

I REGOLAMENTI GOVERNATIVI

CONSIGLIO DEI MINISTRI
deliberazione
schema di regolamento

PARLAMENTO
parere commissioni sullo
schema di regolamento
(se previsto dalla legge)



CONSIGLIO DI STATO
parere sullo schema
di regolamento



CONSIGLIO DEI MINISTRI
deliberazione regolamento

LA QUESTIONE DI FIDUCIA: DEFINIZIONE

«Annuncio formale fatto dal governo, nell'imminenza di una qualsiasi votazione parlamentare, che esso la considera tanto rilevante ai fini del proprio indirizzo che si dimetterà nel caso in cui l'assemblea si pronunci in modo difforme rispetto alle proprie indicazioni»

- è disciplinata nei regolamenti parlamentari (v. art. 116 R.C., art. 161 R.S.)
- nella prassi, il ricorso alla fiducia in occasione del voto dei c.d. «maxi-emendamenti» ha finito col dare al governo una specie di voto bloccato (prendere o lasciare su un intero articolato)

CAPITOLI XII

IL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA

I CAPI DI STATO NELL'UNIONE EUROPEA

Capi di stato **repubblicani**:

- eletti **direttamente**: Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Portogallo, Cipro, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia
- eletti **dal parlamento**: Germania, Grecia, Italia, Estonia, Lettonia, Malta, Repubblica ceca, Ungheria

Capi di stato **monarchici**:

Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna, Svezia

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

La figura del Presidente della Repubblica è disciplinata dal titolo II della parte II della nostra Costituzione. Il primo comma dell'art. 87 Cost. dispone che:

"Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale."

COME VIENE ELETTO IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Secondo l'art. 83, comma 1, Cost.:

"Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri."

Inoltre, il secondo comma di tale articolo prevede che:

"All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato."

e l'ultimo comma dello stesso art. 83 Cost. aggiunge che:

"L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta."

COME VIENE ELETTO IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Parlamento in seduta comune
+ 58 delegati regionali

● 1°, 2°, 3°
votazione

● votazioni
successive

● maggioranza dei
due terzi dei
componenti

● maggioranza
assoluta dei
componenti

Per quanto concerne i **requisiti richiesti** dalla Costituzione per accedere alla carica di Presidente della Repubblica, l'art. 84, comma 1, Cost., così recita:

“Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquant'anni d'età e goda dei diritti civili e politici. ”

Dunque, oltre al godimento dei diritti civili e politici, richiesti per l'accesso a tutti gli uffici pubblici, è sufficiente avere un'età superiore ai cinquanta anni per essere eletti Presidente della Repubblica.

Particolarmente restrittiva è, poi, la disciplina del comma 2 dell'art. 84 Cost., che regola i **casi di incompatibilità** dell'ufficio di Presidente della Repubblica con altre cariche. A norma di tale articolo, infatti:

“L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.”

Il Presidente della Repubblica costituisce, nell'ordinamento italiano, un "*potere neutro*" che non partecipa all'attività di indirizzo politico del Paese ma che, attraverso le attribuzioni ad esso conferite, svolge un ruolo di garanzia della Costituzione e di rappresentanza dell'unità nazionale. Egli, quindi, assume una *posizione super partes* nei riguardi degli altri poteri costituzionali.

In tale ottica, le *modalità di elezione* del Presidente della Repubblica assumono uno specifico rilievo, essendo chiaro che il momento della elezione costituisce il presupposto su cui si fonda il futuro operato istituzionale dello stesso Presidente. In virtù di ciò, la nostra Carta costituzionale non ha fatto ricorso alla formula dell'elezione popolare diretta adottata nei sistemi di tipo presidenziale, nonché in alcuni ordinamenti a forma di governo parlamentare (Austria, Finlandia), ma ha attribuito la potestà di elezione del Presidente della Repubblica al Parlamento riunito in seduta comune dei suoi membri, integrato da tre delegati regionali (uno per la Valle d'Aosta) eletti dai rispettivi Consigli regionali. Il modello di elezione prescelto mira, dunque, ad *evitare un collegamento diretto tra il Presidente della Repubblica ed il corpo elettorale*, che avrebbe comportato una necessaria rispondenza dell'azione politica perseguita dal Presidente alle istanze di quella parte della popolazione che ne ha determinato l'elezione.

Per svincolare il Presidente della Repubblica dall'appartenenza ad una definita maggioranza politica, il terzo comma dell'articolo 83 Cost., richiede una **maggioranza qualificata dei due terzi** dell'assemblea per eleggere il Presidente. Solo se nei primi tre scrutini tale maggioranza, che necessariamente presuppone il **coinvolgimento dell'opposizione parlamentare**, non viene raggiunta, si può procedere all'elezione del Presidente con **la maggioranza dei componenti dell'assemblea** (c.d. maggioranza assoluta). Lo stesso comma, prevedendo esplicitamente lo scrutinio segreto per l'elezione del Presidente della Repubblica, contiene un'altra importante disposizione che sempre persegue la medesima finalità di garantire al Presidente un'ampia sfera di autonomia dalle forze politiche che lo hanno eletto.

I Presidenti della Repubblica

Nel corso della storia repubblicana, l'ufficio di Presidente della Repubblica è stato ricoperto dai seguenti Presidenti:

ENRICO DE NICOLA

1948

LUIGI EINAUDI

1948-1955

GIOVANNI GRONCHI

1955-1962

ANTONIO SEGNI

1962-1964

GIUSEPPE SARAGAT

1964-1971

GIOVANNI LEONE

1971-1978

SANDRO PERTINI

1978-1985

FRANCESCO COSSIGA

1985-1992

OSCAR LUIGI SCALFARO

1992-1999

CARLO AZEGLIO CIAMPI

1999-2006

GIORGIO NAPOLITANO

2006 - 2015

SERGIO MATTARELLA

2015 -

DURATA DEL MANDATO

Secondo l'art. 85, comma 1, Cost.:

"Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni."

La durata in carica del Presidente della Repubblica è quindi fissata in sette anni, due in più della durata delle Camere del Parlamento.

La scelta di un termine così lungo per la permanenza in carica del Presidente della Repubblica risponde a due ordini di motivi:

Il primo concerne la funzione che il Presidente della Repubblica è chiamato a svolgere nell'assetto istituzionale italiano. Non si tratta di una funzione di rappresentanza politica, come avviene per i membri dell'organo legislativo, ma di un **ruolo di garanzia** che il Presidente è chiamato a svolgere e per il quale non diviene necessaria una ravvicinata manifestazione di volontà del corpo elettorale (si pensi a quanto accade nell'ordinamento presidenziale degli Stati Uniti dove il Presidente della Repubblica, dotato di notevoli poteri di direzione politica, viene eletto ogni quattro anni.)

Il secondo è inerente alla volontà di **rinforzare la posizione di indipendenza** del Presidente della Repubblica rispetto alle forze politiche che lo hanno eletto. La maggior durata del mandato presidenziale rispetto a quello parlamentare impedisce, infatti, al Presidente della Repubblica di contare sull'appoggio della maggioranza politica che lo ha eletto per l'intera durata della sua carica e, soprattutto, in caso di una sua eventuale ricandidatura.

CESSAZIONE DALL'UFFICIO

La cessazione dall'ufficio, oltre che per **scadenza del settennio**, può avvenire per:

- **Impedimento permanente**, qualora il Presidente sia impossibilitato ad esercitare le sue funzioni
- **Morte**
- **Dimissioni**
- **Decadenza dalla carica**, in seguito a condanna o a perdita della cittadinanza

segue

Al fine di evitare situazioni di *prorogatio* dell'ufficio di Presidente della Repubblica, la nostra Costituzione prevede **all'art. 85, comma 2**, che *trenta giorni prima della scadenza del termine, il Presidente della Camera convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica*. Aggiunge il comma successivo dell'art. 85 Cost., che *se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove*.

Nei **casi** sopra descritti **di impedimento permanente, morte, dimissioni o decadenza dalla carica**, spetta al Presidente della Camera dei Deputati, a norma dell'art. 86, comma 2, Cost., **indire nuove elezioni entro quindici giorni**, salvo il caso in cui le Camere siano sciolte o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione. Inoltre, non essendo prevista nel nostro ordinamento la figura del vice-Presidente della Repubblica, il primo comma dell'art. 86 Cost., affida **al Presidente del Senato la supplenza del Presidente della Repubblica** in tutti i casi in cui questi non possa adempiere le sue funzioni.

IRRESPONSABILITA'

In quanto potere neutro, posto in posizione *super partes* rispetto agli altri organi costituzionali, il Presidente della Repubblica è **politicamente irresponsabile**.

Potrebbe aversi, eventualmente, una forma di responsabilità c.d. diffusa del Presidente della Repubblica, consistente in una generica manifestazione di critica politica nei suoi riguardi, che verrebbe, però, ad essere considerevolmente limitata da una regola convenzionale in base alla quale le forze politiche si asterebbero dal muovere censure politiche al Presidente della Repubblica esigendo, in cambio, una posizione di estraneità alle vicende politiche tra i partiti da parte di quest'ultimo (Rescigno).

CONTROFIRMA MINISTERIALE

La responsabilità degli atti presidenziali viene sempre assunta da un ministro o dal Presidente del Consiglio dei ministri. Lo strumento per mezzo del quale si verifica tale assunzione di responsabilità è costituito dalla controfirma ministeriale prevista dall'art. 89 Cost, il quale dispone, al primo comma, che:

"Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità."

Pertanto, ogni atto del Presidente della Repubblica deve essere controfirmato dal ministro proponente (o da quello competente per materia se manca la proposta), il quale ne assume la responsabilità.

Inoltre, in base al **secondo comma dell'art. 89 Cost.:**

“Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri.”

Si è inteso, in tal modo, coinvolgere anche il Presidente del Consiglio dei ministri nella responsabilità di quegli atti di maggiore rilievo politico, ossia, gli atti aventi valore legislativo e gli altri atti indicati dalla legge.

IRRESPONSABILITA' GIURIDICA

Diversa dalla irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica è l'**irresponsabilità giuridica** (in ambito civile e penale).

A norma dell'**art. 90, comma 1, Cost.**:

“Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.”

segue

L'irresponsabilità giuridica del Presidente della Repubblica è, dunque, limitata a quegli atti che concernono **l'esercizio delle funzioni presidenziali** ed è **esclusa per i reati di "alto tradimento" e l'attentato alla Costituzione**, per i quali è prevista la messa in **stato d'accusa** dal Parlamento in seduta comune, a **maggioranza assoluta** dei suoi membri.

Vista la peculiarità delle funzioni presidenziali svolte, le ipotesi di reato imputabili al Presidente della Repubblica non potrebbero, essere determinate secondo i parametri del diritto penale comune. Così, in riferimento al **reato di "alto tradimento"**, dovrebbe intendersi un comportamento doloso consistente in una violazione del giuramento di fedeltà alla Repubblica, mentre per **"attentato alla Costituzione"** ogni comportamento doloso che violi deliberatamente la Costituzione o sia diretto al sovvertimento delle istituzioni costituzionali.

segue

In caso di **messa in stato d'accusa** del Presidente della Repubblica ad opera del Parlamento in seduta comune, l'art. **134, ultimo comma**, Cost., prevede che sia la Corte costituzionale a giudicare sulle accuse mosse. In tale evenienza, il **settimo comma dell'art. 135** prevede che la **composizione della Corte costituzionale** è integrata con l'aggiunta di altri 16 membri (giudici aggregati) tratti a sorte da un elenco di cittadini, aventi i requisiti per la eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione.

L'ACCUSA CONTRO IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Reati presidenziali (art. 90 Cost.):
alto tradimento e attentato alla Costituzione



Al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni, come privato cittadino, il Presidente della Repubblica è, invece, responsabile sia civilmente che penalmente. L'immunità presidenziale si estende, infatti, ai soli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, o ad essi strumentali o accessori, mentre è esclusa in riferimento ad atti che abbiano natura *extra-funzionale*. La suddetta interpretazione dell'art. 90 della Costituzione è stata fatta valere dalla Corte di cassazione (III sez. civile, sentt. 8733 e 8734 dei 2000, riguardante il giudizio civile in cui era chiamato a rispondere l'ex Presidente della Repubblica Cossiga, per alcune dichiarazioni rese durante la sua presidenza) e sostanzialmente confermata dalla **Corte costituzionale nella recente sentenza n. 154 del 2004** (emessa nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle citate sentenze della Corte di cassazione)

In caso di reati penali, il Presidente ne risponde solo al termine dei suoi uffici e salvo la scadenza dei termini di prescrizione del reato.

I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Art. 87 Cost.

«Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale»

Obbligo di **controfirma** (presidente del consiglio dei ministri, ministri proponenti o competenti) per tutti gli atti presidenziali:

- atti sostanzialmente presidenziali
- atti formalmente presidenziali

LE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI

In ordine alla **rappresentanza esterna**:

- accredita e riceve i rappresentanti diplomatici
- ratifica i trattati
- dichiara lo stato di guerra
- effettua visite ufficiali all'estero

LE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI

In ordine all'**esercizio delle funzioni parlamentari**:

- nomina i senatori a vita
- può convocare le Camere in seduta straordinaria
- indice le elezioni e fissa la prima riunione delle nuove Camere
- può inviare messaggi alle Camere
- può sciogliere le Camere

LE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI

In ordine alla **funzione legislativa**:

- **promulga le leggi** approvate dal Parlamento
- può con **messaggio motivato rinviare** alle Camere le leggi per una nuova deliberazione
- **autorizza la presentazione** alle Camere dei disegni di legge del governo

LE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI

In ordine alla **funzione esecutiva e di governo-indirizzo**:

- conduce le consultazioni per la formazione del governo
- nomina il presidente del consiglio e, su proposta di questo, i ministri
- accoglie il giuramento del governo e ne accetta le dimissioni
- autorizza la presentazione dei disegni di legge del governo
- emana i decreti aventi forza di legge e i regolamenti del governo
- nomina i funzionari dello Stato di grado più elevato
- ha il comando delle forze armate
- presiede il consiglio supremo di difesa
- emana gli atti amministrativi da adottarsi con d.p.r.
- procrastina l'entrata in vigore dell'abrogazione di una legge a seguito di referendum

LE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI

In ordine all'**esercizio della sovranità popolare**:

- **indica le elezioni** delle nuove Camere e i referendum
- **dichiara l'abrogazione** della legge sottoposta a referendum

LE ATTRIBUZIONI PRESIDENZIALI

In ordine all'**esercizio della giurisdizione costituzionale, ordinaria e amministrativa:**

- **nomina** un terzo dei giudici della Corte costituzionale
- **presiede** il consiglio superiore della magistratura
- può concedere la **grazia** e commutare le pene
- **adotta i decreti** che decidono i ricorsi straordinari contro gli atti amministrativi

LE ATTRIBUZIONI in particolare

Le attribuzioni del Presidente della Repubblica possono essere di seguito considerate in relazione ai tre poteri dello Stato a cui afferiscono.

A norma dell'art. 87 Cost. il Presidente della Repubblica:

- *Può inviare messaggi alle Camere.*

Attraverso il potere di messaggio il Presidente della Repubblica può segnalare alle Camere le situazioni di particolare urgenza per cui si renda opportuno l'intervento del legislatore. Il messaggio del Presidente della Repubblica, vista la posizione *super partes* che egli assume nell'ordinamento, non deve consistere in una presa di posizione politica su determinate questioni, ma dovrebbe limitarsi ad una comunicazione oggettiva delle necessità che interessano il Paese.

- *Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.*
- *Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del governo.*

In tale fase, il Presidente della Repubblica può esercitare un controllo di legittimità (e solo limitatamente di merito) degli atti del governo potendone richiederne il riesame ma non potendone impedire la presentazione alle Camere se il Governo insiste.

- *Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.*
- *Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.*

(In caso di referendum abrogativo, secondo quanto dispone l'art. 75 Cost., ed in caso di referendum costituzionale secondo quanto previsto dall'art. 138 Cost.).

Inoltre, l'art. 88 Cost. disciplina il **potere di scioglimento delle Camere**:

“Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura”

segue

- **Oltre che alla scadenza naturale della legislatura** (cinque anni), il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere in **altre ipotesi**.
- Innanzitutto, lo scioglimento può essere disposto dal Presidente della Repubblica **qualora il Governo venga colpito da una mozione di sfiducia** da parte del Parlamento e il contrasto tra i due organi titolari dell'indirizzo politico sia reputato insanabile dallo stesso Presidente. In tale evenienza si parla di scioglimento successivo, proprio perché intercorso a seguito di una espressa mozione di sfiducia. V'è da dire che in caso di rottura del rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento, il Presidente della Repubblica non è obbligato a sciogliere le Camere e a indire nuove elezioni, ma ben potrebbe procedere a nuove consultazioni per giungere alla formazione di un altro Governo. Tuttavia, il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello prevalentemente maggioritario, dovrebbe rendere meno frequente quest'ultima soluzione, che pure si è verificata nelle due scorse legislature sotto la presidenza Scalfaro prima (formazione dei Governi Dini nel 1996, D'Alema I nel 1998 e D'Alema II nel 1999) e Ciampi dopo (formazione del Governo Amato II nel 2000).
- Infatti, la modifica del sistema elettorale ha avuto importanti effetti sulla forma di governo, avendo determinato una più immediata partecipazione del corpo elettorale alle scelte sulla formazione dei Governi, attraverso le figure dei leader politici posti a capo delle due maggiori coalizioni partitiche, a cui è corrisposto un notevole affievolimento del ruolo politico del Capo dello Stato.

- Lo scioglimento delle Camere ad opera del Presidente della Repubblica può anche essere **anticipato** (o preventivo). Ricorre tale ipotesi quando lo scioglimento non segue il verificarsi di una formale crisi di governo in Parlamento, ma è determinato **dall'assenza di una maggioranza parlamentare** che determina il susseguirsi di diverse crisi extra-parlamentari, ovvero se, in seguito a ripetuti tentativi non si riesce a costituire una compagine governativa che goda della fiducia delle due Camere o ancora, ma ciò sarebbe quasi un caso limite, quando, successivamente ad avvenute consultazioni amministrative in gran parte del territorio nazionale, appaia chiaramente che il Parlamento abbia ridotto significativamente la propria rappresentatività tanto da non rispecchiare più la volontà popolare.
- Il potere di scioglimento delle Camere incontra alcuni **limiti** esplicitamente previsti dalla Costituzione, In primo luogo, l'art. **88 Cost.** prevede che prima di procedere allo scioglimento delle Camere il Presidente della Repubblica debba **consultare i Presidenti delle due Camere**. Trattasi in tal caso di un **parere obbligatorio**, perché deve essere necessariamente richiesto, **ma non vincolante**, in quanto il Presidente della Repubblica può decidere in maniera difforme dalle indicazioni dei Presidenti delle Camere.
- Oltre al suddetto limite procedurale, il potere in questione incontra un **altro limite** al suo esercizio, posto dal **secondo comma dell'art. 88 Cost.** ove è fatto divieto al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere **nell'ultimo semestre del suo mandato** (c.d. semestre bianco) salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Secondo gli artt. 73 e 74 Cost.:

“Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. ”

“Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.”

Nel nostro ordinamento al Presidente della Repubblica viene attribuito un **potere di veto meramente sospensivo** sulle leggi approvate dal Parlamento. Il Presidente della Repubblica può, infatti, rimettere alle Camere, con messaggio motivato, una legge approvata dal Parlamento, ma è obbligato a promulgarla qualora le Camere la riapprovino nel medesimo testo.

Il Presidente della Repubblica può, inoltre, convocare le Camere in via straordinaria (art. 62 Cost.).

Infine, l'art. 59, comma 2, Cost., attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di:

"Nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario."

In passato si è discusso se la disposizione in esame dovesse intendersi nel senso di attribuire ad ogni singolo Presidente della Repubblica il potere di nominare fino a cinque senatori a vita o se, diversamente, si dovesse fare riferimento al Presidente della Repubblica come organo costituzionale e, quindi, il numero di cinque indicato dalla Costituzione dovesse intendersi come limite massimo di senatori che complessivamente potessero essere nominati anche da differenti Presidenti. Nella prassi è stata accolta la prima di tali interpretazioni.

ATTRIBUZIONI RELATIVE AL POTERE ESECUTIVO

In relazione al potere esecutivo, l'art. 87 Cost. dispone che:

- *Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.*
- *Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici.*
- *Ratifica i trattati internazionali, previa quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.*
- *Ha il comando delle Forze armate.*
- *Presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge.*
- *Dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.*

segue

Inoltre, a norma dell'art. 92, comma 2, Cost.:

"Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri. "

Il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri può assumere differenti connotazioni in relazione alle situazioni politiche contingenti. Infatti, se in passato, la composizione del Parlamento caratterizzata da una notevole frammentazione delle forze politiche (tanto da far parlare di tendenze assembleari per la nostra forma di governo parlamentare), dava spazio ad una certa discrezionalità del Presidente della Repubblica nella nomina del Presidente del Consiglio, l'attuale assetto politico, basato su due principali coalizioni di partiti guidate da un proprio leader, riduce la discrezionalità di scelta del Presidente della Repubblica al leader della coalizione risultata vincitrice alle elezioni. Tuttavia, come si è avuto modo di osservare nelle tre scorse legislature, il Presidente della Repubblica può rivestire un ruolo chiave in caso di crisi di governo intervenute in corso di legislatura. In tal caso al Presidente della Repubblica spetterebbe individuare la figura politica in grado di convogliare su di sé il consenso della maggioranza delle forze politiche, ovvero, scegliere di procedere allo scioglimento delle Camere e indire nuove elezioni.

ATTRIBUZIONI RELATIVE AL POTERE GIUDIZIARIO

In relazione al potere giudiziario, il Presidente della Repubblica, secondo **l'art. 87 Cost.**:

- *Presiede il Consiglio superiore della magistratura.*
- *Può concedere grazia e commutare le pene.*

segue

CONCESSIONE DELLA GRAZIA

Si è molto discusso negli ultimi anni sulle caratteristiche dell'atto di concessione della grazia. La Presidenza della Repubblica è arrivata a sollevare il conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale avverso il Ministro della giustizia. La Consulta ha preso una decisione con **sent. n. 200 del 3 maggio 2006** definendo il conflitto a favore del potere Presidenziale.

Questa la massima:

“Non spetta al Ministro della giustizia di impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi e conseguente va annullato l’impugnata nota ministeriale del 24 novembre 2004, con la quale il Ministro della giustizia aveva opposto il proprio rifiuto di dare corso alla predetta determinazione del Capo dello Stato. Ed invero, una volta recuperato l’atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente la necessità di riconoscere nell’esercizio di tale potere – conformemente anche alla lettera dell’art. 87, undicesimo comma, Cost. – una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo 'super partes', «rappresentante dell’unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell’indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l’adozione del provvedimento di clemenza, sicché, qualora il Presidente della Repubblica abbia sollecitato il compimento dell’attività istruttoria ovvero abbia assunto direttamente l’iniziativa di concedere la grazia, il Guardasigilli, non potendo rifiutarsi di dare corso all’istruttoria e di concluderla, determinando così un arresto procedimentale, può soltanto rendere note al Capo dello Stato le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento, in quanto ammettere che il Ministro possa o rifiutarsi di compiere la necessaria istruttoria o tenere comunque un comportamento inerte, equivarrebbe ad affermare che egli disponga di un inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto, in ordine alla conclusione del procedimento volto all’adozione del decreto di concessione della grazia voluto dal Capo dello Stato.

Segue

Il Presidente della Repubblica, dal canto suo, nella delineata ipotesi in cui il Ministro Guardasigilli gli abbia fatto pervenire le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto di clemenza, ove non le condivide, **adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell'atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro**, con la conseguenza che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell'atto di clemenza, **la controfirma del decreto concessorio**, da parte del Ministro della giustizia, **costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito e che l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante**, a norma dell'art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza.”

A norma dell'art 135 Cost., il Presidente della Repubblica **nomina cinque giudici della Corte costituzionale**. Tale nomina viene effettuata in completa autonomia dal Presidente della Repubblica, senza che egli possa subire condizionamenti politici da parte del Governo e, indirettamente, dalla maggioranza parlamentare che già elegge cinque giudici della Corte costituzionale.

In tale ottica, l'attribuzione del suddetto potere di nomina al Presidente della Repubblica contribuisce a rendere più equilibrata la composizione della Corte costituzionale, evitando di far assumere un peso decisivo alla scelta operata dal Parlamento, ovvero dalle magistrature, nella nomina degli stessi giudici costituzionali.

CLASSIFICAZIONE DEGLI ATTI PRESIDENZIALI

Gli atti del Presidente della Repubblica possono essere classificati in tre distinte categorie in relazione alla effettiva partecipazione del Presidente della Repubblica e del Governo alla determinazione del loro contenuto.

Pertanto si distinguono:

Atti formalmente e sostanzialmente presidenziali

Vengono definiti formalmente e sostanzialmente presidenziali quegli atti il cui contenuto è determinato dal Presidente della Repubblica e che, comunque, discendono dalla sua autonoma volontà. Rientrano in tale categoria gli atti di:

- Promulgazione delle leggi;
- Rinvio al Parlamento delle leggi;
- Messaggio al Parlamento;
- Nomina di cinque senatori a vita;
- Nomina di cinque giudici costituzionali;
- Nomina di otto esperti quali componenti del CNEL.

Atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi

Rientrano in tale categoria quegli atti che, seppure assumono la forma dei decreti del Presidente della Repubblica, vengono predisposti dal Governo per quel che concerne il loro contenuto. Rispetto a tali atti il Presidente della Repubblica esercita un mero controllo di legittimità.

Essi sono:

- I decreti presidenziali aventi contenuto normativo e, dunque, sia i decreti legge e i decreti legislativi (aventi forza di legge), sia i regolamenti governativi (con efficacia subordinata alla legge);
- Gli atti di nomina di alti funzionari dello Stato;
- Gli atti che siano espressione dell'attività di indirizzo politico (ad es. la nomina dei ministri).

Atti formalmente presidenziali e sostanzialmente complessi

A quest'ultima categoria appartengono quegli atti alla cui determinazione sostanziale concorrono sia il Presidente della Repubblica che il Governo. Tali atti, di cui si è già detto, sono:

- La nomina del Presidente del Consiglio;
- Lo scioglimento delle Camere;
- La concessione della grazia.

I PRESIDENTI E IL POTERE DI SCIoglimento ANTICIPATO

- **Einaudi** (1948-1955): I leg. 1948-1953
- **Gronchi** (1955-1962): II leg. 1953-1958
- **Segni** (1962-1964): III leg. 1958-1963
- **Saragat** (1964-1971): IV leg. 1963-1968
- **Leone** (1971-1978): V leg. 1968-1972, VI leg. 1972-1976
- **Pertini** (1978-1985): VII leg. 1976-1979, VIII leg. 1979-1983
- **Cossiga** (1985-1992): IX leg. 1983-1987, X leg. 1987-1992
- **Scalfaro** (1992-1999): XI leg. 1992-1994, XII leg. 1994-1996
- **Ciampi** (1999-): XIII leg. 1996-2001, XIV leg. 2001- 2006
- **Napolitano** (2006-): XV leg. 2006-

L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE CIAMPI

13 maggio 1999

	1° scrutinio	
Presenti	990	
Votanti	990	CIAMPI
Astenuti	0	
Maggioranza dei 2/3	674	707 VOTI

L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE NAPOLITANO

10 maggio 2006

	4° scrutinio	
Presenti	1000	
Votanti	990	NAPOLITANO
Astenuti	10	
Maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea	505	543 VOTI

CAPITOLI XIV

I GOVERNI REGIONALI E
LOCALI

L'ATTUAZIONE DELL'ORDINAMENTO REGIONALE

1946: statuto speciale Sicilia

1948: statuti speciali Trentino-Alto Adige, Sardegna, Valle d'Aosta

1953: legge sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali (l. 62)

1963: statuto speciale Friuli-Venezia Giulia

1968: legge elettorale dei consigli regionali delle regioni ordinarie (l. 108)

1970: istituzione delle regioni ordinarie

1971-72: approvazione degli statuti ordinari, primo trasferimento delle funzioni statali (l. 201/71)

1977: secondo trasferimento delle funzioni statali (d.p.r. 616 ex l. 382/1975)

LE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

1990: nuovo ordinamento degli enti locali (l. 142)

1993: riforma elettorale comunale e provinciale (l. 83)

1995: riforma elettorale regionale (l. 43)

1995: nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (d.lgs. 77)

1997: conferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali, limitazione dei controlli statali sugli atti (ll. 59 e 127)

1999: riforma costituzionale sulla forma di governo e l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie (l. cost. 1)

1999: riforma della finanza regionale (l. 133/99)

2000: testo unico sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267)

2001: riforma degli statuti speciali sulla forma di governo delle regioni speciali (l. cost. 2)

2001: riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 3)

2003: legge di attuazione del nuovo titolo V (l. 131)

REGIONI SPECIALI E REGIONI ORDINARIE

Regioni speciali



Statuti approvati con legge
costituzionale
(senza referendum)

Regioni ordinarie



Statuti approvati con legge
regionale

ENTI TERRITORIALI



L'ORDINAMENTO REGIONALE PRIMA E DOPO LE RIFORME COSTITUZIONALI

Ieri

- Statuti approvati con legge dello Stato
- Potestà legislativa solo concorrente
- Parallelismo delle funzioni amministrative e legislative
- Visto governativo sulle leggi regionali e ricorso preventivo alla Corte costituzionale
- Controllo statale sugli atti amministrativi della regione

Oggi

- Statuti approvati con legge regionale
- Potestà legislativa concorrente ed esclusiva
- Sussidiarietà verticale
- Nessun visto e ricorso successivo alla Corte costituzionale
- Potere sostitutivo statale

Art. 5 Costituzione

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

LE AUTONOMIE TERRITORIALI: UN ORDINAMENTO FEDERALE?

Art. 114 Cost. 1948

«La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni»

Art. 114 Cost. 2001

«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»

REGIONI, PROVINCE, COMUNI

Regioni	n. Province	n. Comuni	Regioni	n. Province	n. Comuni
Valle d'Aosta	1	74	Marche	4	247
Piemonte	8	1206	Lazio	5	377
Liguria	4	235	Abruzzo	4	305
Lombardia	11	1550	Campania	5	551
Trentino-Alto Adige	2	339	Molise	2	136
Friuli-Venezia Giulia	4	219	Basilicata	2	131
Veneto	7	580	Puglia	5	258
Emilia-Romagna	9	341	Calabria	5	409
Toscana	10	287	Sicilia	9	390
Umbria	2	92	Sardegna	4	377

[Fonte: www.comuni.it]

L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI ORDINARIE (ART. 123 COST.)

Contenuti:

- forma di governo
- principi fondamentali di organizzazione e funzionamento
- esercizio del diritto di iniziativa e del referendum
- pubblicazione delle leggi e dei regolamenti
- istituzione del consiglio delle autonomie locali

Vincoli:

- armonia con la Costituzione

GLI STATUTI ORDINARI: IL PROCEDIMENTO

Consiglio regionale

prima deliberazione
(maggioranza assoluta dei componenti)

non meno di due mesi

seconda deliberazione
(maggioranza assoluta dei componenti)

eventuale ricorso alla Corte costituzionale
(governo della Repubblica)

trenta giorni

pubblicazione statuto
(a titolo notiziale)

eventuale richiesta di referendum
(1/5 dei consiglieri o 1/50 degli elettori della regione)

tre mesi

GLI ORGANI REGIONALI

- **Presidente della giunta regionale**
= vertice dell'esecutivo e capo della regione
- **Giunta regionale**
= potere esecutivo
- **Consiglio regionale**
= potere legislativo

LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE AD ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE



LA POTESTÀ LEGISLATIVA (ART. 117 COST.)

comma 2

elenco delle materie di
competenza esclusiva

↓
leggi statali

comma 3

elenco delle materie di
competenza concorrente

↓
leggi statali che determinano i
principi fondamentali

↓
leggi regionali

comma 4

competenza residuale in ogni altra materia non in elenco

↓
leggi regionali

LA POTESTÀ REGOLAMENTARE (ART. 117.6 COST.)

- Materie di legislazione statale esclusiva: **regolamenti statali, salvo delega alle regioni**
- Materie di legislazione concorrente e residuale: **regolamenti regionali**
- Disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite ai comuni e alle province: **regolamenti locali**

Caratteri delle Regioni

- Le Regioni, sia ad autonomia ordinaria che speciale, sono: **enti pubblici costituzionali**; **a fini generali**, cioè politici; **territoriali**.
- Le Regioni sono dotate di: **autonomia di indirizzo politico**; autonomia **statutaria** (lo Statuto è vera e propria legge regionale); autonomia **legislativa** (è riconosciuta la potestà di emanare atti normativi aventi forza e valore di legge ordinaria, con efficacia **territorialmente delimitata**); autonomia **amministrativa** (le Regioni sono dotate di un proprio apparato amministrativo e agiscono a mezzo di atti amministrativi – autarchia – emanati dai propri organi in attuazione delle scelte (art. 118 Cost.); autonomia **finanziaria** (ai sensi dell'art. 119, comma 1, Cost. le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa).

Statuti regionali

- Autonomia statutaria delle Regioni : **nuovo art. 114 Cost.**, al **comma 2** definisce le Regioni come **“enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione”** .
- Art. 123 Cost. riconosce allo statuto natura di **vera e propria legge regionale**: lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.
- Le Regioni , in quanto dotate di autonomia **legislativa, sono** in posizione **primaria e sovraordinata** rispetto a città, province e Comuni, titolari di potestà normativa limitata **al solo ambito statutario e regolamentare**.
- Le Regioni ad autonomia speciale (**art. 116 Cost.**): **“dispongono** di forme e condizioni particolari di autonomia

Potestà legislativa regionale

- **esclusiva o piena**, in base alla quale le Regioni sono equiparate allo Stato nella facoltà di legiferare escludendo, per le materie ad essa afferenti, la normativa statale anche di semplice indirizzo o coordinamento (art. 117, comma 4, Cost.);
- **concorrente o ripartita** (art. 117, comma 3, Cost.) in cui la Regione legifera con leggi vincolate al rispetto dei principi fondamentali, relativi alle singole materie, stabiliti dalle leggi dello Stato (leggi cornice);
- ferma restando la competenza **esclusiva dello Stato** ai sensi del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione

Potestà legislativa esclusiva dello Stato

- materie afferenti ai **rapporti internazionali** (politica estera, rapporti con l'UE; diritto di asilo e condizione giuridica degli stranieri; rapporti con le confessioni religiose);
- materie di **politica economico-moneteraria** (moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato);
- materie riguardanti i **rapporti fra le persone** (immigrazione; cittadinanza, anagrafe);
- materie riguardanti **l'organizzazione dello Stato** (organi dello Stato e relative leggi elettorali, organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici; legislazione elettorale, organi di governo degli enti territoriali);
- materie attinenti alla **sicurezza dello Stato** (difesa e forze armate, ordine pubblico);
- materie attinenti al **welfare state** (**livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; norme generali sull'istruzione; previdenza sociale, ecc.**);
- materie relative alla **giustizia** (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa);
- materie afferenti alla **tutela dell'ambiente**.

Potestà legislativa concorrente delle Regioni

- “Nelle materie di legislazione **concorrente** spetta alla Regione la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei **principi fondamentali**, riservata alla legislazione dello Stato” (art. 117, comma 3 Cost.).
- **L’elencazione delle materie è molto più ampia** di quella contenuta nella precedente formulazione dell’art. 117, in omaggio ai principi del federalismo già abbozzati con legge 59/97, e sono:

rapporti internazionali e con l’UE delle Regioni; commercio estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; professioni; ricerca scientifica e tecnologica; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto; ordinamento della comunicazione; produzione e distribuzione energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica; valorizzazione dei beni culturali e ambientali; casse di risparmio e rurali; enti di credito fondiario.

Limiti alla legislazione regionale

- Le leggi regionali, sia espressione della potestà **esclusiva** che **concorrente**, sono subordinate al **rispetto della Costituzione**.
- Limite derivante **dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali**: divieto di introdurre nell'ordinamento norme che pongano lo Stato in condizione di infrazione verso normativa comunitaria ovvero obblighi internazionali.
- **Limite territoriale**: naturale e invalicabile, perché la Regione è volta a tutelare interessi localizzati nel territorio di sua pertinenza.
- **Limite delle materie**: pur essendo invertito il criterio del riparto delle competenze, il limite di materia continua a sussistere con riferimento agli ambiti oggettivi individuati dal comma 3.

Livelli essenziali

- **Art. 117, comma 2 lett. m) = limite**
- Corte Costituzionale (sentenza n. 282 del 2002) osserva che tali livelli non costituiscono “una materia in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale **idonea ad investire tutte le materie**, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”.
- Attribuito così al legislatore statale strumento fondamentale per garantire il mantenimento di una adeguata **uniformità di trattamento** sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto.

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: L'INIZIATIVA



IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: I TIPI



Autonomia amministrativa delle Regioni

- La legge 59/1997 ha avviato un programma di cessione alle Regioni e agli enti locali di **numerose funzioni amministrative statali** (usa il termine di **“conferimento”**), e con il successivo **D.lgs. 112/1998 si è stabilito che la totalità delle funzioni amministrative siano attribuite alle Regioni.**
- L'individuazione delle funzioni trasferite per settori omogenei, è contenuta nel D.lgs. 112/98. Principio di ***unicità e responsabilità dell'amministrazione***: al fine di garantire una agevole individuazione delle responsabilità devono essere attribuite ad un unico soggetto tutte le funzioni ed i compiti connessi e complementari alle materie conferite, in modo da accentrare l'intero processo decisionale di ogni procedimento.
- Art. 116, c 3, Cost. – REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Nuovo assetto dei COMUNI

- L'attuale disposto dell'art. 114 Cost. recita: “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”.
- Quindi, le autonomie territoriali non sono più da intendersi come circoscrizioni del decentramento statale, ma piuttosto come **enti autonomi** posti in condizioni di pari dignità tra loro e rispetto allo Stato.

Autonomie locali

- La Costituzione, specie dopo la legge 3/2001, pone le autonomie locali alla base del sistema statale, riconoscendo in esse le **cellule fondamentali dell'apparato amministrativo e organizzativo della Repubblica**.

Ai sensi dell'art. 2 del **D.lgs. 267/2000** gli enti locali nel nostro ordinamento sono:

- **COMUNI**, enti originari per eccellenza, preesistenti allo Stato, cui spetta buona parte dei compiti amministrativi e dei servizi in favore del cittadino, nonché la rappresentanza della comunità, la cura dei relativi interessi e la promozione dello sviluppo;
- **PROVINCE**, enti intermedi rappresentativi, con il compito di coordinare la promozione dello sviluppo della comunità locale entro il territorio provinciale (in Trentino: Comprensori e oggi Comunità di Valle);
- **CITTA' METROPOLITANE**, speciali tipi di province con poteri più ampi e molto vicini a quelli comunali, specie in ambito urbanistico;
- **COMUNITA' MONTANE E ISOLANE**, che sono unioni di Comuni montani o isolane, per l'esercizio associato delle funzioni comunali;
- **UNIONI DI COMUNI**, con lo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

Leggi Bassanini

- La legge **n. 59 del 1997** (legge Bassanini) ha prodotto il c.d. *federalismo a Costituzione invariata*, perché ha avviato il trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali, che poi è stato portato a compimento dalla legislazione successiva.

La legge **n. 127 del 1997** (Bassanini bis) ha introdotto le seguenti **innovazioni alla struttura e al funzionamento degli enti locali**:

- attribuzione di maggiori poteri in materia di **potestà autoorganizzativa**;
 - **riduzione di competenze dei consigli** comunali e provinciali (solo funzioni di indirizzo e controllo politico);
 - **maggiori poteri al Sindaco** rispetto alla Giunta;
 - attuazione del principio di **separazione tra politica e amministrazione**;
 - **riforma della dirigenza**, nonché dei segretari comunali;
 - definizione della figura del **Direttore generale**;
 - drastica **riduzione dei controlli** regionali.
-
- **D.lgs. n. 267 del 2000** contiene il nuovo **ordinamento dei COMUNI**

Autonomia di cui alla Costituzione:

- **statutaria:** importanza conferita allo statuto dal D.lgs. 267/2000, trovando un solo limite nei principi della legge statale in tema di ordinamento degli enti locali (e art. 114 Costituzione);
- **regolamentare:** consacrata dal nuovo art. 117 Cost. che ha posto una riserva costituzionale di regolamento a favore di Comuni, Province e Città metropolitane;
- **finanziaria:** il nuovo art. 119 Cost. ha fissato il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (federalismo fiscale) distinguendo 3 classi finanziarie: entrate tributarie; fondo di perequazione; finanza straordinaria;
- **amministrativa:** *conferimento* di funzioni dallo Stato a Regioni ed enti locali con legge 59/97, in ossequio al principio di sussidiarietà che **attribuisce le funzioni “al livello territoriale cui afferiscono i relativi bisogni”**, individuando cioè “enti a titolarità naturale” cui può essere sottratto l’ esercizio solo per ragioni connesse al miglior soddisfacimento”.

Il Comune

- Ai sensi dell'art. 3 TUEL è un **ente territoriale di base** con autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria che rappresenta, cura e promuove lo sviluppo della comunità locale. Sono organi del Comune: il **Consiglio comunale**, la **Giunta comunale** e il **Sindaco**.
- Il **Sindaco**, in qualità di **organo di vertice dell'amministrazione comunale** (art. 50 TUEL): rappresenta l'ente, convoca e presiede la Giunta e il Consiglio, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici, sovrintende all'espletamento delle funzioni delegate, provvede alla nomina dei rappresentanti del comune in organi ed enti. (anche **ufficiale di governo**, e **organo decentrato dello Stato** - artt. 14 e 54 TUEL)
- Ai sensi dell'art. 13 TUEL spettano al Comune **“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale secondo le rispettive competenze”**.

Partecipazione popolare

- Forma di democrazia diretta definibile come il complesso di istituti che consente alle comunità di prender parte all'attività di formazione delle politiche pubbliche che le riguardano, attraverso espressione diretta e non mediata della volontà popolare. Tali istituti disciplinati dal TUEL sono: la **partecipazione popolare**, i **referendum**, le **azioni popolari**.
- In particolare, l'art. 8 TUEL disciplina **il referendum** quale forma di partecipazione popolare di carattere opzionale (facoltativi), attraverso la quale tutti i cittadini hanno la possibilità di esprimere il loro parere su programmi e interventi relativi all'amministrazione e al funzionamento dell'ente locale (possono essere consultivi, abrogativi e propositivi).
- L'**azione popolare locale** può essere intentata **da chiunque a tutela di diritti o interessi dei quali è titolare l'intera collettività**: consente al cittadino di far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune e alla Provincia di residenza. L'art. 9, comma 3, TUEL disciplina l'azione delle associazioni ambientaliste che possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del G.O. che spettino al Comune e alla Provincia, conseguenti a danno ambientale.

Sistema dei controlli

- Nella Costituzione del '48 (artt. 125, 126, 127 - 130) era previsto un articolato sistema di controlli volti a mantenere un'unità sostanziale dell'azione amministrativa: erano previsti controlli statali su leggi, atti e organi delle Regioni e sugli organi degli enti locali, nonché controlli regionali sugli atti degli enti locali. I controlli erano necessariamente di legittimità e, nei casi previsti da legge ordinaria, di merito.
- Progressivamente, le leggi successive si muovono nella direzione dell'affievolimento del controllo, con **l'abolizione totale del controllo di merito**, in nome di un'autonomia sempre più ampia della Regione e degli enti minori.
- Specie dopo l'affermazione del principio di sussidiarietà, contenuto nella legge n. 59 del 1997, la legge n. 127/97 ha riformato l'intero sistema dei controlli operando **decisiva riduzione degli atti sottoposti al sindacato degli enti territoriali sovraordinati**.

Potere sostitutivo

- Il nuovo **art. 120, comma 2, Cost.** prevede il meccanismo del potere sostitutivo del **Governo** nei confronti dell'operato regionale quando:
- non sia rispettoso di norme e **trattati internazionali o della normativa comunitaria**;
- sia fonte di **pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica**;
- lo richiedano la **tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica**, e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Sono confermate, inoltre, due forme di controllo successivo ad opera della **Corte dei Conti**:

- **controllo successivo sulla gestione del bilancio** e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche;
- **verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno** e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE.

L'AUTONOMIA FINANZIARIA REGIONALE E LOCALE (ART. 119 COST.)

- **Risorse autonome**: tributi ed entrate propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali
- **Fondo perequativo**: senza vincolo di destinazione
- **Trasferimenti aggiuntivi dello Stato**: con vincolo di destinazione

I RAPPORTI STATO-REGIONI ED ENTI LOCALI

Presidenza del consiglio dei ministri



- **Conferenza permanente** per i rapporti tra lo **Stato**, le **regioni** e le province autonome di Trento e Bolzano (presidenti delle regioni e delle province autonome)
- **Conferenza Stato-città** e autonomie locali (presidente dell'ANCI, presidente dell'UPI, sindaci e presidenti di provincia designati dall'ANCI e dall'UPI)
- **Conferenza unificata** Stato-regioni-città e autonomie locali

IL TESTO UNICO SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

D.lgs. 267/2000

«Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome» (art. 3 TUEL)

- **Autonomia statutaria** (statuti comunali e provinciali: «norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente»)
- **Autonomia normativa** (regolamenti)
- **Autonomia organizzativa e amministrativa**
- **Autonomia impositiva e finanziaria**

LE FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI E IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ (ART. 118 COST.)

- Funzioni proprie
- Funzioni conferite con legge statale
- Funzioni conferite con legge regionale

Sussidiarietà in senso verticale

attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato»

Sussidiarietà in senso orizzontale

«autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»

I poteri di Comune e Provincia

AUTARCHIA: potere di amministrarsi da sè
(reperimento risorse e mezzi per scopi di pubblico interesse)

AUTONOMIA: potere di emanare norme giuridiche
(Statuto – Regolamenti)

LA FORMA DI GOVERNO LOCALE: LA PROVINCIA

Nell'aprile del 2014 la Camera convertì in legge il cosiddetto “Disegno di legge Delrio” sulla riforma delle province, approvato dal Senato con qualche difficoltà un mese prima. La legge prevedeva una riformulazione delle province trasformate in enti di secondo livello, per i quali non sono cioè più previste elezioni dirette.

Le province sono state sostituite da assemblee formate dai sindaci dei Comuni che fanno parte della provincia e da un presidente: è previsto anche un terzo organo, il consiglio provinciale, formato dal presidente della provincia e da un gruppo di 10-16 membri – in base al numero degli abitanti della provincia – eletti tra gli amministratori dei comuni interessati.

Il presidente della provincia – che convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci – è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della provincia e resta in carica quattro anni, a meno che nel frattempo non cessi la sua carica di sindaco (in quel caso è prevista la decadenza automatica da presidente, e nuove elezioni). Il consiglio provinciale è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e resta in carica due anni; anche in questo caso è prevista la decadenza dalla carica nel caso in cui il membro del consiglio cessi dalla sua carica di amministratore. Per il presidente della provincia e per i membri del consiglio provinciale e dell'assemblea dei sindaci non è previsto compenso.

LA FORMA DI GOVERNO LOCALE: LA PROVINCIA

I nuovi enti hanno competenza in materie come edilizia scolastica, tutela e valorizzazione dell'ambiente, trasporti, strade provinciali. Un'altra funzione è il “controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale” e la “promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale”. Tutte le altre competenze sarebbero dovute passare ai Comuni, ma le cose sono andate a rilento e di fatto le competenze delle province sono rimaste molto simili a quelle prima della riforma.

Con la riforma Delrio le province sono “scese” da 107 a 97. In realtà le dieci rimanenti non sono state eliminate, ma trasformate in altrettante città metropolitane, organismi sempre di secondo livello, i cui territori coincidono con quelli delle province e che, di fatto, hanno le funzioni fondamentali delle vecchie. Le “città metropolitane” sono: Torino, Roma, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La riforma costituzionale, non approvata dal referendum del 4 dicembre, prevedeva di eliminare la parola “province” dall'articolo 114 della Costituzione rimandando a una nuova legge ordinaria il riordino sostanziale e non solo formale di questi enti.

LA PROVINCIA: LE FUNZIONI

Art. 19 e 20, TUEL

“Funzioni proprie” (oltre a quelle conferite/conferibili col principio di sussidiarietà)

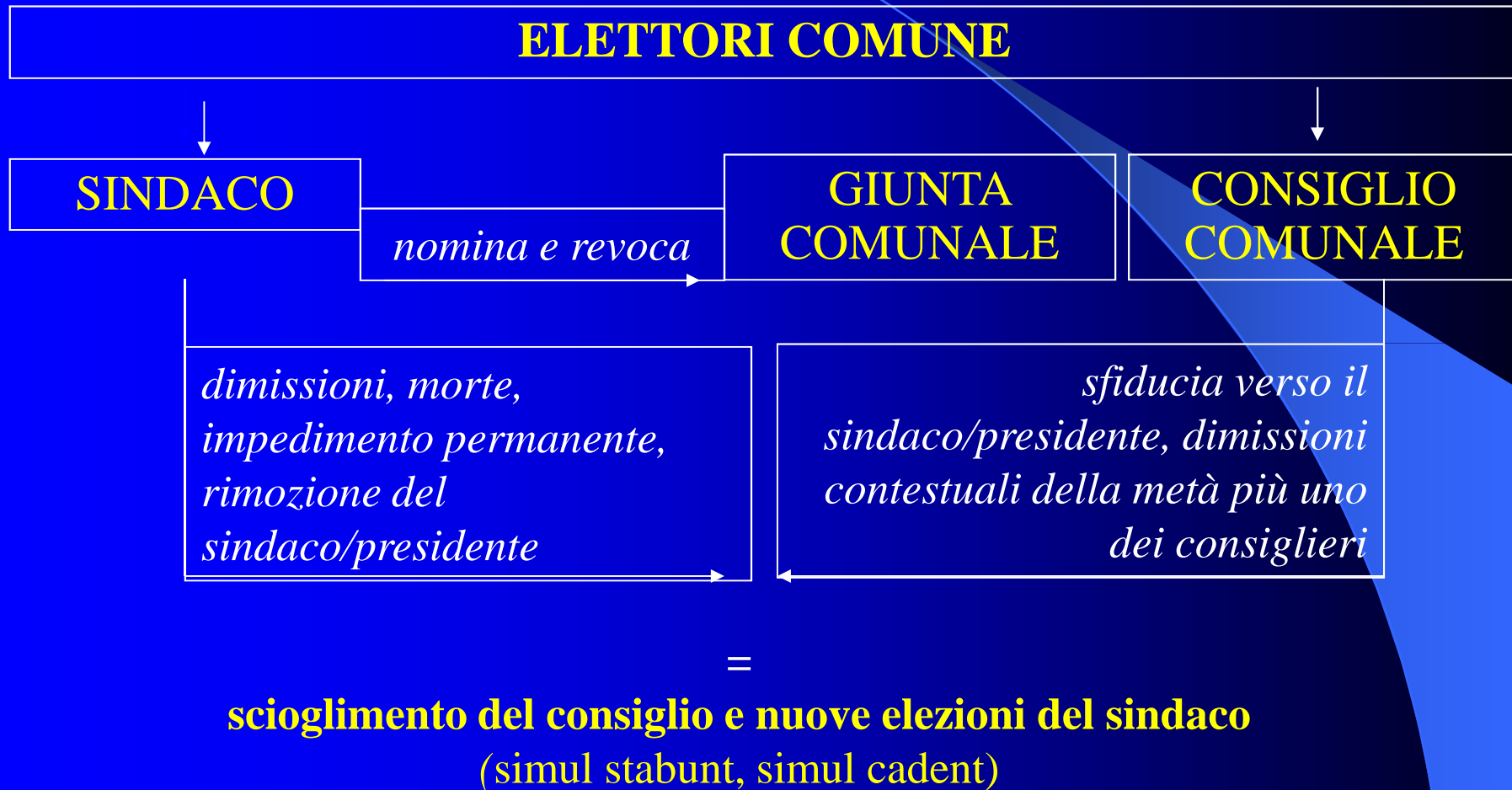
I) Funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio della provincia nei settori: Difesa del suolo, ambiente, protezione da calamità Risorse idriche ed energetiche Viabilità e trasporti Protezione flora e fauna, parchi e riserve naturali Caccia e pesca nelle acque interne Smaltimento rifiuti – controllo scarichi ed emissioni

LA PROVINCIA: LE FUNZIONI

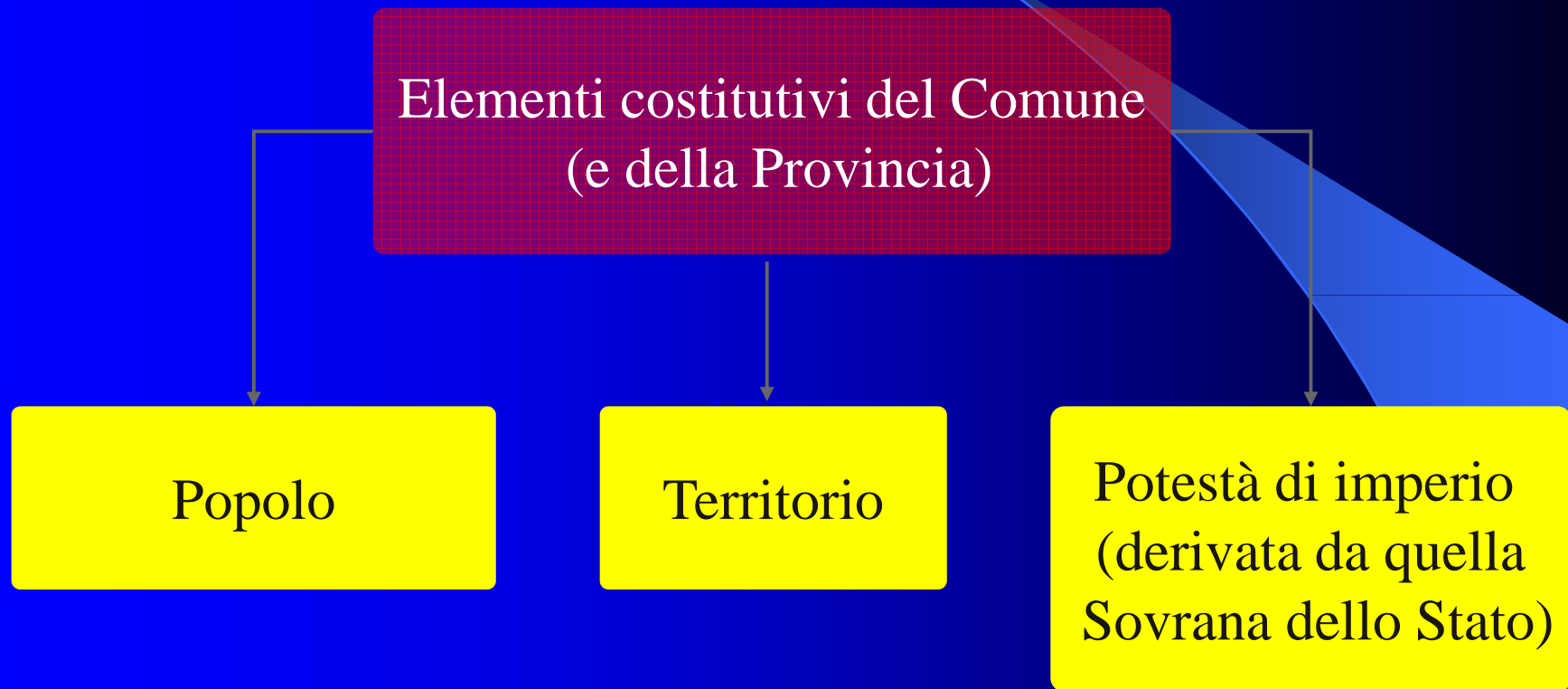
II) Compiti di programmazione Raccolta e coordinamento delle proposte dei Comuni ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della Regione Concorso nella determinazione del programma regionale di sviluppo Adozione di propri programmi pluriennali di sviluppo Coordinamento attività programmatica dei Comuni Predisposizione e adozione del Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio:

- destinazioni del territorio in base a vocazione prevalente delle sue parti
- localizzazione infrastrutture e linee di comunicazione principali
- linee di intervento per sistemazione idrica, geologica, forestale
- aree di istituzione parchi e riserve naturali

LA FORMA DI GOVERNO LOCALE: IL COMUNE



Stato, società e diritto



IL COMUNE: LE FUNZIONI

Art. 3, comma 3, TUEL

“Il Comune è titolare di funzioni proprie” (oltre a quelle conferite/conferibili col principio di sussidiarietà)

Definizione non analitica ma volutamente generica

Perciò: vi rientra tutto ciò che è rivolto alla cura e allo sviluppo degli interessi della collettività comunale

Ossia: il Comune, nell'ambito della sua autonomia, deve essere in grado: di adottare decisioni (non sottoposte a controlli di merito); di darsi, da sé, norme opportune per la propria organizzazione

CAPITOLO XV

LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Con la locuzione **pubblica amministrazione** si fa riferimento, in termini generali, all'insieme delle persone giuridiche pubbliche che svolgono funzioni sostanzialmente amministrative. Nella nozione di pubblica amministrazione possono, inoltre, farsi rientrare quei soggetti privati che svolgono un'attività amministrativa rivolta al conseguimento di interessi pubblici.

- L'attività amministrativa
- L'amministrazione centrale
- Le autorità amministrative indipendenti
- I principi costituzionali sull'amministrazione
- Gli atti amministrativi
- La giustizia amministrativa

CARATTERI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Attività amministrativa e attività normativa

L'attività amministrativa si distingue dall'attività normativa in questo: la prima consiste nel provvedere con atti specifici alla cura di determinati interessi pubblici, mentre la seconda consiste nel prevedere casi e situazioni cui applicare norme generali e astratte

Attività amministrativa e attività giurisdizionale

L'attività amministrativa si distingue dall'attività giurisdizionale perché interviene a prescindere dal verificarsi di una controversia, in posizione di «imparzialità», ma senza porsi, al pari del giudice, come «terzo»

L'organizzazione della pubblica amministrazione, secondo quanto emerge dal quadro normativo costituzionale, si fonda su diversi modelli di amministrazione (Nigro).

In primo luogo, l'art. 97 Cost., attraverso le riserve di legge in esso stabilite, mira a definire l'amministrazione pubblica come apparato burocratico a sé stante, separato dal potere politico e caratterizzato per la sua imparzialità ed efficienza.

Tale impostazione è, tuttavia, controbilanciata dalle disposizioni dell'art. 95 Cost. che, al primo comma, attribuisce la responsabilità dell'indirizzo politico ed amministrativo al Presidente del Consiglio dei ministri e, al comma successivo, assegna a ciascun ministro la responsabilità degli atti del rispettivo dicastero. In ragione di ciò, il quadro amministrativo risultante sarebbe quello di un'amministrazione intesa come "apparato servente" del Governo ed organizzata secondo un ordinamento piramidale al vertice del quale si collocano i ministri.

La ragione di due differenti modelli di amministrazione trova la propria spiegazione nel complesso rapporto intercorrente tra la politica e l'amministrazione che, da una canto postula, in virtù del principio di democraticità, il mantenimento di un collegamento dell'attività amministrativa al potere di direzione politica e di controllo delle istituzioni rappresentative del corpo elettorale; dall'altro rende necessario garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione al fine di evitare favoritismi e discriminazioni dovuti all'appartenenza politica dei cittadini.

L'attuale modello normativo sembra tendere ad una separazione tra politica ed amministrazione basata sull'attribuzione del potere di indirizzo politico-amministrativo al Governo e della gestione amministrativa ai vertici dirigenziali della pubblica amministrazione.

AMMINISTRAZIONI E ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Le pubbliche amministrazioni operano come:

- **autorità amministrativa**
 - > attività amministrativa di diritto pubblico (diritto amministrativo)
- **soggetti erogatori di servizi pubblici**
 - > attività amministrativa di diritto privato (diritto comune)

Attività amministrativa come:

- **attività autoritativa**
 - > atti amministrativi
- **produzione di beni o servizi**
 - > amministrazione diretta, per enti, per regole

PRINCIPI RELATIVI ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- Principio dell'autonomia e del decentramento (**art. 5 Cost.**)
- Riserva (relativa) di legge in materia di organizzazione (**art. 97 Cost.**)
- Principio di legalità dell'attività amministrativa
- Principio del giusto procedimento (**l. 241/1990**)
- Principio del buon andamento (**art. 97 Cost.**)
- Principio di imparzialità (**art. 97 Cost.**)
- Distinzione fra attività di governo e attività di gestione amministrativa (**d.lgs. 267/2000, d.lgs. 165/2001**)
- Principio di responsabilità delle pubbliche amministrazioni e dei funzionari (**art. 28 Cost.**)
- Principio del concorso pubblico (**art. 97 Cost.**)
- Diritto di azione contro gli atti della pubblica amministrazione (**art. 113 Cost.**)

I PRINCIPI COSTITUZIONALI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il principio di legalità

Il principio di legalità esprime l'esigenza che l'azione della pubblica amministrazione sia **assoggettata alla legge**.

Tale principio, pur non essendo esplicitato in Costituzione si desume da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali e può essere considerato secondo una duplice accezione: formale e sostanziale.

Il principio di legalità **in senso formale** richiede che ogni provvedimento amministrativo abbia il proprio fondamento giuridico nella legge che definisce i limiti entro i quali debba esplicarsi l'azione della pubblica amministrazione.

Inteso **in senso sostanziale**, il principio di legalità assume una connotazione ancor più vincolante per l'azione amministrativa, giacché, esso impone che gli atti della pubblica amministrazione, oltre a rispettare i limiti formali fissati dalla legge, siano adottati in conformità della disciplina sostanziale posta in essere dalla stessa.

I principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione

L'art. 97 Cost., comma 1, prevede che:

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Tale articolo individua due principi caratterizzanti l'azione della pubblica amministrazione: **il principio di imparzialità** e **il principio del buon andamento**.

segue

Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione

In base al suddetto principio l'organizzazione della pubblica amministrazione deve avvenire in maniera imparziale. Per cui, in senso negativo, l'imparzialità della pubblica amministrazione concerne la sua organizzazione e consiste nella non discriminazione dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. In senso attivo, il principio di imparzialità si esplica in riferimento all'attività della pubblica amministrazione, che deve perseguire i propri obiettivi in maniera imparziale, traducendo sul piano amministrativo il generale principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. Questo, tuttavia, non esclude che la pubblica amministrazione possa esprimere valutazioni discrezionali circa interessi diversi, ma impone che le sue decisioni vengano prese nell'osservanza della legge e senza alcuna arbitraria discriminazione tra i soggetti coinvolti.

L'imparzialità dell'amministrazione è ribadita dall'art. 98, comma 1, Cost., che specifica che “ *i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione* ” e dal successivo comma 3 del medesimo articolo che prevede la possibilità di stabilire con legge limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune categorie di funzionari pubblici: magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione

Il principio di buon andamento, espresso dall'art. 97 Cost., impone che l'azione amministrativa debba svolgersi secondo regole di buona amministrazione. Pertanto, la stessa dovrà attenersi ai criteri di efficacia e di efficienza.

L'efficienza della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate.

L'efficacia dell'azione amministrativa concerne, invece, la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati.

Efficacia ed efficienza costituiscono, perciò, due parametri distinti e non coincidenti. Potrebbe, infatti, sussistere l'ipotesi di una amministrazione efficiente, in relazione alle poche risorse ad essa attribuite, ma non efficace; così come, viceversa, quella di una amministrazione che pur essendo in grado di raggiungere gli obiettivi prefissi (efficacia) non lo faccia in maniera efficiente.

Il dovere di fedeltà

Strettamente connesso ai principi suesposti è il dovere di fedeltà alla Repubblica imposto dall'art. **54 Cost.** a tutti i cittadini e, specificamente, a quelli ai quali sono affidate funzioni pubbliche. Ad essi è imposto il *dovere di adempiere le proprie funzioni con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge.*

Il principio di responsabilità dei pubblici dipendenti

Infine, secondo quanto disposto dall'art. 28 Cost., *"i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritto. Alla responsabilità diretta dei funzionari pubblici, l'art. 28 Cost. prevede, inoltre, una responsabilità solidale dello Stato e degli Enti pubblici.*

LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Legge 241/1990

«L'attività amministrativa persegue i fini
determinati dalla legge» (art. 1)

- Principi di economicità, efficacia e pubblicità dell'attività amministrativa
- Individuazione del responsabile del procedimento
- Partecipazione dei soggetti interessati all'istruttoria
- Diritto di accesso ai documenti amministrativi
- Obbligo di provvedere nel termine
- Obbligo di motivazione dei provvedimenti

I VIZI DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI: I VIZI DI LEGITTIMITA'

Sono 3 e possono tutti portare all'annullabilità dell'atto

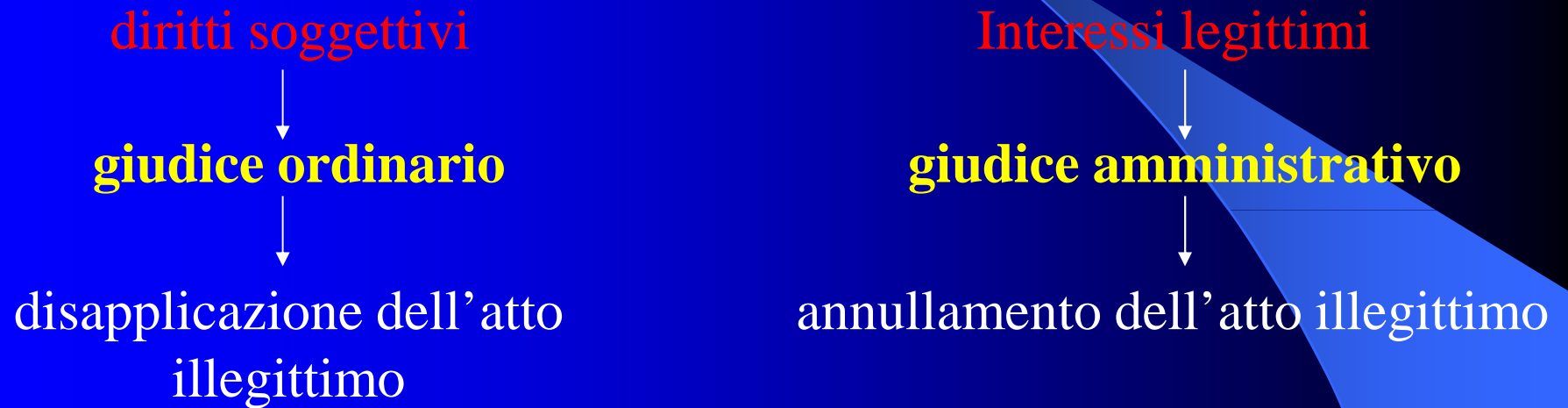
- Incompetenza (che deve esser relativa)
- Violazione di legge
- Eccesso di potere
 - illogicità manifesta
 - contraddittorietà interna o fra più provvedimenti
 - insufficienza di motivazione
 - disparità di trattamento
 - ingiustizia manifesta
 - travisamento dei fatti
 - non giustificata violazione della prassi
 - non rispetto del principio di ragionevolezza
 - non rispetto del principio di proporzionalità

I VIZI DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI: I VIZI DI MERITO

I vizi di merito non sono disciplinarmente indicati nell'ordinamento ma dovendo ricostruire si può tranquillamente sostenere come l'atto che sia inopportuno, ingiusto o comunque difforme da un criterio di buona amministrazione, ovvero di un'amministrazione improntata ai criteri di imparzialità e buon andamento così come sanciti dall'art. 97 della Costituzione sia viziato nel merito comportando la NULLITA' DELL'ATTO AMMINISTRATIVO che si rileva quindi quando questo:

- a) è stato adottato in carenza della forma richiesta sotto pena di nullità da legge o regolamento;
- b) è stato adottato da un ente pubblico locale incompetente per territorio;
- c) è stato adottato in carenza di oggetto o contenuto determinati o determinabili;
- d) è destinato a soggetto inesistente.

LA RIPARTIZIONE DELLE GIURISDIZIONI



Competenza esclusiva del **giudice amministrativo**
(diritti e interessi): nelle materie indicate dalla legge

I RICORSI CONTRO GLI ATTI AMMINISTRATIVI

- **Ricorsi amministrativi**
 - ricorso in opposizione
 - ricorso gerarchico
- **Ricorsi giurisdizionali**
- **Ricorsi straordinari al presidente della Repubblica**

Rimedi alternativi: o ricorrere in sede giurisdizionale o ricorrere al presidente della Repubblica ovvero ricorrere preliminarmente in sede amministrativa ed eventualmente impugnare in sede giurisdizionale o con ricorso straordinario.

LE RIFORME AMMINISTRATIVE DEGLI ULTIMI ANNI

- Riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato
- Decentramento delle funzioni amministrative dello Stato alle regioni e agli enti locali
- Privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici
- Semplificazione dei procedimenti