto, a parte la cittadinanza, è quello dell'età. I parlamentari sono i rappresentanti del popolo, che li sceglie in base al programma politico che essi presentano. Ma quale vincolo si crea fra il parlamentare eletto e i suoi elettori? L'art. 67 stabilisce che i parlamentari non hanno alcun obbligo di rispettare l'incarico, (DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO), che hanno ricevuto dagli elettori, perché essi non devono rappresentare interessi particolari, bensì l'interesse dello Stato. Ciò significa che, anche se sono stati eletti in base a un particolare programma, sono liberi di seguire posizioni diverse da quelle assunte durante la campagna elettorale, non sono revocabili. e, anche se si dimettono dal partito in cui sono stati eletti, rimangono in Parlamento sino al termine della legislatura, (in realtà tale assenza di vincoli è solo teorica: di fatto ogni parlamentare è legato agli interessi del partito cui appartiene e a quelli dei suoi elettori).

Per garantire ai parlamentari di poter agire in piena libertà e per tutelarli da ingerenze esterne, l'articolo 68 della Costituzione riconosce loro due tipi di IMMUNITA':

- l'IRRESPONSABILITÀ PER LE OPINIONI ESPRESSE E I VOTI DATI nell'esercizio delle loro funzioni: durante una seduta del Parlamento, essi possono dire tutto ciò che ritengono utile, votare come credono più opportuno, senza incorrere in sanzioni;
- l'IMMUNITÀ PROCESSUALE per i reati commessi; fino al 1993 i parlamentari non potevano essere sottoposti ad alcuna restrizione della libertà personale, (perquisizioni personali o domiciliari, arresto), né si poteva avviare alcuna indagine giudiziaria nei loro confronti senza la preventiva autorizzazione della Camera a cui appartenevano, tranne nel caso di flagranza di reato (art. 68 Cost.). La legge cost. 3 / 1993 ha modificato l'art. 68: ora la Magistratura può avviare le indagini, interrogare il parlamentare, svolgere il relativo processo senza necessità dell'autorizzazione della Camera di appartenenza (AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE). Tale autorizzazione, tuttavia, è necessaria prima di sottoporre il parlamentare all'arresto, a perquisizioni personali o domiciliari, a intercettazioni telefoniche, al sequestro della corrispondenza.

I membri del Parlamento ricevono un'INDENNITÀ (art. 69 Cost.) che serve non soltanto per compensare il mancato guadagno per l'attività professionale che hanno dovuto interrompere, ma anche per affrontare le spese che derivano dalla carica che ricoprono.

STATUS DI PARLAMENTARE

- DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO
- IMMUNITA' (per le opinioni e i voti ...; per l'arresto e le perquisizioni)
- INDENNITA'

L'ORGANIZZAZIONE DEL PARLAMENTO

Per poter lavorare in maniera efficace, ciascuna Camera elegge un PRESIDENTE e adotta un REGOLAMENTO nel quale sono contenute le regole di funzionamento. Poiché l'attività delle Camere è assai complessa, all'interno di queste vengono create delle COMMISSIONI PERMANENTI che svolgono importanti funzioni nel procedimento di formazione delle leggi, sono composte da un numero di parlamentari ridotto e riproducono la composizione politica delle Camere: i partiti che hanno la maggioranza in Assemblea, la avranno anche all'interno delle Commissioni. Le Commissioni permanenti sono quattordici alla Camera e tredici al Senato e si distinguono in base alla competenza per materia. Ad esempio, tanto al Senato quanto alla Camera vi sono le Commissioni pubblica istruzione, lavoro e previdenza sociale, finanze, lavori pubblici, giustizia ecc.

Esse si riuniscono:

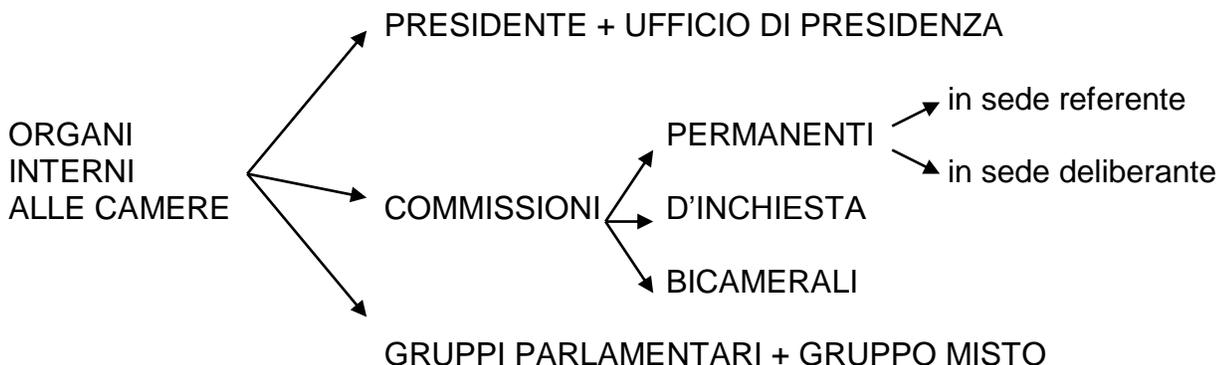
- in SEDE REFERENTE, se esaminano questioni, (di norma le proposte di legge) sulle quali poi devono riferire "in aula", (all'Assemblea dei deputati o dei senatori): in sede di commissione il progetto di legge deve essere approvato articolo per articolo e poi nel suo complesso. Successivamente il Presidente della Commissione dovrà "riferire" in aula il contenuto del progetto di legge: anche in questa sede vi sarà una votazione articolo per articolo e una votazione per l'approvazione nel suo complesso del progetto di legge, (è questo l'iter consueto che un progetto di legge deve seguire: si parla di PROCEDIMENTO ORDINARIO);
- in SEDE DELIBERANTE: in sede di commissione il progetto di legge deve essere approvato articolo per articolo e poi nel suo complesso. Successivamente il progetto di legge passa all'Assemblea, sede in cui però vi sarà solo un'unica votazione, sul progetto nel suo complesso (in questo caso l'iter normativo del progetto di legge risulta più veloce: si parla di PROCEDIMENTO ABBREVIATO);

Le Commissioni permanenti sono sempre presenti e vengono rinnovate ogni volta che, in seguito alle elezioni, vengono rinnovate le Camere. Vi sono poi altri tipi di Commissioni, che invece vengono costituite quando se ne presenta la necessità.

Un ruolo importante svolgono le COMMISSIONI D'INCHIESTA (art. 82), che vengono costituite ogniqualvolta si presenti la necessità di condurre indagini su questioni rilevanti dal punto di vista sociale o politico. Fra le più significative ricordiamo la Commissione antimafia, quella sulle stragi, quella sull'assassinio di Aldo Moro ecc.

Infine, vi sono le COMMISSIONI BICAMERALI, formate congiuntamente da deputati e senatori, quindi da membri delle due Camere. Spesso tali Commissioni vengono costituite per discutere ed elaborare progetti in tema di riforme istituzionali (composizione del Parlamento, funzioni del Governo, ecc.).

Un'ulteriore struttura organizzativa è rappresentata dai GRUPPI PARLAMENTARI, (organi formati da parlamentari che aderiscono allo stesso partito o che si riconoscono nella stessa ideologia): per i partiti più importanti ci sarà il gruppo parlamentare corrispondente. Esiste anche il GRUPPO MISTO, formato da parlamentari che non aderiscono a nessun partito, o ne siano usciti, o aderenti ad un partito che non ha ottenuto il numero di seggi necessario per costituire un gruppo autonomo.



I RAPPORTI TRA PARLAMENTO E GOVERNO

La nostra Costituzione prevede una FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE: ciò significa che il Governo deve godere in ogni momento della FIDUCIA della maggioranza del Parlamento, in assenza della quale è costretto a dimettersi. Cosa significa avere la fiducia del

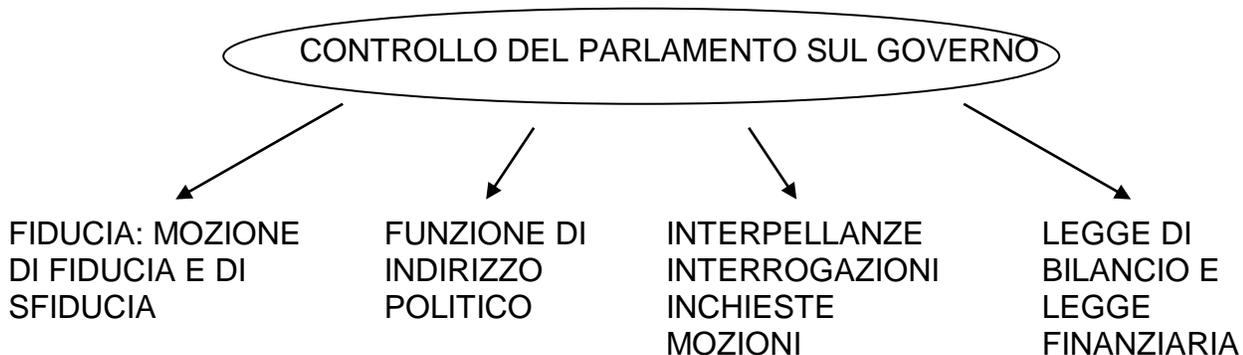
Parlamento? Significa semplicemente che la maggioranza dei deputati e la maggioranza dei senatori devono appoggiare il Governo e quindi VOTARE IN SUO FAVORE.

Il Parlamento ha a disposizione vari strumenti per controllare l'operato del Governo. Tra questi, fondamentali sono la MOZIONE DI FIDUCIA e la MOZIONE DI SFIDUCIA.

Vediamo la differenza tra mozione di fiducia e mozione di sfiducia.

Nel procedimento di formazione di un nuovo Governo, dopo il giuramento davanti al Presidente della Repubblica, il Governo può continuare ad esercitare le sue funzioni solo se il Parlamento approva la MOZIONE DI FIDUCIA, (questa votazione avviene dunque nel MOMENTO DI FORMAZIONE DI UN NUOVO GOVERNO: dopo aver prestato il giuramento, i membri del nuovo Governo devono presentarsi, entro 10 giorni dalla data della formazione dell'esecutivo, davanti al Parlamento per ottenere la fiducia).

Ma anche successivamente a questo momento iniziale, il Parlamento può revocare la fiducia, approvando una MOZIONE DI SFIDUCIA, (questa votazione può dunque avvenire solo quando il Governo ha già iniziato ad esercitare le sue funzioni).



Oltre alla FIDUCIA, vi sono poi altri strumenti a disposizione del Parlamento o di ogni singolo parlamentare per controllare l'operato del Governo.

Governo e Parlamento esercitano congiuntamente la FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO: questa consiste nella predisposizione del PROGRAMMA DI GOVERNO da parte dell'esecutivo, (cioè un documento che contiene tutti gli interventi e le riforme che il Governo ha in programma di attuare), e nella sua approvazione da parte del Parlamento.

I parlamentari, perciò, devono conoscere l'attività svolta dal Governo e per far questo dispongono di alcuni strumenti, quali le INTERROGAZIONI, le INTERPELLANZE, le INCHIESTE, le MOZIONI, comprese quelle di fiducia e di sfiducia.

- l'INTERROGAZIONE è una domanda, (che va fatta per iscritto e può avere risposta scritta oppure orale), con cui un parlamentare chiede ad un membro del Governo se un fatto è vero, se esso ne è stato informato, se intende prendere provvedimenti;
- l'INTERPELLANZA è una domanda che un parlamentare rivolge per iscritto al Governo, con la quale richiede i motivi di un certo comportamento e gli intendimenti per il futuro; l'obiettivo è quello di ottenere che il Governo assuma una posizione. L'interpellante che non si ritenga soddisfatto può chiedere che l'interpellanza sia convertita in mozione;
- l'INCHIESTA è un'indagine, svolta da un'apposita Commissione (Commissione d'inchiesta), con lo scopo di accertare la verità su un fatto di interesse generale;
- la MOZIONE è la richiesta di discussione e di votazione da parte di un parlamentare su una determinata questione. La Costituzione si occupa in particolare della mozione di fiducia e della mozione di sfiducia (art. 94).

Un momento importante del controllo parlamentare sull'attività del Governo è l'approvazione della LEGGE DI BILANCIO (art. 81 Cost.), che autorizza tutte le entrate e le uscite dello Stato. Il bilancio preventivo è presentato dal Governo al Parlamento perché venga approvato: deve essere discusso e approvato dal Parlamento entro il 31 dicembre di ogni anno, congiuntamente alla LEGGE FINANZIARIA.

La discussione e l'approvazione della LEGGE DI BILANCIO e della LEGGE FINANZIARIA costituiscono i momenti centrali per l'individuazione delle scelte di natura politico-economica e finanziaria del Paese: con questi provvedimenti il Governo chiede al Parlamento di utilizzare le entrate dello Stato in un certo modo, (spesa pubblica). E' comprensibile quindi che si tratta di una dei momenti più delicati nella vita di un Governo.

LE DELIBERAZIONI PARLAMENTARI

Le Camere, in quanto organi collegiali, esprimono la propria volontà attraverso deliberazioni, (ad esempio quando approvano le leggi), che sono adottate mediante votazione. Perché le deliberazioni siano valide si verifica innanzitutto il NUMERO LEGALE: deve essere presente in aula la maggioranza dei componenti di ciascuna Camera (art. 64 Cost.). Se non si raggiunge il numero legale, (perché vi sono troppi assenti), non si può votare e la deliberazione non può essere presa.

Una volta verificato il numero legale, perché la deliberazione sia presa, occorre che la proposta sia approvata dalla maggioranza richiesta dalla Costituzione a seconda della materia e della questione in discussione. Sono previsti tre tipi di maggioranze:

- MAGGIORANZA SEMPLICE: è la maggioranza dei parlamentari presenti in aula;
- MAGGIORANZA ASSOLUTA: è pari alla metà più uno dei membri effettivi della Camera, (in questo caso vengono contati anche gli assenti: ad esempio per la Camera dei deputati, che ha 630 membri, la maggioranza assoluta è pari a 316: la deliberazione verrà presa se ottiene almeno 316 voti a favore. Questo vuol dire che se vi sono 130 assenti, sono presenti in aula 500 deputati. Se per la deliberazione è richiesta la maggioranza assoluta, si dovranno comunque ottenere 316 voti a favore). Tale maggioranza è richiesta, ad esempio, per l'elezione del Presidente della Repubblica, dopo il terzo scrutinio (art. 83 Cost.);
- MAGGIORANZA QUALIFICATA: è pari ad una percentuale superiore rispetto alla maggioranza assoluta (ad esempio i 2/3 dei componenti sono richiesti per l'elezione del Presidente della Repubblica nelle prime tre votazioni).

DELIBERAZIONI DEL PARLAMENTO

1 – VERIFICA DEL N° LEGALE = presenti almeno la metà + 1 dei componenti

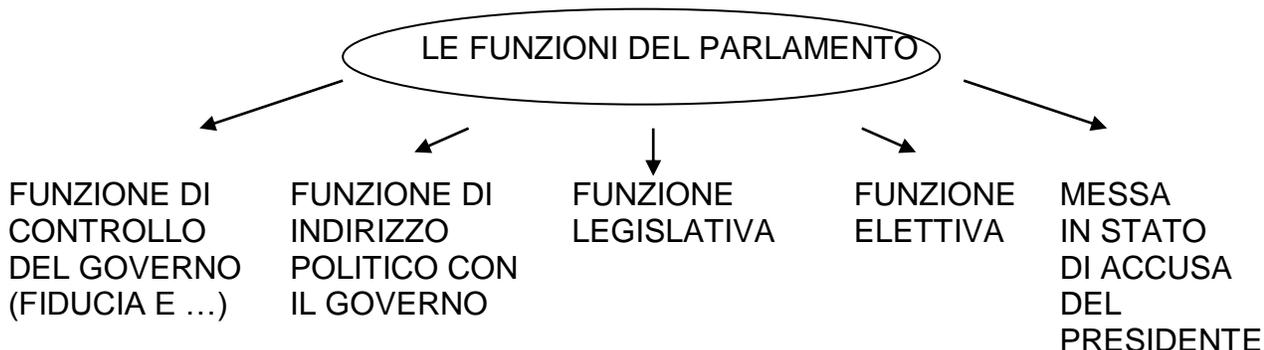
2 - MAGGIORANZA SEMPLICE = metà + 1 dei presenti in aula
 MAGGIORANZA ASSOLUTA = metà + 1 dei componenti
 MAGGIORANZA QUALIFICATA = 2/3 dei componenti

Le votazioni avvengono, di norma, a SCRUTINIO PALESE: per alzata di mano, con procedimento elettronico, per appello nominale (ogni parlamentare risponde "sì", "no", "mi astengo"); quest'ultima forma è richiesta per accordare o revocare la fiducia al Governo. Scrutinio palese significa dunque che il voto del parlamentare è pubblico e quindi tutti

possono sapere come ogni singolo parlamentare ha votato. In alcuni casi, come l'elezione del Presidente della Repubblica, è previsto uno SCRUTINIO SEGRETO.

LA DURATA DELLA LEGISLATURA

Il Parlamento, a norma dell'articolo 60 della Costituzione, dura in carica cinque anni. Tale periodo viene detto LEGISLATURA. La LEGISLATURA è quindi il periodo in cui resta in carica il Parlamento. Alla fine di essa, il Presidente della Repubblica dichiara lo scioglimento delle Camere e indice le elezioni, che devono aver luogo entro 70 giorni da quella data (art. 61 Cost.). Può accadere, però, che le Camere vengano sciolte prima della scadenza (SCIOGLIMENTO ANTICIPATO); in questo caso si terranno ELEZIONI ANTICIPATE. Lo scioglimento anticipato spetta al Presidente della Repubblica, sentito il parere dei presidenti delle due Camere (art. 88 Cost.).



LE FUNZIONI DEL PARLAMENTO: LA FUNZIONE LEGISLATIVA

La funzione principale del Parlamento consiste nell'emanare le leggi ordinarie e le leggi costituzionali. Esaminiamo dapprima il procedimento di formazione (iter) di una legge ordinaria (ITER ORDINARIO). L'iter di formazione di una legge ordinaria (artt. 71 - 74 Cost.) comprende le seguenti fasi:

- 1) INIZIATIVA,
- 2) DISCUSSIONE E APPROVAZIONE,
- 3) PROMULGAZIONE,
- 4) VISTO DEL GUARDASIGILLI,
- 5) PUBBLICAZIONE.

1 - L'INIZIATIVA LEGISLATIVA

L'INIZIATIVA LEGISLATIVA è la facoltà di presentare a uno dei due rami del Parlamento una proposta di legge. Tale facoltà viene attribuita dall'articolo 71 della Costituzione ai soggetti seguenti:

- ciascun membro del Parlamento;
- Governo (in questo caso il progetto si chiama DISEGNO DI LEGGE);
- ogni Consiglio regionale;
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.);
- 50 000 elettori (leggi di iniziativa popolare).

2 - LA DISCUSSIONE E L'APPROVAZIONE.

La seconda fase può svolgersi con procedure diverse.

- a) PROCEDIMENTO ORDINARIO - Il progetto di legge viene presentato a una delle due Camere; la discussione avviene in un primo tempo dinanzi alla COMMISSIONE PERMANENTE CHE AGISCE IN SEDE REFERENTE: essa presenta una relazione all'assemblea, che discute il progetto e lo approva oppure lo respinge. Se questo viene approvato, viene inviato all'altra Camera, dove si seguirà il medesimo procedimento. Quando le Camere hanno approvato lo stesso testo, il progetto diviene legge. Se la seconda Camera lo approva con qualche modifica (EMENDAMENTO), il progetto torna alla prima Camera per

l'approvazione delle modifiche. Spesso un progetto passa più volte da una Camera all'altra prima di arrivare al testo definitivo. Le due Camere DEVONO APPROVARE UN PROGETTO DI LEGGE NELLO STESSO TESTO. Se una Camera potesse modificare unilateralmente un progetto di legge, non si potrebbe parlare di BICAMERALISMO PERFETTO.

- b) PROCEDIMENTO ABBREVIATO - Quando è necessario ridurre i tempi del procedimento, LA COMMISSIONE AGISCE IN SEDE DELIBERANTE (vedi prima). Il procedimento abbreviato (o speciale) non può essere adottato per approvare leggi di particolare rilievo, elencate nell'articolo 72, (materia costituzionale ed elettorale, trattati internazionali, bilancio).

3 – LA PROMULGAZIONE

Con l'approvazione delle due Camere, la legge è perfetta, ma deve essere promulgata dal Presidente della Repubblica. La PROMULGAZIONE è una dichiarazione solenne con cui il Presidente afferma l'avvenuta approvazione della legge da parte delle due Camere. Al Presidente spetta un controllo di legittimità costituzionale, (effettuerà un controllo di conformità del progetto di legge con la Costituzione). Il Presidente della Repubblica ha il potere di rinviare il progetto di legge alle Camere spiegandone i motivi, (con un messaggio motivato in cui, ad esempio, ravvisa un vizio di illegittimità costituzionale), e chiedendo una nuova deliberazione (POTERE DI VETO SOSPENSIVO). Se le Camere approvano nuovamente la legge (anche senza modifiche), questa deve essere promulgata (art. 74 Cost.). Il Presidente può dunque esercitare il potere di veto sospensivo solo una volta.

4 – VISTO DEL GUARDASIGILLI

Il Guardasigilli, (cioè il Ministro della Giustizia), è tenuto a verificare che il progetto di legge non presenti IRREGOLARITÀ FORMALI: egli compie tale accertamento apponendo il proprio VISTO sull'atto. Il Guardasigilli deve inoltre apporre il sigillo dello Stato sull'atto, curare l'inserzione della legge nella "Raccolta ufficiale degli atti normativi" e deve controllare la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

5 – LA PUBBLICAZIONE

Nell'ultima fase la legge viene pubblicata sulla GAZZETTA UFFICIALE. La pubblicazione ha lo scopo di far conoscere il contenuto della legge ai cittadini, i quali non potranno invocare come scusante, in caso di inosservanza della stessa, l' "ignoranza" della legge, ("la legge non ammette ignoranza"). Trascorsi 15 giorni dalla pubblicazione, periodo durante il quale la legge non produce effetti, (VACATIO LEGIS), essa entra in vigore ed è obbligatoria per tutti. La VACATIO LEGIS è quindi il periodo di 14 giorni in cui la legge non è efficace. On casi particolari, il periodo di vacatio legis può essere abbreviato o allungato. La data della legge è quella della promulgazione, il numero individua l'ordine progressivo nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica.

ITER LEGIS

INIZIATIVA LEGISLATIVA: ogni parlamentare; Governo; Consiglio regionale; Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.); 50 000 elettori.



DISCUSSIONE E L'APPROVAZIONE.

PROCEDIMENTO ORDINARIO (COMMISSIONE IN SEDE REFERENTE) o PROCEDIMENTO ABBREVIATO (COMMISSIONE IN SEDE DELIBERANTE).



PROMULGAZIONE



VISTO DEL GUARDASIGILLI



PUBBLICAZIONE SULLA GAZZETTA UFFICIALE

LEGGI COSTITUZIONALI E DI REVISIONE COSTITUZIONALE

L'art. 138 della Costituzione prevede una PROCEDURA AGGRAVATA per l'approvazione di una LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE, (cioè una legge che modifica la Costituzione) o per una LEGGE COSTITUZIONALE, (per alcune materie la Costituzione prevede l'approvazione di una legge costituzionale: ad esempio per l'approvazione degli Statuti speciali delle Regioni). Rispetto alla procedura ordinaria, vi sono alcune differenze:

- il progetto di legge deve essere approvato DUE volte da ciascuna Camera;
- l'intervallo di tempo fra la prima e la seconda deliberazione deve essere di 3 MESI;
- se il progetto di legge viene approvato dalla MAGGIORANZA ASSOLUTA, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, può essere sottoposto a REFERENDUM APPROVATIVO o COSTITUZIONALE, se lo richiedono almeno 500.000 elettori o 5 Consigli regionali o 1/5 dei membri di una Camera. La richiesta di referendum deve essere presentata entro tre mesi dalla pubblicazione.
- se il progetto di legge viene approvato con una MAGGIORANZA QUALIFICATA DEI 2/3 DEI COMPONENTI, il referendum non si tiene.

L'ABROGAZIONE

Una volta entrata in vigore, una legge può perdere la sua efficacia mediante l'abrogazione, la quale può avvenire:

- attraverso una NUOVA LEGGE che disciplina la stessa materia e che quindi toglie efficacia alla legge precedente, (secondo il criterio temporale o cronologico a parità di grado la fonte più recente prevale su quella più vecchia);
- attraverso il REFERENDUM ABROGATIVO, (i cittadini sono chiamati a decidere direttamente se abrogare una legge o una parte di una legge);
- attraverso una SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE che può annullare le norme legislative incostituzionali, ossia in contrasto con la Costituzione.

IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE: ALTRE FUNZIONI

In alcuni casi, tassativamente previsti dalla Costituzione, le due Camere, anziché riunirsi e deliberare separatamente, si riuniscono e deliberano come se fossero un unico organo: si dice che il Parlamento si riunisce IN SEDUTA COMUNE (art. 55 Cost.). In tali occasioni, la riunione avviene presso la sede della Camera dei deputati, cioè a Montecitorio, ed è presieduta dal presidente di quest'ultima. Il Parlamento si riunisce in seduta comune per:

- ELEGGERE IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (art. 83 Cost.);
- ricevere il GIURAMENTO del nuovo Presidente della Repubblica (art. 91 Cost.);
- METTERE IN STATO DI ACCUSA IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA "per alto tradimento o per attentato alla Costituzione" (art. 90 Cost.);
- ELEGGERE 5 GIUDICI DELLA CORTE COSTITUZIONALE (art. 135 Cost.);
- ELEGGERE 8 COMPONENTI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA – CSM (art. 104 Cost.).

IL GOVERNO

Il GOVERNO, (anche detto “ESECUTIVO”), è l’organo che, in base al principio di separazione dei poteri, esercita la funzione esecutiva. Il Parlamento approva le leggi e il Governo le esegue, le realizza. Negli ordinamenti moderni, e dunque anche in Italia, in realtà, il Governo esercita altre importanti funzioni, tra cui anche quella normativo - legislativa.

Il problema della LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA DEL GOVERNO è stato risolto in modo diverso nelle FORME DI GOVERNO PRESIDENZIALI e nelle FORME DI GOVERNO PARLAMENTARI. Nelle FORME DI GOVERNO PRESIDENZIALI, il governo gode di una legittimazione democratica propria al pari del parlamento poiché IL SUO CAPO È ELETTO DIRETTAMENTE DAL POPOLO (es. Stati Uniti). Nelle FORME DI GOVERNO PARLAMENTARI, il governo gode di una legittimazione democratica derivata: è infatti espressione della maggioranza politica che si costituisce in seno al Parlamento, eletto dai cittadini; per governare deve ottenere la sua FIDUCIA, (vi è dunque un RAPPORTO DI FIDUCIA TRA PARLAMENTO E GOVERNO: la maggioranza dei membri del Parlamento deve votare in favore del Governo; il Governo è obbligato a dimettersi quando tale fiducia viene a mancare, (ossia quando nel parlamento non esiste più una maggioranza che lo sostiene). Come sappiamo in Italia è stata adottata una FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE, (REPUBBLICA PARLAMENTARE). Inoltre, anche a causa del sistema elettorale proporzionale, i governi sono sempre stati formati da coalizioni contrattate tra i partiti e la posizione del presidente del consiglio è stata quella del PRIMUS INTER PARES. Ecco perché il sistema di governo italiano è stato spesso caratterizzato da una notevole INSTABILITÀ, (nelle prime 11 legislature, dal 1948 al 1992, ci sono stati 45 governi in 44 anni e nessun governo è stato in grado di reggere per tutta la legislatura).

LA COMPOSIZIONE DEL GOVERNO

IL GOVERNO È COMPOSTO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E DAI MINISTRI CHE INSIEME FORMANO IL CONSIGLIO DEI MINISTRI (art. 92 c. 1 Cost.). Questi sono gli ORGANI NECESSARI del Governo, cioè gli organi che necessariamente devono esserci perché il Governo possa esercitare le sue funzioni.



GLI ORGANI NON NECESSARI o SECONDARI: sono previsti poi degli organi ulteriori, che vanno a formare il Governo, che non incidono necessariamente sulla “vita” del Governo. Questi sono i Vicepresidenti del Consiglio, i viceministri e i sottosegretari, i comitati interministeriali, il Consiglio di Gabinetto, i ministri senza portafoglio, i commissari straordinari.

GLI ORGANI NECESSARI DEL GOVERNO

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO. Il presidente del consiglio ha una posizione di preminenza sugli altri membri del governo, ma non di superiorità gerarchica, (PRIMUS INTER PARES). Vediamo le sue funzioni:

- ha il compito di formare il governo, una volta ricevuto l’incarico da parte del Capo dello stato, e di scegliere, quindi, i ministri (art. 92 c. 2 Cost.);
- le sue dimissioni provocano la caduta dell’intero governo;
- “dirige la politica generale del governo”;
- “mantiene l’unità dell’indirizzo politico, amministrativo, promovendo e coordinando l’attività dei ministri” (art. 95 c. 1 Cost.);
- convoca le riunioni del consiglio dei ministri, ne stabilisce l’ordine del giorno e le presiede.

Egli non può dare ordini ai singoli ministri nei settori di loro competenza, ma può impartire loro direttive in attuazione delle decisioni del consiglio, può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri e può chiedere loro di concordare con lui le dichiarazioni pubbliche che essi intendono rilasciare. Queste ultime disposizioni sono state introdotte dalla legge 400/1988 con l'intento di rafforzare la posizione del presidente.

I GOVERNI VENGONO DI SOLITO DESIGNATI CON IL NOME DEL LORO PRESIDENTE (il "governo Berlusconi", il "governo Prodi"), La presidenza del consiglio ha sede a Roma a PALAZZO CHIGI. Nella stessa sede si svolgono le riunioni del consiglio dei ministri. Per svolgere i suoi compiti di indirizzo e coordinamento il presidente del consiglio dispone di una serie di uffici: il SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Tale apparato è diretto da un SEGRETARIO GENERALE, scelto discrezionalmente dal presidente del consiglio.

I MINISTRI. Ciascun ministro è a capo di un particolare ramo della pubblica amministrazione che viene chiamato MINISTERO o dicastero. Può capitare che un ministro o lo stesso presidente del consiglio assuma la titolarità di più ministeri. I ministri hanno quindi una doppia funzione:

- come CAPI DEI RISPETTIVI MINISTERI, sono collocati al vertice di un ramo della pubblica amministrazione e sono quindi ORGANI AMMINISTRATIVI, (vedi dopo il capitolo sulla Pubblica Amministrazione);
- come MEMBRI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, essi contribuiscono a definirne l'indirizzo politico e sono quindi ORGANI COSTITUZIONALI.

I membri del governo non devono essere necessariamente membri del parlamento; è accaduto più d'una volta che fossero chiamate a far parte del governo persone estranee alla politica: professionisti, esperti, professori universitari, (MINISTRI TECNICI).

Il CONSIGLIO DEI MINISTRI. Il Consiglio dei ministri è un organo collegiale composto dal Presidente del consiglio, (che lo convoca e lo presiede) e dai ministri. Le sue riunioni non sono pubbliche, non sono ammessi i giornalisti, non ne vengono pubblicati i resoconti.

Il Consiglio dei ministri è la sede in cui viene definita la politica generale del governo. Tutte le decisioni più importanti del governo devono essere discusse e approvate nel consiglio dei ministri. Tra di esse:

- il programma da presentare al parlamento;
- i disegni di legge da sottoporre all'approvazione del parlamento;
- i decreti-legge;
- i decreti legislativi;
- i regolamenti governativi;
- le nomine dei più alti funzionari dello stato.

GLI ORGANI NON NECESSARI DEL GOVERNO

I VICEPRESIDENTI DEL CONSIGLIO. All'interno del governo, uno o più ministri possono ricoprire l'incarico di VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO, su designazione del consiglio dei ministri, con il compito di sostituire il presidente in caso di assenza o di impedimento temporaneo di questi. Spesso lo scopo di tale incarico è quello di offrire una posizione di particolare rilievo ad esponenti dei partiti della coalizione di governo.

I MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO. Accanto ai ministri responsabili di un ministero, possono esservene altri, chiamati MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO, che non hanno alle loro

dipendenze un ministero, ma svolgono incarichi particolari e spesso sono chiamati a dirigere speciali DIPARTIMENTI organizzati in seno alla Presidenza del consiglio. Essi fanno comunque parte a pieno titolo del Consiglio dei ministri. Il loro numero e la natura dei loro incarichi variano da un governo all'altro. Nelle ultime compagini governative sono stati assegnati abbastanza stabilmente a ministri senza portafoglio i seguenti incarichi: "pari opportunità", "affari regionali", "rapporti con il parlamento", "politiche comunitarie".

I COMITATI INTERMINISTERIALI. Poiché il consiglio dei ministri è un organo relativamente ampio, si è da tempo sviluppata la tendenza ad affidare alcuni tipi di decisioni a organi collegiali più ristretti: i COMITATI INTERMINISTERIALI sono organi ristretti che hanno il potere di pronunciarsi su specifiche materie stabilite dalla legge. Ne fanno parte solo i ministri direttamente competenti in quelle materie. Il più importante tra questi è il COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (CIPE), che delibera i principali interventi pubblici in materia economica.

CONSIGLIO DI GABINETTO. Spesso viene previsto un organo a composizione più ristretta rispetto al Consiglio dei ministri, presieduto dal Presidente del consiglio e a cui partecipano i ministri a capo dei ministeri più importanti. Tale organo ha il compito di preparare i lavori del Consiglio dei ministri.

I SOTTOSEGRETARI E I VICEMINISTRI. Del governo fanno anche parte, ma in modo subordinato, i sottosegretari. Essi vengono designati dal consiglio dei ministri e decadono con le dimissioni del governo. A differenza dei ministri, essi non partecipano alle riunioni del consiglio; il loro compito è quello di coadiuvare il ministro a cui fanno capo nelle funzioni che egli delega loro e di rappresentarlo nelle sedute del parlamento. Alcuni sottosegretari, cui viene assegnata la responsabilità di un dipartimento all'interno di un ministero, assumono la carica di VICEMINISTRI. Questi possono anche partecipare al Consiglio dei ministri, senza però godere del diritto di voto.

COMMISSARI STRAORDINARI. Sono funzionari nominati in relazione ad eventi straordinari.

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Si procede alla formazione di un nuovo governo quando il precedente ha rassegnato le dimissioni: le dimissioni del Governo si hanno o in seguito ad una CRISI DI GOVERNO o all'INIZIO DI OGNI LEGISLATURA, (quando si insediano le nuove camere, subito dopo le elezioni, il governo in carica ha l'obbligo di rassegnare le dimissioni). Da ciò consegue che un governo può restare in carica al massimo per la durata di una legislatura.

Vediamo il PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DI UN NUOVO GOVERNO.

- 1) CONSULTAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
- 2) NOMINA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- 3) NOMINA, SU PROPOSTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO, DEI MINISTRI
- 4) GIURAMENTO
- 5) VOTO DI FIDUCIA DI ENTRAMBE LE CAMERE
- 6) NO? CONSULTAZIONI O SCIoglimento ANTICIPATO DEL PARLAMENTO

La Costituzione ha affidato la nomina del nuovo governo al Presidente della Repubblica, per garantire la presenza di una figura istituzionalmente al di sopra delle parti e ha previsto l'intervento del Parlamento in un momento successivo, mediante il VOTO DI FIDUCIA.

Per la formazione del governo la Costituzione si limita a stabilire che «IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NOMINA IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E, SU PROPOSTA DI QUESTO, I MINISTRI» (art. 92). Nella prassi si è consolidata una specifica procedura.

LE CONSULTAZIONI. Appena il Presidente del consiglio uscente comunica le sue dimissioni al Presidente della Repubblica, quest'ultimo dà inizio alle CONSULTAZIONI. Riceve le più alte cariche dello Stato, (i presidenti delle due Camere), e le altre personalità politiche, (i leader di tutti i partiti presenti in Parlamento), che possono offrirgli indicazioni sulla scelta della persona che possa ottenere la fiducia in Parlamento.

NOMINA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO. terminate le consultazioni, il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio, (cioè sceglie un esponente politico a cui affida l'incarico di formare il governo). In tale scelta il Presidente della Repubblica non ha una discrezionalità assoluta. Ad esempio se dalle elezioni è emersa con chiarezza una coalizione vincente e se la coalizione ha un proprio leader riconosciuto, il Presidente della Repubblica non ha scelta: deve designarlo come Presidente del consiglio.

NOMINA DEI MINISTRI. Il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del consiglio, nomina i ministri. Una volta ricevuto l'incarico di formare il governo, il Presidente del consiglio incaricato dovrebbe procedere alla scelta dei ministri. In realtà, è accaduto normalmente che a questo punto si aprissero le trattative tra i partiti, sotto la direzione del presidente incaricato, con lo scopo di stabilire un programma politico comune e di indicare i nomi dei ministri che di fatto venivano designati dai singoli partiti della coalizione.

Può accadere che il presidente incaricato non riesca a raggiungere l'accordo per formare il governo e RINUNCI ALL'INCARICO. In questo caso il presidente della Repubblica procede a nuove consultazioni e all'assegnazione di un nuovo incarico.

IL GIURAMENTO. Una volta nominati, tutti i membri del governo, (Presidente del consiglio e ministri) prestano giuramento davanti al Capo dello Stato (art. 93 Cost.). Da questo momento il nuovo Governo entra in carica e sostituisce il governo precedente che aveva continuato a esercitare le sue funzioni (limitate all'ordinaria amministrazione).

IL VOTO DI FIDUCIA. Per ottenere la pienezza dei suoi poteri il Governo deve però ottenere la FIDUCIA DEL PARLAMENTO. A questo fine, entro 10 giorni dalla sua formazione (cioè dal giuramento), il governo deve presentarsi davanti a ognuna delle due camere (art. 94 Cost.). In queste sedi il Presidente del consiglio espone il PROGRAMMA DEL SUO GOVERNO; sulle sue dichiarazioni si svolge una discussione che si conclude, (separatamente nelle due camere), con la VOTAZIONE DELLA MOZIONE DI FIDUCIA, che avviene con voto palese. La mozione di fiducia è un documento, presentato dai parlamentari della maggioranza, in cui si afferma che la Camera approva le dichiarazioni programmatiche del Presidente del consiglio e accorda la fiducia al Governo.

Può accadere che il Parlamento NEGHI LA FIDUCIA AL GOVERNO, (BASTA IL VOTO CONTRARIO DI UNA SOLA CAMERA). In questo caso il Governo è costretto a dimettersi e si apre una crisi di governo, (con una conseguenza paradossale: poiché il Governo era già entrato in carica al momento del giuramento, esso continua a esercitare le sue funzioni,

limitate all'ordinaria amministrazione, fino all'insediamento del Governo successivo. Può così accadere che per un periodo di tempo il Paese sia retto da un Governo che non ha mai avuto la fiducia del Parlamento). CON IL VOTO DI FIDUCIA DI ENTRAMBE LE CAMERE, IL GOVERNO PUÒ OPERARE NELLA PIENEZZA DEI SUOI POTERI.

Nel caso in cui il Governo non ottenga la fiducia di entrambe le Camere, il Presidente della Repubblica può decidere di ricominciare con le CONSULTAZIONI o, di solito dopo alcuni tentativi, di SCIogliere ANTICIPATAMENTE LE CAMERE E INDIRE ELEZIONI ANTICIPATE.

LE CRISI DI GOVERNO

In quali casi il governo è obbligato a dimettersi? Quando il parlamento (basta una sola camera) gli dà la SFIDUCIA. Ma in quali casi si può dire che il parlamento ha dato la sfiducia al governo? La Costituzione ha stabilito in proposito due regole:

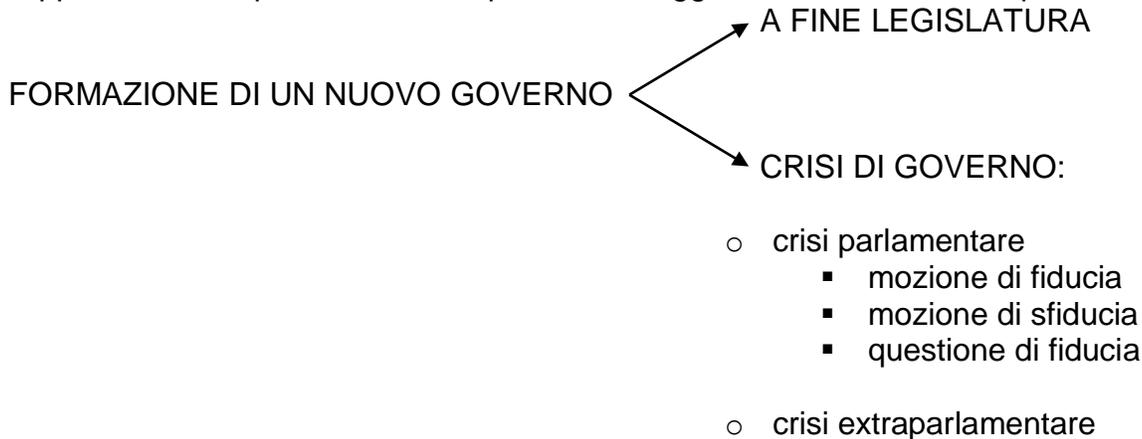
- a) «IL VOTO CONTRARIO DI UNA O DI ENTRAMBE LE CAMERE SU UNA PROPOSTA DEL GOVERNO NON IMPORTA OBBLIGO DI DIMISSIONI» (art. 94 Cost.): se il parlamento respinge un disegno di legge o un decreto-legge voluto dal governo, ciò non va inteso automaticamente come espressione di sfiducia e il governo può pertanto restare in carica;
- b) il governo è giuridicamente obbligato a dimettersi solo in un caso: quando il parlamento approva una MOZIONE DI SFIDUCIA, ossia un documento che esplicitamente esprima il disaccordo del parlamento sulla linea politica seguita dal governo: «la mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno UN DECIMO dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione» (art. 94 Cost.). In tal caso si parla di CRISI PARLAMENTARE, in quanto avvenuta in seno al Parlamento.

CRISI PARLAMENTARE E CRISI EXTRAPARLAMENTARE. Nel caso dell'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento, si parla quindi di CRISI PARLAMENTARE, in quanto avvenuta all'interno del Parlamento. Nella storia della Repubblica è capitato raramente che un governo si dimettesse in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia. Infatti, quando il governo si rende conto che non esiste più una maggioranza parlamentare che lo sostiene, (per esempio perché dalle dichiarazioni degli esponenti politici si capisce che un partito della maggioranza ora non appoggia più il governo), preferisce dimettersi prima che le camere abbiano discusso e approvato la mozione di sfiducia. Queste crisi di governo vengono chiamate CRISI EXTRAPARLAMENTARI perché non nascono da una discussione complessiva del parlamento e da una mozione di sfiducia, ma da valutazioni politiche compiute all'esterno del parlamento stesso.

Il governo dimissionario rimane in carica fino alla nomina del governo successivo per evitare un "vuoto di potere". Tuttavia le funzioni del governo dimissionario sono limitate all'ordinaria amministrazione.

LA QUESTIONE DI FIDUCIA. Il governo può, a sua volta, provocare un voto di fiducia da parte del parlamento. Quando presso le camere è in discussione un provvedimento, (di solito una legge o un decreto-legge), che il governo considera di grande importanza per la realizzazione del suo programma, esso può porre, su quel provvedimento, la QUESTIONE DI FIDUCIA: ossia annunciare che considererà una prova di sfiducia la mancata approvazione di quel provvedimento e in quel caso si dimetterà. Una volta posta la questione di fiducia, il

provvedimento viene messo ai voti con le stesse modalità del voto di fiducia, cioè con VOTO PALESE. Lo scopo è quello di mettere il parlamento di fronte a una secca alternativa: o accettare la volontà del governo e quindi approvare il provvedimento, o provocare la crisi. Con il voto palese i parlamentari sono ricondotti alla disciplina di partito. Nell'esperienza italiana i governi ricorrono spesso alla questione di fiducia per rendere più veloce l'approvazione di provvedimenti o perché la maggioranza non è così ampia.



LA RESPONSABILITÀ POLITICA E LA RESPONSABILITÀ PENALE

RESPONSABILITÀ POLITICA. Il governo è responsabile di fronte al parlamento: si tratta di RESPONSABILITÀ POLITICA, cioè legata all'indirizzo politico perseguito dal governo. In caso di disaccordo politico tra parlamento e governo (MOZIONE DI SFIDUCIA), il secondo è costretto a dimettersi. IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO È RESPONSABILE DELLA POLITICA GENERALE DEL GOVERNO (art. 95) E I MINISTRI SONO RESPONSABILI COLLEGIALMENTE DEGLI ATTI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Lo stesso art. 95 aggiunge che I MINISTRI SONO RESPONSABILI INDIVIDUALMENTE DEGLI ATTI DEI LORO MINISTERI: può infatti accadere che la maggioranza parlamentare si trovi in disaccordo con specifici atti di un singolo ministro; può dare quindi la sfiducia a lui solo (SFIDUCIA INDIVIDUALE), costringendolo a dimettersi senza che le sue dimissioni trascinino con sé la caduta dell'intero governo. Il ministro dimissionario verrà sostituito (RIMPASTO).

RESPONSABILITÀ PENALE e REATI MINISTERIALI. Altra cosa è la RESPONSABILITÀ PENALE, ossia la responsabilità dei membri del governo per i reati da loro commessi. Tale responsabilità non può riguardare l'intero governo, ma solo singoli membri di esso: la responsabilità penale è infatti sempre personale (art. 27 Cost.). In base al nuovo testo dell'art. 96, come modificato dalla legge cost. 1/1989, i ministri, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, sono SOTTOPOSTI ALLA GIUSTIZIA ORDINARIA PREVIA AUTORIZZAZIONE DELLA CAMERA A CUI APPARTENGONO, (o del senato se non sono membri del parlamento). E' previsto un trattamento simile a quello dei parlamentari (immunità processuale), con 2 differenze:

- a) il giudice deve trasmettere gli atti a un collegio di 3 magistrati (IL TRIBUNALE DEI MINISTRI) appositamente costituito presso il tribunale, che svolge le indagini preliminari e può decidere se chiedere l'autorizzazione a procedere al parlamento;
- b) la camera competente può NEGARE L'AUTORIZZAZIONE «ove repute che l'inquisito abbia agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico».

Se l'autorizzazione viene concessa, il processo ha luogo davanti al giudice ordinario, (prima il procedimento era simile a quello previsto per il Presidente della Repubblica).

LE FUNZIONI DEL GOVERNO

Nella tradizionale tripartizione dei poteri (Montesquieu) il governo è considerato il titolare del POTERE ESECUTIVO (nel linguaggio politico il governo viene indicato come "esecutivo"). Tuttavia tale definizione appare riduttiva. Il governo non si limita infatti a "eseguire" (cioè a mettere in pratica) decisioni altrui (del parlamento), ma ha un ruolo propulsivo rispetto a tutto l'apparato statale, parlamento compreso. Al governo competono dunque le seguenti funzioni.

LA FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO. Il Governo, quando si trova davanti al Parlamento per ottenere la fiducia, presenta il proprio PROGRAMMA DI GOVERNO, (nel programma di governo sono illustrati i progetti, le modifiche, gli interventi di politica interna e politica estera che il governo si impegna a realizzare nel caso in cui il Parlamento conceda la fiducia). Il Parlamento, concedendo la fiducia, approva dunque il programma di governo. La funzione di indirizzo politico è quindi esercitata congiuntamente dal Parlamento e dal Governo, in quanto consiste nell'approvare il programma di Governo, (da parte del Parlamento) e nel presentarlo e poi realizzarlo, (da parte del Governo stesso). Il limite fondamentale che il governo incontra è costituito dalla RESPONSABILITÀ POLITICA CHE HA DI FRONTE AL PARLAMENTO.

LA FUNZIONE ESECUTIVO - AMMINISTRATIVA. Il governo è l'organo che, in base al principio di separazione dei poteri, esercita la funzione esecutiva. Il Parlamento approva le leggi e il Governo le esegue, le realizza. Ma in che modo il governo "esegue" le leggi approvate dal Parlamento? Il governo, sia nel suo insieme sia nelle persone dei singoli ministri per i ministeri di loro competenza, è posto al VERTICE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. Poiché l'amministrazione statale è organizzata in modo gerarchico, il governo (e i singoli ministri) possono impartire ordini ai loro sottoposti. Direttamente o attraverso i ministri, (che sono a capo dei ministeri), il Governo realizza e mette in pratica i provvedimenti approvati dal Parlamento.

LA FUNZIONE NORMATIVO – LEGISLATIVA. Benché la funzione legislativa spetti al parlamento, il governo, nei casi tassativamente indicati dalla Costituzione, può emanare ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE, cioè atti equiparati dal punto di vista della gerarchia ad una legge ordinaria e quindi capaci quindi di abrogare leggi preesistenti. I provvedimenti in questione prendono il nome di DECRETI-LEGGE e di DECRETI LEGISLATIVI: si tratta di vere e proprie leggi dal punto di vista della loro efficacia, anche se formalmente non possono assumere il nome di "leggi". Il Governo può anche approvare norme secondarie, subordinate alle leggi ordinarie e agli atti aventi forza di legge.



I DECRETI – LEGGE

Possono presentarsi dei casi in cui è necessario emanare nuove norme di legge con particolare URGENZA. Poiché il normale procedimento legislativo richiede tempo, la Costituzione (art. 77) dà al governo, in via eccezionale, il potere di adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti che hanno forza di legge ed ENTRANO IMMEDIATAMENTE IN VIGORE. Tali provvedimenti vengono chiamati decreti-legge perché in essi si riuniscono l'elemento formale del decreto (sono infatti decisi dal governo) e l'efficacia sostanziale della legge. Tali decreti-legge devono però essere APPROVATI DAL PARLAMENTO E QUINDI CONVERTITI IN LEGGE ENTRO IL TERMINE DI 60 GIORNI.

I decreti-legge possono essere adottati solo «in CASI STRAORDINARI DI NECESSITÀ E URGENZA», (ad esempio per interventi urgenti in seguito ad una calamità naturale). Il decreto-legge viene DELIBERATO DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI (non quindi da un singolo ministro) e viene EMANATO, SUBITO DOPO, DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (assumendo la forma del "decreto del Presidente della Repubblica", d.p.r.), (l'emanazione dei decreti ha un significato analogo alla promulgazione delle leggi). Il decreto viene quindi IMMEDIATAMENTE PUBBLICATO SULLA GAZZETTA UFFICIALE, ED ENTRA IN VIGORE IL GIORNO STESSO DELLA PUBBLICAZIONE,

(dal momento che è emanato in “casi di necessità e urgenza”, NON è prevista la VACATIO LEGIS DI 15 GIORNI).

Nello stesso giorno il governo deve presentare il decreto – legge alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro 5 giorni. Entrambe le camere, separatamente, devono CONVERTIRLO IN LEGGE ENTRO 60 GIORNI, OSSIA APPROVARE UNA LEGGE CHE FACCIA PROPRIO IL CONTENUTO DEL DECRETO (anche con emendamenti). Se il decreto - legge viene respinto o se trascorrono i giorni senza che sia stato approvato, il decreto perde efficacia fin dall'inizio, (EX TUNC = inefficacia retroattiva), vengono cioè annullati tutti gli effetti che nel frattempo ha prodotto, come se non fosse mai esistito. Se per esempio il decreto ha istituito una nuova imposta, i cittadini che la hanno pagata, hanno il diritto di chiedere il rimborso. Poiché in certi casi sarebbe impossibile annullare gli effetti del decreto, (ad es. un decreto che ha aumentato il prezzo della benzina), le camere «possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti» (art. 77 Cost.), per esempio escludendo l'annullamento retroattivo degli effetti.

CARATTERI DEL DECRETO - LEGGE

- ATTO AVENTE FORZA DI LEGGE
- CASI STRAORDINARI DI NECESSITÀ E URGENZA
- DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- EMANAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
- PUBBLICAZIONE SULLA GAZZETTA UFFICIALE
- ENTRATA IN VIGORE IL GIORNO STESSO (NO VACATIO LEGIS)
- ENTRO 60 gg IL DECRETO DEVE ESSERE CONVERTITO IN LEGGE DAL PARLAMENTO.

Il RICORSO AI DECRETI-LEGGE. Il numero dei decreti-legge da parte del governo è costantemente cresciuto, fino a raggiungere dimensioni abnormi, (questo sia perché i tempi richiesti dalle procedure parlamentari per l'approvazione di una legge ordinaria sono molto lunghi, sia perché a volte il governo stesso ha interpretato il requisito della “necessità e urgenza” in modo molto elastico). Poiché nei 60 giorni previsti il parlamento riusciva a convertire in legge solo alcuni dei numerosi decreti-legge, molti di essi decadevano e venivano nuovamente riproposti dal governo, (DECRETI REITERATI), creando una situazione di gravissima incertezza del diritto. Un'importante SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE del dicembre 1996 ha posto fine all'abuso dei decreti-legge, VIETANDO AL GOVERNO LA RIPRESENTAZIONE (REITERAZIONE) DI UN DECRETO-LEGGE. Da allora il numero dei decreti-legge è diminuito drasticamente, e il governo è stato costretto a tornare alla strada - più corretta – della presentazione di disegni di legge al parlamento.

I DECRETI LEGISLATIVI

La Costituzione (art. 76) prevede un secondo caso in cui il governo può emanare ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE: ciò si verifica quando LA FUNZIONE LEGISLATIVA GLI VIENE DELEGATA DAL PARLAMENTO. L'atto del governo prende, in questo caso, il nome di DECRETO LEGISLATIVO. Lo scopo di questo istituto è quello di facilitare l'emanazione di leggi che contengono una DISCIPLINA PARTICOLARMENTE COMPLESSA sul piano tecnico o molto dettagliata. Il parlamento è infatti poco adatto per l'elaborazione di leggi di questo genere, a causa dei tempi lunghi richiesti dal normale procedimento legislativo. Il governo è in grado di agire in tempi più rapidi e di disporre di uffici che hanno la competenza tecnica necessaria. Il parlamento conferisce la delega al governo mediante una legge chiamata LEGGE DI DELEGAZIONE O LEGGE-DELEGA. La Costituzione ha stabilito (art. 76) che la legge-delega deve indicare obbligatoriamente:

- l'OGGETTO della delega in modo preciso e delimitato (è vietata la "delega in bianco");
- I PRINCIPI E I CRITERI DIRETTIVI a cui il governo deve attenersi;
- il TERMINE entro cui il governo deve emanare il decreto legislativo.

Una volta approvata la legge-delega, il governo predispose il testo del decreto legislativo. La deliberazione compete al CONSIGLIO DEI MINISTRI. Il decreto legislativo viene quindi EMANATO DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (d.p.r.) E PUBBLICATO SULLA GAZZETTA UFFICIALE;

ENTRA IN VIGORE, come le leggi, IL 15° GIORNO SUCCESSIVO ALLA PUBBLICAZIONE, (dopo la VACATIO LEGIS).

E se il governo non rispetta i principi fissati dal parlamento nella legge delega? In questo caso i decreti legislativi sono egualmente efficaci, ma possono essere sottoposti al GIUDIZIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE che può annullarli per incostituzionalità, in particolare per contrasto con l'art. 76 della Costituzione.

NELLA PRATICA IL RICORSO ALLA DELEGA LEGISLATIVA È MOLTO FREQUENTE. Tutte le più importanti leggi di riforma sono leggi-delega, (il nuovo codice di procedura penale del 1989, la riforma Biagi del 2003).

CARATTERI DEL DECRETO LEGISLATIVO:

- ATTO AVENTE FORZA DI LEGGE
- DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN BASE AD UNA LEGGE – DELEGA DEL PARLAMENTO (oggetto, principi, scadenza, limiti)
- MATERIE MOLTO TECNICHE E COMPLESSE
- EMANAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
- PUBBLICAZIONE SULLA GAZZETTA UFFICIALE
- ENTRATA IN VIGORE DOPO LA VACATIO LEGIS

I REGOLAMENTI

Il governo può adottare anche altri atti normativi, i REGOLAMENTI, che però non hanno forza di legge, (non possono abrogare o modificare leggi preesistenti). Essi sono FONTI SECONDARIE DEL DIRITTO, quindi subordinati gerarchicamente alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Nell'ambito del governo possono essere emanati due tipi di regolamenti:

- a) i REGOLAMENTI GOVERNATIVI sono deliberati dal CONSIGLIO DEI MINISTRI, previo parere del CONSIGLIO DI STATO, e vengono emanati dal PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, (d.p.r.);
- b) i REGOLAMENTI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO e i REGOLAMENTI MINISTERIALI sono adottati previo parere del CONSIGLIO DI STATO, dal presidente del consiglio o da un singolo ministro (d.p.c.m. o d.m.).

I regolamenti del Governo sono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale. Il potere di emanare regolamenti è una competenza tipica del governo, a differenza del potere legislativo che spetta al governo solo in casi particolari. In questo caso infatti il governo è subordinato alla legge del parlamento: i regolamenti illegittimi (contrastanti con le disposizioni di legge) sono efficaci ma, come tutti gli atti amministrativi illegittimi, possono essere disapplicati dal giudice ordinario e annullati dal giudice amministrativo. I regolamenti possono essere usati per:

- specificare le modalità di attuazione di una legge (REGOLAMENTI ESECUTIVI);
- completare la disciplina di leggi recanti norme di principio (REGOLAMENTI INTEGRATIVI);
- trattare argomenti che non sono regolati per legge e su cui quindi il governo ha ampia libertà (REGOLAMENTI INDIPENDENTI);
- disporre l'organizzazione degli uffici pubblici (per esempio di un ministero) secondo le disposizioni dettate dalla legge (REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE).

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Le forme di governo parlamentari hanno potenzialmente un grosso difetto: quello dell'instabilità politica (dal momento che il governo è esposto ai mutamenti delle maggioranze parlamentari). La figura del presidente serve per compensare questo difetto. Egli infatti resta IN CARICA A LUNGO (non solo più a lungo dei governi, ma anche più a lungo dello stesso parlamento che lo ha eletto), viene ELETTO CON UNA MAGGIORANZA MOLTO AMPIA, si colloca istituzionalmente AL DI SOPRA DELLE PARTI. Egli dunque "RAPPRESENTA L'UNITÀ NAZIONALE" (art. 87 Cost.), impersona cioè l'unità dello Stato al di là dei cambiamenti dei governi e dei parlamenti.

La Costituzione non gli attribuisce la titolarità di nessuna delle funzioni fondamentali dello stato. Ma gli consente (entro limiti rigorosi) un certo POTERE DI INTERVENTO IN TUTTE LE FUNZIONI.

In sostanza, la ragione principale per cui esiste nel nostro sistema un capo dello stato, al di sopra delle parti, è quella di rendere possibile un RIEQUILIBRIO DEL SISTEMA stesso in occasione delle sue crisi di funzionamento, nel RISPETTO DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI.

ELEZIONE, CARICA E SUPPLENZA

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA VIENE ELETTO DAL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE. ALL'ELEZIONE PARTECIPANO (OLTRE A TUTTI I DEPUTATI E I SENATORI) 3 DELEGATI PER OGNI REGIONE, (1 PER LA VALLE D'AOSTA) (art. 83 Cost.). Si tratta dunque di un ELEZIONE INDIRETTA: il presidente non è scelto dal popolo, ma dai suoi rappresentanti. La presenza dei 58 delegati regionali, scelti dai Consigli regionali, serve per sottolineare che il presidente non rappresenta solo lo stato centrale, ma l'insieme dei pubblici poteri, compresi quelli locali.

I REQUISITI per essere eletti alla carica di Presidente della Repubblica sono i seguenti:

- LA CITTADINANZA ITALIANA
- AVER COMPIUTO 50 ANNI DI ETÀ
- GODIMENTO DEI DIRITTI CIVILI E POLITICI
- NON RICOPRIRE ALTRA CARICA ISTITUZIONALE (INCOMPATIBILITÀ).

Le votazioni si svolgono a SCRUTINIO SEGRETO (art. 83). NON VENGONO PRESENTATE CANDIDATURE: i parlamentari (e i delegati regionali) possono votare per chiunque liberamente. Se fossero infatti ammesse candidature, si formerebbero schieramenti politici a favore dei vari candidati e il presidente eletto si presenterebbe come rappresentante di una parte politica. In pratica i partiti propongono informalmente candidati di loro gradimento e tentano di accordarsi preventivamente.

Per l'ELEZIONE del presidente la Costituzione richiede la MAGGIORANZA QUALIFICATA DEI DUE TERZI DEI VOTI nei primi 3 scrutini (ossia nelle prime 3 votazioni) e la MAGGIORANZA ASSOLUTA (metà più uno dei membri dell'assemblea e non dei presenti) negli scrutini successivi (art. 83). Le votazioni proseguono finché nessuno ottiene la maggioranza richiesta.

Dopo l'elezione IL PRESIDENTE PRESTA GIURAMENTO «DI FEDELTÀ ALLA REPUBBLICA E DI OSSERVANZA DELLA COSTITUZIONE» DAVANTI AL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE (art. 91) e con questo atto assume ufficialmente le sue funzioni.

La carica di presidente è INCOMPATIBILE con qualsiasi altra (art. 84): ciò significa che il presidente decade da qualsiasi altro incarico pubblico e deve rinunciare a qualsiasi attività professionale. Egli riceve un ASSEGNO PERSONALE E UNA DOTAZIONE PATRIMONIALE di cui fanno parte il Palazzo del Quirinale e altri possedimenti.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA RIMANE IN CARICA PER 7 ANNI (art. 85 Cost.).

Trenta giorni prima dello scadere del suo mandato, il presidente della camera convoca il parlamento in seduta comune e i delegati regionali per l'elezione del nuovo presidente (art. 85 Cost.). La Costituzione non esclude che il presidente uscente possa essere RIELETTO. In caso di mancata rielezione, al termine del suo mandato il presidente assume la carica di SENATORE A VITA (art. 58).

SUPPLENZA. Può verificarsi la possibilità, a causa di un viaggio o di una malattia, che il Presidente non possa esercitare le sue funzioni. A tal proposito bisogna distinguere tra:

- **IMPEDIMENTO TEMPORANEO:** si tratta di una momentanea impossibilità da parte del Presidente della repubblica ad esercitare le sue funzioni, a causa ad esempio di un viaggio all'estero o di una malattia non grave. In tale situazione il Presidente della Repubblica viene sostituito temporaneamente dal Presidente del Senato (SUPPLENZA) (art. 86 Cost.);
- **IMPEDIMENTO PERMANENTE:** in caso di una malattia grave, che non permetta al Presidente della repubblica di recuperare le proprie funzioni psico-fisiche, o addirittura in caso di morte, il Presidente della Camera indice entro 15 giorni **NUOVE ELEZIONI** per designare un nuovo Presidente della Repubblica. Il Presidente del Senato nel frattempo ricopre temporaneamente la carica di Capo dello Stato.

I PRESIDENTI DELLA REPUBBLICA

	Anno di elezione		
LUIGI EINAUDI	1948	GIOVANNI GRONCHI	1955
ANTONIO SEGNI	1962	GIUSEPPE SARAGAT	1964
GIOVANNI LEONE	1971	SANDRO PERTINI	1978
FRANCESCO COSSIGA	1985	OSCAR LUIGI SCALFARO	1992
CARLO AZEGLIO CIAMPI	1999	GIORGIO NAPOLITANO	2006

LA CONTROFIRMA MINISTERIALE

Prima di esaminare i poteri del presidente della repubblica è necessario fare una premessa. La Costituzione, infatti, stabilisce in via generale che «nessun atto del presidente della repubblica è valido se non è **CONTROFIRMATO DAI MINISTRI PROPONENTI, CHE SE NE ASSUMONO LA RESPONSABILITÀ**» (art. 89); l'art. 90 aggiunge che «**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NON È RESPONSABILE DEGLI ATTI COMPIUTI NELL'ESERCIZIO DELLE SUE FUNZIONI**».

ATTI FORMALMENTE PRESIDENZIALI E SOSTANZIALMENTE MINISTERIALI: in questi casi qualsiasi atto emanato dal presidente senza la **CONTROFIRMA** di un ministro non ha validità. Di conseguenza i poteri che la Costituzione attribuisce al presidente della repubblica sono solo **FORMALMENTE PRESIDENZIALI, MA SOSTANZIALMENTE DEL GOVERNO**. A quest'ultimo spetta infatti il compito di decidere il contenuto dell'atto, mentre il presidente della repubblica deve uniformarsi alla decisione del governo (per esempio, i decreti e i regolamenti del Governo vengono emanati sotto forma di "decreti del presidente della repubblica", d.p.r.): infatti sono firmati ed emanati dal presidente, ma in realtà essi vengono decisi dal consiglio dei ministri sotto la sua responsabilità e recano la **CONTROFIRMA** del presidente del consiglio e dei ministri che li hanno proposti. Il presidente ha comunque la possibilità di intervenire formulando **OBIEZIONI** o **OSSERVAZIONI CRITICHE**. Tuttavia in caso di contrasto tra il governo e il capo dello stato, **SARÀ IL PARERE DEL PRIMO A PREVALERE**, poiché il governo risponde del suo operato di fronte al parlamento.

ATTI SOSTANZIALMENTE PRESIDENZIALI. Non tutti gli atti del presidente della repubblica sono formalmente presidenziali, ma sostanzialmente governativi. La Costituzione attribuisce infatti al presidente alcuni poteri che vanno considerati come poteri sostanzialmente presidenziali. In questi casi **SPETTA AL PRESIDENTE STESSO PRENDERE L'INIZIATIVA E DECIDERE IN PIENA AUTONOMIA**. Si tratta dei poteri più importanti, che consentono al presidente della repubblica di svolgere quella **FUNZIONE DI GARANTE DELL'EQUILIBRIO POLITICO** e della **CONTINUITÀ DEL SISTEMA COSTITUZIONALE**. Anche questi ultimi atti, sostanzialmente presidenziali, devono recare la controfirma dei ministri (**LA REGOLA DELLA CONTROFIRMA È INFATTI UNA REGOLA GENERALE**), **MA IN QUESTI CASI IL RAPPORTO TRA FIRMA E CONTROFIRMA SI INVERTE. IL PRESIDENTE CON LA PROPRIA FIRMA SI ASSUME LA PIENA PATERNITÀ DELLA DECISIONE**, i ministri controfirmando si limitano a permetterne la validità sul piano giuridico.

I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Al presidente della repubblica non spetta la titolarità di nessuna delle funzioni fondamentali dello stato ma egli HA UN LIMITATO POTERE DI INTERVENTO SU CIASCUNA DI ESSE. E' quindi utile raggruppare I POTERI DEL PRESIDENTE A SECONDA CHE SI RIFERISCANO ALLE TRE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLO STATO: LA FUNZIONE LEGISLATIVA, LA FUNZIONE ESECUTIVA E LA FUNZIONE GIURISDIZIONALE.

Il presidente della repubblica esercita dunque i seguenti poteri:

- a) RISPETTO ALLA FUNZIONE LEGISLATIVA:
 - indice le elezioni delle camere e i referendum popolari;
 - può sciogliere anticipatamente le camere, sentiti i loro presidenti (art. 88);
 - promulga le leggi, salvo esercizio del POTERE DI VETO SOSPENSIVO (artt. 73 e 87);
 - può nominare 5 senatori a vita (art. 59);
 - può inviare messaggi alle camere (art. 87);
 - può convocare le camere in via straordinaria (art. 62).

- b) RISPETTO ALLA FUNZIONE ESECUTIVA:
 - nomina il presidente del consiglio e, su proposta di questo, i ministri (art. 92);
 - emana tutti gli atti deliberati dal consiglio dei ministri:
 - i decreti-legge e i decreti legislativi (art. 87);
 - vari atti amministrativi che prendono la forma di "decreto del presidente della repubblica", (regolamenti governativi, decreti di nomina dei funzionari o di scioglimento dei consigli regionali o comunali);
 - autorizza il governo a presentare i disegni di legge al parlamento (art. 87);
 - nel campo della politica militare (art. 87):
 - ha il comando delle forze armate;
 - presiede il consiglio supremo di difesa;
 - dichiara lo stato di guerra deliberato dalle camere;
 - nel campo della politica estera (art. 87):
 - accredita e riceve gli ambasciatori degli stati esteri;
 - ratifica i trattati internazionali, previa autorizzazione delle camere;
 - conferisce le onorificenze della repubblica (art. 87).

- c) RISPETTO ALLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE:
 - presiede il consiglio superiore della magistratura, CSM (art. 87);
 - può concedere la grazia e commutare le pene (art. 87).
 - nomina 5 giudici costituzionali (art. 135).

I POTERI SOSTANZIALMENTE PRESIDENZIALI Quali tra questi poteri vanno considerati poteri propri e quindi SOSTANZIALMENTE presidenziali?

- la nomina del presidente del consiglio;
- il decreto di scioglimento delle camere, (tale potere non può essere esercitato negli ultimi 6 mesi del mandato presidenziale – SEMESTRE BIANCO);
- la nomina dei 5 giudici costituzionali;
- la nomina dei 5 senatori a vita;
- il potere di inviare messaggi alle camere;
- il potere di non promulgare un progetto di legge e di rinviarlo alle camere per una seconda deliberazione (il POTERE VETO SOSPENSIVO: sappiamo che tale potere può essere esercitato SOLO UNA VOLTA. Infatti sia nel caso in cui il Parlamento non modifichi il progetto di legge, sia nel caso lo modifichi, il presidente DOVRÀ promulgare la legge).
- i poteri che il presidente esercita in quanto presidente di organi collegiali: egli ha piena libertà di espressione quando presiede il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio supremo di difesa.

I giuristi ritengono che il potere di esprimere pubblicamente la propria opinione, (POTERE DI ESTERNAZIONE), debba essere riconosciuto al Presidente, purché questi si attenga ai principi di imparzialità che stanno alla base della sua stessa carica.

LA RESPONSABILITÀ

Il presidente non è responsabile politicamente degli atti che compie. Egli rimane in carica per tutto il suo mandato, senza che nessun organo costituzionale (governo o parlamento) possa dargli la sfiducia e costringerlo alle dimissioni.

Ma poiché il presidente ha anche poteri sostanziali la sua irresponsabilità non è totale: la Costituzione stabilisce che può essere MESSO IN STATO D'ACCUSA PER ALTO TRADIMENTO E ATTENTATO ALLA COSTITUZIONE (art. 90). Si tratta di reati speciali non definiti precisamente dalla Costituzione:

- ALTO TRADIMENTO: l'interpretazione prevalente considera tale reato come un tentativo di colpo di Stato da parte del Presidente o una sua eventuale collaborazione con organismi, (Stati esteri, organizzazioni terroristiche, ecc.), che abbiano l'obiettivo di sovvertire l'ordine costituzionale italiano;
- ATTENTATO ALLA COSTITUZIONE: è una gravissima violazione della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica, ad esempio lo scioglimento anticipato del Parlamento senza alcuna motivazione plausibile o per motivi personali.

Se ciò si verifica il presidente è MESSO IN STATO D'ACCUSA DAL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE ed è GIUDICATO DALLA CORTE COSTITUZIONALE che in questo caso si riunisce in una composizione allargata: i 15 giudici costituzionali sono affiancati da 16 cittadini estratti a sorte da un elenco compilato ogni anno dal parlamento in seduta comune.

Relativamente ai reati compiuti al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, il presidente RISPONDE ED E' IMPUTABILE AL PARI DI QUALSIASI ALTRO CITTADINO.

LA CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione italiana è una COSTITUZIONE RIGIDA; essa ha pertanto una forza superiore rispetto a tutti gli atti normativi dello stato e alle stesse leggi del parlamento. Ma per garantire che la Costituzione sia effettivamente rispettata dai massimi poteri pubblici, occorre un potere in grado di controllare che i loro atti siano conformi alle norme costituzionali. Tale potere è stato affidato a un apposito organo dello stato, la CORTE COSTITUZIONALE, il cui compito è quello di GARANTIRE IL RISPETTO DELLA COSTITUZIONE. Le norme sulla Corte costituzionale sono collocate nella Parte seconda della Costituzione, sotto il titolo "garanzie costituzionali" (artt. 135 - 137). Un potere di questo genere era del tutto assente nell'ordinamento monarchico precedente, come del resto in tutti i regimi liberali europei dell'Ottocento che avevano COSTITUZIONI FLESSIBILI.

LA COMPOSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Le norme che disciplinano la composizione della Corte costituzionale mirano a realizzare un difficile equilibrio tra esigenze diverse: garantire alla corte COMPETENZA GIURIDICA e IMPARZIALITÀ.

LA CORTE COSTITUZIONALE È COMPOSTA DA 15 GIUDICI COSTITUZIONALI CHE DURANO IN CARICA 9 ANNI E NON SONO RIELEGGIBILI.

La non rieleggibilità rappresenta di per sé una garanzia di indipendenza. I giudici costituzionali devono possedere particolari competenze giuridiche: essi infatti vengono scelti tra magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni superiori, professori ordinari di università in materie giuridiche, avvocati dopo 20 anni di esercizio (art. 135). I 15 giudici costituzionali vengono nominati:

- a) PER UN TERZO DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA;
- b) PER UN TERZO DAL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE, (è prevista una maggioranza dei due terzi nelle prime tre votazioni, mentre nelle votazioni successive è sufficiente la maggioranza dei tre quinti).
- c) PER UN TERZO DALLE SUPREME MAGISTRATURE ordinaria e amministrativa: 3 giudici vengono eletti dalla corte di cassazione, 1 dal consiglio di stato, 1 dalla corte dei conti.

IL RINNOVO DELLA CORTE NON AVVIENE MAI GLOBALMENTE: quando scade il mandato di un singolo giudice, viene subito nominato il successore. Questo sistema serve per assicurare una continuità all'indirizzo giurisprudenziale della corte. La corte elegge, al suo interno, un PRESIDENTE che resta in carica tre anni ed è rieleggibile. .

La corte è dotata di AMPIE GARANZIE DI INDIPENDENZA E DI AUTONOMIA. I giudici costituzionali sono protetti dalle stesse IMMUNITÀ di cui godono i parlamentari. Il loro incarico è INCOMPATIBILE con ogni altra carica pubblica. La Corte costituzionale spesso è designata dai giornali come "Consulta", in quanto ha sede a Roma presso il PALAZZO DELLA CONSULTA.

Le decisioni della corte vengono prese sotto forma di SENTENZE, PUBBLICATE SULLA GAZZETTA UFFICIALE. Esse non sono mai impugnabili: ciò significa che una volta pronunciate esse sono DEFINITIVE e non è possibile proporre contro di esse alcun appello né ricorso.

LE FUNZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) GIUDIZIO SULLA COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI E DEGLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE dello stato e delle regioni e il conseguente potere di annullare le leggi che vengono giudicate in contrasto con la Costituzione (art. 134 Cost.);
- 2) GIUDIZIO SUI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE tra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le regioni e tra le regioni;
- 3) GIUDIZIO SULLE ACCUSE PROMOSSE DAL PARLAMENTO CONTRO IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA;
- 4) GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM.

IL GIUDIZIO SULLE LEGGI E SUGLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE

Possono essere sottoposti al giudizio della corte costituzionale:

- le LEGGI DELLO STATO, approvate dal parlamento;
- gli ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE: i decreti – legge e i decreti legislativi del governo;

- le LEGGI REGIONALI

Non possono, invece, essere sottoposti al giudizio della corte i regolamenti (governativi, ministeriali o di altre pubbliche autorità), che, in quanto fonti secondarie del diritto, possono essere giudicati per illegittimità (cioè per contrasto con la legge) dai giudici amministrativi.

LA CORTE COSTITUZIONALE NON PUÒ INIZIARE IL GIUDIZIO SU UNA LEGGE DI PROPRIA INIZIATIVA, ma solo in seguito a una richiesta che le venga rivolta dall'esterno secondo modalità che vedremo tra poco. La richiesta deve indicare con precisione le disposizioni (l'articolo o gli articoli) della legge che si intendono sottoporre al giudizio della corte e le disposizioni (l'articolo o gli articoli) della Costituzione che si ritengono in contrasto con la legge.

Chi ha diritto a sollevare la QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ, (ossia di sottoporre una legge al giudizio della corte) e con quali modalità? La questione di costituzionalità può essere sollevata attraverso due vie: la VIA INCIDENTALALE e la VIA PRINCIPALE (o diretta).

LA VIA INCIDENTALALE. La prima via, che è di gran lunga la più frequente, può essere seguita solo quando sia IN CORSO UN PROCESSO DI QUALSIASI TIPO, (civile, penale, amministrativo), in cui deve essere applicata la legge di cui si sospetta l'incostituzionalità. In qualunque momento del processo una delle parti o il pubblico ministero o lo stesso giudice (d'ufficio) possono sollevare tale questione indicando l'articolo o gli articoli della Costituzione con cui la legge è ritenuta contrastante. Il giudice di quel processo deve valutare se:

- LA QUESTIONE È RILEVANTE PER IL PROCESSO che si sta svolgendo presso di lui, ossia se la dichiarazione di incostituzionalità della legge può influire sull'esito del processo;
- NON È MANIFESTAMENTE INFONDATA, ossia se la questione sollevata ha un minimo di solidità logica.

SE, A SUO PARERE, SUSSISTONO ENTRAMBE LE CONDIZIONI, IL GIUDICE DEVE SOSPENDERE IL PROCESSO E INVIARE LA RICHIESTA ALLA CORTE COSTITUZIONALE. IL PROCESSO RIPRENDE SOLTANTO DOPO CHE LA CORTE SI SARÀ PRONUNCIATA SULLA COSTITUZIONALITÀ DI QUELLA LEGGE.

Questa via è chiamata incidentale perché si apre nel corso di un processo, (nel linguaggio processuale si chiama "INCIDENTE" qualsiasi richiesta interrompa il normale svolgimento del processo). In questo modo tutti i cittadini possono rivolgersi alla corte costituzionale, ma soltanto quando sono coinvolti in un processo. L'intervento del giudice funziona da filtro: ha cioè lo scopo di evitare che la corte sia subissata da richieste dotate di scarso fondamento.

La scelta di questa procedura per il controllo di costituzionalità sulle leggi comporta alcune conseguenze: innanzi tutto le leggi entrano in vigore una volta approvate dal parlamento senza alcun controllo preventivo da parte della corte costituzionale, (il suo controllo infatti si dice SUCCESSIVO ed EVENTUALE); inoltre finché non si apre un processo che abbia come oggetto una determinata legge, quella legge non può essere sottoposta al giudizio della corte; infine se nessuno, nel corso di un processo, solleva la questione di costituzionalità, quella legge, anche se apertamente contraria alla Costituzione, continuerà ad avere, piena efficacia.

LA VIA PRINCIPALE (O DIRETTA). La questione di costituzionalità può essere sollevata in via principale, ossia in modo diretto, indipendentemente da un processo, soltanto:

- da parte del GOVERNO CONTRO LE LEGGI DELLE REGIONI;
- da parte delle REGIONI CONTRO LE LEGGI DELLO STATO o di ALTRE REGIONI (art. 127).

Il ricorso del Governo o della regione deve essere presentato entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge sulla quale si chiede il giudizio della corte, per VIOLAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI CHE REGOLANO LA COMPETENZA LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI. Ad esempio il governo nazionale può ricorrere contro una legge regionale quando ritenga che essa ecceda la competenza della regione, (o viceversa).

IL GIUDIZIO. Una volta che la questione di costituzionalità è stata sollevata davanti alla corte, (in via incidentale o in via principale), si apre il giudizio presso la corte stessa. La questione viene discussa in un'UDIENZA PUBBLICA, alla quale possono intervenire e sostenere le loro ragioni i difensori delle parti che hanno sollevato la questione in via incidentale oppure i soggetti pubblici, (governo o regioni)

che hanno sollevato la questione in via principale. QUINDI LA CORTE SI RITIRA IN CAMERA DI CONSIGLIO E DELIBERA LA SENTENZA.

SENTENZE DI ACCOGLIMENTO E DI RIGETTO. Nella sua decisione la corte ha due possibilità: O ACCOGLIE LA RICHIESTA DI INCOSTITUZIONALITÀ SOLLEVATA E QUINDI DICHIARA INCOSTITUZIONALE LA LEGGE (SENTENZA DI ACCOGLIMENTO) OPPURE LA RESPINGE (SENTENZA DI RIGETTO).

- SENTENZA DI ACCOGLIMENTO: la corte dichiara che la disposizione di legge è COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIMA. L'effetto è quello di ABROGARE TALE DISPOSIZIONE DI LEGGE dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale. L'annullamento ha efficacia retroattiva. Se però è già intervenuta una sentenza definitiva sulla base di quella legge, il processo non può essere riaperto.
- SENTENZA DI RIGETTO: la corte dichiara che la disposizione di legge che è stata sottoposta al suo giudizio NON È CONTRARIA ALLA COSTITUZIONE. La disposizione di legge rimane, pertanto, in vigore. Nulla esclude però che la stessa questione possa essere nuovamente portata al giudizio della corte. La corte può infatti mutare il proprio orientamento nel tempo.

IL GIUDIZIO SUI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE

Alla corte costituzionale spetta il compito di giudicare su due tipi di conflitti di attribuzione:

- I CONFLITTI TRA I POTERI DELLO STATO;
 - I CONFLITTI TRA LO STATO E LE REGIONI E I CONFLITTI TRA LE REGIONI.
- a) Il primo tipo di conflitti è quello che può emergere TRA GLI ORGANI DELLO STATO: parlamento, governo, il presidente della repubblica. Si ha un conflitto quando uno di questi organi ritenga che LA PROPRIA COMPETENZA SIA STATA INVASA DA UN ATTO COMPIUTO DA UN ALTRO ORGANO. Per esempio una camera può ritenere che un atto del governo abbia invaso la propria competenza; il Presidente della repubblica può sollevare la questione per un atto compiuto da un ministro. LA CORTE RISOLVE IL CONFLITTO DICHIARANDO A QUALE POTERE SPETTA LA COMPETENZA CHE È STATA CONTESTATA E ANNULLA GLI ATTI EVENTUALMENTE EMANATI DAL POTERE DICHIARATO INCOMPETENTE.
- b) IL CONFLITTO TRA STATO E REGIONI si verifica quando lo stato ritiene che la sua sfera di COMPETENZA sia stata invasa da un atto della regione o, viceversa quando una regione ritiene che la sua sfera di competenza sia stata invasa da un atto dello stato. Lo stesso avviene per i conflitti che si verificano tra regioni. Gli atti che possono dare origine a questo tipo di conflitti sono ESCLUSIVAMENTE ATTI DI TIPO AMMINISTRATIVO. Se infatti l'invasione di competenza avviene attraverso una legge (statale o regionale), presso la corte verrà instaurato, in via principale, il giudizio di costituzionalità sulla legge stessa. Anche in questo caso la corte risolve il conflitto dichiarando a chi spetta la competenza e annullando gli atti amministrativi viziati da incompetenza.

IL GIUDIZIO SULLE ACCUSE DEL PRESIDENTE DALLA REPUBBLICA

LA CORTE COSTITUZIONALE HA IL COMPITO DI GIUDICARE IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, QUALORA EGLI VENGA POSTO IN STATO D'ACCUSA DAL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE PER "ALTO TRADIMENTO" E "ATTENTATO ALLA COSTITUZIONE". In questo caso la corte si riunisce con una COMPOSIZIONE ALLARGATA: accanto ai 15 giudici costituzionali, partecipano 16 membri estratti a sorte da un elenco di cittadini aventi il requisito per l'eleggibilità a senatore, che il parlamento in seduta comune compila ogni 9 anni.

IL GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM ABROGATIVI

Abbiamo già visto che ogni richiesta di referendum abrogativo, dopo la raccolta delle 500.000 firme prescritte e il controllo della corte di cassazione, deve passare al vaglio della corte costituzionale la quale deve valutare se la legge, di cui si chiede l'abrogazione, non rientri in quelle categorie di leggi che la Costituzione (art. 75) dichiara non sottoponibili a referendum.

LA MAGISTRATURA

LA FUNZIONE GIURISDIZIONALE

E' necessario che esista un'autorità imparziale (il giudice) che abbia la funzione di ACCERTARE, CASO PER CASO, SE QUEL COMPORTAMENTO CHE È STATO SOTTOPOSTO A SUO GIUDIZIO SIA EFFETTIVAMENTE IN CONTRASTO CON LA LEGGE E CHE ABBA IL COMPITO DI APPLICARE, IN TAL CASO, LE SANZIONI PREVISTE. La Costituzione stabilisce a tal proposito che «TUTTI POSSONO AGIRE IN GIUDIZIO PER LA TUTELA DEI PROPRI DIRITTI E INTERESSI LEGITTIMI» (art. 24). Chiunque può rivolgersi a un giudice quando ritenga che un suo interesse, protetto dalla legge, sia stato violato da un comportamento altrui.

LA FUNZIONE GIURISDIZIONALE CONSISTE QUINDI NEL GIUDICARE FATTI E COMPORTAMENTI CHE VENGONO RITENUTI LESIVI DI INTERESSI TUTELATI DALLA LEGGE, OSSIA NELL'AMMINISTRARE LA GIUSTIZIA. Essa è affidata in modo esclusivo a un insieme di organi dello stato (i giudici o magistrati) che costituiscono l'ordinamento giudiziario o magistratura.

La funzione giurisdizionale si caratterizza per TRE ASPETTI FONDAMENTALI:

- a) essa ha, di regola, come presupposto l'esistenza di una CONTROVERSIA tra almeno due soggetti, che vengono detti PARTI DEL PROCESSO. Una volta che la controversia è stata portata davanti al giudice, egli ha il dovere di risolverla attraverso un provvedimento che prende il nome di SENTENZA.
- b) Nella risoluzione della controversia IL GIUDICE DEVE BASARSI ESCLUSIVAMENTE SULLA LEGGE. Deve applicare le norme generali al caso concreto che gli è stato sottoposto, dichiarando che cosa stabilisce in proposito il diritto, (la stessa parola "giurisdizione", dal latino iurisdiction, significa letteralmente "dichiarazione del diritto").
- c) Nella soluzione della controversia il giudice si trova in una POSIZIONE DI NEUTRALITÀ rispetto alle parti del processo e all'oggetto del contendere.

A SECONDA DELLA NATURA DELLA CONTROVERSIA CHE PUÒ ESSERE SOTTOPOSTA AL GIUDICE, SI POSSONO INDIVIDUARE TRE TIPI FONDAMENTALI DI GIURISDIZIONE: LA GIURISDIZIONE CIVILE; LA GIURISDIZIONE PENALE, LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA.

LA GIURISDIZIONE CIVILE. Consiste nel giudizio sulle controversie che insorgono tra soggetti privati in merito alla PRETESA VIOLAZIONE DI UN DIRITTO SOGGETTIVO (esecuzione di un contratto, eredità, proprietà, rapporti di lavoro, ecc.). Il processo inizia in questo caso SU INIZIATIVA DI PARTE: un soggetto privato (l'ATTORE) si rivolge al giudice e chiama in giudizio un altro soggetto (il CONVENUTO), in quanto lo ritiene responsabile di comportamenti lesivi di un suo diritto soggettivo. Il giudice, dopo aver valutato le ragioni esposte dalle parti, dichiara con SENTENZA se vi è stata effettivamente la lesione di un diritto e in tal caso impone le misure necessarie (sanzioni) per ripristinare l'ordine giuridico che è stato violato. Se la parte che ha subito la condanna non ottempera alla decisione del giudice, l'altra parte può chiedere l'ESECUZIONE FORZATA DELLA SENTENZA, che può giungere, se necessario, fino all'impiego della forza pubblica.

LA GIURISDIZIONE PENALE. Consiste nel giudizio su una persona che è ACCUSATA DI AVER COMMESSO UN REATO. La legge considera come REATI QUEI FATTI CHE, PER LA LORO PARTICOLARE GRAVITÀ, NON SI RIVOLGONO SOLTANTO CONTRO I DIRITTI DI SINGOLI SOGGETTI, MA VENGONO RITENUTI LESIVI DI INTERESSI GENERALI DELL'INTERA SOCIETÀ. Per esempio, l'omicidio è considerato un reato perché esso non lede solo la persona direttamente colpita (e le persone a lei vicine), ma colpisce un interesse (il «diritto alla vita») che è considerato essenziale per la sopravvivenza stessa della società. La sanzione specifica che la legge prevede per

chi commette un reato è la PENA: essa può essere PECUNIARIA (multa o ammenda) o DETENTIVA (ergastolo, reclusione o arresto). Anche in questo caso il giudizio si presenta come una CONTROVERSIA TRA DUE PARTI: da un lato sta l'ACCUSA che è sostenuta IN NOME DELLO STATO, dal PUBBLICO MINISTERO; dall'altra la DIFESA, cioè l'IMPUTATO. Tranne per i reati minori, rispetto al processo civile in cui vi è l'iniziativa di parte, nella giurisdizione penale è prevista l'OBBLIGATORIETA' DELL'AZIONE PENALE: nel momento in cui il Pubblico Ministero viene a conoscenza di una notizia reato, è obbligato ad avviare le indagini, (OBBLIGATORIETA' DELL'AZIONE PENALE). Il giudice valuta le ragioni e le prove portate dalle parti e decide con sentenza sull'assoluzione o la condanna dell'IMPUTATO. In quest'ultimo caso la sentenza stabilisce la pena per il condannato.

LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA Consiste nel giudizio sul RICORSO DI UN SOGGETTO PRIVATO CONTRO UN ATTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CHE EGLI RITENGA LESIVO DI UN SUO INTERESSE LEGITTIMO, (per esempio, contro un esproprio, una concessione edilizia rifiutata, la non ammissione a un concorso pubblico ecc.). La controversia si svolge in questo caso TRA IL CITTADINO (LA PARTE RICORRENTE) E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (LA PARTE RESISTENTE). Il giudice valuta anche in questo caso le ragioni addotte dalle due parti e se ritiene che l'atto amministrativo sia illegittimo ordina con sentenza la specifica sanzione prevista in questo caso e cioè l'annullamento dell'atto stesso.

SCHEMA – I TIPI DI GIURISDIZIONE E LE PARTI

TIPI DI GIURISDIZIONE:

- GIURISDIZIONE CIVILE
 - o PROCESSO CIVILE
 - PARTI: ATTORE E CONVENUTO
- GIURISDIZIONE PENALE
 - o PROCESSO PENALE
 - PARTI: IMPUTATO E PUBBLICO MINISTERO
- GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA
 - o PROCESSO AMMINISTRATIVO
 - PARTI: RICORRENTE E RESISTENTE

I PRINCIPI GENERALI RELATIVI ALLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE

Data la diversa natura delle controversie che sono oggetto del giudizio nei tre tipi di giurisdizione, avremo di conseguenza TRE TIPI DIVERSI DI PROCESSO (IL PROCESSO CIVILE, IL PROCESSO PENALE E IL PROCESSO AMMINISTRATIVO), che si svolgono secondo regole notevolmente diverse e che si concludono con sanzioni di diversa natura. Esistono però alcuni PRINCIPI GENERALI, stabiliti dalla Costituzione, che sono COMUNI ai tre i tipi di giurisdizione.

DIRITTO AD AGIRE IN GIUDIZIO. Abbiamo già citato l'art.24 che sancisce che «TUTTI POSSONO AGIRE IN GIUDIZIO PER LA TUTELA DEI PROPRI DIRITTI E INTERESSI LEGITTIMI». Chiunque può rivolgersi a un giudice quando ritenga che un suo interesse, protetto dalla legge, sia stato violato da un comportamento altrui,

PRINCIPIO DEL GIUDICE NATURALE. L'art. 25 stabilisce che «NESSUNO PUÒ ESSERE DISTOLTO DAL GIUDICE NATURALE PRECOSTITUITO PER LEGGE». Ciò significa che il giudice

che è competente a pronunciarsi su un certo fatto deve essere **INDIVIDUATO CON CRITERI OGGETTIVI STABILITI DALLA LEGGE, PRIMA CHE IL FATTO STESSO SI SIA VERIFICATO**. Si vuole evitare che il giudice possa essere scelto da una delle parti o da chiunque vi abbia interesse, dopo il verificarsi del fatto, con conseguente pregiudizio del principio di imparzialità nell'amministrazione della giustizia.

Per lo stesso motivo la Costituzione (art. 102) **VIETA L'ISTITUZIONE DI GIUDICI STRAORDINARI**, ossia di giudici creati al di fuori della magistratura ordinaria appositamente per giudicare determinati fatti. Giudici di questo tipo non garantiscono infatti alcuna imparzialità.

PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCESSO. L'art. 111 Cost., secondo la modifica introdotta dalla legge costituzionale 1/1999, stabilisce che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge». Un processo è considerato giusto dalla Costituzione se:

- si svolge nel **CONTRADDITTORIO** tra le parti, **IN CONDIZIONI DI PARITÀ**;
- si svolge davanti a un **GIUDICE TERZO E IMPARZIALE**;
- ha una **DURATA RAGIONEVOLE** stabilita dalla legge.

DIRITTO ALLA DIFESA. L'art. 24, ossia che «**LA DIFESA È UN DIRITTO INVIOLABILE IN OGNI STATO E GRADO DEL PROCESSO**». Questa norma ha una particolare applicazione nel processo penale, dove all'imputato deve essere concesso in ogni momento il diritto di difendersi, ma vale anche negli altri tipi di processo.

LA LEGGE NON AMMETTE L'AUTODIFESA: TUTTI COLORO CHE AGISCONO IN GIUDIZIO DEVONO ESSERE ASSISTITI DA UN AVVOCATO, (TRANNE PER LE CAUSE CIVILI DI VALORE FINO A 516 EURO DAVANTI AL GIUDICE DI PACE). Si ritiene infatti che il singolo cittadino, da solo, finirebbe per difendersi male sia perché non può conoscere a fondo i propri diritti e sia perché non ha una conoscenza adeguata della procedura processuale.

PRINCIPIO DEL GRATUITO PATROCINIO. La Costituzione stabilisce che la legge deve **ASSICURARE AI NON ABBIENTI I MEZZI PER AGIRE E DIFENDERSI** davanti a ogni giurisdizione (art. 24). Attualmente la legge pone a carico dello Stato le spese della difesa dei soggetti che hanno un reddito inferiore a un certo limite; a tali persone verrà assicurata la difesa tramite un **AVVOCATO D'UFFICIO** fornito dallo Stato: .

L'OBLIGO DELLA MOTIVAZIONE. L'art. 111 della Costituzione stabilisce che «**TUTTI I PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI DEVONO ESSERE MOTIVATI**». Questo principio non riguarda solo le **SENTENZE**, che sono i provvedimenti conclusivi del processo, ma **ANCHE GLI ALTRI TIPI DI PROVVEDIMENTO** che il giudice può emanare nel corso di un processo. Il giudice è quindi obbligato a esporre con precisione i motivi che lo hanno indotto ad assumere qualsiasi decisione e ad indicare quali norme ha ritenuto opportuno applicare. Ciò costituisce una garanzia per il destinatario del provvedimento che, in questo modo, ha la concreta possibilità di difendersi. Le motivazioni serviranno anche al **GIUDICE D'APPELLO** per comprendere il percorso logico seguito dal giudice.

PRINCIPIO DELLA PLURALITÀ DEI GRADI DI GIUDIZIO. Un rilievo particolare acquista la motivazione della sentenza. Infatti, una volta terminato un primo processo su una determinata causa, la **PARTE PROCESSUALE CHE NON SI RITIENE SODDISFATTA** della conclusione del processo può proporre appello contro la sentenza. In questo caso, sulla medesima controversia, si svolge un secondo giudizio (detto **GIUDIZIO DI APPELLO O DI SECONDO GRADO, MENTRE IL PRIMO GIUDIZIO VIENE DETTO DI PRIMO GRADO**), davanti a un altro giudice, il quale potrà concludere il processo con una sentenza diversa da quella del processo di primo grado.

Il diritto di avere un doppio giudizio su ogni causa (il giudizio di primo grado e quello di appello) costituisce una fondamentale garanzia per le parti del processo e nello stesso tempo costituisce una garanzia per il funzionamento della giustizia: tale controllo ha infatti lo scopo di diminuire la probabilità

di errori giudiziari. Contro la sentenza di appello le parti che ne hanno interesse possono RICORRERE ALLA CORTE DI CASSAZIONE OVE SI INSTAURA PERTANTO UN GIUDIZIO DI TERZO GRADO, (MA LIMITATAMENTE A QUESTIONI DI DIRITTO).

LA SENTENZA DEFINITIVA Quando le possibilità di appello e di ricorso per cassazione si sono esaurite, o quando le parti non propongono ricorso, la SENTENZA DIVENTA DEFINITIVA (PASSA IN GIUDICATO). Essa definisce in modo irrevocabile la questione portata in giudizio, che pertanto non può essere più riproposta, se non in casi del tutto eccezionali. Alla base di questa disposizione vi è un'esigenza di certezza del diritto.

MAGISTRATURA ORDINARIA E MAGISTRATURE SPECIALI

Indipendenza significa che i giudici devono essere vincolati solo dalle norme di legge, ma anche che devono essere indipendenti rispetto a qualsiasi organo dello Stato. MA COME GARANTIRE AI GIUDICI UN'INDIPENDENZA COSÌ COMPLETA? Una prima norma generale stabilisce che «la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (art. 102). Esiste dunque, in linea di principio, un unico tipo di magistratura, la magistratura ordinaria. In conseguenza di questa disposizione la Costituzione (art. 102) vieta espressamente l'istituzione di giudici speciali, ossia di giudici creati al di fuori della magistratura ordinaria e competenti a giudicare particolari tipi di cause.

I GIUDICI SPECIALI. Questo divieto ammette però alcune eccezioni, La Costituzione ha infatti ritenuto opportuno MANTENERE IN VITA ALCUNI GIUDICI SPECIALI, che esistevano nel precedente ordinamento, considerando che per alcune materie sono necessarie competenze di tipo specialistico. Tali giudici speciali sono indicati nell'art. 103 della Costituzione:

- il CONSIGLIO DI STATO E I TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI (TAR) sono competenti in materia di giustizia amministrativa;
- la CORTE DEI CONTI giudica i funzionari pubblici in materia contabile;
- i TRIBUNALI MILITARI giudicano, in tempo di pace, sui reati militari (reati specifici previsti dal codice militare) commessi da appartenenti alle forze armate; in tempo di guerra giudicano sui medesimi reati commessi da qualsiasi cittadino.

Occorre aggiungere che esistono attualmente altri giudici speciali oltre a quelli espressamente citati nell'art. 103 della Costituzione. Tali sono le COMMISSIONI TRIBUTARIE, cui compete il giudizio sui ricorsi dei cittadini in materia di tributi, e i TRIBUNALI DELLE ACQUE, che giudicano in materia di demanio idrico.

L'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA ORDINARIA

L'indipendenza della magistratura ordinaria è garantita dalla stessa Costituzione. Essa è stabilita su due piani:

- è garantita l'indipendenza della magistratura nel suo complesso rispetto agli altri poteri dello stato (INDIPENDENZA ESTERNA);
- è garantita l'indipendenza dei singoli giudici nell'ambito della magistratura stessa (INDIPENDENZA INTERNA).

INDIPENDENZA ESTERNA DELLA MAGISTRATURA

Il principio dell'INDIPENDENZA ESTERNA è affermato dall'art. 104 della Costituzione: «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». Questo principio riprende direttamente la classica TEORIA DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI. L'indipendenza della magistratura può essere infatti minacciata principalmente da coloro che detengono il potere politico, (specie il potere esecutivo). Infatti i magistrati sono inseriti all'interno dell'organizzazione dello stato e per svolgere le loro funzioni hanno bisogno di mezzi, (gli uffici giudiziari, le carceri ecc.) che vengono forniti dal ministero della giustizia e della collaborazione delle forze di polizia, (che dipendono dal ministero dell'interno). ALLO SCOPO DI LIMITARE AL MASSIMO LE INTERFERENZE DEL POTERE ESECUTIVO SUL POTERE GIUDIZIARIO, LA COSTITUZIONE HA ISTITUITO UN NUOVO ORGANISMO, IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, che si configura come strumento di AUTOGOVERNO dei giudici, (la maggioranza dei suoi membri è costituita infatti da giudici eletti democraticamente dai giudici stessi). AL CONSIGLIO È AFFIDATO IL COMPITO DI

GARANTIRE L'INDIPENDENZA ESTERNA DELLA MAGISTRATURA, RISPETTO AGLI ALTRI POTERI DELLO STATO.

INDIPENDENZA INTERNA DELLA MAGISTRATURA

La Costituzione non garantisce solo l'indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello stato, ma garantisce anche l'indipendenza del singolo giudice all'interno dell'ordinamento giudiziario (INDIPENDENZA INTERNA).

GIUDICI DI CARRIERA E GIUDICI ONORARI. La prima fondamentale garanzia di indipendenza dei giudici riguarda le modalità di reclutamento. I GIUDICI SONO INFATTI NOMINATI PER CONCORSO TRA I LAUREATI IN GIURISPRUDENZA: ciò serve da un lato a evitare favoritismi e dall'altro ad assicurare che i magistrati posseggano un'adeguata preparazione tecnico-giuridica. ACCANTO AI MAGISTRATI DI CARRIERA SCELTI MEDIANTE CONCORSO, LA COSTITUZIONE AMMETTE LA PRESENZA DI GIUDICI ONORARI CHE SVOLGONO TALE ATTIVITÀ IN MODO NON PROFESSIONALE (art. 106): tali sono per esempio i giudici di pace che sono nominati per un periodo di tempo determinato e ricevono un'indennità rapportata alle udienze effettivamente tenute.

La Costituzione prevede inoltre la possibilità di costituire «presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la PARTECIPAZIONE DI CITTADINI IDONEI estranei alla magistratura» (art. 102): è il caso dei tribunali dei minorenni che sono composti da 2 giudici di carriera e da 2 esperti (un uomo e una donna) in scienze pedagogiche. ,

Infine la Costituzione prevede che il popolo possa partecipare direttamente all'amministrazione della giustizia (art. 102), come avviene per i GIUDICI POPOLARI nelle corti di assise che sono estratti a sorte tra i cittadini aventi determinati titoli di studio.

L'INAMOVIBILITÀ. Ai giudici ordinari è garantita l'INAMOVIBILITÀ. Essi «non possono essere dispensati o sospesi dal servizio, né destinati ad altre sedi o funzioni, se non in seguito a decisione del consiglio superiore della magistratura ...» (art. 107).

LA MAGISTRATURA: POTERE SENZA VERTICE. A differenza della pubblica amministrazione, L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO NON È ORGANIZZATO IN MODO GERARCHICO: esistono giudici di rango superiore, (per esempio, i giudici di corte d'appello) e giudici di rango inferiore (i giudici di pace); i primi possono esclusivamente rivedere o cambiare le sentenze dei secondi in sede di processo di appello, ma non possono in nessun caso dare loro ordini o direttive.

La stessa corte di cassazione, che è il massimo organo giudicante, non ha alcun potere nei confronti dei giudici inferiori: le sue decisioni sono efficaci solo per il singolo caso preso in esame, ma non vincolano gli altri giudici. Il giudice è nel proprio ambito TITOLARE DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE IN MODO PIENO E COMPLETO.

La magistratura è un POTERE SENZA VERTICE o, come si può anche dire, un potere DIFFUSO.

LA RESPONSABILITÀ DEI GIUDICI. Tutto ciò non implica che i giudici siano irresponsabili nell'adempimento delle loro funzioni. Se nel giudicare essi commettono un reato, (per esempio si lasciano corrompere), essi vengono sottoposti a processo penale, davanti a un altro giudice, come qualsiasi cittadino (RESPONSABILITÀ PENALE). Se essi commettono atti illeciti che non si configurano come reati, essi possono essere sottoposti a procedimento disciplinare presso il consiglio superiore della magistratura (RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE).

Fino al 1987 non era prevista la RESPONSABILITÀ CIVILE DEI GIUDICI: i cittadini che fossero stati danneggiati da un comportamento colposo, (o negligente) del giudice, non avevano il diritto di chiedere il risarcimento dei danni. Queste norme legislative sono state abrogate in seguito al REFERENDUM SULLA RESPONSABILITÀ DEI GIUDICI TENUTO NEL 1987. La legge 117/1988

ammette ora il risarcimento dei danni provocati per colpa grave o diniego di giustizia da parte dei giudici. AL RISARCIMENTO PROVVEDE LO STATO CHE SUCCESSIVAMENTE SI RIVALE SUL GIUDICE RISULTATO COLPEVOLE.

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (CSM) È COMPOSTO DA 27 MEMBRI DI CUI 3 MEMBRI DI DIRITTO E 24 MEMBRI ELETTIVI (art. 104 Cost.). Sono membri di diritto:

- il Presidente della repubblica;
- il primo presidente della Corte di Cassazione;
- il procuratore generale presso la corte di cassazione.

I 24 membri elettivi sono ripartiti in due gruppi:

- 16 membri sono eletti da tutti i magistrati ordinari in tre raggruppamenti: 2 sono eletti dai giudici di cassazione; 4 dai pubblici ministeri e 10 dagli altri giudici;
- 8 membri sono eletti dal parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con quindici anni di esercizio.

I membri elettivi durano in carica 4 anni e non sono immediatamente rieleggibili. Il consiglio è presieduto dal presidente della repubblica ed elegge al suo interno un vice-presidente.

FUNZIONI Il consiglio superiore della magistratura non è un organo giurisdizionale, (non emana sentenze), ma si occupa di tutte le **QUESTIONI AMMINISTRATIVE CHE RIGUARDANO L'IMPIEGO E LA CARRIERA DEI GIUDICI**. Spetta al consiglio superiore della magistratura:

- provvedere alle **ASSUNZIONI** dei magistrati, (concorsi, commissioni giudicatrici);
- **ASSEGNARE** i giudici ai vari uffici, stabilire le **PROMOZIONI**, nominare i **RESPONSABILI DEGLI UFFICI GIUDIZIARI**, (i capi delle procure), disporre i **TRASFERIMENTI** dei giudici;
- adottare **PROVVEDIMENTI DISCIPLINARI** nei confronti dei giudici che commettono illeciti amministrativi; i provvedimenti disciplinari vanno dalla censura alla rimozione dall'incarico.

Ciò comporta che il **MINISTRO DELLA GIUSTIZIA**, (che è membro del governo, ossia del potere esecutivo), non ha alcun potere di intervento diretto sui giudici (salvo quello di promuovere l'azione disciplinare). La funzione del ministro della giustizia è quindi di **TIPO ORGANIZZATIVO**: predispone i **MEZZI FINANZIARI E MATERIALI** per il funzionamento della giustizia, (gli uffici giudiziari e il relativo personale, le carceri), e provvede alle **SPESE** (compresi gli stipendi dei giudici). Inoltre i giudici «dispongono direttamente della **POLIZIA GIUDIZIARIA**» (art. 109): ciò significa che le forze di polizia, benché dipendano dal ministro degli interni, sono tenute a obbedire agli ordini dell'autorità giudiziaria quando agiscono in relazione a un processo in corso.

L'ORGANIZZAZIONE DELLA MAGISTRATURA ORDINARIA

In base alla **RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO CHE È ENTRATA IN VIGORE NEL 1999 / 2000** la giustizia è esercitata in Italia da sei tipi di giudici.

PROCESSO CIVILE		
PRIMO GRADO	GIUDICE DI PACE	TRIBUNALE
SECONDO GRADO	TRIBUNALE	CORTE D'APPELLO
TERZO GRADO	CORTE DI CASSAZIONE	

PROCESSO PENALE			
PRIMO GRADO	GIUDICE DI PACE	TRIBUNALE	CORTE D'ASSISE
SECONDO GRADO	TRIBUNALE	CORTE D'APPELLO	CORTE D'ASSISE D'APPELLO
TERZO GRADO	CORTE DI CASSAZIONE		

Ecco le caratteristiche dei sei tipi di giudici:

- il GIUDICE DI PACE è competente, solo in primo grado, per le cause civili di minor valore (controversie fino a circa 2.500 euro; in materia di circolazione dei veicoli e natanti fino a 15.000 euro) e per i processi penali meno gravi (reati minori). E' un giudice singolo di tipo onorario: è nominato tra i laureati in giurisprudenza che hanno superato i 50 anni di età e dura in carica 4 anni. Ha sede nei maggiori comuni di ogni provincia;
- il TRIBUNALE è competente in materia civile e penale ed è formato da magistrati di carriera. Il giudizio del tribunale è condotto di regola da un unico magistrato, (GIUDICE UNICO o TRIBUNALE IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA), ma nei i processi più importanti il tribunale è formato da un collegio di tre magistrati. Ha sede presso i capoluoghi di provincia, (e in qualche altro centro particolarmente importante). In ogni capoluogo di regione il tribunale ha una sezione specializzata, il TRIBUNALE PER I MINORENNI, presso cui si svolgono i processi penali a carico dei minori di anni 18;
- la CORTE D'APPELLO giudica in secondo grado, in materia civile e penale, rispetto alle sentenze del tribunale. E' un collegio formato da tre magistrati di carriera. Vi è una corte d'appello in ogni capoluogo di regione e in alcune altre città importanti;
- la CORTE D'ASSISE giudica in MATERIA PENALE per reati di particolare gravità, (reati per cui è prevista una pena fino a 24 anni di carcere o l'ergastolo: ad esempio per l'omicidio doloso è prevista una pena non inferiore ai 21 anni di carcere). E' composta da un collegio formato da due magistrati di carriera e da 6 giudici popolari, scelti per sorteggio tra un elenco di cittadini che hanno la licenza media. Ha, di regola, competenza regionale;
- la CORTE D'ASSISE D'APPELLO è giudice di secondo grado rispetto alle sentenze della corte d'assise. E' un collegio formato da due magistrati di carriera e da 6 giudici popolari estratti a sorte tra i cittadini che hanno una licenza di scuola secondaria superiore. Anch'essa ha, di regola, competenza regionale;
- la CORTE DI CASSAZIONE è unica, con sede a Roma. Giudica in materia sia civile sia penale su ricorso contro le sentenze di appello ed è formata da magistrati di carriera. Può riunirsi a sezioni singole, (con la presenza di 5 magistrati) o a sezioni riunite (9 magistrati).
- IL PUBBLICO MINISTERO. NEL PROCESSO PENALE L'AZIONE PROCESSUALE VIENE ESERCITATA, PER CONTO DELLO STATO, DAL PUBBLICO MINISTERO: EGLI HA L'OBBLIGO DI SVOLGERE LE INDAGINI, DI AVVIARE IL PROCESSO PENALE CONTRO COLORO CHE RITIENE POSSANO ESSERE INDIZIATI DI AVER COMMESSO UN REATO, DI FORMULARE I CAPI DI ACCUSA CONTRO DI ESSI E DI SOSTENERE LA PARTE DELL'ACCUSA NEL CORSO DEL PROCESSO. Il PM è un magistrato di carriera che opera in uffici giudiziari chiamati procure, collocati presso gli organi giudicanti.

LA FUNZIONE DELLA CORTE DI CASSAZIONE. L'INTERPRETAZIONE DELLA LEGGE.

Contro le sentenze di appello, in materia sia civile sia penale, le parti interessate possono ricorrere alla corte di cassazione, dove si instaura, sulla stessa causa, un giudizio di terzo grado. Il ricorso in cassazione può essere proposto, però, SOLO PER MOTIVI DI DIRITTO, CIOÈ SOLO PER VIOLAZIONE DI LEGGE (GIUDICE DI LEGITTIMITA') (art. 111). In altre parole la corte di cassazione non può prendere nuovamente in esame i fatti, non può ascoltare nuovi testimoni o svolgere altre indagini. La ricostruzione dei fatti operata dal giudice d'appello è quindi definitiva. La corte di cassazione può invece esaminare se il giudice d'appello ha interpretato in modo corretto la legge, (sia le leggi che disciplinano lo svolgimento del processo, sia le leggi che il giudice ha applicato per emanare la sentenza). LA CORTE DI CASSAZIONE È QUINDI COMPETENTE A GIUDICARE SE IL

PROCESSO D'APPELLO SI È SVOLTO REGOLARMENTE, (SECONDO LE LEGGI) E SE NELLA SENTENZA FINALE LA LEGGE È STATA APPLICATA CORRETTAMENTE.

Se la corte di cassazione ritiene che il giudice d'appello ha interpretato la legge in modo non corretto, provvede a CASSARE LA SENTENZA D'APPELLO CIOÈ AD ANNULLARLA, stabilendo nel contempo l'interpretazione che va considerata corretta. Può darsi che tale annullamento richieda di emanare una nuova sentenza in sostituzione di quella annullata. In tal caso, poiché la cassazione non può esaminare le cause nel merito, essa RINVIA IL PROCESSO A UN NUOVO GIUDICE, (detto GIUDICE DI RINVIO) il quale dovrà attenersi all'interpretazione della legge stabilita dalla corte.

La decisione della corte di cassazione vincola soltanto le parti di quel processo e l'eventuale giudice di rinvio. Tutti gli altri giudici sono liberi di adottare un'interpretazione della legge diversa. Ma poiché è sempre possibile il ricorso in cassazione ed è probabile che la cassazione, di fronte a casi dello stesso tipo, mantenga il suo giudizio, il giudice che sceglie di interpretare la legge in modo difforme dalle decisioni della cassazione corre il rischio di vedere annullata la sua sentenza. Di conseguenza, benché non vi siano formalmente obbligati, i giudici tendono a uniformare le loro decisioni a quelle della cassazione. La cassazione svolge quindi un ruolo di grande importanza: quello di assicurare un'interpretazione uniforme delle leggi all'interno dell'ordinamento giuridico.

LE INTERPRETAZIONI DELLE LEGGI FORNITE DAI GIUDICI E SOPRATTUTTO DALLA CASSAZIONE COSTITUISCONO LA GIURISPRUDENZA. Per tutti coloro che operano nel campo del diritto è molto importante conoscere oltre alle leggi, anche la giurisprudenza, cioè le sentenze contenenti le interpretazioni della legge che i giudici hanno dato di fronte a casi concreti. Vengono infatti predisposti REPERTORI O MASSIMARI che riproducono periodicamente le massime delle sentenze, cioè le regole specifiche contenute in ciascuna di esse.

IL PROCESSO CIVILE (SCHEMI)

GIURISDIZIONE CIVILE

- processo di cognizione
- processo di esecuzione
- procedimenti speciali

COMPETENZA DEI GIUDICI

- per materia
- per valore
- per territorio

PARTI

- attore
- convenuto

IL PROCESSO DI COGNIZIONE:

INTRODUZIONE DELLA CAUSA

- la citazione dell'attore
- la notifica della citazione al convenuto
- la costituzione in giudizio del convenuto

ISTRUZIONE DELLA CAUSA

- la prima udienza
- l'onere probatorio
- l'acquisizione delle prove
- la precisazione delle conclusioni

DECISIONE DELLA CAUSA

- la sentenza

LE PROVE

- le prove documentali (l'atto pubblico; la scrittura privata autenticata; la scrittura privata; il telegramma; le riproduzioni fotostatiche, fotografiche, fonografiche ecc.)
- la prova testimoniale
- la confessione
- la consulenza tecnica
- l'ispezione

IL PROCESSO DI ESECUZIONE

Presuppone il titolo esecutivo; sono tali: le sentenze, i decreti ingiuntivi non opposti, i titoli di credito, gli atti di notaio (relativamente alle obbligazioni di somme di denaro in essi contenute);

- la notifica del titolo esecutivo e del precetto;
- l'ESECUZIONE FORZATA IN FORMA SPECIFICA:
 - o dell'obbligo di consegnare una cosa determinata
 - o dell'obbligo di fare o non fare qualcosa.
- l'ESPROPRIAZIONE FORZATA:
 - il pignoramento dei beni del debitore
 - l'intervento degli altri creditori
 - la vendita dei beni pignorati
 - l'attribuzione ai creditori del ricavato

I PROCEDIMENTI SPECIALI

- il processo del lavoro
- il procedimento per ingiunzione (per i crediti in denaro attestati da una prova scritta)
- i procedimenti cautelari (sequestro giudiziario)
- i procedimenti possessori
- i procedimenti in materia di locazione (sfratti)
- i procedimenti in materia di famiglia e di stato delle persone.

ARBITRATO

IL PROCESSO PENALE (SCHEMI)

SANZIONI PENALI

- pene detentive (ergastolo, reclusione, arresto)
- pene pecuniarie (multa e ammenda)
- misure di sicurezza

REATI

- delitti
- contravvenzioni

PRINCIPI DEL DIRITTO PENALE

- riserva di legge
- irretroattività della legge penale
- tipicità dei reati
- la responsabilità penale è personale
- presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva
- umanità delle pene

MODELLO ACCUSATORIO (contraddittorio tra le parti, accusa e difesa, sullo stesso piano davanti ad un giudice imparziale)

SOGGETTI DEL PROCESSO

- giudice
- pubblico ministero
- imputato
- persona offesa (parte civile).

FASI DEL PROCESSO ORDINARIO

INDAGINI PRELIMINARI

Sono condotte dal pubblico ministero (PM) sotto il controllo del giudice delle indagini preliminari (GIP); alla fine delle indagini preliminari il pubblico ministero decide se esercitare l'azione penale formulando i capi di imputazione contro l'imputato.

UDIENZA PRELIMINARE

Il giudice dell'udienza preliminare (GUP) decide se accogliere le richieste del pubblico ministero e dar luogo al giudizio o procedere con l'archiviazione.

DIBATTIMENTO

Si svolge davanti al GIUDICE; le prove sono portate in giudizio dalle parti; si conclude con la sentenza di proscioglimento o di condanna.

I PROCEDIMENTI SPECIALI

Consentono di abbreviare il processo saltando la fase delle indagini preliminari o la fase del dibattimento. L'imputato che accetta di essere giudicato con uno dei procedimenti speciali riceve uno sconto di pena. I procedimenti speciali sono:

- giudizio abbreviato (no dibattimento, processo definito allo stato degli atti)
- applicazione della pena su richiesta delle parti (patteggiamento della pena)
- giudizio direttissimo (no indagini preliminari, flagranza o confessione)
- giudizio immediato (no udienza preliminare, prove evidenti)

LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA (CENNI)

Per la tutela dei propri interessi violati dalla Pubblica Amministrazione, (una scuola, un comune, ecc.), il nostro ordinamento permette di agire in giudizio. A PARTE ALCUNE ECCEZIONI, SE L'AMMINISTRAZIONE HA LESO UN DIRITTO SOGGETTIVO, LA COMPETENZA SPETTA AL GIUDICE ORDINARIO; SE L'AMMINISTRAZIONE HA LESO UN INTERESSE LEGITTIMO, LA COMPETENZA SPETTA AL GIUDICE AMMINISTRATIVO, (ad esempio contro un provvedimento di bocciatura all'esame di maturità o un decreto di espropriazione per pubblica utilità).

LE PARTI. Il cittadino che presenta RICORSO contro un provvedimento considerato illegittimo della Pubblica Amministrazione prende il nome di RICORRENTE; la Pubblica Amministrazione che si oppone al ricorso prende il nome di RESISTENTE. Per presentare ricorso, generalmente, è previsto un termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento amministrativo.

I GIUDICI E I GRADI DI GIUDIZIO. Giudice di primo grado nel processo amministrativo è il TAR, tribunale amministrativo regionale, con sede nel capoluogo di ogni Regione; (il TAR del LAZIO è competente per cause che esulano dall'ambito di una singola Regione). Contro le sentenze emesse dal TAR, è possibile rivolgersi al giudice di secondo grado in materia amministrativa, che è il CONSIGLIO DI STATO.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (CENNI)

LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEL GOVERNO

IL GOVERNO È A CAPO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO E RISPONDE AL PARLAMENTO dell'attività che viene svolta dagli organi e dagli uffici amministrativi che sono a lui sottoposti. IL GOVERNO È FORMATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO, DAI MINISTRI E DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Le funzioni di direzione della pubblica amministrazione sono così ripartite tra gli organi del governo:

- a) ciascun MINISTRO è a capo di un particolare settore dell'amministrazione chiamato MINISTERO ed è responsabile del suo andamento;
- b) ALCUNI ATTI AMMINISTRATIVI PARTICOLARMENTE IMPORTANTI SONO RISERVATI ALLA DECISIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Tra di essi:
 - la nomina dei più alti funzionari dello Stato: prefetti, ambasciatori, capi di stato maggiore, direttori generali dei ministeri o di enti pubblici;
 - l'approvazione dei regolamenti governativi.

Questi atti vengono adottati sotto forma di "DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA" (d.p.r.) e sono quindi firmati ed emanati dal Capo dello Stato, (il ruolo del Presidente è di tipo formale trattandosi di atti sostanzialmente governativi);

- c) il Presidente del consiglio ha il compito di MANTENERE L'UNITÀ DI INDIRIZZO POLITICO E AMMINISTRATIVO DEL GOVERNO, promovendo e coordinando l'attività dei ministri, (art. 95), affinché gli atti che essi compiono siano coerenti con il programma generale del governo. Svolge anche compiti di amministrazione diretta in alcuni settori di rilevanza generale, avvalendosi della PRESIDENZA DEL CONSIGLIO. La presidenza del consiglio si compone di vari DIPARTIMENTI che si occupano delle relazioni con l'Unione europea, delle relazioni con le regioni e gli enti locali, delle politiche per le pari opportunità. La direzione politica dei dipartimenti è spesso affidata a un MINISTRO SENZA PORTAFOGLIO.

L'ORGANIZZAZIONE CENTRALE DEI MINISTERI

I ministeri hanno una struttura organizzativa fatta a piramide, al cui vertice sta il MINISTRO e in cui gli organi sono disposti dall'alto verso il basso lungo una SCALA GERARCHICA. Accanto a un'ORGANIZZAZIONE CENTRALE (con sede a Roma), che affronta le questioni di competenza del ministero su scala nazionale, esistono, in alcuni ministeri, ORGANI PERIFERICI che hanno una competenza territoriale più limitata.

A capo di ogni ministero vi è un MINISTRO. Egli ha il potere di adottare i regolamenti e i provvedimenti amministrativi più importanti che riguardano la materia di competenza del ministero, mediante l'adozione di DECRETI MINISTERIALI. TALI ATTI SONO EFFICACI VERSO L'ESTERNO, IN QUANTO VINCOLANTI ANCHE PER I PRIVATI. Il ministro può inoltre impartire direttive e istruzioni agli organi sottoposti mediante CIRCOLARI MINISTERIALI. Esse sono efficaci soltanto all'interno del ministero e non vincolano i cittadini.

Il ministro è coadiuvato da uno o più SOTTOSEGRETARI e dai VICEMINISTRI, anch'essi di nomina politica, e dal GABINETTO DEL MINISTRO, che si compone di una serie di uffici (legislativo, stampa, studi) che operano in stretto collegamento con il ministro stesso.

Al di sotto del ministro e dei sottosegretari opera la struttura burocratica del ministero. Essa può essere organizzata secondo DUE MODELLI diversi:

- il MODELLO DELLE DIREZIONI GENERALI: è il modello tradizionale che attualmente è adottato soltanto in tre ministeri (affari esteri, difesa e comunicazioni). L'apparato del ministero è suddiviso in DIREZIONI GENERALI; ciascuna delle quali si occupa di un

particolare settore di competenza del ministero. L'unità di indirizzo del ministero nel suo complesso è assicurata da un SEGRETARIO GENERALE che è un dirigente dello stato. Tale sistema è stato adottato per quei ministeri che si trovano a dover agire in settori omogenei e non differenziati).

- il MODELLO DEI DIPARTIMENTI: è il modello più moderno che è adottato da tutti gli altri ministeri. L'apparato del ministero è suddiviso in pochi grandi DIPARTIMENTI, (4 o 5 per ogni ministero) che corrispondono alle grandi aree di intervento del ministero, Ciascun dipartimento ha grande autonomia nella gestione delle proprie politiche e del proprio personale. Non esiste la figura del segretario generale. I dipartimenti, a loro volta, comprendono gli UFFICI DIRIGENZIALI GENERALI, (tale soluzione è stata adottata ad esempio per quei ministeri come quello dell'Economia che esercitano le proprie funzioni in settori molto differenziati). Gli uffici dirigenziali generali dipendono gerarchicamente dal CAPO DIPARTIMENTO.

Gli incarichi per le posizioni più rilevanti sono regolati in base al sistema dello SPOIL SYSTEM: tale sistema prevede che gli incarichi siano collegati al mandato del Governo e quindi cessano nel momento in cui il Governo dà le dimissioni.

ORGANI CONSULTIVI Presso quasi tutti i ministeri esistono organi consultivi chiamati CONSIGLI SUPERIORI o CONSIGLI NAZIONALI a cui spetta il compito di fornire pareri al ministro. Essi sono composti da dirigenti del ministero, da esperti esterni e da rappresentanti delle categorie interessate. Per esempio presso il ministero dell'istruzione opera il consiglio nazionale della pubblica istruzione, a cui partecipano presidi, direttori didattici e insegnanti.

GLI ORGANI PERIFERICI DELLO STATO

Abbiamo considerato l'AMMINISTRAZIONE CENTRALE: il governo e gli apparati centrali dei ministeri. Ma come viene realizzata la presenza dello Stato nelle varie zone del Paese?

IL PREFETTO. E' IL RAPPRESENTANTE DELLO STATO NELL'AMBITO DELLA PROVINCIA E RISIEDA NEL CAPOLUOGO DI PROVINCIA. Viene designato dal consiglio dei ministri e nominato con decreto del Presidente della repubblica. Il governo ha ampia discrezionalità nella destituzione e nei trasferimenti dei prefetti. Il prefetto è inquadrato nel MINISTERO DELL'INTERNO, da cui gerarchicamente dipende, ma rappresenta il governo nel suo insieme. In quanto massima autorità nella provincia, il prefetto ha il compito di COORDINARE TUTTE LE ATTIVITÀ AMMINISTRATIVE svolte dallo stato in quell'ambito territoriale. Ma egli è soprattutto il massimo RESPONSABILE DELL'ORDINE PUBBLICO: DA LUI DIPENDONO LE QUESTURE E LE FORZE DI POLIZIA DELLA PROVINCIA; PUÒ ANCHE DISPORRE L'INTERVENTO DELL'ESERCITO. IN CASO DI CALAMITÀ NATURALI DIRIGE E COORDINA LE OPERAZIONI DI SOCCORSO. Ha un POTERE DI INTERVENTO SUGLI ORGANI DEGLI ENTI LOCALI: nei casi previsti dalla legge può PROPORRE al governo LO SCIoglimento dei consigli comunali e provinciali. Gli uffici che dipendono dal prefetto costituiscono la PREFETTURA.

Va aggiunto che anche il Sindaco, pur essendo organo del comune e non dello stato, agisce in determinati casi come UFFICIALE DEL GOVERNO e quindi sotto le dirette dipendenze del governo stesso o del prefetto. Tale circostanza si verifica quando egli svolge quelle funzioni statali che lo stato stesso delega ai comuni.

GLI ORGANI PERIFERICI DEI MINISTERI

Accanto agli organi periferici dello Stato, che agiscono come rappresentanti del governo nel suo insieme, esistono ORGANI PERIFERICI CHE DIPENDONO DA SINGOLI MINISTERI e svolgono, a livello locale, le attività specifiche di ciascun ministero.

In conseguenza della legge Bassanini che ha trasferito numerose competenze amministrative dallo Stato alle regioni (PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ), alcuni organi periferici dei ministeri sono stati soppressi e trasferiti alle regioni. Solo i ministeri che svolgono funzioni definite di interesse nazionale dalla legge Bassanini conservano propri organi periferici. Essi agiscono prevalentemente a livello provinciale. Si possono ricordare:

- le questure, che dipendono dal ministero dell'interno, e coordinano le forze di polizia;
- le soprintendenze per i beni culturali;
- anche il ministero degli esteri ha propri organi periferici, che si trovano al di fuori del territorio nazionale: essi sono le ambasciate e i consolati.

GLI ORGANI CONSULTIVI

Gli organi di amministrazione attiva, (governo, ministeri e organi periferici), prima di prendere una decisione possono, e talvolta devono, chiedere il PARERE DI APPOSITI ORGANI COSTITUITI ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE CHE HANNO UNA PARTICOLARE COMPETENZA IN CAMPO, GIURIDICO, AMMINISTRATIVO O TECNICO. Tali organi vengono chiamati CONSULTIVI perché il loro compito non è quello di "decidere", ma di "consigliare"; essi non prendono provvedimenti, ma esprimono pareri.

Di regola gli organi di amministrazione attiva sono liberi di rivolgersi o meno a un organo consultivo per averne il parere: in questo caso il parere viene detto FACOLTATIVO. In casi particolari, però, la legge stabilisce che l'organo di amministrazione attiva debba necessariamente sentire il parere dell'organo consultivo prima di prendere un provvedimento: in tal caso il parere viene detto OBBLIGATORIO e se l'atto viene emanato senza che tale parere sia stato acquisito, l'atto stesso è illegittimo e quindi soggetto all'ANNULLAMENTO. Di regola l'organo di amministrazione attiva non è tenuto a rispettare, nella sua decisione, il parere (facoltativo od obbligatorio) che gli è stato fornito. In questo caso il parere viene detto NON VINCOLANTE. Quando però la legge prescrive che un determinato parere è VINCOLANTE, l'organo di amministrazione attiva, se vuol prendere quel provvedimento, deve necessariamente attenersi al parere ricevuto; l'unica libertà che gli è concessa è quella di non adottare quel provvedimento.

Gli organi consultivi sono numerosi. Ve ne sono alcuni presso quasi tutti i ministeri, a livello centrale: sono i CONSIGLI SUPERIORI o i CONSIGLI NAZIONALI. Due di essi, però, hanno una competenza di carattere generale e sono previsti dalla stessa Costituzione come "ORGANI AUSILIARI": sono il CONSIGLIO DI STATO (art. 100) e il CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (art. 99).

IL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di stato esercita due distinte funzioni:

- UNA FUNZIONE CONSULTIVA IN MATERIA GIURIDICO-AMMINISTRATIVA;
- UNA FUNZIONE GIURISDIZIONALE IN MATERIA DI GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA, (VEDI GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA).

I membri del Consiglio di stato (che sono 100) vengono nominati con decreto del Presidente della repubblica: per metà tra i giudici dei Tar, (ossia dei tribunali amministrativi di primo

grado); per un quarto attraverso concorsi pubblici; per un quarto su decisione del consiglio dei ministri.

La duplicità di funzioni si rispecchia nell'organizzazione; il consiglio di stato è infatti diviso in 6 SEZIONI: le prime 3 svolgono funzioni consultive (esprimono pareri), le altre 3 svolgono funzioni di giustizia amministrativa (pronunciano sentenze).

I PARERI DEL CONSIGLIO DI STATO. Il consiglio dei ministri e i singoli ministri possono chiedere il parere del Consiglio di Stato IN MATERIA GIURIDICA O AMMINISTRATIVA su ogni atto essi intendano compiere; in linea generale, si tratta di pareri FACOLTATIVI. Tuttavia il parere del Consiglio di Stato deve essere richiesto dal governo, (è quindi un parere **OBBLIGATORIO**), prima di deliberare alcuni tipi di atti, tra i quali:

- i regolamenti governativi;
- i decreti con cui vengono decisi i ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

I pareri espressi dal Consiglio di Stato **NON SONO VINCOLANTI**. Il governo è quindi libero di discostarsi dal parere ricevuto, anche se in questo caso è necessaria una **DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**: il singolo ministro non può, da solo, adottare un provvedimento difforme dal parere ricevuto. Tuttavia casi di questo genere si verificano, nella pratica, molto raramente, data l'autorevolezza del consiglio di stato.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (CNEL)

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), introdotto dalla Costituzione repubblicana (art. 99), è un organo specializzato in materia di politica economica e di legislazione sul lavoro. Il Cnel è composto da 121 membri, di cui 12 esperti nominati dal governo o dal presidente della repubblica, 99 rappresentanti delle categorie produttive, (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e imprenditori) designati dalle rispettive associazioni e 10 scelti dai rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e di volontariato. **IL CNEL FORNISCE PARERI SIA AL GOVERNO SIA AL PARLAMENTO NELLE MATERIE DI SUA COMPETENZA E CONTRIBUISCE ALL'ELABORAZIONE DELLA LEGISLAZIONE ECONOMICA E SOCIALE. HA ANCHE INIZIATIVA LEGISLATIVA.**

I CONTROLLI AMMINISTRATIVI

All'interno della pubblica amministrazione esistono speciali organi amministrativi, (detti **ORGANI DI CONTROLLO**), che hanno il compito di controllare l'attività degli organi di amministrazione attiva. I controlli possono riguardare:

- la legittimità dell'attività amministrativa, ossia la sua conformità alle norme di legge (**CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ**);
- il corretto impiego delle risorse (denaro e personale) (controlli di efficienza) o la qualità dei risultati conseguiti (controlli di efficacia), (**CONTROLLI DI MERITO**).

LA CORTE DEI CONTI

La corte dei conti esercita in base alla Costituzione due funzioni:

- una funzione di controllo (art. 100 Cost.);
- una funzione giurisdizionale in materia di giustizia amministrativa (art. 103 Cost.).

COMPOSIZIONE La corte dei conti è formata da circa 600 magistrati amministrativi in parte nominati in seguito a pubblico concorso e in parte designati discrezionalmente dal consiglio dei ministri. A essi sono assicurate particolari garanzie di indipendenza rispetto al governo (ad esempio l'inamovibilità).

La corte è organizzata, a livello centrale, in varie sezioni, 3 delle quali svolgono funzioni di controllo. Dispone inoltre di sezioni decentrate a livello regionale che svolgono esclusivamente funzioni giurisdizionali.

La riforma del 1994 ha abolito i controlli preventivi di legittimità lasciandoli sussistere soltanto per un numero ristretto di atti di particolare rilevanza e ha invece ampliato i **CONTROLLI SUCCESSIVI SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**, che ora costituiscono la funzione predominante della corte. Le principali funzioni della corte dei conti, dopo la riforma del 1994, sono pertanto le seguenti.

- a) il **CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ**. Sono sottoposti al controllo preventivo:
- I **PROVVEDIMENTI EMANATI SU DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, CON ESCLUSIONE DEGLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE**, (decreti-legge e decreti legislativi);
 - i **DECRETI DEI SINGOLI MINISTERI** che riguardano specifiche materie, (per esempio, definizione delle piante organiche, contratti di appalto superiori a un certo importo, regolamenti ministeriali aventi rilevanza esterna);
 - **ALTRI ATTI** tassativamente indicati dalla legge, (per esempio, i contratti collettivi stipulati dall'Aran e dai sindacati).

Tali atti, una volta deliberati, vengono trasmessi alla corte che deve valutare entro 30 giorni se non vi sia contrasto tra l'atto del governo e le disposizioni di legge. Se non lo fa, l'atto diventa automaticamente efficace: può essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale e diviene esecutivo. Se invece la corte ritiene che l'atto sia illegittimo lo rinvia al ministero che lo ha emanato perché provveda a correggerlo.

- b) il **CONTROLLO SUCCESSIVO SULLA GESTIONE DEL BILANCIO E DEL PATRIMONIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**. Il controllo successivo di gestione viene effettuato su **TUTTE** le amministrazioni pubbliche, (enti pubblici, gli enti locali ...). Esso non riguarda i singoli atti, ma l'insieme della gestione amministrativa. Il controllo successivo può essere esercitato sia al termine dell'esercizio finanziario, sia in corso di esercizio e ha lo scopo di verificare la regolarità delle gestioni.

LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

Negli ultimi quindici anni numerose leggi hanno istituito nuovi organi amministrativi chiamati a svolgere attività di vigilanza e di regolazione in particolari settori: le **AUTORITÀ INDIPENDENTI**. Esse sono poste al di fuori dell'organizzazione dei ministeri (e della relativa gerarchia), non sono formate da funzionari dello stato, ma da esperti particolarmente qualificati nei settori in cui esse operano, i quali esercitano il loro mandato per un periodo di tempo determinato. Si è voluto, per questa via, affidare la regolazione o il controllo in determinati settori a **ORGANI CHE DIANO GARANZIA DI INDIPENDENZA E DI IMPARZIALITÀ**. Tra le più importanti autorità di questo tipo ricordiamo:

- a) l'Autorità di garanzia per le comunicazioni, che vigila sul rispetto delle norme sulle emittenti radio-televisive e sulle comunicazioni telefoniche;
- c) il Garante per la protezione dei dati personali;
- d) l'Autorità indipendente per l'energia che controlla la qualità e le tariffe delle imprese che producono e distribuiscono l'elettricità e il gas;
- e) l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (detta Autorità antitrust);

- f) la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) che vigila sulle società quotate in borsa e sui mercati azionari;
- g) l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (Isvap) che vigila sulle imprese di assicurazione;
- h) l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che vigila sulla corretta applicazione delle norme sugli appalti.

ATTIVITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La pubblica amministrazione, nello svolgimento della propria attività, può porre in essere ATTI DI DIRITTO PRIVATO, e in tal caso si trova in una situazione di sostanziale parità con i privati, (ad esempio un contratto della pubblica amministrazione), e ATTI DI DIRITTO PUBBLICO, con cui assume una posizione di supremazia rispetto ai privati.

Gli atti di diritto pubblico vengono definiti come ATTI AMMINISTRATIVI. Gli atti amministrativi sono dunque atti giuridici provenienti da un'autorità amministrativa, nell'esercizio di una funzione pubblica.

La più importante categoria di atti amministrativi è costituita dai PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI, consistenti in manifestazioni di volontà aventi rilevanza esterna, (cioè incidono sulle situazioni soggettive dei privati), provenienti dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di un'attività amministrativa, in grado di determinare una MODIFICA UNILATERALE NELLA SFERA GIURIDICA DEL DESTINATARIO. Esempi di provvedimenti amministrativi sono le autorizzazioni, le concessioni, gli ordini, ecc.

L'atto amministrativo viene emanato a seguito di un particolare iter, comprendente diversi atti e operazioni, che nel loro complesso costituiscono il PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

Il PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO si articola in quattro fasi:

- 1) INIZIATIVA: atti che mettono in moto il procedimento;
- 2) ISTRUTTORIA: si acquisiscono e si valutano tutti gli elementi necessari per l'emanazione dell'atto;
- 3) DECISORIA: si determina il contenuto dell'atto da adottare e si provvede alla formazione ed emanazione dello stesso;
- 4) INTEGRATIVA DELL'EFFICACIA: può capitare che la legge non reputi sufficienti la perfezione dell'atto richiedendo ulteriori atti od operazioni, (ad esempio operazioni di controllo, di comunicazione, di notificazione, ecc).

Il funzionario al quale è affidata la gestione del procedimento, dalla fase dell'iniziativa a quella conclusiva, è il RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.

L'atto illegittimo può essere viziato in modo più o meno grave. La forma più grave è la NULLITA', (incompetenza assoluta dell'organo, oggetto impossibile, mancanza della forma essenziale); la forma meno grave è costituita dall'ANNULLABILITA', (incompetenza relativa, eccesso di potere, violazione di legge).

LE REGIONI, LE PROVINCE E I COMUNI

LE REGIONI

La Costituzione prevede una FORMA DI STATO REGIONALE: questo significa che il territorio italiano è diviso in Regioni e che vi è una suddivisione di competenze tra gli organi centrali, che si trovano nella capitale, e gli enti locali.

Lo stesso articolo 5 della Costituzione stabilisce che “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”.

Le Regioni vennero istituite gradualmente. Per andare poi incontro ad esigenze particolari, di carattere culturale, storico e sociale, a cinque Regioni fu riconosciuta un'autonomia più accentuata. Il nostro ordinamento prevede dunque DUE TIPI DI REGIONI:

- le REGIONI A STATUTO ORDINARIO, che sono 15. La loro organizzazione e le loro funzioni sono disciplinate direttamente dal Titolo V della Costituzione: nel rispetto delle norme costituzionali, ogni Regione ha un'AUTONOMIA STATUTARIA. Questo significa che il Consiglio regionale, con due approvazioni a distanza di due mesi, può approvare un proprio STATUTO, con cui regolamentare l'organizzazione interna della Regione;
- le REGIONI A STATUTO SPECIALE: ai sensi dell'art. 116 della Costituzione “il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino - Alto Adige / Südtirol e la Valle d'Aosta / Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”. A tali Regioni fu dunque riconosciuta un'autonomia più accentuata, per varie ragioni di carattere storico – culturale: per andare incontro alle esigenze di etnie di cultura e lingua diversa o perché in alcune di queste regioni erano diffusi dei movimenti di carattere autonomistico – indipendentistico, ecc. Lo Statuto di tale Regioni è statp approvato dal Parlamento con LEGGE COSTITUZIONALE: ogni Statuto prevede degli spazi di autonomia diversi da Regione a Regione. Lo Statuto del Trentino prevede anche l'istituzione delle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno competenza legislativa in determinate materie.

GLI ORGANI DELLA REGIONE

La struttura organizzativa delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale è sostanzialmente simile. I vari statuti regionali prevedono i seguenti organi::

- IL CONSIGLIO REGIONALE;
- IL PRESIDENTE DELLA REGIONE;
- LA GIUNTA REGIONALE.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha introdotto l'elezione diretta da parte dei cittadini anche del Presidente della Regione; quindi attualmente, salvo che lo Statuto non disponga diversamente, i cittadini maggiorenni della Regione eleggono direttamente il Consiglio regionale e il Presidente della Regione. Abbiamo visto che si parla di ELEZIONI AMMINISTRATIVE riferendosi alle elezioni degli organi delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Le ELEZIONI REGIONALI si tengono ogni cinque anni, salvo elezioni anticipate, e per il Consiglio regionale è utilizzato un SISTEMA ELETTORALE PROPORZIONALE CON PREMIO DI MAGGIORANZA: l'80 % dei membri del Consiglio regionale è eletto con il sistema proporzionale; il restante 20 % dei posti è attribuito come premio di maggioranza alla

coalizione che ha vinto le elezioni. Il leader della coalizione che ha ottenuto la maggioranza dei voti diventa automaticamente il PRESIDENTE DELLA REGIONE. Naturalmente lo Statuto regionale può modificare tale sistema elettorale che è previsto da una legge nazionale. Le regioni a Statuto speciale adottano un sistema elettorale in parte differente.

I membri della Giunta regionale, gli assessori regionali, sono nominati e revocati dal Presidente della Regione, che è anche PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE.

Nel caso di impossibilità a funzionare o di gravi problemi, il Consiglio regionale può essere sciolto anticipatamente; in tal caso si tengono ELEZIONI AMMINISTRATIVE ANTICIPATE. Il Consiglio regionale può essere sciolto nel caso approvi una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente e della Giunta, nel caso in cui venga a mancare il Presidente stesso, (per dimissioni, morte, impedimento permanente, ecc.), nel caso in cui il Consiglio compia gravissime violazioni della Costituzione, (ad esempio un atto che miri alla secessione della Regione dal resto del Paese).

Analizziamo ora la composizione e le funzioni svolte da ogni organo della Regione.

- IL CONSIGLIO REGIONALE: tale organo assomiglia al Parlamento, anche se non ha una struttura bicamerale.
 - COMPOSIZIONE: il Consiglio regionale ha un numero di membri variabile a seconda della popolazione della Regione: i consiglieri vanno da 30 a 80. Il Consiglio regionale è organizzato attraverso un proprio regolamento, e come per il Parlamento, vi sono degli organi interni, come il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO REGIONALE, le COMMISSIONI e i GRUPPI CONSILIARI.
 - FUNZIONI:
 - FUNZIONE LEGISLATIVA: il Consiglio regionale approva le LEGGI REGIONALI nelle materie attribuite alle Regioni.
 - FUNZIONE STATUTARIA: il Consiglio regionale nelle Regioni a statuto ordinario approva lo Statuto della Regione. Abbiamo visto che per le Regioni a Statuto speciale, lo Statuto è stato approvato con legge costituzionale dal Parlamento.
 - FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA GIUNTA REGIONALE E DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE: il Consiglio regionale controlla l'operato del Presidente della Regione e della Giunta. Attraverso una MOZIONE DI SFIDUCIA può provocare le dimissioni del Presidente della Regione e della Giunta. Questo comporta anche lo scioglimento del Consiglio regionale e quindi nuove elezioni regionali.
 - FUNZIONE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA, DI INIZIATIVA REFERENDARIA E DI PARTECIPAZIONE ALL'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: il Consiglio regionale può presentare al Parlamento progetti di legge in materie di interesse regionale perché vengano approvati. Cinque Consigli regionali possono presentare richiesta di referendum abrogativo o costituzionale. Infine ogni Consiglio regionale nomina tre rappresentanti che partecipino all'elezione del Presidente della

Repubblica, integrando il Parlamento in seduta comune, (la Valle d'Aosta può nominare un solo rappresentante);

- IL PRESIDENTE DELLA REGIONE: se lo Statuto non dispone diversamente, il Presidente della Regione è eletto direttamente dai cittadini maggiorenni residenti nella Regione. Il Presidente è anche Presidente della Giunta. Nel caso di dimissioni o di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, questi non può essere sostituito: in tal caso bisognerà ricorrere nuovamente alle elezioni.

- FUNZIONI:

- FUNZIONE ESECUTIVA: il Presidente della Regione è anche Presidente della Giunta e in tale veste dirige e coordina la funzione esecutiva svolta dalla Giunta. Ha il potere di NOMINARE E REVOCARE I MEMBRI DELLA GIUNTA, GLI ASSESSORI REGIONALI;
- FUNZIONE DI RAPPRESENTANZA: il Presidente rappresenta la Regione nelle relazioni con organi esterni, (Governo, altre Regioni o altri enti locali, rappresentanti diplomatici di altri Stati, ecc.);
- FUNZIONE DI PROMULGAZIONE: il Presidente della Regione cura la promulgazione delle leggi regionali, (quindi verifica che siano state approvate correttamente e che non contengano disposizioni contrarie a norme costituzionali o a norme statali in materie di competenza statale), e ne cura la loro pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione;
- FUNZIONE AMMINISTRATIVA: il Presidente della Regione dirige e coordina le funzioni amministrative di competenza della Regione e quelle che sono delegate dallo Stato alle Regioni.

- LA GIUNTA REGIONALE:

- COMPOSIZIONE: la Giunta è presieduta dal Presidente della Regione, che è quindi anche Presidente della Giunta, ed è composta da un numero variabile di ASSESSORI REGIONALI a seconda delle Regioni. Ogni Assessore è a capo di un Assessorato, (Assessorato ai trasporti, all'ambiente, ecc.). Gli Assessori sono nominati e revocati dal Presidente della Giunta;

- FUNZIONI:

- FUNZIONE ESECUTIVO – AMMINISTRATIVA: la Giunta, attraverso la direzione e il coordinamento del Presidente e attraverso gli assessorati, svolge le funzioni amministrative di competenza della Regione e provvede all'esecuzione delle leggi regionali approvate dal Consiglio regionale;
- FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO: il Presidente della Regione e la Giunta stessa si presentano davanti al Consiglio regionale e ai propri elettori con un PROGRAMMA da realizzare. La funzione di

- indirizzo politico consiste nella predisposizione e nella realizzazione di tale programma;
- **FUNZIONE REGOLAMENTARE:** se il Consiglio regionale approva le leggi regionali, di solito lo Statuto prevede che l'approvazione dei REGOLAMENTI, cioè norme secondarie subordinate a tutte le norme primarie, e quindi anche alle leggi regionali, spetti alla Giunta. Solitamente i regolamenti provvedono all'esecuzione e all'integrazione di norme di rango superiore;
- **FUNZIONE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA A LIVELLO REGIONALE:** la Giunta regionale ha il potere infine di presentare progetti di leggi regionali al Consiglio regionale perché vengano discussi e approvati.

LE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE DELLE REGIONI

La legge costituzionale n. 3 del 2001, modificando l'articolo 117 della Costituzione, ha profondamente innovato la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni per quanto concerne la funzione legislativa. Sull'esempio di uno Stato federale, ora l'articolo 117 della Costituzione prevede la ripartizione seguente:

- **MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO:** l'articolo 117 enumera espressamente 17 materie in cui lo Stato ha una **COMPETENZA ESCLUSIVA**. Questo significa che in tali materie possono intervenire solo il Parlamento e il Governo, e non i Consigli regionali. Alcune di queste materie sono la politica estera e i rapporti internazionali, la difesa, la giurisdizione e le norme processuali, ecc.
- **MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE:** l'articolo 117 prevede poi un secondo elenco di **MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE**. In queste materie lo Stato interviene fissando attraverso una legge i principi fondamentali. Tale legge viene spesso chiamata **LEGGE – QUADRO** o **LEGGE CORNICE**. Ai Consigli regionali spetta poi intervenire con leggi regionali per disciplinare i contenuti specifici e di interesse locale della materia, sempre però rispettando i principi fondamentali fissati dalla legge statale. Esempi di tali materie sono l'istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro, la tutela della salute, ecc.
- **MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLE REGIONI:** l'articolo 117 prevede poi che ogni materia che non sia esplicitamente menzionata nei due elenchi precedenti spetti in modo esclusivo alle Regioni. Dice infatti l'articolo 117 che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Esempi di tali materie sono la formazione professionale e la polizia locale.

Fino alla riforma del 2001, le Regioni avevano solo una competenza concorrente in poche materie, che venivano elencate dalla Costituzione. Ora lo schema è stato ribaltato: le Regioni hanno dunque una **COMPETENZA RESIDUALE**, nel senso che possono intervenire nelle materie che non siano state assegnate allo Stato. Naturalmente, anche nelle materie di competenza esclusiva, le leggi regionali devono rispettare la Costituzione, i principi fondamentali e le norme internazionali, riconosciuti dal nostro ordinamento.

E' in corso un acceso dibattito sul FEDERALISMO: vi sono alcuni movimenti politici che sono favorevoli ad aumentare ulteriormente i poteri e le competenze delle Regioni, fino a modificare la forma di Stato: secondo i sostenitori di tale modello, l'Italia dovrebbe ADOTTARE UNA FORMA DI STATO FEDERALE, (ANZICHE REGIONALE, COM'E QUELLA ATTUALE), appunto aumentando le funzioni delle Regioni, e lasciando allo Stato solo ridotte ed enumerate materie di interesse generale.

Nel 2005 è stata approvata dal Parlamento una riforma costituzionale che prevedeva un trasferimento ulteriore di materie alle Regioni, (e inoltre una radicale riforma dei poteri degli organi dello Stato). La riforma però è stata bocciata dai cittadini nel referendum del 2006.

Per quanto riguarda le FUNZIONI AMMINISTRATIVE queste, prima del 2001, spettavano alle Regioni solo nelle materie di propria competenza. Con la riforma, invece, è stato stabilito che le funzioni amministrative debbano essere esercitate dagli enti più vicini ai cittadini, (nell'ordine i Comuni, le Province e le Regioni). Tale riforma richiederà tempo perché venga completamente attuata.

LE PROVINCE

La Costituzione menziona un ulteriore ente territoriale, intermedio tra la Regione e il Comune: la Provincia. La Provincia è un ENTE TERRITORIALE che esercita le proprie funzioni su un territorio che comprende più Comuni, ed un capoluogo di Provincia. Attualmente sono state istituite circa 110 province: tra queste, le province di Trento e di Bolzano godono di un'autonomia particolarmente accentuata.

Sia le Province che i Comuni possono approvare solo norme di rango secondario, i REGOLAMENTI, e non possono approvare leggi. Le Province esercitano funzioni di interesse sovracomunale nelle materie loro assegnate, (viabilità e trasporti, edilizia scolastica, sanità, cura del territorio e dell'ambiente), e nelle materie che sono loro delegate dalle Regioni.

Anche le Province godono di un'AUTONOMIA STATUTARIA, nel senso che, nel rispetto della Costituzione e delle norme di rango superiore, possono approvare un proprio STATUTO, con cui regolamentare l'organizzazione interna dell'ente.

Per le aree metropolitane di dimensioni più rilevanti, (Roma, Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli), sin dal 1990 era stato previsto di sostituire la Provincia con un diverso ente locale, la CITTA' METROPOLITANA. L'istituzione di tali enti non è stata ancora attuata. Tale ente avrebbe dovuto assumere poteri molto più ampi di quelli riconosciuti attualmente alla Provincia.

GLI ORGANI DELLA PROVINCIA

L'organizzazione della Provincia è simile a quella delle Regioni. Sono organi della Provincia il CONSIGLIO PROVINCIALE, il PRESIDENTE DELLA PROVINCIA e la GIUNTA PROVINCIALE. Il Presidente della Provincia è anche Presidente della Giunta. Il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia sono eletti direttamente dal corpo elettorale ogni cinque anni, salvo scioglimento anticipato del Consiglio o dimissioni del Presidente.

- ELEZIONE: il Presidente della Provincia viene eletto direttamente dai cittadini residenti nella Provincia, Viene utilizzato un SISTEMA MAGGIORITARIO A DOPPIO TURNO, (O CON BALLOTTAGGIO). Al primo turno si scontrano i vari candidati: se già al primo turno uno dei candidati ottiene la MAGGIORANZA ASSOLUTA dei voti, cioè almeno il 50 % +1 dei voti, viene automaticamente eletto. Se invece nessuno dei candidati ottiene la maggioranza assoluta, si tiene un secondo turno di votazioni, il BALLOTTAGGIO, a cui partecipano però solo i due candidati che al primo turno hanno ottenuto più voti. Al

secondo turno verrà eletto chi ottiene più voti, e quindi la maggioranza assoluta, (dal momento che al secondo turno accedono solo due candidati). Per l'elezione del CONSIGLIO PROVINCIALE viene utilizzato un SISTEMA PROPORZIONALE CON PREMIO DI MAGGIORANZA. La coalizione di partiti collegata al candidato eletto Presidente della Provincia ottiene automaticamente come PREMIO DI MAGGIORANZA il 60 % dei posti del Consiglio provinciale.

- ORGANI DELLA PROVINCIA E LORO FUNZIONI:
- IL CONSIGLIO PROVINCIALE:
 - **COMPOSIZIONE:** il Consiglio provinciale ha un numero di membri variabile a seconda della popolazione della Provincia. Il Consiglio provinciale è organizzato attraverso un proprio regolamento, e anche al suo interno vi sono degli organi che ne garantiscono il funzionamento, come il **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE**, le **COMMISSIONI** e i **GRUPPI CONSILIARI**.
 - **FUNZIONI:**
 - **FUNZIONE NORMATIVA O REGOLAMENTARE:** il Consiglio provinciale non può approvare leggi, ma solo norme di rango secondario, chiamate **REGOLAMENTI**. Il Consiglio esercita tale funzione solo nelle materie che gli sono attribuite dalla legge.
 - **FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA GIUNTA PROVINCIALE E DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA:** il Consiglio provinciale controlla l'operato del Presidente della provincia e della Giunta. Attraverso una **MOZIONE DI SFIDUCIA** può provocare le dimissioni del Presidente della Provincia e della Giunta. Questo comporta anche lo scioglimento del Consiglio provinciale e quindi nuove elezioni.
 - **FUNZIONE STATUTARIA:** il Consiglio provinciale approva lo **STATUTO** della Provincia.
- **IL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA:** il Presidente è anche **PRESIDENTE DELLA GIUNTA PROVINCIALE**. Nel caso di dimissioni o di sfiducia nei confronti del Presidente, questi non può essere sostituito: in tal caso verrà sciolto il Consiglio provinciale e bisognerà ricorrere nuovamente alle elezioni.
 - **FUNZIONI:**
 - **FUNZIONE ESECUTIVA:** il Presidente della Provincia è anche Presidente della Giunta e in tale veste dirige e coordina la funzione esecutiva svolta dalla Giunta. Ha il potere di **NOMINARE**

E REVOCARE I MEMBRI DELLA GIUNTA, GLI ASSESSORI PROVINCIALI;

- **FUNZIONE DI RAPPRESENTANZA:** il Presidente rappresenta la Provincia nelle relazioni con organi esterni, (Governo, Regioni, altre Province, Comuni, ecc.);
- **FUNZIONE AMMINISTRATIVA:** il Presidente della Regione dirige e coordina le funzioni amministrative di competenza della Provincia e quelle che sono delegate dalla Regione alle Province.

- LA GIUNTA PROVINCIALE:

- **COMPOSIZIONE:** la Giunta è presieduta dal Presidente della Provincia, che è quindi anche Presidente della Giunta, ed è composta da un numero variabile di ASSESSORI PROVINCIALI a seconda della popolazione della Provincia. Ogni Assessore è a capo di un Assessorato, (Assessorato ai trasporti, all'istruzione, ecc.). Gli Assessori sono nominati e revocati dal Presidente della Giunta;
- **FUNZIONI:**
 - **FUNZIONE ESECUTIVO – AMMINISTRATIVA:** la Giunta, attraverso la direzione e il coordinamento del Presidente e attraverso gli assessorati, svolge le funzioni amministrative di competenza della Provincia e provvede all'esecuzione dei regolamenti approvati dal Consiglio provinciale;
 - **FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO:** il Presidente della Provincia e la Giunta si presentano davanti al Consiglio provinciale e ai propri elettori con un PROGRAMMA da realizzare. La funzione di indirizzo politico consiste nella predisposizione e nella realizzazione di tale programma;
 - **FUNZIONE REGOLAMENTARE:** la Giunta può approvare regolamenti su delega del Consiglio provinciale o nelle materie che la legge non riserva espressamente al Consiglio provinciale.
 - **FUNZIONE DI INIZIATIVA PER I REGOLAMENTI:** la Giunta provinciale ha il potere infine di presentare progetti di regolamenti al Consiglio provinciale perché vengano discussi e approvati.

I COMUNI

I Comuni in Italia attualmente sono più di 8.000. Gli organi del Comune sono il CONSIGLIO COMUNALE, il SINDACO e la GIUNTA COMUNALE. Restano in carica per 5 anni, però in caso di dimissioni, morte o sfiducia da parte del Consiglio nei confronti del Sindaco, questi non può essere sostituito, e si ritorna a votare per eleggere un nuovo Consiglio e un nuovo

Sindaco. IL CONSIGLIO COMUNALE E IL SINDACO SONO ELETTI DAI CITTADINI MAGGIORENNI RESIDENTI NEL COMUNE. Il Comune rappresenta l'ente pubblico più vicino al cittadino. In realtà i Comuni sono molto differenziati: accanto a Comuni di ridotte dimensioni, con una popolazione limitata, vi sono metropoli immense, con una popolazione rilevante, veri centri nevralgici di un'intera Regione, (si pensi a Roma, Milano, Napoli, ecc.).

- ELEZIONE: dalla riforma del 1993 è stata introdotta l'ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO. Prima i cittadini eleggevano il Consiglio, che a sua volta doveva eleggere il Sindaco. Dal 1993 è stata introdotta quindi l'elezione diretta da parte dei cittadini sia del Sindaco che del Consiglio comunale. Attualmente viene applicato un SISTEMA MAGGIORITARIO per l'elezione del Sindaco e un SISTEMA PROPORZIONALE CON PREMIO DI MAGGIORANZA per l'elezione del Consiglio comunale. Per quanto riguarda l'elezione del Sindaco, è necessario distinguere tra due tipi di Comuni:
 - COMUNI CON UNA POPOLAZIONE FINO A 15.000 ABITANTI: in questi Comuni si utilizza un SISTEMA MAGGIORITARIO PURO O A TURNO UNICO. Si tiene un solo turno di votazioni: il candidato che ottiene più voti, (è sufficiente la maggioranza relativa, quindi anche con lo scarto di un voto), viene eletto SINDACO. Per il Consiglio COMUNALE si segue invece la seguente procedura: ogni candidato è collegato ad una lista di partiti. Alla lista collegata al candidato che è stato eletto Sindaco, vengono attribuiti automaticamente i 2 / 3 dei posti all'interno del Consiglio comunale. Alle altre liste vengono distribuiti i posti rimanenti.
 - COMUNI CON UNA POPOLAZIONE SUPERIORE AI 15.000 ABITANTI: in questi Comuni per l'elezione del sindaco viene applicato un SISTEMA MAGGIORITA A DOPPIO TURNO (O CON BALLOTTAGGIO). Al primo turno si scontrano i vari candidati: se già al primo turno uno dei candidati ottiene la MAGGIORANZA ASSOLUTA dei voti, cioè almeno il 50 % +1 dei voti, viene automaticamente eletto. Se invece nessuno dei candidati ottiene la maggioranza assoluta, si tiene un secondo turno di votazioni, il BALLOTTAGGIO, a cui partecipano però solo i due candidati che al primo turno hanno ottenuto più voti. Al secondo turno verrà eletto chi ottiene più voti, e quindi chi raggiunge la maggioranza assoluta, (dal momento che al secondo turno accedono solo due candidati). Alla lista collegata al candidato eletto Sindaco, viene attribuito automaticamente come PREMIO DI MAGGIORANZA il 60 % dei posti del Consiglio comunale. Alle altre liste vengono assegnati i posti rimanenti, (il 40 %), in proporzione ai voti ottenuti.
- ORGANI DEL COMUNE E LORO FUNZIONI:
- IL CONSIGLIO COMUNALE:
 - COMPOSIZIONE: ha un numero di membri variabile, a seconda della popolazione del Comune. Il numero di membri va da 12 a 60. Nei Comuni con una popolazione fino a 15.000 abitanti, il sindaco è anche Presidente del Consiglio comunale; negli altri Comuni il Consiglio

comunale provvede ad eleggere al proprio interno il Presidente del Consiglio comunale.

▪ **FUNZIONI:**

- **FUNZIONE NORMATIVA O REGOLAMENTARE:** il Consiglio comunale non può approvare leggi, ma solo norme di rango secondario, chiamate **REGOLAMENTI**. Il Consiglio esercita tale funzione solo nelle materie che gli sono attribuite dalla legge, (bilancio, tributi comunali, viabilità, ecc.).
- **FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA GIUNTA COMUNALE E DEL SINDACO:** il Consiglio comunale controlla l'operato del Sindaco e della Giunta. Attraverso una **MOZIONE DI SFIDUCIA** può provocare le dimissioni del Sindaco e della Giunta. Questo comporta anche lo scioglimento del Consiglio comunale e quindi nuove elezioni.
- **FUNZIONE STATUTARIA:** al Comune è riconosciuta un'autonomia statutaria; infatti il Consiglio comunale approva lo **STATUTO** del Comune, con cui viene regolamentato il funzionamento interno dell'ente.

- **IL SINDACO:** il SINDACO presiede la GIUNTA COMUNALE e ne coordina i lavori. Nel caso di dimissioni o di sfiducia nei confronti del Sindaco, questi non può essere sostituito: in tal caso verrà sciolto il consiglio comunale e bisognerà ricorrere nuovamente alle elezioni.

▪ **FUNZIONI:**

- **FUNZIONE ESECUTIVA:** il Sindaco presiede la Giunta e in tale veste dirige e coordina la funzione esecutiva svolta dalla Giunta stessa. Ha il potere di **NOMINARE E REVOCARE I MEMBRI DELLA GIUNTA, GLI ASSESSORI COMUNALI;**
- **FUNZIONE DI RAPPRESENTANZA:** il Sindaco rappresenta il Comune nelle relazioni con organi esterni, (Governo, Regioni, Province, altri Comuni, ecc.);
- **FUNZIONE AMMINISTRATIVA:** il Sindaco dirige e coordina le funzioni amministrative di competenza del Comune e quelle che sono delegate dallo Stato, dalla Regione e dalla Provincia;
- **NOMINA DEI PIU'ALTI FUNZIONARI E DEI DIRIGENTI DEGLI ENTI E DELLE AZIENDE COMUNALI;**

- UFFICIALE DI GOVERNO: per alcune funzioni, (registri di stato civile, adempimenti in materia elettorale, competenze di ordine pubblico e pubblica sicurezza), il Sindaco agisce come rappresentante del Governo e, solo in questo ambito, può ricevere direttive dal Governo stesso.
- LA GIUNTA COMUNALE:
- COMPOSIZIONE: la Giunta è presieduta dal Sindaco ed è composta da un numero variabile di ASSESSORI COMUNALI , (da 2 a 16), a seconda della popolazione del Comune. Ogni Assessore è a capo di un Assessorato. Nei Comuni con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, la carica di Assessore è incompatibile con quella di Consigliere comunale. Gli Assessori sono nominati e revocati dal Sindaco.
 - FUNZIONI:
 - FUNZIONE ESECUTIVO – AMMINISTRATIVA: la Giunta, attraverso la direzione e il coordinamento del Sindaco e attraverso gli assessorati, svolge le funzioni amministrative di competenza del Comune e provvede all'esecuzione dei regolamenti approvati dal Consiglio comunale. Al Comune sono delegate le funzioni amministrative in tre settori principali che sono: i SERVIZI SOCIALI, l'ASSETTO e l'UTILIZZAZIONE DEL TERRITORIO, lo SVILUPPO ECONOMICO;
 - FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO: il Sindaco e la Giunta si presentano davanti al Consiglio comunale e ai propri elettori con un PROGRAMMA da realizzare. La funzione di indirizzo politico consiste nella predisposizione e nella realizzazione di tale programma;
 - FUNZIONE REGOLAMENTARE: la Giunta può approvare regolamenti su delega del Consiglio comunale o nelle materie che la legge non riserva espressamente al Consiglio comunale.
 - FUNZIONE DI INIZIATIVA PER I REGOLAMENTI: la Giunta comunale ha il potere infine di presentare progetti di regolamenti al Consiglio comunale perché vengano discussi e approvati.
- I CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE: i Comuni con più di 100.000 abitanti devono suddividere il loro territorio in CIRCOSCRIZIONI. In ogni circoscrizione i cittadini eleggono il CONSIGLIO CIRCOSCRIZIONALE, (o Consiglio di zona). Tale organo svolge le funzioni che gli sono delegate dal Consiglio comunale.

L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

Le relazioni che si stabiliscono tra gli stati costituiscono un particolare tipo di società che viene chiamata SOCIETÀ INTERNAZIONALE o COMUNITÀ INTERNAZIONALE. I soggetti che vi partecipano non sono costituiti da persone fisiche, (come avviene nelle società che esistono all'interno di ciascun paese), ma dagli STATI e dalle ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI. Poiché ogni Stato è, per sua natura, un'entità sovrana e indipendente, le relazioni tra gli Stati si basano su un PIANO DI PARITÀ: tutti gli Stati sono giuridicamente equiparati e hanno gli stessi diritti.

Come le relazioni tra i cittadini di uno Stato sono regolate da norme giuridiche, che formano il DIRITTO INTERNO di ciascuno stato, così anche nella società internazionale esistono norme giuridiche che regolano i rapporti tra gli Stati: l'insieme di queste norme costituisce il DIRITTO INTERNAZIONALE.

C'è però una differenza essenziale tra i due tipi di società: mentre nelle società interne a una nazione esiste un'autorità superiore e centralizzata, (l'apparato statale) che è in grado di imporre, anche con la forza, il rispetto delle norme e quindi di assicurare il mantenimento della pace, **NELLA SOCIETÀ INTERNAZIONALE NON ESISTE NESSUNA AUTORITÀ SUPERIORE AGLI STATI**, che abbia il potere di emanare leggi e di farle rispettare con la forza. Non esiste insomma un "governo mondiale".

In realtà sul piano sostanziale ci sono stati grandi e stati piccoli, stati potenti e stati deboli, stati ricchi e stati poveri. L'equilibrio internazionale finisce così per essere determinato dai rapporti che intercorrono tra gli stati che sono più grandi, più forti, più ricchi e che vengono comunemente definiti come le GRANDI POTENZE. Queste ultime, grazie alla loro superiorità effettiva, sono in grado di influenzare gli stati più deboli.

LA FINE DEL BIPOLARISMO. Per oltre quarant'anni dopo la fine della seconda guerra mondiale, il mondo fu retto da un EQUILIBRIO BIPOLARE, basato su due poli principali, gli Usa e l'Urss (le due superpotenze). Tale equilibrio si reggeva sull'esistenza di una tendenziale parità militare che le due superpotenze cercavano continuamente di scavalcare ed era stato definito come equilibrio del terrore o GUERRA FREDDA.

Dall'inizio degli anni Novanta, la situazione è completamente mutata: il tracollo del comunismo ha portato alla SCOMPARSA DI UNA DELLE DUE SUPERPOTENZE, L'UNIONE SOVIETICA, che si è divisa in stati indipendenti. Il principale erede dell'Urss, ossia la Russia, pur mantenendo un arsenale nucleare di proporzioni gigantesche, sembra non avere più né la forza né l'interesse per esercitare l'antico ruolo di superpotenza.

Se si è attenuato il conflitto tra Ovest ed Est (cioè tra Usa e Urss), sta diventando sempre più acuto il CONTRASTO TRA NORD E SUD del mondo, ossia tra i paesi ricchi e industrializzati del Nord America, dell'Europa e dell'Asia orientale e i paesi poveri dell'Africa, dell'Asia e del Sud America, a cui si sono aggiunti come aggravanti le componenti del TERRORISMO INTERNAZIONALE e i CONFLITTI RELIGIOSI.

LE FONTI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE: LA CONSUETUDINE E I TRATTATI

Le norme di diritto internazionale derivano da due fonti diverse: la consuetudine e i trattati.

- **LA CONSUETUDINE.** Numerose norme del diritto internazionale si sono formate per via consuetudinaria attraverso i secoli nel corso dello sviluppo dei rapporti tra gli stati: per esempio, le norme che riguardano l'immunità delle sedi diplomatiche, l'estensione della sovranità degli stati nell'atmosfera, nel sottosuolo e nelle acque territoriali, le norme che riguardano la circolazione delle navi nel mare aperto (che è extraterritoriale) ecc. ..Tra di esse, la **NORMA FONDAMENTALE**, senza la quale le relazioni internazionali sarebbero impossibili, è quella che stabilisce l'**OBBLIGO DI RISPETTARE I PATTI (PACTA SUNT SERVANDA)**.
- **I TRATTATI.** I trattati sono accordi tra due o più Stati che regolano questioni di interesse comune su un piano di reciprocità. A differenza delle norme consuetudinarie che hanno una portata generale, **LE NORME CONTENUTE NEI TRATTATI**

VINCOLANO SOLTANTO GLI STATI CHE LI HANNO SOTTOSCRITTI. I trattati sono preceduti da NEGOZIAZIONI che si svolgono tra i rappresentanti dei poteri esecutivi (governi) di ciascuno stato, sotto la direzione dei rispettivi ministri degli esteri. Quando l'accordo viene raggiunto, viene SOTTOSCRITTO DA CIASCUN GOVERNO, NELLA PERSONA DEL MINISTRO DEGLI ESTERI O DEL CAPO DEL GOVERNO. La firma del trattato non è però sufficiente, di regola, a conferirgli efficacia. Dopo la firma, infatti, il trattato deve essere sottoposto alla RATIFICA, (OSSIA APPROVAZIONE) da parte di altri organi dello stato, secondo le regole vigenti in ciascun ordinamento. Negli stati democratici la ratifica è spesso subordinata all'ACCETTAZIONE DEL TRATTATO DA PARTE DEL PARLAMENTO. Quando la ratifica è avvenuta da parte degli stati contraenti, essi ne danno reciproca comunicazione attraverso lo "SCAMBIO DEGLI STRUMENTI DI RATIFICA". Da questo momento il trattato entra in vigore.

I trattati si dicono BILATERALI quando vengono conclusi da due soli Stati. Nel Novecento hanno avuto un'importanza crescente i TRATTATI MULTILATERALI, ossia i trattati conclusi da più Stati.

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

IN MOLTI CASI I TRATTATI MULTILATERALI DANNO VITA A ORGANIZZAZIONI PERMANENTI che vigilano, al di sopra dei singoli stati, sull'osservanza dei trattati stessi e che hanno il potere di prendere iniziative internazionali nelle materie di loro competenza. Lo sviluppo delle organizzazioni internazionali è uno degli aspetti più caratteristici della nostra epoca. La tradizionale SOVRANITÀ DEGLI STATI SI È NOTEVOLMENTE INDEBOLITA a causa dei crescenti impegni assunti dagli Stati stessi in ambito internazionale: l'esistenza di organizzazioni internazionali che si pongono in qualche modo "al di sopra" dei singoli Stati, (anche se l'adesione a esse rimane volontaria), è il sintomo più eloquente di questa tendenza.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE (ONU)

La più importante organizzazione internazionale è l'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE (ONU). Essa fu fondata subito dopo la fine della seconda guerra mondiale dalle potenze uscite vittoriose dal conflitto, mediante l'approvazione della CARTA DI SAN FRANCISCO, (26 giugno 1945), ovvero dell'accordo giuridico multilaterale che costituisce lo statuto dell'ONU. L'organizzazione ha sede a New York.

L'ONU ESERCITA LE SEGUENTI FUNZIONI:

- MANTENERE LA PACE E LA SICUREZZA TRA GLI STATI;
- ASSICURARE UN SVILUPPO ECONOMICO E CULTURALE A TUTTI GLI STATI.

Il numero degli Stati aderenti all'Onu, che originariamente era di 50, è progressivamente aumentato. Attualmente aderiscono all'Onu 191 stati, cioè praticamente tutti gli stati del mondo. L'Onu è quindi un'organizzazione di CARATTERE UNIVERSALE.

L'Onu ha sede a New York nel famoso "Palazzo di vetro". I SUOI ORGANI PRINCIPALI SONO L'ASSEMBLEA GENERALE, IL CONSIGLIO DI SICUREZZA, IL SEGRETARIO GENERALE E LA CORTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE.

L'ASSEMBLEA GENERALE: si convoca almeno una volta all'anno e riunisce i rappresentanti di tutti gli Stati membri. Ogni Stato ha diritto a un voto, in omaggio al principio della parità

giuridica fra gli Stati. L'Assemblea generale ha il potere di adottare, a maggioranza, **RISOLUZIONI** su qualsiasi argomento carattere internazionale. Sul piano sostanziale, le decisioni dell'Assemblea spesso non hanno conseguenze incisive e sono frequentemente disattese dagli Stati destinatari del provvedimento.

IL CONSIGLIO DI SICUREZZA: il potere effettivo, infatti, cioè il potere di decidere concreti interventi, è riservato al **CONSIGLIO DI SICUREZZA** che è un organo formato da 15 stati membri, di cui 10 sono eletti ogni 2 anni dall'assemblea generale e 5 sono **MEMBRI PERMANENTI**; **QUESTI ULTIMI SONO GLI USA, LA RUSSIA** (che ha preso il posto dell'Urss), **LA FRANCIA, LA GRAN BRETAGNA E LA CINA**, (OSSIA LE POTENZE VITTORIOSE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE). **CIASCUNO DEI 5 MEMBRI PERMANENTI HA DIRITTO DI VETO SU OGNI DECISIONE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA**, può cioè impedire qualsiasi intervento. Questa regola riconosce pertanto formalmente la superiorità delle grandi potenze: qualsiasi iniziativa dell'Onu che sia in contrasto con gli interessi di una di esse, può essere fermata attraverso il diritto di veto, (come è spesso avvenuto).

IL SEGRETARIO GENERALE: è eletto dall'Assemblea generale su proposta del Consiglio di sicurezza e dura in carica 5 anni. **DIRIGE L'APPARATO BUROCRATICO** delle Nazioni unite e **CURA L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA**. Svolge anche la funzione di **RAPPRESENTANZA** dell'Onu verso l'esterno.

LA CORTE DI GIUSTIZIA INTERNAZIONALE: è un tribunale internazionale, composto da 15 giudici nominati per 9 anni, e giudica sulle controversie che insorgono tra gli Stati sulla base delle norme del diritto internazionale. Ha sede all'Aia, (Paesi Bassi).

IL MANTENIMENTO DELLA PACE. La finalità fondamentale dell'Onu è quella di mantenere la pace e la sicurezza tra le nazioni. Per raggiungere questo scopo l'art. 1 dello Statuto affida all'Onu il compito:

- di perseguire, con mezzi pacifici, la composizione o la **SOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE** tra gli Stati che potrebbero portare alla violazione della pace;
- di **PRENDERE EFFICACI MISURE PER PREVENIRE E RIMUOVERE LE MINACCE ALLA PACE** e per reprimere gli atti di aggressione.

Quando scoppia un conflitto tra due o più Stati, lo Statuto dell'Onu prescrive innanzi tutto che le parti debbano ricorrere a **PROCEDURE PACIFICHE DI COMPOSIZIONE DEL CONFLITTO**, (negoziato, mediazione, arbitrato). Se tuttavia il conflitto giunge a minacciare la pace, il Consiglio di sicurezza ha il potere di prendere 2 **TIPI DI MISURE COERCITIVE**:

- **MISURE CHE NON COMPORTANO L'USO DELLA FORZA MILITARE**, (per esempio sanzioni economiche, interruzione delle comunicazioni aeree, embargo ecc.);
- **MISURE CHE COMPORTANO L'USO DELLA FORZA MILITARE**.

Per mettere in pratica le misure del secondo tipo, l'Onu non dispone di un proprio esercito in pianta stabile, ma si serve di contingenti armati (i "**CASCHI BLU**") messi a disposizione dagli Stati membri che, in tali circostanze, agiscono sotto le direttive del Consiglio di sicurezza.

L'Onu non si limita a intervenire nei casi in cui scoppiano conflitti aperti, ma svolge una **FUNZIONE GENERALE DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE IN VARI SETTORI**.

I DIRITTI UMANI. Un aspetto particolarmente importante dell'azione dell'Onu riguarda la **DIFESA DEI DIRITTI UMANI**. Uno dei primi atti dell'Assemblea generale, all'indomani della fondazione dell'Onu, fu l'**APPROVAZIONE DELLA DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO**, (10 dicembre 1948). Numerose convenzioni internazionali hanno poi applicato i principi della dichiarazione a specifici temi: contro la discriminazione razziale (1969) e l'apartheid (1973), per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (1969), contro la tortura (1984), per i diritti dei bambini (1989).

Nel 1998, con il trattato di Roma, è stata decisa l'istituzione della **CORTE PENALE INTERNAZIONALE** che ha il potere di giudicare le persone che commettono i più gravi delitti contro i diritti umani, (genocidio, crimini contro l'umanità), qualora lo Stato interessato non volesse processare i responsabili. La Corte ha sede all'Aia. La Corte penale non va confusa con la Corte di giustizia internazionale che giudica sulle controversie tra gli Stati.

LE ORGANIZZAZIONI SPECIALIZZATE. L'azione dell'Onu a favore della cooperazione internazionale si esplica anche attraverso numerose organizzazioni specializzate, che hanno anch'esse carattere universale, (vi aderiscono tutti o quasi gli Stati del mondo). Fra di esse, ricordiamo l'**OMS**, (Organizzazione mondiale della sanità), la **FAO**, (Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura), il **WTO**, (Organizzazione per il commercio mondiale), l'**UNICEF**, (Fondo della nazioni unite per l'infanzia).

IL RUOLO DELL'ONU L'azione dell'Onu si è dimostrata finora di scarsa efficacia nell'impedire le guerre. Dal 1945 a oggi si sono verificati più di 100 conflitti armati rispetto a cui l'Onu si è rivelata, per lo più, impotente. Ciò è dipeso soprattutto dal veto delle grandi potenze.

I PRINCIPI COSTITUZIONALI

La Costituzione della repubblica italiana stabilisce che l'Italia agisce nella comunità internazionale ispirandosi al principio della coesistenza pacifica tra gli stati: «L'Italia **RIPUDIA LA GUERRA** come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». La Costituzione aggiunge che l'Italia «consente, in condizione di parità con gli altri stati», a **LIMITARE LA PROPRIA SOVRANITÀ** per creare un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni, e «promuove e **FAVORISCE LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI**» (art. 11 Cost.).

Per quanto riguarda il diritto internazionale la Costituzione stabilisce che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle **NORME INTERNAZIONALI GENERALMENTE RICONOSCIUTE**», (art. 10). Ciò comporta che le norme internazionali che hanno una portata generale valgono automaticamente all'interno dell'ordinamento giuridico italiano. Con questa norma costituzionale lo stato italiano **SI IMPEGNA A NON ADOTTARE LEGGI IN CONTRASTO CON LE NORME DEL DIRITTO INTERNAZIONALE**.

ART. 10 → PRINCIPIO INTERNAZIONALISTA O DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

ART. 11 → PRINCIPIO DELLA COESISTENZA PACIFICA

La situazione è diversa per i **TRATTATI INTERNAZIONALI** sottoscritti dall'Italia. Questi devono essere **APPROVATI DAL PARLAMENTO** e poi **RATIFICATI DAL CAPO DELLO STATO**. Inoltre le norme stabilite nei trattati entrano a far parte dell'ordinamento giuridico italiano solo dopo che esse sono state **RECEPITE DA UNA LEGGE**, **CIOÈ SONO STATE FATTE PROPRIE DAL PARLAMENTO**, («Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali ...», art. 80).

L'UNIONE EUROPEA

L'UNIONE EUROPEA (UE) È UN'ORGANIZZAZIONE SOVRANAZIONALE DI CUI FANNO ATTUALMENTE PARTE 27 STATI EUROPEI. Comprende una popolazione di più di 500 milioni di abitanti. A differenza di altre organizzazioni internazionali, l'Unione europea ha il potere di emanare proprie NORME CHE SONO IMMEDIATAMENTE E AUTOMATICAMENTE EFFICACI in tutti gli Stati membri. Ciò comporta una NOTEVOLE LIMITAZIONE DELLA SOVRANITÀ DEGLI STATI ADERENTI e configura l'Unione europea come un'ORGANIZZAZIONE SOVRANAZIONALE (ossia al di sopra delle singole nazioni) e non semplicemente come un'organizzazione internazionale.

L'Unione europea ha assunto questa denominazione nel 1993 per effetto del TRATTATO DELL'UNIONE EUROPEA (o TRATTATO DI MAASTRICHT), che in questo modo ha voluto realizzare una «nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa», imprimendo una svolta nel processo di integrazione europea avviato negli anni Cinquanta.

LE TAPPE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La conclusione della seconda guerra mondiale sancì la FINE DELL'EGEMONIA DELLE POTENZE EUROPEE SUL RESTO DEL MONDO. Gli Stati Uniti d'America e quella che era allora l'Unione sovietica emersero come i nuovi protagonisti dell'equilibrio internazionale, mentre i paesi dell'Europa si trovarono divisi in DUE BLOCCHI CONTRAPPOSTI, sotto l'influenza delle due superpotenze.

Questa nuova situazione di debolezza e di dipendenza spinse i paesi europei appartenenti al blocco occidentale verso una politica di collaborazione reciproca, Il processo di integrazione europea iniziò nel 1951 quando 6 paesi europei, (l'Italia, la Francia, la Repubblica federale di Germania, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo) crearono - con il TRATTATO DI PARIGI - la prima organizzazione comune, la COMUNITÀ DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO (CECA). NEL 1957, CON IL TRATTATO DI ROMA, GLI STESSI PAESI DIEDERO VITA ALLA COMUNITÀ EUROPEA PER L'ENERGIA ATOMICA (EURATOM) E ALLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA (CEE).

LE COMUNITÀ EUROPEE. Le tre comunità europee restano ancora oggi alla base dell'Unione europea. Esse conservano FINALITÀ DIVERSE, ma comunque specifiche. Per questo si parla di COMUNITA' DI SETTORE, a differenza di quelle che poi sarà l'UNIONE EUROPEA, UN'ORGANIZZAZIONE A FINI GENERALI. Mentre la Ceca e l'Euratom agiscono in ambiti specifici (le politiche del carbone, dell'acciaio e dell'energia nucleare), la Cee svolge una funzione di carattere generale per quanto riguarda il settore economico. La sua finalità principale è quella di creare UN UNICO MERCATO TRA GLI STATI MEMBRI e di, assicurare quindi la libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone, (l'art. 2 del trattato di Roma, prevede «di promuovere, mediante l'instaurazione di un MERCATO COMUNE e il graduale RIAVVICINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE degli stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita ...»).

DALL'EUROPA DEI 6 ALL'EUROPA DEI 27. Per i fautori dell'integrazione europea, l'istituzione della Comunità doveva costituire un primo passo verso un'unità più stretta dei paesi europei anche sul piano politico e, in prospettiva, verso la costituzione di un unico stato europeo di tipo federale, (quindi UN'INTEGRAZIONE NON PIÙ LIMITATA AL SETTORE

ECONOMICO, MA ESTESA AD ALTRI SETTORI, FINO ALLA COSTITUZIONE DI UNO STATO FEDERALE, "GLI STATI UNITI D'EUROPA"). In realtà il processo di integrazione europea si è sviluppato in modo lento, contraddittorio e con frequenti battute d'arresto. Attualmente si è ancora lontani, e sembra che MANCHI LA VOLONTÀ POLITICA, DI ESTENDERE L'INTEGRAZIONE ad altre materie. QUINDI L'OBIETTIVO DI CREARE UNO STATO FEDERALE È ANCORA MOLTO LONTANO.

Malgrado tali difficoltà IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE È RIUSCITO A COMPIERE NOTEVOLI PROGRESSI. Si è verificata, innanzi tutto, una significativa ESPANSIONE DELLA COMUNITÀ. Ai 6 paesi originari si sono infatti aggiunti la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca nel 1973, la Grecia nel 1981, la Spagna e il Portogallo nel 1986, l'Austria, la Svezia e la Finlandia nel 1995.

Negli anni successivi è stato compiuto un ulteriore allargamento. Dopo il CROLLO DEL COMUNISMO E LA DISSOLUZIONE DELL'UNIONE SOVIETICA, si è posto il problema di ESTENDERE L'UNIONE ANCHE A QUEI PAESI EX COMUNISTI. Il 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione 10 nuovi stati europei: Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Malta e Cipro; infine all'inizio del 2007 hanno fatto il loro ingresso nell'Unione la Romania e la Bulgaria. Per la Turchia e la Croazia sono in corso negoziati, ma non si prevede una loro adesione in tempi brevi. RESTANO ESCLUSI dell'Unione europea i paesi balcanici coinvolti nelle guerre jugoslave, l'Albania e tre paesi occidentali, (Svizzera, Norvegia e Islanda) che hanno preferito non aderire.

I NUOVI TRATTATI. I più importanti progressi nel processo di integrazione sono avvenuti a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, quando gli stati aderenti alla Comunità europea hanno concluso QUATTRO IMPORTANTI TRATTATI:

- nel 1986 l'ATTO UNICO EUROPEO, (o TRATTATO DI LUSSEMBURGO), ha disposto la creazione del MERCATO UNICO A PARTIRE DAL 1° GENNAIO 1993;
- nel 1992 il TRATTATO DELL'UNIONE EUROPEA, (detto anche trattato di Maastricht) ha istituito l'UNIONE EUROPEA e ha fissato le TAPPE PER L'ADOZIONE DI UNA MONETA UNICA;
- nel 1997 il TRATTATO DI AMSTERDAM ha ampliato le competenze dell'Unione europea e ne ha modificato l'organizzazione;
- nel 2001 il TRATTATO DI NIZZA ha impostato modifiche istituzionali in vista dell'allargamento dell'Unione.

IL TRATTATO DELL'UNIONE EUROPEA, (TRATTATO DI MAASTRICHT)

Il Trattato dell'Unione europea, o Trattato di Maastricht, fu concluso nel 1992 nella cittadina olandese Maastricht, ed entrò in vigore nel 1993. Fu un trattato di importanza storica e prevedeva le seguenti novità:

- ISTITUZIONE DELL'UNIONE EUROPEA: veniva istituita una nuova organizzazione internazionale a livello europeo, con finalità generali. Scompare l'aggettivo "economico", proprio per indicare che la cooperazione europea doveva riguardare non solo il settore economico, ma anche altri settori, quali quelli della giustizia, della difesa, della politica estera, della cultura, ecc.
- UNIONE ECONOMICA E MONETARIA: fu deciso di adottare gradualmente una MONETA UNICA, l'EURO, che avrebbe sostituito le monete nazionali. Alcuni Paesi, come la Gran Bretagna, preferirono non aderire ad "Eurolandia", e mantenere la propria moneta nazionale. Fu anche istituita la BANCA CENTRALE EUROPEA con

sede a Francoforte, un organo comunitario con il compito principale di esercitare la politica monetaria a livello europeo.

- CITTADINANZA EUROPEA: fu riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri anche la cittadinanza europea. La cittadinanza europea è costituita da un insieme di diritti non riconosciuti ai cittadini extracomunitari, come la libertà di circolare, di soggiornare e di risiedere liberamente all'interno dei vari Stati dell'Unione europea, (in realtà poi tale libertà fu notevolmente limitata da accordi successivi, come l'Accordo di Schengen) e la possibilità di partecipare alle elezioni comunali nel Comune di residenza.
- POLITICHE COMUNI: la cooperazione europea veniva estesa anche ad altri settori, tra cui la politica estera e di sicurezza comune e la giustizia.

LA COSTITUZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

In previsione dell'allargamento a 27 stati l'Ue ha deciso nel 2001 di darsi una PROPRIA CARTA COSTITUZIONALE. A questo scopo ha istituito la CONVENZIONE EUROPEA, ossia un'assemblea formata da circa 100 persone, nominate dai governi e dai parlamenti degli stati membri. Il testo della Costituzione europea, approvato dalla Convenzione, è stato sottoscritto dai 27 stati membri con il TRATTATO COSTITUZIONALE di Roma del 2004.

La Costituzione europea, preceduta da un Preambolo, è divisa in QUATTRO PARTI:

- Parte I (artt. 1 - 60): istituzione, organizzazione e competenze dell'Unione europea;
- Parte II (artt. 61 - 114): carta dei diritti fondamentali dell'Unione;
- Parte III (artt. 115 - 436): politiche e funzionamento dell'Unione;
- Parte IV (artt. 437 - 448): disposizioni generali e finali.

IL TRATTATO COSTITUZIONALE POTRÀ ENTRARE IN VIGORE DOPO CHE SARÀ STATO RATIFICATO DA TUTTI GLI STATI MEMBRI. E' MOLTO PROBABILE CHE QUESTO NON AVVENGA DAL MOMENTO CHE 2 STATI, LA FRANCIA E I PAESI BASSI, HANNO RESPINTO, CON UN REFERENDUM, LA RATIFICA DEL TRATTATO.

GLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

I principali organi dell'Unione europea sono il CONSIGLIO DEI MINISTRI, il CONSIGLIO EUROPEO, la COMMISSIONE, il PARLAMENTO EUROPEO e la CORTE DI GIUSTIZIA.

CITTADINI → PARLAMENTO EUROPEO (5 anni) (750 deputati)	→ partecipa al potere normativo → approva il bilancio → controlla la Commissione
GOVERNI DEI 27 STATI	
→ CONSIGLIO DELL'UE (ministri degli Stati membri)	→ potere normativo
→ CONSIGLIO EUROPEO (capi di Stato e di governo)	→ potere di indirizzo
→ COMMISSIONE (27 commissari nominati per 5 anni)	→ potere esecutivo → potere di iniziativa → potere di rappresentanza → potere di controllo
→ CORTE DI GIUSTIZIA (27 giudici nominati per 6 anni)	→ potere giurisdizionale

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI. È IL MASSIMO ORGANO DELL'UNIONE EUROPEA. ESERCITA IL POTERE LEGISLATIVO IN COLLABORAZIONE CON IL PARLAMENTO EUROPEO. Il consiglio è FORMATO DAI MINISTRI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI. NON È UN ORGANO PERMANENTE. Si riunisce secondo le necessità, con la partecipazione dei ministri dei singoli governi competenti per le questioni che sono di volta in volta in discussione. Ad esempio se si discute sulla politica monetaria, parteciperanno i ministri economici. Il consiglio non ha quindi una composizione stabile.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO È TENUTA, A ROTAZIONE, PER UN PERIODO DI 6 MESI, DA CIASCUN PAESE DELL'UNIONE (nel 2008 spetterà alla Slovenia e alla Francia, nel 2009 alla Repubblica Ceca e alla Svezia, nel 2010 alla Spagna e al Belgio).

IL CONSIGLIO NON È POLITICAMENTE RESPONSABILE DI FRONTE AL PARLAMENTO EUROPEO, (da cui non può ricevere la sfiducia), né di fronte a qualsiasi altro organismo europeo. I SINGOLI MINISTRI CHE PRENDONO PARTE ALLE RIUNIONI DEL CONSIGLIO CONTINUANO A RISPONDERE DELLE LORO SCELTE ESCLUSIVAMENTE DI FRONTE AI RISPETTIVI PARLAMENTI NAZIONALI.

Il consiglio ha il potere decisionale nell'Unione europea. Ma come prende le sue decisioni? A maggioranza o all'unanimità? La questione ha un'enorme portata pratica: il primo sistema (DECISIONI A MAGGIORANZA) rende più facile il processo di integrazione europea perché consente di prendere decisioni impegnative per tutta l'Unione anche se qualche stato membro è contrario; il secondo sistema (DECISIONI ALL'UNANIMITÀ) tende a rallentare il cammino dell'unità europea perché ogni stato membro ha diritto di veto su qualsiasi decisione. Benché il trattato istitutivo prevedesse entrambe le modalità, PER UN LUNGO PERIODO GLI STATI MEMBRI SI SONO IMPEGNATI AD ADOTTARE STABILMENTE IL PRINCIPIO DELL'UNANIMITÀ. CON L'ATTO UNICO EUROPEO DEL 1986 SI È TORNATI A UN REGIME A DOPPIO BINARIO: PER LE MATERIE PIÙ IMPORTANTI, LE NORME DELLA COMUNITÀ DEVONO AVERE L'APPROVAZIONE DI TUTTI GLI STATI MEMBRI, MENTRE PER LE ALTRE È SUFFICIENTE UNA MAGGIORANZA QUALIFICATA. Ai fini del calcolo della maggioranza in seno al consiglio dei ministri, i singoli stati non dispongono di un voto a testa, ma di un numero di voti proporzionale alla loro dimensione (alla Germania, Francia, Italia e Gran Bretagna sono stati attribuiti 29 voti; alla Spagna e Polonia 27 voti, ecc.). Perché una decisione sia approvata occorrono almeno 232 voti, (pari al 72% del totale).

IL CONSIGLIO EUROPEO. È FORMATO DAI CAPI DI STATO O DI GOVERNO DEGLI STATI MEMBRI, NONCHÉ DAL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE. I consigli europei ordinari si svolgono due volte all'anno. La formula «capi di stato o di governo» dipende dal fatto che la Francia è una repubblica presidenziale ed è quindi rappresentata dal Capo dello Stato; gli altri paesi sono invece rappresentati dal capo del governo. .

Le riunioni del consiglio europeo (i "VERTICI EUROPEI") rappresentano il momento più importante della vita dell'Unione. Esse, infatti, definiscono periodicamente gli ORIENTAMENTI POLITICI GENERALI, affrontano le questioni più spinose, cercano di trovare una soluzione in caso di conflitto tra gli stati membri.

Il consiglio europeo non ha tuttavia competenze formali. Ma GLI INDIRIZZI CHE SCATURISCONO DALLE RIUNIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO HANNO UN'ENORME IMPORTANZA PRATICA: ESSI ORIENTANO L'ATTIVITÀ DI TUTTI GLI ALTRI ORGANI DELL'UNIONE.

LA COMMISSIONE. LA COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA FORMULA LE PROPOSTE DI LEGGE E DIRIGE GLI APPARATI AMMINISTRATIVI DELL'UNIONE,

DISPONE, CIOÈ, DEL POTERE ESECUTIVO. La commissione è un organismo permanente formato da 27 COMMISSARI. Ognuno di essi è proposto da uno Stato membro. Al loro interno il Consiglio europeo designa il presidente a maggioranza qualificata. Dopo l'incarico dal 1999 al 2004 affidato a Romano Prodi, attualmente il Presidente è il portoghese José Manuel Barroso. Ciascuno dei 27 commissari deve avere il gradimento del parlamento europeo. UNA VOLTA COSTITUITA, LA COMMISSIONE SI PRESENTA AL PARLAMENTO EUROPEO DA CUI DEVE OTTENERE L'APPROVAZIONE. L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE È POSTA SOTTO IL CONTROLLO DEL PARLAMENTO CHE PUÒ DARLE SFIDUCIA E COSTRINGERLA ALLE DIMISSIONI.

La commissione resta in carica 5 ANNI, tanto quanto il parlamento europeo. VIENE DESIGNATA SUBITO DOPO LE ELEZIONI DEL PARLAMENTO E DECADE AL MOMENTO DELLE ELEZIONI SUCCESSIVE. I commissari non rappresentano gli interessi dei paesi a cui appartengono e NON DIPENDONO DAI PROPRI GOVERNI, MA AGISCONO COLLEGIALMENTE PER REALIZZARE GLI INTERESSI DELL'UNIONE NEL SUO COMPLESSO. Ogni commissario si occupa di un settore di attività (in analogia con i ministri nei governi nazionali). La commissione svolge 4 FUNZIONI:

- ha POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA, ossia formula le PROPOSTE DI REGOLAMENTO O DI DIRETTIVA DA SOTTOPORRE AL CONSIGLIO DEI MINISTRI E AL PARLAMENTO, (in genere dopo la consultazione degli Stati);
- cura l'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE (FUNZIONE ESECUTIVA);
- VIGILA SUL RISPETTO DEI TRATTATI E DEL DIRITTO COMUNITARIO DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI; quando, constata che si è verificata un'infrazione, può ricorrere alla CORTE DI GIUSTIZIA contro lo Stato membro inadempiente;
- è il PORTAVOCE E RAPPRESENTA L'UE; negozia accordi internazionali con gli altri Stati del mondo per conto dell'Unione.

La commissione ha sede a BRUXELLES, in Belgio, dove si trovano gli uffici centrali dell'Unione europea.

IL PARLAMENTO EUROPEO. Il parlamento europeo è formato da 750 deputati, eletti a suffragio universale ogni 5 anni, dai cittadini di tutti i paesi dell'Unione. Ha sede a STRASBURGO, in Francia. Il numero dei deputati che viene eletto da ciascun paese è fissato in modo da tener conto della diversa dimensione di ognuno, ma anche in maniera da garantire ai paesi più piccoli una rappresentanza sufficiente. Ogni paese elegge i propri deputati secondo un sistema elettorale diverso.

PER SOTTOLINEARE CHE IL PARLAMENTO È UN'ISTITUZIONE COMUNITARIA, e non solo la somma di rappresentanti di paesi diversi, I DEPUTATI NON SONO SUDDIVISI PER NAZIONE, MA PER GRUPPI POLITICI formati dai partiti di ispirazione analoga dei diversi paesi, (Partito popolare europeo, Partito dei socialisti europei, Verdi, ecc.).

Il parlamento europeo era nato con poteri molto ridotti, essenzialmente di tipo consultivo, ma ha progressivamente rafforzato la sua posizione, grazie al fatto di essere l'unico organo europeo eletto direttamente dai cittadini. L'ATTO UNICO EUROPEO (1986) E IL TRATTATO DELL'UNIONE (1992) HANNO AMPLIATO I SUOI POTERI, che comunque rimangono più limitati di quelli dei parlamenti nazionali. SVOLGE LE SEGUENTI FUNZIONI:

- CONDIVIDE CON IL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL POTERE LEGISLATIVO, MA NON SU TUTTE LE MATERIE, (VEDI DOPO);
- APPROVA IL BILANCIO DELL'UNIONE;

- SVOLGE UNA FUNZIONE DI CONTROLLO SUL POTERE ESECUTIVO: APPROVA LA COMMISSIONE, UNA VOLTA CHE ESSA È STATA DESIGNATA DAI GOVERNI NAZIONALI, E PUÒ DARLE LA SFIDUCIA COSTRINGENDOLA ALLE DIMISSIONI.

LA CORTE DI GIUSTIZIA. Il CONTROLLO GIURISDIZIONALE sull'osservanza dei trattati e degli atti normativi dell'Unione europea è svolto dalla Corte di giustizia, con sede a Lussemburgo. E' formata da 25 giudici designati di comune accordo dai governi, per una durata di 6 anni. Le PRINCIPALI FUNZIONI della Corte consistono nel:

- GIUDICARE GLI STATI MEMBRI nel caso che essi non applichino correttamente i trattati istitutivi dell'Unione. Il ricorso contro uno Stato membro può essere proposto dalla commissione o da un altro Stato. Le sentenze della corte possono ordinare allo Stato di provvedere ad adeguare la propria legislazione al diritto comunitario;
- PRONUNCIARSI SULLA CORRETTA INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO: se nel corso di un processo in uno Stato membro vengono sollevati dei dubbi sull'interpretazione di una norma europea, IL GIUDICE RINVIA LA QUESTIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA affinché si pronunci su di essa. La corte europea ha quindi l'ultima parola sull'interpretazione del diritto comunitario.

LE NORME DELL'UNIONE EUROPEA

IL DIRITTO COMUNITARIO È COSTITUITO DAI SEGUENTI TIPI DI NORME VINCOLANTI: I REGOLAMENTI, LE DIRETTIVE E LE DECISIONI.

I REGOLAMENTI. I regolamenti sono atti normativi dotati di PORTATA GENERALE: SI APPLICANO AUTOMATICAMENTE IN TUTTI GLI STATI MEMBRI E HANNO EFFICACIA DIRETTA E IMMEDIATA. Sono quindi OBBLIGATORI PER TUTTI I CITTADINI dell'Unione ed entrano a far parte dell'ordinamento giuridico di ciascun paese membro, SENZA BISOGNO CHE ESSI VENGA RECEPTI DA UNA LEGGE NAZIONALE. Poiché i regolamenti comunitari hanno la stessa efficacia delle leggi interne, quale rapporto si stabilisce tra queste due fonti del diritto? Nelle materie di competenza dell'Unione europea, I REGOLAMENTI PREVALGONO SULLE LEGGI INTERNE DEI SINGOLI STATI MEMBRI. Ciò significa che se il parlamento italiano approva una legge in contrasto con un regolamento comunitario, IL GIUDICE ITALIANO È TENUTO A DISAPPLICARE LA DISPOSIZIONE DELLA LEGGE ITALIANA e a tener conto soltanto delle norme contenute nel regolamento.

CARATTERI DEI REGOLAMENTI:

- A PORTATA GENERALE
- OBBLIGATORI IN OGNI PARTE
- DIRETTAMENTE APPLICABILI

LE DIRETTIVE. Le direttive sono ATTI NORMATIVI CHE VINCOLANO GLI STATI: esse fissano i risultati da raggiungere, ma LASCIANO AGLI STATI LA SCELTA DELLE FORME E DEI MEZZI DA ADOTTARE. SI TRATTA QUINDI DI ATTI NORMATIVI INDIRIZZATI AGLI STATI E NON DIRETTAMENTE AI CITTADINI, (non sono fonti del diritto interno dei singoli Stati). Gli Stati a cui la direttiva è rivolta sono tenuti a emanare propri atti normativi che si adeguino al contenuto della direttiva stessa.

Lo strumento della direttiva viene usato principalmente per realizzare l'ARMONIZZAZIONE DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI, che è uno degli obiettivi fondamentali dell'Ue. In questi casi, anziché procedere essa stessa a emanare norme uniformi per tutti i Paesi, (come potrebbe fare con un regolamento), l'Ue preferisce emanare una direttiva, LASCIANDO AI SINGOLI STATI IL COMPITO DI ADATTARE DI CONSEGUENZA LA PROPRIA LEGISLAZIONE NAZIONALE. Se uno Stato non provvede ad adeguare la propria legislazione a una direttiva nel termine da essa stabilito, può essere CONDANNATO PER INADEMPIENZA DALLA CORTE DI GIUSTIZIA.

Nei primi decenni l'Italia si è spesso trovata in grave ritardo nel recepimento delle direttive europee. Per superare questo inconveniente il nostro paese si è dotato nel 1987 di una procedura più agile: ogni anno il parlamento italiano approva una LEGGE-DELEGA, (detta LEGGE COMUNITARIA) che indica quali direttive europee devono essere recepite nell'anno in corso, fissa i criteri da seguire per l'adattamento dell'ordinamento giuridico interno a tali direttive e DELEGA AL GOVERNO IL COMPITO DI EMANARE, MEDIANTE DECRETO LEGISLATIVO LE RELATIVE NORME.

CARATTERI DELLE DIRETTIVE:

- A PORTATA GENERALE
- OBBLIGATORIE SOLO CON RIFERIMENTO AGLI OBIETTIVI FISSATI
- NON SONO DIRETTAMENTE APPLICABILI

DECISIONI. Sono norme a portata individuale, (sono cioè destinate a singoli Stati, imprese, ecc.), obbligatorie in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili.

IL PROCEDIMENTO NORMATIVO

Il processo normativo si mette in moto su INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE CHE PREDISPONE UN TESTO DI REGOLAMENTO O DI DIRETTIVA e lo presenta al CONSIGLIO DEI MINISTRI, il quale, dopo averlo discusso, lo invia a sua volta al PARLAMENTO EUROPEO. A questo punto sono previste TRE DIVERSE PROCEDURE che vanno applicate a seconda della materia trattata:

- PROCEDURA DI CODECISIONE: è la procedura ordinaria, che è stata introdotta dal TRATTATO DI MAASTRICHT e si applica ormai al maggior numero di materie. In questo caso il consiglio dei ministri e il parlamento sono posti in una condizione di parità: l'atto comunitario deve essere approvato da entrambi gli organi con lo stesso testo; se c'è disaccordo, interviene un COMITATO DI CONCILIAZIONE, formato dai due organi, che cerca di stabilire una posizione comune.
- PROCEDURA DI COOPERAZIONE: è stata introdotta dall'ATTO UNICO EUROPEO e prevede che il PARLAMENTO POSSA PROPORRE EMENDAMENTI alla norma approvata dal consiglio, ANCHE SE IL CONSIGLIO PUÒ RESPINGERLI, DELIBERANDO ALL'UNANIMITÀ.
- PROCEDURA DI CONSULTAZIONE: prevede che il parlamento esprima il proprio parere sulla legge adottata dal consiglio, il quale però è LIBERO DI NON TENERNE CONTO. Fino al 1986 era l'unica procedura ammessa. Oggi essa è prevista soltanto per alcune materie, peraltro abbastanza importanti (politiche agricole, industriali e fiscali).

Una volta approvati dal consiglio, i regolamenti e le direttive sono pubblicati sulla GAZZETTA UFFICIALE DELLE COMUNITÀ EUROPEE. Anche la Gazzetta ufficiale italiana ne riporta il testo in appositi fascicoli periodici.

LE COMPETENZE

Il potere dell'Ue di emanare norme (sotto forma di regolamenti o di direttive) che si impongono ai singoli Stati membri può essere esercitato soltanto per le MATERIE ESPLICITAMENTE PREVISTE DAI TRATTATI. Le competenze dell'Unione sono state progressivamente ampliate dall'ATTO UNICO EUROPEO E DAI TRATTATI DI MAASTRICHT, AMSTERDAM E NIZZA. Attualmente sono ben 21 SETTORI IN CUI L'UNIONE HA IL COMPITO DI INTRAPRENDERE POLITICHE COMUNI: essi comprendono l'agricoltura e la sanità, la cultura e l'ambiente, la ricerca scientifica e i trasporti, la politica monetaria.

LE POLITICHE COMUNI

Le POLITICHE COMUNI sviluppate dall'Ue nei settori di sua competenza e secondo i fini stabiliti nel trattato sono molto numerose. Qui ci limitiamo a indicare soltanto alcuni dei settori più importanti di intervento dell'Unione.

IL MERCATO UNICO. Fin dalla sua origine l'obiettivo principale della Comunità europea fu quello di creare un mercato comune europeo. Il primo passo, stabilito nel trattato istitutivo e portato a termine nel 1968, consistette nell'ABOLIRE I DAZI DOGANALI SULLE MERCI TRA I PAESI della Comunità. Da quella data i singoli paesi prelevano le imposte sulle importazioni soltanto per le merci provenienti da paesi extracomunitari in base a una TARIFFA DOGANALE COMUNE stabilita dalla Comunità.

Un secondo passo fu compiuto con l'ATTO UNICO EUROPEO del 1986 mediante il quale i paesi della Comunità decisero di realizzare, a decorrere dallo gennaio 1993, un UNICO GRANDE MERCATO in Europa, inteso come «uno SPAZIO SENZA FRONTIERE INTERNE, NEL QUALE È, ASSICURATA LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI, DELLE PERSONE, DEI SERVIZI E DEI CAPITALI».

La creazione del libero scambio all'interno dell'Unione implica che la CONCORRENZA tra le imprese venga salvaguardata contro la formazione di monopoli. A questo fine l'Ue ha adottato una POLITICA ANTIMONOPOLISTICA.

LA POLITICA AGRICOLA. Si tratta della politica più antica dell'Ue e di maggior peso economico, (42% del bilancio dell'Unione). Lo scopo della politica agricola è quello di garantire gli approvvigionamenti e di correggere gli squilibri presenti nelle agricolture dei singoli paesi. Il suo strumento principale è il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), mediante il quale la Comunità provvede a ritirare le eccedenze di prodotti agricoli, pagandone il prezzo agli agricoltori ed evitando un eccessivo ribasso dei prezzi.

L'UNIONE MONETARIA. Il TRATTATO DI MAASTRICHT prevedeva un PROCESSO IN TRE FASI per adottare la moneta unica. L'ultima fase si è conclusa il 1° marzo 2002 quando l'euro ha sostituito le monete nazionali. E' stata istituita la BANCA CENTRALE EUROPEA, cui competono l'emissione della NUOVA MONETA UNICA e il controllo della sua circolazione. All'UEM non hanno aderito la Gran Bretagna, la Danimarca e la Svezia e i 14 paesi che sono entrati nell'Unione tra il 2004 e il 2007. Gli Stati che aderiscono all'Unione monetaria si sono assunti l'impegno di rispettare alcuni PARAMETRI ECONOMICI (INFLAZIONE, DEBITO PUBBLICO E DEFICIT), CONTENUTI NEL PATTO STABILITÀ.

IL TRATTATO DI LISBONA

Il 13 dicembre 2007 i leader dell'Unione europea hanno firmato il trattato di Lisbona, mettendo fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale. Il trattato di Lisbona modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, attualmente in vigore, senza tuttavia sostituirli. Queste sono in sintesi le principali riforme che il trattato prevede:

1. **UN'EUROPA PIÙ DEMOCRATICA E TRASPARENTE**, che **RAFFORZA IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEI PARLAMENTI NAZIONALI**, offre ai cittadini maggiori possibilità di far sentire la loro voce e chiarisce la ripartizione delle competenze a livello europeo e nazionale.
 - **RUOLO RAFFORZATO PER IL PARLAMENTO EUROPEO**: il Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini dell'UE, sarà dotato di nuovi importanti poteri per quanto riguarda la legislazione e il bilancio dell'UE e gli accordi internazionali. In particolare, l'estensione della procedura di codecisione garantirà al Parlamento europeo una posizione di parità rispetto al Consiglio, dove sono rappresentati gli Stati membri, per la maggior parte degli atti legislativi europei.
 - **MAGGIORE COINVOLGIMENTO DEI PARLAMENTI NAZIONALI**: i parlamenti nazionali potranno essere maggiormente coinvolti nell'attività dell'UE, in particolare grazie ad un nuovo meccanismo per verificare che l'Unione intervenga solo quando l'azione a livello europeo risulti più efficace, (principio di sussidiarietà).
 - **PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI CITTADINI**: grazie alla cosiddetta "iniziativa dei cittadini", un gruppo di almeno un milione di cittadini di un certo numero di Stati membri potrà invitare la Commissione a presentare nuove proposte.
 - **RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE**: la categorizzazione delle competenze consentirà di definire in modo più preciso i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea.
 - **RECESSO DALL'UNIONE**: per la prima volta, il trattato di Lisbona riconosce agli Stati membri la possibilità di recedere dall'Unione.
2. **UN'EUROPA PIÙ EFFICIENTE**, che semplifica i suoi metodi di lavoro e le norme di voto, si dota di istituzioni più moderne e adeguate ad un'Unione a 27 e dispone di una maggiore capacità di intervenire.
 - **PROCESSO DECISIONALE EFFICACE ED EFFICIENTE**: il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio sarà esteso a nuovi ambiti politici per accelerare e rendere più efficiente il processo decisionale. A partire dal 2014, il calcolo della maggioranza qualificata si baserà sulla doppia maggioranza degli Stati membri e della popolazione, in modo da rappresentare la doppia legittimità dell'Unione. La doppia maggioranza è raggiunta quando una decisione è approvata da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.
 - **QUADRO ISTITUZIONALE PIÙ STABILE E PIÙ SEMPLICE**: il trattato di Lisbona istituisce la figura del presidente del Consiglio europeo, eletto per un mandato di due anni e mezzo, introduce un legame diretto tra l'elezione del presidente della Commissione e l'esito delle elezioni

- europee, prevede nuove disposizioni per la futura composizione del Parlamento europeo e per una Commissione ridotta e stabilisce norme più chiare sulla cooperazione rafforzata e sulle disposizioni finanziarie.
- NUOVE COMPETENZE: il trattato di Lisbona migliora la capacità di azione dell'UE in diversi settori prioritari. È quanto avviene in particolare nel campo della "libertà, sicurezza e giustizia", per affrontare problemi come la lotta al terrorismo e alla criminalità, la politica energetica, la salute pubblica, la protezione civile, i cambiamenti climatici, la ricerca, lo spazio, la coesione territoriale, la politica commerciale, gli aiuti umanitari, lo sport, il turismo e la cooperazione amministrativa.
3. UN'EUROPA DI DIRITTI E VALORI, DI LIBERTÀ, SOLIDARIETÀ E SICUREZZA, che promuove i valori dell'Unione, integra la Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario europeo, prevede nuovi meccanismi di solidarietà e garantisce una migliore protezione dei cittadini europei.
- VALORI DEMOCRATICI: il trattato di Lisbona precisa e rafforza i valori e gli obiettivi sui quali l'Unione si fonda.
 - DIRITTI DEI CITTADINI: il trattato di Lisbona mantiene e rafforza, tutelandoli giuridicamente, i diritti fondamentali dei cittadini europei.
 - SOLIDARIETÀ TRA GLI STATI MEMBRI: il trattato di Lisbona dispone che l'Unione e gli Stati membri sono tenuti ad agire congiuntamente in uno spirito di solidarietà se un paese dell'UE è oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. Pone inoltre l'accento sulla solidarietà nel settore energetico.
 - MAGGIORE SICUREZZA PER TUTTI: la capacità di azione dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia sarà rafforzata, consentendo di rendere più incisiva la lotta alla criminalità e al terrorismo.
4. UN'EUROPA PROTAGONISTA SULLA SCENA INTERNAZIONALE, il cui ruolo sarà potenziato raggruppando gli strumenti comunitari di politica estera. Il trattato di Lisbona permetterà all'Europa di esprimere una posizione unitaria nelle relazioni con i partner a livello mondiale.
- La nuova figura di ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE PER GLI AFFARI ESTERI E LA POLITICA DI SICUREZZA, che sarà anche vicepresidente della Commissione, è destinata a conferire all'azione esterna dell'UE maggiore impatto, coerenza e visibilità.
 - Un NUOVO SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA assisterà l'alto rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni.
 - La PERSONALITÀ GIURIDICA UNICA conferita all'Unione ne rafforzerà il potere negoziale, potenzierà ulteriormente la sua azione in ambito internazionale e la renderà un partner più visibile per i paesi terzi.
 - La POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DI DIFESA, pur conservando dispositivi decisionali speciali, agevolerà la cooperazione rafforzata tra un numero ristretto di Stati membri.

Attualmente molti Stati hanno già provveduto a ratificare e a recepire il Trattato di Lisbona. Anche il Parlamento italiano ha approvato il Trattato nel luglio del 2008. I cittadini dell'Irlanda, invece, in seguito ad un referendum, si sono pronunciati in maniera contraria all'approvazione del trattato.