

ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Giammaria Dr. Muratori

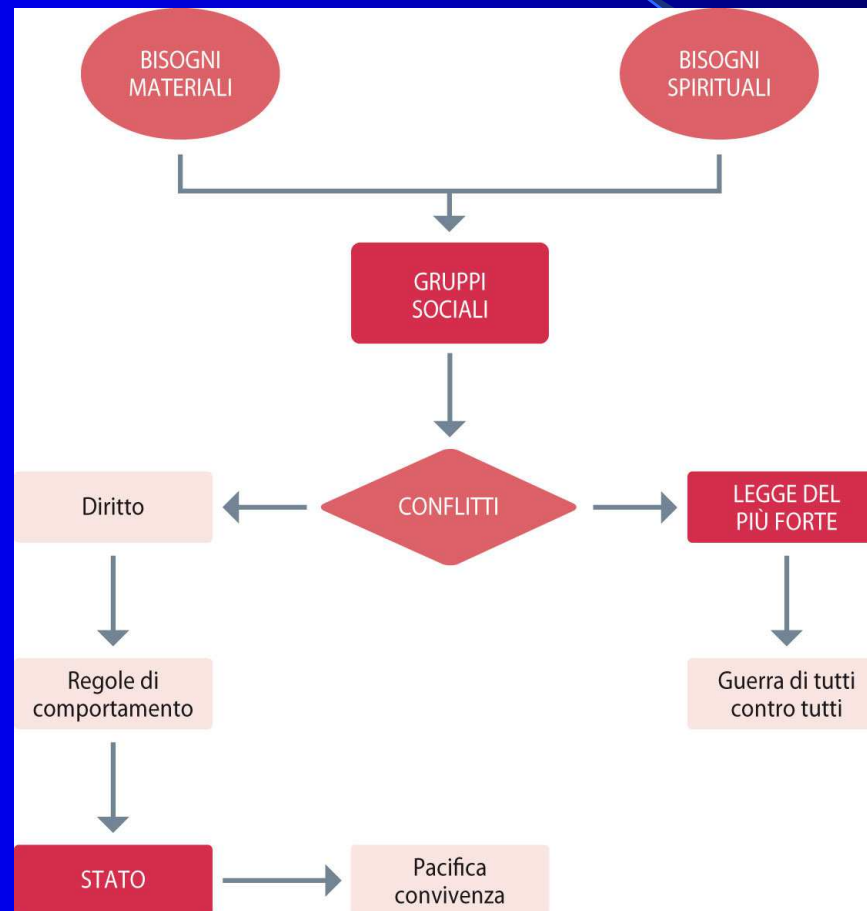
● PROGRAMMA:

- 1.1 Il Diritto Pubblico
- 1.2 Cosa sono le «fonti» del diritto
- 1.3 Quali soggetti concorrono a produrre diritto
- 1.4 La Costituzione come fonte sulle fonti
- 1.5 Unità, coerenza e completezza dell'ordinamento
- 1.6 I criteri per ordinare le fonti del diritto
- 1.7 L'interpretazione del diritto
- 1.8 L'Unione Europea e le fonti comunitarie derivate
- 2.1 Le origini accentrate dello Stato italiano
- 2.2 L'ordinamento regionale prima della riforma del 2001
- 2.3 L'ordinamento regionale dopo la riforma del 2001
- 2.4 L'ordinamento degli enti locali
-

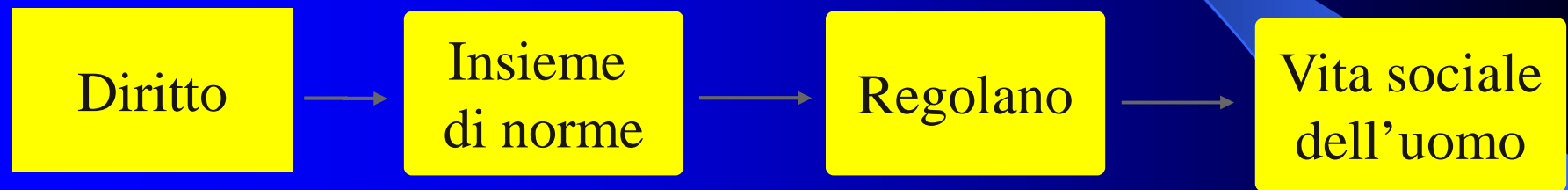
CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO GIURIDICO ED IL DIRITTO COSTITUZIONALE

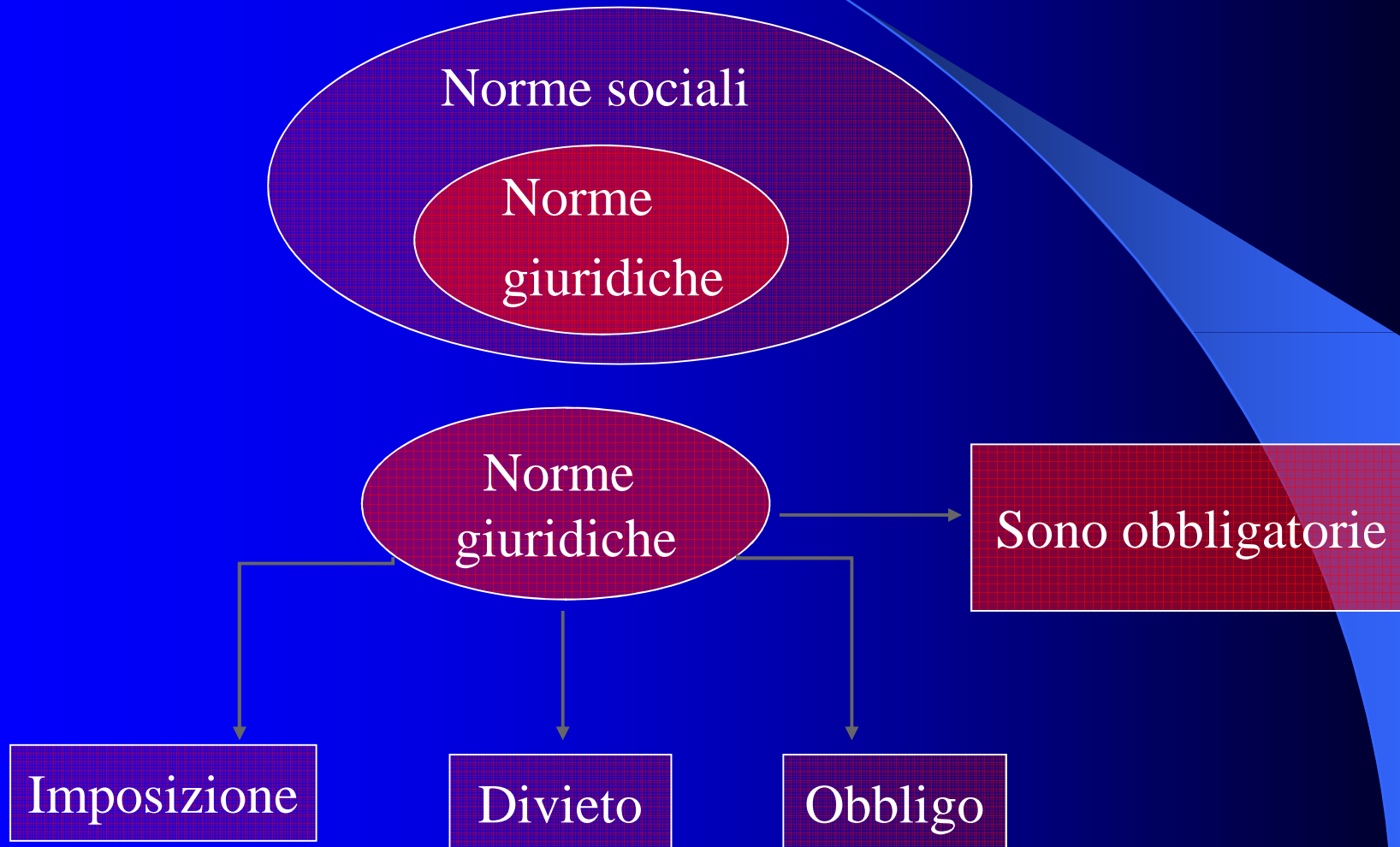
IL DIRITTO



Il concetto di diritto



Le norme giuridiche



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)

Ordinamento e giuridicità

Il concetto di “ordinamento”, come si deduce dalla matrice latina ordo, è fortemente legato all’idea di ordine.

L’ordinamento, infatti, è ordine in un duplice senso:

- Strutturale in quanto sistema, ossia insieme ordinato di parti;
- teleologico, perché volto alla produzione di un ordine sociale.

All’“ordinamento” inteso come composizione di elementi in “insieme” o “sistema” per realizzare un “ordine”, si accompagna significativamente l’aggettivo “giuridico” che qualifica sia gli elementi che compongono l’insieme sia l’insieme stesso. La qualità della giuridicità deve, dunque, ascriversi alla struttura ordinamentale nel suo complesso; ai singoli elementi che tale struttura compongono e pure al fine che tale ordinamento persegue, vale a dire la produzione di un ordine sociale.

Il contrassegno della “giuridicità”, cioè a dire del fenomeno che noi appelliamo col termine diritto, consiste innanzitutto nella capacità qualificatoria della condotta umana – statuenta ciò che è lecito, illecito, doveroso, obbligatorio, permesso, vietato, ecc. – secondo un modello esclusivo (regola o norma) che costituisce, in sostanza, l’anticipazione logica, “voluta” e prospettata, della condotta medesima (il suo “dover essere”). Nondimeno, pure giuridico va considerato non soltanto lo spiegare efficacia condizionante del comportamento – vale a dire la sua regolazione– ma anche il fatto dell’adeguarsi di quest’ultimo a quello – vale a dire, la sua regolarità.

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 privato 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.

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

CAPITOLI V-VI

IL SISTEMA DELLE
FONTI

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

IL REGIME DELLE FONTI PUBBLICISTICHE

- Pubblicazione in forma ufficiale
- Applicazione del principio *iura novit curia* e del principio *ignorantia legis non excusat*
- Ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze civili e penali **ex art. 111.7 Cost.** I motivi per i quali è consentito l'accesso al rimedio sono la violazione di legge ed il difetto di motivazione (inteso come motivazione talmente scarna da impedire perfino l'individuazione della *ratio decidendi* del provvedimento impugnato o omessa). I motivi per i quali è consentito l'accesso al rimedio sono la violazione di legge ed il difetto di motivazione (inteso come motivazione talmente scarna da impedire perfino l'individuazione della *ratio decidendi* del provvedimento impugnato o omessa).
- Interpretazione e applicazione del diritto **ex art. 12 delle preleggi**

Art. 12 preleggi

Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse ⁽¹⁾, e dalla intenzione del legislatore ⁽²⁾. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione ⁽³⁾, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe ⁽⁴⁾; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato ⁽⁵⁾.

(1) È questa la c.d. *interpretazione letterale* (c.d. *vox iuris*), volta ad attribuire alla norma il significato che *si evince immediatamente* dalle parole utilizzate.

(2) È questa la c.d. *interpretazione logica* che, superando il significato immediato della disposizione, mira a stabilire il suo *vero contenuto* ossia lo *scopo* che il legislatore ha inteso realizzare, emanandola.

Art. 12 preleggi

(3) Il legislatore espressamente contempla la possibilità che vi siano fattispecie non previste né risolte da norme giuridiche. Il legislatore prevede, cioè, l'esistenza di *lacune* le quali devono, tuttavia, essere colmate dal giudice che non può rifiutarsi di risolvere un caso pratico adducendo la mancanza di norme.

(4) È questa la c.d. *analogia legis*, ammissibile soltanto se basata sui seguenti presupposti: a) il caso in questione *non deve essere previsto* da alcuna norma; b) devono ravvisarsi somiglianze tra la fattispecie disciplinata dalla legge e quella non prevista; c) il *rapporto di somiglianza* deve concernere gli *elementi della fattispecie* nei quali si ravvisa la *giustificazione della disciplina* dettata dal legislatore (*eadem ratio*).

(5) È questa la c.d. *analogia iuris*: nel richiamare i *principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*, il legislatore ha inteso, innanzitutto, escludere il ricorso ai principi del *diritto naturale*. Quanto alla loro individuazione, la dottrina prevalente ritiene che essi vadano identificati in norme ad alto *grado di generalità* (es.: art. **1176 c.c.**), di *rango costituzionale*, di *tenore vago* (e dunque suscettibili di adattamenti interpretativi, ad esempio l'art. **2041 c.c.**) o di *importanza fondamentale* per l'intero sistema giuridico (es.: art. **1322 c.c.**).

DIRITTO PUBBLICO

LE «DISPOSIZIONI SULLA LEGGE IN GENERALE» (1942)

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. 64 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. 134 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*)

COSTITUZIONI SCRITTE – COSTITUZIONI CONSUECUDINARIE

- **SCRITTE** – Le norme delle Costituzione sono formalizzate in un documento scritto, che dà maggiore certezza e solennità
- **CONSUECUDINARIE** – 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 84 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 secoloXIX. Provenienti da una concessione unilaterale (*octroi*) del Re, in quanto sovrano (esempi: la [Costituzioe 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.

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*

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

L'UNIONE EUROPEA E LE FONTI COMUNITARIE DERIVATE

Come entrano nel nostro ordinamento?

**Alcuni stati hanno fatto apposite modifiche costituzionali.
La scelta italiana e' stata quella di intravedere nell'art. 11
della Cost. una sorta di riconosciuta autolimitazione.**

**In conseguenza di cio' le fonti comunitarie entrano nel nostro
ordinamento, se in contrasto con le ns leggi,**

DISAPPLICANDO

**Il diritto italiano in contrasto,
fatti salvi I principi fondamentali del ns ordinamento e I
diritti inalienabili della persona umana.**

CAPITOLO II

LO STATO

Stato, società e diritto

Elementi costitutivi dello Stato

```
graph TD; A[Elementi costitutivi dello Stato] --> B[Popolo]; A --> C[Territorio]; A --> D[Sovranità];
```

Popolo

Territorio

Sovranità

POPOLO, TERRITORIO, SOVRANITA'

- **POPOLO:** I cittadini, su cui si esercita la sovranità
- **TERRITORIO:** cioè un'area geografica ben definita, su cui si diffonde la sovranità
- **SOVRANITA':** cioè un ordinamento politico e un ordinamento Giuridico, che sono l'insieme delle norme giuridiche che regolano la vita dei cittadini all'interno del territorio.

LA SOVRANITA' POPOLARE

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.

Il popolo vota, elegge, delibera (i referendum) ecc.

CAPITOLI IX-X

L'ORGANIZZAZIONE E
L'ESERCIZIO DEL
POTERE POLITICO

FORME DI GOVERNO E DI STATO

Le forme di governo riguardano il come si distribuisce il potere politico fra i vari organi dello stato, vale a dire come vengono assunte da chi governa le decisioni politiche che concernono una determinata collettività statale.

Monarchia costituzionale (in precedenza monarchia assoluta)

Monarchia Orleanista (caratterizzata da marcato dualismo in quanto il governo risponde sia al re che al parlamento)

Repubblica Presidenziale

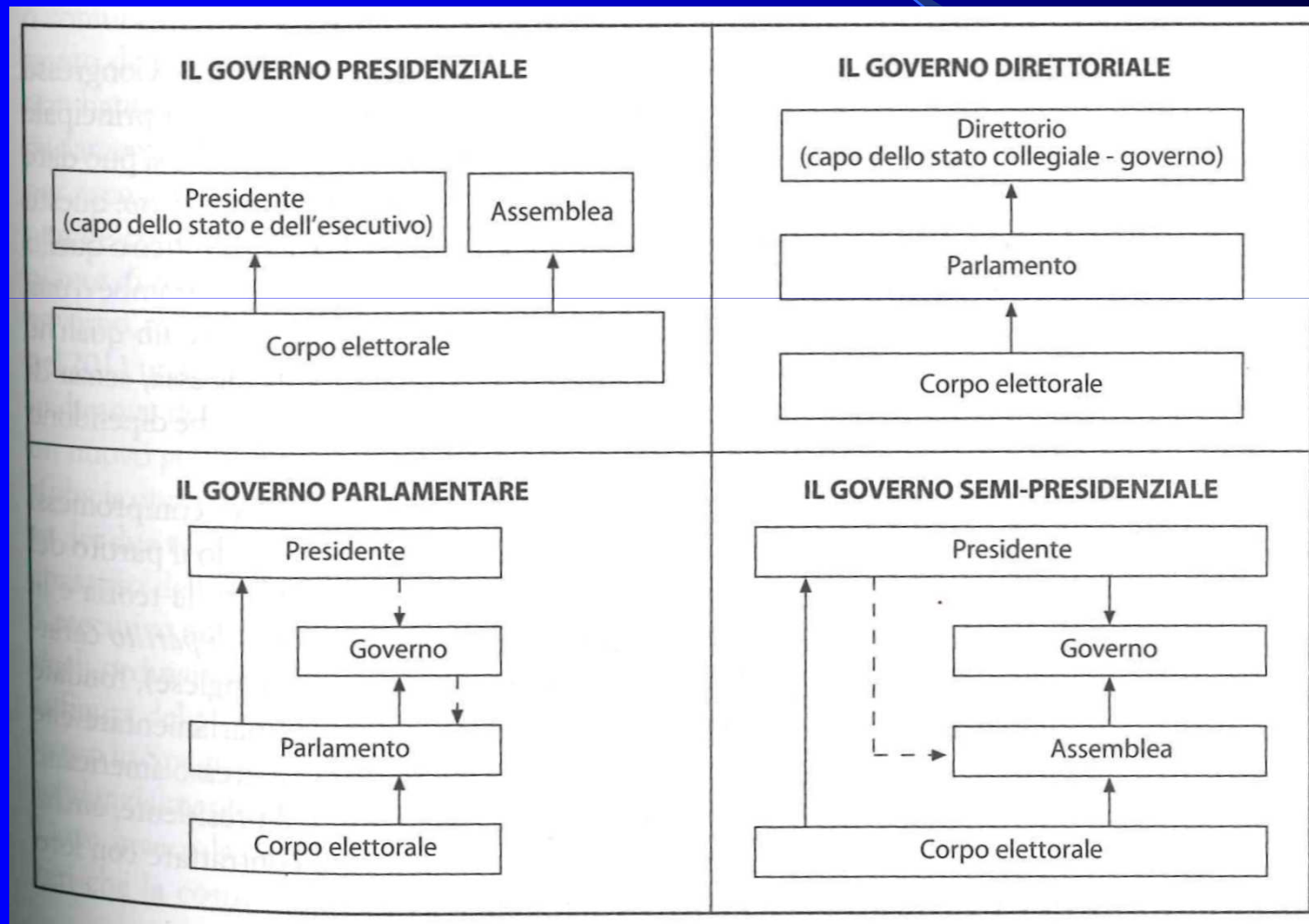
Repubblica Direttoriale

Repubblica Semi-presidenziale

Monarchia/Repubblica Parlamentare

FORME DI GOVERNO

Le forme di governo possono essere:
Presidenziale, Direttoriale, Parlamentare o semi-presidenziale



FORME DI GOVERNO E DI STATO

Le forme di stato riguardano invece più a monte il modo in cui si atteggia il rapporto fra i cittadini ed il potere politico, vale a dire il rapporto fra governanti e governati, nonché i fini ultimi che si pone l'ordinamento. Con riferimento a quest'ultimo aspetto lo stato può essere:

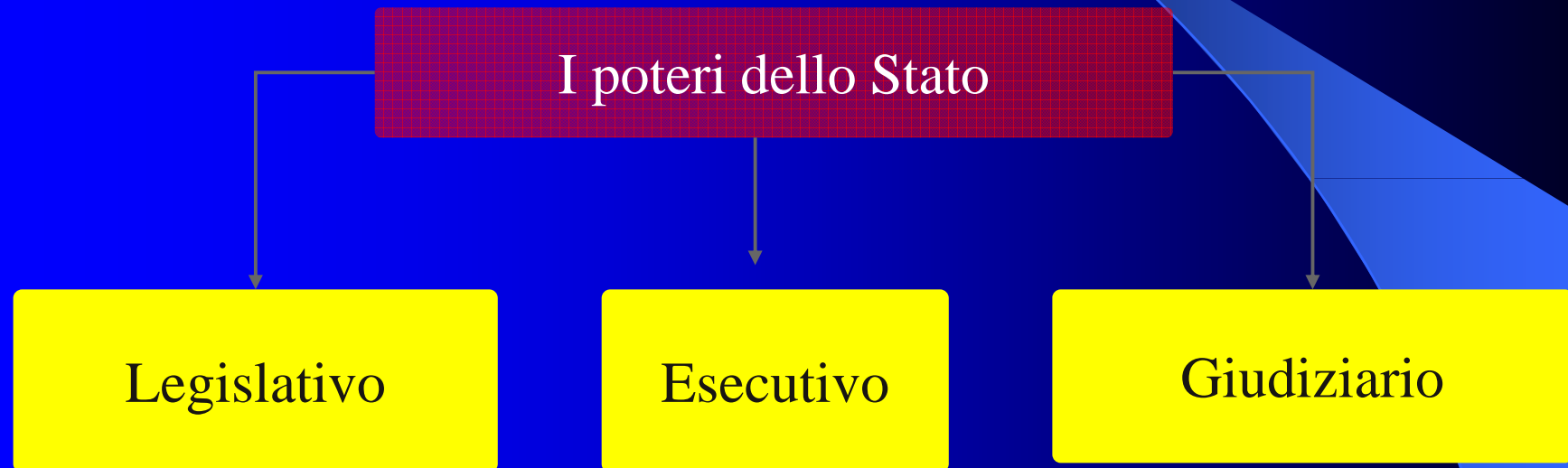
- Assoluto
- liberale
- Liberaldemocratico (stato sociale)
- Fascista
- Socialista
- confessionale

DIRITTO PUBBLICO

FORMA DI STATO E FONTI DEL DIRITTO

- Nello **stato liberale**: la legge del parlamento era la fonte che esprime il più alto comando normativo, dunque giuridicamente supremo (*fonte primaria*); il governo del re poteva esercitare un potere normativo, nel rispetto e in esecuzione della legge, in forma di regolamento (*fonte secondaria*)
- Nello **stato liberaldemocratico**: la costituzione rigida è la *fonte suprema* dell'ordinamento giuridico, superiore ad ogni altra fonte, innanzitutto alla legge; il potere normativo è distribuito fra molteplici soggetti a livello sia verticale sia orizzontale (pluralismo istituzionale, apertura all'ordinamento internazionale, pluralismo sociale)

FORMA DI GOVERNO IN ITALIA



CAPITOLI XI

IL PARLAMENTO

IL BICAMERALISMO PARITARIO E INDIFFERENZIATO

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

630

componenti

315

+ senatori a vita

18 anni

elettorato
attivo

25

25 anni

elettorato
passivo

40

=

funzioni

=

46

IL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

Funzioni

Maggioranza

Elezione del presidente della Repubblica

due terzi dei componenti, metà più uno dopo la terza votazione

Giuramento del presidente della Repubblica

Messa in stato di accusa del presidente della Repubblica

metà più uno dei componenti

Elezione di otto componenti del consiglio superiore della magistratura

tre quinti dei componenti, tre quinti dei votanti dopo la seconda votazione

Elezione di cinque giudici della Corte costituzionale

due terzi dei componenti, tre quinti dopo la terza votazione

Elezione della lista dei giudici aggregati della Corte costituzionale

due terzi dei componenti, tre quinti dopo la terza votazione

INELEGGIBILITA' E INCOMPATIBILITA'

Ineleggibilità:

non si può essere eletti in ragione della carica o dell'ufficio ricoperto (es.: sindaci di comuni superiori a 20000 abitanti)

Incompatibilità:

non si può detenere contemporaneamente due cariche o uffici (es.: parlamentare europeo)

LE CIRCOSCRIZIONI ESTERO

Camera

12 deputati
(su 630)

Senato

6 senatori
(su 315)

Cittadini residenti all'estero

DURATA IN CARICA DELLE CAMERE

5 anni

«La durata non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra» (art. 60 Cost.).

La *prorogatio* dei poteri delle Camere sciolte (art. 61 Cost.):



LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

- Costituzione
- Regolamenti di ciascuna Camera (*ex art. 64 Cost.*)
- Leggi ordinarie
- Consuetudini e prassi

LO STATUS DI PARLAMENTARE

- **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** stabilità per legge (art. 69 Cost.)

LE DELIBERAZIONI DEL PARLAMENTO

- Deliberazioni adottate a **maggioranza dei presenti** (*quorum* funzionale)

«La Camera approva», «La Camera respinge»

- Deliberazioni valide se è presente **la maggioranza dei componenti** (*quorum* strutturale)

«La Camera non è in numero legale per deliberare»

LE ASTENSIONI

Camera

(gli astenuti
come non votanti)

Senato

(gli astenuti
come
votanti)

presenti	300
voti favorevoli	126
voti contrari	114
astenuti	60

maggioranza

$$(300-60):2+1$$

$$=121$$

maggioranz

a

$$(300:2)+1$$

$$=151$$

approvato

respinto

GLI 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)

LE GIUNTE PARLAMENTARI

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
- Giunta per gli affari delle Comunità europee

LE COMMISSIONI PARLAMENTARI 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 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

LE COMMISSIONI PARLAMENTARI BICAMERALI

- **Commissione per le questioni regionali** (art. 126 Cost.)
- **Commissioni di indirizzo, vigilanza, controllo:**
 - Commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (l. 103/1975)
 - Comitato per i servizi di informazione e di sicurezza e per il segreto di Stato (l. 801/1977)
- **Commissioni d'inchiesta** (istituite con legge o con deliberazione monocamerale)
- **Commissioni consultive** (istituite da leggi delega)

I GRUPPI PARLAMENTARI

Camera



20 deputati

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

Senato



10 senatori

LE FUNZIONI DEL PARLAMENTO

- Funzione legislativa
- Funzione di indirizzo
- Funzione di controllo e informazione
- Altre funzioni (giurisdizionali e amministrative)

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: L'INIZIATIVA



n.b.: % disegni e progetti di legge presentati / approvati XIII legislatura (2001-2006)

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: I TIPI



IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: *LA NAVETTE*

Es.: **dalla Camera al Senato**

Presidente Camera messaggio al Presidente del Senato
1a) se il Senato **approva nello stesso testo** messaggio al presidente della Repubblica promulgazione (salvo rinvio) e pubblicazione

1b) se il Senato **apporta modifiche** si ritorna alla Camera (ma la discussione è limitata alle parti modificate)

2a) se la Camera **approva nello stesso testo** messaggio al presidente della Repubblica promulgazione (salvo rinvio) e pubblicazione

2b) se la Camera **apporta modifiche** si ritorna al Senato (ma la discussione è limitata alle parti modificate)

... fino a quando il testo approvato dall'ultima camera sia già stato votato nello stesso testo dall'altra camera

LE PROCEDURE DI INDIRIZZO, CONTROLLO, INFORMAZIONE

- **Mozioni** - Consistono in un procedimento inteso a promuovere una deliberazione da parte di una delle due Assemblee di Camera o Senato. (Di particolare rilievo è la mozione di fiducia con cui il ciascuna Camera accorda o revoca il proprio sostegno al Governo ai sensi dell'art. 94 comma 2 Cost.)
- **Risoluzioni** - Con la risoluzione un ramo del Parlamento impegna il Governo a compiere un atto, o ad astenersi da una certa condotta. (Può altresì essere votata da una singola Commissione e non dall'intera Assemblea di Camera o Senato, ma, come evidente, in tale caso l'impegno al Governo è certamente meno forte e vincolante).
- **Ordini del giorno di istruzione al governo** - Come la risoluzione l'ordine del giorno consiste in un impegno con cui il Parlamento vincola il Governo, ma ha una caratteristica quello di essere accessorio ad un disegno di legge approvato da un ramo del Parlamento, rispetto al quale, dunque, è più o meno strettamente connesso.

- **Interrogazioni** - Consistono nella semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo. (Può svolgersi per iscritto od oralmente; in Commissione od in Assemblea).
- **Interrogazioni a risposta immediata**
- **Interpellanze** - Consistono nella domanda rivolta al Governo circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta su questioni di particolare rilievo o di carattere generale. (La differenza rispetto all'interrogazione è che essa può dar vita ad una mozione).
- **Audizioni**
- **Indagini conoscitive** - Consistono nel disporre, previo consenso del presidente del ramo di appartenenza, indagini intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazioni. (La procedura si conclude con la redazione di un documento finale che, soltanto alla Camera dei Deputati, è obbligatorio).
- **Inchieste**

GLI ATTI DEL PROCEDIMENTO DI BILANCIO

Art. 81 Cost., legge 468/1978 (e successive modifiche)

- Documento di programmazione economico-finanziaria
- Bilancio di previsione annuale e bilancio pluriennale
- Legge finanziaria (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale)
- Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato

LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DI GRUPPO o PRESIDENTE ASSEMBLEA

↓
programma
(due o tre mesi)

↓
calendario
(tre settimane)

PRESIDENTE ASSEMBLEA

↓
ordine del giorno di
seduta

LE MODALITA' DI VOTAZIONE

- **Scrutinio palese**
 - votazione elettronica
 - alzata di mano
 - appello nominale
- **Scrutinio segreto**

IL CONTINGENTAMENTO DEI TEMPI

Esempio di ripartizione dei tempi alla Camera

Discussione generale: **relatore**: 15 minuti; **governo**: 15 minuti;
richiami al regolamento: 10 minuti; tempi tecnici: -; **interventi a titolo personale**: 1 ora e 35 minuti. Seguito esame [...]

Tempo a disposizione dei **gruppi** (7 ore e 45 minuti):

L'Ulivo: 34 minuti;
Forza Italia: 1 ora e 4 minuti;
Alleanza nazionale: 48 minuti;
Rifondazione comunista: 31 minuti;
UDC: 40 minuti;
Lega nord: 36 minuti;
IDV; RNP; PDCI; VERDI; UDEUR: 30 minuti;
DC-PS: 32 minuti.

Tempo a disposizione del **gruppo misto** (30 minuti), di cui:

Minoranze linguistiche: 15 minuti;
Movimento per l'autonomia: 15 minuti.

GLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO AVENTI FORZA DI LEGGE

L'art. 70 Cost. in omaggio al principio della separazione dei poteri stabilisce che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Tuttavia esistono delle circostanze in cui il **Governmento** può esercitare anch'esso la funzione legislativa.

Decreto legislativo (art. 76 Cost., art. 14 legge 400/1988)

Legge di delegazione

(oggetto, principi e criteri direttivi, termine)

Deve essere approvata:

- a) con **legge delle Camere** (riserva di legge formale);
- b) con il **procedimento normale** di approvazione delle leggi (Commissione in sede referente) (art. 72, comma 4, Cost.)

E deve contenere a norma dell'art. 76 Cost.:

- a) l' **oggetto** su cui il Governo può esercitare la delega;
- b) i **principi e i criteri direttivi** cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega;
- c) il **termine** entro cui il Governo deve esercitare la delega.

Può contenere:

- a) **limiti ulteriori** per il Governo (ad es. imponendogli di ascoltare il parere delle Commissioni parlamentari); l'art. 14, co. 4, della legge n. 400/88, prevede, nel caso in cui la delega ecceda il biennio, che il Governo chieda il parere delle Commissioni in ordine agli schemi dei decreti delegati.

La legge delega funge da norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale sul decreto legislativo.

Decreto legislativo

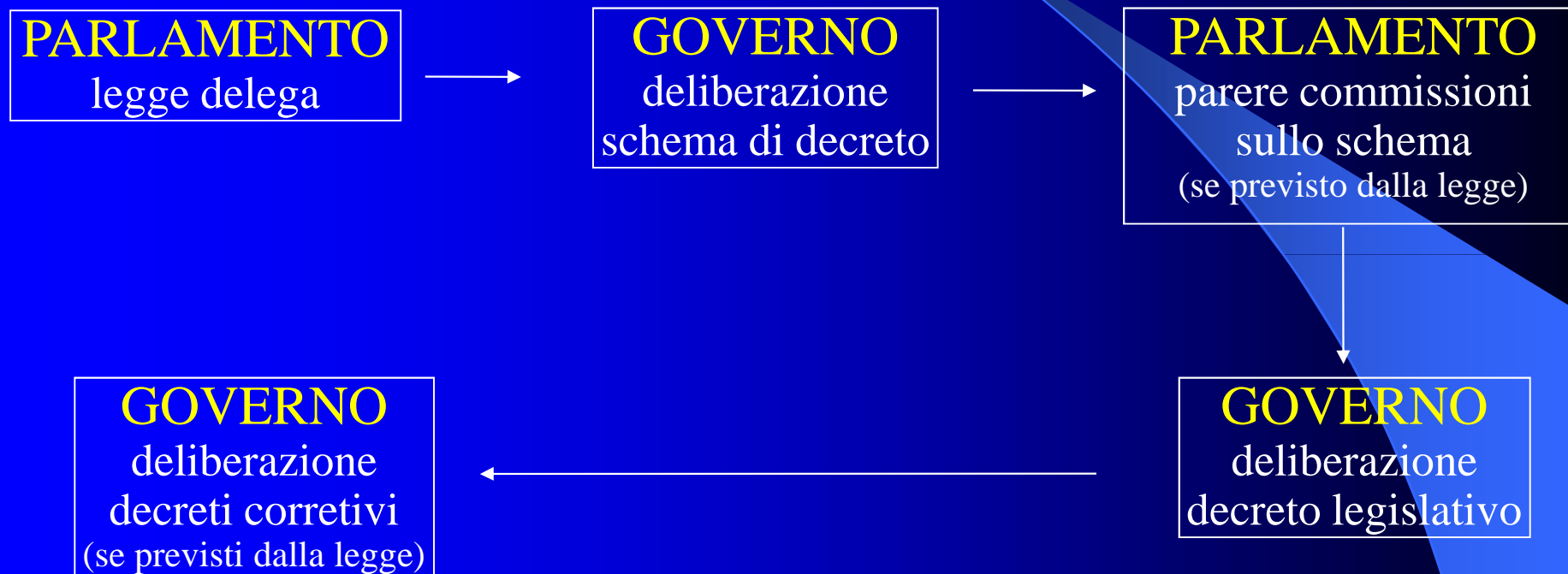
(entro il termine della legge delega)

E' adottato secondo il seguente procedimento:

- a) proposta del Ministro o dei Ministri competenti;
- b) delibera del Consiglio dei Ministri;
- b1) eventuali adempimenti ulteriori, qualora siano prescritti dalla legge delega o perché si applica l'art. 14, co. 4, legge n.400/88;
- b2) nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri a seguito dei pareri espressi dai soggetti consultati;
- c) Emanazione del presidente della repubblica (art.87, comma 5, Cost.)
- d) Pubblicazione ed entrata in vigore

Se il decreto legislativo viola la legge delega la Corte dichiara l'illegittimità del decreto delegato per eccesso di delega

IL DECRETO LEGISLATIVO



Decreto legge (art. 77 Cost., art. 15 legge 400/1988)

Il decreto legge è un atto avente forza di legge che il **Governo può adottare per far fronte a "casi straordinari di necessità e di urgenza"**. Tale straordinarietà costituisce requisito di validità costituzionale del decreto legge che la Corte costituzionale è competente a verificare (sent. n. 29/1995).

Decreto legge

(casi straordinari di necessità e urgenza)

- a) deliberato dal Consiglio dei Ministri;
- b) emanato dal Presidente della Repubblica;
- c) pubblicato immediatamente nella Gazzetta ufficiale ed entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione;
- d) il giorno stesso della pubblicazione, presentato alle Camere per la conversione in legge;
- e) decade se non è convertito in legge **entro 60 giorni** dalla pubblicazione (perdono efficacia sin dall'inizio tutti gli effetti prodotti dal decreto legge cfr. Corte cost., sent. n. 307/1983).

Legge di conversione

(entro sessanta giorni)

- a) entro cinque giorni dalla presentazione dei d.l., le Camere, anche se sciolte, si riuniscono per la conversione;
- b) la conversione deve avvenire (inclusa la promulgazione) entro 60 giorni;
- e) nella legge di conversione possono essere introdotti emendamenti al decreto legge. Tali emendamenti hanno però efficacia *ex nunc* (hanno efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione - art. 15, co. 5, legge n. 400/88).

↓

Se il decreto legge non viene convertito le Camere possono disciplinare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito (**legge di sanatoria o convalida**).

In passato si è assistito al fenomeno della reiterazione dei decreti legge. Il Governo, alla scadenza dei 60 giorni, emanava un nuovo decreto legge che riproduceva i contenuti del vecchio ormai scaduto. Tale reiterazione si ripeteva per più volte consecutive (un d.l. è stato reiterato addirittura 29 volte). La Corte costituzionale, con la sent. n. 360/1996, ha posto un argine a tale abuso affermando che la reiterazione altera “la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando di fatto il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge” e toglie valore “al carattere straordinario dei requisiti della necessità e della urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto”.

IL DECRETO LEGGE



I DECRETI DEL GOVERNO IN CASO DI GUERRA

L'art. 78 Cost. stabilisce che “*le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari*”. Si tratta naturalmente di una fonte mai utilizzata, il cui presupposto è la deliberazione dello stato di guerra.

I DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI

Le leggi costituzionali di attuazione degli Statuti speciali prevedono che per la loro attuazione si provvede con **speciali decreti legislativi emanati** dal Presidente della Repubblica su proposta di apposite **Commissioni paritetiche** composte per la metà da membri designati dal Governo e per l'altra metà dall'Assemblea regionale (non c'è quindi una delega legislativa vera e propria ad opera del Parlamento).

IL REFERENDUM ABROGATIVO

Il referendum abrogativo è previsto all'art. 75, Cost., ed è il più importante strumento di democrazia diretta: è il mezzo attraverso il quale il corpo elettorale può abrogare, totalmente o parzialmente, una legge o un atto avente forza di legge dello Stato. La Corte cost. lo ha definito un "**atto fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria**" (sent. n. 29/1987). La **legge n. 352/1970** ha provveduto con molto ritardo a dare attuazione all'art. 75 Cost.

I limiti (cosa non può abrogare)

Limiti espliciti

- a) leggi tributarie e di bilancio;
- b) leggi di amnistia e di indulto;
- c) leggi di ratifica dei trattati internazionali;
- d) le fonti secondarie;
- e) le fonti regionali (a livello regionale esistono appositi referendum);

Limiti impliciti ricavati dalla Corte costituzionale (a partire dalla sent. n. 16/1978):

- a) le norme costituzionali;
- b) leggi che, pur non essendo ricomprese nell'elenco dell'art. 75, Cost., sono strettamente connesse a quelle elencate (ad es. la legge finanziaria rispetto alla legge di bilancio o all'ordine di esecuzione rispetto alla ratifica dei trattati internazionali);
- c) leggi dotate di forza passiva rafforzata (ad es. le leggi di esecuzione dei Patti Lateranensi);
- d) leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (quelle cioè il cui contenuto normativo appare così intimamente connesso al disposto costituzionale da rappresentare l'unico possibile svolgimento, sicché la loro abrogazione impedirebbe al disposto costituzionale di far spiegare i suoi effetti).

Sono inoltre inammissibili le richieste referendarie il cui quesito non sia: a) omogeneo; b) chiaro, semplice e completo; c) strutturato in modo tale da rendere chiaro e riconoscibile ai votanti il risultato dell'abrogazione.

IL PROCEDIMENTO

Richiesta da parte di 500.000 elettori

Richiesta da parte di almeno cinque Consigli regionali

Le richieste vanno depositate dal 1° gennaio al 30 settembre di ciascun anno. Non possono essere depositate nell'anno precedente alla scadenza ordinaria della legislatura e nei sei mesi successivi alla convocazione dei Comizi elettorali

Controllo dell' Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione sulla conformità della richiesta alle regole della Legge n.352/1970

Controllo della Corte costituzionale sull'ammissibilità dei referendum - art. 2, legge cost. n. 1/1953 - (il parametro di giudizio della Corte non è in questo caso la legge ordinaria, ma la Costituzione).

Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, fissa il giorno della votazione tra il 15 aprile e il 15 giugno.

CAPITOLI XIII

IL GOVERNO

LA FUNZIONE ESECUTIVA

«La funzione esecutiva si chiama così perché consiste nel porre in essere attività concrete ed effettive in attuazione di scelte più generali e di indirizzo. Potere esecutivo vuole dire anche amministrazione. Amministrare significa tradurre continuamente in decisioni puntuali e aventi ben individuati destinatari le scelte del legislatore»

- Governo come **potere esecutivo**
- Governo come **vertice dell'amministrazione**

COME E' COMPOSTO IL GOVERNO

Secondo l'art. 92, comma 1, Cost.:

"Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri."

Il governo è un **organo complesso** (formato da più organi), composto da un organo *collegiale*:

- **consiglio dei ministri**, organo collegiale costituito dal Presidente del Consiglio, che lo presiede, e dai ministri

e da più organi individuali:

- **presidente del consiglio dei ministri** (presidenza del consiglio)
- **ministri** (vertice delle amministrazioni: ministeri) e ministri senza portafoglio (delega di funzioni del presidente del consiglio)

Secondo l'art. 95, comma 3, Cost., la legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

La legge 23 agosto 1988, n. 400 disciplina l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza dei Consiglio dei Ministri.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dal decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2001, n. 317, riforma l'organizzazione del Governo determinando, in attuazione della delega disposta con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Ministri

Secondo l'art. 2 dei d.lgs. n. 300/1999, modificato dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, in **legge 17 luglio 2006, n. 233**, , i ministeri sono i seguenti:

- 1) Ministero degli affari esteri;
- 2) Ministero dell'interno;
- 3) Ministero della giustizia;
- 4) Ministero della difesa;
- 5) Ministero dell'economia e delle finanze;
- 6) Ministero dello sviluppo economico;
- 7) Ministero del commercio internazionale;
- 8) Ministero delle comunicazioni;
- 9) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- 10) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- 11) Ministero delle infrastrutture;
- 12) Ministero dei trasporti;
- 13) Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- 14) Ministero della salute;
- 15) Ministero della pubblica istruzione;
- 16) Ministero dell'università e della ricerca;
- 17) Ministero per i beni e le attività culturali;
- 18) Ministero della solidarietà sociale

COME È COMPOSTO IL GOVERNO

Altri organi:

- vicepresidente o vicepresidenti del consiglio dei ministri
- sottosegretari di stato
- viceministri
- consiglio di gabinetto e comitati di ministri
- comitati interministeriali
- commissari straordinari

Vicepresidente o Vicepresidenti del Consiglio dei ministri

L'art. 8 della legge n. 400/1988 prevede che *il Presidente del Consiglio dei ministri può proporre al Consiglio dei ministri l'attribuzione ad uno o più ministri delle funzioni di Vicepresidente del Consiglio dei ministri.*

Al Vicepresidente spetta la supplenza del Presidente del Consiglio in caso di sua assenza o impedimento.

La nomina del Vicepresidente ha un valore prettamente politico, in quanto è volta a dare maggior rilievo ad uno o più partiti della coalizione che non esprimono la nomina del Presidente del Consiglio. (Esempi al riguardo possono essere ravvisati nella vicepresidenza Fini, e successivamente Follini, durante il II Governo Berlusconi; in quella Mattarella nel 1° Governo D'Alema; nella vicepresidenza Veltroni durante il Governo Prodi).

Ministri senza portafoglio

Oltre ad i ministri veri e propri, entrano a far parte del Consiglio dei ministri i ministri *senza portafoglio*, che vengono così definiti poiché essi non fanno capo ad un ministero ma a dipartimenti istituiti presso la Presidenza del Consiglio.

I ministri senza portafoglio *svolgono le funzioni loro delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri*, a norma dell'art. 9, commi 1 e 2, della legge n. 400/1988.

Nel corso della XIV legislatura sono stati nominati i seguenti ministri senza portafoglio:

Ministro per gli affari regionali;

Ministro per l'attuazione programma di governo;

Ministro per la funzione pubblica;

Ministro per l'innovazione e tecnologie;

Ministro per gli italiani nel mondo;

Ministro per le pari opportunità;

Ministro per le politiche comunitarie;

Ministro per le riforme istituzionali e devoluzione;

Ministro per i rapporti con il Parlamento.

I sottosegretari di Stato

Altri organi previsti dalla legge n. 400/1988 sono i *Sottosegretari di Stato*, i quali *coadiuvano* un ministro ed esercitano i compiti ad essi *delegati*. I Sottosegretari *sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il Consiglio dei ministri.*

Secondo il comma 3 dell'articolo 10 della legge n. 400/1988, come modificato dalla legge n. 81/2001, può essere attribuito il titolo di *vice ministro* a non più di dieci Sottosegretari. Ai vice ministri vengono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. I vice ministri possono essere invitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro competente, a partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri, senza diritto di voto, per riferire su argomenti e questioni attinenti alle materie loro delegate.

Consiglio di Gabinetto

In base all'art. 6 della legge n. 400/1988 *il Presidente del Consiglio dei ministri può essere coadiuvato da un Comitato, che prende nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei ministri.*

Il Consiglio di Gabinetto - istituito per la prima volta in via di fatto nel 1983 nel Governo Craxi - risponde alle esigenze delle grandi coalizioni di governo che, nell'ambito di una sede decisionale più ristretta rispetto a quella del Consiglio dei ministri, riescono a raggiungere più agevolmente una sintesi politica delle differenti posizioni dei partiti appartenenti alla coalizione.

Alle sedute del Consiglio di Gabinetto possono essere invitati anche altri ministri competenti per materia, rendendone meno rigida la partecipazione ed evitando eccessive differenziazioni tra i ministri.

Comitati interministeriali e Comitati di ministri

La legge n. 400/1988 prevede l'istituzione di *Comitati interministeriali*, ossia, comitati costituiti da più ministri e che possono essere integrati anche da funzionari ed esperti. A tali comitati spetta un compito di preparatorio dell'attività del consiglio dei ministri.

Tra i comitati interministeriali si ricordano: il **CIPE** (Comitato interministeriale programmazione economica); il **Consiglio Supremo di difesa** (previsto dall'art. 87 Cost.); il **Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza**.

I comitati di ministri sono anch'essi istituiti dalla legge n. 400/1988 che, all'art. 5, lett. h, affida ad essi il compito *di esaminare in via preliminare questioni di comune competenza, di esprimere parere su direttive dell'attività del Governo e su problemi di rilevante importanza da sottoporre al Consiglio dei Ministri.*

ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Art. 95 Cost., art. 5 legge 400/1988

- Dirige la politica generale del governo
- Mantiene l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, promuove e coordina l'attività dei ministri:
 - indirizza ai ministri direttive politiche e amministrative
 - può sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri e sottoporli al consiglio
 - concorda le dichiarazioni pubbliche che eccedono la responsabilità dei ministri

segue...

ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

- Pone la questione di fiducia
- Presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa, sottopone al presidente della Repubblica gli atti aventi forza di legge e i regolamenti governativi
- Solleva la questione di costituzionalità delle leggi regionali e conflitto di attribuzione contro un altro potere dello Stato o una regione

ATTRIBUZIONI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Art. 2 legge 400/1988

- Determina la politica generale del governo e l'indirizzo generale dell'azione amministrativa
- Dirime i conflitti di competenza fra ministri
- Esprime l'assenso all'iniziativa del presidente del consiglio di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere
- Delibera sulla presentazione dei disegni di legge, sugli atti aventi forza di legge e sui regolamenti governativi
- Delibera se sollevare la questione di costituzionalità o conflitto di attribuzione

RUOLO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E PRINCIPIO COLLEGIALE

Art. 95 Cost.

Il **presidente del consiglio** è:

«responsabile della politica generale del Governo»

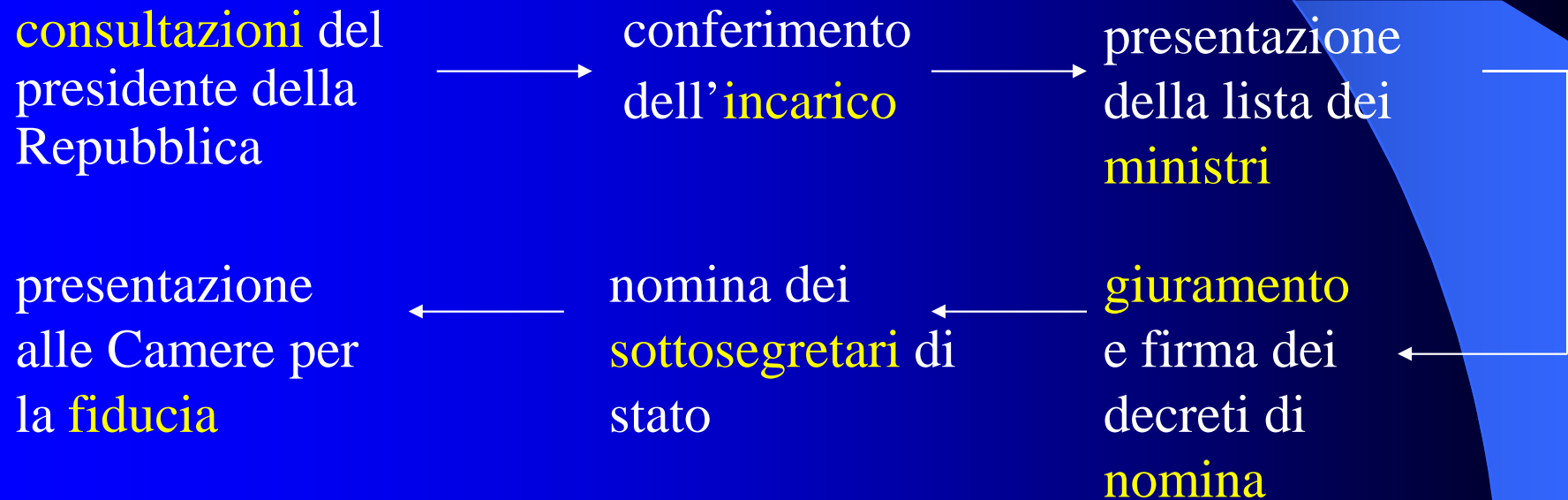
I **ministri** sono:

«responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri»

FORMAZIONE DEL GOVERNO

Art. 92 Cost.

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



Il procedimento è costituito da una serie di atti successivi coordinati e diretti alla formazione di un atto finale.

Il procedimento di formazione del Governo è disciplinato da due diverse tipologie di fonti:

COSTITUZIONALI

(art.92, secondo comma Cost.; art.93 Cost.; art. 94 Cost.)

**CONVENZIONI
COSTITUZIONALI**

Le disposizioni costituzionali al riguardo sono molto succinte e si limitano: ad attribuire al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, dei ministri; a prevederne il giuramento e a disciplinare il voto di fiducia. Dunque, tale disciplina riguarda solo la fase finale del procedimento di formazione del Governo, in quanto essa costituisce la fase caratterizzante della forma di governo parlamentare. La regolamentazione delle fasi precedenti è, invece, demandata alle convenzioni costituzionali che sono fonti non scritte.

Fasi del procedimento

CONSULTAZIONI

Dopo l'apertura della crisi di governo, il Presidente della Repubblica procede alle c.d. consultazioni. Il fine per il quale vengono svolte le consultazioni è quello di individuare la personalità politica a cui conferire l'incarico di formare un Governo che goda della fiducia delle due Camere del Parlamento.

Generalmente, il Presidente della Repubblica consulta: le delegazioni di tutte le forze politiche ed in specie i presidenti dei gruppi parlamentari ed i dirigenti relativi partiti; i Presidenti delle due Camere; gli ex Presidenti della Repubblica ed ogni altra personalità dalla quale egli ritenga di poter ricevere indicazioni utili circa le posizioni delle forze politiche in ordine alla formazione del Governo.

Il passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema prevalentemente maggioritario ha avuto delle ripercussioni considerevoli sul procedimento di formazione del Governo. Infatti, mentre in precedenza le consultazioni erano volte ad individuare, in primo luogo, la figura del futuro Presidente del Consiglio ed il Presidente della Repubblica poteva esercitare in tale circostanza una certa discrezionalità, adesso, l'incarico di formare il nuovo Governo viene affidato al *leader della* coalizione vincitrice delle elezioni politiche. Ciò non toglie che il Presidente della Repubblica possa assumere un ruolo significativo in caso di crisi di governo in corso di legislatura, spettando comunque a lui decidere se esercitare il potere di scioglimento delle Camere (e procedere, così, a nuove elezioni), o invece, nominare un nuovo Governo che egli ritenga in grado di ottenere la fiducia del Parlamento.

Mandato esplorativo

In casi di particolare difficoltà, dovuta alla mancanza di una chiara maggioranza politica, il Presidente della Repubblica potrebbe affidare ad una personalità politica di rilievo (ad es. uno dei Presidenti delle Camere) un *mandato esplorativo*, col compito di verificare attraverso consultazioni più ristrette gli orientamenti delle forze politiche.

Preincarico

Diversamente, si parla di *preincarico* qualora il Presidente della Repubblica affidi il compito di svolgere ulteriori consultazioni alla personalità politica che con ogni probabilità riceverà l'incarico di Presidente del Consiglio.

Incarico

Al termine delle consultazioni il Presidente della Repubblica procede al conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri. L'incaricato accetta con riserva che verrà sciolta al momento dei giuramento e procede ad ulteriori consultazioni di carattere informale volte a definire nei dettagli il programma politico e la composizione del futuro Governo.

NOMINA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

In base alla disposizione 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 Presidente del Consiglio viene nominato con *decreto del Presidente della Repubblica* che, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, della legge n. 400/1988, è **controfirmato dal Presidente del Consiglio entrante** - e non da quello uscente, come potrebbe fare intendere una interpretazione eccessivamente formalistica - , insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente Governo.

SOTTOSEGRETARI E VICEMINISTRI

- **Sottosegretari** (decreto del presidente della Repubblica, su proposta del presidente del consiglio dei ministri, di concerto con il ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare, sentito il consiglio dei ministri)
 - = esercitano i compiti ad essi delegati con decreto ministeriale
- **Sottosegretario alla presidenza del consiglio**
 - = segretario del consiglio dei ministri
- **Sottosegretari con il titolo di viceministro**
 - = esercitano le deleghe relative ad aree o progetti di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali, conferite dal ministro competente e approvate dal consiglio dei ministri, su proposta del presidente del consiglio dei ministri

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Es.: **il governo Berlusconi (2001)**

7-8 giugno: consultazioni del presidente della Repubblica (presidenti delle due Camere, 8 rappresentanze parlamentari, 3 ex presidenti della Repubblica)

9 giugno: conferimento dell'incarico di formare il governo

10 giugno: scioglimento della riserva e presentazione della lista dei ministri

11 giugno: nomina e giuramento, primo Consiglio dei ministri

12 giugno: nomina dei sottosegretari

18 giugno: presentazione alle Camere

20 giugno: fiducia del Senato

21 giugno: fiducia della Camera

LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Es.: **il governo Prodi (2006)**

16 maggio: Il Presidente della repubblica Giorgio Napolitano procede alle consultazioni, per la costituzione del nuovo Governo (presidenti delle due Camere, 11 rappresentanze parlamentari, 3 ex presidenti della Repubblica). Innovando rispetto alla prassi, riceve – oltre alle delegazioni parlamentari- Silvio Berlusconi in quanto “Capo della coalizione della Casa delle Libertà” e Romano Prodi, “Capo della coalizione dell’Unione”. Al termine delle consultazioni conferisce l’incarico.

17 maggio: il Presidente del Consiglio incaricato scioglie la riserva e il Governo presta giuramento. La compagine conta, oltre al Presidente del Consiglio, 25 ministri, sette dei quali senza portafoglio. Le competenze ministeriali vengono riarticolate.

18 maggio: d.l. n. 181/2006 adotta le disposizioni di modifica dei d.lgs. n. 303 e 300/1999, relativi alle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

18 maggio: il Governo si presenta al Senato e il giorno successivo ottiene la fiducia. Votano a favore del governo della mozione di fiducia i sette senatori a vita.

23 maggio: la Camera dei Deputati, al termine del dibattito sulle comunicazioni del Governo, approva – con 344 voti favorevoli e 268 contrari- la mozione di fiducia al Governo

IL GIURAMENTO

In seguito alla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, il Governo è formato ma non ha ancora assunto le funzioni. Infatti, secondo l'art. 93 Cost.:

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Il giuramento costituisce, quindi, il momento nel quale il Governo entra in carica.

IL GIURAMENTO DEL GOVERNO DAVANTI AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

«Giuro di essere fedele alla Repubblica,
di osservare lealmente la Costituzione e
le leggi e di esercitare le mie funzioni
nell'interesse esclusivo della nazione»

Una volta prestato giuramento, l'art. 94, comma 2, Cost., prevede che:

Entro dieci giorni [...] il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia.

Il Governo presentandosi in Parlamento espone il proprio programma, nel quale vengono indicati gli obiettivi che esso intende realizzare. La fiducia che le Camere accordano al Governo si fonda sulla condivisione del programma di governo che diviene, per tale via, indirizzo politico dello Stato al quale dovrà attenersi l'azione politica del Governo e della relativa maggioranza parlamentare.

GOVERNO IN ATTESA DI FIDUCIA

Il Governo che abbia prestato giuramento ma non abbia ancora ottenuto la fiducia parlamentare è sì un Governo in carica, ma dovrà limitare la sua azione al disbrigo delle questioni che per la loro rilevanza siano ritenute *indifferibili*, evitando di svolgere funzione di indirizzo politico.

In modo analogo, un Governo dimissionario dovrà limitarsi, in attesa della costituzione di un nuovo Governo, al *disbrigo degli affari correnti*. Tuttavia, i limiti che esso incontra sembrano maggiori di quelli posti ad un Governo in attesa di fiducia, nel presupposto che, quest'ultimo, instaurerà presumibilmente un rapporto fiduciario con il Parlamento.

LA MOZIONE DI FIDUCIA

(art. 94, comma 1, Cost.)

- Mozione **motivata**, votata per **appello nominale**, a **maggioranza semplice**

Es.(2001): «La Camera,
esaminate le dichiarazioni programmatiche del Presidente
del Consiglio dei ministri;
valutato positivamente il programma di Governo, come
espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri;
condivisi gli impegni per l'attuazione del programma
stesso;
approva le suddette dichiarazioni programmatiche e passa
all'ordine del giorno»

LA MOZIONE DI FIDUCIA

Mozione **motivata**, votata per **appello nominale**, a **maggioranza semplice**

Es. (2006): «La Camera, udite le dichiarazioni programmatiche del presidente del Consiglio dei ministri, le approva e passa all'ordine del giorno»

LA MOZIONE DI FIDUCIA

- Mozione **motivata**, votata per **appello nominale**, a **maggioranza semplice**

Es.(2001): «Il Senato, udita la relazione del Presidente del Consiglio dei ministri, introduttiva del dibattito sulla fiducia al Governo della Repubblica; valutato positivamente il programma di Governo, come espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso; esprime la fiducia al Governo della Repubblica italiana presieduto dall'Onorevole Romano Prodi e passa all'ordine del giorno»

LA MOZIONE DI FIDUCIA

Mozione **motivata**, votata per **appello nominale**, a **maggioranza semplice**

Es. (2006): «Il Senato, udita la relazione del presidente del Consiglio dei ministri, introduttiva del dibattito sulla fiducia al governo della Repubblica, esprime la fiducia al governo e passa all'ordine del giorno»

LE RESPONSABILITA' DEL GOVERNO

- responsabilità **politica** con il Parlamento (ciascuna delle due Camere: doppio rapporto fiduciario)
- responsabilità **politica diffusa**
- responsabilità **penale** nell'esercizio delle funzioni (reati ministeriali: art. 96 Cost.)

COME IL GOVERNO CESSA DALLE FUNZIONI

- **Crisi parlamentari:** mozione di sfiducia (o voto contrario a una questione di fiducia)
- **Crisi extraparlamentari:** dimissioni del presidente del consiglio

Il governo non ha l'obbligo giuridico di dimettersi se viene battuto da un semplice voto contrario (art. 94.3 Cost.).

LA MOZIONE DI SFIDUCIA

(ART. 94.4 COST.)

La fiducia può essere revocata mediante **mozione motivata:**

- firmata da almeno un **decimo** dei **componenti** di una camera
- messa in discussione non prima di **tre giorni** dalla presentazione
- votata per **appello nominale**, a **maggioranza semplice**

Il regolamento della Camera (art. 115) prevede che «la stessa disciplina si applica alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro: **sfiducia individuale**

QUESTIONE DI FIDUCIA

Diversa dalla mozione di sfiducia è la *questione di fiducia* che, pur non essendo esplicitamente prevista dalla nostra Costituzione, è uno strumento largamente utilizzato dal Governo. La disciplina della questione di fiducia è dettata dai regolamenti parlamentari (**art. 116 reg. Camera dei Deputati** e **art. 161 reg. Senato**).

Il Governo tramite l'apposizione della questione di fiducia dichiara che un determinato disegno di legge è ritenuto di fondamentale importanza per la realizzazione del proprio indirizzo politico e che in caso di sua mancata approvazione procederà a dimettersi.

GLI ATTI NORMATIVI SECONDARI DEL GOVERNO

Art. 17 legge 400/1988

- **Regolamenti governativi** (d.p.r.)
 - regolamenti di esecuzione
 - regolamenti di attuazione e di integrazione
 - regolamenti indipendenti
 - regolamenti di organizzazione
 - regolamenti di delegificazione
- **Regolamenti ministeriali** (d.m.) e **interministeriali** (d.i.)