

SUSAN ALY

Istituzioni di diritto pubblico

Lezione del 05 ottobre.

La parola chiave del corso quest'anno è CONNESSIONI. L'obiettivo è comprendere l'ordinamento giuridico italiano e tutte le sue connessioni, in quanto non si ha uno sguardo monolitico, basti pensare all'attuale emergenza sanitaria, da cui è derivata un'emergenza politica, ma anche economia da cui ne è derivata una sociale.

L'oggetto centrale del diritto pubblico è la Costituzione, testo normativo entrato in vigore in Italia il 1° gennaio del 1948.

Cosa vuol dire giuridicamente "costituzione"? Fa riferimento ad una nozione polisensa, con un significato estremamente vago ed ampio; una delle sue caratteristiche è proprio l'elasticità. Le costituzioni si scrivono per durare nel tempo, per la loro lungimiranza (deve avere una notevole adattabilità e resistere ai mutamenti), non per risolvere un problema immediato dell'oggi.

Bryce, costituzionalista inglese: «Quando le costituzioni sono modificate frequentemente, la Nazione non ha tempo di imparare in che modo farle funzionare bene.»

Polisensa:

- 1) La Costituzione istituisce un'entità giuridica e tutti gli atti giuridici saranno considerati validi se conformi ad essa. Rappresenta dunque una "condizione di validità"
- 2) La Costituzione disciplina, ridistribuisce e limita il potere supremo. In questo modo sparisce il principio di assolutismo/accentramento di potere, che viene meno nel momento in cui anche chi governa sta al di sotto della legge.

In passato il potere era di tipo monarchico, ora invece lo si distribuisce secondo il principio della divisione dei poteri di Montesquieu:

- Esecutivo: Governo
- Legislativo: Parlamento
- Giudiziario: ogni singolo giudice

I diversi organi si dividono i vari poteri e le costituzioni democratiche, come già sottolineato prima, li limitano, ponendosi in questa maniera al di sopra di ogni ordinamento giuridico.

L'unico limite della costituzione è il rispetto di sé stessa.

- 3) La Costituzione è la legge che definisce e limita una comunità (si può parlare di comunità italiana, ma non di una comunità europea).

L'attuale Costituzione della Repubblica Italiana è stata votata (2 giugno 1946) e non ottrita (quindi concessa da un sovrano come nel caso dello Statuto Albertino). È stata scritta a partire dal 25 giugno dello stesso anno da un'Assemblea Costituente (organo legislativo, primo parlamento eletto in Italia a seguito di una votazione a suffragio universale) che lavorò per più di un anno e mezzo.

Il primo limite che incontrò l'Assemblea fu rispettare la volontà popolare che voleva la Repubblica, dunque non si poteva chiaramente scrivere una Costituzione di carattere monarchico, ma una costituzione di carattere repubblicano.

Il potere costituente è un potere unico ed irripetibile (una volta esercitato, esaurisce), può essere conferito una sola volta (l'attuale governo non ha un potere costituente) ed è proprio per questo che una volta conclusasi la stesura della Costituzione, l'Assemblea ha dovuto concludere il suo mandato e dimettersi.

All'interno della Costituzione troviamo presenti le tre anime dell'Assemblea (socialista, cattolica e liberale) in un perfetto equilibrio raggiunto tramite un virtuoso dialogo. Possiamo dunque dire che la Costituzione è di natura compromissoria – tutti dobbiamo riconoscerci in essa, sennò non siamo parte della comunità giuridica che cessa di esistere.

Anche i diritti sono limitati dalla Costituzione, basti pensare che con l'emergenza sanitaria si è andati a "contrastare" la libertà di "circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale" espressa nell'articolo 16, ma esso già prevedeva una limitazione proporzionale: "salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza".

Lezione 06 ottobre

Le costituzioni possono essere scritte (consacrate in un documento giuridico) e non scritte, ossia tramandate per principi supremi presenti negli ordinamenti giuridici che a loro volta si dividono in: *Civil Law* (larga prevalenza del diritto scritto), *Common Law* (prevalenza del diritto non scritto e giurisprudenziale, come per esempio nell'area britannica).

La costituzione può essere lunga o corta, distinzione che però non fa riferimento alla stesura, infatti il criterio distintivo è l'oggetto di essa. Sappiamo che la costituzione si occupa dell'organizzazione del potere supremo, ma quando il suo obiettivo si limita a ciò è detta **breve**, se invece disciplina anche i diritti fondamentali (come ad esempio nel caso della Costituzione della Repubblica Italiana) è definita **lunga** e vengono dunque istituiti i diritti costituzionali.

La costituzione può essere **flessibile** o **rigida**. Nel primo caso essa può essere modificata con una certa facilità attraverso un procedimento costituzionale semplificato (es. Statuto Albertino). Nel secondo caso, invece, la Costituzione prevede una **procedura costituzionale aggravata** di revisione per la modifica di essa stessa (es. Costituzione della Repubblica Italiana).

- **Procedura costituzionale:** concatenazione di fasi organizzate e disciplinate secondo una logica causale.
- **Aggravata:** fasi procedurali più lunghe.

Non potendo essere modificate da legge ordinaria, le costituzioni rigide istituiscono un concetto di controllo costituzionale delle leggi ordinarie (che sono valide se conformi a Costituzione).

Il tipo di controllo può essere accentrato (in Italia: Corte costituzionale) o diffuso (U.S.A: tutti i singoli giudici).

Da sottolineare, la Costituzione è definita in senso **formale** e in senso **materiale**.

Senso formale: s'intende in senso statico, il documento giuridico consacrato dall'Assemblea costituente, il disegno astratto, il testo vero e proprio.

Senso materiale: la costituzione vive e a volte deve essere aggiornata, in questo senso il costituente Costantino Mortati afferma che va intesa in senso dinamico. ATTUALIZZARE IL SENSO FORMALE, ma come? Attraverso l'interpretazione. Rischi? In varie occasioni politiche il senso materiale viene abusato come giustificazione.

NOZIONI CARATTERISTICHE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE:

Disposizione: testo di un atto giuridico e può essere normo-genetica, ossia da una disposizione si possono generare una e più norme.

Norma: è il frutto dell'interpretazione del testo. L'interprete è chiunque legga la disposizione. Poiché la pluralità di interpreti è enorme, l'interpretazione del giudice produce *un vincolo* (la sentenza).

'in claris non fit interpretatio'

Cosa succede se sorge un problema interpretativo? Si richiede l'interpretazione di colui che ha ordinato la disposizione, l'autore dell'atto e tale interpretazione è definita *autentica*. L'interpretazione *ufficiale*, qualora non si potesse ricavare un'autentica, invece è quella data dal giudice.

Dunque, tornando al senso materiale della Costituzione e al rischio di abuso, chi è a interpretare e attualizzare il senso formale della costituzione: La Corte costituzionale (interpretazione ufficiale).

TUTTAVIA, non bisogna mai pensare ad una gerarchia, ma piuttosto ad un'organizzazione circolare. Secondo una definizione della Corte costituzionale, il potere di stato è un organo costituzionale di vertice che può dichiarare definitivamente la volontà di potere a cui appartiene.

Lezione 07 ottobre

CONCETTI IMPORTANTI DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

Forme di stato: rapporto che intercorre tra chi governa e chi è governato

Forme di governo: locuzione che indica il modo in cui la Costituzione distribuisce il potere supremo tra gli organi istituzionali. Il modo non è unico, vi sono diversi modi e diverse forme, tutte legittime dal punto di vista costituzionale.

Forme di governo esistenti:

- ❖ **Presidenziale** (USA): moncefala, in quanto vi è una figura monocratica che cardina il ruolo centrale di capo dello Stato e capo dell'esecutivo e viene scelto tramite un'elezione diretta da parte del popolo.
- ❖ **Semipresidenziale** (Francia): bicefala, in quanto si diversificano i ruoli del capo dello Stato (che funge da garante per evitare ogni tipo di assolutismo da parte dell'altro, mitiga i comportamenti) e capo dell'esecutivo.
Il vantaggio principale di quella presidenziale è che si ha una sola figura eletta che a fine mandato risponde di ciò che ha fatto, mentre il vantaggio di quella semipresidenziale è la "*logica della follia*": se uno impazzisce, l'altro può "tenerlo a bada".
- ❖ **Direttoriale** (Svizzera).
- ❖ **Parlamentare** (Italia): si tratta di una forma di governa in cui vi è una prevalenza degli organi assembleari rispetto a quelli monocratici.

L'elemento distintivo delle forme di governo parlamentari è il **rapporto di fiducia** tra Parlamento e Governo, che si misura con la responsabilità politica (art.77: «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, **sotto la sua responsabilità**, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.»), ciò significa che se il Governo sbaglia ne risponde politicamente).

Quale forma di governo adottare in Italia fu deciso a seguito di un ordine del giorno presentato da Perassi nell'Assemblea costituente che proponeva quella parlamentare e fu approvata quasi immediatamente per due motivi:

1. Motivo storico: si cercava una forma di governo il più possibile lontana dal Fascismo, in cui l'Italia vide l'abolizione del pluripartitismo, un'unica figura a capo di tutto e l'assenza di riconoscimento delle minoranze. La logica maggioritaria infatti va sempre usata con parsimonia, anche le minoranze vanno tutelate bisogna tener conto di tutte le istanze della popolazione (51vs49).
2. Motivo organizzativo: la plurirappresentanza, tipica del Parlamento, avrebbe potuto garantire un corretto equilibrio interpretativo del popolo.

Tuttavia, i costituenti erano consapevoli dei rischi di questa forma di governo. Sicuramente era vantaggiosa la diffusione del potere, ma si può sempre trovare una difficoltà nel trovare un compromesso. Per questo motivo decisero di razionalizzare la forma di governo.

La forma di governo italiana è una forma di governo parlamentare a **debole razionalizzazione**.

L'adesione al sistema parlamentare implicò:

- a) Revisione del rapporto fiduciario
- b) Attribuzione al parlamento della centralizzazione della funzione legislativa
- c) Formazione del governo per il tramite del Parlamento
- d) Previsione di meccanismi per la verifica del rapporto fiduciario (mozione di sfiducia: strumento nelle mani del parlamento; questione di fiducia: nelle mani del governo; utilizzabili in qualsiasi momento).

Quali sono gli elementi che hanno differenziato e razionalizzato la forma di governo parlamentare ITALIANA?

- 1) Le forme in cui ha disciplinato il presidente della Repubblica, esente dal circuito politico, definito organo politicamente irresponsabile. Egli è capo dello stato, garante della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale. Il sentimento positivo della nostra costituzione e la solidità alla nostra democrazia sono dati proprio da come è stata disegnata la figura del Presidente della Repubblica.
- 2) L'istituzione della Corte costituzionale come organo di controllo di legittimità costituzionale che ha il potere di annullare l'operato legislativo del Parlamento (invalidare delle leggi) e aiutarlo a razionalizzarlo senza elidere gli equilibri democratici.
- 3) Il multipartitismo: Rousseau diceva che "il cittadino è sovrano del paese una volta ogni cinque anni". L'articolo n.49 afferma che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere e determinare la politica nazionale.
Cos'è successo nel tempo? Con il modificarsi del panorama politico molti partiti sono entrati in crisi e molti persero la loro identità, poiché dopo la caduta del muro di Berlino ci fu una vera e propria esplosione di correnti partitiche che divenne incontrollabile.
- 4) La petizione popolare: possibilità da parte del cittadino di presentare proposte di leggi.
- 5) Referendum abrogativo: possibilità concessa ai cittadini di votare per l'abrogazione di una legge o di una sua parte.

Lezione 12 ottobre

Dopo aver analizzato le forme di governo, spostiamo la nostra attenzione sulle forme di stato, che come abbiamo già detto, ma ripetiamo: sono il modo in cui si misura il rapporto che intercorre fra chi governa e chi è governato.

Tuttavia, prima cerchiamo di definire cosa sia lo Stato (che *il centro della dinamica delle Costituzioni*) e per fare ciò dobbiamo introdurre tre suoi concetti costitutivi e fondamentali: **popolo**, **sovranità** e **territorio**.

Uno Stato si può definire tale solo se questi tre elementi sono presenti.

POPOLO: è rappresentato dalla collettività o da un gruppo sociale che si dà un ordine ed è ordinato. La caratteristica distintiva di questi gruppi sociali è l'autodeterminazione, il popolo deve avere la possibilità di

autodeterminarsi, ossia di prendere decisioni e scegliere le proprie leggi in forma autonoma. Es: la Catalogna non può esistere come Stato autonomo in quanto manca il principio di autodeterminazione, in quanto sottomessa alla Costituzione spagnola.

Se dovesse verificarsi una situazione simile in Italia, la Costituzione prevede l'**art.5**, il quale afferma che: "*La Repubblica, una e indivisibile.*" → Dire che l'Italia è una e indivisibile significa affermare l'indivisibilità dello Stato italiano in più Stati e quindi l'illegalità di ogni tentativo di rendere indipendente una parte dello Stato.

Art.1 afferma che la sovranità appartiene al **popolo**, ma chi sono i singoli che ne fanno parte? Coloro in possesso della cittadinanza italiana. Il più importante riferimento alla cittadinanza nella Costituzione della Repubblica Italiana lo troviamo presente nell'art.22: «*Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.*».

La Cittadinanza identifica una persona con un territorio e un popolo.

Ci sono però tre modi per disciplinare l'acquisto della Cittadinanza:

- 1) **ius soli**: per connessioni territoriali, quindi per chi è cittadino che è nato nel territorio dello Stato o vi risiede legalmente da un certo periodo di tempo.
- 2) **ius sanguinis**: per legami di parentela, perciò colui che ha un genitore con la cittadinanza italiana
- 3) **ius culturae**: per legame culturale, ossia il cittadino residente nello Stato che ha seguito per almeno cinque anni un insegnamento scolastico nel paese. Seppur se ne sia a lungo discusso, quest'ultimo modo non è presente nell'ordinamento italiano.

Cittadinanza europea: non si tratta di una vera e propria cittadinanza, viene infatti definita cittadinanza di secondo grado e viene riconosciuta a tutti i cittadini con una cittadinanza di uno Stato membro.

SOVRANITÀ: ossia l'esercizio dei poteri supremi che non spetta più al singolo sovrano. Non c'è quindi un assolutismo del popolo, ma democrazie rappresentative/indirette e dirette.

La nostra Costituzione afferma nell'art.1 che la sovranità appartiene al popolo, **ma** segue poi "che la esercita **nelle forme e nei limiti** della Costituzione" per tramite degli organi rappresentativi; si tratta dunque di un'affermazione assoluta, ma non relativa.

- **diretta**: i cittadini possono esercitare il potere legislativo senza alcun intermediario e senza l'intervento di rappresentanti politici. Gli strumenti concreti su cui può contare questo tipo di democrazia sono i vari tipi di Referendum. Il problema si pone quando i cittadini vanno a votare senza prima documentarsi, rendendo così il Referendum uno strumento difficile da maneggiare. Il cittadino si ritroverebbe a votare ogni giorno nuove proposte di legge e a informarsi quotidianamente delle dinamiche che coinvolgono la politica del suo paese.
- **rappresentativa**: permette ai cittadini aventi diritto di voto di eleggere i propri rappresentanti in Parlamento o negli enti locali o territoriali. In questo modo, delegano a essi il potere di proporre e di approvare delle leggi.

TERRITORIO: l'ambito spaziale su cui uno Stato esercita la propria sovranità. Tuttavia, il concetto di 'territorio' è entrato in crisi con la globalizzazione.

Dopo aver propriamente definito lo Stato, possiamo analizzare le forme di Stato.

1° Classificazione:

- **stati accentrati**: accentrano l'esercizio del potere supremo in un'unica entità giuridica centrale, lo Stato. **NON** hanno articolazioni territoriali.
- **stati decentrati**: HANNO articolazioni territoriali, ma non decentra la giurisdizione. Uno Stato decentrato è proprio la Repubblica Italiana come afferma l'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; *adeguata i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*).

- stati federali: HANNO articolazioni territoriali, ma questi hanno poteri legislativi più ampi, tant'è che l'esercizio della giurisdizione varia tra articolazioni. Un esempio può essere la Germania.

2° Classificazione:

- stati democratici: la sovranità appartiene al popolo
- stati autocratici: l'esatto opposto di quelli democratici. Il potere è organizzato in maniera autoritaria.

3° Classificazione:

- stati assoluti: stato autoritario in cui il governante esercita il potere in maniera assoluta senza intermediazione. Il diritto per il suddito è di fatto una concessione e la costituzione è ottriata.
- stato di polizia (da polis): guarda alle esigenze dei cittadini, ma ancora non vi sono diritti in quanto i poteri della polizia sono estesi.
- stato di diritto: prima manifestazione moderna di organizzazione dello Stato e la forma più vicina ad una Costituzione votata.

Le caratteristiche principali sono:

1. divisione dei poteri: cessa di esistere il principio di assolutismo con il principio di Montesquieu
2. legalità dell'amministrazione: prima l'amministrazione era sopra alla legge, ora ne è soggetta
3. avvento delle libertà individuali
4. indipendenza dei giudici da tutti gli altri poteri
5. affermazione del principio di uguaglianza **formale** proclamata davanti alla legge: tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge.

Stato di diritto *sociale*: sancisce il principio di uguaglianza **sostanziale**, secondo la quale sono riconosciute a tutti i cittadini pari opportunità e lo Stato **si impegna** a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono questa uguaglianza (art.3 comma 2).

Nascono così una nuova tipologia di diritti: i diritti sociali (diritti di seconda generazione).

Lezione 13 ottobre

Il sistema delle fonti del diritto

Studiamo l'uso e l'abuso delle fonti del diritto che ci aiuta a comprendere il lavoro degli ordini istituzionali.

Cosa sono però esattamente le fonti di diritto? Definiamole: sono le fonti da cui scorgano le fonti giuridiche (*metafora della sorgente*). Nel nostro corso di diritto pubblico noi cercheremo di metterle a sistema, seppur secondo alcuni ciò non è possibile, poiché ritengono che nel nostro ordinamento viga il caos.

Il nostro ordinamento è definibile policentrico, (e potremmo aggiungere l'aggettivo "esplosivo"), senza un numero chiuso di fonti primarie. Vi sono troppi organi volti all'organizzazione del diritto (**pluralismo istituzionale**). Le fonti del diritto in Italia infatti sono un numero enorme: la Costituzione, le leggi costituzionali, gli statuti regionali, i regolamenti UE, i decreto-leggi, i referendum abrogativi, le leggi regionali, i regolamenti della Corte costituzionale, eccetera. Menzionarli tutti risulterebbe complicato, quindi procediamo con una tripartizione delle tipologie delle fonti di diritto.

- 1) **Fonti di produzione**: fonti prodotte da organi abilitati dall'ordinamento a introdurre norme giuridiche. A loro volta si dividono in *fonte atto* (atto giuridico consacrato in un documento scritto) e *fonte fatto* (fatti che in determinate circostanze previste dall'ordinamento possono produrre norme giuridiche vincolanti, ma non sono scritte. Esempio: la consuetudine – nella formazione del

governo il Presidente della Repubblica deve avere delle consultazioni, ciò non è esplicitato nella costituzione, tuttavia, se non lo facesse violerebbe una consuetudine costituzionale).

- 2) **Fonti di cognizione:** fonti che non producono norme giuridiche, ma servono a far conoscere il diritto posto dalle fonti di produzioni. Un esempio è la Gazzetta Ufficiale. Esse servono a rendere efficace il principio di certezza di diritto, che presuppone che ogni consociato debba conoscere una fonte di produzione una volta che è stata posta e deve rispettarla: IGNORANTIA LEGIS NON EXCUSAT. Questo principio fa sorgere due oneri:
 1. L'onere per i pubblici poteri: pubblicare una legge al fine di renderla conoscibile a tutti i consociati.
 2. L'onere di documentarsi per conoscere le leggi pubblicate.

Una volta che la legge è pubblicata, scatta il principio di presunta conoscenza, nessuno può invocare l'ignoranza sulla legge con lo scopo di eludere l'applicazione della norma. Il principio di certezza del diritto prevede che le leggi, per poter essere conoscibili, debbano essere chiare.

- 3) **Fonti sulla produzione:** genetiche delle fonti di produzioni. Sono fonti che recano le norme sulla formazione delle fonti di produzione. Un esempio è l'art.77: "Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.". Ci indica chi, in che casi, con quali limiti i decreto-leggi possono essere emanati.

Come abbiamo già detto prima secondo molti studiosi del diritto il nostro ordinamento è caotico in quanto policentrico ed elefantiaco (esageratamente complesso). Per questo vi sono casi i cui, a causa di un problema di sovrabbondanza normativa dovuta all'ordinamento ipertrofico, le norme si contraddicono da sole e si verifica dunque un'**ANTINOMIA**.

Quando si verifica un'antinomia si possono applicare quattro criteri: il criterio gerarchico e il criterio della competenza (sistematici e strutturali), e il criterio cronologico e il criterio della specialità (più limitati e servono solo per risolvere una singola antinomia).

Vediamo nel dettaglio il **criterio cronologico**: "*lex posterior derogat priori*": qualsiasi fonte successiva abroga quella precedente. Tale criterio si basa sul principio di tempo, ossia che fra fonti equi ordinate prevale la fonte successiva su quella precedente. *Tempus regit actum*: il tempo regola l'atto. La fonte più vecchia viene quindi abrogata, ma quali sono gli effetti giuridici dell'abrogazione? L'abrogazione non incide sulla validità della legge, ma sull'efficacia, quindi la norma resterà nell'ordinamento ma non produrrà più effetti giuridici. Per quanto riguarda la legge penale si applica il principio del "favor rei": se ho commesso un reato nel '99 e il processo avviene nel 2019, non si applica la nuova legge. La legge penale non è MAI retroattiva.

Ipotizziamo: una legge del 1998 viene abrogata il 2 gennaio 2019 da una legge entrata in vigore il 1° gennaio 2019, ma se io stessi in giudizio dal 1999 e il processo ancora non si è concluso, nell'udienza del 3 gennaio 2019 si applica la legge 1998, poiché l'abrogazione non è retroattiva.

Reviviscenza: caso in cui la nuova legge nuova è meramente abrogativa, allora la vecchia potrebbe rivivere.

ABROGAZIONE: la perdita di efficacia di una norma ex NUNC, ossia da ora e per il futuro.

L'abrogazione può essere di tre tipo:

- I. Esplicita: tipologia più semplice, ma meno frequente. Il legislatore scrive esplicitamente che la fonte precedente è abrogata.

- II. Implicita: la più frequente, che si determina dall'operazione di un interprete.
- III. Per rinnovazione della materia: un'intera materia (tutta la sua superficie normativa) è rinnovata da una nuova legge.

Lezione 14 ottobre

Oggi invece esaminiamo il **criterio gerarchico**, secondo cui la fonte gerarchicamente superiore prevale su quella gerarchicamente inferiore.

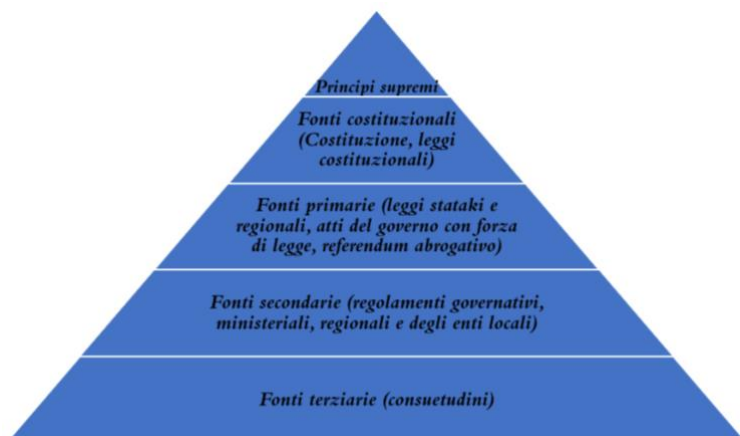
Per "gerarchia tra fonti" intendiamo dire che non tutte le fonti hanno la stessa 'forza', alcune hanno forza superiore rispetto ad altre.

Per comprendere meglio guardiamo alla teoria gradualistica del diritto di Kelsen:

Presupponiamo un ordinamento a gradi piramidale dell'ordinamento e vediamo che esistono fonti distribuite su diversi gradi o livelli.

Cosa possiamo quindi concludere? La regola posta dalla fonte inferiore che confligge con quella superiore è invalida cioè va eliminata dall'ordinamento.

L'annullamento, al contrario dell'abrogazione, è **ex TUNC**, espressione adoperata come sinonimo di retroattività per indicare che un dato atto giuridico esplica i suoi effetti non dal momento in cui viene attuato, ma da un momento anteriore.



Criterio della competenza: nel conflitto tra le regole poste da due fonti di eguale grado gerarchico, prevale la regola posta dalla fonte competente, ovvero la fonte abilitata dall'ordinamento a porre regole di quel tipo o in quella materia.

Conseguenza: la regola posta dalla fonte incompetente è invalida, va eliminata dall'ordinamento.

Criterio della specialità: limita il criterio cronologico, il quale risulta indipendente dal contenuto della legge.

Nel caso in cui le norme in contrasto siano una generale e una speciale, la norma speciale viene preferita a quella generale e quindi applicata anche se precedente nel tempo. Il ricorso a tale criterio, non implica l'invalidità della norma antinomia, ma l'individuazione della norma applicabile al caso concreto.

Se si dovesse verificare un contrasto fra i quattro criteri, la situazione sarebbe la seguente:

- Fra *cronologia/specialità* e *gerarchia/competenza*: quest'ultime prevarranno su cronologia e specialità.

- Fra *gerarchia* e *competenza*: o prevale la competenza o vi è un affiancamento tra gerarchia e competenza.

Il rapporto fra legge e Costituzione o legge e regolamento è un rapporto gerarchico, per tutto il resto si applica il criterio della competenza.

In antitesi alla antinomia, abbiamo la **LACUNA**, la mancanza di una precisa disposizione di legge che regoli una determinata materia. Abbiamo quindi un problema di completezza dell'ordinamento.

Di fronte alla lacuna soccorrono due criteri:

1. **principio generale dell'ordinamento / principio generale del diritto**: si cerca regole che orientano la fattispecie, ciò significa che il giudice cerca di ricavare regole da principi già esistenti.
2. **analogia**: si prende in prestito una legge e la si applica per casi simili.

Lezione 19 ottobre

Sistema multilivello delle fonti del diritto

Uno dei tanti problemi che complica la gerarchia del nostro ordinamento è dato dall'aver un gran numero di fonti, viviamo in un ordinamento molto complesso come abbiamo sottolineato più volte.

Possiamo trovare dei centri di potere che sono superiori allo Stato, come ad esempio le fonti della UE e le fonti del Diritto Internazionale, che rappresentano i sistemi di multinello sovrastatale.

Il grafico presentato dal servizio della Camera dei deputati ci mostra come, anche a livello quantitativo, le fonti dell'UE hanno maggiore valenza rispetto a quelle interne. Questo ci fa capire quanto, ad oggi, sia importante prestare maggior attenzione alle fonti europee, che influenzano anche il nostro ordinamento interno, sia in maniera diretta che in maniera indiretta.



IL PROBLEMA DELL'IDENTIFICAZIONE DELLE FONTI NORMATIVE

Le fonti nel nostro ordinamento fanno fatica ad essere elencate e facciamo quindi conseguentemente fatica, anche a qualificare gli atti come fonti del diritto. Questo problema deriva da una serie di problemi, uno dei quali è:

- ❖ La Costituzione, e neanche l'ordinamento positivo, non dettano un elenco di tutte le fonti del diritto esistenti. Possiamo soltanto avere la certezza delle fonti previste e disciplinate dalla Costituzione. Infatti, alla domanda "*è possibile identificare altri tipi di fonte del diritto oltre quelli previsti dalla Costituzione Italiana?*", la risposta è sì perché la costituzione prevede un primo elenco di fonti, ma poi ve ne sono altre che sono istituite da leggi ordinarie. Non esiste quindi un numero chiuso di fonti del diritto nel nostro ordinamento.

“Esiste un numero di fonti **primarie** chiuso?” Sì, sono appunto come abbiamo dette quelle previste nella Costituzione.

Questa considerazione ci porta ad articolare le fonti del diritto in quattro livelli:

1. **Livello costituzionale**: livello gerarchicamente superiore, che contiene le regole della produzione delle fonti primarie, ossia fonti che ricevono la loro validità direttamente dalla Costituzione e attuano in prima battuta i suoi principi e valori. (Costituzione, leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale).
2. **Livello primario**: Vi rientrano gli atti che hanno forza di legge e che hanno funzione di attuare e sviluppare i principi posti dalla Costituzione (legge ordinaria, decreto-legge e decreto legislativo).
3. **Livello secondario**: in cui rientrano chiaramente le fonti secondarie, fonti che ricevono la loro validità o dalla Costituzione o dalle fonti primarie e hanno la funzione di attuare e integrare le regole previste dalle fonti primarie (regolamenti del Governo, delle regioni e degli enti locali).
4. **Livello terziario** (o sub-secondario): Vi rientrano tutte le fonti che possono richiedere validità dai 3 livelli superiori e sono delle “fonti inferiori” (ad es. consuetudini).

Tutto questo lo avevamo già anticipato nella scorsa lezione (vedi schema piramidale), ma sottolineiamo nuovamente: quando si presenta un contrasto fra una delle due fonti, l’antinomia si risolve con il criterio gerarchico. Esempio: se si dovesse presentare uno scontro tra il regolamento del governo e una legge parlamentare, il regolamento del governo verrebbe annullato da un giudice amministrativo in base a una logica gerarchica.

Analizziamo ora, in maniera più approfondita, le fonti del diritto.

Abbiamo già descritto la Costituzione, ma a essa sono affiancate altre due fonti del diritto equiparate alla Costituzione: le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale. Esse sono disciplinate dall’**art.138**

(«e leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.»).

N.B.: Nelle lezioni passate abbiamo visto che la Costituzione della Repubblica italiana è definita come rigida, in quanto prevede una procedura di revisione aggravata.

Quando si studia una fonte del diritto bisogna partire dal procedimento di formazione che ci rivela in quale livello è collocata quella fonte. Come avviene questo procedimento?

- Inizia con una fase denominata: “**fase dell’iniziativa**” che consiste nella preformazione e presentazione di un testo che si chiama “**progetto di revisione costituzionale**” e potere di presentarlo spetta ad ogni singolo parlamentare, non dunque al Parlamento nella sua collettività, si tratta di un potere diffuso. Non è molto opportuno, nonostante si possa comunque fare, che l’oggetto di legge venga presentato anche dal Consiglio dei ministri, perché il potere di revisionare la legge sta al parlamento e non al governo e quindi si spera che questo potere venga esercitato dal primo e non dal secondo.

Come fa ad esistere giuridicamente una proposta? Il parlamentare la presenta all’ufficio di presidenza del Senato o all’ufficio di presidenza della Camera dei deputati.

Dopo essere stata quindi presentata e accettata, si passa alla fase successiva:

- “**fase istruttoria**”, si tratta della fase più lunga e si tratta della fase che prevede l’esame istruttorio della proposta. Il nostro è un sistema bicamerale che introietta il modello perfetto. Il bicameralismo

perfetto vede Senato e Camera dei deputati eguali, svolgono funzioni su un piano di parità, nessuna delle due camere prevale sull'altra.

Come si traduce il bicameralismo perfetto nella revisione costituzionale?

- 1) Il procedimento può iniziare indifferentemente da una delle due camere, dipenderà dal presentatore del progetto di revisione.
- 2) Ci troviamo davanti al **primo aggravamento procedurale**. Se per le leggi ordinarie vi è **una sola deliberazione** da parte delle due camere, **per le leggi di revisione costituzionale è necessaria una doppia deliberazione da parte delle due camere**.

Questo significa che se, ad esempio, il procedimento era iniziato dalla Camera dei deputati, vota quest'ultima e se la proposta è approvata, il progetto si sposta al Senato della Repubblica e se quest'ultimo lo approva, il progetto si ferma per almeno tre mesi, trascorsi i quali, si sposta di nuovo nella camera dei deputati per la seconda deliberazione. Se approvato di nuovo si sposta dal Senato della Repubblica per la seconda deliberazione, deliberazione che avviene solo se il progetto è approvato dal Senato della Repubblica.

Perché è previsto questo primo aggravamento? Per rendere più meditata possibile la deliberazione. Tuttavia, un progetto lo si può anche emendare. Emendamento → proposta di modifica testuale di una o più parti del progetto.

Se sia Senato che Camera dei deputati, modificano il testo esso non si approva.

Un testo viene approvato solo se sia Senato che Camera dei deputati, deliberano lo stesso testo senza apportare alcuna modifica; solo così è avvenuta la deliberazione. Quando entrambe le camere hanno votato lo stesso testo, la Costituzione prevede un intervallo, di almeno tre mesi.

Perché è previsto questo intervallo? Per far sì che i cambiamenti presi vengano ponderati nella maniera corretta. Se dopo tre mesi non ci sono ripensamenti, il procedimento continua.

In questa seconda fase, il testo è inemendabile: non si può più modificare, si può solo discutere ed eventualmente giungere alla deliberazione.

In prima deliberazione non ci sono aggravamenti procedurali relativi alle mancanze, in seconda deliberazione invece sì e qui si presenta:

- 3) Il **secondo aggravamento procedurale**: mentre le leggi regionali sono approvate a maggioranza relativa, le leggi costituzionali sono approvate per maggioranza assoluta cioè il 50%+1 dei votanti in entrambe le camere. *Si parla di quorum deliberativo.*

Abbiamo tre possibilità nella seconda deliberazione:

1. *Se le camere approvano in maggioranza inferiore a quella assoluta tutto quello che è stato fatto viene annullato*
2. *Se si ottiene la maggioranza pari ai 2/3 cioè (66%+1), si parla di una maggioranza più ampia per cui la deliberazione è conclusa.*
3. *Se si ottiene invece, una maggioranza assoluta, a quel punto il Presidente della Repubblica approva il deliberato in Gazzetta Ufficiale e si avrà referendum costituzionale. Il medesimo può essere richiesto entro 3 mesi da: 5 consigli regionali, 1/5 dei membri delle camere o cinquecentomila elettori.*

A quel punto il corpo elettorale può intervenire e solo dopo ciò si può procedere all'effettiva pubblicazione poi della legge.

Lezione 20 ottobre

I limiti della revisione costituzionale

A seguito di tutte le nostre lezioni possiamo dire con certezza che la nostra Costituzione è rigida, ma comunque modificabile.

Ci sono però parti intoccabili che costituiscono un limite alla revisione e sono protette da ogni tipo di revisione? Sì, il limite esplicito lo si trova nell'**art.139** («La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale»), dunque si può modificare il testo, **ma non** il carattere repubblicano (**non si può in alcun modo tornare alla monarchia**). Questo limite fu per primo posto anche ai costituenti, che dovettero attenersi alla forma repubblicana nella stesura della Costituzione a seguito del referendum del 2 giugno 1946 in cui il popolo italiano votò a favore della Repubblica. La disposizione dell'articolo sembrerebbe così chiarissima, ma vi sono molti significati non immediati. Qual è la caratteristica fondamentale che distingue la Repubblica dalla Monarchia? La distinzione si individua nel fatto che gli organi della Repubblica sono elettivi (presa di potere per elezione e temporanea), quelli della Monarchia no (presa di potere per via di discendenza sanguigna/ereditaria e il potere è vitalizio). Quindi l'art.139 **difende i valori repubblicani e il carattere elettivo e temporaneo della Repubblica.**

Tuttavia, quello dell'art.139 è il limite esplicito, ma ve ne sono anche altri ulteriori e impliciti; dove li ricaviamo? Sono limiti non scritti, espressi in via del tutto generale dalla Giurisprudenza della Corte costituzionale:

- ⇒ Nessuna revisione può travolgere i **principi supremi** (es: principio di sovranità, principio democratico, principio di laicità, principio di uguaglianza, ecc.)
- ⇒ I **diritti inviolabili della persona** sono coperti da un divieto di revisione nel loro contenuto essenziali, vi possono essere aggiunte migliorative, ma non si può intaccare in senso peggiorativo.

Si ripete, soprattutto in contesto giornalistico, con frequenza che la prima parte della Costituzione non si possa revisionare, mentre che la seconda parte lo si. Questo non è vero, abbiamo esempi di casi in cui la prima parte è stata modificata e ci sono articoli della seconda parte che ci sembra impossibile possano essere toccati. Ad esempio, è stata avanzata la proposta di modificare l'articolo 12 e di aggiungere, dopo la previsione che la bandiera è verde, bianca e rossa, l'indicazione che la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano.

Ora è necessario sottolineare un'ultima distinzione. La scorsa lezione abbiamo preso visione dell'articolo 138, esso fa riferimento alla disciplina delle leggi di revisione e delle leggi costituzionali. Le due sono distinguibili o sono la stessa cosa? Sicuramente hanno in comune una procedura di formazione e approvazione ed entrambe appartengono al livello costituzionale (sono equiparate), **ma** è possibile tracciare una linea di differenza: esse sono distinte da un aspetto contenutistico/sostanziale, vale a dire che si differenziano dal contenuto e dalla funzione.

Mentre le leggi di revisione vanno ad apportare modifiche testuali della Costituzione, le leggi costituzionali recano una disposizione aggiuntiva nella Costituzione, senza modificarla.

- Es. legge di revisione: ultima legge che ha previsto il taglio dei parlamentari.
- Es. legge costituzionale: Statuti delle regioni ad autonomia speciale. Sappiamo che non tutte le regioni sono equiparate in termini di autonomia. Abbiamo le regioni ad autonomia ordinaria (15) e quelle ad autonomia speciale (5). Gli Statuti delle regioni ad autonomia speciale, dunque, le fonti che contengono i regolamenti del funzionamento di queste regioni, sono adottati con legge costituzionali.

Finora quindi abbiamo analizzato nel dettaglio le fonti del livello costituzionale, spostiamoci però ora al livello primario.

La fonte primaria per eccellenza è la **legge ordinaria del Parlamento**, fonte a competenza generale che riceve diverse regole sulla formazione ed è disciplinata dalla Costituzione nella II Sezione intitolata "*La formazione delle leggi*", a partire dall'art.70 all'art.74.

Il procedimento di formazione delle leggi parlamentari consiste di più fasi: fase iniziativa, fase istruttoria e deliberativa e fase integrativa dell'efficacia.

→ **FASE INIZIATIVA:** partiamo dal citare l'**art.70**: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» e **71** «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.».

Dunque, chi è il titolare del potere di iniziativa legislativa? **Primo soggetto titolare:** il Governo, nella specie il Consiglio dei ministri. Le proposte del Consiglio vengono denominate *disegno di legge*. Il Governo godendo della fiducia espressa dalla maggioranza dei parlamentari ha di conseguenza una sua maggioranza in Parlamento, quindi un suo disegno di legge ha un'alta probabilità (le statistiche confermano) di successo, sicuramente maggiore agli altri tipo di progetti di legge. Oggi purtroppo il Parlamento è subordinato rispetto al Governo (indice non positivo).

Il **secondo soggetto titolare** è rappresentato da ciascun membro delle Camere.

Il **terzo e quarto titolare** menzionati nell'articolo sono gli organi e gli enti; degli esempi sono il Consiglio dell'Economia e del Lavoro (CNEL), che presentano proposte di legge in ambito economico e poi ogni singolo Consiglio Regionale, che invece si occupano delle materie che hanno un interesse regionale.

Infine, nel *comma 2* dell'articolo si fa riferimento al popolo come **ultimo soggetto titolare**.

L'iniziativa del popolo è denominata **petizione popolare**. I progetti di legge presentati dal popolo **devono essere articolati** (quindi deve presentare già una sua suddivisione in articoli), sotto questo articolato vengono raccolte firme da parte dei cittadini e quando il progetto ha raggiunto 50000 firme (limite imposto nel 1948, ora chiaramente nell'era dei social media raggiungere un numero del genere è facilissimo, per questo motivo molto spesso, le proposte di legge di questo tipo vengono poco considerate in sede successiva) si può presentare in Parlamento.

In che stato di salute versa la petizione popolare? Non buono, perché in realtà gli esempi di petizione popolare che poi sono riusciti a divenire legge sono pochi se non inesistenti e il motivo è semplice: uno è quello già detto prima (50000 oggi sono troppo poche), non c'è un vincolo che regolamenti ed esami in via preliminare un progetto di legge d'iniziativa popolare. Quando il progetto viene presentato, segue la regola di tutti i progetti presentati secondo i tempi che dettano i regolamenti parlamentari e la prassi ci mostra che molto spesso i progetti d'iniziativa popolare vengono spesso trascurati e calendarizzati in ritardo.

→ **FASE ISTRUTTORIA E DELIBERATIVA:** questa fase è più lunga e complessa. Le sue linee guida sono espresse nell'**art.72** «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.». La **seconda fase** consiste innanzitutto nell'istruire il progetto di legge, discuterlo, eventualmente emendarlo e alla fine deliberarlo.

Un ruolo importante in questa fase lo svolgono le Commissioni parlamentari, ossia commissioni composte da parlamentari secondo un criterio di *proporzionalità politica* (purtroppo il taglio dei parlamentari danneggerà questo sistema), sono quindi una sub-articolazione dell'aula. Le Commissioni parlamentari permanenti sono quelle che intervengono sul procedimento di formazione della legge e sono organizzate per materia di interesse.

Quindi, la fase inizia proprio con l'esame svolto dalle commissioni e tale esame può avvenire in tre modi diversi:

1- **Procedura normale**: la commissione opera in sede preferente, ossia la commissione ha il potere di riferire all'aula. Quindi, la commissione esamina, discute e produce un parere (se favorevole o non). Questo parere che natura giuridica ha? È *obbligatorio, ma non vincolante*.

Quando la discussione arriva in aula si esamina articolo per articolo e ciascuno di essi può essere emendato, si discutono anche gli emendamenti e infine si vota: prima si vota articolo per articolo, poi infine vi è la votazione del testo finale. La votazione del testo finale, dopo quella di tutti gli articoli, è necessaria perché sui singoli articoli si possono creare maggioranze politiche diverse.

2- **Procedura decentrata (accelerata)**: la commissione lavora in sede deliberante; cioè in casi di emergenza il potere di deliberare il progetto di legge è devoluta dall'aula alle commissioni parlamentari. Il progetto viene deliberato dalle commissioni senza passare in aula.

3- **Procedura mista**: si lavora in sede redigente, dove la commissione delibera i singoli articoli, mentre all'aula spetta solo la votazione del testo finale.

Chi decide quale procedura seguire? Il presidente della Camera insieme ai capi gruppo ed è importante sottolineare **l'ultimo comma** dell'art.72 (La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi), che contiene quella che è definita la riserva di assemblea, cioè: posto che ogni progetto di legge segue un possibile percorso, ci sono alcuni progetti (quelli che vertono in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa ecc.) che devono **necessariamente** seguire la procedura normale.

Una volta deliberato il progetto in un Camera, (poiché il nostro è un *bicameralismo perfetto*) si sposta nell'altra e si ripete lo stesso procedimento. Quando anche la seconda Camera ha deliberato lo stesso testo, si è conclusa la seconda fase.

→ **FASE INTEGRATIVA DELL'EFFICACIA**: il Presidente della Repubblica deve promulgare l'atto e ha 30 giorni per farlo o a seguito di un esame del merito costituzionale del provvedimento e qualora ravvisi che ci siano dei presupposti di non conformità alla Costituzione può rinviarlo con messaggio allegato motivato alle Camere.

Le camere dovranno riesaminare il progetto di legge e possono riapprovarlo anche senza accogliere i rilievi presidenziali e a quel punto il Presidente deve promulgare il deliberato legislativo (non ha più il potere di rinvio, che si ha una sola volta), successivamente tanto è comunque previsto che possa essere la Corte costituzionale a sindacare la legittimità costituzionale del progetto. Il deliberato legislativo poi viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Dopo la pubblicazione e il decorso della **vacatio legis** (di circa 15 giorni) il progetto diventa finalmente legge.

Vacatio legis: termine usato per la pubblicazione degli atti normativi. È un periodo di tempo che serve al cittadino di dar modo di conoscere la legge.

Lezione 21 ottobre

Spostiamoci su altri due atti che rientrano nel livello primario.

Si tratta di atti governativi, normativi, egualmente equiparati agli atti ordinari, definiti dalla Costituzione come atti aventi forza di legge.

Atti con forza di legge: hanno la stessa forza della legge e dunque possiamo dire che si collocano in una situazione di parità rispetto alla legge da un punto di vista gerarchico.

La forza di legge può essere definita sia in senso attivo che in senso passivo:

- attivo: capacità delle fonti primarie di prevalere su fonti subordinate;
- passivo: capacità delle fonti primarie di resistere al tentativo di abrogazione effettuato da fonti secondarie.

Dal concetto di forza di legge si distingue un altro concetto, quello di *'valore di legge'*, termine con il quale ci si riferisce al particolare regime giuridico (trattamento).

Il decreto-legge ed il decreto legislativo sono atti aventi forza di legge emanati dal Governo in situazioni di necessità ed urgenza o per discipline complesse e articolate.

DECRETI LEGISLATIVI

Quando parliamo di decreti di legge legislativi viene in riferimento l'art.76 e l'art.77 comma 1, il quale afferma che: "Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria".

Da questo ne possiamo ricavare che è necessaria una delegazione delle Camere, delegazione che consta di due atti. Il primo è di origine parlamentare e il secondo è il Governo.

La legge di delegazione è una legge a tutti gli effetti, coperta dalla riserva di assemblea, il quale contenuto è tipizzato e vincolato dall'art.76.

L'art 76 ci dice che: "L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti".

Grazie a questo articolo comprendiamo che questa legge di delegazione deve avere un contenuto necessario che consta di tre elementi principali:

1. principi e criteri direttivi: indicazioni al governo, la direzione del successivo intervento governativo;
2. tempo limitato dalla stessa legge di delega con un massimo di due anni;
3. oggetti definiti: indica al governo gli ambiti materiali che deve disciplinare.

N.B: Questi tre elementi sono essenziali affinché la delega possa essere considerata legittima, se ne venisse a mancare anche uno solo, si considera illegittima in quanto *'in bianco'*.

Chi approva il decreto legislativo delegato? Il Consiglio dei ministri, il quale detiene il potere di emendazione, ciò significa che dopo aver ricevuto il decreto, lo controlla attentamente, e se qualcosa non fosse corretto rifiuta l'emendazione.

L'esercizio del decreto legislativo delegato dev'essere istantaneo o frazionato? La risposta è la seconda, in quanto è possibile adottare due o più decreti legislativi delegati frazionando la delega.

Cosa succede quando il decreto legislativo delegato (atto con stessa forza della legge) non rispetta la legge di delegazione*? Qualora succedesse, sta violando sia una legge ordinaria sia i rispettivi articoli 76/77 della Costituzione.

**Legge di delega: norma interposta tra il decreto legislativo e la Costituzione.*

Qual è lo stato di salute della legge di delegazione? Non buono perché:

- criteri troppo generici: lascia troppo spazio al governo;
- tempo effimero e mal organizzato;
- la definizione dell'oggetto è a volte troppo ampia;

DECRETI DI LEGGE

L'art.77 afferma che: "provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti."

In questo caso, i due atti sono invertiti tra di loro, difatti la procedura è avviata dal Governo e non dal Parlamento.

Il governo inizia la procedura di decretazione in casi straordinari e urgenti sotto sua responsabilità politica.

Il tempo è limitato: 60 giorni; se al termine di questi 60 giorni non viene approvato dalle Camere, tutti i provvedimenti decadono → Ex TUNC.

Chi valuta il decreto di legge? Innanzitutto, il Governo, il quale può però fare una valutazione sbagliata. In secondo luogo, vi è la valutazione del Parlamento, che rivaluta la sussistenza dei presupposti di necessaria urgenza:

- ❖ se non la ritengono necessaria non la trasformano in legge
- ❖ se sì, vi è la cosiddetta "legge di conversione" (la convertono in legge).

In passato si tendeva ad utilizzare la **reiterazione*** del decreto di legge, così da fare in modo che il primo decreto avesse a disposizione altri 60 giorni.

**reiterazione: presentare un decreto di legge con testo uguale, o con alcune modifiche, a quello precedente.*

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 360 del 1996, dichiarò illegittima questa procedura.

Ad oggi vi sono determinati requisiti che permettono questa procedura:

- fenomeni di straordinaria urgenza;
- contenuto sostanzialmente diverso rispetto a quello precedente.

Lezione 26 ottobre

La lezione scorsa abbiamo tratteggiato quella che è la disciplina costituzionale ed essenziale del decreto-legge, quindi abbiamo letto l'art. 77 e abbiamo visto quelle che sono le regole relative alla conversione in legge dei decreti-legge e alla loro eventuale reiterazione, fino ad esaminare quella che la giurisprudenza costituzionale ha introdotto con la sentenza 360 nel 1996: il divieto di reiterazione.

Oggi, invece, analizziamo le problematiche del decreto-legge.

Quando parliamo del decreto-legge dobbiamo tenere a mente che si tratta di una fonte oggetto di largo abuso da parte del Governo, soprattutto in una fase di emergenza come quella attuale. Prima però di esaminare come oggi il decreto-legge è utilizzato, veniamo a parlare di un altro **requisito** che la Corte costituzionale richiede frequentemente per il decreto-legge. Il requisito in questione è rappresentato dalla **omogeneità**, il decreto-legge deve essere **omogeneo**. Vuol dire che i provvedimenti contenuti nel decreto-legge devono avere un contenuto riconducibile in maniera sostanziale all'oggetto e al titolo del decreto, quindi in sintesi: **il contenuto deve essere puntuale**. Si vuole, così facendo, punire i cosiddetti decreti-legge **omnibus**, cioè quei decreti-legge che intervengono per disciplinare un aspetto, ma poi ne disciplinano tanti altri.

Quindi, dire che il decreto-legge dev'essere omogeneo, vuol dire che la molteplicità delle disposizioni contenute dev'essere riconducibile ad un unitario principio ispiratore, in caso contrario può essere dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, che nella sentenza 22 del 2012 ha affermato che l'**art.15 comma 3 della legge 400 dell'88** prescrive che il contenuto del decreto-legge dev'essere *specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*, pur non avente in sé per sé rango costituzionale. Sostanzialmente, la

Corte costruisce l'illegittimità di un decreto-legge sulla base di una normativa relativa ad esso, contenuta nell'art.15 della legge 400 dell'88 (legge sull'ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri). La stessa legge (ma il **comma 2**) prevede alcuni limiti di competenza, cioè limiti alla possibilità di adottare decreti-legge in determinati ambiti sostanziali; questi limiti sono:

- 1) Il Governo non può mediante il decreto-legge conferire deleghe legislative ai sensi dell'art.76 della Costituzione, perché il decreto legislativo del Governo viene autorizzato da una legge di delega che è del Parlamento e non può essere sostituito da un decreto-legge. Se un decreto-legge si muovesse come legge di delega si verificherebbe che il Governo per ragioni di straordinaria necessità e urgenza delegherebbe la funzione legislativa, senza alcun passaggio parlamentare, al Governo e ciò non è consentito.
- 2) Il decreto-legge non può provvedere nelle materie indicate dall'art.72 comma 4. Questo vuol dire che il decreto-legge non può intervenire a disciplinare quelle materie che sono coperte da riserva di Assemblea.
- 3) Il decreto-legge non può rinnovare le disposizioni di una delle due Camere. Se una delle due Camere non converte in legge un decreto-legge, il Governo non può adottare un nuovo decreto che rinnova le disposizioni di un decreto-legge non convertito.
- 4) Il decreto-legge non può regolare i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti. Poiché la perdita di efficacia del decreto-legge è retroattiva, può succedere che ci si ritrovi di fronte alla necessità di salvare alcuni effetti che si sono prodotti medio termine nei 60 giorni, ma questa sanatoria non può avvenire con il decreto.
- 5) Il decreto-legge non può ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

Tuttavia, l'**art.77** (ultimo periodo dell'ultimo comma) della Costituzione prevede che: "Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti". Quindi qualora il decreto-legge non sia convertito in legge dal Parlamento e quindi i suoi effetti decadono sin dall'inizio, le Camere possono sanare alcuni rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti, approvando una legge **ad hoc**: **legge di sanatoria**.

Qui si chiude la trattazione generale dell'Istituto del decreto-legge; tante però sono le questioni che rimangono aperte, fra queste l'**abuso** di questa fonte.

→ Se oggi andiamo ad analizzare il quadro della produzione legislativa ci accorgiamo che il numero dei decreti-legge e dei decreti legislativi supera quantitativamente il numero di leggi ordinarie approvate dal Parlamento. Quindi, lì dove dovrebbe esserci una centralità parlamentare, vi è una centralità del Governo.

Cosa consente al Governo di abusare del decreto-legge?

In passato vi era un eccesso di reiterazione del decreto-legge, ma questo problema abbiamo già visto che fu risolto con la sentenza 360 del 1996. Un modo, che attualmente sfrutta il Governo, è quello di abusare della valutazione relativa ai presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza.

Ricordiamoci che a valutare la necessità e urgenza è il Governo stesso sotto sua responsabilità. Il governo potrebbe, però, estendere in maniera eccessiva la situazione che gli consentirebbe di adottare i decreti di straordinaria necessità e urgenza.

Guardiamo ad esempio quanto è accaduto con l'avvenire della crisi economica scoppiata nel 2009 negli Stati Uniti e ripercossa con forza (poiché ormai vige un'economia globalizzata) in Italia nel 2012. In quella fase storica vi è stata una notevole accelerazione nell'adozione di misure di decreto-legge, perché come giustificazione vi è era una grave crisi economica. Tutti i governi che si sono succeduti per fronteggiare la crisi si sono presentati con motti come "adotteremo un decreto-legge al mese". Questi decreti-legge erano intitolati "*Salva Italia*", "*Cura Italia*" ecc. e quando un decreto-legge viene adottato come salvifico e il titolo è uno fra (o simile a) quelli citati, per il Parlamento o la Corte costituzionale è difficile porsi contro e si

ritrovano con le mani legate.

Nel 2020 la crisi economica non è ancora stata risolta, solo mitigata e ad essa si è sommata una crisi pandemica. Quest'anno il Governo ha adottato decreti-legge per fronteggiare l'emergenza sanitaria imprevista e imprevedibile.

Qual è la particolarità di questa nuova fase di emergenza? Non è prevista in Costituzione! La nostra Costituzione prevede solo due situazioni di eccezionalità: nell'art.77 (in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge) e nell'art.78 (Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari). Perché queste due previsioni già esistenti si sono rivelate non pienamente soddisfacenti per rispondere all'emergenza sanitaria che stiamo vivendo? Innanzitutto, l'art.77 fa riferimento, sì a casi eccezionali di straordinaria necessità e urgenza, ma **puntuali e omogenei**, quindi non consente di trasferire un'ampiezza di poteri al Governo, che è necessaria in una fase di crisi pandemica lunga come questa (rappresenta quindi una coperta troppo corta per affrontare l'emergenza); mentre l'art.78 non è considerabile, poiché l'attuale situazione non è paragonabile ad uno stato di guerra. Quindi possiamo oggi dire che la centralità del Governo in questa situazione è giustificata sulla base dell'art.78? No, non possiamo, perché l'art.78 ha una ratio diversa, che è appunto quella di intervenire esclusivamente in caso di dichiarazione di stato di guerra.

E allora come si è mosso il Governo a partire da gennaio? Attraverso una **possibilità alternativa** non prevista dalla Costituzione, ma ciò non vuol dire che sia illegittima, semplicemente ci siamo ritrovati in una situazione di estrema difficoltà che i Costituenti non avevano potuto immaginare (proprio per questo molti ritengono che sarebbe opportuna una revisione costituzionale che introduca possibili situazioni di tutela in momenti di emergenza sanitaria e ambientale).

La **possibilità alternativa** è la **deliberazione dello stato di emergenza**, dichiarata il 31 gennaio 2020 e che ha trovato il proprio fondamento nell'art.24 del Codice della Protezione civile (*fonte primaria*).

Quindi nell'immediato il Governo ha deliberato lo stato di emergenza sulla base dell'art.24 e su questa base ha iniziato a adottare decreti-legge in una situazione molto incerta.

PROBLEMA. Il decreto-legge è un atto con efficacia provvisoria, dura 60 giorni e dev'essere convertito in legge dal Parlamento. Se in questo caso il Governo deve continuamente adottare decreti-legge, farà il Parlamento in tempo a convertirli tutti in legge? La domanda si è aggravata quando durante il lockdown il Parlamento ha chiuso per un periodo di tempo per motivi di cautela sanitaria. Il rischio sarebbe che alcuni decreti-legge potrebbero decadere e quindi tutte le iniziative prese (tendoni per i tamponi, medici in pensione tornati a lavorare, ecc.) non essere valide.

Quindi di fronte ad uno strumento così agile, ma non così tanto come la risposta alla crisi avrebbe consentito, il Governo ha pensato di costruire un sistema molto articolato di decreti-legge che demandando una serie di poteri ai **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM)**.

DPCM → Si tratta di fonti secondarie o sub-secondarie o per alcuni neanche sarebbero considerabili fonti del diritto, quindi sono atti, di dubbia collocazione nel sistema delle fonti, che **consentono al Presidente del Consiglio di prendere decisioni monocratiche**. Il vantaggio del DPCM rispetto al decreto-legge è che il secondo deve essere deliberato dall'organo collegiale del Governo e subisce tutto il processo che abbiamo già studiato, mentre il DPCM è uno strumento che il Presidente del Consiglio può presentare un giorno e farlo entrare in vigore il giorno dopo, basta che egli ponga la firma, e non prevede alcun passaggio parlamentare.

Lezione 27 ottobre

Rimaniamo sul livello primario delle fonti del diritto e parliamo del **rapporto tra leggi statali e leggi regionali**. Le leggi regionali sono completamente *equiparate* da un punto di vista gerarchico alle leggi statali. L'**art.70 in combinato disposto con l'art.117** ci dice che la "funzione legislativa è esercitata

collettivamente dalle due Camere”, salvo tutti quei casi che la Costituzione affida alla potestà legislativa delle regioni.

Le regole sulla potestà legislativa regionale e in generale sui rapporti tra Stato, regioni e autonomie territoriali si trovano nel **Titolo V** della Costituzione, appunto rubricato “**Le Regioni, le provincie e i comuni**”. Questo testo che possiamo leggere è profondamente rinnovato rispetto a quello dl '48; tutto il Titolo V, infatti, è stato, in modo organico, revisionato dalla legge costituzionale n.3 del 2001. La revisione ha modificato i rapporti che intercorrevano fra lo Stato e le *autonomie costituzionali*.

Vi sono due tipi di autonomie costituzionali:

1. **Autonomie territoriali**: (es. Regioni, provincie e comuni) riconosciute come enti dotati di potere autonomo, in quanto hanno i loro atti un'efficacia territoriale.
2. **Autonomie funzionali**: (es. Camera di commercio, università) enti a cui la Costituzione assegna un ampio grado di autonomia in ragione della funzione che svolgono. → l'autonomia universitaria è basata sulla necessaria autonomia della ricerca scientifica (università: sede della didattica e della ricerca)

Ora poniamo la nostra attenzione sulle autonomie territoriali.

Quando parliamo di rapporti fra Stato e regioni, facciamo generalmente riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria (≠ autonomia speciale: esercitano competenze legislative nelle materie individuate nei loro singoli Statuti regionali) e, come già detto, il riparto delle competenze fra i due è disciplinato dal Titolo V, in particolare, per quanto attiene al riparto delle competenze legislative, la disposizione fondamentale è l'**art.117**.

L'art.117: fu totalmente riscritto nel 2001. Prima del 2001 attribuiva allo Stato una competenza generale ed esclusiva all'interno della potestà legislativa, mentre alle regioni erano riconosciute solo alcuni tipi di competenze di tipo concorrente. Dal 2001 invece sono state distinti tre tipi di potestà legislativa oggi previste nel nostro ordinamento.

1. **POTESTÀ LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO (art.117 comma 2)**, individuata in un elenco di materie e vuol dire che in queste lo Stato può legiferare in modo esclusivo senza alcun intervento delle regioni.
2. **POTESTÀ LEGISLATIVA DI TIPO CONCORRENTE**, che spetta sia allo Stato che alle regioni (la chiarificazione la troviamo nell'ultimo periodo del **comma 3**: “Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.”). Anche questa potestà è individuata in un elenco di materie (seppur meno ordinato). Si tratta quindi di una potestà **bipartita** fra Stato e Regioni secondo uno schema competenziale tratteggiato dalla stessa Costituzione. Quindi come si legifera in materia concorrente? Attraverso due leggi:
→ Legge dello Stato: che deve fissare i principi fondamentali della materia (cosiddetta “disciplina di cornice”).
→ Legislazione regionale: ogni regione all'interno della materia concorrente potrà disciplinare la materia come vorrà con la propria legge, MA con limite di contenuto (ossia i principi fondamentali stabiliti dallo Stato).
3. **POTESTÀ LEGISLATIVA GENERALE E RESIDUALE DELLE REGIONI (art.117 comma 4)**, “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. Tuttavia, sicuramente non è una potestà esclusiva delle regioni, perché l'esclusività non è individuata testualmente (come invece avviene per lo Stato), *infatti*, quando una Regione va a legiferare una determinata materia incontra tutta una serie di limiti che sono rappresentati da leggi dello Stato che intervengono in altre materie che sono però molto più ampie e generali di queste.

Perché fu fatta la riforma? È il 2001, gli anni successivi ai successi elettorali della Lega, una forza politica che ha avuto una forza dirompente nella vita politica dell'Italia, soprattutto per il suo linguaggio innovativo. La Lega all'epoca si presentava come "Lega Nord per l'indipendenza della Padania" e desiderava autonomia, criticando l'eccessivo, a suo avviso, accentramento del potere nelle mani dello Stato. La riforma era desiderata perché si pensava che la Repubblica sarebbe divenuta più efficiente se fosse stato introdotto un ampio decentramento (quadro di grande sfiducia per lo Stato e grande fiducia per le autonomie territoriali). La riforma del Titolo V aveva l'obiettivo di spostare quante più possibili competenze legislative alle autonomie territoriali, ma senza arrivare a un sistema federale. L'intento era quello di evitare una separazione territoriale e accontentare la Lega e i suoi elettori (tuttavia la Lega votò contro la riforma perché richiedeva molto di più).

Quando la riforma fu approvata i primi interpreti l'avevano salutata positivamente, perché vedevano un ribaltamento dei ruoli tradizionali che avevano ispirato i rapporti fra Stato e regioni dal '48 fino al 2001. Mentre nella Costituzione del '48 lo Stato aveva quasi il monopolio della funzione legislativa ed era il legislatore generale dell'ordinamento, a partire dal 2001 questo ruolo era transitato anche in capo alle regioni.

Tuttavia, questo "ribaltamento" non è realmente avvenuto. Il Titolo V non è scritto eccellentemente e di conseguenza, spesso e volentieri, si apre lo spazio interpretativo.

Ad esempio, presupponiamo che bisogna legiferare in materia dell'ambiente; secondo la Costituzione, tale compito spetterebbe allo Stato in quanto "tutela dell'ambiente" è fra le materie elencate nella potestà legislativa esclusiva allo Stato. Tuttavia, fra le materie della potestà legislativa di tipo concorrente è possibile trovare "valorizzazione dei beni culturali e ambientali". Dunque, chi stabilisce il confine fra tutela e valorizzazione? Dove finisce uno e inizia l'altro? Il confine è evanescente e dunque i problemi di interpretazione che si sono presentati non sono di facile interpretazione.

Più volte lo abbiamo citato, ma mai spiegato realmente, **cosa è il concetto di materia?** Questa è una fra le domande più difficili (per tutte le Costituzioni) da rispondere. Il giurista Livio **Paladin** definiva le materie una "**pagina bianca**" che spetta al legislatore riempire. Perché allora se questo concetto è così evanescente, esistono le materie? Perché sono individuate dal legislatore costituzionale guardando alla realtà e ha avvertito che vi sono degli ambiti sostanziali di essa che qualcuno deve disciplinare. Il concetto di materia è un concetto scivoloso, che a un certo punto viene maneggiato dal legislatore costituzionale e positivizzato in un elenco, ma tale elenco poggiandosi su un elemento scivoloso, diventa scivoloso egli stesso.

Abbiamo già visto con l'esempio dell'ambiente che quando analizziamo l'elenco di materie vediamo che i confini sono molto flessibili. Un altro esempio, probabilmente il caso peggiore, è la materia dell'istruzione, le cui norme generali sono affidate allo Stato (comma 2, lettera n), ma anche nelle materie elencate nella potestà legislativa di tipo concorrente troviamo la materia "istruzione". Potremmo interpretare dicendo che allo Stato spettano solo le norme generali e alle regioni il resto, **ma non è così semplice**, in materia concorrente lo Stato detta i principi fondamentali e la Regione la normativa di dettaglio. Quindi abbiamo lo Stato che dettare le norme generali poi come legge concorrente i principi fondamentali e le Regioni la disciplina concreta. Ma come si distingue un principio fondamentale da una norma generale? Altra problematica, per cui in dottrina ancora non si è trovato un accordo. A questa confusione si aggiunge l'autonomia delle istituzioni scolastiche e l'esclusione della formazione professionale che spetta alla potestà legislativa generale e residuale delle regioni.

Ultima considerazione, il ribaltamento tanto apprezzato dai giuristi dopo la riforma del 2001, non è realmente avvenuto anche perché le materie affidate allo Stato, oltre ad essere le più rilevanti e costituzionalmente importanti, sono anche molto vaste, alcune talmente tanto che non sono neanche identificabili nell'ambito sostanziale → es: la lettera *m* del comma 2 dell'art.117 (determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) è una materia che può sconfinare in tante, troppe, altre materie.

Lezione 28 ottobre

Abbiamo visto come tutte le *controversie interpretative* che si sono create tra Stato e Regione hanno instaurato un contenzioso costituzionale molto elevato; mediamente la Corte, infatti, adotta fra le 400 e le 500 sentenze andando ad alimentare il corpus enorme di questa giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, un giurista che voglia andare a risolvere in concreto i problemi relativi alle competenze legislative fra Stato e Regioni è a quella giurisprudenza che deve guardare, poiché la Corte materia per materia ha fatto un lavoro meticoloso di perimetrazione degli spazi di competenza dello Stato, concorrente e residuale. All'indomani della revisione del Titolo V sembrava che il riparto di competenze legislative affidasse alle Regioni la competenza generale e che il riparto fosse impostato in termini rigidi, vale a dire che lo Stato potesse intervenire solo ed esclusivamente nelle materie individuate nel comma 2 dell'art.117.

In realtà, questa nutrita giurisprudenza della Corte costituzionale ha dimostrato esattamente il contrario, cioè che il riparto di competenze legislative vede ancora il **protagonismo del legislatore statale**. Un altro esito della giurisprudenza è che, come già visto negli esempi della scorsa lezione, questo riparto che sembrava rigido, si è rivelato flessibile; ossia quei commi (2-3) individuati nell'art.117 con l'elenco, si sono rivelate clausole che potevano essere ampliate in via interpretative e che potevano consentire delle incursioni allo Stato nelle materie regionali o il contrario.

Il primo problema interpretativo che la Corte è andata ad esaminare è stato il problema che attiene alla tutela della caccia (**sentenza 407 e 536 del 2002**). Quale questione si poneva? L'individuazione dei calendari della stagione venatoria. La Corte relativamente alla possibilità di prevedere questi calendari ricostruisce innanzitutto un quadro normativo: il periodo in cui è consentito andare a caccia è individuato in maniera molto flessibile da una normativa dell'UE, ossia sono gli Stati membri ad individuare il periodo, poiché la calendarizzazione va considerata in base, non solo al periodo di accoppiamento, ma anche alle condizioni climatiche e ambientali della nazione (clima sud-Italia diverso dal clima dei paesi scandinavi), quindi l'unico limite nell'impostazione del calendario imposto dall'UE era la tutela dell'ambiente.

Le regioni italiane rivendicavano una propria competenza a disciplinare in materia di caccia in quanto la si considerava una materia "residuale" non presente negli elenchi, mentre d'altra parte lo Stato diceva che spettava ad esso in virtù della competenza della "tutela dell'ambiente".

La Corte costituzionale andò a ragionare e intervenne sulla questione stabilendo il **principio di trasversalità**. Non tutte le materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sono materie in senso proprio o in senso tecnico, piuttosto alcune di esse fanno riferimento a *valori costituzionali che devono essere tutelati*. Quindi, sostanzialmente in termini più semplici: tutta una serie di clausole previste nell'art.117 comma 2 più che materie, esprimono la tutela di valori e quindi vengono chiamate dalla Corte "materie trasversali". Le materie trasversali hanno la caratteristica propria di esprimere una necessità di tutela di valori costituzionalmente protetti e la Corte afferma che la materia trasversale consente allo Stato di incidere anche su altre materie astrattamente non di sua pertinenza, così come permette a volte alle Regioni di incidere all'interno di materia esclusiva dello Stato → proprio in ragione della sua **TRASVERSALITÀ**.

Quindi tornando alla sentenza che stiamo esaminando: la determinazione della stagione venatoria non deve essere affidata, dice la Corte, esclusivamente alla regione. Deve essere in primo luogo un interesse statale, che deve individuare quali sono le forbici temporanee previste dall'UE, salvo lasciare spazi alle singole regioni (anche all'interno del territorio italiano: il clima della Sicilia è diverso da quello del Trentino). Quindi non è escluso l'intervento regionale, ma bisogna compenetrare gli interventi statali sulla base della tutela ambientale con le singole specificità regionali che si tradurranno in normative di dettaglio. La Corte quindi potremmo dire che svolge una funzione di sistema.

La scorsa lezione abbiamo concluso menzionando un'altra materia trasversale → art.117, comma 2, lettera

m (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), cosa significa? Facciamo fatica a ricollegarla ad un oggetto specifico, ma in realtà significa semplicemente che all'interno di QUALSIASI materia ci si possa trovare, quando si pone l'esigenza di incidere un diritto sociale o civile, quella competenza spetta allo Stato (almeno di garantire la tutela essenziale ugualmente in tutto il territorio italiano secondo il principio di uguaglianza). Quando la Corte ha affermato il concetto di trasversalità, è caduta l'idea della rigidità dell'elenco delle materie.

Andando avanti la Corte ha introdotto altri principi in altre sentenze. Quando si pone il dubbio su chi debba legiferare (Stato o regione)? E all'interno di quale competenza (esclusiva, concorrente o residuale)? Quando vengono in riferimento materie che si pongono d'intersezione fra una pluralità di competenze, la Corte per risolvere introduce il **critério di prevalenza**, cioè la competenza a legiferare è attribuita all'organo che è titolare della competenza prevalente. Esempio → Nel caso in cui bisogna legiferare uno smartphone, seppur intervengano materie concorrenti ed esclusive (tutela della salute, la concorrenza, ecc.), la competenza prevalente è individuata nell'ordinamento della comunicazione, quindi la potestà legislativa in quella determinata materia è di tipo concorrente.

L'altro principio che la Corte è andata ad introdurre nell'ordinamento (soprattutto a partire dalla sentenza n.303 del 2003) è quello della **sussidiarietà** in ambito legislativo, che consente al legislatore (soprattutto statale) di attrarre in sussidiarietà una competenza anche nell'ipotesi in cui non sia strettamente sua competenza costituzionale. Quando lo Stato attrae in via sussidiaria una materia, deve necessariamente coinvolgere la Regione, che si occupa della disciplina della materia, attraverso il **principio di leale collaborazione**. La Regione deve essere coinvolta prima dell'approvazione della legge, attraverso l'acquisizione di una previa intesa: se l'intesa è negativa o non portata avanti dalla regione; eppure, lo Stato porta avanti la legge, essa verrà considerata anticostituzionale in quanto viola il principio di leale collaborazione (almeno che non si trattasse di un'intesa "debole").

Lezione 2 novembre

Nel nostro ordinamento convivono due tipi di autonomie regionali: a *statuto speciale* e a *statuto ordinario*. Finora abbiamo parlato dell'autonomia della regione a statuto ordinario (Titolo V, art.117), mentre di quelle ad autonomia speciale sappiamo che hanno uno Statuto adottato con legge **costituzionale** (mentre lo Statuto delle regioni ordinarie è adottato con legge **regionale**). Quindi, lo Statuto delle regioni ordinarie è una fonte primaria, mentre quello delle regioni ad autonomia speciale sarà una fonte costituzionale (e quindi le regole del riparto tra Stato e la regione specifica ad autonomia speciale si trovano direttamente nello Statuto).

A quanto detto finora si aggiunge un altro elemento di diversificazione; la Costituzione prevede una terza forma di autonomia rappresentata da un principio di autonomia differenziata (**REGIONALISMO DIFFERENZIALE O COMPETITIVO**) e disciplinata dall'**art.116** comma 3: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata". A prescindere dagli schemi visti fin qui, in alcuni casi, alcune regioni possono acquistare una competenza aggiuntiva e differenziarsi dai poteri di tutte le altre regioni. Quindi, alcune materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato e tutte quelle di tipo concorrente possono essere attribuite in più, rispetto alle competenze che già esercitano, a una o più regioni.

Perché lo Stato dovrebbe dare ad una regione una competenza in più? La logica che sta alla base dell'art.116 è quella di attribuire una competenza ad *una regione che effettivamente dimostra di esercitare bene le proprie funzioni regionali*. L'art.116 rompe gli schemi del regionalismo paritario (tutte le regioni fanno le stesse) e introduce il principio del regionalismo **competitivo**, cioè instaura una competizione fra le

regioni e alle migliori le regala competenze in più.

Queste competenze in più si devono attribuire con una legge complicata da approvare, perché è approvata a maggioranza assoluta (=leggi che richiedono una maggioranza qualificata) → questo sulla base del fatto che ci deve essere un grande accordo alla base di questa devoluzione di competenze.

Quali sono le competenze da attribuire (soprattutto quali fra quelle esclusive dello Stato)? Le lettere **I, n, s**; il problema, tuttavia, è che se ragionassimo su queste materie, ci rendiamo conto (e lo abbiamo anche precisato nella scorsa lezione), che sono materie estremamente vaghe e trasversali, che vanno ad incidere anche su altre materie. Dunque, l'azione complicata da svolgere è determinare all'interno di ogni materia cosa e cosa non si può concedere alle Regioni (MA, le regioni più volte hanno dichiarato di volere invece la totalità).

A quali regioni? Abbiamo già detto che lo Stato dà questa possibilità alle regioni che danno dimostrazione di esercitare le proprie funzioni in maniera distinta, tuttavia, non c'è un vero e proprio criterio di valutazione e si rischia di dover poi dare competenze aggiuntive a troppe regioni. Inoltre, si rischia sempre l'eventualità che una regione si opponga all'attribuzione di determinate competenze ad un'altra regione → ad esempio: la Calabria potrebbe opporsi all'attribuzione della materia *n* alla Lombardia, perché vi sarebbe il rischio di un sistema scolastico migliore in quest'ultima regione e ciò violerebbe il principio di uguaglianza.

In sintesi, vi sono tre tipi di regionalismo in Italia: **paritario** (per le regioni ad autonomia ordinaria), **speciale** (per le regioni ad autonomia speciale, ognuna diversa dalle altre quattro) e **differenziale/competitivo** (la partita sta non sono nell'acquisizione delle competenze, ma al fatto che oltre alle materie, con esse ottengono una quota finanziaria).

Chiuso il tema dei rapporti fra Stato e Regione, passiamo al trattare un'altra fonte del diritto particolarmente importante → **REFERENDUM ABROGATIVO**.

Fonte primaria disciplinata dall'art.75 e cosa è lo troviamo nello specifico nel comma 1: "È indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali".

Si tratta di un referendum popolare (voto popolare) che ha la funzione di deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o atti aventi forza di legge, è quindi una fonte negativa, non in valore, ma per gli effetti che apporta, abroga (incide l'efficacia di una legge approvata dal Parlamento) totalmente o parzialmente, ma al tempo stesso rinnova l'ordinamento.

Chi lo può richiedere? Cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Una volta raccolte le firme, la richiesta referendaria perviene all'Ufficio Centrale della Corte di Cassazione alla quale compete il controllo della regolarità formale della richiesta, ricontrollando le firme e il titolo.

Dopodiché si svolge un secondo controllo da parte della Corte costituzionale, la quale fa un **controllo di merito** che ha per oggetto l'ammissibilità della richiesta referendaria → quindi verifica se ci sono delle materie non sottoponibili al referendum; in questo caso il referendum viene dichiarato inammissibile.

Queste materie sono citate **nell'art 75 comma 2** (*leggi tributarie e di bilancio, leggi di amnistia e indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali*) e costituiscono dei limiti espressi al referendum.

Oltre a questi limiti testuali espliciti, ma ce ne sono anche dei limiti impliciti, anch'essi incidono sull'ammissibilità e sono ricavabili dalla Giurisprudenza stessa della Corte costituzionale. Si tratta di limiti che attengono alla formulazione del quesito, infatti quest'ultimo deve essere chiaro (facilmente comprensibile), omogeneo (l'oggetto del referendum deve rientrare all'interno di una materia circoscritta) e univoco. (es. di decreto-legge disomogeneo è quello sulla ricostruzione del ponte di Genova e l'utilizzo dei fanghi in agricoltura: si tratta di due materie diverse, se si dovesse presentare un referendum abrogativo di questo decreto-legge, andrebbe presentato in maniera mirata, parziale affinché sia ammissibile).

L'art.75 afferma anche che "Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum."

Al referendum votano tutti i cittadini maggiorenni. Per l'approvazione del referendum sono richiesti due quorum:

- **quorum partecipativo**: devono partecipare al voto almeno il 50% + 1 degli aventi diritto.
- **quorum deliberativo**: vince chi ha ottenuto il maggior numero di voti. Se vince il sì c'è l'abrogazione altrimenti no.

Come sta in salute il referendum? Non bene, lo abbiamo già spiegato nelle scorse lezioni, ma rivediamolo. Dal '48 fino alla seconda metà degli anni '70 il referendum ha vissuto una fase di inattuazione, dopodiché se ne sono svolti due molto importanti per la storia del diritto:

- **referendum sul divorzio** • **referendum sull'aborto** (oggi in Polonia si lotta per questo).

In questa fase il referendum fu l'occasione per l'affermazione dei diritti della persona, in particolare quelli della donna. Il referendum dell'aborto non ha solo preso in considerazione la volontà della donna, ma soprattutto la tutela della salute. Il referendum sull'aborto ha cambiato il bilanciamento della tutela dei diritti del nascituro e della donna, soprattutto per quanto riguarda la tutela della sua salute psicofisica. Ma, negli ultimi anni abbiamo assistito ad un abuso di referendum (anche dieci all'anno), e ciò ha causato una scarsa partecipazione dei votanti.

Tuttavia, ricordiamo l'importanza del referendum sulla **procreazione medicalmente assistita** e quello **sull'acqua pubblica**, in questi due casi si è riusciti a raggiungere il quorum dei votanti.

Altro referendum che ebbe successo fu il referendum in materia elettorale (prima l'art.75 prevedeva il divieto di referendum in materia elettorale, ma successivamente l'Assemblea costituente svolse un dibattito sulla possibilità di consentire il referendum in materia elettorale e questo limite venne eliminato.) Ad oggi non è consentito un referendum totale in questa materia, non si può abrogare totalmente una legge elettorale, ma è consentito solo un referendum parziale, manipolativo ; i referendum in materia elettorale sono l'unico caso di referendum manipolativi (l'eventuale abrogazione non deve far venir meno la normativa nel senso totale, quindi deve rimanere una disciplina applicabile).

Lezione 03 novembre

Le fonti secondarie

Come abbiamo già detto le fonti secondarie sono fonti che si pongono in rapporto con le fonti primarie. Parliamo dei **regolamenti**. Il regolamento per eccellenza è quello del Governo.

Dobbiamo far attenzione nell'usare la parola "regolamento", perché in realtà nel diritto pubblico, mentre l'espressione "legge" è tipica di una fonte primaria, "regolamento" non è un'espressione tipica delle fonti secondarie.

In generale il potere regolamentare non è disciplinare, inoltre nella Costituzione non si trova nulla sull'attribuzione di questo potere o un articolo che lo disciplini chiaramente, quindi si è discusso a lungo sulla fondatezza del potere regolamentare: se la Costituzione non lo prevede e non lo disciplina è un potere legittimo? La risposta positiva la si rinviene nell'**art.87 comma 5**: *Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.*

Allora, se è previsto il potere del Presidente della Repubblica ad emanare i regolamenti, evidentemente la Costituzione, implicitamente, ammette l'utilizzo del potere regolamentare → IL POTERE REGOLAMENTARE È LEGITTIMO E LA SUA FONDATEZZA SI RICAVALA IMPLICITAMENTE DALL'ART.87 DELLA COSTITUZIONE.

Sorgono tre livelli di esercizio del potere regolamentare:

Per le leggi abbiamo visto due distinzioni: potestà **statale** e **regionale**; in questo caso si aggiunge anche quelli degli **enti locali** (secondo i dogmi dell'art.114) → ogni ente costitutivo della Repubblica è dotato di potestà regolamentare.

Viene in riferimento, in primo luogo, la potestà regolamentare dello Stato, affidata stabilmente nelle mani del Governo.

La prima cosa che dobbiamo studiare relativamente al potere regolamentare del Governo è relativa

all'organo e al procedimento che adotta l'atto. Il Governo è un organo complesso e il potere regolamentare è generalmente attribuito al Consiglio dei ministri.

Il procedimento è disciplinato dall'**art.17 della legge 400 del 1988**, che prevede che, per adottare un regolamento, il Consiglio si debba riunire e deliberare il contenuto di esso (*deliberazione preliminare*). Dopo questa prima deliberazione, deve acquisire due pareri, deve quindi trasmettere la bozza di delibera dello schema di regolamento. Prima la invia al *Consiglio di Stato* (in particolare alle sezioni consultive), organo giurisdizionale, amministrativo di secondo grado che esamina la legittimità del regolamento.

Il secondo parere, prima della deliberazione definitiva, viene richiesto alla *Corte dei conti*, che nel nostro ordinamento è il Giudice contabile che verifica la regolarità contabile (accertamento delle spese che il regolamento va a sostenere).

Ottenuti i due pareri positivi, il Consiglio dei ministri si riunisce di nuovo e delibera l'atto definitivamente. La deliberazione dell'atto conclude il processo di formazione del regolamento, che a questo punto sarà inviato al Presidente della Repubblica che dovrà emanarlo.

L'emanazione del regolamento da parte del Presidente della Repubblica (ai sensi dell'art.87 comma 5) consiste in un controllo da parte del Presidente della Repubblica di legittimità costituzionale del regolamento. Una volta emanato, viene pubblicato ed entra in vigore.

Secondo la legge 400 del 1988: se uno dei due pareri non è positivo il Governo può riesaminare l'atto.

All'interno della legge 400 del 1988 troviamo presente un'elencazione di quali sono le funzioni del regolamento.

- **REGOLAMENTO DI ESECUZIONE** → possono intervenire nelle materie coperte con *riserva assoluta di legge*, per dare stretta esecuzione ad una legge che di per sé è completa. Hanno quindi la funzione di specificare meglio quanto già previsto in una legge in maniera già dettagliata, MA senza aggiungere altro.

Cosa è la riserva di legge? La riserva di legge appartiene al genus delle riserve di competenza. Quando la Costituzione prevede una riserva di legge significa che una determinata materia è affidata alla legge e non a fonti secondarie.

Le riserve di legge si distinguono in: • *Riserve di legge assolute* • *Riserve di legge relativa*. Questa distinzione non è una distinzione che troviamo nel testo della Costituzione ma è una distinzione interpretativa fatta dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

La riserva di legge assoluta: è quella riserva prevista dalla Costituzione che affida la disciplina della materia integralmente alla legge e si distingue dalla riserva di legge relativa perché quest'ultima prevede che la disciplina della materia sia fatta in linea di principio dalla legge, *salvo lasciare una possibilità di intervento ai regolamenti in sede di dettaglio*. Quindi nel caso delle riserve di legge assoluta non c'è alcuna possibilità di intervento da parte dei regolamenti, per le fonti secondarie. Nel caso della riserva di legge relativa la disciplina primaria può limitarsi nel dettare la disciplina di principio, mentre poi nel successivo regolamento può intervenire per sviluppare la legge.

Le riserve assolute di legge le troviamo soprattutto nella disciplina delle libertà e dei diritti fondamentali dell'uomo: La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e **nei soli casi e modi previsti dalla legge**.

Riserva di legge relativa art. 95 comma 3 "La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri".

Prima abbiamo detto che i regolamenti di esecuzione sono regolamenti che sono consentiti anche nelle materie coperte da riserva assoluta di legge, c'è un'apparente contraddizione, ma in realtà semplicemente: nella riserva assoluta di legge non è assolutamente possibile l'intervento dei regolamenti, salvo che non si tratti di regolamenti di esecuzioni, perché i regolamenti di esecuzione sono i regolamenti che disciplinano meno di tutti una materia, cioè sono dei regolamenti che

servono soltanto per specificare meglio quanto già previsto da una legge, quindi non aggiungono alcun nuovo contenuto.

- **REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE E INTEGRAZIONE** → sono quei regolamenti che possono intervenire solo nelle materie coperte dalla riserva relativa e attuano il contenuto di una legge di principio. Sviluppano, aggiungono delle normative di dettaglio a una legge che si limita a disciplinare una materia nel principio, cioè per linee generali. Quindi mentre i **regolamenti di esecuzione** si lega a una legge che già è in dettaglio il regolamento di attuazione, si lega a una legge di principio (cioè disciplina poco la materia, non scende nel dettaglio). Il regolamento di attuazione può fare anche un qualcosa in più, l'integrazione: integra di contenuti normativi degli spazi lasciati liberi dalla legge.
- **REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE** → è il regolamento che interviene per l'organizzazione dei pubblici uffici e che soddisfa la riserva di legge relativa prevista dall'art.95.
- **REGOLAMENTO INDIPENDENTE** → è quello più problematico, perché è definito dalla legge 400 del 1988, come quel regolamento che può intervenire nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, dove non ci sia una disciplina legislativa.

Il problema è che la gran parte della dottrina ritiene che il regolamento indipendente sia una previsione illegittima, perché nel nostro ordinamento vige il principio di legalità. Il principio di legalità vuole che qualsiasi materia sia, almeno nei suoi contorni generali, disciplinata dalla legge. Ad esempio oggi non vi sono leggi per quanto riguarda l'intelligenza artificiale, eppure essa esiste e la ritroviamo nel nostro quotidiano (Google, Siri, nei nostri frigoriferi, ecc.), tuttavia se il Governo decidesse di scrivere un regolamento sull'intelligenza artificiale, esso non potrebbe perché non vi è alcuna legge che disciplina questa materia, neanche in maniera generale.

Se nel nostro ordinamento vige il principio di legalità come fa un regolamento ad essere indipendente dalla legge? È una domanda a cui ancora non c'è risposta, nessuna autorità giurisdizionale ha ancora dichiarato l'illegittimità dei regolamenti indipendenti.

- **REGOLAMENTO DI DELEGIFICAZIONE** → ha la funzione di far transitare una disciplina già legificata su una determinata materia dalla legge al regolamento. Si prevede che (dice la legge 400 del 1988) nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, la legge può autorizzare l'intervento dei regolamenti in delegificazione previa determinazione delle norme generali e regolatrici della materia e disponendo l'abrogazione futura della legge con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti in delegificazione. Ciò significa che ha la capacità di entrare in vigore solo se si verifica una condizione sospensiva: l'abrogazione della legge vigente e l'approvazione del regolamento.

DISTRIBUZIONE DI COMPETENZE

La competenza dello Stato a adottare i regolamenti è oggi prevista dall'art.117 comma 6 della Costituzione che prevede che anche le autonomie territoriali possano adottare i regolamenti. L'art. 117 comma 6 afferma che lo Stato può adottare regolamenti solo nelle materie in cui è titolare della potestà legislativa. Nelle materie concorrenti e nelle materie residuali la potestà regolamentare spetta alle regioni. I comuni, le province e le città metropolitane hanno la possibilità di adottare i regolamenti per dare organizzazione alle loro funzioni amministrative (libro pag. 222).

Spostiamoci ora sul versante delle fonti fatto. Come abbiamo detto in scorse lezioni le fonti fatto, sono fonti non scritte, che hanno valore di legge e in determinate circostanze possono produrre norme. Nel nostro ordinamento la fonte fatto per eccellenza è la **consuetudine**. La consuetudine è una fonte fatto che consiste in un comportamento che se si verificano determinate circostanze può produrre regole giuridiche vincolanti. quali sono queste circostanze? Gli elementi costitutivi della consuetudine sono 2:

- *Opinio iuris ac necessitates*, ovvero comportamenti adottati genericamente da tutti i consociati, che per propria convinzione, ritengono ormai obbligatori.
- *La diuturnitas*, ovvero la ripetizione di un determinato comportamento nel tempo.

Vi sono tre distinzioni per le consuetudini:

1. **Secundum legem**: integrano e specificano il dettato legislativo.
2. **Praeter legem**: disciplinano materie non regolate da una legge.
3. **Contra legem**: contrarie a leggi e regolamenti.

Lezione 04 novembre

Il Parlamento.

Il nostro Parlamento è organizzato secondo un principio **bicamerale**. Il bicameralismo del nostro ordinamento è di tipo *perfetto*.

Ci sono diversi modelli possibili per organizzare un parlamento:

- ❖ **BICAMERALE**→ che a sua volta si distingue in bicameralismo *perfetto* (sistema che prevede che tutte e due le camere svolgono le medesime funzioni su un piano di parità) e *imperfetto* (sistema che prevede una diversificazione tra le due camere e possono prevedere anche che il voto di una camera prevalga sull'altra).
- ❖ **MONOCAMERALE**→ vede una sola camera a comporre il parlamento.

Qual è la **ratio storica** del bicameralismo perfetto in Italia? La logica che animò i Costituenti fu quella di prevedere un doppio sistema di approvazione della legge per rendere la scelta legislativa la più riflessuta possibile ed esente da ogni tipo di errore. L'idea del costituente era quella di diluire il più possibile il regime dei poteri costituzionali, attribuendolo ad un organo di vaste dimensioni e incentrato su due Camere, in modo tale che ci allontanassimo il più possibile dal modello fascista.

Tra **Camera dei deputati** e **Senato** vi sono delle differenze:

- 1) Composizione: il numero di membri è di 400 e 200.
- 2) Differenza legata al diritto di elettorato (attivo o passivo). Si può votare per la Camera dei deputati quando si hanno almeno 18 anni e si può essere eletti in essa a 25 anni compiuti; mentre, per il Senato si può votare dall'età di 25 anni e si può essere eletti in esso quando si ha almeno 40 anni.
- 3) Ogni Camera ha la sua legge elettorale→ di conseguenza la composizione può essere politicamente diversa (le regole sulla distribuzione dei seggi possono essere parzialmente diverse).
- 4) Differenza relativa al funzionamento delle Camere:
Il funzionamento della Camera dei deputati è assicurato da un regolamento di autonomia della Camera: **Regolamento della Camera dei deputati**.
Il funzionamento del Senato è assicurato invece dal: **Regolamento del Senato della Repubblica**.
Ogni Camera ha un suo regolamento; quindi, i regolamenti parlamentari sono due.
ATTENZIONE!!! Ricollegandoci a quanto detto ieri, l'espressione "regolamento" non sempre indica una fonte secondaria, perché i regolamenti parlamentari, infatti, sono una fonte primaria.
- 5) La Camera del Senato attiene alla presenza anche dei Senatori a vita; mentre, la Camera dei deputati è **INTERAMENTE** elettiva.

Analisi dei diritti politici

Il diritto politico per eccellenza è il **diritto di voto** riconosciuto al cittadino, che gli consente di partecipare alla vita politica e alla sua formazione (indirettamente). Il diritto di voto è previsto dall'**art.48**: *Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.*

Il diritto di voto è una recente conquista recente per la storia del diritto pubblico (il suffragio universale fu ottenuto solo nel '46 in Italia, quando per la prima volta poterono votare anche le donne).

Quali sono i caratteri del voto?

- **PERSONALE** → il voto non può essere delegato.
- **EGUALE** → il voto di ogni cittadino conta quanto quello di ogni altro cittadino.
- **LIBERO** → non può subire coercizioni o pressioni.
- **SEGRETO** → la segretezza garantisce la libertà di un voto (il problema del voto via posta per gli italiani all'estero è, infatti, che non si può garantire la segretezza e la libertà di quel voto).

Il riconoscimento del diritto di voto si lega strettamente alla modalità con cui si eleggono i parlamentari; parliamo, infatti, sostanzialmente della *legge elettorale*, la cui funzione è quella di trasformare i voti in seggi.

PER L'ESAME non bisogna studiare i meccanismi di funzionamento della legge elettorale per due motivi:

1. Le leggi elettorali negli ultimi anni cambiano con una certa frequenza (in Italia la legge elettorale non è una legge costituzionale, bensì ordinaria, dunque facilmente modificabile); 2. L'attuale legge elettorale non dovrebbe essere idonea per il Parlamento riformato.

Le leggi elettorali appartengono a due grandi famiglie:

- Di tipo **PROPORZIONALE**: si tratta di una legge elettorale che trasforma i voti in seggi in modo esattamente proporzionale (es.: se una forza politica ottiene il 23,2% dei voti, otterrà più o meno il 23% dei seggi). Il pregio di questo tipo di legge elettorale è che più fedelmente trasferisce la volontà politica degli elettori in Parlamento; d'altra parte, però può favorire l'ingovernabilità.
- Di tipo **MAGGIORITARIO**: anche questa famiglia trasforma i voti in seggi, ma li trasforma alterando il principio di proporzionalità. Si può avere una circoscrizione elettorale maggioritaria **uninomiale**: ossia all'interno della circoscrizione verrà eletto il candidato che ha ottenuto più voti; oppure, **plurinominale**: che prevede almeno due eletti. Il difetto della legge elettorale maggioritaria è che se ad esempio ci ritroviamo due candidati, A e B, se A ottiene 51 voti e B 49 voti, gli elettori di B si ritroverebbero zero rappresentanza, seppur sono quasi la metà della popolazione. Tuttavia, il pregio è che con questo tipo di legge elettorale è facilitato il problema dell'ingovernabilità.

Quasi tutte le leggi elettorali sono miste (magari, ad esempio, si parte con la famiglia della legge elettorale proporzionale e poi si inseriscono degli elementi per bilanciare il problema dell'ingovernabilità).

La legge elettorale può essere alterata in due modi:

- 1) Prevedendo un **premio di maggioranza** (previsto per la prima volta da De Gasperi nel '48). Il premio di maggioranza è un premio, un surplus di seggi che vengono attribuiti meccanicamente alla lista che ottiene più voti (De Gasperi prevedeva che il premio fosse attribuito a chi avesse ottenuto almeno il 41% dei voti). Costituzionalmente è legittimo, perché rispetta l'equilibrio fra governabilità e rappresentanza che, invece, nelle leggi elettorali "pure" non si ha.
- 2) Un altro elemento modificatore delle leggi elettorali è la **clausola di sballamento**, che prevede una soglia percentuale di voti al di sotto della quale una lista non ottiene rappresentanza in Parlamento. Si tratta di soglie con una percentuale molto bassa (3%, massimo 5%), che servono ad evitare la frammentazione in Parlamento.

Due problemi in Italia:

- 1) **Perché in Italia non ha mai funzionato il premio di maggioranza?** Perché spesso per raggiungerlo si sono create coalizioni che poi si sono sciolte quasi subito.
- 2) **Problema di lista bloccate:** vengono eletti i primi parlamentari della lista così come formata (24 persone in lista e 8 seggi, entrano in Parlamento: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° e 8°).

Così l'elettore non può scegliere il proprio rappresentante, è il leader del partito a decidere la formazione delle liste.

Lezione 09 novembre

In base a quanto stabilito **dall'art.64**, l'organizzazione del Parlamento è affidata a quelle poche regole contenute nella Costituzione della Repubblica italiana e in larga parte invece rimesse all'autonomia dei regolamenti parlamentari.

L'Organizzazione delle Camere è prevista dall'art 64, comma 1, il quale affida l'organizzazione interna e lo svolgimento dei lavori di ogni camera al rispettivo regolamento autonomo, ciò significa che ciascuna camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta.

Questo in base al principio dell'autonomia: ogni Camera è autonoma e si dà le proprie regole organizzative, che sono adottate con un quorum particolare, cioè a maggioranza assoluta (50%+1) dei componenti.

Si è discusso a lungo relativamente alla natura di questi regolamenti parlamentari:

- Per la loro **qualificabilità** come fonte primaria o secondaria. È una fonte primaria del diritto perché dialoga direttamente con la Costituzione ed attua in prima battuta l'articolo 64 ed è una fonte a competenza riservata (la costituzione affida in via esclusiva l'organizzazione delle Camere ai regolamenti). Che succede se si verifica un contrasto tra una legge parlamentare e un regolamento parlamentare? Si applica il criterio della competenza, essendo i regolamenti una fonte a competenza riservata essa è la fonte esclusiva.
- Per la loro **insindacabilità**: i Regolamenti hanno forza di legge, ma non hanno valore di legge, quindi non sono sottoponibili al giudizio di legittimità della Corte costituzionale, pur essendo fonti primarie. Ci sono una serie di atti che rientrano nell'autodichiarazione parlamentare, cioè sono sottoposti al controllo di una Camera senza possibilità di intervento di un organo terzo. Questo perché la Corte rispetta l'autonomia delle Camere. Tuttavia, lo svantaggio è che in caso di un'eventuale illegittimità costituzionale la Corte non può rimuoverla. (pag. 43 dei riassunti).

L'autonomia, la libertà, lo status giuridico del Parlamentare nel nostro ordinamento è salvaguardata da due disposizioni: l' **art.67**, che prevede che ogni membro del parlamento rappresenti la Nazione nella sua interezza ed eserciti le sue funzioni senza vincolo di mandato, stabilendo il divieto di mandato imperativo.

L'art.68 contiene due regole, la prima afferma che:

- I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Vigge l'insindacabilità, il parlamentare deve essere libero di esprimere le sue posizioni. Questo principio serve a costruire l'autonomia del Parlamentare e del Parlamento stesso. Questo articolo, più precisamente nel comma 1, prevede tanti problemi interpretativi, soprattutto relativamente alla configurazione del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.

Il problema si pone quando il Parlamentare esercita le sue funzioni anche al di fuori del Parlamento (es. quando un parlamentare ha un programma televisivo o fa un'intervista) → in questi casi la Costituzione ci dà una regola: il parlamentare è coperto da insindacabilità parlamentare anche quando è fuori dall'attività parlamentare. Dentro le Mura del Parlamento (**intra-media**) egli è senza dubbio coperto da insindacabilità, quando invece l'attività parlamentare avviene fuori (**extra-media**) dalle mura del Parlamento è coperta da insindacabilità parlamentare solo quando è possibile rinvenire un nesso funzionale tra l'attività svolta fuori e quella svolta dentro.

→ In passato, l'art.68 della Costituzione copriva il parlamentare fino al momento della stessa sottoponibilità senza autorizzazione delle camere, oggi è cambiato questo articolo, è stata ridotta l'immunità penale, ma è rimasta l'autorizzazione agli arresti, in quanto senza autorizzazione della Camera nessun membro del parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare né può essere arrestato o privato della libertà personale o mantenuto in detenzione, salvo nei casi in cui sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio.

Quindi, oggi la Costituzione non prevede più l'autorizzazione per procedere ad indagare su un parlamentare, ma prevede l'autorizzazione da parte della Camera per la **sottoposizione a perquisizione personale o domiciliare o ad arresti**. Resta questa autorizzazione soprattutto per evitare la spettacolarizzazione dell'arresto (*alcuni parlamentari sono stati arrestati in diretta tv*).

All'interno di ogni Camera c'è una Giunta che si occupa delle autorizzazioni: esamina il fascicolo processuale; prima vota la Giunta e poi l'Assemblea. L'indagato ha diritto **all'avviso di garanzia**: il soggetto viene informato dal giudice che è sottoposto ad indagine. È prevista, però, la carcerazione preventiva (prima della sentenza) → **l'art.13 comma 3** prevede dei casi in cui per esigenze processuali (es. *rischio di inquinamento delle prove*) il giudice può disporre di arrestare un cittadino prima della sentenza. Questo serve per evitare che un soggetto ritenuto "pericoloso" vada in giro magari ripetendo il reato o scappando all'estero. La carcerazione è in parte giustificata dal fatto che i processi sono molto lenti e quindi un colpevole rischia di finire in galera dopo molti anni. Ma, un soggetto sottoposto a carcerazione preventiva è pur sempre un **potenziale innocente fino a sentenza passata**, quindi la carcerazione preventiva dovrebbe essere utilizzata con grande parsimonia (**art 27**).

Lo Stato italiano paga un'importante somma di denaro per il *risarcimento nel caso in cui un soggetto sottoposto a carcerazione preventiva si riveli successivamente innocente.*

Lezione 11 novembre

Uno dei problemi che abbiamo nel nostro ordinamento costituzionale è la *scarsa qualità delle leggi*, dal punto di vista della relazione formale (ben spiegato nei Sette profili del diritto).

Il problema è che spesso le leggi sono scritte male, sia dal punto di vista sintattico grammaticale sia dal punto di vista logico, ciò pone problemi → una legge scritta male non ha un contenuto chiaro ed è aperta ad una pluralità di interpretazioni.

Per risolvere alcuni problemi della qualità nella relazione delle leggi è stato istituito il **Comitato per la legislazione** → un organo che ha una funzione di consulenza e che si occupa di assistere le Camere nella scrittura delle leggi.

Una legge molto importante è la **LEGGE DI STABILITÀ**: legge considerata indefettibile, in quanto è una legge che ogni anno deve essere approvata entro il 31 dicembre.

È una legge a cadenza periodica, ossia la nostra Costituzione prevede che entro il 31 dicembre le Camere devono approvare la **LEGGE DI BILANCIO** (che è una parte ormai della legge di stabilità).

La legge di bilancio è disciplinata dall'**art.81**: "*Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*" [...] "*Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.*"

Dal comma 1 comprendiamo che si tratta di una legge periodica, mentre il comma 5 prevede il **principio di copertura finanziaria**

Qual è il contenuto del principio di copertura finanziaria delle leggi? Ogni legge che viene ad essere approvata dall'ordinamento, se dispone nuove spese, deve indicare i mezzi per farne fronte. Quindi non si possono approvare leggi che non hanno copertura finanziaria.

È un principio molto importante perché la violazione del principio di copertura delle spese, dà luogo a dichiarazioni di incostituzionalità della legge. In un momento di crisi di bilancio è diventato molto complicato durante l'anno trovare i soldi per dare copertura a nuove politiche legislative. Il progetto di legge lo può presentare solo il Governo, poiché è l'unico organo costituzionale che è al corrente delle spese che sono state sostenute dal paese al livello statale.

La legge di stabilità è composta da vari parti:

1. La prima parte è costituita dal **rendiconto generale** → l'elenco di tutte le spese effettuate, che sono state autorizzate nel corso dell'ultimo esercizio finanziario di bilancio (che coincide con l'anno solare). Il rendiconto è il momento in cui si svolge il massimo controllo del Parlamento sull'operato del Governo. Questa prima parte della legge di stabilità, contiene anche la prima parte della legge di bilancio. Ricordiamo! La legge di bilancio, che a sua volta è una legge di stabilità, anche è composta di più parti: la prima parte è il *rendiconto annuale*.
2. Segue il **bilancio pluriennale dello stato**, cioè di *previsione*. Mentre il rendiconto è il bilancio dell'esercizio dell'ultimo anno, la seconda parte della legge di bilancio contiene il bilancio di previsione.
La parte più importante del bilancio di previsione è il bilancio dell'esercizio finanziario dell'anno successivo (parte più importante perché non si può modificare) e del prossimo triennio.

La legge di Bilancio è emendabile anche dai parlamentari.

La scansione della approvazione delle leggi di bilancio è prevista dall'ordinamento.

Entro il 15 ottobre la legge di Bilancio dovrebbe essere presentata alle Camere.

Deve essere approvata entro il *31 dicembre*, in caso contrario dal *1° gennaio* il Governo non è più autorizzato a spendere dei soldi (si fermano gli ospedali, le università, le scuole, i ministeri, gli stipendi ecc.) → **PARALISI DELLO STATO**. Tuttavia, questo sarebbe molto grave e non possibile, quindi la Costituzione prevede dall'**art.81 comma 4** "L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi" che si vada avanti con soluzioni parziali mese per mese.

MA dal 30 aprile non si può più andare avanti, perché la Costituzione ci dice che l'esercizio provvisorio di bilancio può essere concesso con legge solo per periodi **non superiori a 4 mesi** → Se al 30 aprile non viene ancora approvata la legge di bilancio, *non ci sono più soluzioni*.

Negli ultimi anni cosa ha reso più difficile la legge di bilancio? L'art.81 della costituzione è stato **revisionato**.

Dal 2013 è stata introdotta, con revisione costituzionale, **la regola del pareggio di bilancio**. Questa riforma prevede che lo Stato assicuri l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Ciò significa che a fine anno le entrate e le spese devono essere pari e non si può creare altro debito.

- **Debito pubblico**: debito dello Stato nei confronti di altri soggetti economici nazionali o esteri (individui, imprese, banche, Stati esteri...), i quali sono creditori nei confronti dello Stato nell'acquisizioni di titoli di stato. È la somma di tutti i debiti accumulati negli anni. (il nostro è molto alto)

- **Deficit**: differenza tra entrate e uscite di un singolo anno. Come si finanzia il debito pubblico? Con delle emissioni di titoli di stato/debito (bot o cct). Le uscite (spese) maggiori sono causate dai finanziamenti del debito pubblico, per restituire i soldi a chi li ha prestati. Es. gran parte del nostro debito, dei fondi sovrani è in mano alla Libia.

Default: lo Stato non restituisce i soldi a chi glieli ha prestati.

Spread: è la differenza tra i titoli di stato italiani e quelli tedeschi. Se lo spread si alza, dobbiamo pagare più debito, quindi è importante mantenere lo spread basso.

Come estinguere il debito pubblico? L'unica soluzione è aumentare il PIL, poiché aumenterebbero le entrate, ma ciò ora non è possibile perché l'Italia è il paese con il più alto tasso di evasione fiscale.

! Due anni fa la legge di bilancio è stata approvata senza discussione in Parlamento, e il Governo presenta un maxi-emendamento → emendamento unico, Ains lo definisce il "delitto perfetto del governo ai danni del Parlamento". Il maxi-emendamento alla legge di bilancio è la cosa più dannosa che il Governo può fare sul Parlamento, perché lo costringe a lavorare due mesi su una legge di bilancio che non è quella reale, e a fine dicembre si presenta un articolo unico che modifica tutta la legge di bilancio su cui il parlamento ha discusso fino a lì e si chiama a votare in soli 2 giorni (impossibile esaminare il

testo in quel poco tempo).

(*) **LEGGE DI STABILITA'/FINANZIARIA**: ha un contenuto nuovo, contiene l'elenco di tutte le nuove misure di spesa/entrata (non previste dalla legge di bilancio) che il Governo chiede al Parlamento per l'anno successivo. Questa legge è allegata a quella di Bilancio perché il Parlamento deve approvare in un unico emendamento sia il bilancio che la finanziaria, esse costituiscono un unico testo legislativo.

Lezione 16 novembre

ITER FORMAZIONE DEL GOVERNO.

La Costituzione è laconica quando si parla di formazione del governo, non dà delle indicazioni dettagliate, infatti, la maggior parte delle regole sono di origine consuetudinaria. I governi possono nascere all'inizio di una legislatura o nel corso di una legislatura nel caso in cui si verifichi una crisi di governo per cui quest'ultimo viene sfiduciato o si dimette. Tuttavia, sappiamo che nel nostro ordinamento i governi non nascono da consultazioni popolari o elezioni, ma all'interno delle aule parlamentari.

Il procedimento è articolato in più fasi:

1. **FASE DELLE CONSULTAZIONI** (fase consuetudinaria): si svolge presso gli Uffici del Quirinale. Il Presidente della Repubblica, constatata la necessità di formare un nuovo governo, dirama un calendario delle consultazioni, che servono ad individuare una maggioranza di governo che possa godere della fiducia parlamentare, e la figura di un Presidente del Consiglio. Gli organi che vengono consultati sono:
 - I Presidenti delle Camere: i primi ad essere consultati, in quanto durante l'elezione dei due presidenti si sono già formate delle maggioranze indicative, quindi hanno gli strumenti politici informativi.
 - I Capi dei gruppi parlamentari, I leader dei partiti politici e dei movimenti politici che hanno ottenuto rappresentanza parlamentare: sono loro a doversi esprimere sulla maggioranza in Parlamento e che andranno a votare la fiducia del Governo.
 - Ex Presidenti della Repubblica: per la loro esperienza, possono consigliare. Se, alla fine di queste consultazioni (che avvengono a porte chiuse) il Presidente ha le idee chiare, procede, altrimenti, se non si sono trovati degli accordi, si svolgono ulteriori giri di consultazioni. (La formazione del Governo Letta, dopo quello Monti, si protrasse a lungo, tant'è che il Presidente nominò un Comitato di Saggi per scrivere un piano per le riforme del Paese, con lo scopo di guadagnare del tempo).
2. **FASE DEL CONFERIMENTO DELL'INCARICO**: Conclusa la prima fase e trovati i due elementi, il Presidente della Repubblica convoca il Presidente del Consiglio, dialogano a porte chiuse e alla fine gli conferisce il mandato. Per prassi il Presidente del Consiglio accetta l'incarico con riserva, (perché ancora non è certo di avere una maggioranza che lo sostiene) e inizia a sua volta delle consultazioni con le forze politiche per capire se c'è una maggioranza di Governo che lo sostenga in Parlamento e per formare la lista dei Ministri, cioè la squadra di governo. Se il riscontro è positivo, il Presidente andrà in Quirinale e scioglierà la riserva positivamente (Fase della nomina), accettando pienamente l'incarico e la nomina di Presidente del Consiglio dei ministri incaricato, altrimenti la scioglierà in senso negativo.

Se il Presidente della Repubblica non è nelle condizioni di conferire l'incarico per mancato raggiungimento di una maggioranza, può ricorrere ad altri due istituti:

-**Mandato esplorativo**: conferito al Presidente del Senato o della Camera per svolgere delle consultazioni e cercare di individuare una maggioranza di Governo. Esempio: ➤ nascita del "Governo Conte 1", dapprima il mandato venne conferito alla Camera, per verificare se fosse possibile la maggioranza di Governo tra Movimento 5 stelle e il Partito Democratico (esito negativo). Successivamente venne conferito al Senato per l'individuazione della maggioranza tra M.5 Stelle e Centro Destra. (esito negativo). A quel punto il Presidente della Repubblica convocò un

possibile Presidente del Consiglio (Cottarelli), ma all'improvviso di fronte a tale provvedimento si formò una nuova maggioranza (Lega+M5S) che portò alla formazione del Governo Conte 1. Per la prima volta nella storia della Repubblica un Governo nacque non con un programma di Governo, ma con un accordo privatistico sottoscritto dai partiti insieme ad una Commissione di Saggi.

-**Pre-incarico**: non si nomina un nuovo Presidente del Consiglio, è solo un preavviso che un determinato soggetto (es. Cottarella) potrebbe prendere l'incarico. Il vantaggio è che il soggetto "pre-incaricato" svolgerà le consultazioni con più leggerezza.

Chi è titolare del potere di nominare il Presidente del Consiglio? Chi è titolare del potere di nominare i Ministri?

SEMPRE il Presidente della Repubblica → **art 92 comma 2**: ci dice che il Presidente della Repubblica nomina i Ministri su proposta del Presidente del Consiglio, quindi collaborano.

PROBLEMA: *il Presidente della Repubblica, nella fase delle consultazioni ha solo un potere formale, quindi registra solamente i nomi dei Ministri forniti dal Presidente del Consiglio, o ha anche potere sostanziale incidendo nella scelta?*

La risposta maggioritaria (ma non unanime) della dottrina sostiene la seconda ipotesi. (*Fase del Giuramento*) → **art 93**: una volta nominati i Ministri, questi ultimi insieme al Presidente del Consiglio sono convocati per prestare giuramento (giurano fedeltà alla Costituzione e alla Repubblica) nelle mani del Presidente della Repubblica.

- 3. FASE DELLA FIDUCIA: art 94** → il Governo deve ottenere la fiducia delle due Camere (bicameralismo perfetto) entro 10 gg dal Giuramento, durante questi giorni governa il nuovo Governo, che, pur non essendo nella pienezza dei poteri, può svolgere attività di ordinaria amministrazione.

Comma 2 → contemporaneamente alle dichiarazioni programmatiche, un numero congruo di parlamentari presenta alle due Camere la mozione di fiducia: istituto di diritto parlamentare, che deve essere: > **motivata**: vengono scritti motivi per il quale si dà la fiducia al nuovo Governo (anche se oggi la motivazione è spesso un copia incolla del programma di Governo); > **votata per appello nominale**: non è concesso il voto segreto, non si vota per gruppi. Si utilizza la chiamata (a turno si alzano e dichiarano esplicitamente il proprio voto). Se una delle due Camere rifiuta la mozione di fiducia, sorge per il Governo l'obbligo giuridico delle dimissioni. Dopo le dimissioni governa il Governo Dimissionario → **rimane in carica fino al giuramento del nuovo Governo**.

Lezione 17 novembre

Mozione di sfiducia: se una delle Camere o entrambe votassero la mozione di sfiducia, il governo dovrebbe dimettersi e lo fa venir meno.

I requisiti della mozione di sfiducia, rispetto alla mozione di fiducia, sono un po' più articolati, perché anche essa deve essere votata con una mozione motivata e votata per appello nominale, ma la differenza, espressa nell'ultimo comma **dell'art.94**, è che deve essere firmata da almeno **1/10** dei componenti della camera e non può essere messa in discussione prima dei tre giorni della sua presentazione → I tre giorni sono necessari perché se la minoranza parlamentare approfittasse di una giornata in cui essa è la maggioranza in aula, la reale maggioranza ha tempo di ricompattarsi. Si vuole evitare nel momento in cui il governo è nella pienezza delle sue funzioni e comincia a svolgere le sue attività di indirizzo politico, che minoranze parlamentari possano far venir meno il rapporto fiduciario.

Art.94 comma 3: ci dice che un voto contrario di una o di entrambe le camere su una proposta del governo non comporta formalmente obbligo di dimissione.

Se un provvedimento del Governo non viene approvato dalle Camere, non vuol dire che non abbia più la maggioranza, ma chiaramente, se il governo va sotto ogni provvedimento (non gli vengono approvati), una

domanda sulla consistenza sulla sua maggioranza parlamentare il governo se la deve fare, inoltre il suo governo non funzionerebbe, perché il programma non riuscirebbe a realizzarsi.

A questo punto è opportuno introdurre nel nostro discorso un altro istituto: **LA QUESTIONE DI FIDUCIA**.

La questione di fiducia è un istituto che non si trova nella Costituzione, bensì nei regolamenti parlamentari, e viaggia in parallelo con la mozione di fiducia e sfiducia, ma *ad organi invertiti*.

→ Se nella mozione di fiducia (atto che coinvolge i rapporti tra Governo e Parlamento) il dominus è il Parlamento; la questione di fiducia invece è un atto che nasce dal Governo verso il Parlamento.

Sostanzialmente, è il Governo a porre la fiducia su un provvedimento, è lui ad impegnare la propria permanenza in carica. Il Governo pone la questione di fiducia su un provvedimento quando lo ritiene dirimente essenziale al suo programma di governo (tuttavia, oggi viene spesso sfruttata per tutti i provvedimenti).

Le conseguenze della questione di fiducia:

Conseguenza procedurale: immediatamente cadono tutti gli emendamenti che sono stati presentati, cioè si strozza il dibattito parlamentare (azzerato), perché si va a votare solo il provvedimento presentato dal Governo (per questo era stato pensato invece che come strumento ordinario, come strumento eccezionale).

Conseguenza sostanziale: Tuttavia l'**art 94** prevede che se il parlamento pone la questione di fiducia su provvedimento, il voto contrario delle Camere obbliga il Governo alle dimissioni.

Da un lato si semplifica il dibattito, ma se il Parlamento è contrario, il Governo si deve dimettere (esattamente come accadde con il Governo Prodi) e questa è una pressione sul Parlamento, perché se fa dimettere il Governo, il Parlamento ne deve trovare un altro, sennò in caso contrario viene sciolto.

Le disposizioni costituzionali sull'organizzazione del Governo sono solo due: art.95 e art.96

Art.95: *Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.*

Questa struttura del Governo è disciplinata da una serie di leggi che si sono succedute negli anni, a partire dalla fine degli anni 80, con la legge 400 dell'88, poi modificata dalla legge 300 e 303 del '99 e da successive modifiche.

Fra queste modifiche, ve ne è stata una che ha stabilito il **numero minimo di componenti: ossia 60**.

Il Governo è un organo complesso, ossia formato da più organi: il primo è un *organo individuale*, il **presidente del Consiglio dei ministri**, e poi un *organo collegiale*, il **Consiglio dei ministri**, composto dai vari ministri.

I principi che regolano l'attività del Governo sono: principio **collegiale** (le decisioni devono essere prese in maniera collegiale, il Presidente del consiglio è nei fatti *primus inter pares*), **monocratico** e della **competenza dei singoli ministri**.

[Dal '95, dopo il caso del ministro Mancuso vi è la possibilità di sfiduciare politicamente il singolo ministro, che si deve dimettere (lui singolarmente)]

Nella struttura del Governo esistono oltre a questi (organi necessari), anche organi non necessari: il consiglio di gabinetto, i comitati dei ministri, i comitati interministeriali, il vicepresidente del Consiglio dei ministri, sottosegretario di stato ecc. Questi organi non essenziali coadiuvano l'attività di quelli necessari.

Funzione del governo

La funzione del Governo quella **dell'indirizzo politico e amministrativo**, ossia l'attuazione del programma del Governo che si suddivide in tre fasi:

- ⇒ Individuazione dei fini generali dell'azione governativa;
- ⇒ Predisposizione dei mezzi attraverso i quali deve attuare il programma;
- ⇒ Concreto perseguimento degli obiettivi.

In questo modo il governo realizza le proprie politiche sulle quali ha ottenuto la fiducia da parte del governo.

Lezione 18 novembre

Dopo aver trattato (sia sotto il profilo della loro formazione, della loro composizione e dei poteri che esercitano) due organi costituzionali, quali sono il Parlamento e il Governo (due poteri che fanno parte dell'indirizzo politico), introduciamo il terzo organo, vale a dire: **il Presidente della Repubblica** → organo monocratico che ha collocazione peculiare nella nostra forma di Governo: è *escluso dal circuito dell'indirizzo politico*, giura fedeltà alla Repubblica e il rispetto alla Costituzione, è il capo dello Stato, che *rappresenta l'unità nazionale (art.87)*. È collocato dalla Costituzione in una posizione di garanzia costituzionale (=egli è custode della Costituzione).

La sua è una posizione *super partes*, ossia che si eleva rispetto alle maggioranze che si vanno a succedere alla guida del paese. Per questo motivo l'elezione del Presidente della Repubblica è un'elezione che richiede una composizione dell'organo che lo elegge particolare.

L'organo in questione è **IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE** (ossia funziona congiuntamente, i parlamentari e i senatori lavorano insieme) **E IN COMPOSIZIONE ALLARGATA** (partecipano anche i delegati regionali) → l'ordinamento costituzionale si preoccupa di legittimare al massimo possibile la figura del Presidente della Repubblica.

Il Parlamento in seduta comune è presieduto dal Presidente della Camera e durante il suo lavoro viene applicato il regolamento della Camera.

Può essere eletto, ai sensi dell'**art.84**, qualsiasi cittadino italiano che goda dei diritti civili e politici e che abbia compiuto almeno 50 anni di età.

L'elezione si svolge a scrutinio segreto, viene eletto chi ottiene il voto dei **2/3** nel Parlamento in seduta comune nella prima due deliberazioni. 2/3 è un quorum molto alto, che ci fa capire quanto questa scelta debba essere condivisa. Nel caso in cui questo quorum non venga raggiunto, ci soccorre l'ultimo periodo dell'ultimo comma dell'art.83: "Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta".

Il Presidente della Repubblica dura in carica sette anni (mandato presidenziale), perché la Costituzione vuole preservarlo dal gioco delle maggioranze ed elevarlo rispetto alle dinamiche politico-parlamentari. Dura più del Parlamento che lo ha eletto (che resta in carica massimo cinque anni), perché se durasse di meno, quel Parlamento potrebbe rieleggerlo.

La lunghezza di questo mandato presidenziale si pone, dunque, **al limite del senso temporaneo** delle istituzioni, ecco perché esiste in realtà un principio implicito che tende a sconsigliare la rielezione del Presidente della Repubblica (14 anni sarebbero troppi).

È importante sottolineare la motivazione che *Ciampi* diede quando gli fu proposta la rielezione "**si sta formando una consuetudine**", ossia vietare la rielezione del Presidente della Repubblica. Questa consuetudine che si stava formando e che Ciampi aveva ben colta, si è interrotta invece allorché si è proceduto alla rielezione di *Napolitano*. Quella rielezione è stata accettata con l'impegno di procedere alle dimissioni appena possibile → così è avvenuto due anni dopo.

La rielezione del presidente della Repubblica non è un divieto, ma comunque un fatto del tutto eccezionale.

Gli ex-presidenti della Repubblica una volta cessati dall'incarico diventano senatori a vita di diritto.

L'incarico di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica, lo afferma la Costituzione, che prevede anche l'istituto della supplenza: quando il Presidente della Repubblica accusa un impedimento temporaneo o permanente, oppure se è in missione all'estero, le sue funzioni sono assunte, poiché non esiste il vicepresidente, dal **Presidente del Senato** → seconda carica dello Stato.

Entriamo nel cuore della disciplina presidenziale:

Il Presidente della Repubblica è disciplinato dalla Costituzione in modo molto particolare rispetto alle altre costituzioni comparate. È una figura che è stata istituita così proprio per temperare la forma di governo parlamentare: perché oltre a essere *super partes* è anche politicamente irresponsabile → quindi NON può essere sfiduciato. Egli non risponde politicamente degli atti che ha adottato e l'organo che lo elegge non è titolare del potere di esercitare la sfiducia nei suoi confronti.

LA FIDUCIA SI MISURA CON LA RESPONSABILITÀ POLITICA!!! Per quanto riguarda la responsabilità pensale, il discorso è diverso, perché il Presidente della Repubblica è coperto da immunità e quindi può rispondere delle sue irresponsabilità penali, ma alla scadenza del mandato.

Esistono due istituti costituzionali che fanno da corollario a questo principio di irresponsabilità politica e lo limitano:

1. **La previsione di alcuni reati tipici** (ALTO TRADIMENTO E ATTENTATO ALLA COSTITUZIONE) presidenziali che la Costituzione fa nell'**art.90**: *"Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione"*. Questi due reati fortunatamente non si sono mai presentati.
Attentato alla Costituzione → ossia quando il Presidente della Repubblica, che ha giurato sulla Costituzione, viola un principio o una regola costituzionale.
Alto tradimento → tutto ciò che mette a rischio l'ordine costituzionale, tipo: colpo di Stato, il Presidente della Repubblica ordisce contro gli organi costituzionali, contro il Parlamento, contro la Magistratura, ecc.
I reati potrebbero essere considerati un reato unico.
2. **Istituto della controfirma ministeriale** previsto dall'**art.89**: *"Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità."* → questo perché se ci fosse solo la sua firma, si prenderebbe la responsabilità politica, che non gli deve appartenere
Quindi, materialmente l'irresponsabilità politica propria del Presidente della R. è garantita dall'art 89 che prevede un organo contro firmatario.
 - Qual è la conseguenza giuridica della mancata apposizione della controfirma? L'invalidità dell'atto, esso non ha effetto.
 - Come si individua il Ministro che deve controfirmare? Si individua per competenza, nel Ministro che ha proposto l'atto. (Es. se è un atto che riguarda la giustizia lo controfirmerà il Ministro della Giustizia). Tuttavia, non sempre c'è un **Ministro Proponente** (ad esempio per la nomina dei senatori a vita, potere del Presidente della R.), in questi casi controfirma il **Ministro Competente** per materia. A volte gli atti sono generali, e non si riesce ad individuare neanche un Ministro Competente, in questo caso l'**art 89** prevede per gli atti legislativi generali, la controfirma del **Presidente del Consiglio**. In alcuni casi gli atti possono avere tre controfirme, quelle dei tre soggetti sopraindicati.

Ai sensi dell'**art 87** il Presidente della Repubblica è titolare di una serie di funzioni/attribuzioni costituzionali (il libro li chiama poteri, ma in realtà non lo sono in quanto egli è fuori dalle questioni politiche). L'unico potere degno di essere chiamato tale è quello dello scioglimento delle Camere.

Queste funzioni vengono distinte in tre categorie:

- Atti **presidenziali in senso stretto**

- Atti **formalmente e sostanzialmente presidenziali**: il Presidente adotta e decide il contenuto dell'atto. Es. nomina dei Giudici della Corte costituzionale. In questi casi il Ministro controfirmatario si individua per competenza.
- Atti **formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi**: adottati dal Presidente della Repubblica, ma solo formalmente perché il contenuto di questi atti è deciso da un Ministro o dal Governo. Es. il Presidente emana i decreti- legge e legislativi, ma il loro contenuto (la sostanza) è deciso dal Governo. In questi atti è facile trovare il Ministro Proponente perché essendo atti del Governo, essi arrivano al Presidente con il Ministro già deciso.

Ogni funzione del Presidente può essere inserita all'interno di questi diversi atti.

Il Presidente della Repubblica può concedere la grazia ad un detenuto (al problema del sovraffollamento carcerario si fa fronte tramite questi 3 istituti), si possono prendere tre diversi provvedimenti di clemenza nei confronti dei detenuti (**art 79**):

- **Amnistia**: Concessa dal Parlamento. Estingue il reato, quindi il soggetto si libera anche del precedente penale. È un provvedimento di clemenza più forte. (Es. reati politici che adesso si ritiene non debbano essere puniti così severamente)
- **Indulto**: Concessa dal Parlamento. Cancella la pena o parte di essa per reati minori. Il risultato è lo "svuota-carceri".
- **Grazia**: Concessa dal Presidente della Repubblica. Mentre l'Indulto e l'amnistia sono provvedimenti su una categoria di detenuti, la grazia è un provvedimento singolo concesso ad un detenuto che si sia pentito (ammette le proprie colpe e chiede la grazia), che abbia avuto una buona condotta in carcere o per problemi di salute. In questo caso il Presidente della Repubblica riceve un fascicolo contenente la storia carceraria del detenuto e decide se concedere o meno la grazia. Tuttavia, ci sono stati dei casi controversi:
 - **Grazia a Sofri** → si era sempre dichiarato innocente, quindi mancava il requisito dell'ammissione della colpa e non ha mai richiesto la grazia, ma gli è stata concessa per problemi di salute.
 - **Grazia a Bompressi** → conflitto tra Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia: il primo la voleva concedere, il secondo no. Inoltre, il Ministro riteneva che l'atto fosse formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo, mentre il Presidente sosteneva il contrario. Alla fine, è entrata in gioco la Corte costituzionale che ha stabilito che il potere di grazia sia formalmente che sostanzialmente presidenziale.

Lezione 23 novembre

Italia e Unione Europea

L'Italia appartiene all'UE insieme ad altri 26 membri (contando l'uscita del Regno Unito) ed è stato uno dei suoi paesi fondatori. L'Unione europea è nata, quasi subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, dall'idea di creare uno spazio comune di mercato, senza barriere di tipo fisico (no confini) e di tipo giuridico (no regole diverse), improntato sul principio economico della libera concorrenza.

Tutti i trattati storici vanno studiati individualmente sul libro.

Il passaggio importante quindi da sottolineare è quello che ha visto l'introduzione di un metodo comunitario. L'UE è stata una grande innovazione sul punto di vista istituzionale → tradizionalmente nel panorama degli Istituti giuridici. Noi conosciamo due tipi di istituzioni: **1. Statali**; **2. Ordinamenti** internazionali. L'UE è nata, invece, secondo una forma ibrida, perché non voleva essere né un organismo di diritto internazionale, né uno Stato, bensì un ente sovranazionale che esercitava la sovranità, per nome e per conto degli Stati, su loro delega. Gli Stati in questo modo si spogliavano di una porzione di sovranità in una determinata materia per conferirlo all'allora Comunità europea.

La natura giuridica stessa dell'allora Comunità europea è sempre stata messa in discussione, c'è chi sostiene che si tratti di un super Stato, chi lo vede come un organismo internazionale, ma la tesi più diffusa è quella che l'UE sia un organismo regionale del diritto internazionale.

→ NON è uno Stato perché non ha una Costituzione sovrana e non ha un popolo (non esiste ancora il sentimento di appartenenza al popolo *europeo*).

L'evoluzione dell'UE è stata lunghissima e si è avuta con una serie di trattati stipulati nel corso del tempo, uno dei quali, attualmente vigente, è il **Trattato di Lisbona** (2008), che segnò un passo importante in avanti dell'allora Comunità europea (che proprio con questo trattato prenderà il nome di Unione Europea) perché intervenne a chiudere una fase politico istituzionale non semplice per l'UE. Questa fase, in realtà, si può inquadrare in tre fasi:

1. Fase in cui è stato approvato l'ultimo trattato, allora vigente, il **Trattato di Maastricht**, che istituiva per la prima volta l'Unione Europea e sostituiva anche nominalmente la vecchia Comunità europea e metteva insieme una serie di pilastri dell'organismo europeo, vale a dire l'economia, l'ambiente, la cooperazione intergovernativa, sicurezza comune, politica estera e la cooperazione di polizia giudiziaria.
Quindi, per la prima volta tutte queste competenze venivano accorpate in capo ad un unico, nuovo, organo. Tuttavia, mancava una gamba, ossia la tutela a livello europeo dei diritti. Il Trattato di Maastricht aveva segnato una notevole evoluzione in campo politico-organizzativo-istituzionale, ma mancava ancora la consacrazione di un testo che elencasse i diritti riconosciuti all'individuo sia come singolo che come collettivo.
2. Questa mancanza venne superata nella seconda fase con la **Carta di Nizza**, che prende anche il nome di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questa però essendo una Dichiarazione e non un trattato, non veniva considerato un vero e proprio atto giuridico vincolante.
3. Il problema venne poi risolto dal trattato di Lisbona, che ha inglobato il contenuto della Carta di Nizza, all'interno di esso in modo tale da avere forza vincolante. Dobbiamo sottolineare però che il Trattato di Lisbona, in questa terza fase, nasce dalle ceneri del fallimento del tentativo di introdurre una **Costituzione europea** → si formarono anche dei comitati di esperti per stilarla. Attraverso questa costituzione l'UE avrebbe acquisito i prismi dell'organizzazione statale, ma Francia e Paesi Bassi non la ratificarono (voto negativo) e quindi il processo fu bloccato.

Le caratteristiche del Trattato di Lisbona:

da una parte formalmente assume il nome di Trattato ed è il risultato dell'abbandono dell'idea della Costituzione, ma in realtà ha i contenuti tipici delle costituzioni (contenuto costituzionale). Questo perché ha, sia regole sull'organizzazione dell'UE, sia regole sulla tutela dei diritti. Ricordiamo che nelle scorse lezioni abbiamo identificato nelle scorse lezioni la *Costituzione come quell'atto normativo che organizza il potere supremo e disciplina la materia dei diritti*.

Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore in periodo particolarmente difficile, cioè durante l'emersione della crisi economica e quindi in realtà l'applicazione di questo trattato è stato fortemente influenzato dalle politiche restrittive.

Al Trattato di Lisbona, segue l'adozione di un altro trattato per far fronte alla crisi: il Trattato sull'Unione Europea (**TUE**), che l'Italia ha ratificato con la revisione costituzionale **dell'art.81**.

Il Trattato interviene all'interno delle politiche di bilancio degli stati e stabilisce alcune politiche di rigore per quanto riguarda il coordinamento della governance monetaria.

Questa difficile gestione della crisi economica probabilmente è stata la prima causa di discussione all'interno dell'UE, che ha portato alla possibilità dell'uscita del Regno Unito (**BREXIT**).

La Brexit ha avuto una gestazione molto lunga ed era stata adottata sulla base dell'art.50 del Trattato di Lisbona ("ciascuno stato membro può recedere dall'Unione europea, conformemente alle proprie norme costituzionali") e il 23 giugno 2016 in Gran Bretagna si tenne il referendum (consultivo) sulla permanenza

nell'UE. Vinse il sì, ma il procedimento di uscita, tuttavia, durò quasi ben quattro anni → è molto complicato uscire dall'Unione, perché tantissimi aspetti dell'ordinamento inglese (così varrebbe per tutti gli altri stati membri), non sono disciplinati da leggi interne, ma da fonti dell'Unione europea e per svincolarsi è necessaria una trattativa molto lunga.

L'adesione dell'Italia all'UE trova un **fondamento costituzionale**?

La prima risposta fu quella secondo cui il fondamento poteva essere rinvenuto nell'art.10 della Costituzione, tuttavia però questa ipotesi venne scartata.

In realtà il **fondamento lo si può trovare nell'art 11**, integrato con **l'art 117** comma 1. L'art 11 associa l'adesione dell'Italia all'UE al concetto di pace, ricordiamo che la nostra Costituzione assume come valori fondativi la pace e giustizia tra le Nazioni, accompagnati dal divieto di guerra. La nostra non è una Costituzione sovranista, bensì essa è aperta al fenomeno internazionale.

A livello organizzativo l'UE è improntata al **principio del pluralismo istituzionale**, ciò significa che ha molti organi:

1. Il **Parlamento Europeo** → è disciplinato dall'art 223 del Trattato di funzionamento dell'UE, esso è l'unico organo eletto direttamente dai cittadini dell'UE (gli italiani eleggono i rappresentanti italiani, i francesi eleggono i rappresentanti francesi ecc.)
Prima del Trattato di Lisbona non svolgeva un ruolo rilevante nell'adozione degli atti normativi dell'UE, infatti si parlava di **deficit democratico** in quanto l'organo di rappresentanza sostanzialmente aveva pochi poteri in ambito normativo. Oggi invece grazie al Trattato di Lisbona il Parlamento acquisisce un ruolo importante: partecipa insieme agli altri organi dell'UE all'adozione delle politiche normative dell'UE. Quindi la funzione legislativa è condivisa con gli altri organi.
Il procedimento di adozione degli atti normativi più usato è la **codecisione** in cui la Commissione ha il potere di proporre delle iniziative, mentre il Parlamento e il Consiglio (sempre a seguito del Trattato) sono stati unificati nei poteri e nella posizione, quindi codecidono le politiche legislative dell'UE.
2. Il **Consiglio dell'UE** → (art 16 paragrafo 2 del Trattato dell'UE) è composto dal rappresentante di ciascuno Stato Membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo dello Stato Membro ad esercitare il diritto di voto.
Le sue funzioni riguardano l'ambito legislativo, esecutivo e giurisdizionale.
È composto da rappresentanti del Governo.
3. La **Commissione Europea** → composta da un **Collegio di Commissari** scelti dagli Stati tra persone che non sono legate da un vincolo di rappresentanza di uno Stato Membro, ma sono selezionati in base alla propria esperienza professionale e alla propria facoltà autonoma di giudizio.
Essi intervengono nei procedimenti legislativi dell'UE e hanno potere di proposta, inoltre hanno un ruolo di vigilanza sull'applicazione e sul rispetto del diritto europeo. (es. vigilanza sul diritto di bilancio) Di fronte ad una violazione del diritto europeo essa può avviare una **procedura di infrazione** che verrà poi giudicata dalla Corte di Giustizia dell'UE.
È composta da esperti indipendenti.
4. La **Corte di Giustizia dell'UE**:
 - Garantisce che la legislazione dell'UE sia applicata ed interpretata efficacemente e correttamente.

- Giudica sulle procedure di infrazione (la sanzione sarà pecuniaria)
- Controllo di legittimità degli atti dell'UE.

RAPPORTO TRA LE FONTI ITALIANE E LE FONTI DELL'UE

Le fonti dell'UE sono i trattati, i regolamenti e le direttive.

- **I Trattati** → sono fonti di diritto primario che disciplinano l'organizzazione e i poteri dell'UE (poteri affidati all'UE dagli Stati Membri: concorrenza, ambiente, politiche di bilancio, sicurezza comune.). Essi sono ratificati dal Parlamento. Sono la fonte dell'UE più importante in quanto regolano i rapporti istituzionali e di competenze tra gli Stati Membri e l'Organizzazione sovranazionale.
- **I Regolamenti dell'UE e le Direttive** → Sono fonti di diritto derivato.

- ❖ **I Regolamenti** sono le fonti con maggiore efficacia in quanto:
 - ✓ hanno **portata generale** (si rivolgono a tutti i cittadini dell'UE),
 - ✓ hanno **efficacia diretta** (la loro adozione è immediatamente applicabile senza intermediazione, determina effetti diretti negli ordinamenti giuridici nazionali)
 - ✓ sono **obbligatorî in tutti i suoi elementi** (una volta adottato deve essere rispettato da tutti).

!!! In caso di contrasto tra un Regolamento dell'UE e una legge interna si applica il primo e la seconda non è invalidata, ma disapplicata; si tratta quindi di un rapporto di automatica **applicazione-disapplicazione**.

Nella larga parte dei casi i Regolamenti dell'UE prevalgono anche sulla Costituzione Italiana o su alcune parti, ad esempio possono derogare molte disposizioni della Costituzione, ma non possono violare i principi supremi (**controlimite costituzionale**). La Corte costituzionale ha stabilito che questi regolamenti possono superare le norme interne salvo nei casi di controlimiti costituzionali.

- ❖ Le **Direttive** si rivolgono agli Stati Membri e li vincolano.
 - ✓ Per entrare nell'ordinamento degli Stati Membri ha bisogno di un **atto interno**. Ogni Stato adotta un proprio atto in autonomia.
 - ✓ Il suo contenuto comporta un **obbligo di recepimento** per lo Stato (ogni stato deve ricevere le direttive). Se lo Stato non le recepisce la Commissione Europea apre una procedura di infrazione.
 - ✓ Gli Stati M. ricevono le direttive con **varietà di forma e di mezzi** per il raggiungimento di un determinato obiettivo.

Perché l'UE dovrebbe decidere in alcuni campi di ricorrere ai regolamenti e in altri alle direttive? La direttiva prevale quando le legislazioni degli Stati Membri sono lontane, ed esse le riavvicinano; mentre quando queste sono già vicine, i Regolamenti le uniformano.

(Es. L'UE aveva inizialmente adottato una direttiva sulla privacy, successivamente però ha deciso di adottare un Regolamento.)

La partecipazione dell'Italia all'UE comprende due fasi:

- 1. FASE DISCENDENTE:** fase in cui l'Italia riceve norme da parte dell'UE. Come recepisce l'Italia le direttive dell'UE? Alla fine degli anni '80 venne approvata la Legge la Pergola che introdusse una **legge periodica**: l'Italia adottava la legge comunitaria, con la funzione di delegare ai vari organi (regioni, governo, ministri ecc.) il recepimento delle direttive dell'UE. Questo sistema permetteva un più rapido recepimento delle direttive. Tuttavia, però questo meccanismo è stato superato dalla legge 234 del 2012: "Legge Buttiglione", la quale prevede uno sdoppiamento della legge europea, per evitare il mero smistamento che operava la legge comunitaria. In questo modo essa è sdoppiata in due atti periodici:
 - **Legge di delegazione europea** → prevede tutte le deleghe e le attribuzioni nei confronti degli organi che dovranno ricevere le direttive. Distribuisce i compiti ma non recepisce quasi nulla.
 - **Legge europea** → indica gli strumenti normativi per dare attuazione, quindi per recepire le direttive. Recepisce direttamente.
- 2. FASE ASCENDENTE:** fase in cui è consentito ad ogni Stato Membro di partecipare alla scrittura nella norma europea sia adottata.

Mentre nella fase discendente l'Italia subisce il contenuto della norma europea dopo che è stato scritto, nella seconda fase l'Italia partecipa, anche se scarsamente poiché spesso le istituzioni italiane non partecipano a questa fase (proprio in senso fisico).

Lezione 24 novembre

La nostra Costituzione ha scelto di disciplinare sia i diritti che le libertà. Il nostro obiettivo è quello di tracciare la differenza.

Le libertà tradizionalmente nascono, nell'evoluzione degli ordinamenti costituzionali e giuridici, come **libertà negative**. Per negative non si intende un'accezione valoriale o un giudizio, bensì libertà da qualcosa, da restrizioni. Si affermano in primo luogo come libertà dalle possibili ingerenze dei pubblici poteri. Le libertà sono più facili da garantire perché il cittadino richiede al pubblico potere un mero comportamento astensivo (non impedire di..., non limitare...). Dall'evoluzione delle libertà negative si affermano quelle **positive** → ossia richiedono un comportamento attivo dei pubblici poteri, molto simile al diritto: una pretesa soggettiva, che non si realizza senza l'azione attiva dei pubblici poteri.

Quali sono le regole generali che la Costituzione disegna per sostenere i singoli diritti? *L'art.2 e l'art.3 fanno da fondamento a ciascun diritto elencato nella Costituzione.*

L'ART.2, risultato della pressione di un emendamento di **Aldo Moro**, che ne fu convinto promotore e afferma che: «*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.*». Da questo si evince che la tutela dei diritti inviolabili è riconosciuta sia come diritto individuale, che come diritto dell'individuo nella collettività.

Bisogna sottolineare il collegamento tra diritti e doveri. I diritti sono tutelati parallelamente all'adempimento dei doveri costituzionali. *Siamo titolari di diritti, in quanto siamo titolari di doveri di solidarietà.*

- Solidarietà **POLITICA** → es: dovere di partecipazione alla vita politica.
- Solidarietà **ECONOMICA** → es: dovere di contribuire a pagare le tasse.

- Solidarietà **SOCIALE** → intesa come solidarietà verso gli altri.

Tutti gli elementi sono strettamente collegati alla tutela dei diritti.

Un aspetto importante relativo all'art.2 è che esso fa da architrave a tutto il sistema di tutela dei diritti e dei doveri della nostra Costituzione e si ricollega alle singole disposizioni costituzionali che tutelano i singoli diritti.

Spesso ci si è chiesti: posto che la Costituzione nel 1948 ha tutelato una serie di diritti che erano avvertiti come quelli fondamentali della persona, è possibile incentrare la Costituzione sulla tutela di quei diritti ed essere cechi di fronte al fatto che l'evoluzione sociale e culturale possa far emergere diritti nuovi (es: i costituenti non conosceva l'impatto dell'inquinamento, ma solo per questo oggi il diritto sulla tutela ambientale non deve esistere?).

Quando si pone l'esigenza di dare copertura costituzionale ad un diritto nuovo, non noto nel '47 si ricorre all'interpretazione e in questo modo possiamo superare il problema della staticità della Costituzione (ricordiamo che la Costituzione deve essere elastica, lezione 1).

Es: diritto ad un ambiente salubre è stato frutto dell'evoluzione e dell'interpretazione ricavata dall'art.32 e dall'art.9.

L'art.2 può essere letto come una fattispecie aperta o chiusa? L'art.2 è la norma che dà la copertura ai diritti solo elencati in costituzione (fattispecie chiusa), oppure si possono far entrare altri diritti attraverso l'interpretazione e la copertura dell'art. 2 (fattispecie aperta)? Il libro di testo ci consiglia come risposta la **fattispecie aperta**.

L'altra architrave è data, come abbiamo già detto, dal principio di uguaglianza dell'art.3, che è tutelata secondo due accezioni: **uguaglianza formale** (comma 1, *proclamazione*) e **sostanziale** (comma 2). Il principio di uguaglianza sostanziale può essere sintetizzato attraverso due formule, esso presuppone che situazioni giuridiche analoghe vengano ad essere trattate allo stesso modo; ma allo stesso modo situazioni diverse devono essere trattate in maniera diversa, perché se tratto in maniera identica due situazioni diverse, sto comunque violando il principio di uguaglianza.

L'uguaglianza sostanziale, diceva Calamandrei, è un programma politico che il costituente ha assegnato alla Costituzione, che la impegna tutti i giorni verso un obiettivo che è tendenziale → l'uguaglianza non è naturale e l'uguaglianza assoluta e perfetta è un *concetto trascendentale*, è un'aspirazione dell'ordinamento, ma non si raggiungerà mai realmente a tutti gli effetti.

→ Si vorrebbe modificare nell'art.3 il termine "**razza**" in quanto a livello scientifico non si può parlare di razze umane, tuttavia questo termine è presente perché si era appena usciti dall'esperienza delle leggi "razziali" fasciste.

→ Il diritto di uguaglianza comporta: il **divieto di discriminazione**.

LIBERTÀ INDIVIDUALI (art.13 e seguenti)

Tutto il sistema di protezione dei diritti individuali è costruito sullo schema **dell'articolo 13**.

"La libertà personale è inviolabile". Questa dichiarazione di **inviolabilità non è assoluta**, ma è temperata dal secondo comma "se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria (**riserva di giurisdizione**) e nei soli casi e modi previsti dalla legge (**riserva di legge assoluta**).

"In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto." Il terzo comma vuole evitare possibili abusi di potere, se questi sono presenti scaturisce il risarcimento del danno.

"È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà" (**N.B.**

articolo 27) → **PRESUNZIONE DI NON COLPEVOLEZZA.**

“La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.”

La carcerazione preventiva non è una pena, è un anticipo di pena, prevista in casi molto eccezionali, che, se laddove l'imputato venisse poi condannato, sarebbe scalata dalla pena complessiva, se invece risultasse alla fine innocente verrebbe risarcito in quanto vittima di un'ingiustizia.

→ L'art.13 la libertà personale *non è intesa solo nel suo aspetto fisico, ma anche psicofisico*, intesa come libertà morale (non posso ricevere costrizioni morali).

! Nel nostro ordinamento costituzionale non esiste il diritto alla vita, perché il costituente lo ha ritenuto presupposto nella tutela di altri diritti.

Lezione 30 novembre

Passiamo in esame quelle che sono le *libertà fondamentali* previste dalla Costituzione.

Libertà di domicilio → disciplinata dalla prima parte della Costituzione (**art.14**) e riconosce a tutti la possibilità di *eleggere il domicilio in un luogo specifico*. Da questo punto di vista viene in riferimento la distinzione classica per il diritto pubblico, fra **residenza, domicilio e dimora**.

Il domicilio: *sede principale* dei propri affari e dei propri interessi nella propria vita, è un luogo dove la persona si può isolare e vivere la propria vita in un arco temporale; quindi, ad esempio, posso essere residente a Frosinone, ma spostarmi per motivi di lavoro in un appartamento a Roma → da un punto di vista civilistico la mia residenza sarà Frosinone, ma il mio domicilio Roma.

Da un punto di vista “pubblicistico”, il concetto di domicilio si amplia e in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale è considerato domicilio qualsiasi luogo in cui la persona si può isolare in qualsiasi momento. Quindi secondo questo ragionamento anche l'autovettura è il mio domicilio quando la uso e il domicilio è definibile come un *luogo variabile anche nel corso della giornata*.

L'art.14 ci dice che il domicilio (nella dimensione appena esposta) è altresì inviolabile. Sono ammesse ispezioni o sequestri **solo** nei casi e modi stabiliti dalla legge e secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale (**art.13**).

Come detto nella scorsa lezione, la tutela del domicilio si ricava per relazione rispetto a quella disciplinata dall'art.13.

ARTICOLO 14: *Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.*

I due istituti che la Costituzione propone a presidio della tutela della libertà di domicilio, e qualsiasi diritto e libertà fondamentali, si ricavano sempre dall'art.13 che vede un duplice binario:

- 1) **RISERVA DI LEGGE ASSOLUTA;**
- 2) **RISERVA DI GIURISDIZIONE.**

ARTICOLO 15: *La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.*

Cosa si intende per libertà e segretezza della corrispondenza? Il legislatore in questo caso è stato molto lungimirante. Chiaramente nel 1948 potevamo far riferimento alla corrispondenza *fisica* (es: comunicazione postale), ma con “ogni altra forma di comunicazione” rende elastica la disposizione dell'articolo 15 e la rende capace di essere interpretata in modo **evolutivo** (quindi applicabile anche sulla comunicazione via internet).

Anche l'**art.17 (diritto di riunione)** e l'**art.18 (diritto di associazione)** si possono intendere sia in senso fisico, che in senso virtuale (es: riunione Teams).

ARTICOLO 17: *I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.*

Con l'art.17 la Costituzione riconosce il diritto generale e diffuso di riunione, **ma** lo subordina a due condizioni: che **avvengano in modo pacifico** e **senza armi** (chiaramente se solo 2 su 10000 hanno delle armi, la riunione non viene sciolta, ma solo quei determinati individui vengono allontanati).

Definizione

La riunione da un punto di vista pubblicistico si distingue in tre istituti (tre momenti che prevedono la **compresenza di persone fisiche** in un determinato luogo):

- 1) **ASSEMBRAMENTO** → compresenza occasionale, senza volontà di crearla (es: metropolitana)
- 2) **RIUNIONE** → voluta e con finalità **temporanea**.
- 3) **ASSOCIAZIONE** → anch'essa è voluta ed ha una finalità, ma l'elemento distintivo è quello della **stabilità**.

Dove si può svolgere la riunione?

- ◇ **Luogo aperto al pubblico** → es: bar, cinema, pub, ecc.
- ◇ **Luogo privato** → es: abitazione
Nei primi due casi la Costituzione non prevede alcuna condizione di preavviso.
- ◇ **Luogo pubblico** → es: parco, **art.17 comma 3:** *Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.* La funzione del preavviso è quella di mettere nelle condizioni le autorità di pubblica sicurezza di evitare tutti i possibili disagi per i partecipanti (e non) alla riunione.

La natura giuridica del preavviso: **NON** è un'autorizzazione!

Non si chiede una concessione, infatti le autorità non possono negare la riunione, se non a determinate condizioni definite e circoscritte dalla Costituzione.

La natura giuridica è semplicemente **un'informazione**. Nel caso in cui gli organizzatori omettano di dare preavviso, la riunione si può svolgere ugualmente in luogo pubblico. Se non c'è preavviso, tuttavia, segue una conseguenza giuridica → **Sì preavviso:** in caso di danni ne rispondono i singoli responsabili; **No preavviso:** ne rispondono gli organizzatori.

ARTICOLO 18: *I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.*

Anche questo diritto si può esercitare senza alcuna autorizzazione e le finalità sono le più svariate (per questo non esiste un elenco, bensì solo un criterio di negazione).

Non tutte le associazioni segrete, chiaramente, sono da proibire → se io organizzo un'associazione segreta per parlare delle eliminazioni di un reality show, non è proibita.

L'associazione segreta è **proibita quando persegue** (anche indirettamente) **scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare**.

Per chiarire cosa si intenda per associazione proibita, si è dovuta approvare una legge di attuazione (**Legge Anselmi**) dell'art.18.

La legge fu approvata allorché fu sciolta la prima organizzazione segreta incompatibile con la Costituzione → **LA LOGGIA P2**.

In quella occasione si scoprì l'esistenza dell'associazione segreta (cioè il cui vincolo associativo non era reso noto e la lista degli aderenti era nascosta, violando il principio di pubblicità). La LOGGIA P2 perseguiva finalità di **sovertimento alla Costituzione**, di **solidarietà fra membri** (che potevano, ad esempio, puntare a sovvertire l'esito dei concorsi pubblici o interferire nel funzionamento degli organi costituzionali).

Per arrivare a un provvedimento per la LOGGIA P2 (emersa per via di indagini) è stato necessario approvare una legge *ad hoc* che interpretasse e attuasse l'art.18.

→ Il diritto di associazione si lega molto strettamente ad altri due diritti costituzionali:

- **Art.39:** prevede il diritto all'associazione sindacale. Si tratta quindi di una manifestazione speciale dell'art.18, che è prevista proprio per le associazioni che hanno le finalità di difesa del ruolo e dei diritti dei lavoratori. In crisi perché sarebbe previsto l'obbligo di registrazione, che molto spesso non viene rispettato.
- **Art.49:** manifestazione speciale dell'art.18 prevista per l'associazione dei partiti politici. *Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.* (Ricordare quanto detto su Rousseau alla prima lezione) Anche quest'articolo risulta in crisi perché manca la legge di attuazione e molti partiti politici non sono riconosciuti ufficialmente.

Libertà fondamentali

ARTICOLO 16: *Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.*

Diritti sociali

I diritti sociali sono una particolare categoria dei diritti fortemente in crisi, che trovano la loro legittimità nell'**art.3 comma 2** → *principio di uguaglianza sostanziale*.

I diritti sociali sono riconosciuti al singolo in quanto parte della collettività ed hanno la caratteristica di essere diritti che **NON** si affermano attraverso semplicemente un comportamento omissivo, ma richiedono un comportamento attivo dei pubblici poteri (uso di risorse economiche). Essi implicano un'azione d'obbligo da parte del sistema governativo. Degli esempi possono essere: il diritto all'istruzione e il diritto alla salute, quest'ultimo è l'unico diritto sociale definito anche come **diritto fondamentale** dalla Costituzione.

I diritti sociali sono sempre stati in crisi perché sono diritti che *costano*, ma lo sono ancor di più da quando lo Stato ha avuto un'**esposizione debitoria** importante come quella attuale, che ha portato a tagli economici della spesa sociale e a risentirne maggiormente sono stati proprio i diritti sociali (sanità, università, ecc.)

Lezione 02 dicembre

La nostra Corte costituzionale è organizzata secondo un **modello accentrato**, cioè esiste un solo organo di Giustizia Costituzionale a cui affluiscono le varie sentenze e pronunce dei giudici, che sospettano dell'incostituzionalità di una legge.

Ci sono modelli alternativi nel *diritto comparato* → pensiamo, ad esempio, al modello in uso negli Stati Uniti: il **modello diffuso** (ogni singolo giudice ha la possibilità di sindacare la legittimità costituzionale).

Corte costituzionale

Si tratta di un organo a cui è affidata la **garanzia costituzionale** (anche il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione, ma lui agisce in tempi molto brevi, a differenza della Corte che ha modo di pronunciarsi con calma). Proprio perché garante della Costituzione, è importante che la Corte sia posta nelle condizioni d'**indipendenza** rispetto a tutti gli altri organi costituzionali, e questa indipendenza si riflette soprattutto nelle **modalità di nomina dei giudici costituzionali**.

La Corte costituzionale è composta da **15** giudici e l'**art.135** dedica un attento esame a quello che sono le modalità di nomina e la loro elezione, stabilendo un complesso efficace fra gli organi che hanno il potere di nominare questi.

ARTICOLO 135 COMMA 1: *La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.*

Questo fa sì che non si creino maggioranze politiche all'interno della Corte. Nell'articolo seguono poi i **requisiti soggettivi** per essere eletti giudice della Corte.

ARTICOLO 135 COMMA 2: *I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.*

Il mandato è molto lungo: **9 anni** e in questo caso la Costituzione prevede espressamente il divieto di rielezione (**COMMA 3:** *I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati*).

Il mandato dei giudici costituzionali è il più lungo previsto dalla Costituzione e si giustifica per il peculiare ruolo dei giudici, che devono essere posti al di sopra della disputa politica. (il mandato è più lungo di quello del Presidente della Repubblica, per lo stesso motivo per cui quello del Presidente della Repubblica ha il mandato più lungo rispetto al Parlamento).

I componenti della Corte eleggono un **Presidente** che rimane in carica **un triennio**. Il suo ruolo è importante perché organizza i lavori, oltre che a calendarizzarli.

Quali sono le attribuzioni della Corte costituzionale?

ARTICOLO 134: La Corte costituzionale giudica :

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;
- sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

Se la Corte costituzionale dovesse, eventualmente, giudicare il Presidente della Repubblica, la sua **composizione cambia** (**ARTICOLO 135 ULTIMO COMMA:** *Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore*).

Tornando alle attribuzioni, l'art.134 si limita a quanto citato prima, ma noi conosciamo un'altra attribuzione già studiata col referendum abrogativo → il giudizio di ammissibilità sulla richiesta referendaria (**art.75**).

Inoltre, possiamo aggiungere un'altra attribuzione → **art.127:** giudizio relativo all'eventuali lesioni di competenza statale su una legge regionale (*La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge*).

Sofferamoci però sulla funzione della Corte per quanto riguarda il **controllo di legittimità sulle leggi**.

Quest'ultimo è orientato da un principio che impronta il giudizio secondo un **modello incidentale**.

Nel panorama comparato delle Corti costituzionali, abbiamo due possibili modelli:

- **Di accesso di diritto alla Corte costituzionale:** prevede che ogni cittadino possa ricorrere alla Corte per sindacare la legittimità di una legge. Questo modello fu accantonato dai costituenti perché in un modello accentrato 15 giudici farebbero fatica ad analizzare tutto e la mole di lavoro sarebbe eccessiva.
- **Incidentale:** i cittadini non possono rivolgere ricorsi diretti. Il giudizio della Corte si attiva per il tramite di un altro giudice che rinvia la questione alla Corte. Quindi, il processo scorga da un giudizio ordinario all'interno del quale si sospetta dell'illegittimità di una legge.

Come si svolge il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale?

Il giudizio nasce da un **processo giurisdizionale già instaurato** → quindi all'interno di un processo che già si sta svolgendo può succedere che il giudice sospetti della legittimità di una norma.

Qualora il dubbio affiori, il cosiddetto **giudice ad quo** (che coincide con lo stesso giudice del processo in corso) sindacherà la sussistenza del dubbio, ma dovrà prima svolgere un giudizio che consiste in due parti:

1. Deve valutare la **non manifesta infondatezza** della questione di illegittimità costituzionale. La **doppia negazione** ci fa capire che il giudice ad quo deve limitarsi a valutare solo che la questione

non sia manifestamente infondata, cioè che ci troviamo effettivamente davanti un caso di illegittimità

2. Deve valutare la **rilevanza** della in questione → la norma deve essere congruente ai fini del processo (es: se il processo è per una successione testamentaria, non si può sindacare la legittimità di una norma sull'ambiente).

In realtà, ormai, il giudice ad quo è solito valutare anche una terza cosa: **è possibile trovare un'interpretazione conforme alla Costituzione?** (rivedi le tipologie di interpretazione preleggi art.12)

Possiamo quindi descrivere il giudice ad quo come un filtro tra il processo iniziale e la Corte costituzionale.

Se tutte le valutazioni fanno sì che ci sia la necessità di passare alla Corte, il giudice ad quo scrive un'**ordinanza di rimessione** (perché "rimette" la questione di legittimità costituzionale alla Corte) e **sospende il processo originale**.

Qual è il contenuto? Esattamente l'esito dei tre giudici svolti prima.

L'ordinanza coincide proprio con **l'atto introduttivo** del giudizio di legittimità in via incidentale. Il presidente della Corte costituzionale calendarizzerà il ricorso e nominerà, fra i 15, un giudice **relatore** che ha il potere di studiare e istruire la questione. Quando l'istruzione è terminata, si potrà svolgere l'udienza.

L'**udienza è pubblica** e si possono costituire (ma non è un obbligo) le parti del giudizio che si stava svolgendo nei tribunali ordinari e ognuno di noi può presentarsi per assistere.

Il giudice relatore riassumerà tutte quelle che sono le questioni e dà la parola alle parti:

- 1) Le parti del processo principale.
- 2) **Avvocatura dello Stato**, che difende e assiste il Governo (che appunto rappresenta la difesa della legge statale, cioè il Governo assume l'onere di mantenimento dell'ordine).

Si chiude l'udienza pubblica e la Corte costituzionale si riunisce poi in **Camera di Consiglio** → che si svolge a porte chiuse ed è la sede in cui i giudici decidono la legittimità costituzionale.

La Camera del Consiglio è **segreta**, cioè decide secondo un modulo procedimentale che è quello dei **collegi perfetti**, cioè la decisione assunta in Camera **impegna la volontà di tutti i 15 giudici**, a prescindere dal fatto che in camera i giudici possano esser stati divisi.

Una possibilità aggiuntiva nel **panorama comparato** è che la decisione della Corte costituzionale è assunta, sì a maggioranza, ma è possibile che **i giudici dissenzienti esprimano la loro "dissenting opinion"**.

In cosa consistono le decisioni della Corte costituzionali?

- **SENTENZE**: adeguatamente motivate e di solito sono strumenti con cui la Corte definisce il giudizio in via **definitiva**, perché non impugnabili da alcun altro giudice (Corte= organi di vertice). La sentenza si compone in tre parti.
 1. Ricostruzione del fatto che ha originato la questione di illegittimità.
 2. Motivazione della sentenza.
 3. Dispositivo che contiene la decisione adottata.
- **ORDINANZE**: di **solito** non definisce un giudizio ed è succintamente motivata. L'ordinanza si compone del solo dispositivo.

Le sentenze possono essere di vari tipi, principalmente ne distinguiamo due:

- 1) **DI ACCOGLIMENTO**: accolgono la questione come sollevata dal giudice ad quo. Produce un'efficacia sulla norma che viene annullata con effetto retroattivo (*ex tunc*). Tranne per rapporti esauriti. Ha efficacia **erga omnes** e non inter-partes, cioè rivolta a tutti i cittadini e non solo alle parti del giudizio.

- 2) **DI RIGETTO**: la Corte non accoglie la questione così come sollevata dal giudice ad quo nell'ordinanza. Ciò non vuol dire che comunque ritengano la norma legittima, infatti la sentenza ha efficacia inter-partes, perché non è precluso che il modo in cui un altro giudice sollevi la questione, sia accolto in futuro.

La sentenza viene poi pubblicata in [Gazzetta Ufficiale](#) e notificata al giudice del giudizio principale, che può ripristinare il processo che era stato sospeso.

Per facilitare il lavoro sono state inventate delle tipologie di decisioni intermedie manipolative:

- **Interpretative**: cioè sono sentenze che reinterpretano la norma.
- **Accoglimento parziale**: solo alcune norme di una legge vengono considerate illegittime.
- **Sentenza ammonitoria**: di base di rigetto, ma per evitare quest'ultimo si ammonisce il legislatore, esortandolo a modificare la legge.
- **Sentenza additiva**: la Corte manipola il testo della norma, aggiungendo una norma che non c'era (*sentenza norma genetica*).
- **Sentenza additiva di principio**: la Corte aggiunge, ma non una norma, bensì un principio generale che poi il legislatore dovrà tradurre in norma.