

# DIRITTO PUBBLICO

Giammaria Dr. Muratori

Università di Bologna e Padova

[giammariamuratori@gmail.com](mailto:giammariamuratori@gmail.com)



# OBIETTIVI DEL CORSO:

Dare allo studente le basi del diritto pubblico e le conoscenze giuridiche fondamentali

# PROGRAMMA:

- Il Diritto Pubblico
- La Costituzione
- Fondamenti dell'Unione europea
- il principio democratico,
- il principio di sussidiarietà e di proporzionalità;
- evoluzione dell'assetto istituzionale della Comunità.
- Principi e caratteri fondamentali dell'ordinamento giuridico nazionale.
- Le fonti del diritto.
- L'organizzazione dello Stato.
- Il decentramento

**ESAME:**

SCRITTO

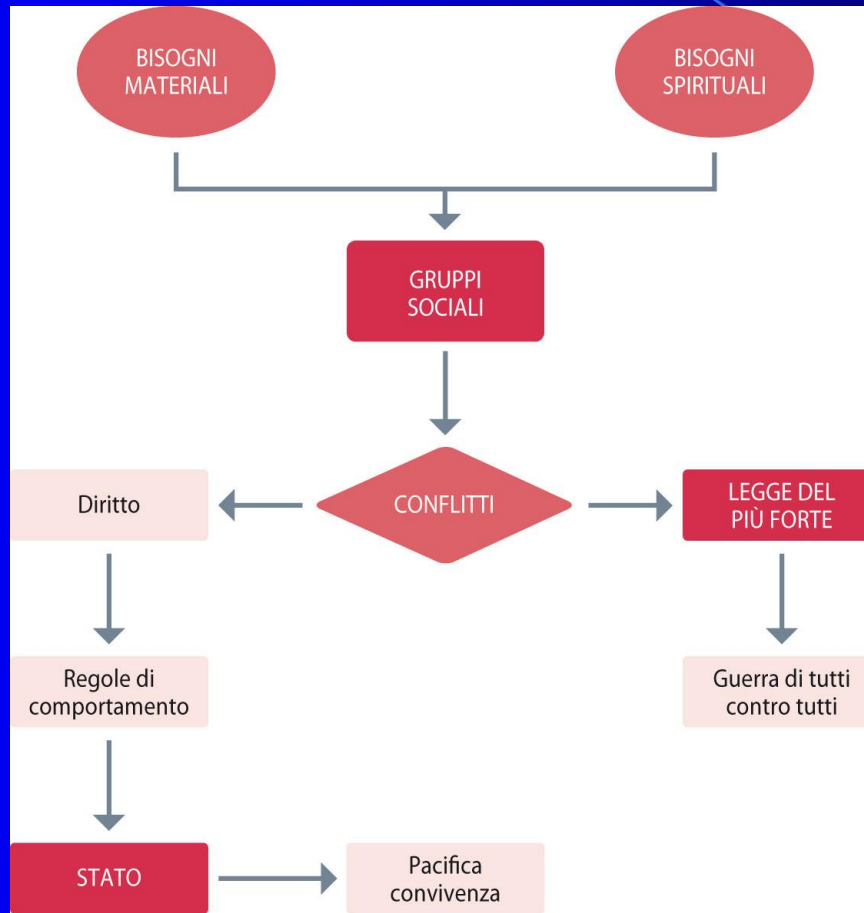
# I libri consigliati per seguire il corso di Diritto Pubblico sono i seguenti:

R.Bin-G.Pitruzzella-D.Donati, “*Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*”,  
G.Giappichelli Editore, Torino, 2014

# I «RAMI» DEL DIRITTO PUBBLICO

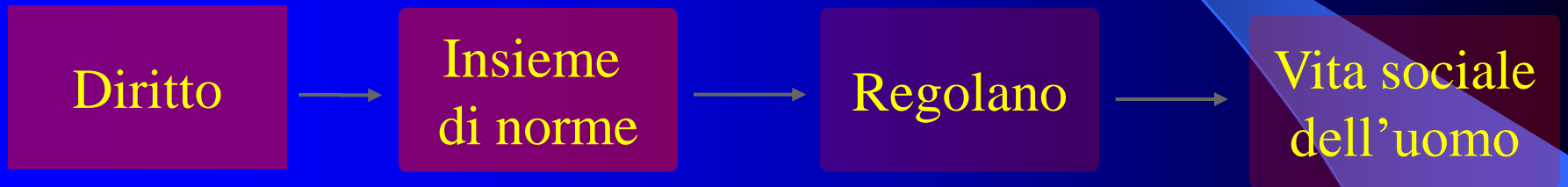
- Diritto costituzionale
- Diritto parlamentare
- Diritto regionale e degli enti locali
- Diritto amministrativo
- Diritto tributario
- Diritto ecclesiastico
- Diritto penale
- Diritto processuale civile e penale
- Diritto internazionale
- Diritto Sanitario
- Diritto dell'Unione europea

# Diritto e Stato





# Il concetto di diritto



# Le norme giuridiche

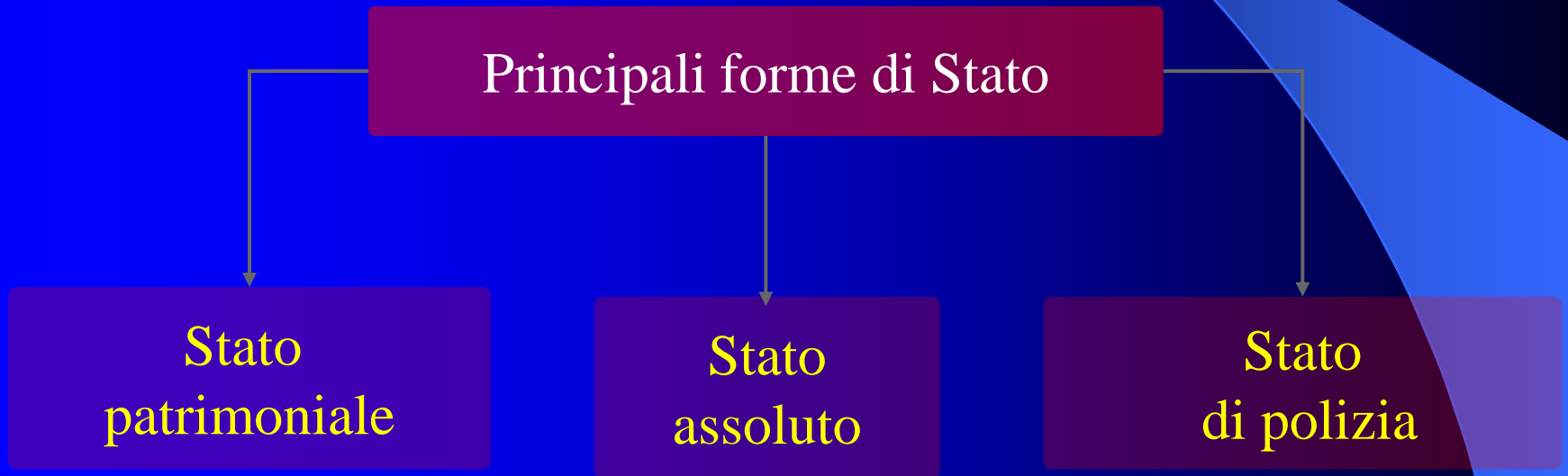


## Atti e fatti giuridici

- Fatto giuridico: Evento che comporta conseguenze giuridiche ma non è determinato dalla volontà dell'uomo
- Atto giuridico: Evento che comporta conseguenze giuridiche ed è determinato dalla volontà dell'uomo

# Istituzioni e norma nell'evoluzione storica della società

Il diritto è presente a ogni stadio dell'evoluzione umana



# Modulo A 2 I cambiamenti della società e l'evoluzione del diritto

## La formazione dello Stato moderno

- Rivoluzione industriale
- Rivoluzione francese

Stato assoluto



La sovranità spetta al Monarca

Stato moderno

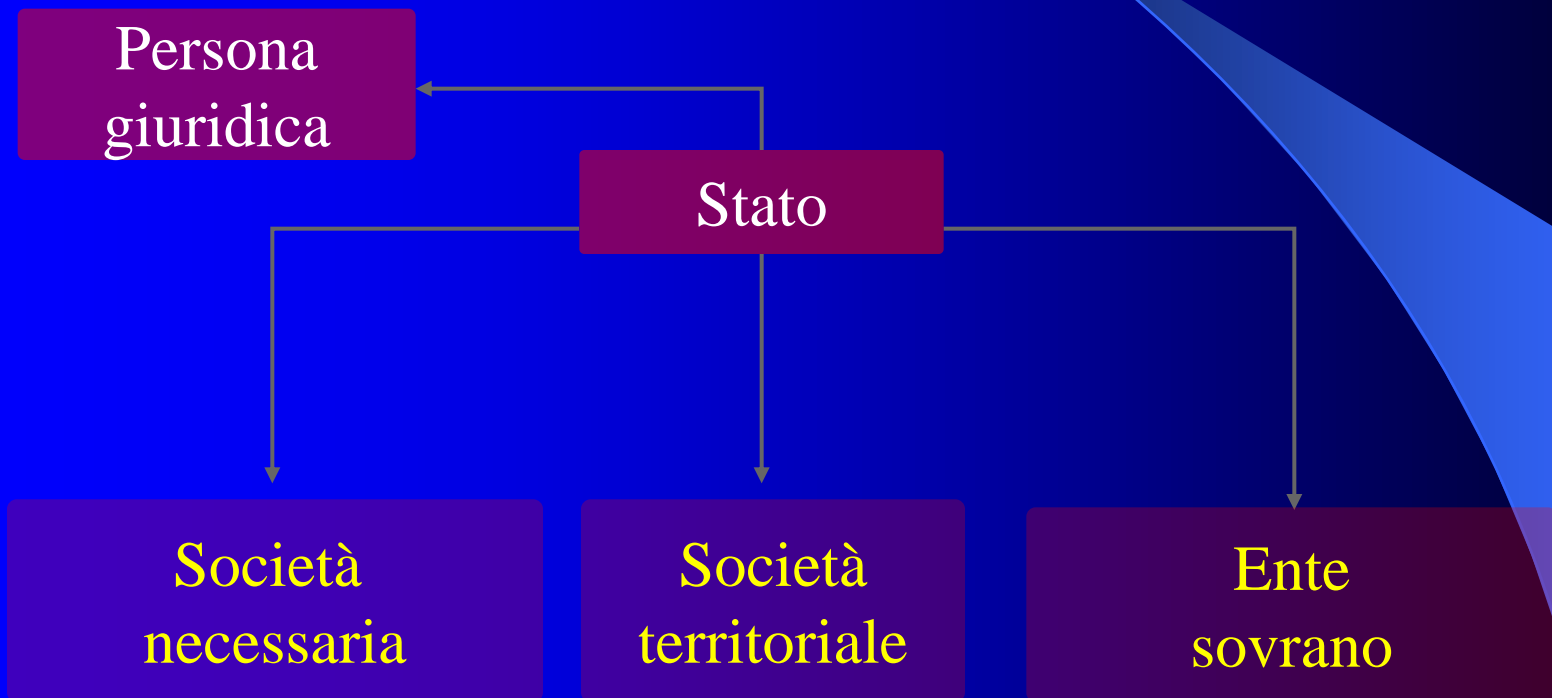


La sovranità spetta allo Stato



Costituzione

# Stato, società e diritto



# Stato, società e diritto



# Stato, società e diritto





# Il Diritto naturale

Il concetto di giustizia

```
graph TD; A[Il concetto di giustizia] --> B[Diritto naturale]; A --> C[Diritto positivo]; B --- D[versus]; C --- D;
```

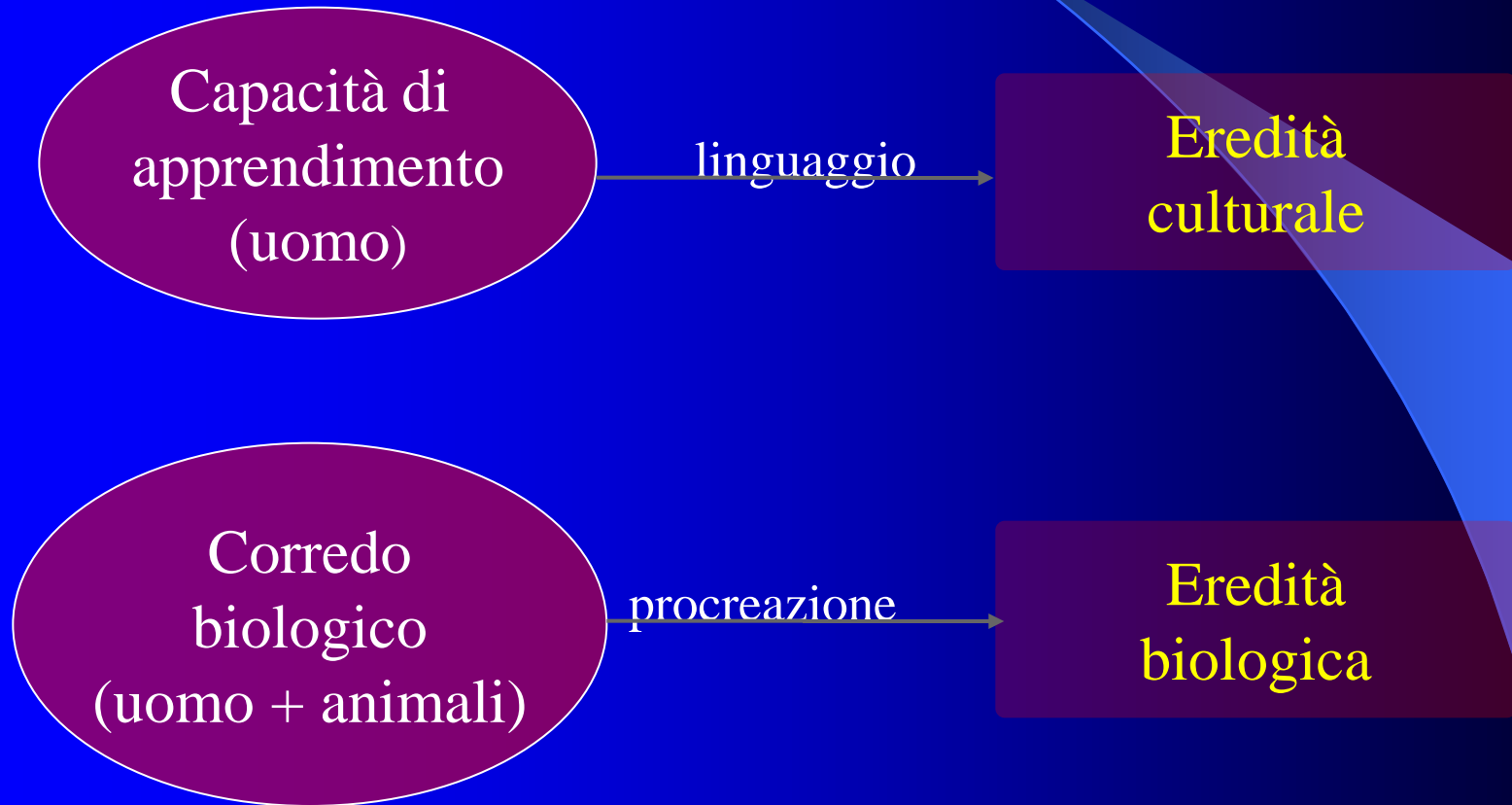
The diagram illustrates the relationship between the concept of justice, natural law, and positive law. At the top, a dark red box contains the text 'Il concetto di giustizia'. Two arrows point downwards from this box to two separate dark red boxes: 'Diritto naturale' on the left and 'Diritto positivo' on the right. Between these two boxes, the word 'versus' is written in white, indicating a comparison or contrast between the two legal systems.

Diritto naturale

versus

Diritto positivo

# Civiltà e cultura



# Le forme di Governo

Monarchia



Il potere è affidato ad una sola persona fisica che non è né organo né rappresentante di una collettività

Repubblica



Il potere è affidato a una collettività ovvero agli organi o ai rappresentanti giuridici di essa

Regimi  
parlamentari



Fiducia del  
Governo



Parlamento

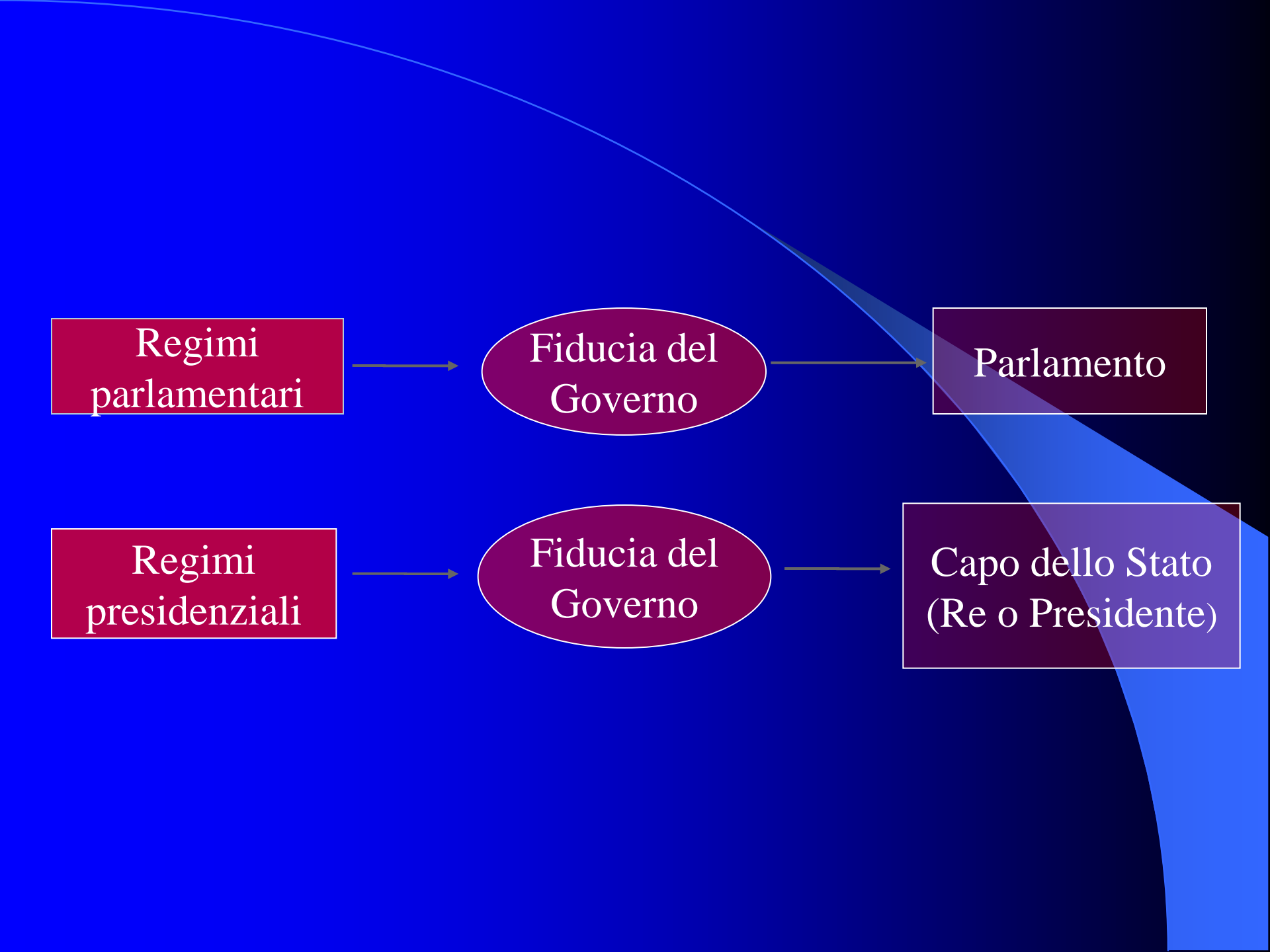
Regimi  
presidenziali



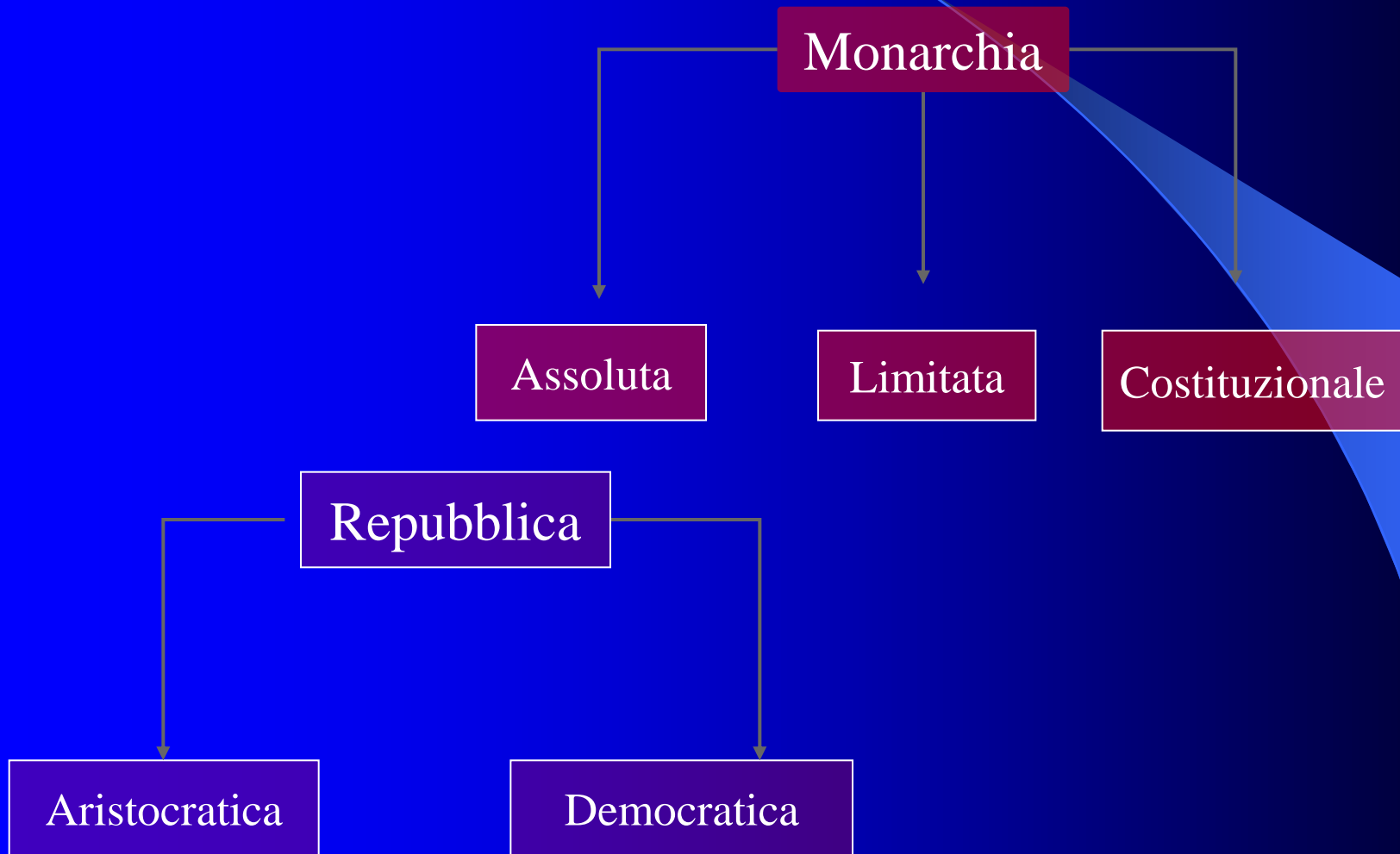
Fiducia del  
Governo



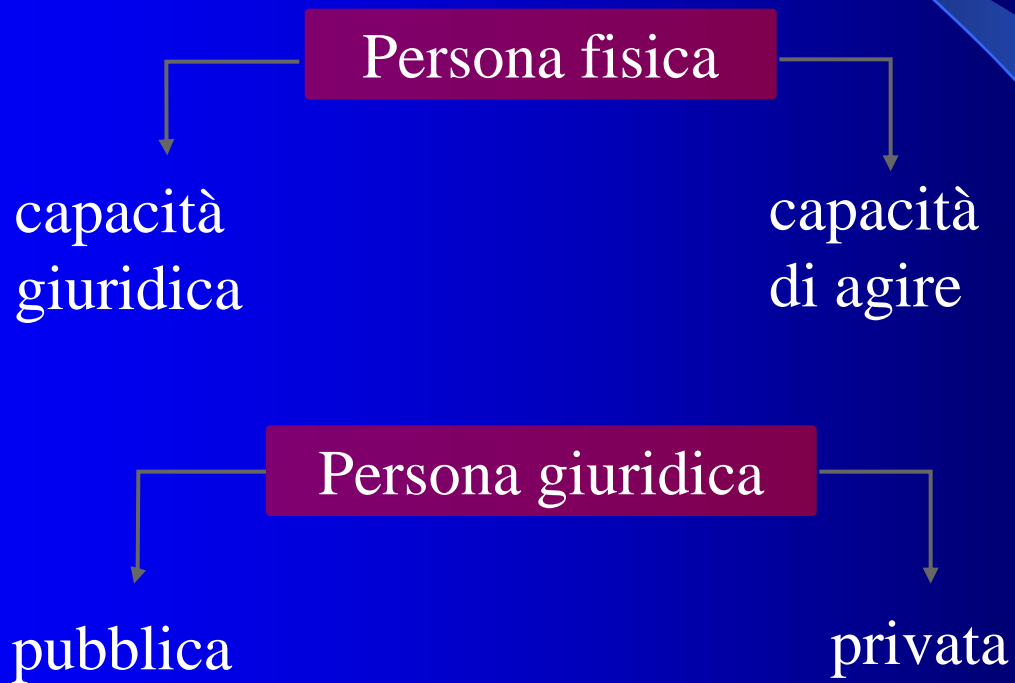
Capo dello Stato  
(Re o Presidente)



# Monarchia e Repubblica



# I soggetti del diritto



## Il concetto di cittadinanza

È lo *status* conferito a chi è pienamente membro di una comunità  
E questo *status* ha creato uguaglianza di diritti e di doveri tra tutti i cittadini

I diritti civili	I diritti politici	I diritti sociali
<ul style="list-style-type: none"><li>• libertà individuale</li><li>• libertà di parola, di pensiero e di fede religiosa</li><li>• libertà di proprietà e di concludere contratti validi</li><li>• diritto alla giustizia</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• diritto a partecipare, o come elettore o come membro eletto, all'esercizio del potere</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• sono un'ampia gamma di diritti, che vanno dall'aver garantito un grado sufficiente di benessere e di sicurezza economica al poter godere delle opportunità offerte a ciascun membro della società</li></ul>

## Il concetto di cittadinanza

Cittadinanza



I membri del popolo sono cittadini di uno stesso Stato e quindi soggetti ad esso come titolari di diritti e doveri

Nazionalità



Si riferisce alle comuni radici storiche, religiose, di costume di un popolo



## La cittadinanza in Italia e in Europa

Gli individui nei loro rapporti con lo Stato si dividono in:

- cittadini se appartengono allo Stato
- stranieri se appartengono a un altro Stato
- apolidi se non sono in rapporto di cittadinanza con nessuno Stato

## La cittadinanza in Italia e in Europa

In Italia si acquista:

- per diritto di sangue
- per luogo di nascita
- per legge
- per matrimonio
- per decreto del Presidente della Repubblica

## La cittadinanza in Italia e in Europa

In Europa dal 1992 con il trattato di Maastricht tutti i cittadini aderenti alla Unione hanno il diritto:

- a circolare e soggiornare liberamente nella Ue
- alla tutela da parte della autorità diplomatiche di qualsiasi Stato membro
- di petizione al Parlamento europeo
- a rivolgersi al mediatore europeo
- all'elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo
- di adire la Corte di Giustizia contro le violazioni dei diritti della Ue

# L'amministrazione della Giustizia

La funzione giurisdizionale

Il concetto di giustizia

Giustizia e diritto

Giustizia e Costituzione

I tribunali

La giurisprudenza

I giudici

Gli avvocati

# L'amministrazione della Giustizia

**Sanzione**

La conseguenza giuridica  
tipica che si collega  
all'infrazione di una norma

**Pena**

La conseguenza della  
violazione di un  
comportamento proibito

**Le pene possono essere**

principali

accessorie

# Diritto e diritto pubblico

Cosa è il diritto?

E' un insieme di regole che disciplinano i rapporti tra gli individui di una comunità.

E' quindi un fenomeno “tendenzialmente” relativo: basti pensare alle legislazioni sulla pena di morte e alle problematica dei diritti universalmente validi.

# Diritto e diritto pubblico

Le regole che formano il diritto sono giuridiche e non morali e non religiose perché prevedono una sanzione esterna e istituzionalizzata: sono quindi regole coattive o coercibili (Norberto Bobbio).

# Diritto e diritto pubblico

Cosa è il diritto pubblico?

Il diritto pubblico è l'insieme delle norme giuridiche che interessano i rapporti tra gli individui e lo Stato, mentre il diritto privato tra gli individui.

Problema: la distinzione è sempre più in crisi poiché lo Stato utilizza spesso strumenti tipici del diritto privato.



# DIRITTO PUBBLICO

---

1. Cosa sono le «fonti» del diritto
2. Quali soggetti concorrono a produrre diritto
3. La Costituzione come fonte sulle fonti
  - . Unità, coerenza e completezza dell'ordinamento
5. I criteri per ordinare le fonti del diritto

# DIRITTO PUBBLICO

## LE FONTI DEL DIRITTO: DEFINIZIONI

Si chiamano **fonti del diritto** i *fatti* o gli *atti* che l'ordinamento giuridico abilita a produrre norme giuridiche.

- La **generalità** delle norme giuridiche
- L'**astrattezza** delle norme giuridiche

Si chiamano **fonti di produzione** del diritto quei fatti o quegli atti ai quali l'ordinamento attribuisce la capacità di produrre imperativi che esso riconosce come propri.

Si chiamano **fonti sulla produzione** quelle norme che disciplinano i modi di produzione del diritto oggettivo, individuando i soggetti titolari di potere normativo, i procedimenti di formazione, gli atti prodotti.

# DIRITTO PUBBLICO

---

## FONTI FATTO E FONTI ATTO

- Quando l'ordinamento riconosce direttamente al corpo sociale la capacità di produrre norme in via autonoma, senza che siano seguite procedure particolari, né che le norme stesse siano frutto di una ben individuabile ed espressa volontà, si parla di **fonti fatto** (es. consuetudine)
- Quando la norma è prodotta da un soggetto istituzionale portatore di una precisa volontà e nel rispetto delle procedure previste dalle fonti sulla produzione, si parla di **fonti atto** (es. costituzione, legge, regolamento)

# DIRITTO PUBBLICO

---

## LE «DISPOSIZIONI SULLA LEGGE IN GENERALE» (19 2)

### Art. 1 preleggi - Indicazione delle fonti

Sono fonti del diritto:

- 1) le leggi;
- 2) i regolamenti
- 3) [le norme corporative] (abrogato)
- (4) gli usi.

# DIRITTO PUBBLICO

## FONTI COSTITUZIONALI E FONTI PRIMARIE

- Le **norme di rango costituzionale**: leggi di revisione costituzionale e «altre» leggi costituzionali (art. 138 Cost.); statuti delle regioni speciali (art. 116 Cost.)
- Le **norme di rango primario**: leggi ordinarie dello Stato (artt. 70 ss. e 117 Cost.); decreti legislativi e decreti legge (artt. 76 e 77 Cost.); regolamenti parlamentari (art. 6 Cost.); statuti delle regioni ordinarie (art. 123 Cost.); leggi regionali (artt. 117 e 121 Cost.)

# DIRITTO PUBBLICO

---

## LE FONTI PRIMARIE: UN «SISTEMA CHIUSO»

- Non sono configurabili atti fonte primari al di là di quelli espressamente previsti dalla Costituzione
- Ciascun atto normativo non può disporre di una forza maggiore di quella che la Costituzione ad esso attribuisce
- Agli atti fonte primari va riconosciuta forza di legge (art. 77 e art. 13 Cost.)

# DIRITTO PUBBLICO

---

## LA FORZA DI LEGGE

- **Capacità di innovare** al diritto oggettivo subordinatamente alla Costituzione intesa come fonte suprema, abrogando o modificando atti fonte equiparati o subordinati (*profilo attivo*)
- **Capacità di resistere** all'abrogazione o modifica da parte di atti fonte che non siano dotati della medesima forza, in quanto espressione del medesimo processo di produzione normativa (*profilo passivo*)

# DIRITTO PUBBLICO

---

## LE FONTI SECONDARIE: UN «SISTEMA APERTO»

- L'individuazione degli atti fonte secondari è lasciata alla disponibilità dei soggetti titolari di potestà normative primarie, sia pure nel rispetto dei limiti costituzionali esistenti (*riserva di legge*)
- Gli atti secondari devono essere deliberati sulla base di una previa norma di legge (*principio di legalità*)



# DIRITTO PUBBLICO

## IL SISTEMA COSTITUZIONALE DELLE FONTI

**Costituzione**  
(*fonte sulle fonti*)



**Fonti primarie** a carattere «chiuso»  
(*forza di legge*)



**Fonti secondarie** a carattere «aperto»  
(*principio di legalità*)

**CLASSIFICAZIONE  
DELLE  
COSTITUZIONI  
MODERNE**

# I diversi tipi di Costituzione

Le Costituzioni possono essere:

- Brevi
- Lunghe
- Flessibili
- Rigide

# I diversi tipi di Costituzione

La Costituzione italiana è:

- lunga (con molti articoli)
- rigida (non può essere modificata da una legge ordinaria)

# COSTITUZIONI SCRITTE – COSTITUZIONI CONSUETUDINARIE

- **SCRITTE** – Le norme delle Costituzione sono formalizzate in un documento scritto, che dà maggiore certezza e solennità
- **CONSUETUDINARIE** – Assenza di forma scritta. Le norme costituzionali sono principalmente prodotte da consuetudini formatesi nel tempo. Esempio classico è quello della Gran Bretagna

# COSTITUZIONI RIGIDE – COSTITUZIONI FLESSIBILI

- **RIGIDE** – Il testo costituzionale richiede un procedimento aggravato di revisione per essere modificato ( ad esempio: maggioranze qualificate; referendum; lunghi tempi procedurali; reiterazione della deliberazione; coinvolgimento delle entità territoriali substatali). Speciale garanzia dei diritti delle minoranze politiche ovvero delle componenti territoriali. La Costituzione italiana è rigida perché prevede, **all'art. 138**, un procedimento aggravato di revisione.
- **FLESSIBILI** – Non è previsto un procedimento aggravato di revisione. Le disposizioni costituzionali possono essere modificate o soppresse con legge ordinaria. ( esempio: [lo Statuto Albertino](#))

# COSTITUZIONI BREVI – COSTITUZIONI LUNGHE

- **BREVI** – Diffuse nel XIX secolo. Contengono principalmente le norme sull'organizzazione dello Stato e si limitano ad indicare i più significativi diritti dei cittadini (ad esempio lo Statuto Albertino con solo 8 articoli).
- **LUNGHE**- Non pongono l'accento solo sul sistema dei poteri pubblici, ma disciplinano a fondo i rapporti fra individuo e autorità (diritti civili, politici, sociali), nonché i principi fondanti delle relazioni tra privati, un tempo relegati nei codici. La Costituzione italiana appartiene a questa categoria.

# COSTITUZIONI OTTRIAE – COSTITUZIONI PATTIZIE COSTITUZIONI APPROVATE CON PROCEDIMENTO POPOLARE

- **OTTRIAE** – Il termine viene dal francese *Octroyées* ( concesse ). Diffuse nella prima metà del secolo XIX. Provenienti da una concessione unilaterale ( *octroi* ) del Re, in quanto sovrano ( esempi: la Costituzione francese del 1814 , lo Statuto Albertino del 1848 ).
- **PATTIZIE** – Accordo tra Re ed Assemblea rappresentativa del popolo. Coesistenza e compromesso tra principio monarchico e principio democratico ( esempio: le Costituzioni francesi del 1791 e del 1830 ).
- **APPROVATE CON PROCEDIMENTO POPOLARE** – Definitiva affermazione del principio della sovranità popolare su quello monarchico. Di solito, elezione di una Assemblea costituente che redige ed approva il testo della Costituzione. Frequente il ricorso a referendum popolare sul testo appena approvato dall'Assemblea. In Italia c'è stato un referendum preventivo (monarchia – repubblica ) che ha vincolato in partenza le scelte dell'Assemblea costituente sulla forma di Stato.



# IL MOVIMENTO COSTITUZIONALISTA

## 1787: Costituzione degli Stati Uniti d'America

«Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di realizzare una più perfetta unione, stabilire la giustizia, garantire la tranquillità interna, provvedere per la difesa comune, promuovere il benessere generale ed assicurare le benedizioni della libertà a noi stessi ed alla nostra posterità, ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione per gli Stati Uniti d'America»

# IL MOVIMENTO COSTITUZIONALISTA

## 1791: Costituzione francese

«L'Assemblea nazionale, volendo stabilire la Costituzione francese sui principi che essa ha riconosciuto e dichiarato, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'eguaglianza dei diritti.

- Non vi è più né nobiltà, né paria, né distinzioni ereditarie, né distinzione di ordini, né regime feudale, né giustizie patrimoniali, né alcuno dei titoli, denominazioni e prerogative che ne derivavano, né alcun ordine di cavalierato, né alcuna delle corporazioni o decorazioni, per le quali si esigevano prove di nobiltà, o che presupponevano distinzioni di nascita, né alcuna altra superiorità se non quella dei funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni.

*segue...*

- Non vi è più né venalità, né ereditarietà di alcun ufficio pubblico.
- Non vi è più, per alcuna parte della Nazione, né per alcun individuo, alcun privilegio, né eccezione al diritto comune di tutti i francesi.
- Non vi sono più né giurande, né corporazioni di professioni, arti e mestieri.
- La legge non riconosce più né voti religiosi, né alcun altro impegno che sia contrario ai diritti naturali, o alla Costituzione»

# DEFINIZIONE DI ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

«Il complesso delle norme fondamentali, scritte e non scritte, che danno **forma** a ciascun ordinamento e che rappresentano il codice genetico che determinano l'**identità** dell'ordinamento giuridico stesso» (forma di stato, diritti e doveri dei consociati, forma di governo, fonti del diritto)

# ORGANI E SOGGETTI COSTITUZIONALI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

## Organi

- Parlamento
- Presidente della Repubblica
- Governo
- Corte costituzionale

## Soggetti

- Regioni
- Comuni
- Province e città metropolitane

# DIRITTO PUBBLICO

---

## COME ORDINARE LE FONTI DEL DIRITTO

La successione delle fonti nel tempo:  
**criterio cronologico**

La sovraordinazione o sottordinazione delle fonti:  
**criterio gerarchico**

L'ambito territoriale o materiale di operatività delle fonti :  
**criterio della competenza**

# DIRITTO PUBBLICO

## LA RISOLUZIONE DELLE ANTINOMIE NORMATIVE: CRITERIO CRONOLOGICO

- In caso di contrasto tra norme poste da **fonti equiparate**, prevale e deve essere applicata la norma posta successivamente nel tempo (*lex posterior derogat priori*)
- La norma precedente è **abrogata** da quella successiva (la norma abrogata *non* è una norma invalida)
- L'**abrogazione**, presupponendo un contrasto tra norme *entrambe valide*, non elimina la norma precedente ma ne *circoscrive nel tempo l'efficacia*

# DIRITTO PUBBLICO

## LA RISOLUZIONE DELLE ANTINOMIE NORMATIVE: CRITERIO GERARCHICO

- In caso di contrasto tra norme poste da **fonti non equiparate**, prevale e deve essere applicata la norma posta dalla fonte sovraordinata (*lex superior derogat inferiori*)
- La norma sottordinata è **invalida** e deve essere eliminata dall'ordinamento mediante *annullamento*
- L'**annullamento**, a differenza dell'abrogazione, determina la perdita di efficacia non solo *ex nunc*, ma anche *ex tunc*



# DIRITTO PUBBLICO

## LA RISOLUZIONE DELLE ANTINOMIE NORMATIVE: CRITERIO DELLA COMPETENZA

- In caso di contrasto tra norme poste da **fonti ordinate dalla Costituzione secondo differente competenza**, prevale e deve essere applicata la norma posta dalla fonte competente (con esclusione di qualsiasi altra fonte)
- La norma non competente è **invalida** e deve essere eliminata dall'ordinamento mediante *annullamento*
- L'**annullamento**, a differenza dell'abrogazione, determina la perdita di efficacia non solo *ex nunc*, ma anche *ex tunc*

# I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

I principi fondamentali, contenuti negli artt. 1-12 della Carta costituzionale, esprimono le finalità e le basi ideali della forma di Stato democratico-pluralista disegnata dalla Costituzione. A tale fine, i più significativi sono i principi racchiusi negli artt. 1-5 e 10- 11 Cost, e cioè:

**il principio democratico (ar. 1);**

**il principio personalista (art.2);**

**il principio pluralista (art. 2);**

**il principio di eguaglianza (art.3);**

**il principio lavorista (artt. 1 e 4);**

**il principio autonomistico (art.5);**

**principi sul rapporto dell'ordinamento italiano con il diritto internazionale e con gli ordinamenti a carattere sopranazionale (artt. 10- 11)**

Meritano inoltre di essere ricordati i principi sulla tutela delle minoranze linguistiche (art. 6) e sui rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (artt. 7-8).

Le disposizioni sui principi fondamentali, o almeno quelle degli artt.1-5, secondo un orientamento dottrinale maggioritario che trova conferma nella giurisprudenza costituzionale (sent n. 1146/1988, nonché, in via implicita, sent. n. 2/2004), sono sottratte alla possibilità di revisione costituzionale prevista all'art. 138 Cost. La loro modifica o soppressione, infatti, stravolgerebbe l'identità stessa della Costituzione, in quanto metterebbe in discussione la forma di Stato democratico -pluralista da essa prevista.

## PRINCIPIO DEMOCRATICO

**Art. 1 Cost. - L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.**

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

Secondo il principio democratico, il potere politico trae principalmente la propria legittimazione dal consenso del popolo, che è titolare della sovranità.

## **Democrazia diretta, democrazia rappresentativa.**

Nella democrazia diretta, il popolo esercita la sovranità partecipando direttamente alle decisioni politiche attraverso referendum, plebisciti o assemblee popolari.

Nei sistemi di democrazia rappresentativa, la sovranità popolare si traduce nel potere del popolo di scegliere i propri rappresentanti nei diversi organi eleggibili a suffragio universale, partecipando alla formazione della volontà politica anche attraverso gli altri strumenti previsti dalla Costituzione, come il diritto di associarsi in partiti politici.

In Italia vige un sistema di democrazia rappresentativa: il popolo esercita il potere sovrano, innanzitutto, con l'elezione del Parlamento nazionale. Peraltro, come è stato ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 106/2002), la sovranità popolare non si esaurisce nel Parlamento nazionale, ma si esprime anche nell'investitura degli organi rappresentativi delle autonomie territoriali (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni).

Il carattere tendenzialmente rappresentativo del sistema italiano non esclude, tuttavia, la presenza di alcuni istituti di democrazia diretta. La Costituzione prevede infatti l'iniziativa legislativa popolare, il diritto di petizione e, soprattutto, il referendum.

## Democrazia liberale - tirannide della maggioranza.

La volontà del corpo elettorale e delle assemblee che lo rappresentano si forma in genere secondo il principio maggioritario. In caso di divergenza di opinioni, cioè, prevale la volontà della maggioranza.

Un potere della maggioranza senza limiti, però, potrebbe schiacciare i diritti delle minoranze e dei singoli (c.d. *tirannide della maggioranza*). Di qui la necessità di individuare contrappesi all'arbitrio della maggioranza attraverso organi e congegni di garanzia. Negli ordinamenti di *democrazia liberale*, come quello italiano, il principio maggioritario non ha una valenza assoluta, ma è adeguatamente controbilanciato da strumenti di garanzia delle minoranze e dei diritti dei singoli.

Tra gli strumenti previsti dalla Costituzione italiana volti a temperare il potere della maggioranza, si possono ricordare:

- il procedimento aggravato di revisione costituzionale;
- il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge da parte della Corte costituzionale;
- il referendum, con cui, a certe condizioni e seguendo determinate procedure, i cittadini possono deliberare sull'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge;
- un ordine giudiziario autonomo e indipendente dagli altri poteri;



Meritano inoltre di essere menzionate le c.d. autorità amministrative indipendenti, come l'Autorità Garante della concorrenza e dei mercati, l'Autorità Garante delle comunicazioni, l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Non previste dalla Costituzione, ma istituite con legge ordinaria per lo più in tempi recenti, le autorità indipendenti rispondono all'esigenza di regolare e controllare settori particolarmente delicati della vita economica e sociale (come il trattamento dei dati personali e le attività di emittenza televisiva) in maniera neutrale ed indipendente dal potere politico.

## IL PRINCIPIO PERSONALISTA

**Art. 2 Cost. - 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.**

**La persona nei sistemi totalitari -** I regimi totalitari hanno mostrato il più profondo disprezzo per la libertà e per la dignità della persona. Nelle diverse concezioni totalitarie, la libertà dei singoli è sempre sacrificabile nell'interesse di entità superindividuali, che sono ritenute portatrici di valori ed interessi preminenti, come lo Stato, la nazione o la collettività.

**La persona nell'ispirazione democratico-liberale della Costituzione italiana** - L' art. 2 della Costituzione segna una autentica e consapevole rivoluzione copernicana rispetto al modello totalitario: non la persona in funzione dello Stato (o della nazione, o della collettività), ma lo Stato in funzione della persona, di cui sono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili.

L'art. 2 Cost. attribuisce alla persona un **primato sostanziale rispetto allo Stato**. La garanzia dei diritti inviolabili non solo costituisce il limite invalicabile all'intervento dello Stato e dei pubblici poteri nella sfera dell'individuo, ma rappresenta anche la principale finalità della loro azione. Pertanto, i diritti della persona non sono tutelati solo nei confronti del potere pubblico, ma questo deve farsi carico della loro protezione anche contro le aggressioni provenienti da soggetti privati.

## IL PRINCIPIO PLURALISTA

### Le formazioni sociali nello Stato democratico-pluralista

L'art. 2 Cost. riconosce i diritti inviolabili non solo all'individuo considerato isolatamente, ma anche "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

La società pluralista non si compone solo di una sommatoria di individui isolati, ma si articola in una molteplicità di formazioni intermedie (così chiamate, perché si frappongono fra l'individuo e lo Stato) all'interno delle quali gli individui organizzano la propria vita. I gruppi intermedi sono considerati con favore in molteplici disposizioni particolari della Costituzione: artt. 8 e 20 (confessioni e associazioni religiose), 18 (associazioni in generale), 29 (famiglia), 39 (associazioni sindacali), 49 (partiti politici), 118 u.c. (valorizzazione dell'iniziativa delle associazioni private per lo svolgimento di attività e compiti di interesse generale).

**Libertà associative, diritti delle formazioni sociali e tutela del singolo all'interno di esse** - Il principio del favore costituzionale per i corpi intermedi ha alcuni importanti corollari:

- 1) è riconosciuta ai singoli un'ampia libertà di dar vita ad aggregazioni sociali per il perseguimento delle più diverse finalità;**
- 2) in particolare, i singoli possono riunirsi per esercitare in maniera più efficace i diritti che la Costituzione attribuisce loro;**
- 3) le formazioni sociali così costituite godono, con gli opportuni adattamenti, delle libertà riconosciute ai singoli (ad es.: libertà domiciliare, diritto alla tutela giudiziaria, che sono comunemente riconosciute alle associazioni);**
- 4) le formazioni sociali godono inoltre della libertà di darsi un ordinamento interno e dell'autonomia nell'esercizio dei poteri da esso previsti.**

Tuttavia, il principio dell'autonomia organizzativa delle formazioni sociali non si spinge fino all'astensione dello Stato da qualsiasi interferenza: è compito dei pubblici poteri, infatti, garantire il rispetto dei diritti dei singolo *anche all'interno e nei confronti delle formazioni sociali.*

## PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA

**Art. 3 Cost., I comma - Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.**

**L'eguaglianza davanti alla legge - Nel suo modello semplificato, il principio generale di eguaglianza comporta l'obbligo per il legislatore di disporre con norme generali ed astratte.**

**La norma di legge deve essere astratta, cioè deve potersi applicare ad una molteplicità indefinita di fattispecie concrete, e non deve riferirsi a soggetti predeterminati. Ne consegue il divieto delle leggi personali.**

**La norma di legge deve essere generale, cioè comprendere tutte le fattispecie che rientrano nella sua *ratio*. Ne consegue l'illegittimità delle norme speciali o eccezionali; di quelle norme, cioè, che derogano alle leggi generali con riferimento ad una sottoclasse di soggetti.**

Un'interpretazione più articolata dell'art. 3, 1 comma, Cost. proviene dalla dottrina maggioritaria e dalla giurisprudenza costituzionale.

In base al principio di eguaglianza il legislatore deve trattare le situazioni eguali in modo eguale e le situazioni diverse in maniera razionalmente diversa. Così ricostruito, il principio di eguaglianza si risolve in un generale **principio di ragionevolezza**: ogni disparità di trattamento da parte del legislatore non deve essere arbitraria, irrazionale, ingiustificata. Anche le leggi personali e quelle speciali sono ricondotte al parametro della ragionevolezza, per cui non sono vietate, fra di esse, quelle leggi che siano riconducibili ad una obbiettiva e ragionevole esigenza di differenziazione

Ciò che rileva ai fini del giudizio di ragionevolezza è quindi la congruità dell'individuazione dell'elemento di differenziazione.

**Notare bene** - Non sono solo le norme speciali o quelle personali a poter violare il principio di eguaglianza: egualmente contraria al principio può essere, infatti, una norma generale che stabilisca un trattamento irragionevolmente differenziato rispetto a quello di altra norma generale.



**Le specificazioni del principio di eguaglianza** - Sono contenute nell'ultima parte dell'art. 3, 1 comma, dove è fatto divieto al legislatore di porre in essere "*distinzioni per motivi di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*". Storicamente costituiscono i principali motivi di discriminazione (disparità uomo-donna) o addirittura di persecuzione (per minoranze politiche, razziali, linguistiche, religiose) da parte del potere politico. Il controllo di legittimità costituzionale di leggi che pongano in essere differenziazioni con riferimento a questi parametri deve essere particolarmente rigoroso. Secondo parte della dottrina, per tali leggi vi sarebbe una presunzione di illegittimità costituzionale.

**Eguaglianza davanti alla legge e sindacato di legittimità costituzionale: il sindacato di ragionevolezza** - Le norme di legge che contrastano con l'art. 3, I comma, Cost. sono dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. Il principio di eguaglianza si traduce in un giudizio di ragionevolezza da parte della Corte . Tale giudizio sulla ragionevolezza delle leggi è particolarmente delicato, perché rischia spesso di sconfinare in apprezzamenti di natura discrezionale o politica. Peraltro, la Corte ha più volte dichiarato che gli interventi che invadano la discrezionalità dei legislatori esorbitano dai propri poteri.

**Art. 3 Cost, II comma - E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.**

**C.d. eguaglianza sostanziale e Stato sociale - Il comma II dell'art. 3 Cost. segna la differenza tra le concezioni dell'eguaglianza nello Stato liberale di diritto e quelle proprie dello Stato sociale.**

Nello Stato liberale, ogni soggetto è posto su un piano di formale parità nel godimento dei diritti civili. Ma all'interno della società esistono delle situazioni di disparità economica e sociale, tali da rappresentare un ostacolo alla realizzazione della piena eguaglianza tra cittadini e al pieno godimento delle libertà sancite dalla Costituzione. Il principio di eguaglianza davanti alla legge rischia così di esaurirsi in un riconoscimento meramente formale. Nel moderno Stato sociale, i poteri pubblici intervengono nell'economia e nella società per assicurare realmente pari opportunità per ognuno.

**I diritti sociali** - Gli interventi pubblici sono volti a garantire i diritti sociali. Sono quei diritti, il cui riconoscimento è finalizzato a proteggere i soggetti socialmente più vulnerabili e ad elevarne le condizioni di vita. La Costituzione italiana, ispirata ai principi dello Stato sociale, sancisce alcuni importanti diritti sociali: **il diritto alla assistenza sanitaria, almeno per gli indigenti (art. 32); il diritto all'istruzione (art. 34); il diritto dei lavoratori alla giusta retribuzione, al riposo settimanale e alle ferie annuali (art. 36); i diritti della donna lavoratrice e dei lavoro minorile (art. 37); l'assistenza e la previdenza sociale (art. 38).** Tra di essi è compreso anche il diritto al lavoro proclamato dall'art. 4 Cost.

Si possono inoltre ricordare quelle disposizioni della Costituzione che contengono **i principi-guida dell'intervento dello Stato nell'economia** per la realizzazione di più equi rapporti economici e di altri fini sociali (artt. 41-47). Non va trascurato, infine, il principio dell'imposizione fiscale progressiva (art.53).

Queste disposizioni, considerate nel loro insieme, compongono **il sistema costituzionale dello Stato sociale**. Il principio-cardine di questo sistema è individuato dall'art. 3, II comma, Cost.

**L' art. 3, II comma come norma di programma** - L'art. 3, II comma, è considerato una norma priva di cogenza immediata: per la sua attuazione è considerato indispensabile l'intervento del legislatore e dei pubblici poteri. Molta parte della dottrina ha intravisto nell'art. 3, II comma, un programma volto ad indirizzare l'azione del potere politico verso la trasformazione in senso egualitario della società, attraverso gli strumenti redistributivi dello Stato sociale. Nelle letture più radicali, la norma avrebbe consentito il superamento del sistema economico capitalista e il passaggio verso un modello socialista. In dottrina non sono mancate, però, espressioni di scetticismo sulla reale efficacia dell'art. 3, comma II. Secondo alcuni autori, il programma di riforma sociale in esso contenuto sarebbe privo di forza cogente e di valore normativo, e pertanto non rappresenterebbe che una mera promessa per il futuro.

## PRINCIPIO LAVORISTA

**Art. 1 Cost., I comma- L' Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.**

**Art. 4 Cost.- La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.**

**Art. 35 Cost. I comma- La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.**

Il lavoro è considerato dalla Costituzione come fondamentale strumento di realizzazione della personalità umana. Il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. rappresenta il primo diritto sociale. Non costituisce, però, un diritto immediatamente azionabile, ma, così come gran parte degli altri diritti sociali, è visto dalla Costituzione come un obiettivo da raggiungere attraverso l'intervento dello Stato nell'economia (politiche occupazionali).

**Art. 4 Cost., II comma - Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.**

Nella Costituzione italiana, che è di ispirazione solidaristica, il lavoro non è concepito solo come diritto del singolo, ma anche come dovere di partecipare e contribuire al progresso sociale.

Si dubita, però, che il dovere del lavoro costituisca un obbligo giuridico coercibile. E' certamente da escludere che l'art. 4, II comma, Cost. renda legittimo il lavoro coatto, che è invece tristemente conosciuto nei regimi autoritari e che si pone in contrasto con le disposizioni costituzionali a tutela della libertà personale (art. 13 Cost.).

Per questi motivi, secondo parte della dottrina il dovere di lavorare si ridurrebbe ad un mero vincolo morale.



Altra dottrina ha ritenuto in passato che l'art. 4, II comma non fosse completamente privo di una qualche portata giuridica, ma che, al contrario, potesse fornire un fondamento costituzionale per una serie limitata di provvedimenti, come ad es. le misure di prevenzione a carico degli oziosi e dei vagabondi previste dalla l. n. 1423 del 1956. Ma l'art. 2 della l. n. 327 del 1988 ha espunto tali categorie di soggetti dall'ambito di applicazione della legge del 1956.

## IL PRINCIPIO AUTONOMISTICO

**Art. 5 Cost. - La Repubblica, una e indivisibile, promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento.**

**Art. 114 Cost., I comma - La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.**

**Definizione** - Il principio autonomistico comporta il riconoscimento e la garanzia delle Regioni e degli altri enti territoriali minori (Comuni, Città metropolitane, Province). I poteri di governo non spettano solo allo Stato centrale, ma sono ripartiti fra questo e gli altri enti territoriali.

**Autonomie territoriali e libertà** - La divisione del potere tra più livelli territoriali (c.d. divisione verticale) costituisce una garanzia delle libertà in maniera analoga alla divisione funzionale del potere centrale tra legislativo, esecutivo e giudiziario (c.d. divisione orizzontale).

**Autonomie territoriali e democrazia** - Gli enti territoriali, rappresentativi delle rispettive collettività, danno vita ad un modello di gestione della cosa pubblica più vicina e rispondente alle istanze dei cittadini rispetto al modello centralistico. Peraltro, come sancito dalla già citata Corte cost. n. 106/2002, essi costituiscono espressione del principio di sovranità popolare e, in definitiva, del principio democratico.

**Il principio autonomistico alla luce della riforma del Titolo V -** Con l'ampliamento delle funzioni legislative delle Regioni e delle funzioni amministrative di queste e degli enti territoriali minori, avvenuto con la riforma del Titolo V del 2001, il principio autonomistico dell'art. 5 Cost. ha assunto un particolare rilievo. Il nuovo art. 114, 1 comma, Cost., che sintetizza il significato della riforma, fa comprendere che tra lo Stato e gli altri enti territoriali non vi è un rapporto di sovra-sottordinazione: Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni costituiscono la Repubblica in un rapporto di pari dignità, pur nella differenziazione funzionale tra ciascuno di essi.

Il ruolo delle autonomie territoriali è inoltre valorizzato dal nuovo art. 118, 1 comma, che stabilisce che le funzioni amministrative devono essere distribuite fra lo Stato e gli altri enti territoriali nel rispetto del principio di sussidiarietà (c.d. sussidiarietà verticale). Ciò vale a dire che le funzioni stesse devono essere attribuite al livello di governo territorialmente più vicino ai cittadini (nel nostro caso, i Comuni). Solo quando il livello inferiore si riveli inadeguato o insufficiente per i compiti che deve svolgere, sarà possibile l'intervento del livello superiore (nel nostro caso, le Province e, seguendo lo stesso criterio, le Regioni e lo Stato).

**Pluralismo istituzionale e pluralismo sociale** - Con la riforma del Titolo V si è consolidato, ed ha trovato definitiva consacrazione, il principio del pluralismo istituzionale, caratterizzato dal decentramento politico e territoriale dei poteri di governo.

Ma nella Costituzione italiana il pluralismo istituzionale non esaurisce il pluralismo sociale. Infatti, sulla base dell'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce il ruolo fondamentale delle formazioni sociali, e sulla base dell'art. 118, u.c., Cost., così come modificato dalla riforma costituzionale del 2001, attività e servizi di interesse generale possono essere svolti non solo dai poteri pubblici, ma anche, e prima di tutto, da soggetti privati, singoli e associati, e da altri enti che costituiscono espressione della società civile e non sono riconducibili al sistema degli enti pubblici territoriali e al circuito della rappresentanza politica.

La Corte costituzionale, in alcune recenti pronunce, ha riconosciuto l'autonomia e la funzione di questi soggetti, come nel caso delle c.d. fondazioni bancarie (sentt. n.300 e 301 del 2003) e delle Camere di commercio (sent. n. 477 del 2000).

L'art. 118 u.c. struttura il rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati sulla base del principio di sussidiarietà, che in questa particolare accezione prende il nome di **sussidiarietà orizzontale**, distinguendosi dalla **sussidiarietà c.d. verticale**, che invece attiene al riparto dei compiti tra enti pubblici territoriali.

Il principio della sussidiarietà orizzontale indica un criterio di preferenza per l'iniziativa dei privati rispetto all'azione dei pubblici poteri nell'esercizio di attività di interesse generale (ad es. sanità, assistenza sociale, previdenza). Il potere pubblico può intervenire soltanto laddove l'iniziativa privata si dimostri carente, insufficiente o inadeguata.

E opportuno rimarcare che la Costituzione sottrae alcuni servizi all'operatività del principio di sussidiarietà, rendendo in ogni caso obbligatorio l'intervento diretto dello Stato e degli altri enti pubblici, pur garantendo il diritto dei privati allo svolgimento di iniziative parallele. Questo è il caso, ad esempio, dell'istruzione scolastica, per cui la Repubblica "istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art. 33, Il comma, Cost.).



# LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

Il principio in questione ha una particolare rilevanza con riferimento alle popolazioni delle Regioni a statuto speciale come la valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, contraddistinte da una forte presenza di minoranze linguistiche. Sulla base dell'art. 6, gli Statuti regionali e la legislazione hanno introdotto diverse misure atte a promuovere e tutelare tali minoranze. Le più rilevanti sono:

a) la parificazione tra la lingua italiana e gli idiomi delle minoranze come lingue ufficiali per il territorio della Regione;

b) la possibilità di usufruire dell'insegnamento in lingua materna;

c) il principio della proporzione etnica, onde i ruoli dei pubblici uffici sono suddivisi tra i gruppi linguistici in base alla consistenza dei gruppi stessi.

Quest'ultimo aspetto rappresenta una deroga al principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici, che trova fondamento in una norma della Costituzione (art. 6, appunto) e si giustifica con l'opportunità di privilegiare i gruppi più deboli.

**Art. 7 Cost. - Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.**

**I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. La modificazione dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono un procedimento di revisione costituzionale.**

**Art. 8 Cost. - Tutte le confessioni religiose sono libera davanti alla legge.**

**Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.**

**I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.**

L'art. 8 Cost. enuncia il principio della pari libertà delle confessioni religiose davanti alla legge e della loro autonomia rispetto allo Stato. L'art. 8 è da porre in connessione con l'art. 19, che tutela la libertà religiosa sia in forma individuale che associata. Le prescrizioni dell'art. 8, che parlano di "confessioni religiose", si concentrano in particolare sul momento associativo, garantendo l'autonomia organizzativa delle confessioni. Sotto questo profilo, l'art. 8 costituisce un richiamo del più generale principio pluralista di cui all'art. 2.

Le norme degli statuti di organizzazione interna delle confessioni religiose non devono, però, contrastare con l'ordinamento giuridico. La Corte costituzionale, precisando il senso di questa disposizione, ha stabilito che le clausole degli statuti non devono porsi in contrasto con i soli principi fondamentali dell'ordinamento nazionale (sent. 21 febbraio 1988, n. 43).

Rispetto agli enunciati dell'art. 8, il precedente art. 7 contiene delle disposizioni speciali con riferimento ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, che sono regolati dai Patti Lateranensi del 1929, anch'essi recepiti con legge (i Patti sono stati successivamente modificati dal Concordato del 1984). I Patti Lateranensi introducono una serie di privilegi per la Chiesa cattolica, fra cui:

- a) l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, cui peraltro non sono obbligati coloro che non intendono avvalersene (v. sul punto Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203);
- b) il riconoscimento degli effetti civili per i matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico.

I Patti Lateranensi introducono numerose deroghe alle norme e ai principi costituzionali, che sono considerate legittime perché fondate sull'art. 7 Cost. La giurisprudenza costituzionale ha tuttavia stabilito che il **contenuto dei Patti non** deve comunque urtare con i principi supremi della Costituzione (in ordine ai principi supremi).

# I RAPPORTO CON IL DIRITTO INTERNAZIONALE E CON GLI ORDINAMENTI A CARATTERE SOVRANNAZIONALE

**Art. 10 Cost, I comma - L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.**

Secondo gran parte della dottrina e secondo la giurisprudenza costituzionale, il I comma dell'art. 10 Cost. contiene un principio implicante l'adattamento automatico del diritto italiano alle norme consuetudinarie dell'ordinamento internazionale. Le consuetudini internazionali, che come tali appartengono all'ordinamento internazionale e non al diritto interno, vengono immesse nell'ordinamento italiano attraverso il richiamo dell'art. 10. Questa disposizione non riguarda il recepimento dei trattati internazionali, per il quale l'art. 80 Cost. prevede un'apposita disciplina.

**Art. 10 Cost, I comma - L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.**

Secondo gran parte della dottrina e secondo la giurisprudenza costituzionale, il 1 comma dell'art. 10 Cost. contiene un principio implicante l'adattamento automatico del diritto italiano alle norme consuetudinarie dell'ordinamento internazionale. Le consuetudini internazionali, che come tali appartengono all'ordinamento internazionale e non al diritto interno, vengono immesse nell'ordinamento italiano attraverso il richiamo dell'art. 10. Questa disposizione non riguarda il recepimento dei trattati internazionali, per il quale l'art. 80 Cost. prevede un'apposita disciplina.



**Art. 10 Cost, commi II-IV - La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità con le norme e i trattati internazionali.**

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

**Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.**

**L'Italia ha aderito a trattati internazionali che, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, proteggono i diritti fondamentali della persona umana in quanto tale, a prescindere dalla sua nazionalità.**

Ad ogni modo, secondo parte della dottrina e alla luce di una certa giurisprudenza costituzionale, la titolarità dei diritti di libertà sanciti dalla stessa Costituzione, o almeno di alcuni fra di essi, non è limitata ai soli cittadini italiani, ma è da considerarsi estesa anche agli stranieri.

E necessario ricordare che speciali diritti sono riconosciuti ai cittadini stranieri comunitari. Infatti, il Trattato sulla Comunità europea garantisce loro il diritto di circolare, lavorare e stabilirsi in tutti gli Stati membri dell'Unione. Sul piano dei diritti politici, il Trattato di Maastricht ha istituito una "cittadinanza dell'Unione", riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri e che consente, fra l'altro, di votare ed essere eletti alle elezioni comunali e a quelle per il Parlamento europeo ai cittadini residenti in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza.

**Art. 11 Cost. - L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia delle Nazioni, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.**

L'art. 11 Cost. era stato originariamente pensato dal Costituente italiano in vista dell'imminente adesione dell'Italia alle Nazioni Unite. Ma nella giurisprudenza costituzionale ha conosciuto maggiore fortuna con riferimento ai rapporti tra l'Italia l'ordinamento comunitario. L'art. 11 ha infatti fornito il fondamento costituzionale per il trasferimento di sovranità a favore della Comunità e dell'Unione europea.

# LA STORIA DELL'UNIONE EUROPEA

Subito nel dopoguerra nasce a Parigi la CECA importantissima per il tempo di allora poiché vi facevano parte vincitori e vinti e soprattutto Francia e Germania ovvero coloro che si combattevano il mercato delle materie prime di allora. Qualche anno dopo a Roma furono istituite CEE ed EURATOM.

Da lì si passò poi da 6 a 9 (GB, Irlanda, Danimarca), passando poi, dopo la caduta delle dittature di destra, a Grecia, Spagna e Portogallo, fino ad arrivare con la caduta dell'URSS all'allargamento a 10 paesi dell'est.

Con il raggiungimento dell'unione doganale e l'ampliamento ad altri paesi si rese necessaria una completa revisione della struttura e degli obiettivi della comunità.

Nel 1985 fu presentato un libro bianco per il completamento del mercato interno dove venivano analizzati tutti gli ostacoli che si frapponivano ad una completa realizzazione dell'unione economica e si avanzavano proposte per superarli. In particolare 3 obiettivi principali del programma erano (1) integrare i mercati nazionali della comunità per trasformarli in un immenso mercato unico (2) rendere questo mercato in espansione ed estremamente dinamico (3) garantire la necessaria flessibilità al fine di canalizzare al meglio le risorse umane, materiali e finanziarie verso i settori di utilizzazione ottimali.

**LIBRO BIANCO:** è un atto con cui la Commissione europea individua lo specifico campo in cui intende introdurre riforme ed avvia un processo di consultazione che coinvolga tutti i soggetti interessati allo scopo di raccogliere proposte ed osservazioni. In genere la Commissione si limita a definire il settore in cui intervenire ed a chiarire soltanto alcune linee guida.

**LIBRO VERDE:** Segue spesso la pubblicazione del libro bianco perché qui le consultazioni effettuate si traducono in concrete proposte di azione con l'individuazione precisa degli obiettivi che si intendono perseguire e gli strumenti necessari per raggiungere gli scopi prefissati.

# LA STORIA

**IL TRATTATO DI MAASTRICHT** entrato in vigore 01/11/1993 ed ufficialmente noto come Trattato sull'Unione Europea o meglio **TUE** fu avviata la costruzione di una vera federazione (nonostante l'ambigua denominazione di Unione voluta da alcuni), la cui portata estremamente innovativa è implicitamente confermata dal travagliato processo di ratifica avuto nei vari stati.

La struttura dell'UE così come delinea appunto il trattato di Maastricht è tripolare. I tre pilastri (la cui differenza fondamentale era che al primo si applicava il cd metodo comunitario, marginalizzando i governi nazionali, mentre per gli altri 2 la collaborazione era tipicamente intergovernativa, attribuendo tutto il potere decisionale agli stati membri) che compongono il figurato tempio dell'unione sono

- 1) Primo pilastro : **LA DIMENSIONE COMUNITARIA** disciplinata dalle disposizioni contenute nei trattati istitutivi delle comunità europee
- 2) Secondo pilastro: la **POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC)** Con il trattato di Lisbona tale secondo pilastro viene eliminato e il nuovo titolo V del trattato di Maastricht denominato **DISPOSIZIONI GENERALI SULL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE E DISPOSIZIONI SPECIFICHE SULLA POLITICA ESTERA E SICUREZZA COMUNE**
- 3) Terzo pilastro: la **COOPERAZIONE NEI SETTORI DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI INTERNI (CGAI)**, divenuta poi in seguito alle modifiche del trattato di Amsterdam **COOPERAZIONE DI POLIZIA GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE**

**IL TRATTATO DI AMSTERDAM** entrato in vigore 01/05/1999 ha apportato le seguenti novità:

- 1) Il Parlamento europeo diventa vero e proprio colegislatore,
- 2) allo scopo di snellire il processo decisionale le ipotesi nelle quali il Consiglio vota a maggioranza qualificata (e non unanimità) sono estese anche ad altri settori
- 3) Il presidente della Commissione assume un ruolo + incisivo come guida e impulso dell'operato.

# LA STORIA

Sebbene estremamente limitate rispetto alle aspettative sono avute novità nella politica estera e nella sicurezza comune quali:

- 1) Adozione di strategie comuni per azioni da intraprendere nell'ambito della politica estera con fissazione di obiettivi, durata e mezzi che gli stati devono mettere a disposizione
- 2) Introduzione del principio dell'astensione costruttiva che può consentire una più efficace azione da parte degli stati membri
- 3) Le missioni umanitarie, di soccorso e mantenimento della pace

Le più importanti novità sono quelle che hanno però radicalmente trasformato la cooperazione in materia di giustizia e affari interni poiché, coerentemente con una indicazione già contenuta a Maastricht, quasi tutti i settori del terzo pilastro sono stati trasferiti nel primo comunitarizzando materie che in precedenza erano trattate esclusivamente in ambito intergovernativo (rilascio di visti, concessione di asilo, immigrazione, cooperazione giudiziaria in materia civile, circolazione delle persone ecc)

Nell'ambito delle politiche comunitarie la novità era l'impegno assunto per la promozione di un più alto livello occupazionale. Si è poi provveduto anche a razionalizzazione e semplificazione delle varie norme, portando ad una versione consolidata del trattato di Maastricht e del Trattato istitutivo della comunità europea

**IL TRATTATO DI NIZZA** entrato in vigore 01/02/2003 ha apportato le seguenti novità:

- 1) nuova ripartizione del numero dei rappresentanti degli stati, ed ampliamento dei poteri del Pres. Commiss.
- 2) Drastica riduzione dei casi in cui il consiglio delibera all'unanimità
- 3) Modifiche all'ordinamento giudiziario comunitario ed introduzione di una procedura di preavviso nel caso in cui siano constatate violazioni dei diritti fondamentali da parte di uno stato membro.

# LA STORIA

**IL TRATTATO DI LISBONA** entrato in vigore 01/12/2009 prevede la profonda modifica del trattato istitutivo della cee del 1957 e di quello di Maastricht'. I trattati restano due e con lo stesso valore TUE e TFE che però assume la nuova denominazione di TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (TFUE) ma il soggetto è solo uno: l'UNIONE. In sostanza la comunità assorbita dall'Unione. Il primo accoglie un esplicito riferimento ai valori su cui si fonda la ue con chiara ripartizione di competenze fra unione e stati, facendo diventare giuridicamente vincolante LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UE pur restando testo separato. Viene infine dato ruolo importante al CONSIGLIO EUROPEO, ora anche organo (primo semplice riunione dei capi di stato e di governo).

Il TFUE invece ha un taglio più operativo e raccoglie tutte le disposizioni volte a regolare competenze e delimitare il campo di azione dell'unione. Sono infatti aggiunti circa una trentina di nuovi obiettivi (tra cui pace, piena occupazione, sviluppo sostenibile ecc), estensione dei settori votabili a maggioranza qualificata, adozione di quasi tutti gli atti europei con la CODECISIONE (la nuova procedura legislativa ordinaria) che prevede un coinvolgimento a pieno titolo del parlamento, ed è introdotta una clausola di recesso dall'unione.

# LE ISTITUZIONI DELLA UE

**IL TRATTATO DI LISBONA** sancisce che le istituzioni di cui dispone l'ue per il perseguimento degli obiettivi la promozione di valori, l'efficacia delle politiche e delle azioni sono:

- 1) **PARLAMENTO EUROPEO**: che esercita congiuntamente al **CONSIGLIO** la funzione **LEGISLATIVA E DI BILANCIO**
- 2) **CONSIGLIO** che esercita congiuntamente al **PARLAMENTO** la funzione **LEGISLATIVA E DI BILANCIO**
- 3) **COMMISSIONE EUROPEA** cui compete una funzione esecutiva
- 4) **CONSIGLIO EUROPEO**: ora istituzione a pieno titolo che dà all'UE gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali
- 5) **CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE** con funzioni giurisdizionali
- 6) **BANCA CENTRALE EUROPEA** che insieme alle banche centrali nazionali conducono la politica monetaria dell'Unione
- 7) **CORTE DEI CONTI**: con funzioni di controllo sulla gestione finanziaria

I primi 3 sono assistiti da un comitato economico e sociale e da un comitato delle regioni che svolgono funzioni consultive.

La UE agisce esclusivamente nei limiti delle competenze attribuite. In quei settori che non sono di sua competenza esclusiva interviene con sussidiarietà solo se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficientemente efficiente.

Con Lisbona il TFUE prevede:

- 1) **COMPETENZE ESCLUSIVE** Unione doganale, politica commerciale comune, definizione delle regole di



# LE ISTITUZIONI DELLA UE

concorrenza)

2) **COMPETENZE CONCORRENTI** (gli stati esercitano la loro competenza nella misura in cui l'UE non ha esercitato la propria (es mercato interno, ambiente, energia, trasporti, consumatori)

3) **AZIONI** intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli stati (es tutela salute umana, cultura, turismo, protezione civile, cooperazione amministrativa)

## IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

Viene rafforzato con Lisbona la cui novità più rilevante è l'istituzionalizzazione della partecipazione dei parlamenti all'attività UE. È infatti istituzionalizzato nell'art 12 TUE che i parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'unione nel modo seguente:

1) Vengono informati dalle istituzioni e ricevono i progetti di atti legislativi. Intercede un periodo di 8 settimane tra la data di trasmissione dei progetti e la data di iscrizione all'ODG del consiglio entro cui non può essere constatato alcun accordo relativo al progetto legislativo

2) I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà inviando, nelle 8 settimane di cui sopra un parere motivato nel quale sono esposte le ragioni per cui il progetto non è conforme ai principi di sussidiarietà. Se i pareri motivati rappresentano un terzo (un quarto se riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dell'insieme di voti attribuiti ai parlamenti nazionali il progetto deve essere riesaminato e confermato/modificato ma con parere motivato. Se si decide di mantenerlo, la Commissione spiega con parere motivato che la proposta è conforme alla sussidiarietà. Tutti i pareri motivati sono poi posti all'esame del legislatore dell'UE che affronterà la procedura

3) I parlamenti nazionali partecipano ai meccanismi di valutazione nell'ambito di libertà, sicurezza e giustizia

4) I parlamenti partecipano alle procedure di revisione dei trattati prima attraverso la notifica ed in seguito qualora il consiglio europeo decida per l'esame delle modifiche proposte con la convocazione della

# LE ISTITUZIONI DELLA UE

convenzione composta dai loro rappresentanti in preparazione della conferenza intergovernativa

5) i parlamenti nazionali sono informati delle domande di adesione alla UE

6) I parlamenti partecipano alla cooperazione interparlamentare. In tal caso il parlamento europeo e i rispettivi nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione interparlamentare

## **I RAPPORTI TRA ISTITUZIONI UE E CITTADINI**

Le decisioni devono essere prese nel modo più trasparente per i cittadini. Con Amsterdam il diritto di accesso agli atti ha trovato nuova collocazione nell'art 15 TFUE “ un qualsiasi cittadino o persona giuridica residente ha diritto di accedere ai documenti delle istituzioni a prescindere dal loro supporto. Tale accesso può essere limitato (a) per interesse pubblico (b) per tutelare la vita privata e l'integrità del cittadino (c) gli interessi commerciali di persona fisica e giuridica. In merito ai documenti di terzi il regolamento stabilisce che l'istituzione deve consultare il terzo per valutare la applicabilità di eccezione di cui sopra. È stato istituito, sulla falsariga di quello statale, un garante europeo della protezione dei dati la cui nomina spetta di comune accordo a consiglio e parlamento e vigila fra l'altro su ogni operazione di trattamento dati di un istituzione o organismo comunitario (fatta eccezione la CGE).

# IL PARLAMENTO EUROPEO

IL nuovo art 1 TUE stabilisce che il parlamento è composto da rappresentanti di cittadini di stati membri (e non più dalla popolazione residente di uno stato membro) sottolineando la rappresentatività del cittadino europeo che può eleggere ed essere eletto in tutti gli stati Il numero non può essere superiore a 750 + il presidente, anche se attualmente, a causa dell'adesione di Romania e Bulgaria il numero è 75 (dal 2011 la Germania ne avrà 3 in meno). Fino al 1979 vi era il doppio mandato cioè dovevano essere parlamentari "nazionali" ad andare in Europa. Ora invece c'è suffragio universale con obbligo di adozione del proporzionale e addirittura l'incompatibilità del doppio mandato

Vi sono quindi incompatibilità "europee" (es membro di governo di stato membro, membro della commissione UE, avvocato o giudice della CGE, membro dell'esecutivo della BCE o della CCE ecc) e nazionali fissate cioè dagli stati (consigliere regionale, sindaco e presidente provinciale).

Si noti che la legge del 1979 ha introdotto per la prima volta la possibilità per i cittadini italiani residenti in altri paesi comunitari di votare nei paesi di residenza recandosi presso i consolati.

Lo svolgimento dei lavori parlamentari si basa su LEGISLATURE (5 anni di mandato) SESSIONI (annuali) TORNATE (singole riunioni che di norma si tengono mensilmente e si ripartiscono in singoli giorni di seduta) SEDUTE (le riunioni quotidiane che in una giornata si considerano, anche se più, comunque solo una).

I lavori del parlamento vanno inoltre resi pubblici e vanno pubblicati : (1) il processo verbale della seduta (cioè la sommaria ricostruzione delle decisioni, ed approvato dal parlamento nella seduta successiva) (2) il resoconto integrale della seduta. Entrambe vengono pubblicate nella GU europea. Va rilevato che la maggior parte dei lavori viene svolta all'interno di commissioni specializzate, suddivise a loro volta in sottocommissioni.

La struttura interna del Parlamento si compone dell'ufficio di presidenza, della conferenza dei presidenti, dei questori, della conferenza dei presidenti di commissione e della conferenza dei presidenti di delegazione.

# IL PARLAMENTO EUROPEO

L'ufficio di presidenza è composto dal presidente e 14 vice presidenti in carica per due anni e mezzo. I questuristi sono membri dell'ufficio e svolgono funzioni consultive e sono incaricati di compiti amministrativi e finanziari riguardanti direttamente i deputati.

Il presidente è eletto per 5 anni dal parlamento a maggioranza assoluta dei voti espressi nei primi 3 turni, al quarto si va al ballottaggio fra i due più votati. Il presidente esercita le funzioni di protocollo e rappresentanza, dirige i lavori e dibattiti esercitando anche poteri disciplinari, è invitato ad esprimersi all'inizio dei lavori del consiglio europeo.

All'Ufficio di presidenza sono attribuiti i seguenti compiti: adotta decisioni di carattere finanziario, organizzativo e amministrativo relative ai deputati, all'organizzazione interna del parlamento, al suo segretario e ai suoi organi, disciplina le questioni relative al svolgimento delle sedute, organizza la segreteria del gruppo dei non iscritti nonché la loro posizione e le loro prerogative parlamentari, nomina il segretario generale e stabilisce l'organigramma del segretariato generale, decide sulla richiesta delle commissioni parlamentari di svolgere altrove le proprie riunioni nonché di organizzare un'udienza di esperti qualora lo ritengano necessario, stabilisce il progetto preliminare dello stato di previsione del parlamento.

Il quorum per la validità delle sedute è basso essendo sufficiente un terzo dei membri, né la validità di una votazione può essere contestata se è presente un numero inferiore a meno che previamente non sia stata richiesta la verifica del numero legale.

La funzione **LEGISLATIVA** è condivisa (colegislatori) con il **CONSIGLIO**. Si tratta di procedura di codecisione, ridenominata ordinaria. Introdotta da Maastricht, con Lisbona diventa appunto tale.

La funzione di **BILANCIO** viene esercitata sia attraverso l'approvazione del parlamento del quadro finanziario pluriennale che attraverso la decisione dello stesso insieme al consiglio sulle spese da iscriversi nel bilancio dell'unione.

# IL PARLAMENTO EUROPEO

La funzione CONSULTIVA si esplica in tutti gli altri casi in cui si attiva la procedura legislativa speciale quando il parlamento esercita un potere di consultazione. Inoltre il parlamento può a maggioranza chiedere alla commissione di esercitare il suo potere di proposta sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'unione ai fini dell'attuazione dei trattati (la cd iniziativa dell'iniziativa). Se la commissione non presenta una proposta né deve dare comunicazione al parlamento che può fare mozione di censura nei confronti della commissione stessa.

La funzione di CONTROLLO si esercita appunto sulla commissione stessa. Non si tratta di controllo in senso stretto ma di una sorta di influenza che ne condiziona l'operato poiché il parlamento ha appunto a sua disposizione un effettivo strumento di controllo giuridico: la mozione di censura (che riecheggia la mozione di sfiducia al governo degli ordinamenti nazionali) che una volta approvata obbliga i membri della commissione a dimettere collettivamente le loro funzioni. Inoltre il parlamento elegge ora il presidente di tale commissione. Un ulteriore strumento di controllo, seppur indiretto è dato dalle interrogazioni che ciascun parlamentare può porre alla commissione.

Carattere residuale, ma non meno rilevante hanno altre attribuzioni volte ad assicurare l'effettiva e corretta applicazione del diritto dell'unione nei confronti dei suoi destinatari. Tali attribuzioni riguardano la possibilità per il parlamento

(1) DI COSTITUIRE UNA COMMISSIONE DI INCHIESTA su richiesta di un quarto dei membri ed è incaricata di esaminare le denunce di infrazione o cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'unione

(2) DI NOMINARE UN MEDIATORE è l'organo abilitato a ricevere le denunce di cui sopra ed è eletto dopo ogni elezione del parlamento europeo per la durata della legislatura e con mandato rinnovabile. Il grado di indipendenza è garantito dal fatto che esso non accetta istruzioni da nessuno e dalla previsione tassativa di incompatibilità con qualsiasi attività professionale. In più la sua rimozione avviene ad opera della CGE su

# IL PARLAMENTO EUROPEO

richiesta del parlamento nel caso in cui non risponda più ai requisiti di indipendenza prescritti. Di propria iniziativa o su denunce il mediatore compie indagini necessarie e ove riscontri malfunzionamenti ne investe l'autorità che entro 3 mesi emetterà parere. Il mediatore trasmette relazione al parlamento, all'istituzione interessata e alla persona denunciante tramette l'esito dei risultati. Annualmente il mediatore presenta al parlamento una relazione sui risultati.

(3) DI RICEVERE PETIZIONI SU MATERIE DI INTERESSE EUROPEO esteso a tutte le materie di interesse comunità anche se non riguardano direttamente il campo di azione e legittimati attivi sono i cittadini dell'unione, nonché ogni persona fisica o giuridica chierisiede negli stati membri. Una volta ricevuta il parlametno la trasmette a commissione specializzata (cd commissione per le petizioni) che ha il compito di valutare la pertinenza e in caso positivo si passa all'esame del merito e poi la commisisone deciderà'.

# IL CONSIGLIO

Il consiglio dell'UE (oggi semplicemente CONSIGLIO) è composto da un rappresentante di ciascun stato ed è l'organo decisionale della comunità pur condividendo col parlamento la funzione legislativa e di bilancio. Esso esercita funzioni di definizioni delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati.

Il consiglio è una istituzione composta di stati. Titolare del seggio è lo stato membro dell'unione che designa il proprio rappresentante a livello ministeriale abilitato ad impegnare lo stato membro ed esercitare diritto di voto.

I rappresentanti degli stati in seno al consiglio non devono essere necessariamente ministri ma è essenziale che facciano parte della compagine governativa e che siano abilitati ad impegnare il proprio governo.

Il consiglio si riunisce in varie formazioni tra cui le principali sono il consiglio degli affari generali (esercita il coordinamento dei lavori delle varie formazioni e prepara le riunioni del consiglio europeo in collegamento con il presidente del consiglio europeo e la commissione, ed è responsabile del coordinamento generale delle politiche) e il consiglio affari esteri (elabora l'azione esterna dell'unione secondo strategie definite dal consiglio europeo ed assicura la coerenza di azione. È presieduto dall'alto rappresentante PESC).

Trattandosi di un'istituzione composta di stati in cui ciascuno dispone sovranamente del voto è lecito che il governo nazionale conferisca mandato imperativo senza durata ad un membro che andrà a partecipare alle riunioni, vincolandone il voto a precise e rigide istruzioni. Infatti nell'equilibrio istituzionali della comunità, mentre la commissione rappresenta il momento di sintesi dell'interesse comunitario globale, il consiglio è strutturato in modo da dar voce agli interessi nazionali particolari.

Il consiglio si riunisce su convocazione del presidente, per iniziativa dei suoi membri o della commissione. La presidenza delle formazioni, ad eccezione di quella affari esteri è demandata a rotazione paritaria. La presidenza è esercitata da un gruppo di 3 stati per 18 mesi composti in considerazione della loro diversità applicando rotazione. All'interno del gruppo ciascun membro esercita a turno la presidenza di tutte le formazioni del consiglio per 6 mesi mentre gli altri assistono la presidenza in tutti i suoi compiti sulla base

# IL CONSIGLIO

di un programma comune. I membri del gruppo possono decidere tra loro modalità alternative.

Il paese che a turno presiede il collegio (1) lo rappresenta in tutte le sedi (2) lo convoca di propria iniziativa o su proposta di altro membro o della commissione (3) risponde alle interrogazioni del parlamento per conto del consiglio stesso ( ) cura le relazioni internazionali dell'unione (accreditamento di rappresentanti, firma di accordi a nome dell'unione ecc)

Il consiglio si riunisce in seduta pubblica quando delibera e vota un progetto di atto legislativo. Ciascuna seduta è divisa in due parti, una dedicata alle deliberazioni di atti legislativi e una alle attività non legislative. È assistito da un segretariato generale (sotto la responsabilità del segretario) e la cui organizzazione interna è decisa dal consiglio a maggioranza semplice così come con la stessa maggioranza il consiglio decide in merito alle procedure e adozione del suo regolamento.

L'accrescersi del lavoro comunitario insieme alla sempre più sentita esigenza di contatto costante tra consiglio e commissione nel 1965 è nato il COREPER (comitato dei rappresentanti permanenti degli stati membri costituito dalle rappresentanze diplomatiche presso la comunità).- Questo organo è intergovernativo e i membri agiscono su istruzione dei governi ma al contempo operano collegialmente come membri dell'organo europeo. Tale comitato è responsabile della preparazione del lavoro del consiglio e dell'esecuzione dei compiti che il consiglio gli assegna. Più precisamente il COREPER si riunisce a due livelli (1) ambasciatori rappresentanti permanenti per trattare affari di rilievo politico e questioni relazioni esterne COREPER II (2) ministri plenipotenziari rappresentanti permanenti aggiunti per trattare affari correnti, di procedura o essenzialmente tecnici (COREPER I). I due livelli sono indipendenti. La distribuzione degli affari è operata dal presidente che coordina l'attività dei vari gruppi di lavoro, predisporre l'ordine del giorno, organizza comitati permanenti ad hoc, adotta decisioni di procedura. È rilevato che il COREPER è la sede in cui si svolgono i negoziati tra gli stati membri e dove spesso vengono raggiunte soluzioni di compromesso tra i diversi interessi nazionali che facilitano l'opera del consiglio.

Il consiglio vota: (1) unanimità ad oggi rarissima ma prevista per politica estera, sicurezza comune e



# IL CONSIGLIO

politica fiscale (2) maggioranza semplice, anche queste estremamente limitate (3) maggioranza qualificata di 255 voti che rappresentano o la maggioranza o i 2/3 degli stati membri. MA ATTENZIONE tali voti fino al 2013 sono PONDERATI cioè alcuni stati hanno più peso e altri meno (ecco perché la norma dice così). Inoltre un membro del consiglio può chiedere di verificare tale maggioranza ad almeno il 62% della popolazione totale dell'unione, in mancanza della quale l'atto non può essere adottato.

Le competenze del consiglio sono

- 1) Adottare atti normativi (ora condivisa col parlamento)
  - 2) Coordinare le politiche economiche generali degli stati membri
  - 3) Concludere accordi internazionali tra UE e stati o organizzazioni internazionali (negoziati condotti dalla commissione mentre il consiglio ha il compito di approvare definitivamente tali atti)
- ) Di approvare il bilancio insieme al parlamento.

# LA COMMISSIONE

Ha il compito generale di promuovere l'interesse generale dell'unione e di adottare le iniziative appropriate a tal fine. La commissione è organo esecutivo (suo compito principale è quello di far applicare i trattati e gli atti), è organo indipendente (in quanto i commissari sono nominati a titolo individuale e non rappresentano né gli stati né i gruppi) è organo collegiale per cui tutte le deliberazioni vengono riferite alla commissione nel suo complesso) è organo a tempo pieno (che si riunisce almeno una volta a settimana, ecco perché vi è incompatibilità con qualsiasi altra carica e con qualsiasi altra attività professionale, remunerata o meno). Ha quindi poteri (1) di iniziativa legislativa in quanto adotta le iniziative appropriate (2) di controllo poiché vigila sull'applicazione dei trattati e del diritto dell'unione (3) di esecuzione poiché da esecuzione al bilancio e gestisce i programmi ( ) di coordinamento e gestione alle condizioni stabilite dai trattati (5) di rappresentanza esterna dell'unione per tutto ciò che riguarda i rapporti con le altre organizzazioni internazionali.

Fino al 11/2011 varrà la vecchia composizione di un componente ogni stato, poi si avrà numero componenti pari a 2/3 degli stati (18 quindi su 27) con sistema di rotazione paritaria. La commissione esercita le sue funzioni in piena indipendenza e i suoi membri sono scelti proprio fra coloro che garantiscono di tale indipendenza offrono, per cui la commissione è organo formato da individui e non da rappresentanti degli stati agendo nell'esclusivo interesse dell'unione (per cui si dice sia snazionalizzata).

La mozione di censura può essere adottata dal parlamento (verso cui è responsabile collettivamente) non prima che siano trascorsi 3 gg dal deposito della mozione: la stessa si considera approvata quando abbia riportato la maggioranza dei due terzi dei voti espressi che rappresentano la maggioranza dei membri che compongono il parlamento. In conseguenza di questa i membri saranno obbligati a dimettersi ma i loro sostituti non dureranno 5 anni (come di norma) ma solo fino alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei dimissionari.

La commissione è nominata attraverso varie fasi: (a) tenuto conto delle elezioni del parlamento e dopo consultazioni, il consiglio europeo propone al parlamento un candidato alla carica di presidente deliberando a maggioranza qualificata. Tale candidato è eletto dal parlamento se a maggioranza dei propri componenti,

# LA COMMISSIONE

Altrimenti il consiglio europeo deliberando a maggioranza qualificata propone entro un mese un nuovo candidato, eletto con la stessa procedura (b) il consiglio, d'accordo col presidente adotta l'elenco delle personalita' che propone di nominare membri della commissione (selezionate sulla base di proposte statali) (c) tutti i membri (incluso alto rappresentante PESC) sono soggetti all'approvazione parlamentare a seguito della quale sono nominati dal consiglio europeo a maggioranza qualificata.

Con Lisbona il ruolo di **presidente della commissione** è stato notevolmente rafforzato in quanto ora può richiedere le dimissioni di un membro della commissione, a seguito delle quali questo deve dimettersi. Inoltre il presidente può modificare la ripartizione delle competenze nel corso di mandato e, col suo accordo il consiglio europeo può porre fine al mandato dell'alto rappresentante PESC. Altri compiti sono: (1) definisce gli orientamenti nel cui quadro la commissione esercita i suoi compiti (2) decide l'organizzazione interna della commissione per assicurare coerenza ed efficacia alla azione (3) nomina i vicepresidenti tra i membri.

**L'alto rappresentante dell'unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** è nominato dal consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della commissione. L'alto rappresentante agisce in qualità di mandatario del consiglio nella guida della politica estera e di sicurezza dell'unione ed è al tempo stesso vicepresidente della commissione europea incaricato delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione dell'unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla commissione, l'alto rappresentante è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della commissione. In realtà in questa nuova figura vanno ad unirsi due funzioni preesistenti quella di alto rappresentante PESC e quella di commissario responsabile delle relazioni esterne con le risorse umane e finanziarie connesse

**La commissione** fissa il proprio regolamento interno e provvede alla sua pubblicazione. Le delibere sono adottate a maggioranza dei membri ma la prassi è orientata a non dar pubblico conto del numero dei voti validi, cioè per sottolineare il senso di collegialità della responsabilità. La commissione è assistita da un segretario generale e dai servizi suoi propri, articolati in direzioni generali. Fra le attività del segretario, oltre

# LA COMMISSIONE

Quelle di coordinamento anche quelle che riguardano direttamente il cittadino (trasparenza, lotta contro la frode, stage per neo laureati, sovvenzioni archivi storici).

**La commissione: COMPITI :**(a) vigila sull'applicazione dei trattati o delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati nonché sulla applicazione del diritto dell'unione sotto il controllo della CGE (b) da esecuzione al bilancio e gestisce i programmi © svolge funzioni di coordinamento, esecuzione e gestione (d) assicura la rappresentanza esterna dell'unione fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune (e) avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale per giungere ad accordi interistituzionali.

## POTERI

**(1) di iniziativa** La commissione non dispone di un vero e proprio potere decisionale autonomo (se non nelle rare ipotesi previste) ma dispone del potere di proposta di una legge legislativo che le spetta in via esclusiva e che rappresenta la condizione affinché consiglio e parlamento possano emanare atti vincolanti

**(2) di esecuzione** può essere distinta in ATTI DI ESECUZIONE (atti meramente esecutivi di atti giuridicamente vincolanti i cui termini di esecuzione sono inseriti nel titolo degli atti stessi, atti ampiamente utilizzati nel settore della concorrenza, dell'agricoltura, pesca, politica commerciale ecc) FUNZIONE NORMATIVA DELEGATA ( un atto legislativo può delegare alla commissione il potere di adottare atti non legislativi che integrino o modifichino determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo a condizione che il parlamento o consiglio possano revocare la delega e che l'atto delegato può entrare in vigore se entro il termine fissato parlamento o consiglio non sollevino eccezioni. Tali atti sono detti appunto delegati) E ALTRE FUNZIONI ESECUTIVE ( da esecuzione al bilancio in quanto è la stessa commissione che incassa entrate e spese, gestisce programmi, svolge coordinamento avvia la programmazione annuale e pluriennale per giungere ad accordi interistituzionali)

**(3) di controllo** in quanto vigila sull'applicazione dei trattati e del diritto sotto il controllo della CGE. Può aversi intervento (1) DIRETTO: quando i trattati o regolamenti prevedono che essa emani decisioni vincolanti

# LA COMMISSIONE

(es nel campo delle regole di concorrenza dove puo' prendere decisioni direttamente applicabili e che prevedono sanzioni pecuniarie nei confronti delle imprese) o non vincolanti come raccomandazioni e pareri che la commissione puo' formulare nell'ambito della manifestazione diretta della funzione di vigilanza (2)  
INDIRETTO come guardiana dei trattati propone ricorsi alla CGE contro stati e istituzioni che abbiano violato obblighi

( ) **di rappresentanza** la commissione rappresenta l'unione per acquistare e alienare beni e stare in giudizio, ha il compito di gestire tutta la fase di negoziazione degli accordi dell'unione (anche se la conclusione poi è di competenza del consiglio) e tutte le relazioni internazionali sono sua prerogativa (es nazioni unite ecc)

# IL CONSIGLIO EUROPEO

E' stato istituito dal summit di Parigi del 1972 ed ha ricevuto un fondamento giuridico con l'ATTO UNICO EUROPEO (introduttivo del mercato comune). Con Lisbona entra a far parte della compagine istituzionale dell'unione.

E' composto dai capi di stato o di governo degli stati membri, dal suo presidente (figura istituita con Lisbona) e dal presidente della commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e di politica di sicurezza partecipa ai lavori.

Si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Se l'ODG lo richiede ciascun membro puo' farsi assistere da un qualsiasi ministro competente in relazione alle materie trattate. Le competenze sono per lo piu' circoscritte alla politica estera e sicurezza comune (PESC) pur non esercitando funzioni legislative (ma di indirizzo politico). Il consiglio europeo, i cui membri dispongono di un solo voto si pronuncia per consenso. Delibera all'unanimita' (irrilevanti le astensioni quindi) ed a maggioranza qualificata per l'elezione del presidente e l'alto rappresentante per la PESC nonche' a maggioranza semplice in merito a questioni procedurali ed all'adozione del regolamento interno. In tutti i casi alla procedure di votazione si escludono il presidente del consiglio europeo e il presidente della commissione.

IL presidente del consiglio europeo e' eletto per 5 anni con carica incompatibile con quella degli altri mandati, sia per garantire continuita' ed efficacia che offrire sulla scena internazionale maggiore visibilita' ed autorevolezza. In particolare il presidente: (a) presiede ed anima i lavori del consiglio europeo (b) assicura la preparazione e la continuita' dei lavori del consiglio in cooperazione con il presidente della commissione ed in base ai lavori del consiglio affari generali (c) svolge il ruolo di coesione e quello di facilitare il consenso in seno al consiglio europeo (d) presenta una relazione al parlamento dopo ogni riunione (e) rappresenta esternamente l'unione per le questioni di politica estera e sicurezza comune senza intaccare le attribuzioni assegnate al rappresentante dell'unione per la PESC. Sebbene rivestano carattere politico gli atti sono ora oggetto del controllo giurisdizionale della CGE. Si tratta del **ricorso in carenza** e sul **controllo di legittimita'** degli atti dove tra le istituzioni imputate di omissione o illegittimi vi rientra anche il consiglio europeo.

# CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

E' un istituzione unitaria comprensiva al suo interno della corte di giustizia, del tribunale e dei tribunali specializzati (questi ultimi introdotti con il trattato di Nizza seppur con diverso nome) ed ha sede a Lussemburgo. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione dei trattati e si pronuncia in via contenziosa e pregiudiziale sui ricorsi di uno stato membro, istituzione o persona, in via pregiudiziale su richiesta delle giurisdizioni nazionali sull'interpretazione, nonché negli altri casi previsti dai trattati.

E' composta da un giudice per stato (27) e 8 avvocati (numero di avvocati elevabile se richiesto dalla corte stessa con deliberazione del consiglio). Sia i giudici che gli avvocati sono nominati di comune accordo dai governi previa consultazione di un comitato e devono essere scelti fra personalità che offrono garanzie di indipendenza e che riuniscano le condizioni richieste per l'esercizio nei rispettivi paesi delle più alte funzioni giurisdizionali o che siano giuristi di notoria competenza.

L'avvocato generale deve porsi al servizio dell'interesse generale del diritto comunitario fornendo nel contempo maggiori garanzie di equilibrio e di preparazione tecnica alla corte e facoltà di presentare pubblicamente con assoluta imparzialità conclusioni motivate sulle cause che richiedono l'intervento della CGE. Giudici e avvocati generali restano in carica 6 anni ma ogni 3 si procede a rinnovo parziale (1 e 13 giudici rispettivamente e 8 avvocati). La corte nomina ogni 3 anni il presidente che dirige i lavori ed udienze, con mandato rinnovabile ed è solita riunirsi in sezione (da 3 o 5 giudici) o in grande sezione (13 giudici) qualora lo richieda uno stato o istituzione aperte in causa. La ripartizione delle cause tra sezioni è decisa dal presidente su criteri di massima della corte. Infine è previsto un cancelliere con importanti funzioni giudiziarie ed amministrative.

La procedura prevede una fase scritta con scambio di memorie ed una orale introdotta dalla relazione del relatore. Nel corso della procedura la corte può condurre attività istruttoria abbastanza estesa (eventualmente anche negli stati) con l'ausilio delle autorità nazionali. Le udienze sono di regola pubbliche a differenza delle deliberazioni che sono e restano segrete e devono essere prese con partecipazione di numero dispari di componenti.

# CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Le sentenze firmate da presidente e cancelliere devono essere motivate e lette in pubblica udienza. Esse sono definitive e soggette a revisione solo in casi eccezionali. Hanno efficacia vincolante per le parti in causa e forza esecutiva all'interno degli stati. Va rilevato che il procedimento davanti alla corte è svolto nella lingua dello stato o stati implicati e nella stessa viene redatto l'originale della sentenza. Sentenze ed ordinanze vengono pubblicate in raccolta periodica edita dalla corte stessa, tradotta nelle lingue ufficiali.

Le competenze sono quelle di assicurare il rispetto del diritto attraverso il controllo giurisdizionale degli atti e dei comportamenti delle istituzioni nonché attraverso l'interpretazione del diritto dell'unione. Ciò comporta un'attività quanto mai eterogenea tra cui: (a) l'esame dei ricorsi interni di inadempimento di stati (b) controllo di legittimità sugli atti comunitari (c) controllo sul comportamento omissivo delle istituzioni (d) competenza a pronunciarsi in pregiudizio su interpretazione e validità dei trattati e atti (e) esame dei ricorsi per risarcimento danni da responsabilità extracontrattuale della comunità. (f) controversie tra comunità ed agenti (g) ricorsi contro sanzioni pecuniarie). Inoltre il trattato di Nizza ha dato un'ulteriore competenza in materia di controversie riguardanti l'applicazione di atti che creano titoli comunitari di proprietà industriale (tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli stati conformemente alle norme proprie costituzionali).

Compito prevalente è assicurare una unitaria giurisprudenza interpretativa, necessario presupposto per effettiva integrazione (in questi casi è giudice di appello mentre nelle altre ipotesi ha giurisdizione esclusiva)

La corte NON è competente per la PESC eccezion fatta per misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche

## IL TRIBUNALE

La facoltà di istituire un tribunale fu inserita per la prima volta nell'ATTO UNICO EUROPEO, ma solo col trattato di Nizza, riconfermato da Lisbona si è provveduto a disciplinarlo direttamente. Il tribunale è quindi competente a conoscere in primo grado alcune categorie di ricorsi ad eccezione di quelle attribuite al tribunale



# CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

specializzato e di quello riservate alla CGE.

La composizione dei giudici e la loro nomina ricalca quella della CGE. Anche qui vi sono sezioni da 3 a 5 ma questo, salvo casi eccezionali non sono assistite da avvocato generale (che invece in plenaria c'è continuativa e permanente). Per snellire il lavoro è stato consentito in alcuni casi il giudice unico.

Il tribunale decide **IN PRIMO GRADO** su:

- 1) DEI RICORSI DI ANNULLAMENTO (esclusiva di CGE per i privilegiati)
- 2) DEI RICORSI PER CARENZA (esclusiva di CGE per i privilegiati)
- 3) DEI RICORSI PER RISARCIMENTO DANNI EXTRACONTRATTUALI DELLA COMUNITA'  
) DELLE CONTROVERSIE TRA COMUNITA' E SUOI AGENTI
- 5) DEI RICORSI PRESENTATI IN VIRTU' DI CLAUSOLA COMPROMISSORIA

C'è ovviamente sempre la possibilità di impugnazione davanti alla CGE delle decisioni del tribunale mentre il riesame è possibile per i soli motivi di diritto ed alle condizioni ed entro i limiti dello statuto.

Il tribunale come giudice di appello è competente per quei ricorsi rientranti nei contenziosi speciali (tribunali specializzati) ed anche delle questioni pregiudiziali in materie specifiche indicate dallo statuto (al momento però lo statuto nulla prevede).

la procedura è quella della cge pur essendo necessario per la decisione un quorum di 3 in sezione e di 9 in plenaria. Alle deliberazioni partecipano solo i giudici intervenuti in udienza.

## **TRIBUNALI SPECIALIZZATI**

Sono le vecchie camere giurisdizionali di Nizza. Conoscono in primo grado alcuni ricorsi proposti in materie specifiche dello statuto. Il potere di istituire tali tribunali è ora di consiglio e parlamento insieme e sono stati

# CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Creata per sennire il carico di lavoro.

Il tribunale della funzione pubblica dell'UE è il primo tribunale specializzato istituito ed è organo incaricato di statuire in merito al contenzioso sul pubblico impiego (tradotto tra la comunità e i suoi agenti, comprese le controversie tra organi e personale). È composto di 7 giudici nominati per 7 anni che designano tra loro il presidente per 3 anni il cui mandato è rinnovabile. Esso si riunisce in sezioni da 3 o in plenaria da 5 ma anche come giudice unico. Il regolamento di procedura è simile alla cGE ma esso può adoperarsi anche per risolvere in ogni stato la controversia con composizione amichevole. Le decisioni possono essere impugnate davanti al tribunale entro 2 mesi per soli motivi di diritto.

# LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

L'ordinamento giuridico dell'UE è costituito dall'insieme di norme che regolano l'organizzazione e lo sviluppo dell'unione e i rapporti tra questa e gli stati membri.

Il diritto dell'UE si distingue in diritto:

1) **ORIGINARIO** che comprende i trattati istitutivi e le loro modifiche (atto unico europeo, trattato UE, trattato di Amsterdam, Nizza e Lisbona). Questi atti che sono fonti di diritto di primo grado (cd diritto primario) sommati a quelli di diritto derivato (o di secondo grado per ciò gerarchicamente subordinati) formano il diritto scritto, cui devono aggiungersi i principi generali enucleati dalla CGE (che costituiscono il diritto non scritto)

2) **DERIVATO**: cioè tutte le norme giuridiche emanate dalle istituzioni UE per la realizzazione degli obiettivi dei trattati quali i cd atti tipici (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri) e i cd atti atipici (autorizzazioni, concessioni, atti interni con le quali le istituzioni regolano il proprio funzionamento ecc)

I trattati istitutivi non prevedono alcuna forma di gerarchia ma è il TFUE all'art 288 ad indicare gli atti da adottare per la propria azione e quando nulla è scritto l'atto è discrezionale.

L'ordinamento giuridico dell'UE è completamente autonomo da quello statale e tale principio è stato elaborato nella famosa sentenza del 1963 Van Gend & Loos che sosteneva come erano stati ceduti a favore di tale nuovo soggetto di diritto internazionale, seppur in settori limitati, poteri sovrani. L'autonomia del diritto UE non implica netta separazione o sovrapposizione con gli ordinamenti statali. A differenza di quanto avviene tra ordinamento interno e internazionale, nell'UE si instaura una stretta integrazione ed interdipendenza tra i due ordinamenti, in quanto vi è comunità di soggetti, di poteri e di garanzie. Eventuali contrasti con i diritti interni si risolvono con il principio della diretta applicabilità dell'unione e il principio della preminenza di tale diritto sullo statale.

I principi generali del diritto UE possono avere duplice derivazione normativa (nel TUE-TFUE troviamo il principio di eguaglianza, di non discriminazione, di parità fra i sessi ecc) o giurisprudenziale (quindi i princi-

# LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

Pi sanciti (di diritto non scritto) dalla CGE. Tali principi possono avere duplice funzione: integrativa ed interpretativa. E, a seconda della fonte da cui essa li puo' desumere possono essere : principi generali di diritto mutuati dai sistemi nazionali (che esswendo comuni ad ogni ordinamento rappresentano la base comune come ad es certezza del diritto, l'affidamento dei terezi di buona fede, la forza maggiore ecc) e principi generali propri del diritto UE (di elaborazione giurisprudenziali come quello di leale cooperazione, del mutuo riconoscimento e della diretta efficacia del diritto dell'UE).

I trattati del 1957 non contenevano alcun norma relativa alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo (pur essendoci qualcosa nel trattato cee ma funzionale al mercato unico). Oggi invece la CGE ha elaborato il principio secondo il quale i diritti fondamentali dell'uomo devono esser tutelati come parte integrante di rpincipi generali dell'ordinamento comunitario. IL tutto trova senso compiuto solo col trattato di Lisbona che attraverso il richiamo esplicito alla carta dei diritti fondamentali UE da spinta alla centralita' della tutela dei diritti umani.

## IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE DEI TRATTATI

Il nuovo art 8 TUE disciplina due procedure:

- **ORDINARIA**: si articola in tre fasi (1) potere di iniziativa x la modifica spetta ai governi degli stati, al parlamento o commissione. Tali progetti devono essere sottoposti al consiglio che li trasmette al consiglio europeo e li notifica ai parlamenti nazionali(2) spetta al consiglio europeo previa consultazione di parlamento e commissione adottare a maggioranza semplice uan decisione. In caso positivo segue la convocazione di una **convenzione** (composta da rappresentatni dei parlamenti nazionali, capi di stato o di governo, del parlamento europeo e della commisione) da parte del presidente del consiglio europeo. Tale convenzione esamina i progetti e adotta una raccomandazione ad una **conferenza intergovernativa** di rappresentanti dei governi degli stati (se le modifiche sono poco rilevanti il consiglio europeo po' decidere a maggioranza semplice previa approvazione del parlamento di non convocare la convenzione e dare diretto mandato alla conferenza). (3) la conferenza è convocata dal presidente del consiglio al fine di stabilire di comune accordo le modifcihe

# LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

che entreranno in Vigore dopo essere state ratificate da tutti gli stati membri (se entro due anni dalla firma i 5/5 degli stati abbiano ratificato la questione è sottoposta al consiglio europeo)

-SEMPLIFICATA: prevede due ipotesi. Nella prima è il consiglio europeo su proposta di un governo statale Parlamento UE o commissione intesa a modificare disposizioni della parte terza del TFUE che può approvare direttamente tali modifiche (senza passare da conferenza intergovernativa) approvandola all'unanimità previa consultazione di parlamento commissione e BC (nel caso di modifiche al settore monetario) che entrerà in vigore solo dopo l'approvazione degli stati. Tale tipo di procedura esclude una revisione sull'estensione di competenze dell'unione. Nella seconda si presenta la cd clausola passerella secondo cui quando il TFUE o il TUE prevedono che il consiglio deliberi all'unanimità in un settore o caso, il consiglio europeo consente con decisione al consiglio di deliberare a maggioranza qualificata. Allo stesso modo il consiglio europeo può votare all'unanimità in caso di atti legislativi da fare con procedura speciale il passaggio alla ordinaria. In entrambi i casi le decisioni sono trasmesse ai parlamenti nazionali e se solo uno si oppone entro 6 mesi la decisione del consiglio europeo non può essere adottata.

## IL DIRITTO DERIVATO

I trattati prevedono per la realizzazione degli obiettivi l'emanazione di norme giuridiche da parte delle istituzioni dell'UE. L'insieme di tali norme forma il diritto derivato.

Sono atti legislativi quelli adottati mediante procedura legislativa e sono (solo i primi 3 sono vincolanti):

- 1) REGOLAMENTI:** hanno portata generale essendo indirizzati a tutti gli stati, obbligatorie in tutti i loro elementi e direttamente applicabili
- 2) DIRETTIVE:** indirizzate agli stati membri (singolo o tutti) e non sono obbligatorie in tutti i loro elementi in quanto vincolano i destinatari riguardo il risultato ma non riguardo ai mezzi
- 3) DECISIONI:** che hanno portata individuale e obbligatorie in tutti i loro elementi

# LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

## ) RACCOMANDAZIONI

### 5) PARERI

Sono atti non legislativi quelli la cui adozione non si regge su procedure legislative. E' il caso nell'ambito PESC dove e' esclusa l'adozione di tali atti in quanto è il metodo intergovernativo che interviene in questo settore. Tali atti sono:

**1) ATTI DELEGATI** sono atti della commissione di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo

**2) ATTI DI ESECUZIONE** sono atti di competenza della commissione, esecutivi degli atti giuridicamente vincolanti dell'UE

## I REGOLAMENTI

Sono definiti dal 288 TFUE come atti :

- a **portata generale** (cioe' presenta il carattere dell'astrattezza poiche' non si rivolge a destinatari determinati ne identificabili ma a categorie considerate astrattamente nel loro insieme; destinatari del regolamento sono quindi tutti i soggetti giuridici comunitari quali stati, persone fisiche e giuridiche.)

- **obbligatorî in tutti i loro elementi** (tale caratteristica sta ad indicare che le norme che esso pone in essere sono destinate a disciplinare la materia e vanno osservate come tali dai destinatari. Cio' non vuol dire che essi siano completi necessitando a volte l'integrazione di misure di esecuzione che possono essere emanate sia dalla stessa istituzione dalla quale il regolamento proviene che dalla Commissione che dalle autorità nazionali).

- **direttamente applicabili in ciascuno degli stati membri** che è la caratteristica piu' originale dei regolamenti e sta a significare che il regolamento non necessita' di atto di ricezione o adattamento (cd norma

# LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

self-executing)

I regolamenti sono atti a formazione complessa solitamente emanati dal consiglio (a volte su codecisione del parlamento) su proposta della commissione. Laddove previsto possono essere richiesti anche pareri di altri quali il consiglio economico o il comitato delle regioni.

Il principale requisito formale è la **MOTIVAZIONE**. Tuttavia la CGE ha sottolineato che l'obbligo di motivare dipende dalla natura di un atto e nel caso di regolamento (cioè a portata generale) la motivazione può limitarsi ad indicare la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli scopi generali che esso si propone. Oltre alla motivazione i regolamenti devono far riferimento alle proposte ed ai pareri obbligatoriamente richiesti dal trattato. I regolamenti sono pubblicati in GU ed entrano in vigore dopo un periodo di vacatio legis di 20gg a meno che una data diversa non sia indicata nel regolamento stesso

## LE DIRETTIVE

Vincolano lo stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, senza incidere sulla competenza degli organi nazionali in merito alla forma ed ai mezzi necessari a raggiungere detto risultato. In primo luogo dunque le direttive **NON** hanno portata generale ma hanno come destinatari stati membri. A questo proposito si suole distinguere tra direttive generali (indirizzate a tutti gli stati) o direttive individuali o particolari (indirizzate solo a uno o a alcuni di essi). In secondo luogo le direttive non sono obbligatorie in tutti i loro elementi in quanto impongono un'obbligazione di risultato lasciando liberi gli stati di adottare le misure più opportune. Infine per quanto riguarda l'efficacia le direttive non sono direttamente applicabili ma hanno efficacia mediata nel senso che creano diritti ed obblighi per i singoli soltanto in seguito all'adozione da parte dei singoli degli atti con cui vengono recepite. Tale caratteristica va però interpretata alla luce della consolidata giurisprudenza della CGE che a determinate condizioni riconosce efficacia immediata alle direttive, in particolare nell'ipotesi in cui lo stato membro non abbia provveduto a recepire la direttiva entro il termine stabilito

# LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

La direttiva dovrebbe quindi limitarsi a principi e criteri generali, tuttavia nella prassi sempre più frequente sta diventando la cd direttiva dettagliata (o particolareggiata) la quale indica con precisione le norme interne che gli stati sono tenuti ad adottare. In tal modo la discrezionalità dello stato si riduce soltanto alla scelta della forma giuridica interna (legislativa, regolamentare o amministrativa) da dare alla norma già fissata sul piano europeo. Ma se poi lo stato deve per forza adottare una forma precisa, nella sostanza tale direttiva diventa un regolamento. A tal fine si è fatto ricorso al principio generale di interpretazione della CGE secondo cui la sostanza prevale sulla forma per cui una direttiva dettagliata a tutti con norme di carattere generale è nella sostanza un regolamento e una direttiva dettagliata ad un singolo stato è sostanzialmente una decisione. Di conseguenza riguardo la legittimità la dottrina distingue che (1) se la direttiva dettagliata è emanata in materia disciplinabile indifferentemente è legittima (2) se viceversa può essere oggetto solo di direttiva si dovrebbe negare la legittimità dell'azione. La prassi comunitaria è comunque orientata in senso opposto.

Per quel che riguarda l'elaborazione vale lo stesso iter dei regolamenti, idem per i requisiti di forma. Diversa è la forma di pubblicità poiché esse vanno notificate ai destinatari ed acquistano efficacia dalla data della notifica (o data successiva se indicata), anche se nella prassi le si pubblica anche in GU. Inoltre le direttive fissano un termine per la loro attuazione e se gli stati non adottano commettono violazione del trattato sanzionabile attraverso la procedura dell'art 258 TFUE.

## LE DECISIONI

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi e se designa i destinatari è obbligatoria solo nei confronti di questi assumendo quindi portata individuale. In questo caso costituisce quindi espressione di attività amministrativa piuttosto che normativa. Altrimenti la decisione può configurarsi come atto normativo privo della definizione di destinatari precisi qualificandosi come delibera vincolante. Le decisioni sono normalmente emanate dalla commissione mentre il consiglio di regola emana solo le decisioni indirizzate agli stati membri. Le decisioni, come le direttive vengono notificate ai destinatari ed acquistano efficacia dalla data della notifica o da altra successiva espressamente indicata. Le decisioni che comportano obbligo pecunia-



# LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

Rio costituiscono titolo esecutivo negli ordinamenti statali. Questo non vale per le decisioni rivolte agli stati membri dove in caso di mancata esecuzione la commissione potra' esperire procedura di infrazione ex art 258 TFUE

## GLI ATTI NON VINCOLANTI: RACCOMANDAZIONI E PARERI

Le raccomandazioni possono essere emanate da Parlamento, consiglio e commissione mentre i pareri anche dalla CGE, dal comitato economico e sociale e dal comitato delle regioni.

Una distinzione tra i due tipi puo' essere operata in base alle diverse finalita' poiche' mentre la raccomandazione ha il preciso scopo di sollecitare il destinatario a tenere un determinato comportamento giudicato piu' rispondente agli interessi comunitari, il parere tende piuttosto a fissare il punto di vista della istituzione che lo emette in ordine a specifica questione. Non sono sottoposti ad alcuna forma particolare fatta eccezione per alcuni pareri per i quali e' prevista motivazione espressa (come nel caso di violazione del trattato da parte di stato con parere della commissione art 258 TFUE). Entrambe possono avere come destinatari, stati, istituzioni o soggetti di diritto interno degli stati.

**L'efficacia non vincolante di raccomandazioni e pareri non implica che essi siano totalmente sprovvisti di efficacia giuridica. Essi infatti producono il cd effetto di liceità nel senso che e' da considerarsi pienamente lecito un atto, di per se illecito posto in essere per rispetto una raccomandazione di un istituzione.**

# L'UNIONE EUROPEA E LE FONTI COMUNITARIE DERIVATE

## **REGOLAMENTO**

- atto avente portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli stati membri

## **DIRETTIVA**

- atto che vincola lo stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi

## **DECISIONE**

- atto obbligatorio in tutti i suoi elementi per i destinatari da esso designati

## **RACCOMANDAZIONI E PARERI**

- atti non vincolanti

## LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE

- **Fonti originarie:** trattati (Trattato Ue, Trattato Tfeue, Carta dei diritti fondamentali, Trattato Ceea)
- **Fonti derivate:** regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri
- **Altre fonti:** principi generali del diritto dell'Unione, accordi internazionali

## I VALORI DELL'UNIONE

### Art. 2 Tue

«L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

## LA VIOLAZIONE DEI VALORI DELL'UNIONE

### Art. 7 TUE

- Constatazione dell'esistenza di «un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2»: decisione del Consiglio a maggioranza di quattro quinti
- Constatazione dell'esistenza di «una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2»: decisione del Consiglio europeo all'unanimità, con eventuale sospensione di «alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio

## GLI OBIETTIVI DELL'UNIONE [1]

### Art. 2 Tue

- Promuovere «la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli»
- Offrire ai suoi cittadini «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima»
- Instaurare «un mercato interno», adoperarsi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente», promuovere «il progresso scientifico e tecnologico»

# L'ordinamento dell'Unione europea

## GLI OBIETTIVI DELL'UNIONE [2]

### Art. 2 Tue

- Combattere «l'esclusione sociale e le discriminazioni», promuovere «la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore»
- Promuovere «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri»
- Rispettare «la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica», vigilare «sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»
- Istituire «un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro»
- Contribuire «alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»

## DELIMITAZIONE ED ESERCIZIO DELLA COMPETENZE DELL'UNIONE

### Art. 5.1 Tue

«La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità».



## IL PRINCIPIO DI ATTRIBUZIONE

### Art. 5.2 Tue

«In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri».

# L'ordinamento dell'Unione europea

## LE COMPETENZE DELL'UNIONE

- **Competenza esclusiva** nei settori di cui all'art. 3 Tfeue: «solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti» (es.: unione doganale, politica monetaria per gli stati della zona euro, politica commerciale comune...)
- **Competenza concorrente** nei settori di cui all'art. 4 Tfeue: «gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato» o «ha deciso di cessare di esercitare la propria» (es.: mercato interno, agricoltura e pesca, ambiente, spazio di libertà, sicurezza e giustizia...)
- **Competenza «per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri»** nei settori di cui all'art. 6 Tfeue: l'Unione non si sostituisce tuttavia alla competenza degli stati (es.: tutela della salute umana, industria, cultura, turismo...)

## IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

### Art. 5.2 Tue

«In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo».

## IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

### Art. 5.3 Tue

«In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».

## LA CITTADINANZA EUROPEA

### Artt. 20-25 Tfu

«È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.

I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati [...]».

- Diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri
- Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello stato in cui si risiede
- Diritto alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi stato membro nel territorio di paesi terzi nei quali lo stato di cui ha la cittadinanza non è rappresentato
- Diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni dell'Unione e di ricevere risposta in una delle lingue ufficiali

# L'ordinamento dell'Unione europea

## IDIRITTI FONDAMENTALI NELL'UNIONE EUROPEA

### Art. 6 TUE

«1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

# L'ordinamento dell'Unione europea

## IL DIRITTO DI INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI

### Art. 11. Tue

«Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

### Art. 2 .1 Tue

«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire» [v. **regolamento (UE) 143. 211/2011**].

# L'ordinamento dell'Unione europea

## LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

### Parte terza Tvue (artt. 26-198)

- Mercato interno
- Libera circolazione delle merci
- Agricoltura e pesca
- Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali
- Spazio di libertà, sicurezza e giustizia
- Trasporti
- Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni
- Politica economica e monetaria
- Occupazione
- Politica sociale
- Fondo sociale europeo
- Istruzione, formazione professionale, gioventù, sport
- Cultura
- Sanità pubblica
- Protezione dei consumatori
- Reti transeuropee
- Industria
- Coesione economica, sociale e territoriale
- Ricerca e sviluppo tecnologico, spazio
- Ambiente
- Energia
- Turismo
- Protezione civile
- Cooperazione amministrativa



## LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (ARTT. 21- 6 TUE)

- Riguarda «tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune»
- È «soggetta a norme e procedure specifiche» (titolo V del TUE)
- È condotta attraverso la definizione di «orientamenti generali», l'adozione di «decisioni che definiscono *i*) le azioni che l'Unione deve intraprendere, *ii*) le posizioni che l'Unione deve assumere», il rafforzamento della «cooperazione sistematica tra gli stati membri per la conduzione della loro politica»

## L'ALTO RAPPRESENTANTE PER GLI AFFARI ESTERI E LA POLITICA DI SICUREZZA

### Artt. 18 e 27 TUE

- Guida la politica estera e di sicurezza comune, contribuisce alla sua elaborazione e la attua in qualità di mandatario del Consiglio
- Rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune
- Presiede il Consiglio affari esteri
- È uno dei vicepresidenti della Commissione
- Partecipa ai lavori del Consiglio europeo
- Si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna

## LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE E DI POLIZIA (ARTT. 82-89 TFUE)

- Comprende tutto ciò che riguarda la sicurezza interna, la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le forme più gravi di criminalità aventi dimensione transnazionale
- È disciplinata nel titolo V della parte terza del Tfue («spazio di libertà, sicurezza e giustizia»)
- È fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie e sul ravvicinamento delle norme penali
- Attribuisce compiti all'ufficio europeo di polizia (Europol) e all'unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust)
- Prevede l'istituzione di una procura europea, competente per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione

## LA REVISIONE DEI TRATTATI

- **Procedura di revisione ordinaria:** prevede la convocazione di una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di stato o di governo, del Parlamento europeo e della Commissione (tranne in caso di modifiche modeste) e di una conferenza intergovernativa (art. 8 parr. 2-5 TUE)
- **Procedure di revisione semplificate:** evitano sia la convenzione sia la conferenza intergovernativa, ma possono riguardare solo decisioni che modificano la parte terza del TUE (art. 8 par. 6 TUE) o decisioni che consentono al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata anziché all'unanimità o che consentono l'adozione di atti legislativi secondo la procedura legislativa ordinaria anziché una procedura legislativa speciale (art. 8 par. 7 TUE)

## LE FONTI DERIVATE DELL'UNIONE

### Art. 288 Tfeue

- **Regolamento**: atto avente portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e *direttamente applicabile* in ciascuno degli stati membri
- **Direttiva**: atto che vincola lo stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il *risultato* da raggiungere, entro un certo termine, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi
- **Decisione**: atto obbligatorio in tutti i suoi elementi, ma soltanto nei confronti dei destinatari se da essa designati
- **Raccomandazioni** e **pareri**: atti non vincolanti

## GLI ATTI GIURIDICI DELL'UNIONE

- **Atti legislativi:** «gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa», siano essi regolamenti, direttive o decisioni (art. 289.3 Tfue)
- **Atti delegati:** «atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo», adottati su delega alla Commissione contenuta in un atto legislativo (art. 290 Tfue)
- **Atti di esecuzione:** atti adottati previo conferimento di «competenze di esecuzione» alla Commissione, o in casi specifici al Consiglio, per assicurare «condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione» (art. 292 Tfue)

## I PROCEDIMENTI DI ADOZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI

### Art. 289 Tfue

«1. La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 29 .

2. Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale».

# L'ordinamento dell'Unione europea

## LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA

**COMMISSIONE (iniziativa):**

presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio

**PARLAMENTO EUROPEO (prima lettura):**

approva un testo e lo trasmette al Consiglio

**CONSIGLIO (prima lettura):**

a) approva lo stesso testo (l'atto si considera adottato)

b) approva il testo con emendamenti e lo trasmette al Parlamento

**COMMISSIONE:**

illustra la sua posizione al Parlamento

**PARLAMENTO EUROPEO (seconda lettura):**

a) approva lo stesso testo o non si pronuncia entro tre mesi (l'atto si considera adottato)

b) respinge il testo (l'atto si considera non adottato)

c) approva emendamenti e il testo torna al Consiglio e alla Commissione



## LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA

[segue]

### COMMISSIONE:

formula un parere sugli emendamenti del Parlamento

### CONSIGLIO (seconda lettura):

- a) approva tutti gli emendamenti del Parlamento, all'unanimità in caso di parere negativo della Commissione (l'atto si considera adottato)
- b) non approva tutti gli emendamenti del Parlamento e viene convocato un comitato di conciliazione

### COMITATO DI CONCILIAZIONE PARLAMENTO/CONSIGLIO

(con la partecipazione della Commissione):

- a) approva un progetto comune entro sei settimane (l'atto deve essere successivamente adottato dal Parlamento e dal Consiglio in terza lettura)
- b) non approva un progetto comune (l'atto si considera non adottato)

## LE PROCEDURE LEGISLATIVE SPECIALI

### Es.: art. 113 Tfeue

«Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e **previa consultazione del Parlamento europeo** e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza».

### Es.: art. 19.1 Tfeue

«Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e **previa approvazione del Parlamento europeo**, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

## L'APPARTENENZA DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA

Legge 1 ottobre 1957, n. 1203

(ratifica ed esecuzione del Trattato Cee)

Legge 3 novembre 1992, n. 5

(ratifica ed esecuzione del Trattato Ue)

- Qual è il *fondamento costituzionale* dell'assunzione da parte dello Stato italiano degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea?
- Come partecipano gli organi e soggetti costituzionali italiani alla formazione del diritto dell'Unione (*fase ascendente*)?
- Come si dà attuazione al diritto dell'Unione, una volta formato, in particolare alle direttive (*fase discendente*)?

## CARATTERI DELL'ORDINAMENTO DELL'UE [1]

- L'Unione fondata su trattati che hanno durata illimitata
- Il Trattato come «carta costituzionale di una comunità di diritto», con quasi tutti i contenuti delle moderne carte costituzionali (valori, obiettivi e principi, disposizioni istituzionali, sistema delle fonti, carta dei diritti)
- Un ordinamento con autonomi meccanismi per la produzione di norme aventi come destinatari tutti i soggetti degli stati membri
- L'applicazione diretta del diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia, e il primato del diritto dell'Unione sul diritto dei singoli stati
- La cittadinanza europea e lo sviluppo di un sistema partitico europeo

## CARATTERI DELL'ORDINAMENTO DELL'UE [2]

- La rappresentanza negli organi legislativi dell'Unione sia dei governi degli stati sia dei cittadini e popoli europei
- L'obbligo giuridico per alcune istituzioni di agire nel solo interesse dell'Unione
- L'assunzione delle decisioni a maggioranza qualificata, tranne alcuni ambiti tuttora soggetti a decisioni all'unanimità
- Il finanziamento del bilancio dell'Unione integralmente tramite risorse proprie
- La previsione di una procedura di sospensione dei diritti di uno stato membro in caso di violazione dei valori fondamentali dell'Unione
- L'adesione di altri stati europei tramite accordi ratificati da tutti gli stati membri e il recesso di uno stato membro negoziato dall'Unione con tale stato

**CORTE DI GIUSTIZIA** : è giudice interno della struttura federale europea

E' il giudice più potente perché ha tracciato la struttura costituzionale dell'ordinamento comunitario. Un giudice così potente lo si trova solo negli ordinamenti di COMMON LAW dove e' il giudice che fa la legge.

E' un giudice che ha il potere di regolare i rapporti fra ordinamento comunitario e attività pubbliche degli ordinamenti giuridici interni.

Il giudice costituzionale e' il giudice della legge.

Vi sono due tipi di norme: 1) GENERALI cioè la legislazione e gli altri atti aventi valore di legge; 2) PUNTUALI cioè le sentenze e i provvedimenti.

**SISTEMI DELLE FONTI DI DIRITTO COMUNITARIO**: non c'è distinzione fra atti legali e atti amministrativi. Mancando quindi una distinzione fra legge e provvedimenti il giudice e' sia giudice costituzionale che giudice amministrativo.

La corte di giustizia ha il potere di annullare gli atti delle istituzioni comunitarie.

**RINVIO PREGIUDIZIALI:** il giudice costituzionale ha 2 attività:

1) interpretazione; 2) giurisdizione o validità degli atti nazionali sui comunitari.

Il giudice costituzionale ha la competenza sulle procedure di infrazione (non ci sono però coercizioni per poter esercitare la azione esecutiva).

E' un giudice che interpreta i diritti non crea anche il diritto (i suoi atti sono fonti).

La **CORTE DI GIUSTIZIA** ha precisato quali sono i principi del diritto comunitario.

I principi del **DIRITTO COMUNITARIO** operano solo per quelle materie nelle quali gli stati membri hanno ceduto quota parte della loro sovranità

La legge n. 15 del 2005 del giudice italiano ha sancito che tutta la attività amministrativa ...?? Oltre ai suoi principi vale anche nel diritto comunitario???....

Nel diritto privato la corte di giustizia tende a far prevalere solo in efficacia diretta verticale (stato-cittadini) non anche orizzontale (cittadini-cittadini)

Esistono 3 sistemi diversi: 1) sistema diffuso: ogni giudice ha possibilità' di controllo costituzionale; 2) sistema accentrato: la corte costituzionale prima che la legge diventa efficace, controlla la sua costituzionalità' (es sistema francese?); 3) sistema intermedio: è il sistema applicato da noi e anche per certi versi dal sistema comunitario (per altri versi si usa quello accentrato).

Il giudice di I istanza di uno stato ha l'obbligo di rivolgersi alla corte di giustizia.

Il giudice può' rinviare (come pregiudiziale o incidentale) o può disapplicare.



Se la corte di giustizia ha dato una statuizione tutte le questioni successive si devono attenere (precedente che comporta l'obbligo di disapplicazione della norma contrastante).

13/06/06 C173/03 se il giudice interno non fa quanto sopra descritta si ha responsabilita' dello stesso che e' quindi vincolato pena il risarcimento del danno.

**CORTE DI GIUSTIZIA E CORTE COSTITUZIONALE:** la corte costituzionale si rimette alla corte di giustizia purchè non vada a ledere i diritti fondamentali, altrimenti la corte costituzionali si riserva ancora di giudicare.

La giurisdizione della **CORTE DI GIUSTIZIA** ha creato la sua giurisprudenza che e' una sorta di precedente per la corte costituzionale.

La **CORTE EUROPEA PER I DIRITTI DELL'UOMO** ha anch'essa creato giurisprudenza (in campo di espropiazioni ha stabilito che l'indennità per l'esproprio e' pari al valore di mercato a meno che non si facciano espropri generalizzati)

Grazie a questa vicenda la nostra finanziaria ha stabilito che l'indennità è uguale al valore di mercato (è stato praticamente esaltato l'art. 2 cost).

La giurisprudenza della CORTE DI GIUSTIZIA e della CORTE EUROPEA PER I DIRITTI DELL'UOMO creano quindi precedenti per la giurisprudenza della corte costituzionale.

Le norme della CORTE DI GIUSTIZIA sono norme interposte tra i 138 artt. della nostra costituzione e la legge ordinaria.

SENTENZA VAN GEND & LOOS, Stabilisce la supremazia del diritto comunitario. Le libertà fondamentali economiche sono contenute nel trattato di Roma.

Il trattato conferisce i diritti direttamente alle persone membre (quindi non è un trattato puro ma una sorta di costituzione europea). La conseguenza è quella per cui il trattato ha valore di atto supremo; questi diritti possono essere per ciò fatti valere interamente.

Il giudice interno ha come unica via per tutelare questi diritti la disapplicazione (che è uno strumento tecnico che limitatamente al caso deciso dal giudice fa venire meno l'efficacia dell'atto che contrasta col diritto comunitario).

deciso dal giudice fa venire meno l'efficacia dell'atto che contrasta col diritto comunitario). Questa disapplicazione non ha effetti di giudicato ma è solo **INCIDENTER TANTUM** (la corte costituzionale può annullare l'atto contrastante ma fino a che non interviene pronuncia in tal senso, l'unico "rimedio" offerto al giudice è la disapplicazione).

La corte di giustizia è un caso puro di sentenza di accertamento ma non ha la forza di togliere efficacia giuridica all'atto contrastante. Esso costituisce comunque un precedente e il giudice commette illecito comunitario se pronuncia in contrasto.

---

I diritti che possono essere riconosciuti sono quelli in attesa di espansione o affievoliti.

Se c'è una norma interna che può essere interpretata in vari modi, la si deve interpretare in modo che venga riconosciuto quel diritto.

Se lo stato violando il diritto comunitario crea un danno è chiamato a risarcirlo. Se il danno proviene dall'attività legislativa anche il legislatore

è tenuto a risarcirlo. La corte di giustizia ha stabilito che ogni ordinamento debba avere un sistema di tutela che segua **ALMENO** gli standard minimi (Bracery 1996).

## CONDIZIONI

- 1) c'è un diritto quando le autorità nazionali sono sottoposte ad un obbligo preciso chiaro e incondizionato
  - 2) la violazione deve essere sufficientemente caratterizzata, cioè deve essere grave e manifesta. L'interpretazione viene fatta nel seguente modo: a) se l'autorità non aveva discrezionalità e' **GRAVE**; b) se aveva discrezionalità relativa bisogna allora valutare le altre circostanze.
- NB:** in questo tipo di azione va sempre e comunque citato anche lo Stato
- 3) ...

**DIRETTA APPLICABILITA' DEL DIRITTO COMUNITARIO:** una norma e' direttamente applicabile quando ha un contenuto preciso e incondizionato e quando e' in grado di dare ai singoli dei diritti ed imporre dei doveri che possono essere fatti valere di fronte al giudice nazionale.

**EFFICACIA DELLE DISPOSIZIONI:** (1) orizzontale quando una disposizione di diritto comunitario e' idonea a creare diritti e doveri fra privati; (2) verticale quando la disposizione regola i rapporti fra un privato e un amministrazione.

Le direttive di per se non possono avere efficacia orizzontale.

Le direttive sanciscono obblighi per gli stati membri in un campo nel quale e' sovrano il singolo stato membro.

Le disposizioni indicano scopi con un termine di attuazione (di norma 3 anni) ma è lo stato membro che stabilisce come raggiungere lo scopo che la disposizione si prefigge.

I privati al termine del lasso di tempo entro il quale lo scopo della dispo-

sizione deve essere raggiunto, se si tratta di direttive con efficacia verticale, esse possono essere invocate dai privati stessi.

Il legislatore e la amministrazione nazionale non possono prendere misure (nel periodo in cui la disposizione e' stata emanata ma lo scopo non ancora raggiunto) che metterebbero in difficoltà il recepimento della direttiva stessa. Se la normativa nazionale e' di per se incompatibilmente operosa, anche se il termine di cui sopra non è scaduto, si ha la non applicabilità della normativa interna contraria alla direttiva.

**SUPREMAZIA DEL DIRITTO COMUNITARIO:** esso infatti si impone sulle leggi interne ed eventualmente anche su quelle costituzionali.

**NOTE:** in caso di comportamento illegittimo della PA, vedasi la 22/7/99 n.500 corte cassazione (La lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, rientra nella fattispecie della responsabilità aquiliana solo ai fini della qualificazione del danno come ingiusto. Ciò non equivale certamente ad affermare la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi come categoria generale. Potrà infatti pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima della P.A. abbia determinato la lesione dell'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento. In altri termini, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 203 c.c., poiché occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della P.A., l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo“).

# LIBERA CIRCOLAZIONE

Scopo della libera circolazione e' creare a livello europeo uno spazio economico e sociale integrato.

Si puo' parlare di libera circolazione sia in: (1) POSITIVO si parla cioe' della emanazione di legislazione (direttive, regolamenti comunitari, interpretazioni) atti cioe di slow law; (2) NEGATIVO si parla cioe' di rimozione di legislazioni e prassi nazionali contrastanti col diritto comunitario (rimozioni prassi amministrative e ostacoli giuridici in senso lato).

---

Ci sono 3 tipi di pronuncia pregiudiziale: (1) pronuncia con canoni di natura molto generale; (2) canoni interpretativi generali ma conditi con indicazioni su come decidere il caso di specie; (3) dice in maniera netta ed esplicita come il caso deve essere deciso dal giudice nazionale (caso raro).

Si possono intraprendere 2 strade: (1) amministrativa, cioe interpellare determinati organi in seno alle singole amministrazioni che si occupano di diritto comunitario (2) direttamente agli organi comunitari: commissione europea che puo' essere adita perche' essa ha il potere di portare gli stati nazionali di fronte alla corte di giustizia (oltre che a chiedere delucidazioni). I vantaggi di questo secondo caso sono 3: (a) non costa niente (b) la comunita europea fa tutto il lavoro con persone specializzate in diritto comunitario (c) anonimato (importante soprattutto in caso di contrasti fra imprese). Si puo' adire direttamente il tribunale in primo grado della comunita' europea, ma per i privati i criteri per poterlo fare sono restrittivi.

1. Alle origini dei parlamenti
2. Il Parlamento in Italia fino alla Costituente
3. Com'è composto il Parlamento italiano
4. La durata in carica
5. Il Parlamento in seduta comune
6. La disciplina costituzionale delle due Camere
7. L'organizzazione delle Camere
8. Le funzioni delle Camere
9. Il procedimento legislativo



- 
- 10.** Le procedure di indirizzo
  - 11.** Le procedure di controllo e informazione
  - 12.** Altre funzioni delle Camere
  - 13.** La programmazione dei lavori e i sistemi di votazione
  - 14.** Il governo in Parlamento
  - 15.** Il Parlamento e i suoi rapporti con altri organi e soggetti

# NASCITA ED EVOLUZIONE DEL PARLAMENTO MODERNO IN INGHILTERRA

- **Divisione del parlamento in due camere:** la *House of Lords*, o camera alta, e la *House of Commons*, o camera bassa (a partire dal XIV secolo)
- **Sovranità del parlamento:** il potere di stabilire l'ordine di successione al trono (*Act of Settlement* del 1701)
- **Rappresentatività della camera bassa:** l'allargamento del suffragio (dal *Reform Act* del 1832)
- **Preminenza della Camera dei Comuni:** il ridimensionamento del ruolo della camera alta (*Parliament Act* del 1911)
- **Rapporto fiduciario con il governo:** il governo come «comitato direttivo» in grado di guidare l'attività del parlamento

## IL BICAMERALISMO NELL'ORDINAMENTO STATUTARIO

**Camera dei deputati:**  
camera rappresentativa  
(membri eletti a suffragio  
ristretto)

**Senato:**  
camera di nomina regia  
(membri nominati a vita)

- Bicameralismo *differenziato*: due rami formati in modo radicalmente diverso e con funzioni in parte diversificate
- Bicameralismo *non paritario* e *disuguale*: la regola «il Senato non fa crisi» e la prassi delle «inornate» dei senatori

## IL BICAMERALISMO NELLA COSTITUZIONE DEL 1948

**Camera dei deputati:**  
eletta a suffragio universale  
e diretto

**Senato della Repubblica:**  
eletto a suffragio universale  
e diretto

- Bicameralismo *paritario* e *indifferenziato*: entrambe le camere espressione della sovranità popolare, da cui l'identità di funzioni (bicameralismo *perfetto*, nel senso che si fonda su due camere poste sullo stesso piano)

# LE DIFFERENZE FRA CAMERA E SENATO

## Camera dei deputati

## Senato della Repubblica

630 deputati

*componenti*

315 senatori  
+ senatori a vita

18 anni

*elettorato attivo*

25 anni

25 anni

*elettorato passivo*

40 anni

5 anni

*durata*

5 anni\*

-

*elezione*

a base regionale

\* 6 anni fino alla legge costituzionale n. 2/1963, ma il Senato fu sciolto e rinnovato insieme alla Camera nel 1953 e nel 1958.

## IL BICAMERALISMO PARITARIO E INDIFFERENZIATO

### Art. 70 Cost.

«La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere».

### Art. 94.1 Cost.

«Il governo deve avere la fiducia delle due Camere».

## LA COMPOSIZIONE DELLE CAMERE [I]

### CAMERA DEI DEPUTATI

618

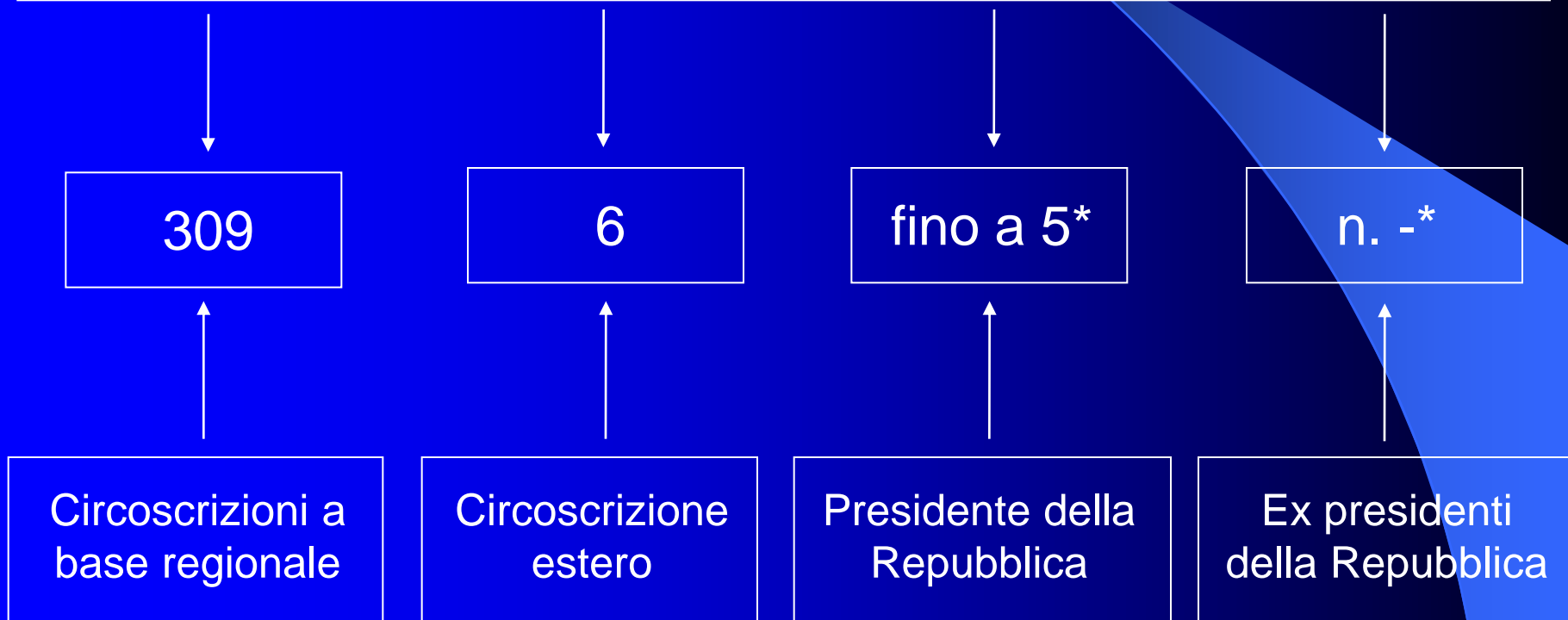
12

Circoscrizioni nazionali

Circoscrizione estero

## LA COMPOSIZIONE DELLE CAMERE [II]

### SENATO DELLA REPUBBLICA



\* Nel febbraio 2012 i senatori a vita di nomina presidenziale sono 5; i senatori a vita di diritto (ex presidenti della Repubblica) sono 1.



## I SENATORI A VITA

- **Senatori a vita di nomina presidenziale:** «cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario»
- **Senatori a vita di diritto:** «chi è stato presidente della Repubblica» (salvo rinuncia)

## I DEPUTATI E SENATORI ELETTI NELLE CIRCOSCRIZIONI ESTERO

- **Chi può essere elettore per la circoscrizione estero:** cittadini italiani residenti all'estero, salvo opzione per l'esercizio del diritto di voto in Italia
- **Chi può essere candidato nella circoscrizione estero:** cittadini italiani che risiedono e votano nella circoscrizione estero

# INELEGGIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI

- **Incompatibilità:** non si può detenere contemporaneamente due cariche o uffici (opzione)
  - esempi: membri dell'altra camera, membri dei consigli e delle giunte regionali, giudici costituzionali, parlamentari europei
- **Ineleggibilità:** non si può essere eletti in ragione della carica o dell'ufficio ricoperto (cessazione delle funzioni)
  - esempi: sindaci di comuni oltre 20 mila abitanti, presidenti di provincia, capo della polizia, prefetti, ufficiali superiori delle forze armate, diplomatici, magistrati che non si trovino in aspettativa

## PROROGA E PROROGATIO

### Art. 60.2 Cost.

«La durata di ciascuna camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra».

### Art. 61.2 Cost.

«Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti».



## IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE: FUNZIONI

Elezione del presidente della Repubblica (e giuramento)*	2/3 dei componenti, metà più uno dopo la terza votazione
Messa in stato di accusa del presidente della Repubblica	Metà più uno dei componenti
Elezione di otto componenti del Consiglio superiore della magistratura	3/5 dei componenti, 3/5 dei votanti dopo la seconda votazione
Elezione di cinque giudici della Corte costituzionale	2/3 dei componenti, 3/5 dopo la terza votazione
Elezione della lista dei giudici aggregati della Corte cost.	2/3 dei componenti, 3/5 dopo la terza votazione

\* Con la partecipazione dei delegati regionali.

## LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

- **Fonti costituzionali** (artt. 55-82 Cost.)
- **Fonti di autonomia parlamentare**: regolamenti di ciascuna camera, consuetudini e prassi

# LA RISERVA DI REGOLAMENTO PARLAMENTARE

## Art. 64.1 Cost.

«Ciascuna camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

- Il **regolamento della Camera**: approvato il 18 febbraio 1971 e successive modificazioni (1978, 1981, 1982, 1983, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1993, 1996, 1997, 1998, 1999, 2009)
- Il **regolamento del Senato**: approvato il 17 febbraio 1971 e successive modificazioni (1977, 1978, 1979, 1982, 1983, 1985, 1987, 1988, 1989, 1992, 1993, 1999, 2001, 2002, 2003, 2007)

## LA PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE

### Art. 64.2 Cost.

«Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta».

- I **resoconti parlamentari** dell'assemblea e delle commissioni (sommari e stenografici)
- Le **sedute in diretta tv** su internet (webtv.camera.it, webtv.senato.it) e sul satellite (piattaforma Sky canali 524 e 525)
- L'**ammissione del pubblico** (tribune dell'aula e locali per la trasmissione a circuito chiuso delle commissioni)



# LE DELIBERAZIONI: MAGGIORANZE E NUMERO LEGALE

## Art. 64.3 Cost.

«Le deliberazioni di ciascuna camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale».

- Adozione delle deliberazioni a **maggioranza semplice**, salvo previsione di una **maggioranza qualificata** (*quorum funzionale*)  
– esempio: «La Camera approva», «La Camera respinge»
- Non validità delle deliberazioni se non è presente la **metà più uno dei componenti** (*quorum strutturale*)  
– esempio: «La Camera non è in numero legale per deliberare»

## ESEMPI DI MAGGIORANZE QUALIFICATE

- Adozione dei regolamenti parlamentari: a **maggioranza assoluta** dei componenti
  - alla Camera 630: 2+1
  - al Senato 315 (+N senatori a vita):2+1
- Elezione dei presidenti delle Camere:
  - alla Camera a **maggioranza dei due terzi** dei componenti (primo scrutinio: 420), a **maggioranza dei due terzi** dei voti (secondo e terzo scrutinio), **maggioranza assoluta** dei voti (quarto scrutinio)
  - al Senato a **maggioranza assoluta** dei componenti (primo e secondo scrutinio); a **maggioranza assoluta** dei voti (terzo scrutinio)

## COME VENGONO CALCOLATE LE ASTENSIONI

Votazione

**Camera**  
(gli astenuti  
come non votanti)

**Senato**  
(gli astenuti  
come votanti)

---

presenti:  
300  
voti favorevoli:  
126  
voti contrari:  
114  
astenuti:  
60

---

---

maggioranza  
 $(300-60):2+1$   
=121

---

---

maggioranza  
 $(300:2)+1$   
=151

---

*approvato*

*respinto*

## LO STATUS DI PARLAMENTARE

- Divieto di appartenere ad entrambe le Camere (art. 65.2 Cost.)
- Titoli di ammissione e cause di ineleggibilità o incompatibilità giudicati dalle stesse Camere (art. 66 Cost.)
- Rappresentanza dell'intera nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)
- Insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni (art. 68.1 Cost.)
- Inviolabilità da ogni forma di limitazione della libertà personale (art. 68.2 e 3 Cost.)
- Indennità stabilita per legge (art. 69 Cost.)

## LA VERIFICA DEI POTERI

### Art. 66 Cost.

«Ciascuna camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

- Il regolamento della giunta delle elezioni (Camera, 6 ottobre 1998)
- Il regolamento per la verifica dei poteri (Senato, 23 gennaio 1992)

## L'ESCLUSIONE DEL VINCOLO DI MANDATO

### Art. 66 Cost.

«Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

- Divieto di mandato imperativo e *disciplina di gruppo*
- Il fenomeno del *transfughismo* parlamentare

## IL TRATTAMENTO ECONOMICO

### Art. 69 Cost.

«I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge».

- Indennità fissata dall'ufficio di presidenza in misura non superiore al trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione
- Diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma
- Rimborso per spese inerenti al rapporto tra eletto ed elettori
- Spese di trasporto e spese di viaggio
- Spese telefoniche
- Assistenza sanitaria integrativa
- Assegno di solidarietà a fine mandato
- Assegno vitalizio

## LE IMMUNITÀ PARLAMENTARI (ART. 68 COST.)

- I parlamentari non possono essere chiamati a rispondere in alcuna sede, penale, civile, amministrativa, per come votano e per ciò che dicono «nell'esercizio delle loro funzioni» (c. 1)
- I parlamentari non possono essere soggetti a perquisizione personale o domiciliare, arresto, detenzione o altra forma di privazione della libertà personale «senza autorizzazione della camera» di appartenenza, tranne arresto obbligatorio in flagranza e condanna passata in giudicato (c. 2)
- I parlamentari non possono essere soggetti a intercettazioni in qualsiasi forma di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza senza autorizzazione (c. 3)
- Non è più richiesta l'autorizzazione per sottoporre i parlamentari a procedimento penale (l. cost. 3/1993)



# CORTE COSTITUZIONALE E INSINDACABILITÀ

Un esempio:

## La Corte costituzionale

«nel giudizio per **conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato** sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del... relativa alla **insindacabilità**, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato... nei confronti di... promosso con ricorso del Tribunale...» [...];

«dichiara che *non* spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato... costituiscono **opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni**» e «annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati».

## LA COSTITUZIONE DEGLI ORGANI DELLE CAMERE

**Seduta n. 1:** elezione del presidente di assemblea

Ⓜ costituzione dei gruppi parlamentari

**Seduta n. 2:** elezione dell'ufficio di presidenza (vicepresidenti, questori, segretari)

Ⓜ nomina dei componenti delle giunte

Ⓜ costituzione delle commissioni permanenti (elezione dei presidenti e degli uffici di presidenza)

## IL PRESIDENTE DELL'ASSEMBLEA

- È eletto a maggioranza qualificata
- Rappresenta all'esterno la camera
- Assicura il corretto e ordinato svolgimento dei lavori
- Assicura il buon andamento dell'amministrazione interna
- Fa osservare il regolamento e dirige le sedute (dà la parola, mantiene l'ordine, chiarisce l'oggetto e il significato delle votazioni e ne annuncia l'esito)
- È coadiuvato da alcuni vicepresidenti e, per le funzioni amministrative, dai questori ed è assistito, per il processo verbale, dai segretari
- Non partecipa alle votazioni
- Ha poteri di nomina di alcune autorità indipendenti
- Ha rilevanti poteri sulla programmazione dei lavori

## L'UFFICIO DI PRESIDENZA

- È composto in modo da rappresentare tutti i gruppi parlamentari
- Delibera il progetto di bilancio
- Nomina, su proposta del presidente, il segretario generale
- Decide su eventuali sanzioni proposte dal presidente
- Decide in ordine alla formazione dei gruppi e sulla composizione delle commissioni
- Ha potere normativo relativamente a tutto ciò che riguarda l'amministrazione, la contabilità e il bilancio interni

## LA CONFERENZA DEI «CAPIGRUPPO»

- È composta dai presidenti di tutti i gruppi parlamentari e il governo può sempre inviarvi un proprio rappresentante
- Assiste il presidente in relazione a tutto ciò che riguarda lo svolgimento dei lavori dell'assemblea e delle commissioni
- Decide il programma dei lavori, il calendario e l'ordine del giorno delle singole sedute
- Delibera a maggioranza qualificata dei tre quarti (Camera) o all'unanimità (Senato)

## LE GIUNTE

### Camera

- Giunta per il regolamento
- Giunta delle elezioni
- Giunta per le autorizzazioni
- Comitato per la legislazione

### Senato

- Giunta per il regolamento
- Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari

# LE COMMISSIONI PERMANENTI

## Camera

- I Affari costituzionali
- II Giustizia
- III Affari esteri
- IV Difesa
- V Bilancio
- VI Finanze
- VII Cultura
- VIII Ambiente
- IX Trasporti
- X Attività produttive
- XI Lavoro
- XII Affari sociali
- XIII Agricoltura
- XIV Unione

199  
europea

## Senato

- I Affari costituzionali
- II Giustizia
- III Affari esteri
- IV Difesa
- V Bilancio
- VI Finanze e tesoro
- VII Istruzione, beni culturali
- VIII Lavori pubblici, comunicazioni
- IX Agricoltura
- X Industria, commercio, turismo
- XI Lavoro, previdenza sociale
- XII Igiene e sanità
- XIII Territorio, ambiente
- XIV Unione europea

## ALTRE COMMISSIONI

- Commissioni speciali

- Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge
- Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (Senato)
- Commissione straordinaria per la verifica dell'andamento generale dei prezzi al consumo e per il controllo della trasparenza dei mercati (Senato)
- Comitato per le questioni degli italiani all'estero (Senato)

- Commissioni miste

- Commissione per la vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti
- Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi
- Commissione per le ricompense al valore e al merito civile

- Commissioni d'inchiesta (monocamerali)



## LE COMMISSIONI BICAMERALI [I]

- Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 126 Cost.)
- Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa (l. cost. 1/1953, l. cost. 1 /1989)
- Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (l. 103/1975)
- Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria (l. 60/1976)
- Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale (l. 88/1989)

## LE COMMISSIONI BICAMERALI [II]

- Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione (l. 388/1993)
- Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (l. 451/1997)
- Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (l. 124/2007)

## LE COMMISSIONI BICAMERALI [III]

- Commissioni d'inchiesta
  - Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia (l. 132/2008)
  - Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (l. 6/2009)
- Commissioni consultive
  - Commissione parlamentare per la semplificazione (l. 246/2005)
  - Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (l. 42/2009)

# I GRUPPI PARLAMENTARI

## Art. 14 R.C.

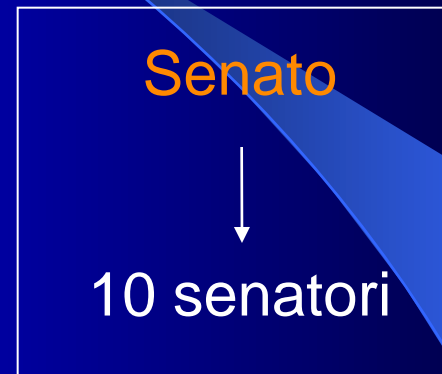
«[...] Entro due giorni dalla prima seduta, i deputati devono dichiarare al segretario generale della Camera a quale gruppo appartengono.

I deputati i quali non abbiano fatto la dichiarazione... o non appartengano ad alcun gruppo, costituiscono un unico gruppo misto [...]».

## Art. 14 R.S.

«Tutti i senatori debbono appartenere ad un gruppo parlamentare. Entro tre giorni dalla prima seduta, ogni senatore è tenuto ad indicare alla presidenza del Senato il gruppo del quale intende far parte [...]».

## COMPOSIZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI



- Gruppi «autorizzati»
- Gruppo misto
- Componenti politiche del gruppo misto

## Il Parlamento

### I GRUPPI PARLAMENTARI NELLA XV E NELLA XVI LEGISLATURA (CAMERA DEI DEPUTATI)

#### XV legislatura (2006-2008)\*

- Partito Democratico-L'Ulivo: 194
- Forza Italia: 131
- Alleanza Nazionale: 68
- Rifondazione Comunista: 40
- Udc: 36
- Lega Nord Padania: 22
- Rosa nel Pugno: 21
- Sinistra Democratica: 20
- Italia dei Valori: 17
- Comunisti Italiani: 17
- Verdi: 15
- Popolari-Udeur: 11
- Dca-Nuovo Psi: 5
- Misto: 33 [Mpa: 6; Minoranze linguistiche: 5; La Destra: 4; non iscritti ad alcuna componente: 16]

\* <sup>206</sup> composizione alla fine della

#### XVI legislatura (2008-)\*\*

- Popolo della Libertà: 275
- Partito Democratico: 217
- Lega Nord Padania: 60
- Udc: 35
- Italia dei Valori: 29
- Misto: 14 [Mpa: 8; Minoranze linguistiche: 3; non iscritti ad alcuna componente: 3]

\*\* composizione all'inizio della legislatura

# I PASSAGGI DA UN GRUPPO ALL'ALTRO

## Camera (XVI legislatura)

maggio 2008

- Popolo della Libertà: 275
- Partito Democratico: 217
- Lega Nord Padania: 60
- Unione di Centro: 35
- Italia dei Valori: 29
  
- Misto: 14
  - Movimento per le autonomie: 8
  - Minoranze linguistiche: 3
  - non iscritti ad alcuna componente: 3

febbraio 2012

- Popolo della Libertà: 210
- Partito Democratico: 206
- Lega Nord Padania: 59
- Unione di centro per il terzo polo: 38
- Italia dei Valori: 21
- Futuro e Libertà per il terzo polo: 25
- Popolo e territorio: 23
- Misto: 47
  - Movimento per le autonomie: 4
  - Minoranze linguistiche: 3
  - non iscritti ad alcuna componente: 6
  - Grande Sud-Ppa: 9
  - Alleanza per l'Italia: 7
  - Farelitalia per la costituente popolare: 4
  - Liberali per l'Italia-Pli: 5
  - Liberaldemocratici-Maie: 3
  - Noi per il partito del Sud-Lega Sud: 3
  - Repubblicani-Azionisti: 3

# I PASSAGGI DA UN GRUPPO ALL'ALTRO

## Senato (XVI legislatura)

maggio 2008

- Popolo della Libertà: 146
- Partito Democratico: 119
- Lega Nord Padania: 16
- Unione di Centro, Svp e Autonomie: 11
- Italia dei Valori: 14
- Misto: 6
- non iscritti ad alcuna componente: 6

febbraio 2012

- Popolo della Libertà: 128
- Partito Democratico: 106
- Lega Nord Padania: 25
- Unione di Centro, Svp e Autonomie: 15
- Italia dei Valori: 12
- Per il terzo polo (Api/Fli): 13
- Coesione nazionale: 12
- Misto: 10
- non iscritti ad alcuna componente: 6
- Movimento per le autonomie: 2
- Partecipazione democratica: 1
- Partito Repubblicano Italiano: 1



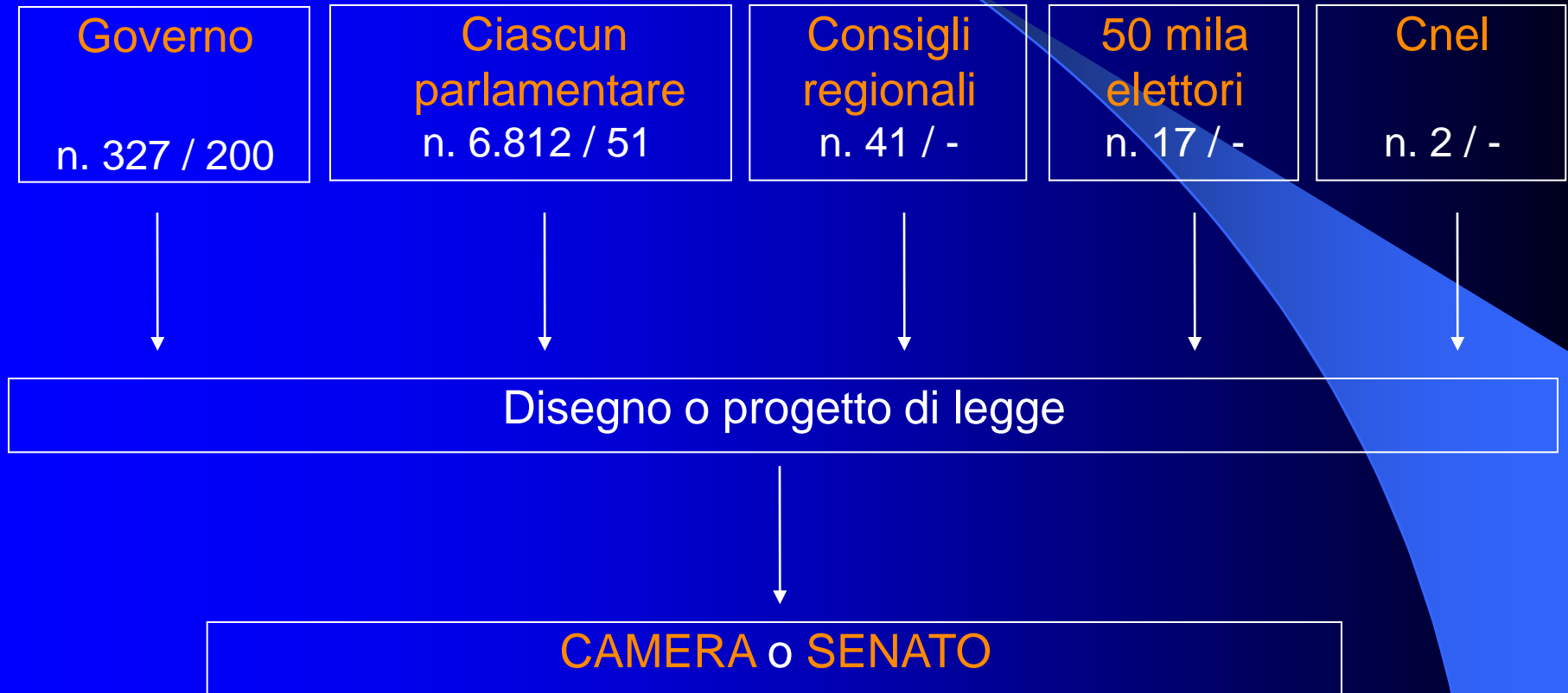
## LE FUNZIONI DELLE CAMERE

- La funzione legislativa
- Il rapporto fiduciario
- La funzione di indirizzo
- La funzione di controllo e di informazione
- Altre funzioni: giurisdizionali e amministrative

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: LE FASI

- La fase dell'**iniziativa** (artt. 71, 99.2, 121.2 Cost.)
  - Iniziativa governativa
  - Iniziativa parlamentare
  - Iniziativa popolare
  - Iniziativa del Cnel
  - Iniziativa regionale
- La fase **istruttoria** (art. 72.1 Cost.)
- La fase **deliberativa** (art. 72 Cost.)
  - Procedimento normale o in sede referente
  - Procedimento in sede legislativa o deliberante
  - Procedimento misto o in sede redigente
- La fase della **promulgazione** (artt. 73-74 Cost.)
- La fase della **pubblicazione** (art. 73.2 Cost.)

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: L'INIZIATIVA



\* n. disegni e progetti di legge presentati / approvati nella XVI legislatura (fino a settembre 2011)

# IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: ASSEGNAZIONE DEI PROGETTI DI LEGGE

**PRESIDENTE**  
Camera / Senato



Assegnazione in **COMMISSIONE**



**COMMISSIONE PERMANENTE**  
competente per materia



**ALTRE COMMISSIONI** per il  
parere (commissioni «filtro»)

# IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: VARI TIPI

Istruttoria in **COMMISSIONE**

↓  
**COMMISSIONE IN SEDE REFERENTE**

↓  
**COMMISSIONE IN SEDE DELIBERANTE**

↓  
**COMMISSIONE IN SEDE REDIGENTE**

↓  
**ASSEMBLEA**  
(discussione generale,  
esame articolo per  
articolo e votazione degli  
emendamenti,  
dichiarazioni di voto,  
votazione finale)

↓  
**ASSEMBLEA**  
(dichiarazioni di voto,  
votazione finale)

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: L'ISTRUTTORIA

- Necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge
- Conformità della disciplina proposta alla Costituzione, compatibilità con la normativa dell'Unione europea, rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali
- Definizione degli obiettivi dell'intervento e congruità dei mezzi individuati per conseguirli, adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese
- Inequivocità e chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, congrua sistemazione della materia in articoli e commi

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NORMALE (IN SEDE REFERENTE)

- **Esame in commissione**

- Ⓜ nomina di un relatore, al quale la commissione conferisce il mandato di riferire sul testo da essa predisposto

- **Esame in assemblea**

- Ⓜ discussione sulle linee generali

- Ⓜ esame e votazione di ciascun articolo e degli emendamenti a esso proposti

- Ⓜ dichiarazioni di voto finale

- Ⓜ votazione finale

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN SEDE DELIBERANTE

- **Esame in commissione**

- Ⓜ approvazione del progetto di legge

- **Rimessione in assemblea**

- Ⓜ su richiesta del governo, o 1/10 dei componenti della camera, o 1/5 dei componenti della commissione

- **Riserva d'assemblea**

- Ⓜ per i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi



## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN SEDE REDIGENTE

- **Esame in commissione**

- Ⓜ approvazione dei singoli articoli

- **Esame in assemblea**

- Ⓜ votazione finale con sole dichiarazioni di voto

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: LA NAVETTE

Esempio: in prima lettura **dalla Camera al Senato** ...

Presidente della Camera ® messaggio al Presidente del Senato

*ipotesi 1a)* il Senato **approva il progetto di legge nello stesso testo**

® messaggio al presidente della Repubblica ® promulgazione (salvo rinvio) e pubblicazione

*ipotesi 1b)* il Senato **apporta modifiche al progetto di legge**

® messaggio al presidente della Camera (ma a partire da questa lettura la discussione sarà limitata alle parti modificate)

*ipotesi 2a)* la Camera **approva il progetto di legge nello stesso testo**

® messaggio al presidente della Repubblica ® promulgazione (salvo rinvio) e pubblicazione

*ipotesi 2b)* la Camera **apporta modifiche al progetto di legge**

® messaggio al presidente del Senato (discussione limitata)

... fino all'**approvazione conforme** di entrambe le Camere

## PROCEDIMENTI LEGISLATIVI «SPECIALI»

- Esame dei disegni di legge di conversione di decreti legge
- Esame dei progetti di legge costituzionale
- Esame del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità
- Esame del disegno di legge comunitaria

# GLI STRUMENTI DEL CICLO DI BILANCIO

**Legge 196/2009** (modificata dalla **legge 39/2011**)

- Entro il 10 aprile: documento di economia e finanza (contenente il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma)
- Entro il 30 giugno: rendiconto generale dello Stato e disegno di legge di assestamento
- Entro il 20 settembre: nota di aggiornamento del documento di economia e finanza
- Entro il 15 ottobre: disegno di legge di stabilità e disegno di legge del bilancio dello Stato
- Entro il successivo mese di gennaio: disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica

## LA SESSIONE DI BILANCIO

- Esame del **disegno di legge del bilancio di previsione annuale e del bilancio pluriennale per il triennio**
  - Ⓜ stato di previsione dell'entrata, stato di previsione di spesa per ministeri: la legge di bilancio non può prevedere nuove entrate o nuove spese (art. 81.3 Cost.)
- Esame del **disegno di legge di stabilità** (ex legge finanziaria)
  - Ⓜ livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa (escluse quelle «a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio»)

## LA LEGGE COMUNITARIA ANNUALE

- Delega al governo per l'attuazione di direttive comunitarie con decreti legislativi
- Autorizzazione all'attuazione di direttive comunitarie con regolamenti del governo
- Individuazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza regionale

Legge... n...

«Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria... (*anno*)

## PROCEDIMENTI DI SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA

- La legge annuale «per la semplificazione e il riassetto normativo (art. 20 l. 59/1997)
- La delega per l'individuazione delle «disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1<sup>o</sup> gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore» (art. 14 l. 246/2005; d.lgs. 179/2009)
- Altre norme «taglia leggi» (art. 24 d.l. 112/2008; d.l. 200/2008)

## LE PROCEDURE DI INDIRIZZO

- Le **mozioni**: per promuovere una deliberazione dell'assemblea su un determinato argomento (10 deputati/8 senatori)
  - Ⓜ discussione sulle linee generali, esame degli emendamenti, dichiarazioni di voto, votazione finale (anche per parti separate)
- Le **risoluzioni**: per manifestare orientamenti o definire indirizzi su specifici argomenti (ciascun deputato o senatore)
  - Ⓜ in commissione
  - Ⓜ in assemblea (in occasione di dibattiti su comunicazioni del governo o su mozioni)
- Gli **ordini del giorno di istruzione al governo**: spesso per tradurre emendamenti che non siano stati accettati dal governo
  - Ⓜ illustrazione e votazione nel corso dell'esame di un progetto di legge o di una mozione



## LE PROCEDURE DI CONTROLLO E INFORMAZIONE [I]

- Le **interrogazioni**: una semplice domanda, rivolta per iscritto, per sapere se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al governo o sia esatta, se il governo intenda comunicare documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato
  - ® risposta del governo, replica dell'interrogante per dichiarare se sia soddisfatto o no (cinque minuti)
  - ® interrogazioni a risposta scritta
  - ® interrogazioni a risposta immediata: illustrazione (un minuto), risposta (tre minuti), replica (due minuti)

## LE PROCEDURE DI CONTROLLO E INFORMAZIONE [II]

- Le **interpellanze**: una domanda, rivolta per iscritto, circa i motivi o gli intendimenti della condotta del governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica
- Ⓜ illustrazione (quindici minuti), risposta del governo, replica per dichiarare se sia soddisfatto o no (dieci minuti)

## LE PROCEDURE DI CONTROLLO E INFORMAZIONE [III]

- Le **audizioni in commissione**

Ⓜ intervento dei ministri per domandare chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica, intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici

- Le **relazioni alle commissioni**

Ⓜ relazioni dei rappresentanti del governo in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data a mozioni, risoluzioni e ordini del giorno

- Le **indagini conoscitive delle commissioni**

Ⓜ serie coordinate di audizioni cui invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili, approvazione di un documento sui risultati acquisiti

## LE PROCEDURE DI CONTROLLO E INFORMAZIONE [IV]

- Le **commissioni d'inchiesta**

- Ⓜ️ istituite da ciascuna camera con propria delibera

- Ⓜ️ istituite con legge (commissioni bicamerali)

### **Art. 82 Cost.**

- Oggetto: «inchieste su materie di pubblico interesse»

- Composizione: «commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi»

- Poteri: «procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria»

## LE COMMISSIONI D'INCHIESTA NELLA XVI LEGISLATURA [I]

- **Senato**: sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette morti bianche (delibera 24 giugno 2008)
- **Senato**: sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (delibera 30 luglio 2008)
- **Bicamerale**: sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (l. 4 agosto 2008, n. 132)
- **Camera**: sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali (delibera 5 novembre 2008)
- **Bicamerale**: sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (l. 6 febbraio 2009, n. 6)

## LE COMMISSIONI D'INCHIESTA NELLA XVI LEGISLATURA [II]

- **Senato:** sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale italiano impiegato nelle missioni militari all'estero, nei poligoni di tiro e nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti, nonché le popolazioni civili nei teatri di conflitto e nelle zone adiacenti le basi militari sul territorio nazionale, con particolare attenzione agli effetti dell'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e della dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte dalle esplosioni di materiale bellico (delibera 16 marzo 2010)
- **Camera:** sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale (delibera 13 luglio 2010)

## ALTRE FUNZIONI DELLE CAMERE

- Decisioni in ordine alle contestazioni relative al procedimento elettorale
- Giurisdizione domestica sui ricorsi contro i provvedimenti in materia di personale e tutti gli atti di amministrazione interna, riguardanti i dipendenti delle Camere e anche soggetti esterni (*autodichia*)
- Autonomia amministrativa, contabile e di bilancio
- Funzioni in senso lato amministrative, cioè di gestione diretta, attribuite a commissioni bicamerali (ad es. alla commissione di vigilanza Rai)

# LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DI GRUPPO  
o PRESIDENTE ASSEMBLEA



**Programma**  
(due-tre mesi):  
predisposto sulla  
base delle  
indicazioni del  
governo e delle  
proposte dei gruppi



**Calendario**  
(tre settimane):  
predisposto sulla  
base delle  
indicazioni del  
governo e delle  
proposte dei gruppi



# IL CONTINGENTAMENTO DEI TEMPI: UN ESEMPIO

**Tempo complessivo: 23 ore**

**Discussione generale: 7 ore**

- Relatore: 30 minuti
- Governo: 30 minuti
- Richiami al regolamento: 10 minuti
- Interventi a titolo personale: 1 ora e 3 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per ciascun deputato)
- Gruppi: 4 ore e 47 minuti
  - Popolo della Libertà: 47 minuti; Partito Democratico: 1 ora e 9 minuti; Lega Nord Padania: 34 minuti; Unione di Centro: 37 minuti; Futuro e Libertà: 33 minuti; Italia dei Valori: 35 minuti; Misto: 32 minuti (Api: 7; Noi Sud: 7; Mpa: 6; Liberaldem. 4; Min. ling: 4; Rep., Az., Adc: 4)

**Seguito dell'esame: 16 ore**

- Relatore: 40 minuti
- Governo: 40 minuti
- Richiami al regolamento: 10 minuti
- Tempi tecnici: 2 ore
- Interventi a titolo personale: 2 ore e 19 minuti (con il limite massimo di 27 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato)
- Gruppi: 10 ore e 11 minuti
  - Popolo della Libertà: 2 ore e 11 min.; Partito Democratico: 2 ore e 50 min.; Lega Nord Padania: 1 ora e 4 min.; Unione di Centro: 1 ora e 11 min.; Futuro e libertà: 55 minuti; Italia dei Valori: 1 ora e 5 min.; Misto: 55 minuti (Api: 13; Noi Sud: 13; Mpa: 11; Liberaldem. 6; Min. ling: 6; Rep., Az., Adc: 6)

## LE MODALITÀ DI VOTAZIONE

- Le votazioni hanno luogo a **scrutinio palese**
  - mediante procedimento elettronico (con o senza registrazione dei nomi)
  - per alzata di mano
  - per appello nominale
  
- Sono effettuate a **scrutinio segreto** le votazioni riguardanti persone o quelle che incidono su principi e diritti fondamentali della Costituzione (se ne viene fatta richiesta)

## PREROGATIVE DEL GOVERNO IN PARLAMENTO

- Diritto dei membri del governo di partecipare a qualsiasi riunione e di far udire la propria voce in qualsiasi momento (art. 64.4 Cost.)
- Potere del governo di ottenere in qualsiasi fase del procedimento legislativo che sia seguito quello ordinario (art. 72.3 Cost.)
- Possibilità di incidere sull'ordine del giorno delle Camere attraverso il potere di decretazione d'urgenza (art. 77 Cost.)
- Previsione di alcune condizioni volte ad evitare attacchi a sorpresa contro il governo (art. 94.2 e 3 Cost.)
- Nessun obbligo giuridico di dimettersi se il governo viene battuto da un semplice voto contrario (art. 94.4 Cost.)

## LA QUESTIONE DI FIDUCIA


«La **questione di fiducia** consiste nell'annuncio formale fatto dal governo, nell'imminenza di una qualsiasi votazione parlamentare, che esso la considera tanto rilevante ai fini del proprio indirizzo che esso si dimetterà nel caso in cui l'assemblea si pronunci negativamente».

- La questione di fiducia come consuetudine costituzionale
- La disciplina della questione di fiducia nei regolamenti parlamentari (art. 116 R.C., art. 161 R.S.)
- Il ricorso alla questione di fiducia in occasione del voto sui «maxi-emendamenti»

## PARLAMENTO ITALIANO E UNIONE EUROPEA

- Le disposizioni dei **regolamenti parlamentari** sulla «Commissione politiche dell'Unione europea» e sulle «procedure di collegamento con l'Unione europea»
- Le disposizioni della **legge 11/2005** sulla partecipazione del Parlamento alla *fase ascendente* e alla *fase discendente* del processo normativo dell'Unione europea
- Le disposizioni del **Trattato di Lisbona** sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea (art. 12 TUE e protocolli nn. 1 e 2)

**Cosa  
rappresenta  
la riforma  
del TITOLO  
V , parte  
seconda,  
della  
Costituzione**



**La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione - le Regioni, le Province, i Comuni - trasforma radicalmente tutto l'assetto del governo territoriale, e sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia.**

**Il Titolo V era costituito da venti articoli:**

**dall'articolo 114 all'articolo 133**

**risultano abrogati:**

**l'art. 115, l'art. 124, il primo comma dell'articolo 125, l'art. 128, l'art. 129 e l'articolo 130**


**e apporta sostanziali modifiche a ben 9 articoli:**

**Articolo 114 - Articolo 116 - Articolo 117**

**Articolo 118 - Articolo 119 - Articolo 120**

**Articolo 123 - Articolo 127 - Articolo 132**

segue Cosa  
rappresenta  
la riforma  
del TITOLO  
V , parte  
seconda,  
della  
Costituzione



**Gli unici articoli che non  
risultano modificati dalla  
riforma in esame sono:**

**l'articolo 121 relativo agli  
organi della Regione;**

**l'articolo 122 relativo al sistema  
di elezione dei Consigli regionali  
delle Regioni a Statuto  
ordinario**

**l'articolo 126 relativo ai motivi  
di scioglimento del Consiglio  
Regionale**

# **La norma “principio” delle autonomie locali è contenuta nell'art. 5 e nell'art. 114 della Costituzione (1)**

## **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; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”**

## **L'articolo 114**

**“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la Capitale della repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.”**



## **La norma “principale” delle autonomie locali è contenuta nell'art. 5 e nell'art. 114 della Costituzione (2)**

Da una prima lettura combinata di questi due articoli emergono le prime incongruenze legate al fatto che è stata riformata solo una parte della Costituzione:

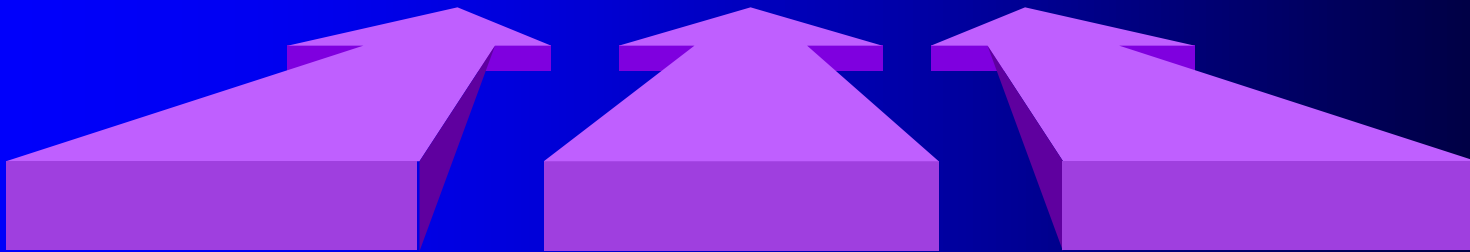
“ ...la Repubblica, una indivisibile, ...”

“ La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato ...”

# **La norma "principale" delle autonomie locali è contenuta nell'art. 5 e nell'art. 114 della Costituzione (4)**

**In base all'articolo 114, la Repubblica risulta "costituita" da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, laddove il testo previgente stabiliva che la Repubblica "si riparte in Regioni, Province e Comuni".**

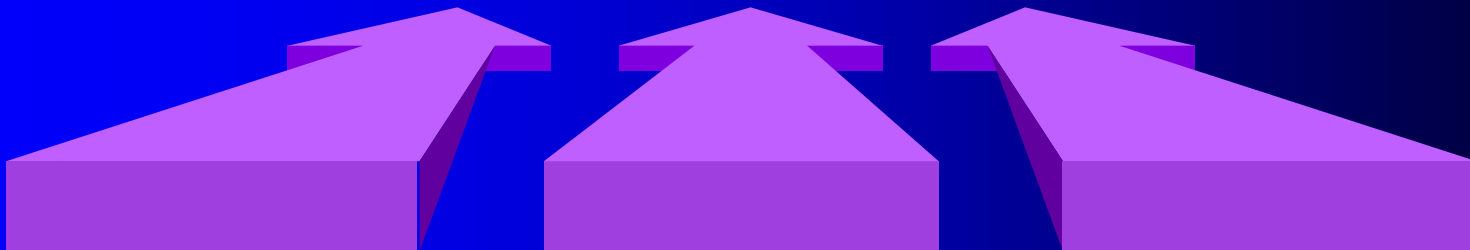
**Cambia così il significato ascrivito per tale aspetto alla Repubblica, riconfigurandola come ordinamento generale di cui lo Stato è parte e di cui Regioni ed enti locali sono componenti con pari dignità istituzionale**



# **La norma "principio" delle autonomie locali è contenuta nell'art. 5 e nell'art. 114 della Costituzione (5)**

**L'articolo 114 costituzionalizza l'autonomia statutaria dei Comuni ... già introdotta dalla Legge 142/1990 e contenuta nell'articolo 3 del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (D. Lgs. 267/2000)**

**In altri termini costituzionalizza i principi di AUTONOMIA e SUSSIDIARIETA', ponendo sullo stesso piano Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato.**

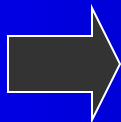


# TESTO UNICO - D.LGS. 267/2000

PARTE I

TITOLO I

Disposizioni  
generali



## Art. 3 - Autonomia dei Comuni e delle Province

**comma 1** : “Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome”

**comma 2** : “Il comune è l’ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”.

..

**comma 4** : “I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell’ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica”.

**comma 5** : “I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”.

# L'art.116 della Costituzione



**Stabilisce l'accesso alla specialità per le regioni ordinarie su singole materie e per singoli obiettivi economico-sociale di carattere strategico**

# L'art.117 della Costituzione (1)

## **1. Ribalta l'ordine delle competenze legislative tra Stato e Regioni:**

allo Stato sono riconosciute 17 competenze legislative esclusive; tutte le altre materie appartengono alla competenza concorrente o a quella esclusiva residuale delle Regioni. Pertanto la c.d. potestà legislativa generale passa dallo Stato alle Regioni

## **2. Costituzionalizza la potestà regolamentare degli Enti Locali**



## L'art.117 della Costituzione (2)

### competenze legislative esclusive dello Stato

Sono le c.d. competenze che riguardano:

- la moneta
- la "spada" (difesa - offesa)
- la *feluca-cappello degli ambasciatori* (politica estera e rapporti internazionali)

## **L'art.117 della Costituzione (3)**

***Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:***

***rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.***

***Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.***



## **L'art.117 della Costituzione (4)**

***La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.***

***La potestà regolamentare spetta alle Regioni sia nelle materie di legislazione concorrente che nelle materie nuove di competenza legislativa regionale esclusiva.***

***Gli Enti Locali hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento "interno" all'ente delle funzioni loro attribuite.***

***Questo significa un limite "in basso" sia alla potestà regolamentare delle Regioni sia alla loro potestà legislativa volta a disciplinare funzioni amministrative che investano la competenza degli Enti locali. Quest'ultima dovrà essere leggera e di carattere effettivamente generale al fine di rispettare l'autonomia organizzativa dei singoli enti.***

## **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (1)**

***"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.***

***I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.***

***La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.***

***Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".***

## **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (2)**

**Il nuovo testo dell'art. 118 innova profondamente la tradizionale impostazione distaccando le competenze in materia di amministrazione da quelle in materia di legislazione.**

**LO STATO è titolare di competenza legislativa piena ed esclusiva nelle materie di cui all'articolo 117, comma 2; di competenza legislativa concorrente nelle materie di cui all'articolo 117, comma 3, nonché di altre materie espressamente nominate dalla Costituzione.**

**LA REGIONE ha competenza legislativa concorrente ed esclusiva in altre materie ...**

**ma ciò non comporta che l'amministrazione nell'ambito di queste materie spetti ai medesimi enti ... E' VERO IL CONTRARIO**

# L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (3)

Il nuovo testo dell'articolo 118 afferma il principio di **SUSSIDIARIETA' VERTICALE** secondo il quale la generalità delle funzioni amministrative spetta ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, non spetti agli altri EE.LL. Su questo punto, accanto al principio di sussidiarietà, hanno un peso i principi di:

**DIFFERENZIAZIONE**

**ed ADEGUATEZZA.**



# L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (4)

**I PRINCIPI di DIFFERENZIAZIONE ed ADEGUATEZZA impongono che, nella dislocazione delle funzioni amministrative a livello locale, e segnatamente a livello dei comuni, si tenga conto, da parte del legislatore statale e regionale, delle dimensioni e della capacità di governo dei singoli enti.**

**Ciò comporta che agli enti del medesimo livello territoriale, possano essere attribuite funzioni diverse; e dall'altro canto rende necessaria l'individuazione di una dimensione ottimale dell'amministrazione locale la quale si concretizza attraverso l'associazione e aggregazione degli enti più piccoli (Unioni, Fusioni ecc...).**

**Per semplificare questa questione la norma costituzionale poteva limitare direttamente il principio tutte "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni ..." medio grandi**

## **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (5)**

**Il riparto delle competenze sia in materia di amministrazione che di legislazione, tra lo Stato, le Regioni e i poteri locali, consolida l'operazione di riallocazione dei compiti e delle funzioni amministrative effettuata sulla base della legge 59 del 1997 (c.d. riforma Bassanini a Costituzione invariata), già impostata in termini di separazione della legislazione dall'amministrazione e di conferimento, in linea di principio, dell'amministrazione alla competenza delle regioni e dei poteri locali sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e salva espressa riserva allo Stato (c.d. Federalismo amministrativo)**



# **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (6)**

**La riforma realizzata negli anni 1997-2000, dunque, viene consolidata e messa al riparo da modifiche legislative in senso centralistico.**

**La nuova disciplina costituzionale richiede, per la sua attuazione, il trasferimento di nuove funzioni e compiti amministrativi dal centro alla periferia e il conseguente trasferimento di risorse umane, finanziarie e patrimoniali riserva allo Stato (c.d. Federalismo amministrativo).**

**Si pone il problema delle modalità con le quali questo trasferimento debba avvenire in quanto a seguito del riassetto delle funzioni tra Stato e Regioni sarà una operazione più complessa della riforma Bassanini 1997-2000**



## **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (7)**

**La legge dello Stato - pur restando l'unica fonte competente a disciplinare l'assetto e la conseguente allocazione delle funzioni, dei compiti e risorse dalla amministrazioni dello Stato alle amministrazioni regionali e locali, non è più, viceversa, l'unica fonte a disciplinare l'assetto e la conseguente allocazione delle funzioni, e dunque ad identificare il soggetto destinatario finale, a regime, delle funzioni, dei compiti e delle risorse trasferite, se non per la parte afferente alle materie di competenza legislativa esclusiva statale.**





## **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (8)**

**In sede di prima attuazione del nuovo assetto, si può tuttavia pensare ad una legge statale, concordata con regioni ed enti locali, che provveda a regolare il trasferimento delle funzioni tuttora attribuite allo Stato, ma spettanti alle Regioni o agli enti locali in base al nuovo ordinamento.**

**Si realizzerebbe un'operazione simultanea di trasferimento delle funzioni (e delle risorse e del personale) tuttora attribuite allo Stato sulla base di un disegno unitario destinato ad essere sostituito e dunque in parte corretto, dalle leggi delle singole**



# **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (9)**

**Regioni di dislocazione delle funzioni amministrative e di distribuzione delle risorse, una volta emanate.**

**E' quindi condivisibile l'istituzione di una cabina di regia che favorisca l'attuazione della riforma nell'armonia e non nel conflitto istituzionale, e più in generale l'attivazione di una rete di strumenti di concertazione fra i diversi livelli istituzionali.**



# **L'art.118 della Costituzione e il nuovo assetto dell'amministrazione (9)**

## **Il principio di sussidiarietà**

L'art.118 allarga il concetto di sussidiarietà già introdotto dalla legge 59/97 (cd. Bassanini) prevedendo la c.d. sussidiarietà integrata (verticale/orizzontale). Dal lato verticale essa segue una direzione che partendo dallo Stato arriva ai Comuni, dal punto di vista orizzontale essa concerne la promozione dell'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. Ciò riguarda evidentemente il mondo del volontariato e dell'associazionismo.



# **L'art.119 della Costituzione (1)**

**RICONOSCE PIENA AUTONOMIA E  
RESPONSABILITA' FINANZIARIA E  
FISCALE AGLI EE.LL.**

**RICONOSCE UN FONDO  
PEREQUATIVO ED AIUTI  
AGGIUNTIVI AGLI EE.LL.**



## **L'art.119 della Costituzione (1)**

**Con l'art. 119 la materia dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali viene disciplinata in modo nuovo con la previsione di un fondo perequativo per le regioni in difficoltà affermando il principio che il federalismo è cooperativo e non competitivo. Viene riconosciuto a livello costituzionale il principio della piena autonomia e responsabilità finanziaria e fiscale agli EE.LL..**

***Art. 119. – "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.***

***I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.***

***La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".***

## L'art.119 della Costituzione (2)



*Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.*

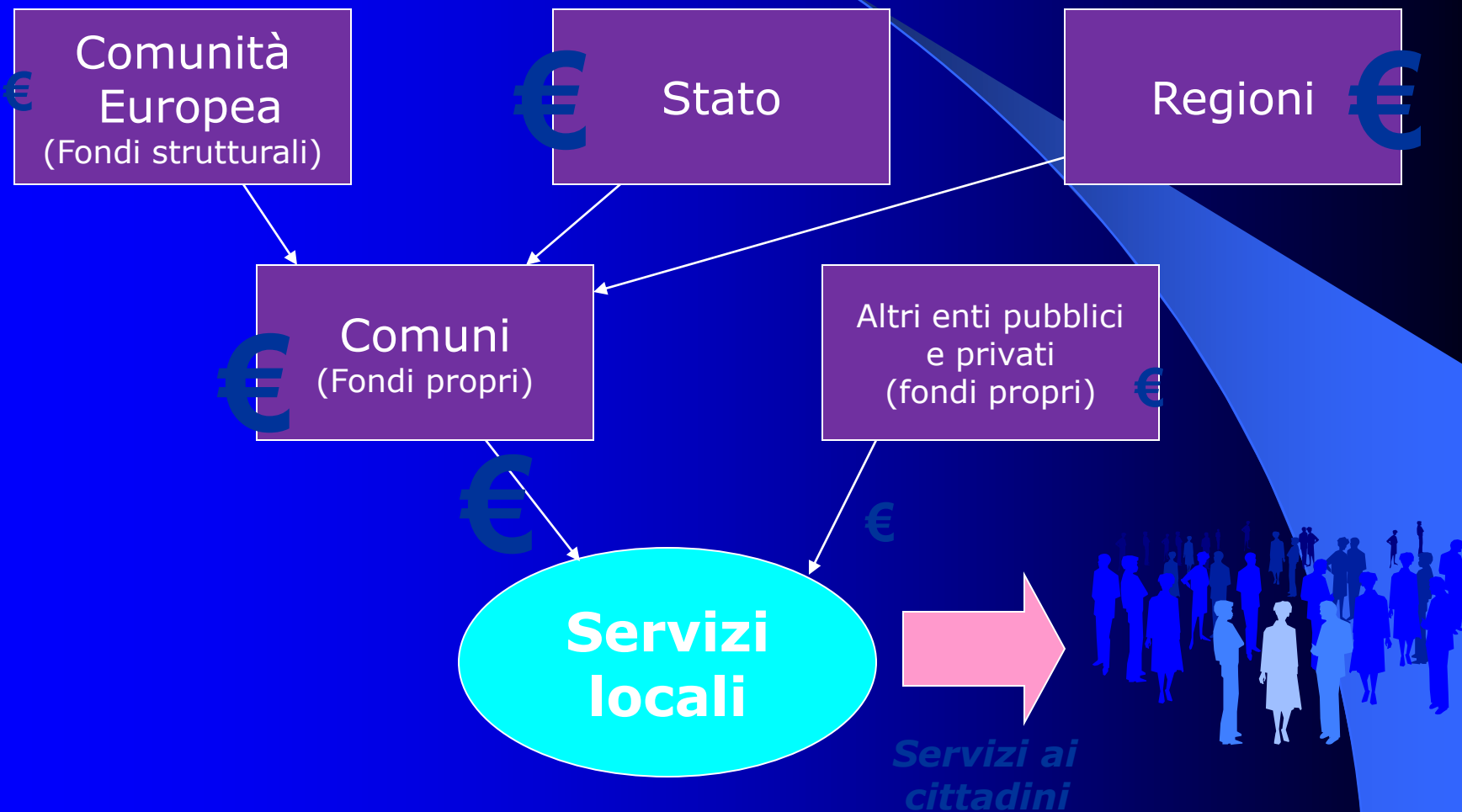


*Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*



*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".*

# Il sistema di finanziamento dei servizi locali



# **L'art.123 della Costituzione (1)**

**RICONOSCE L'AUTONOMIA PIENA  
STATUTARIA ALLE REGIONI**

**PREVEDE IN OGNI REGIONE UN  
CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE  
LOCALI**





## L'art.123 della Costituzione (2)

*"Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.*

*(....) In ogni regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".*

**E' importante l'introduzione in ogni Regione del *Consiglio delle Autonomie locali* disciplinato dallo Statuto regionale. Tale organo, seppure qualificato come organo di consultazione, dovrà essere istituito in ogni Regione subito dopo l'approvazione della legge costituzionale. I Consigli regionali quindi ne determinano poteri e composizione per rendere questo organo la sede in cui dovranno essere discusse tutte le materie concernenti la vita e il funzionamento degli Enti locali.**

# **I controlli sugli enti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (1)**

**(ulteriori abrogazioni in materia di controlli)**

**La potestà normativa regionale si rafforza e conquista una effettiva autonomia, per effetto della soppressione del CONTROLLO GOVERNATIVO sulle leggi regionali, già previsto dall'articolo 127 della Cost.; risulta abrogato e quindi scompare la figura del Commissario di Governo (art. 124)**

**Governo e Regione possono promuovere questioni di legittimità dinanzi alla Corte Costituzionale entro 60 gg. dalla pubblicazione della legge statale o regionale**



# **I controlli sugli enti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (2)**

**(ulteriori abrogazioni in materia di controlli)**

## **Risultano soppressi:**

- i controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti amministrativi delle Regioni (articolo 125, comma 1 abrogato)**
- i controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti degli EE.LL. (art. 130 abrogato)**



# **I controlli sugli enti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (3)**

**(ulteriori abrogazioni in materia di controlli)**

**Queste abrogazioni in materia di controlli hanno un forte impatto su quasi tutto il Titolo IV della I parte del T.U. su ordinamento EE.LL. (D. Lgs. 267/2000) dedicata al Sistema dei Controlli (da art. 124 a art. 148)**

**CAPO I - relativo al controllo sugli atti**

**CAPO II - relativo al controllo sugli organi**

**Capo III - relativo ai controlli interni**

**Capo IV - relativo ai controlli esterni**



# **Riepilogo: Le principali linee di riforma del nuovo titolo V della Costituzione**

**E' quindi importante evidenziare i cinque principali assi "federalistici" che, sul piano istituzionale e ordinamentale, emergono da questa riforma.**

**Essi sono:**

- **Elementi di interconnessione strutturale tra gli enti costituenti la Repubblica, come, ad esempio il Consiglio delle Autonomie, di cui all'art. 123 del testo di riforma;**
- **l'attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni salvo quelle conferite per assicurarne l'esercizio unitario alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. (art. 118);**
- **abolizione dei controlli (abrogato art. 124; abrogato comma 1 art. 125; sostituito art. 127; abrogato art. 130)**
- **potere statutario (art. 114);**
- **forme e condizioni di autonomie attivate dalla Regione su singole materie e per singoli obiettivi strategici in campo economico e sociale, concordate con gli enti locali e approvate con legge dello Stato (art. 116).**

## **Cosa manca per completare e consolidare l'evoluzione in senso federale?**

- **Una riforma della struttura del Parlamento che affianchi, ad una Camera eletta a suffragio universale da tutti i cittadini italiani, una Camera delle regioni e delle autonomie**
- **Una nuova disciplina della Corte Costituzionale, con la previsione di una componente di provenienza regionale e di una più estesa modalità di accesso**