



A.A. 2025/2026



DISPENSA

DIRITTO PUBBLICO -PRIMO PARZIALE-

SCRITTA DA

ALESSIA BRONGO



TEACHING DIVISION

“

Questa dispensa è scritta da studenti senza alcuna intenzione di sostituire i materiali universitari.

Essa costituisce uno strumento utile allo studio della materia, ma non garantisce una preparazione altrettanto esaustiva e completa al fine del superamento dell'esame quanto il materiale consigliato dall'università.

Il contenuto potrebbe contenere errori e non è stato in alcun modo rivisto né approvato dai docenti. Si consiglia di utilizzarlo come supporto integrativo, da affiancare in ogni modo alle fonti e materiali ufficiali indicate nei programmi d'esame.





SOMMARIO

<i>Lezione 1 - Il diritto e l'ordinamento giuridico. Lo Stato e i suoi elementi costitutivi</i>	2
<i>Lezioni 2-3 – Le forme di Stato</i>	8
<i>Le forme di Stato: evoluzione diacronica</i>	9
<i>Le forme di Stato in senso sincronico</i>	16
<i>Lezioni 4 – Le forme di Governo</i>	21
<i>Lezione 5 - La forma di governo parlamentare in Italia nella sua evoluzione</i>	28
<i>Lezione 6 – Il Parlamento: struttura, organizzazione e funzioni</i>	33
<i>Lezione 7 – Diritti politici e sistemi elettorali</i>	37
<i>Lezione 8 - Il Governo e la forma di governo italiana</i>	39
<i>Lezione 9 - La pubblica amministrazione e le Autorità indipendenti (comprensivo di organi ausiliari)</i>	44
<i>Lezione 10 – Il Presidente della Repubblica</i>	48
<i>Lezione 11 – La magistratura</i>	52
<i>Lezione 12 – L'Unione europea: la forma di governo</i>	56



Lezione 1 - Il diritto e l'ordinamento giuridico. Lo Stato e i suoi elementi costitutivi

La norma

Per assicurare la soddisfazione di determinati bisogni, gli uomini tendono ad associarsi in **comunità** o **collettività**, che sono accumulate dallo scopo di rendere possibile la soddisfazione di bisogni di ciascun individuo tramite la **cooperazione** organizzata di più soggetti, o mentali bisogna non potrebbero trovare soddisfazioni su iniziativa del singolo. Un **gruppo sociale** nasce perciò da una scelta volontaria e concreta di una pluralità di individui che, associandosi, danno vita a un vincolo sociale e sopravviverà dove riesca a dotarsi di una struttura organizzativa che duri nel tempo.

Per delineare l'organizzazione di un gruppo sociale e per evitare che una condotta individuale incompatibile con il fine generale perseguito dal gruppo produca effetti negativi sulla comunità, si afferma la necessità di istituire un meccanismo indipendente dalla volontà dei singoli membri che garantisca l'ordine e l'osservanza della volontà collettiva. Nasce in questo modo un'**autorità** incaricata di imporre le regole di comune e di infliggere una sanzione a coloro che agiscono in violazione di tali regole, al fine di reintegrare, per quanto possibile, l'ordine violato.

Esistono **2 tipi di società**:

- Perfette = tutti o quasi sono soddisfatti
- Imperfette = solo l'interesse di una minoranza ristretta è soddisfatta

Ubi societas ubi ius = dov'è c'è una società, lì c'è il diritto

Diritto: complesso di regole di condotta finalizzate a disciplinare i rapporti tra i componenti di una collettività.

Funzioni del diritto:

- Repressione di comportamenti socialmente pericolosi (diritto penale)
- Allocazione di beni e servizi (diritto privato)
- Istituzione e assegnazione dei poteri pubblici (diritto pubblico)

Fenomeno giuridico = si manifesta se vi è cooperazione tra individui per un fine; criteri di verifica della compatibilità delle condotte dei singoli rispetto ai bisogni del gruppo; autorità che attui la volontà del gruppo; strumenti che tutelano l'ordine costituito

Un fenomeno si definisce giuridico se **effettivo**, cioè in grado di provocare adesioni volontarie e media obbedienza alle regole di comportamento, senza imposizioni esterne, se **certo**, ossia ove assicuri la possibilità di conoscere le regole, di verificare che siano applicate, e se **storicamente e territorialmente relativo**, ossia un con determinati limiti nel tempo e nello spazio.

La **norma giuridica** si caratterizza per:

- **Positività**, cioè è efficace in quanto enuncia un interesse esistente nella società e rilevante per essa, offrendo strumenti per soddisfarlo e tutelarlo;



- **Esteriorità**, poiché proviene da un soggetto esterno al destinatario, a differenza delle regole morali, e disciplina le condotte degli individui e non le intenzioni di sottostanti;
- **Generalità**, in quanto volta ha fatto i comportamenti indeterminati;
- **Astrattezza**, poiché passibile di ripetuta applicazione senza limiti temporali;
- **Coercibilità**, cioè suscettibile di attuazione forzata anche a fronte del rifiuto dell'autore della condotta di conformarsi alla regola di comportamento, e caratterizzata dalla previsione di una sanzione alla violazione di un precetto;
- **Novità**, poiché introduce elementi non esistenti in precedenza nel sistema di regole in cui si inserisce.
- **Imperatività**, una norma giuridica deve essere strutturata in maniera tale da potersi imporre in certe situazioni.

Sotto il profilo temporale, la norma si applica generalmente a fatti che siano avvenuti **a seguito** della formulazione della stessa, ma può in determinati casi spiegare **efficacia retroattiva**, regolando cioè anche condotte poste in essere anteriormente al suo ingresso del sistema.

L'ordinamento

Il gruppo sociale che segua determinate regole, sia stabile nel tempo e distribuisca funzioni e prerogative tramite progetti percepiti come vincolanti, costituisce un sistema organizzato di giuridicamente, vale a dire un **ordinamento giuridico**. Ciò significa che il diritto non va inteso solo come un complesso di norme giuridiche, ma che contiene necessariamente un **principio organizzativo**. Il diritto non è cioè un numero complesso di norme, bensì va inteso come un ente o una struttura sociale in cui si manifesta la tendenza ad aggregarsi dell'uomo, cioè un'**istituzione**. Pertanto, non sarebbe corretto dire che un gruppo sociale ha un determinato ordinamento. Bensì che ogni gruppo sociale e in quante società organizzata un ordinamento giuridico. L'ordinamento giuridico ha pertanto necessità della contestuale presenza di tre elementi per resistere: una **pluralità di soggetti**, una **regolazione** delle condotte e un'**organizzazione** della comunità.

La pluralità degli ordinamenti

Gli ordinamenti giuridici possono essere classificati a seconda di:

- Natura del vincolo associativo: volontario (es **B.lab**) o necessario (es Stato Italiano), a seconda che l'accesso in tali sistemi discenda automaticamente da una condizione personale, ossia frutto di determinazione di volontà del singolo.;
- Rapporto con il territorio: territoriali (regole regionali) o non territoriale (es regole universitarie);
- Fini perseguiti: generali (es Stato riguarda tutti i cittadini) o particolari (es società calcistica);
- Rapporti con altri ordinamenti: indipendenti (es Stato Italiano, non trova in altro ordinamento giuridico la propria fonte), ove non derivano da alcun altro la propria legittimazione, o derivati (regole regionali), la cui esistenza sia legittimata da altro ordinamento giuridico.



Lo Stato. Caratteri e genesi.

Lo Stato è un ordinamento politico: **sovrano** (indipendente), **a fini generali**/ universalità dei fini (poiché l'autorità statale si fa carico di qualunque necessità del gruppo stazionario sul territorio di riferimento), **necessario** e **territoriale**.

Lo Stato è un'invenzione piuttosto recente -> 1648 (Pace di Westfalia).

Nasce perché questo è il periodo per cui il Sacro Romano Impero non serve più a niente. In basso abbiamo l'assetto feudale che però progressivamente va in crisi. Il feudo non si basa sul diritto pubblico ma in matrici privatistici (contratto di vassallaggio). Si creano una via di mezzo: principi tedeschi e gli Stati. Si riconoscono tra di loro e possono stringere alleanze anche belliche purché non si alleino contro il Sacro Romano Impero.

Oggi il termine Stato si può anche come concreta e limitata **persona giuridica**, distinta dagli altri soggetti facenti parte dell'ordinamento statale e investita di potere sovrano, in particolare con rilevanza sul piano sovranazionale.

Un nuovo Stato può nascere, perlomeno strettamente, in via **originario** o in via **derivata**. Nel primo caso la nascita di un nuovo Stato **non** comporta la **modificazione** di alcuno Stato preesistente; tuttavia, la pressoché completa occupazione delle terre emerse da parte di ordinamenti politici (salvo il limitato caso del continente antartico) rende tale ipotesi ormai solo un'ipotesi di scuola. Nel secondo caso, lo Stato viene a esistenza comportando la mera **trasformazione** di uno o più elementi costitutivi di uno Stato oppure, a seguito dell'**estinzione** di uno o più Stati preesistenti, necessariamente per modificazione non potendosi oggi immaginare un'estinzione c.d. assoluta, ovvero priva di effetti sugli altri Stati.

Lo Stato. Gli elementi costitutivi

Sono elementi costitutivi dello Stato: la **sovranità**, il **territorio** e il **popolo**.

La sovranità

La **sovranità** si è storicamente caratterizzata piuttosto come una qualità del potere. Essa si consolida nel momento di transizione fra il sistema delle signorie feudali e le monarchie regie, quale culmine di una lotta che attraversa il tardo medio evo e conduce infine all'affermazione della monarchia sugli altri enti rivali insistenti su determinati territori (il Papato, l'Impero, i signori feudali). Si ritiene comunemente che tali aspetti della potestà d'imperio dell'autorità statale si manifesti per la prima volta con la stipula del trattato internazionale noto come **Pace di Westfalia (1648)**, con il quale, al termine della Guerra dei trent'anni, viene riconosciuta agli Stati prima appartenenti all'Impero la **capacità di diritto internazionale**, vale a dire il potere di negoziare autonomamente con gli altri Stati sovrani per regolare le proprie relazioni con essi. È questo l'evento che tradizionalmente si reputa atto fondativo nella concezione di Stato come lo si intende in termini moderni.

Nel 1600 la sovranità era al solo re assoluto, con il passare del tempo diventa ripartita -> la sovranità appartiene alla Nazione (1800) - dove la Nazione era la borghesia.



1900 (post sec Guerra mondiale)-> la sovranità appartiene al popolo che la esercita TRAMITE RAPPRESENTANTI.

Il riferimento alla sovranità necessita inoltre di specificazione, ben potendosi ricondurre il termine un duplice significato: il profilo **esterno** della sovranità coincide con **l'indipendenza** di uno Stato e ha valenza esclusiva, poiché **vieta inferenze** altrui nell'esercizio del potere dell'imperio statale; il profilo **interno**, invece, indica che lo Stato è ente *superiorem non recognoscens*, vale a dire non soggetto né legittimato da alcun altro ordinamento, ed esercitante potere di emanazione di comandi obbligatori corredato di poteri di far eseguire forzatamente e far rispettare tali prescrizioni.

È inoltre opportuno precisare quali differenze intercorrano fra l'attribuzione della sovranità alla nazione e al popolo. L'espressione sovranità nazionale risale al linguaggio rivoluzionario francese, ove il termine nazione era impiegato tanto per indicare il popolo in una sua continuità storica quanto per riferirsi a coloro che si erano impossessati del potere in campo politico ed economico (il Terzo Stato): si trattava perciò di un uso della parola che rientrava nella strategia adottata dalla borghesia d'oltralpe per conservare il potere acquisito con la rivoluzione. L'attribuzione della **sovranità al popolo**, come avviene a opera della Costituzione repubblicana italiana (art 1, c. 2), va invece intesa più come affermazione di natura politico ideologica che come rigorosa qualificazione giuridica. Il popolo è costituito dalla collettività di cittadini che, in quanto titolare del potere sovrano, può determinare le scelte che lo Stato compie. Comunque, nel caso italiano, il popolo non può esercitare la sovranità al proprio completo piacimento, essendo sancito nella medesima disposizione che l'esercizio si svolge entro le forme e i limiti della Costituzione.

Il territorio

Il territorio consta dell'ambito territoriale soggetto alla potestà di imperio dello Stato. Il territorio si compone di:

- terraferma,
- mare territoriale. Storicamente la presenza di tale area si determinava sulla base della massima gittata dei cannoni (tre miglia marine), parametrando così alla distanza alla quale gli strumenti di difesa dello Stato potevano spingersi dalla terraferma. A seguito del progresso della tecnologia bellica e di seguenti trattati internazionali sul tema, (prima la **Convenzione di Ginevra** sul diritto del mare del **1958** e poi la **Convenzione di Montego Bay** sul diritto del mare del **1982**), oggi tre miglia marine costituiscono la minima estensione del mare territoriale, mentre l'estensione massima non supera quasi mai le 12 miglia marine, talvolta raggiungendoli 15 miglia marine. L'estensione del mare territoriale si calcola a partire dalla linea della più bassa marea e segue l'andamento della linea costiera; in Italia, l'estensione è fissata dal codice della navigazione in 12 miglia marine.
- Alto mare (anche detto mare aperto o mare libero), su cui il diritto internazionale consuetudinario e le convenzioni di Ginevra e Montego Bay sanciscono il **diritto di libera navigazione**.
- Piattaforma continentale, cioè il sottosuolo marino adiacente alla terraferma ma esterno al mare territoriale. L'interesse degli Stati per tali aree deriva dalla frequente presenza di giacimenti di risorse minerarie e idrocarburi particolarmente redditizi al fine di approvvigionamento energetico. Il diritto internazionale (Convenzione di Ginevra 1958)



riconosce agli Stati costieri i diritti di sfruttamento della piattaforma continentale fino a una profondità di **200 m**, senza pregiudizio per la libertà di navigazione sulle acque sovrastanti. Inoltre, è sancito il diritto di uno Stato costiero di rivendicare lo sfruttamento esclusivo delle risorse (ittiche, energetiche, eccetera), aventi valore economico presenti nella zona che si estenda fino a **200 miglia marine** di distanza dalla linea costiera, con l'istituzione di una **zona di sfruttamento economico esclusivo** (Convenzione di Montego Bay del 1982). L'esercizio di tale prerogativa non può tuttavia ostacolare la libertà di navigazione, di sorvolo o di posa di cavi od oleodotti sottomarini od ogni altra pratica che sia garantita secondo gli usi internazionali.

- Sottosuolo. Appartiene al territorio di uno Stato anche il sottosuolo, localizzato al di sotto del territorio dello Stato, tanto sulla terraferma, incluse le acque interne, quanto nel mare territoriale, fino ai limiti della sua utilizzabilità.
- spazio aereo sovrastante il proprio territorio terrestre e marino. La **Convenzione** sull'aviazione civile internazionale di **Chicago del 1944** adottava come criterio di riferimento il limite dell'utilizzabilità dello spazio aereo; la materia è stata ulteriormente regolata con la stipula **del Trattato sullo spazio extra atmosferico del 1967** (intitolato Trattato sui principi che governano le attività degli Stati in maniera di esplorazione e utilizzazione dello spazio extra atmosferico compresa la Luna e gli altri corpi celesti).

Il popolo

La **cittadinanza** è l'insieme dei soggetti legati allo Stato da un particolare status. Uno status è un insieme di diritti e doveri. Il popolo è un concetto diverso da: popolazione (insieme di persone che risiedono in determinato territorio), corpo elettorale (formato dai cittadini con diritto di voto), Nazione (insieme dei soggetti che condividano lingua, tradizione culturale e storica, costumi, religione e origine etnica).

Lo **straniero** è il cittadino di un altro Stato il quale, se presente sul territorio dello Stato, è sottoposto alle sue leggi e dai titolare di situazioni giuridiche soggettive, al pari dei cittadini, salvo quelle espressamente riconosciute dalla Costituzione in favore di questi ultimi.

Apolide, invece, è chi sia privo di qualsiasi cittadinanza, esso, qualora si trovi sul territorio dello Stato, è comunque sottoposto alle sue leggi, ma gli ordinamenti tendono ormai a limitare i tassi di apolitica.

Il popolo riveste per lo Stato un triplice ruolo, essendo infatti elemento necessario per la sua esistenza, oggetto su cui si esercita la pretesa di sovranità dello Stato è soggetto dei diritti nei confronti dello stesso, i cosiddetti diritti pubblici soggettivi; accanto ad essi va contemplato il ruolo di cittadinanza attiva, che si concretizza nel contributo alla formazione della volontà statale attraverso l'espressione del voto (diverso a seconda del grado di libertà di ciascun ordinamento).

Ogni stato decide chi e come può diventare suo cittadino.
La cittadinanza italiana si acquista (l. 91/1992):

- per nascita: ius sanguinis (principale regola: uno dei due miei genitori è italiano) e ius soli (in via residuale ed eccezionale. Quando sei nato sul suolo italiano. In generale per evitare l'apolidia, cioè che un bimbo non abbia nessuna cittadinanza);
- Su richiesta (dopo la nascita): particolari requisiti richiesti della legge. (Iuris communicatio, ti sposi con un italiano o altri particolari casi)

Essa si perde:

- Automaticamente
- Per rinuncia

La cittadinanza italiana è affiancata dalla cittadinanza europea -> La tutela diplomatica all'estero.

Con riferimento alla cittadinanza, è opportuno altresì menzionare che, a partire dall'entrata in vigore del **Trattato di Maastricht** sull'Unione europea (1992), dalla titolarità della cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea discende la titolarità della CITTADINANZA EUROPEA.



Lezioni 2-3 – Le forme di Stato

Si parla di forma di Stato per descrivere il rapporto che intercorre fra lo **Stato** inteso nel senso di **istituzione** e ciascuno degli **elementi costitutivi** dello stesso (in particolare con riferimento al **popolo** e al **territorio**).

Più nel concreto si intende il rapporto che intercorre tra:

- Le autorità dotate di potestà di imperio (governanti)
- La società civile e i cittadini (governati)

Nonché, l'insieme di principi e valori cui lo Stato ispira la sua azione.

Per quanto concerne **l'Italia**, alcuni principi e valori a cui lo Stato ispira la sua azione sono:

1. Principio della separazione dei poteri → ciascuno dei quali risiede come titolarità in un organo specifico
2. Principio di legalità → ciascun potere può agire e chiedere al cittadino alcune prestazioni nella misura in cui e con gli atti formali previsti dalla legge (articolo 23 della Costituzione)

→ tutta l'azione dello stato può esplicarsi solo nella misura in cui sia prevista dalla legge: questo principio è apolitico e non può essere soggetto ad alcuna stortura ideologica.

METODI DI CLASSIFICAZIONE DELLE FORME DI STATO

1. In base alla **rappresentatività** del capo dello Stato:

- Se è rappresentativo si parla di Repubblica
- Se non è rappresentativo si parla di Monarchia → il capo dello Stato è scelto con criteri che non si basano sul principio di rappresentanza

Le Monarchie possono essere:

o Elettive: Città del Vaticano → il Papa è un sovrano che viene eletto dai cardinali

o Non elettive → le più diffuse - la legittimazione della monarca è trascendente (deriva da qualcosa di superiore).

NB = questo vale anche per le monarchie elettive, es. Città del Vaticano. Il Papa è un monarca, quello che dice è infallibile. Legittimazione deriva dallo spirito santo.

2. Classificazione **DIACRONICA** → analizza le forme di Stato attraverso le diverse epoche storiche evidenziandone finalità e principi:

- 476-1500 Stato feudale
- 1500-1700 Stato assoluto -> Stato di polizia
- 1700-1800 Stato liberale
- 1900-oggi Stato democratico-pluralista o Stato socialista;

3. Classificazione **SINCRONICA** → analizza come il potere è distribuito sul territorio e porta alle definizioni di stati accentrati, decentrati, federali e regionali

SEPARAZIONE DEI POTERI A LIVELLO VERTICALE

Stato Unitario → non ha i gradi di separazione a livello verticale

Stato Composto → come l'Italia (Stato, Regione, Provincia, Città metropolitane e Comuni)

Le forme di Stato: evoluzione diacronica

Dal regime patrimoniale allo Stato assoluto

In **senso diacronico**, la prima forma di Stato (nonostante si tratti più che di uno Stato di una forma di organizzazione statale in senso atecnico) va individuata **nell'ORDINAMENTO A REGIME PATRIMONIALE**, che nasce da un accordo di **natura privatistica** e viene definito tale perché **non persegue fini universali**, per cui non si configura come ordinamento politico. Si parla a questo proposito di **STATO FEUDALE**, che caratterizzò l'Europa a partire dalla caduta dell'Impero Romano d'occidente (476) fino al consolidamento delle prime monarchie nazionali XVI e XVII secolo.

Alla base del regime feudale vi è la stipula di un **patto** (*foedus*), che **lega una serie di feudatari minori a un feudatario maggiore**, basato su uno scambio che consiste nella protezione avverso i nemici esterni (all'ora il Sacro Romano Impero era debole a causa delle invasioni dei Saraceni) offerta dal feudatario maggiore a quelli minori, i quali si obbligano a rendere determinate prestazioni periodiche. Manca la politicità: nessun fine a carattere generale.

Il feudatario minore riceve quindi un **feudo**, appartenente al signore feudale a titolo di diritto reale, dal quale deve trarre risorse per il proprio sostentamento e per le prestazioni da rendere al feudatario maggiore.

Tale intreccio di relazioni si definisce **vassallaggio**.

Questo regime va in crisi con la pace di Westfalia (1648).

La **Guerra dei Trent'anni** (1618–1648) fu un conflitto lungo e devastante che ebbe origine in **Germania**, nel cuore del **Sacro Romano Impero**, ma che coinvolse gran parte dell'**Europa**.

Cause principali

La guerra nasce da una **tensione religiosa e politica**: dopo la Riforma protestante, i principi tedeschi si erano divisi tra **cattolici** e **protestanti**. L'imperatore, di fede cattolica, cercava di riaffermare la propria autorità su tutti i territori dell'Impero, mentre molti principi protestanti volevano mantenere **autonomia politica e religiosa**.

L'Impero si alleò con la Spagna, mentre i protestanti erano finanziati dalla Francia.

Conseguenze

La guerra distrusse la **Germania**, causando milioni di morti, carestie e crisi economiche. Ma la sua vera eredità fu **politica e giuridica**, sancita con la **Pace di Westfalia** (1648).

La Pace di Westfalia

La pace fu firmata in due città, **Münster** e **Osnabrück**, e segnò un punto di svolta nella storia europea. Le sue **conseguenze di diritto pubblico** furono enormi:



1. **Riconoscimento della sovranità statale:** ogni principe tedesco ottiene il **diritto di governare autonomamente** i propri territori, di fare guerra e pace, e di stabilire la religione del proprio Stato (principio *cuius regio, eius religio*).
2. L'**imperatore** del Sacro Romano Impero conserva solo un'autorità **formale e simbolica**, mentre i **principati tedeschi** diventano di fatto **Stati sovrani**.
3. Si afferma il principio di **eguaglianza giuridica tra gli Stati**, base del moderno **diritto internazionale pubblico**.
4. Si riconosce la **non ingerenza negli affari interni** di altri Stati, gettando le fondamenta della futura idea di **Stato nazionale sovrano**.

Dal sistema feudale allo Stato moderno

Prima di Westfalia, l'Europa era ancora dominata da **rapporti di vassallaggio e fedeltà personale**: i principi e i feudatari dovevano obbedienza all'imperatore o al re. Dopo il 1648, il potere politico comincia invece a fondarsi sulla **sovranità territoriale**: ogni sovrano è libero e indipendente entro i propri confini.

In Germania, questo significò la **frammentazione politica** in centinaia di Stati autonomi (ducati, principati, città libere), ma allo stesso tempo sancì un **passaggio epocale**: dal mondo feudale a quello dello **Stato moderno**, fondato su **istituzioni, confini e legittimità giuridica**.

Lo stato assoluto

Furono la diffusione del potere politico, l'incremento dell'uso del denaro contante per la regolazione degli scambi e la comparsa di nuovi ceti come mercanti e banchieri gli elementi che contribuirono alla transizione dell'ordinamento a regime patrimoniale verso la prima vera forma di Stato.

Iniziarono dunque a consolidarsi alcune signorie locali e, in alcuni paesi come **Spagna e Francia** prima che in altri, si affermarono le prime monarchie nazionali, sancendo il passaggio dalla società chiusa medievale a quella aperta e attiva del Rinascimento.

Al consolidamento dello **STATO ASSOLUTO** contribuì non solo la **riscoperta del diritto romano**, interpretato in modo da legittimare la **concentrazione dei poteri in capo al sovrano**, ma anche la **strutturazione di una burocrazia statale**, in grado di attendere alle variegate funzioni di un ordinamento a vocazione universalistica.

NB = ora si parla di stato e non più regime patrimoniale. Questo perché si passa dal regime privatistico a un regime pubblicistico, ossia un ruolo pubblico.

Quod placuit principi, habet vigorem legis = Ciò che è gradito al principe, ha valore di legge
Princeps legibus solutus est = il principe è sopra le leggi.

Concentrazione dei poteri: la Corona, infatti, esercita:

- La funzione legislativa
- La funzione esecutiva
- La funzione giudiziaria



Lo stato di polizia

Lo Stato di polizia (da *politeia*: "cura della comunità") è una tipologia (un'evoluzione) di Stato assoluto, il Re tuttavia è sottoposto alla legge. Tale forma di Stato è altresì nota come **assolutismo** o **dispotismo "illuminato"**, per sottolineare la modernità degli interventi di tali sovrani assoluti, spesso influenzati dalle elaborazioni filosofiche dell'Illuminismo. È così che, nell'Austria asburgica, in Prussia e nel Granducato di Toscana l'impegno primo del sovrano diviene quello di realizzare il **benessere dei sudditi** a lui sottoposti, perdendosi la signoria su beni e persone tipica dell'ordinamento precedente e venendo il ruolo del sovrano a configurarsi come di primo servitore dello Stato.

Quindi uno stato in cui il re si prende cura della comunità. (Lo stato assoluto si "addolcisce") (*tout pour le peuple, rien par le peuple*) = il re cerca di fare il benessere, ma il popolo non può scegliere, ma le fa solo il sovrano.

Vengono istituiti catasto, scuole e strutture di supporto a poveri; viene inoltre inventato il **Fisco**, affermando dunque il diritto dei sudditi alla tutela del loro patrimonio personale.

La nascita dello Stato liberale

Una nuova classe sociale

Tra la metà e la fine del '700 dal punto di vista sociale ed economico acquista peso una nuova classe sociale che fino ai decenni precedenti riceveva scarsa attenzione: la borghesia e il ceto mercantile.

I commerci

A partire dalla scoperta dell'America, progressivamente, aumentano i commerci e si sviluppa il sistema bancario. Una determinata fetta di popolo inizia ad acquistare ed accumulare ricchezze ingenti, le quali diventano oggetto degli interessi del re bisognoso di soldi per finanziare la corte e le guerre. Egli inizia a tassare i proventi delle attività commerciali fino a che la situazione diventa insostenibile e la borghesia inizia a rivendicare qualcosa nei suoi confronti.

→ **RICHIESTA**: La borghesia ha il solo interesse che i suoi affari si possano sviluppare. Chiede che il potere pubblico possa garantire loro di proseguire le attività commerciali.

La frattura

Tali richieste non trovano una disponibilità da parte dei sovrani europei → verso la fine del 700 avviene un cambio di prospettiva e si assiste ad una frattura profonda che porterà dallo Stato Assoluto a quello Liberale, frutto di esperimenti rivoluzionari.

Stato liberale si afferma in tempi diversi in vari paesi.

Tappe storiche:

- 1689: Bill of right inglese
- 1786: Rivoluzione americana
- 1789: Rivoluzione francese



INGHILTERRA

Il passaggio è graduale, il Parlamento limita gradualmente il potere regio. La Magna Carta nel 1215, fatta scrivere al re da parte dell'aristocrazia, già riconosceva una serie di tutele anche fiscali. Il re si impegna a non tassare se non coinvolgendo i baroni. Il cambio avviene nel 1689, con la salita al trono di Guglielmo d'Orange e la Glorious Revolution

→ sovrano limitato: scrive la Bill of Rights ancora oggi in vigore.

Questo documento è volto alla garanzia dei diritti dell'individuo ma anche alla tutela delle prerogative parlamentari.

FRANCIA – il massimo esempio

Scoppia la Rivoluzione francese con la convocazione degli Stati Generali (3 stati: clero, nobili e borghesia). Rispetto all'ultima riunione il terzo Stato risulta più numeroso e più potente

→ chiede il voto per teste e non per Stato. Re Luigi XVI si oppone e scioglie la seduta; i rappresentanti del terzo Stato si riuniscono, avviene il giuramento della pallacorda, viene costituita l'assemblea nazionale e giurano di non sciogliersi finché la Francia non avrà una Costituzione. Nel 1789 iniziano ad ottenere la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, mentre nel 1791 arriverà la Costituzione, poi continuamente rivisitata a partire dal periodo del Terrore in poi.

Tutto quello che la Francia era prima del 1789, incentrata sul sovrano assoluto e sull'assetto feudale, viene spazzato via in favore della Repubblica. Di seguito con il Congresso di Vienna e la restaurazione si tornerà alla monarchia ma non più assoluta, bensì costituzionale.

AMERICA

I coloni americani rivendicano il principio no taxation without representation in opposizione al dispotismo fiscale inglese. Il 4 luglio 1776 ottengono la Dichiarazione di Indipendenza, il 15 novembre 1777 vengono redatti gli Articles of confederation e il 17 settembre 1787 viene approvata la Costituzione Americana, la quale stabiliva la separazione dei poteri. Infine, nel 1791 vengono introdotti i Dieci Emendamenti alla Costituzione che sanciscono i diritti tipicamente liberali di culto, parola, riunione, integrità personale...

Quali sono i caratteri dello Stato Liberale?

1. Costituzionalità
2. Giuridicità e Legalità
3. Rappresentatività
4. Democraticità
5. Diritto di manifestazione della propria volontà politica
6. Liberismo economico

1 COSTITUZIONALITA' e separazione dei poteri

Lo Stato liberale si caratterizza per una Costituzione, la quale nasce come strumento di limitazione del potere e ha senso nella misura in cui tutti sono soggetti a queste regole è un freno al potere assoluto.



Nel sistema occidentale in cui viviamo per comprendere a fondo il significato della parola Costituzione si fa riferimento all'articolo 16 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino:

"Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione"

Dopo la Pallacorda, si approva e si pubblica tale documento nel quale si afferma che in uno Stato con Costituzione debbano esserci due condizioni:

- Disciplina e garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo
- Applicazione del principio della separazione dei poteri

Osservazioni:

- Non tutti i documenti che si intitolano Costituzione sono tali, basti pensare alle costituzioni sovietiche, le quali non applicano i 2 principi
- Possiamo avere costituzioni anche senza il documento fisico. In Inghilterra non esiste una Costituzione, non è raccolta in un unico documento scritto ma è data da principi e valori scritti e non scritti che concorrono alla sua formazione.

2 GIURIDICITA' e legalità

Anche il potere pubblico è sottoposto alla legge, cosa che non era contemplata nello Stato Assoluto: benché fossero presenti dei fini pubblici come nel caso dello Stato di Polizia il re era **legibus solutus**.

Nello Stato liberale anche il potere pubblico è assoggettato alla legge, così come i cittadini privati.

Tutela dei diritti fondamentali in chiave di limitazione del potere pubblico

Lo Stato assume una funzione garantistica rispetto ad alcuni diritti quali la libertà, la sicurezza, la resistenza, il diritto di proprietà e incolumità fisica → questa visione è coerente con lo spontaneo assoggettamento del governato al governante che ha come controparte la tutela di tali diritti. Questi diritti vengono definiti "libertà negative", in quanto espressamente lo Stato non deve interferirne con il godimento di queste ultime, ma si limita a concedere e riconoscere l'esistenza di questi diritti.

3 PRINCIPIO DI RAPPRESENTATIVITA'

Almeno uno degli organi chiave, fra gli organi che detengono il potere pubblico, deve essere rappresentativo del popolo → di solito è la camera bassa, dei deputati, dei rappresentanti.

4 DEMOCRATICITA'

Deve essere presente un bilanciamento → le decisioni vengono assunte in base al principio di maggioranza, cioè:

- Chi ha più voti decide



- Una dittatura della maggioranza non è contemplata: occorre dare spazio anche alla minoranza, la quale deve avere diritto di espressione per poter ambire a divenire a maggioranza

Un sistema democratico deve essere attentamente bilanciato → la minoranza può quindi influenzare, criticare la maggioranza e un domani diventare essa stessa maggioranza

5 Diffusione del principio di RAPPRESENTANZA POLITICA

Diritto dei rappresentanti di manifestare la propria volontà di popolo o nazione → per il momento siamo in uno Stato monoclasse dove pochi erano i partecipanti alla vita politica (aristocrazia e medio-alta borghesia)

6 Diffusione della teoria del LIBERISMO ECONOMICO

La borghesia aveva accumulato ingenti capitali derivanti dalle attività commerciali: è comprensibile che a tale crescente egemonia economica si affiancasse la rivendicazione di una egemonia politica, finalizzata a tutelare le libertà economiche di un ceto in ascesa.

Il desiderio della borghesia → **LO STATO MINIMO**

Le istanze che trovano spazio sono solamente quelle della borghesia, la quale chiede ciò che è di suo interesse. Chiede che lo Stato sia minimo, con finalità garantistiche, che si astenga dall'interferire con i traffici commerciali dando solo quelle garanzie minime che permettevano di sviluppare i commerci.

La borghesia quindi rivendica:

1. Il principio di libertà individuale
2. Il principio di proprietà privata, considerato uno dei principi sacri

Lo Stato così come concepito deve garantire la sicurezza per le strade ed i commerci e la proprietà privata, in modo che la borghesia possa svilupparsi → apparato statale ridotto all'osso.

LO STATO DI DEMOCRAZIA PLURALISTA E LO STATO SOCIALE

Lo Stato liberale rappresenta una grande conquista benché tuteli soltanto una fetta di popolazione: la borghesia. Questo modello viene completato e migliorato nella seconda metà del Novecento, con la democrazia pluralista.

Perde il carattere di Stato "monoclasse", in Parlamento non partecipa più solo la borghesia bensì tutte le classi sociali.

Però mantiene:

- La garanzia delle libertà fondamentali
- Il principio di legalità



- La separazione dei poteri

Inquadramento storico

Quando nasce? Nel 1919 con la Costituzione di Weimar, la quale poi porterà al nazional socialismo. Le vere e concrete applicazioni di questo modello si rilevano però nel Secondo Dopoguerra, in particolare modo in Inghilterra, Italia e Germania.

Emerge la consapevolezza della massa → nascono i partiti di massa che assumeranno un ruolo di collegamento tra cittadino e Stato.

Si ha un cambiamento sostanziale

Lo Stato passa da minimo a interventistico, vengono mobilitati funzionari pubblici con la finalità di realizzare il principio di uguaglianza in senso sostanziale (principale differenza con lo Stato liberale). Inoltre, i poteri non sono attribuiti rigidamente ad un solo organo, ad esempio anche il Governo, in determinati casi e con modalità descritte dalla legge, può vedersi associato il potere legislativo → non basta più affermare che la legge è uguale per tutti, occorre impegnarsi concretamente per mettere tutti nelle condizioni di poter avere accesso alle medesime possibilità.

Il riconoscimento dei diritti costituzionali (e dei correlativi doveri) è legato alla titolarità dello *status* di **cittadino**, la cui acquisizione è regolata variamente a seconda dello Stato, ma presuppone comunque un legame di qualche sorta con l'ordinamento.

In questo contesto, la legge non è più sovrana incondizionata, in quanto la volontà generale teorizzata da Rousseau trova un limite nella cornice della **Costituzione**, che in forza della propria natura di documento che traduce per iscritto il patto fondativo della società, è espressione del potere costituente, così potendo delineare i **limiti** a cui debba attenersi il potere costituito.

Il modello in questione è profondamente influenzato dalle vicende belliche e politico-costituzionali della prima metà del XX secolo e da esse trae origine l'afflato universalistico che riconosce **l'inviolabilità dei diritti dell'uomo** quale stella polare della nuova forma di Stato.

LO STATO AUTORITARIO E LO STATO SOCIALISTA

La crisi dello Stato liberale non determina ovunque e direttamente l'evoluzione della forma di Stato in democrazia, pluralista e sociale. Uno degli esiti della debolezza delle istituzioni dello Stato liberale e l'affermazione, per via legittima, di regimi che evolvono poi in esperienze **autoritarie**, esorbitando dalla cornice istituzionale nella quale avevano assunto il potere. I due esempi più noti sono il ventennio fascista in Italia, e il terzo Reich nazionalsocialista in Germania.

Si parla di Stato autoritario per sottolineare la natura autocratica del potere di governo, distinguendolo tuttavia dal concetto di **totalitarismo**, che si ritiene completamente ascrivibile alla sola esperienza tedesca, ove la **concentrazione dei poteri** in capo al leader carismatico e



totale anche sotto il profilo formale e **l'integrazione delle masse** del regime attraverso lo strumento plebiscitario è compiuta.

Una forma dello Stato democratico, coevo alle prime esperienze autoritarie, seppur più longevo, è il cosiddetto **Stato socialista**. I cui esempi più conosciuti sono l'Unione sovietica dopo la rivoluzione bolscevica, la Repubblica popolare cinese sorta nel secondo dopoguerra e l'esperienza cubana che segue la rivoluzione castrista. Oggi questo modello vive una fase di contrazione, sopravvivendo in buona sostanza soltanto in alcuni Stati dell'Oriente asiatico e, dopo la cosiddetta rivoluzione bolivariana, anche in Venezuela.

È caratterizzato da:

- Massima estensione della partecipazione politica;
- Interventismo in campo economico e sociale;
- Principio di eguaglianza sostanziale;
- Sviluppo della pubblica amministrazione (tasse).

Le forme di Stato in senso sincronico

La classificazione sincronica distingue a seconda dell'esistenza e del livello di autonomia di enti di carattere decentrato, all'interno della struttura ordinamentale unitaria.

Due pendoli:

- Si decide tutto nella capitale e niente nelle periferie
- Stato in cui è tanto decentrato e vi sono tanti stati con potere.

Da questo punto di vista, si è soliti distinguere due tipi di Stato:

- Lo Stato unitario;
- Lo Stato composto.

Autonomia politica = si intende la possibilità di prendere scelte libere nel fine.

Noi consideriamo i casi in mezzo: Stato regionale e Stato federale.

Stato regionale e stato federale: caratteri comuni

Lo Stato politicamente decentrato per eccellenza è lo Stato federale. Vi è però un secondo tipo di Stato, improntato a forme di decentramento politico tendenzialmente più blande, ma non per questo insignificanti, si tratta dello Stato regionale. Secondo la dicotomia classica Stato unitario stato composto, il tipo dello Stato federale appartiene alla prima categoria, mentre quello dello Stato regionale appartiene alla seconda.

Stati regionali e Stati federali sono accomunati da:

- Esistenza di diversi livelli di governo -> dotati di autonomia politica
- Garanzia costituzionale delle competenze di ciascun livello: le competenze dei vari livelli (in particolare a tutela di quelli più bassi) deve essere garantito dalla costituzione.
- Distribuzione delle competenze legislative (detto sempre dalla costituzione).



Lo stato regionale

Lo Stato regionale si caratterizza per l'esistenza di enti territoriali (ossia non hanno potere sovrano):

- Privi di potere sovrano
- Dotati di autonomia politica
- Dotati di significative competenze, anche legislative, costituzionalmente garantite.

Essi possono:

- Avere livelli di autonomia differenziata (es. le varie regioni)
- Le regioni possono coprire solo in parte il territorio nazionale (es. in Italia inizialmente esistevano solo le regioni a statuto speciale).

Lo stato federale

Lo Stato federale si caratterizza per:

- Ordinamento costituzionale unitario
- Riconoscimento e tutela costituzionale degli Stati membri e delle loro funzioni
- Subordinazione degli Stati membri alla Costituzione federale
- Partecipazione degli Stati membri a organi e funzioni dello Stato Federale
- Conflitti tra Stato federale e Stati membri risolti da un organo federale

Storia dello stato federale

1776: dichiarazione di indipendenza delle colonie. Alcune colonie nascono da singoli, altre nascono da società con processi diversi e storie diverse.

Le tredici colonie si alleano contro il re, principalmente dal punto di vista militare (difesa)

1777: articles of confederations = in cui gli stati dicono che si difendono per certe casistiche

1787: costituzione degli USA

We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquillity, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

Gli Stati Uniti d'America, alla fine del XVIII secolo, sentirono l'esigenza di creare una costituzione più solida e stabile. Fino al 1787, infatti, i singoli stati godevano di piena sovranità; tuttavia, con la nuova Costituzione approvata in quell'anno, tale sovranità venne meno, poiché gli stati entrarono a far parte di un sistema federale. Per questo motivo non si può più parlare di una vera e propria sovranità dei singoli stati membri.

Gli Stati Uniti rappresentano il primo esempio storico di Stato federale e presidenziale. In essi viene applicato per la prima volta il principio della separazione dei poteri, teorizzato da Montesquieu, secondo cui ogni organo del potere politico deve poter controllare gli altri, evitando così abusi o concentrazioni eccessive di autorità.



Negli Stati Uniti questo principio si manifesta in due direzioni:

- **In senso verticale**, con la suddivisione dei poteri tra il governo centrale e gli stati federati, caratteristica tipica di uno Stato federale;
- **In senso orizzontale**, con la distribuzione dei poteri tra i diversi organi centrali, ognuno dei quali esercita funzioni specifiche e limitate, secondo il modello presidenziale.

La Costituzione americana è composta da soli sette articoli, che si concentrano principalmente sulla definizione e sulla separazione dei poteri. Non include, inizialmente, un elenco di diritti fondamentali, poiché si riteneva che la struttura stessa della divisione dei poteri fosse sufficiente a garantire la libertà dei cittadini, impedendo che un'autorità potesse prevalere sulle altre.

Tuttavia, questa impostazione si rivelò poco pratica e presto si sentì la necessità di precisare meglio i diritti individuali. Così, nel 1791, furono introdotti i primi dieci emendamenti alla Costituzione, noti come **Bill of Rights**, che sancirono in modo esplicito i diritti fondamentali dei cittadini. In seguito, ne furono aggiunti altri, ma solo i primi dieci vengono tradizionalmente considerati parte del Bill of Rights.

Possibili caratteri differenziali tra stato federale e regionale

Tendenzialmente, Stati federali e Stati regionali si differenziano per:

- 1) Il diverso **procedimento storico di formazione** dell'ordinamento federale e regionale = lo stato federale nasce per unire stati che inizialmente erano autonome (togliere autonomia). Quello regionale nasce per dare autonomia dove non c'era (dare autonomia). (ECCEZIONE = il Belgio)
- 2) **CLAUSOLA ENUMERATIVA DELLE COMPETENZE** = ogni costituzione dice ogni livello ha competenze A, B, C

LIVELLO A (enumerativa) CENTRO	LIVELLO B (residuale) PERIFERIA
1) ...	Tutte le altre materie sono di competenza B
2) ...	
3) ...	
4) ...	
FEDERALE	



Le costituzioni spesso per un livello enumerano, il resto è di competenza dell'altro. Quindi vi è una CLAUSOLA RESIDUALE.

LIVELLO A (residuale) CENTRO	LIVELLO B (enumerativa) PERIFERIA
Tutto il resto	1) ...
	2) ...
	3) ...
	4) ...
REGIONALE	

Questi due schemi ci danno subito l'idea di chi fa di più (più poteri). Quindi chi ha tutto il resto fa più cose dato che le cose che enumero saranno sempre meno del tutto.

3. La potestà degli Stati federati di dotarsi di una Costituzione

In uno Stato federale, ciascuno Stato membro ha la possibilità di adottare una propria Costituzione. Si tratta quindi di un'autonomia molto ampia, che consente a ogni Stato federato di stabilire le proprie regole fondamentali.

Nello Stato regionale, invece, le regioni non hanno una vera e propria Costituzione, ma solo uno **statuto**. La differenza è significativa: una **Costituzione** definisce sia la separazione dei poteri sia i diritti fondamentali dei cittadini, mentre uno **statuto** si limita a regolare l'organizzazione e la distribuzione dei poteri, senza entrare nel merito dei diritti.

4. La partecipazione alla revisione costituzionale

Negli ordinamenti federali, gli Stati membri partecipano attivamente al processo di revisione della Costituzione. Quando il governo centrale intende modificare la carta costituzionale, è necessario consultare e ottenere l'approvazione anche degli Stati federati.

Negli ordinamenti regionali, invece, le regioni non vengono coinvolte in questo tipo di decisioni: le riforme costituzionali restano di esclusiva competenza dello Stato centrale.

5. La cosiddetta "seconda Camera" o Camera alta

Negli Stati federali, la seconda Camera rappresenta gli Stati membri e può assumere forme diverse. Esistono due modelli principali:

- **Il modello statunitense:** negli Stati Uniti, il Senato rappresenta gli Stati federati. Ogni Stato invia due senatori, indipendentemente dalla propria popolazione, e questi vengono eletti direttamente dal popolo. Questo sistema è stato voluto per garantire ai piccoli Stati la possibilità di far sentire la propria voce, condizione essenziale per la loro adesione all'unione federale. Poiché i senatori sono eletti dal popolo, è possibile che appartengano a forze politiche diverse da quelle che governano il livello centrale.



- **Il modello tedesco:** nel Bundesrat, i membri non sono eletti direttamente dai cittadini, ma sono rappresentanti dei governi dei Länder (gli Stati federati). In questo modo si assicura una continuità politica tra il livello federale e quello dei singoli Länder.

Negli Stati regionali, invece, non è necessario che la seconda Camera rappresenti le regioni. In Italia, ad esempio, i senatori, pur essendo eletti su base regionale, rappresentano l'intera Repubblica e non le singole regioni.

6. L'esercizio della funzione giurisdizionale da parte degli Stati federati

In uno Stato federale, ogni Stato membro dispone di propri organi giurisdizionali; quindi, esercita una certa autonomia anche in campo giudiziario.

Negli Stati regionali, invece, l'amministrazione della giustizia rimane unitaria e sotto il controllo dello Stato centrale. È importante non confondere questa distinzione con la presenza dei **TAR** (Tribunali Amministrativi Regionali), che, pur operando su base territoriale, fanno comunque parte dell'organizzazione giudiziaria dello Stato.

■ Stato federale e Stato regionale

	Stato federale	Stato regionale	Italia
Procedimento storico di formazione	Di norma nasce per unire Stati prima divisi (eccezioni: Belgio da unitario a federale)	Di norma nasce per dare maggiore autonomia in ordinamenti prima accentrati	Nasce come Stato unitario e poi diventa regionale
Clausola enumerativa delle competenze	Le competenze enumerate sono federali. Quindi clausola residuale a vantaggio degli Stati membri	Le competenze enumerate sono delle Regioni. Quindi clausola residuale a vantaggio dello Stato centrale	Dopo la riforma del 2001 l'impostazione è simile a quella degli Stati federali
Potestà degli enti territoriali di dotarsi di una Costituzione	Gli Stati membri hanno proprie Costituzioni	Le Regioni non hanno Costituzioni, ma Statuti che regolano l'organizzazione	Le Regioni non hanno Costituzioni, ma il potere statutario è stato rafforzato con la riforma del 1999
Partecipazione alla revisione costituzionale	Necessario coinvolgimento Stati membri	Regioni non devono essere coinvolte nella revisione	Le Regioni non partecipano alla revisione costituzionale
La seconda Camera	Rappresenta gli Stati membri	Non è una Camera delle Regioni	Il Senato non è una Camera delle Regioni (anche se è eletto «a base regionale», art. 57, c. 1, Cost.)
L'esercizio della funzione giurisdizionale	Spetta anche agli Stati membri	Principio di unitarietà della giurisdizione: spetta solo al livello centrale	Non esistono giurisdizioni regionali



Lezioni 4 – Le forme di Governo

La forma di governo concerne le tipologie di rapporti tra gli organi titolari del potere d'imperio (capo dello Stato – Parlamento – Governo). Tra questi tre organi ci sono dei rapporti, guarda frecce slide.

Classificazione delle forme di governo

- Storiche (dal più vecchio al nuovo):
 - Monarchia assoluta
 - M. costituzionale
 - M. parlamentare
- Contemporanee:
 - Parlamentare = es. Italia, UK
 - Presidenziale = es. USA
 - Semipresidenziale = es. Francia
 - Direttoriale = in forma minima (poco presente)

La separazione dei poteri

- Legislativo
- Giudiziario
- Esecutivo

ORGANI ISTITUZIONALI

1. Capo dello Stato
2. Parlamento
3. Governo

La Magistratura è sempre posta in una posizione di sostanziale autonomia e indipendenza rispetto agli altri organi. Alcune forme di Governo hanno 2 organi: la funzione esecutiva viene svolta dal Capo dello Stato USA.

Chi esercita il potere? Uno o più organi di vertice del sistema

Se c'è un solo organo → monarchia o dittatura

Se ce n'è più di uno → forma di governo con più distribuzione dei poteri

I criteri di classificazione

1. La titolarità dell'indirizzo politico: si tratta della **funzione di indirizzo politico**, la quale consiste nella determinazione delle finalità generali che il potere pubblico, in un determinato momento storico, deve perseguire e dei principali mezzi per conseguirle.
2. Il fondamento della legittimazione del Governo -> Porta a distinguere le forme di governo in cui l'organo titolare della funzione esecutiva ha un'autonoma legittimazione politico democratica da quelle in cui tale legittimazione deriva da quella del Parlamento. Le prime sono dette **dualista**, mentre le seconde sono **moniste**.



3. La natura del rapporto tra Governo e Parlamento. Si tratta, in particolare, del **rapporto di fiducia**, il quale si incentra sulla responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento.

Il secondo e il terzo criterio possono essere utilizzati per formare una griglia di analisi sufficientemente articolata per organizzare in categorie omogenee la pluralità delle esperienze presenti sul piano comparato:

- La f.d.g. **parlamentare**, in cui il Governo è espressione del Parlamento ed è legato a questo da un rapporto di fiducia;
- La f.d.g. **dittatoriale**, in cui il Governo è espressione del Parlamento ma non è legato a questo dal vincolo fiduciario;
- La f.d.g. **presidenziale**, in cui la funzione esecutiva spetta al Presidente della Repubblica, il quale deriva la propria legittimazione dal corpo elettorale e non è legato al Parlamento da un rapporto di fiducia;
- La f.d.g. **semi-parlamentare**, il cui il vertice dell'esecutivo (il Primo Ministro) è eletto dal corpo elettorale ed è altresì legato al Parlamento dal rapporto di fiducia;
- La f.d.g. **semipresidenziale**, in cui il potere esecutivo è ripartito tra il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini, e il Governo da lui nominato, mentre quest'ultimo mantiene altresì un rapporto fiduciario con il parlamento.

All'interno di tale classificazione può pure inserirsi la **monarchia costituzionale**, in cui il governo è nominato dal re e non trattiene alcun rapporto di fiducia con il Parlamento. Si tratta di una forma di governo storica, per evidenti ragioni non più presente tra i paesi di democrazia pluralista.

La monarchia assoluta

La monarchia assoluta è la forma di governo tipica dello Stato assoluto. La Corona accentra in sé tutti i poteri. Il Re, infatti: fa le leggi e nomina e revoca i giudici e i funzionari. Egli si avvale di collaboratori, cioè i Ministri. Essi non formano però un governo: solo un organo ausiliario.

La monarchia costituzionale

Si afferma il principio di separazione dei poteri.

Il Re detiene il potere esecutivo e nomina e revoca i Ministri.

Il Parlamento esercita la funzione legislativa in collaborazione col Re (principio rappresentativo).

Le costituzioni servono per limitare il potere assoluto, quando c'è la costituzione non ci può essere il potere assoluto (ossimoro).

Il re ha due poteri: tutto quello esecutivo e una parte di quello legislativo. Ha anche il potere di bloccare qualsiasi testo sia stato approvato dal parlamento. Affinché il testo approvato dal parlamento diventi legge, il re deve approvarlo.

La monarchia parlamentare

1701: l'Atto di Successione



Nel 1701 il **Parlamento inglese** approva l'**Act of Settlement**, che stabilisce che, in mancanza di eredi protestanti di Guglielmo III e Maria II, la corona passi a Sofia di Hannover e ai suoi discendenti.

Questo atto esclude definitivamente i cattolici dalla successione e rafforza il principio che è il Parlamento a determinare la linea dinastica.

1714: gli Hannover e la nascita di un nuovo equilibrio

Alla morte della regina Anna Stuart (1714), sale al trono **Giorgio I di Hannover**.

Giorgio I non parla bene l'inglese e si disinteressa della politica quotidiana: ciò accelera l'ascesa dei ministri e del Parlamento.

Si consolida così la figura del **Primo Ministro**: Robert Walpole (1721–1742) è considerato il primo vero "Prime Minister" della storia britannica.

XVIII secolo: monarchia limitata e potere del Parlamento

Sotto Giorgio II e Giorgio III, la monarchia resta influente, ma il **gabinetto ministeriale** e la Camera dei Comuni diventano il centro decisionale.

Durante il regno di **Giorgio III** (1760–1820), ci sono tentativi di rafforzare il potere reale, ma la perdita delle colonie americane (1776–1783) e le trasformazioni sociali ed economiche rafforzano il ruolo parlamentare.

XIX secolo: democratizzazione e riforme

L'**età vittoriana** (1837–1901) segna il culmine dell'Impero britannico.

Con le **Reform Acts** (1832, 1867, 1884) il diritto di voto si allarga progressivamente a quasi tutti gli uomini adulti.

Il potere politico si sposta definitivamente verso la Camera dei Comuni, mentre la monarchia assume un ruolo più **cerimoniale**.

La regina Vittoria diventa un'icona morale e simbolica, non una governante politica.

La f.d.g. parlamentare:

1. Il Governo prende a rispondere di fronte al Parlamento, si affranca dal potere regio -> Il Capo dello Stato diventa potere neutro.
2. È fondamentale il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo.
3. Il Capo dello Stato deve agevolare la formazione del Governo anche definendo accordi politici. Ha inoltre il potere di sciogliere il Parlamento in caso di crisi.

La F.d.g. parlamentare può concretarsi secondo due differenti modelli:

- A prevalenza del Parlamento
 - Sistema politico multipolare
 - Governi di coalizione
- A prevalenza del Governo
 - Bipartitismo (mod. inglese)
 - Bipolarismo

La forma di governo presidenziale

Lo schema sotteso alla forma di governo Presidenziale si posiziona agli antipodi rispetto a quella parlamentare. Laddove nella seconda il legame tra Parlamento e Governo è massimo, in questa invece esso è ridotto ai minimi termini. Carattere saliente della forma di governo presidenziale è infatti loro **robusta**, ma non del tutto rigida, **separazione dei poteri**, con l'affidamento della funzione esecutiva al Presidente della Repubblica e della legislativa al Parlamento, i quali godono entrambi di una legittimazione popolare autonoma e reciprocamente indipendente. Parimenti, nessuno dei due organi può incidere, in via ordinaria, sulla permanenza in carica dell'altro: né l'Assemblea rappresentativa può essere anticipatamente sciolta, né il Presidente può essere costretto ad abbandonare prima del tempo la carica, da parte di una votazione politica del Parlamento.

Sul piano comparato non vi è dubbio che l'esempio degli **Stati Uniti** sia quello che incarna il modello presidenziale.

Negli Stati Uniti la **forma di governo** è di tipo **dualista**, poiché prevede una netta separazione tra i poteri:

- il **potere legislativo** è esercitato dal **Congresso**,
- il **potere esecutivo** spetta al **Presidente**.

Entrambi godono di una **legittimazione popolare diretta**, poiché derivano, in modi diversi, dalla volontà dei cittadini.

L'elezione del Presidente degli Stati Uniti

Formalmente l'elezione del Presidente dovrebbe essere diretta, ma in realtà avviene attraverso un sistema indiretto basato sui cosiddetti **Grandi Elettori**.

Per poter diventare Presidente degli Stati Uniti, un candidato deve soddisfare alcuni requisiti: avere almeno **35 anni**, essere **cittadino americano per nascita** e avere **risieduto negli Stati Uniti per almeno 14 anni**.

Il sistema elettorale e le primarie

Gli Stati Uniti hanno un sistema politico **tendenzialmente bipartitico**, dominato cioè da due grandi partiti. Prima delle elezioni presidenziali vere e proprie si svolgono le **elezioni primarie**, che servono a individuare, all'interno di ciascun partito, il candidato più forte. Anche un Presidente già in carica può partecipare alle primarie per candidarsi a un secondo mandato.

Le primarie sono regolate da leggi che **variano da Stato a Stato** e possono assumere forme diverse:

- **Primarie chiuse**, riservate esclusivamente agli iscritti al partito;
- **Primarie aperte**, in cui può votare qualsiasi cittadino;
- **Primarie miste**, in cui possono partecipare anche i non iscritti, purché dichiarino la propria simpatia per il partito.

In alcuni casi, sebbene sia raro, la selezione del candidato può avvenire per **acclamazione**, una pratica ormai quasi abbandonata e considerata un retaggio delle tradizioni politiche dei nativi americani.

Durante questo processo viene scelto anche il **candidato vicepresidente**, che spesso è la seconda figura più votata alle primarie. Il Presidente e il Vicepresidente formano insieme il



cosiddetto **ticket presidenziale**. La scelta del vicepresidente è cruciale, poiché, in caso di morte o impedimento del Presidente, è lui a subentrargli automaticamente.

Il ruolo dei Grandi Elettori

Negli Stati Uniti, al momento del voto, i cittadini **non eleggono direttamente** il Presidente e il Vicepresidente, ma scelgono i **Grandi Elettori**, i quali, a loro volta, votano per uno dei candidati alla presidenza. Ogni Stato dispone di un numero di Grandi Elettori proporzionale alla propria rappresentanza nel Congresso. Nella maggior parte dei casi si applica il principio del **“winner takes all”**, secondo cui il partito che ottiene la maggioranza dei voti in uno Stato conquista **tutti** i Grandi Elettori assegnati a quello Stato.

Il **Congresso** rappresenta il potere legislativo federale ed è articolato in due Camere, secondo un sistema di **bicameralismo paritario**, in cui entrambe hanno pari dignità ma svolgono funzioni differenti.

È composto da:

- **La Camera dei Rappresentanti**, formata da **435 membri** eletti ogni **due anni**;
- **Il Senato**, in cui **ogni Stato** è rappresentato da **due senatori**, indipendentemente dalla popolazione, con un **mandato di sei anni** e **rinnovo parziale di un terzo dei membri ogni due anni**.

Il sistema elettorale utilizzato è di tipo **plurality**, basato su **collegi uninominali**, dove risulta eletto il candidato che ottiene la maggioranza dei voti nel proprio collegio.

Entrambe le Camere partecipano al processo legislativo, ma con **competenze specifiche**: la **Camera dei Rappresentanti** può **promuovere la procedura di impeachment** e ha **l'iniziativa in materia tributaria**; il **Senato**, invece, è chiamato ad **approvare le nomine presidenziali** – come ministri, giudici della Corte Suprema e ambasciatori – e a **ratificare i trattati internazionali**.

Ogni due anni si tengono le cosiddette **elezioni di medio termine (midterm elections)**, durante le quali si rinnova l'intera Camera dei Rappresentanti e un terzo del Senato. Queste elezioni rivestono un ruolo cruciale, poiché possono rafforzare la posizione del Presidente, se il suo partito mantiene la maggioranza, oppure indebolirla, rendendolo un **“lame duck”**, cioè un Presidente politicamente indebolito.

Nel complesso, il Congresso incarna la **funzione legislativa** e si fonda su un equilibrio tra le due Camere, che, pur condividendo la stessa dignità istituzionale, esercitano **ruoli distinti ma complementari** all'interno del sistema politico statunitense.

F.d.g. semipresidenziale

La **forma di governo semipresidenziale** nasce dal tentativo di conciliare gli elementi caratteristici del sistema presidenziale con quelli del sistema parlamentare, cercando di trarre il meglio da entrambi i modelli. È una struttura di equilibrio che garantisce una duplice



legittimazione democratica: il **corpo elettorale** elegge direttamente sia il **Presidente della Repubblica** sia l'**Assemblea legislativa**.

L'**Assemblea** accorda la fiducia al Governo, mentre il **Presidente** nomina il **Primo Ministro** e, su sua proposta, gli altri membri del Governo. Da questa doppia fonte di legittimazione deriva uno dei tratti più peculiari del sistema: il **rischio di coabitazione** (*cohabitation*), ossia la possibilità che il Presidente e la maggioranza parlamentare appartengano a schieramenti politici opposti. In tali casi, l'equilibrio dei poteri può risultare delicato e richiede un alto livello di collaborazione tra le due istituzioni.

Questo modello di governo nasce con la **V Repubblica francese**, introdotta da **Charles de Gaulle** nel 1958. Dopo la crisi della **IV Repubblica** e il difficile contesto della guerra d'Algeria, De Gaulle accettò di tornare alla guida del Paese a condizione di poter elaborare una nuova Costituzione che rafforzasse il potere esecutivo e riducesse l'instabilità parlamentare. Il Parlamento approvò, a patto che fosse mantenuto un meccanismo di fiducia tra Governo e Assemblea.

Il nuovo assetto, ideato da De Gaulle, attribuisce al **Presidente della Repubblica** un ruolo politico centrale: egli non è una figura neutrale, come nei sistemi parlamentari (ad esempio il Presidente della Repubblica italiana), ma un vero e proprio attore dell'indirizzo politico generale dello Stato. Allo stesso tempo, il **Parlamento** mantiene la facoltà di accordare o revocare la fiducia al Governo, preservando un tratto tipicamente parlamentare.

Quando il Presidente e la maggioranza parlamentare appartengono allo stesso orientamento politico, il potere esecutivo tende a concentrarsi nelle mani del Capo dello Stato, che può esercitare un'influenza decisiva sulla direzione politica del Paese. In caso di **coabitazione**, invece, il potere esecutivo si sposta verso il **Primo Ministro**, che deve gestire il rapporto di fiducia con il Parlamento e garantire la stabilità dell'azione di governo. Tuttavia, anche in queste situazioni, le competenze in materia di **politica estera e difesa** restano prevalentemente nelle mani del Presidente della Repubblica.

L'Esecutivo, dunque, presenta un **carattere bicefalo**:

- Il **Presidente della Repubblica** presiede le riunioni del Governo, ne stabilisce l'ordine del giorno e indirizza le scelte di politica generale;
- Il **Primo Ministro** è responsabile del mantenimento della fiducia parlamentare e della gestione quotidiana dell'attività governativa.

In caso di contrasti tra Governo e Parlamento, il Presidente può anche ritirare la fiducia, determinando una crisi politica. Questo meccanismo evidenzia la duplice natura del sistema semi-presidenziale: forte componente presidenziale in presenza di coesione politica, ma prevalenza del Primo Ministro nei periodi di coabitazione.

La f.d.g direttoriale

La **forma di governo direttoriale** si distingue per il fatto che il **potere esecutivo** è esercitato da un **organo collegiale**, chiamato **Direttorio**, anziché da un singolo capo dello Stato.



I **membri del Direttorio** sono **nominati dal Parlamento**, ma quest'ultimo **non può revocarli**, il che garantisce una maggiore stabilità all'esecutivo e impedisce che l'equilibrio tra i poteri venga compromesso da crisi politiche frequenti.

Un esempio emblematico di questo modello è quello della **Confederazione Elvetica**. In Svizzera, i **cittadini eleggono il Parlamento**, che a sua volta **nomina i membri del Direttorio**, noto come **Consiglio federale**. La **funzione di capo di Stato** non è affidata a una sola persona, ma **ruota annualmente** tra i membri del Consiglio, riflettendo l'idea di una leadership condivisa e collegiale.

Tuttavia, questo sistema presenta alcuni limiti significativi. Poiché i membri del Direttorio **non possono essere rimossi dal Parlamento** e quest'ultimo **non può essere sciolto, non esiste un vero rapporto di fiducia** tra i due organi. L'assenza di tale legame può generare **situazioni di paralisi politica**, soprattutto quando le forze presenti in Parlamento sono molto frammentate o ideologicamente distanti.

La forma di governo direttoriale, infatti, tende a funzionare solo in contesti politici caratterizzati da **un ampio consenso e da scarse divisioni ideologiche**. Nella pratica svizzera, questo equilibrio è reso possibile anche dall'uso frequente del **referendum consultivo**, strumento che consente ai cittadini di esprimersi sulle principali decisioni politiche e favorisce la partecipazione diretta alla vita istituzionale. Diversamente da quanto accade in Italia, dove il **referendum è solo abrogativo**, in Svizzera esso rappresenta un efficace meccanismo di controllo democratico e di stabilizzazione del sistema.



Lezione 5 - La forma di governo parlamentare in Italia nella sua evoluzione

Lo **Statuto Albertino**, promulgato nel 1848 da **Carlo Alberto di Savoia**, rappresentava la **Costituzione del Regno di Sardegna** e, successivamente, del **Regno d'Italia**. Si trattava però di una **costituzione ottriata**, cioè **concessa dal sovrano ai sudditi**, e non frutto della volontà popolare. Proprio per questo motivo fu chiamata "statuto" e non "costituzione", termine che avrebbe implicato un valore politico più forte e una maggiore partecipazione del popolo alla sua elaborazione.

Secondo lo Statuto, il **potere legislativo** era esercitato congiuntamente dal **Re** e dal **Parlamento**, secondo la formula inglese del *King in Parliament*. Il Parlamento era composto da due Camere:

- la **Camera dei deputati**, eletta su base **censitaria**, quindi riservata ai cittadini che pagavano un certo ammontare di tasse;
- il **Senato del Regno**, di nomina **regia**, che non derivava dunque da un principio rappresentativo.

Le leggi dovevano ottenere la cosiddetta **sanzione regia**, ossia l'assenso del Re, il quale aveva il potere di approvare o rifiutare i provvedimenti approvati dal Parlamento. Per questo motivo, il sovrano veniva talvolta definito una sorta di **"terza Camera"**, poiché il suo consenso era indispensabile per la produzione legislativa.

Il **potere esecutivo** spettava al **Re e al suo Governo**, composto da **ministri nominati e revocati liberamente dal sovrano**. Ciò attribuiva al monarca un ruolo centrale nella direzione politica dello Stato, anche se con il tempo si sarebbe affermata la prassi di una crescente responsabilità dei ministri davanti al Parlamento.

Infine, il **potere giudiziario** era affidato ai **giudici**, che esercitavano le proprie funzioni in modo **autonomo** rispetto al potere politico, pur rimanendo formalmente parte dell'apparato statale.

In sintesi, lo Statuto Albertino delineava una **monarchia costituzionale di tipo flessibile**, in cui il Re manteneva ampi poteri, ma che apriva la strada a un progressivo sviluppo del **principio parlamentare**.

La responsabilità del Gabinetto nello Statuto

Lo **Statuto Albertino** prevedeva, all'articolo 65, che **"Il Re nomina e revoca i suoi Ministri"**, affermando così un principio che, almeno formalmente, sembrava attribuire al sovrano un potere quasi assoluto in materia di governo. Tuttavia, l'articolo 67 dello stesso Statuto introduceva un elemento di equilibrio, stabilendo che **"I Ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un Ministro."**



Questa disposizione, però, non chiariva **davanti a chi** i ministri dovessero essere ritenuti responsabili. In un primo momento, la norma fu interpretata nel senso che la responsabilità ministeriale fosse **solo nei confronti del Re**, coerentemente con il carattere monarchico dello Statuto. Tuttavia, gli sviluppi politici successivi portarono a un'interpretazione diversa. Dopo la **crisi del Ministero Balbo** nel luglio 1848, si affermò una nuova prassi costituzionale: i ministri non rispondevano più soltanto al sovrano, ma anche **alla Camera dei deputati**. Questa evoluzione segnò un passaggio fondamentale nella trasformazione del sistema politico, poiché introdusse il principio della **responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento**.

Da quel momento, pur restando formalmente al centro del sistema, il Re perse il ruolo di guida effettiva della politica nazionale. Si consolidò così una **forma di governo a tendenza parlamentare**, in cui il sovrano **"regna ma non governa"**, cioè mantiene una funzione di rappresentanza e garanzia, ma non interviene più direttamente nella gestione del potere esecutivo.

Il ventennio fascista

Per comprendere l'evoluzione del sistema politico italiano durante il **ventennio fascista**, è utile premettere una distinzione tra **Costituzioni flessibili** e **Costituzioni rigide**.

Le **Costituzioni flessibili**, tipiche dell'Ottocento, potevano essere modificate attraverso una semplice legge ordinaria, poiché erano considerate allo stesso livello delle altre norme. Ciò era possibile perché i Parlamenti dell'epoca erano composti quasi esclusivamente da membri della **borghesia**, una classe sociale relativamente omogenea e coesa, che non avvertiva la necessità di "difendere le regole del gioco".

Le **Costituzioni rigide**, affermatesi nel Novecento, nascono invece in un contesto politico più aperto e pluralista: con la partecipazione di nuove classi sociali e di forze politiche diverse, si sente l'esigenza di tutelare i principi fondamentali dello Stato attraverso **procedure di revisione più complesse**.

Lo **Statuto Albertino**, in vigore fino al 1948, era una **Costituzione flessibile** e ciò rese possibile la graduale trasformazione del sistema liberale in regime autoritario, senza bisogno di abrogarla formalmente.

Dopo la **Marcia su Roma** del 1922 che non fu un vero colpo di Stato, ma piuttosto una manifestazione di forza che ebbe pesanti conseguenze politiche il **Primo Ministro Facta** chiese al Re di dichiarare lo **stato d'assedio** per fermare l'avanzata dei fascisti. Il **Re Vittorio Emanuele III**, tuttavia, si rifiutò, ritenendo la misura eccessiva. Di fronte a questa decisione, Facta si dimise e il Re incaricò **Benito Mussolini** di formare un nuovo governo. Tale incarico, pur avendo un forte impatto politico, fu conferito **nel pieno rispetto dello Statuto Albertino**, e il primo **governo Mussolini** nacque come **coalizione** tra diverse forze parlamentari.

Nel **1923** fu approvata la **Legge Acerbo**, che introdusse un sistema elettorale con una chiara vocazione autoritaria: il partito che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti avrebbe conquistato **i due terzi dei seggi in Parlamento**. Le **elezioni del 1924**, segnate da violenze e brogli, furono vinte dai fascisti. Il deputato **Giacomo Matteotti** denunciò pubblicamente le irregolarità, ma pochi giorni dopo venne **rapito e assassinato**. L'episodio provocò



la **secessione dell'Aventino**, cioè l'abbandono del Parlamento da parte delle opposizioni in segno di protesta.

Nel gennaio del 1925, Mussolini pronunciò il famoso **discorso dell'assunzione di responsabilità**, nel quale si assunse politicamente le colpe per quanto accaduto. Da quel momento, iniziò la trasformazione del sistema in una vera **dittatura**.

Tra il 1925 e il 1926 furono approvate le cosiddette **leggi fascistissime**, che svuotarono lo Statuto Albertino dei suoi principi fondamentali. Queste leggi abolirono il **rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo**, concentrarono il potere esecutivo nelle mani del Duce e stabilirono che **l'ordine del giorno del Parlamento fosse fissato dal Governo stesso**, riducendo così l'assemblea legislativa a un semplice strumento di ratifica.

Formalmente, lo **Statuto Albertino** rimase in vigore fino al 1948, ma fu **progressivamente svuotato di significato**. La sua **flessibilità** consentì al regime di riscrivere le regole democratiche attraverso leggi ordinarie, trasformando gradualmente la monarchia costituzionale in un **regime totalitario** senza violare, almeno in apparenza, la legalità formale.

Caduta fascismo

Il **2 giugno 1946** rappresenta una data fondamentale per la storia italiana: in quel giorno, i cittadini furono chiamati alle urne per due votazioni decisive. Da un lato, dovevano scegliere tra **monarchia e repubblica**; dall'altro, eleggere i membri dell'**Assemblea costituente**, incaricata di redigere la nuova Costituzione. Solo dopo il risultato del referendum istituzionale – che sancì la nascita della **Repubblica Italiana** – l'Assemblea iniziò i lavori per definire il nuovo assetto dello Stato.

Durante i lavori della **Costituente**, il dibattito sulla **forma di governo** fu particolarmente intenso e articolato, anche perché le diverse **forze politiche** presenti avevano visioni e ideologie molto differenti. Le principali opzioni in discussione erano due: una **forma di governo presidenziale**, che avrebbe attribuito un forte potere al capo dello Stato, e una **forma di governo parlamentare**, incentrata invece sul ruolo del Parlamento e sul rapporto di fiducia con il Governo.

Prevalse la **forma di governo parlamentare**, scelta motivata dal desiderio di **prendere le distanze dal regime fascista** e di evitare ogni possibile concentrazione eccessiva di potere in una sola persona. Si preferì quindi un sistema che valorizzasse la rappresentanza e il pluralismo politico, coerente anche con il **sistema elettorale proporzionale** adottato in quel periodo, che favoriva la presenza di molte forze politiche in Parlamento.

Proprio questa frammentazione, tuttavia, poneva il problema della **stabilità dei governi**. Per affrontarlo, l'Assemblea cercò di introdurre alcune regole di equilibrio, conosciute come **"razionalizzazioni" dei rapporti tra Governo e Parlamento**, cioè meccanismi volti a garantire maggiore continuità all'azione di governo senza alterare la natura parlamentare del sistema.

Tra queste misure vi erano:



- la previsione che tra la **presentazione e la votazione di una mozione di sfiducia** dovessero trascorrere **almeno tre giorni**, per evitare decisioni impulsive o dettate da crisi momentanee;
- l'introduzione della **fiducia a scrutinio palese e per appello nominale**, che obbligava i parlamentari ad assumersi pubblicamente la responsabilità del proprio voto.

La mediazione trovata con il cosiddetto **ordine del giorno Perassi** portò dunque all'adozione di una **forma di governo parlamentare "a debole razionalizzazione"**, cioè un sistema parlamentare con alcune regole di stabilizzazione, ma senza meccanismi rigidi o fortemente presidenziali.

In questo modo, la nuova Repubblica riuscì a coniugare il principio democratico della rappresentanza con la necessità di preservare l'equilibrio tra i poteri, evitando sia il rischio dell'instabilità permanente sia quello di un eccessivo accentramento di potere.

Prima Repubblica

Fino al **1993**, l'Italia fu caratterizzata da un sistema politico fondato su una **legge elettorale proporzionale** e da una forte **frammentazione partitica**. Questo contesto diede origine a quello che viene definito **"parlamentarismo compromissorio"**, un modello in cui la stabilità di governo era continuamente messa alla prova da equilibri precari e da frequenti compromessi tra partiti.

In questo sistema, le **coalizioni di governo** si formavano **solo dopo le elezioni**, e non prima, in base agli accordi tra le varie forze politiche rappresentate in Parlamento. Le **crisi di governo** erano spesso **extraparlamentari**, cioè avvenivano al di fuori delle aule parlamentari: i governi cadevano non per un voto di sfiducia ufficiale, ma per la perdita di consenso tra i partiti della maggioranza. Di conseguenza, la **volatilità politica** era altissima: gli esecutivi avevano una durata breve, spesso di pochi mesi o anni, rendendo difficile programmare politiche di lungo periodo.

Esempi tipici di questo sistema furono i governi di **Pentapartito**, fondati su complessi equilibri tra più partiti di centro e di centro-sinistra, in cui le decisioni richiedevano continui compromessi e trattative.

Negli anni successivi, diversi **scandali politici e giudiziari** – come quelli legati a **Tangentopoli** e alle inchieste su **"Roma ladrona"** – minarono profondamente la fiducia dei cittadini nei confronti dei partiti tradizionali. L'opinione pubblica invocava un cambiamento radicale, chiedendo **meno potere ai partiti e più potere ai cittadini**.

In questo clima di crisi, nel **1993** si arrivò a una svolta: attraverso un **referendum sulla legge elettorale del Senato**, venne approvata una riforma che portò alla nascita della cosiddetta **Legge Mattarella** (nota anche come *Mattarellum*).

La nuova legge introdusse un **sistema elettorale prevalentemente maggioritario**, che assegnava la maggioranza dei seggi nei **collegi uninominali**, cioè circoscrizioni territoriali in cui veniva eletto il candidato che otteneva più voti. Questo cambiamento ebbe effetti profondi:

- spinse i partiti a **formare coalizioni e programmi comuni già prima delle elezioni**, dando vita a un sistema **bipolare** (centrodestra e centrosinistra);
- rese più chiara la **scelta dell'elettorato**, permettendo di individuare subito quale schieramento fosse destinato a governare;
- avvicinò gli elettori ai candidati, poiché la competizione avveniva su base territoriale e non più su lunghe liste di partito.



Si affermò così un modello di **“parlamentarismo maggioritario”**, nel quale, pur senza modificare la Costituzione, il voto popolare iniziava a determinare in modo più diretto la maggioranza di governo.

Tuttavia, il **bipolarismo italiano** non riuscì mai a consolidarsi pienamente, anche a causa del fenomeno dei **“transfughi”**, ossia dei parlamentari o dei partiti che cambiavano schieramento nel corso della legislatura, alterando gli equilibri tra le coalizioni. Per questo motivo, nel tempo, le **regole elettorali** furono più volte modificate.

Oggi l'Italia è tornata a un **sistema prevalentemente proporzionale**, seppur con alcune **limitazioni e correttivi maggioritari**, a dimostrazione di un costante tentativo di bilanciare la rappresentanza politica con l'esigenza di garantire la stabilità dei governi.



Lezione 6 – Il Parlamento: struttura, organizzazione e funzioni

Il Parlamento nell'architettura istituzionale

Il Parlamento è l'organo costituzionale che esprime la sovranità popolare, come sancito dall'art. 1 della Costituzione. In quanto rappresentante diretto del popolo, occupa una posizione di rilievo nell'ordinamento costituzionale, risultando centrale nella struttura della Carta. È la sede in cui trovano espressione gli interessi politici generali, mentre il Governo, emanazione permanente del Parlamento, esercita le proprie attribuzioni in virtù del rapporto fiduciario che lo lega alle Assemblee rappresentative.

Il bicameralismo nel mondo e in Italia

I Parlamenti possono essere monocamerali o bicamerali (i casi di tricameralismo sono rarissimi). Nel bicameralismo si distingue tra un profilo strutturale, che riguarda la composizione delle Camere, e uno funzionale, relativo alle loro competenze. Si parla di bicameralismo perfetto quando le due Camere hanno identica struttura e funzioni; di bicameralismo imperfetto quando differiscono per origine, composizione e poteri. La maggior parte dei sistemi bicamerali nel mondo appartiene a questa seconda categoria.

L'Italia rappresenta un caso peculiare di **bicameralismo quasi perfetto**: Camera dei deputati e Senato della Repubblica hanno pari dignità e condividono le stesse funzioni, riunendosi in **Parlamento in seduta comune** nei casi previsti dalla Costituzione (ad esempio per l'elezione del Presidente della Repubblica).

Elementi di identità: medesime funzioni e poteri, principio rappresentativo affine e stessa durata della legislatura (cinque anni).

Elementi di differenziazione: diversa struttura e regolamenti, sistemi elettorali autonomi e l'elezione del Senato su base regionale (art. 57 Cost.). Tale "base regionale" non implica la presenza di senatori delle Regioni, ma semplicemente che i collegi elettorali non superano i confini regionali. L'allineamento della durata delle due Camere fu scelto per evitare maggioranze discordanti dovute a elezioni sfalsate.

Composizione e riforma del 2020

La riforma costituzionale approvata nel referendum del 20-21 settembre 2020 ha ridotto i membri delle Camere a **400 deputati** (da 630) e **200 senatori elettivi** (da 315). È stato ridefinito anche il numero degli eletti all'estero e stabilito un minimo regionale di tre senatori, con eccezioni per Valle d'Aosta e Molise. L'art. 59 Cost. chiarisce inoltre che i senatori a vita nominati non possono superare complessivamente il numero di cinque.

Fonti dell'organizzazione parlamentare

Il funzionamento di ciascuna Camera è disciplinato dalla Costituzione e dai rispettivi regolamenti parlamentari, adottati in piena autonomia (art. 64 Cost.). Questi regolamenti



definiscono le regole interne e garantiscono il principio di autonomia di ciascun ramo del Parlamento.

Vertici e organizzazione interna

Ogni Camera elegge un **Presidente**, affiancato da un Ufficio di Presidenza composto da vicepresidenti, questori e segretari. Il Presidente rappresenta la Camera, assicura il buon andamento dei lavori, fa rispettare il regolamento e mantiene l'ordine in aula. Per garantire la rappresentanza delle minoranze, i regolamenti prevedono modalità di voto tali da evitare la concentrazione di tutte le cariche nella sola maggioranza.

Le Camere si articolano in:

- **Commissioni** (permanenti per materia, temporanee o bicamerali), centrali nel procedimento legislativo;
- **Gruppi parlamentari**, proiezione dei partiti politici, tra cui il **gruppo misto** per i non iscritti;
- **Conferenza dei presidenti di gruppo**, che programma i lavori;
- **Giunte**, organi che si esprimono su questioni specifiche.

La programmazione dei lavori avviene attraverso **programma, calendario e ordine del giorno**, approvati di norma con la maggioranza dei tre quarti per favorire la collaborazione tra maggioranza e opposizione.

Regole di funzionamento e voto

Le deliberazioni parlamentari sono valide se è presente la maggioranza dei componenti (numero legale) e se la maggioranza dei votanti si esprime a favore. Gli astenuti contano ai fini del numero legale ma non influenzano l'esito del voto.

Dopo la riforma regolamentare del 1988, la regola generale è il **voto palese**, mentre quello segreto è riservato a casi specifici (come votazioni su persone). Il voto può avvenire per appello nominale, alzata di mano o tramite sistema elettronico.

Status dei parlamentari

Deputati e senatori godono di uno status particolare volto a garantirne l'indipendenza (artt. 67-69 Cost.).

Il **mandato parlamentare** è rappresentativo e libero: ogni parlamentare rappresenta l'intera Nazione ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato. Non sono ammesse forme di revoca o recall, e le dimissioni devono essere accettate dalla Camera di appartenenza.

L'**indennità parlamentare** è stabilita dalla legge per assicurare indipendenza e parità di accesso alle cariche pubbliche.

Le **immunità** (art. 68 Cost.) si distinguono in:

- **Insindacabilità** per opinioni e voti espressi nell'esercizio delle funzioni, applicabile anche all'esterno solo in caso di identità testuale;



- **Immunità penale personale**, che subordina arresti, perquisizioni e limitazioni della libertà all'autorizzazione della Camera di appartenenza, salvo casi di flagranza o sentenza definitiva.

Le funzioni del Parlamento

Il Parlamento esercita quattro funzioni principali:

1. **Legislativa**, collettiva tra le due Camere (art. 70 Cost.);
2. **Di indirizzo politico**, mediante mozioni, risoluzioni e ordini del giorno;
3. **Di controllo**, fondata sul rapporto di fiducia con il Governo;
4. **Ispettiva**, tramite le commissioni d'inchiesta (art. 82 Cost.).

Funzione legislativa

Il procedimento legislativo si articola in tre fasi:

- **Iniziativa**, esercitata da Governo, parlamentari, consigli regionali, CNEL o cittadini (minimo 50.000 firme);
- **Discussione e approvazione**, nelle commissioni (referente, redigente o deliberante) e in Aula;
- **Fase integrativa dell'efficacia**, che comprende **promulgazione** (art. 73 Cost.) da parte del Presidente della Repubblica e **pubblicazione** nella Gazzetta Ufficiale.

Funzione di indirizzo politico

Il Parlamento orienta l'azione del Governo attraverso:

- **Mozioni**, atti collettivi di indirizzo politico;
- **Risoluzioni**, manifestazioni di orientamento anche individuali;
- **Questione di fiducia**, posta dal Governo su un proprio testo, e **mozione di sfiducia**, la cui approvazione impone le dimissioni dell'esecutivo.

Funzione di controllo

È esercitata mediante **interrogazioni** (per accertare fatti) e **interpellanze** (per conoscere gli orientamenti del Governo).

Le Camere verificano costantemente che l'esecutivo rispetti il programma approvato con la fiducia, anche in situazioni impreviste.

Funzione ispettiva

Si attua tramite **commissioni d'inchiesta**, monocamerali o bicamerali, composte proporzionalmente ai gruppi parlamentari e dotate degli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria, allo scopo di accertare verità di interesse pubblico.



Parlamento in seduta comune

Camera e Senato operano separatamente, ma si riuniscono in **Parlamento in seduta comune** nei casi previsti dall'art. 55 Cost., presso la Camera dei deputati, sotto la presidenza del suo Presidente.

Questo organo, definito "imperfetto" poiché non dispone di un proprio ordine del giorno, ha principalmente **funzioni elettorali**:

- elegge il Presidente della Repubblica e riceve il suo giuramento;
- elegge un terzo dei giudici costituzionali e i membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura;
- delibera sulla messa in stato d'accusa del Capo dello Stato.

Processo di bilancio

Il **bilancio** rappresenta la concretizzazione finanziaria dell'indirizzo politico. Ai sensi dell'art. 81 Cost., il Governo presenta al Parlamento il **bilancio di previsione** e il **conto consuntivo**. L'approvazione deve avvenire entro il 31 dicembre, pena il ricorso all'esercizio provvisorio. Il bilancio, oltre a essere una **legge** in senso formale, è strumento di **indirizzo politico** e di **controllo** sull'attività del Governo. Deve rispettare il principio dell'**equilibrio di bilancio** e della **copertura finanziaria** per ogni nuova spesa.

Nel contesto europeo, la decisione di bilancio si inserisce nel **Semestre europeo**, con la presentazione del **Documento di economia e finanza (DEF)** e la successiva legge di bilancio, approvata in via esclusiva e con tempi contingentati per garantire il rispetto delle scadenze.

Lezione 7 – Diritti politici e sistemi elettorali

I **diritti politici** sono le pretese, garantite dalla Costituzione, che permettono al cittadino di partecipare attivamente alla vita della comunità statale: fra questi rientrano l'**elettorato attivo e passivo**, la **libertà di associarsi in partiti** e il **diritto di petizione** alle Camere. Il **diritto di voto** è il principale diritto politico: ha una rilevanza non solo individuale ma anche **funzionale**, perché senza partecipazione non si forma la rappresentanza. Per questo è qualificato come **dovere civico**.

Il **voto**, secondo l'art. 48, comma 2, è **personale, eguale, libero e segreto**: la segretezza tutela la libertà di scelta. L'**elettorato attivo** (o capacità elettorale) richiede requisiti **positivi** cittadinanza, **maggiore età** e, storicamente per il Senato, condizioni particolari e non deve incontrare i requisiti **negativi** previsti dall'art. 48, comma 4 (ad esempio una **sentenza penale irrevocabile** con **interdizione dai pubblici uffici**). L'**elettorato passivo** presuppone la capacità elettorale e ulteriori condizioni, fra cui l'**età** (25 anni per la Camera, 40 per il Senato), ed è delimitato da **cause di ineleggibilità** che impediscono la candidatura da distinguere dalle **incompatibilità**, che impongono di scegliere fra cariche già ricoperte.

Il **sistema elettorale** comprende tutto ciò che incide sul procedimento di trasformazione dei voti in seggi e, in senso ampio, sull'intera competizione: la **formula elettorale** (il meccanismo matematico di traduzione voti in seggi), la **geografia dei collegi e delle circoscrizioni**, i **meccanismi di scelta dei candidati** (preferenze, liste), le regole su **informazione e propaganda** (par condicio) e il **finanziamento** della politica. In senso stretto, due sono i pilastri: **formula** e **sistema dei collegi**. Si parla di collegio quando ad un ambito territoriale è attribuito **un numero definito di seggi** e questi si ripartiscono in base ai voti **espressi nel collegio**. I collegi possono essere **uninominali** (un solo eletto: chi prende più voti vince), **plurinominali di piccola dimensione** (5-10 eletti) o **plurinominali di grande dimensione**.

Le classificazioni tradizionali distinguono, per **formula**, tra sistemi **maggioritari** (plurality/majority), **proporzionali** e **misti**; e, per **effetti politici**, tra sistemi **selettivi** (favoriscono il bipolarismo e l'emersione di un'alternativa di governo) e **proiettivi** (riproducono in Parlamento i rapporti di forza usciti dalle urne). In realtà, la distinzione non è mai assoluta, perché la traduzione da voti a seggi implica sempre un certo grado di approssimazione; per capire l'impatto sul governo, la coppia **proiettivo/selettivo** è spesso la più utile.

Nei **maggioritari** di tipo **plurality** (first-past-the-post) vince nel collegio chi ha **anche un solo voto in più**; nelle formule **majority** occorre il **50% + 1** e, se nessuno lo raggiunge, si ricorre a un **secondo turno**. Il ballottaggio può essere tra i **due migliori** (majority run-off) o fra i candidati sopra una **soglia** (majority-plurality). Accanto a queste, esistono i **sistemi a voto ordinale**: nel caso **proporzionale** il **voto trasferibile** consente all'elettore di graduare più candidati in un collegio plurinominali; nel caso **maggioritario** il **voto alternativo** opera in collegio uninominale con eliminazioni successive finché un candidato non raggiunge la maggioranza.

I **proporzionali** ripartono i seggi in proporzione ai voti, tramite due grandi famiglie di metodi. Quelli **a divisori successivi** concepiscono la proporzionalità come rapporto: il metodo **d'Hondt** divide la cifra elettorale per 1, 2, 3... fino al numero dei seggi e assegna i

seggi ai quozienti più alti (tendenzialmente favorisce i partiti maggiori); le varianti come **Sainte-Laguë** usano divisori dispari (3, 5, 7, ...) per riequilibrare. I metodi **a quoziente** calcolano un **quoziente naturale** (ad esempio 10.000 voti e 5 seggi → 2.000 voti per seggio), attribuiscono i seggi interi e poi ripartiscono i **resti** con il criterio dei **più alti resti**; quozienti "rettificati" mirano a evitare vantaggi eccessivi ai partiti piccoli. Per accrescere la **selettività**, i proporzionali possono prevedere **clausole di sbarramento** (accesso ai seggi oltre una certa soglia) e **premi di maggioranza**. I **sistemi misti** combinano quote maggioritarie e proporzionali (per esempio 2/3–1/3 o viceversa), cercando un equilibrio tra rappresentatività e governabilità.

Gli effetti del sistema elettorale si misurano su due piani. Gli **effetti meccanici** riguardano la **distorsione** nella traduzione voti in seggi (composizione delle Camere, coesione della maggioranza, dialettica maggioranza/opposizione). Gli **effetti sistemici** riguardano i **comportamenti** di partiti ed elettori: una formula selettiva e una soglia alta spingono verso **coalizioni preelettorali** e **voto utile**; una formula proiettiva incentiva l'**espressione identitaria**. In ogni caso, la **resa complessiva** non dipende solo dalle regole giuridiche (Costituzione formale e consuetudini), ma anche dalla **struttura dei partiti**, dalle campagne, dai media e dal finanziamento: una forma di governo funziona bene solo se affiancata da un **sistema elettorale efficace**.

Nel caso italiano, la traiettoria è nota. **Prima del 1993** vigeva un **proporzionale puro** (soglia implicita bassa), tipico delle democrazie giovani che vogliono "fotografare" in Parlamento tutte le componenti politiche: massima rappresentatività ma **instabilità** delle coalizioni, da cui i correttivi possibili (riduzione dei seggi per collegio, **soglia di sbarramento**, **premio di maggioranza**). Tra **1993 e 2005**, con il **Mattarellum**, si introdusse un **misto**: **75%** di seggi in **collegi uninominali plurality** e **25%** proporzionale (con **scorporo**), legando le arene per evitare doppi benefici; ciò favorì il **bipolarismo** e coalizioni/programmi **preelettorali**. Nel **2006** arrivò il **Porcellum**, un proporzionale con **premio di maggioranza** (55%): la Corte costituzionale ne censurerà profili decisivi. Nel **2015** l'**Italicum** (L. 52/2015) prevedeva premio al **40%** o **ballottaggio**, ma fu dichiarato **incostituzionale** (sent. n. 35/2017). **Dal 2017** è in vigore il **Rosatellum** (L. 165/2017), **misto a turno unico**: circa **1/3 maggioritario uninominale** e **2/3 proporzionale**, con **soglie** (3% per le liste; 10% per le coalizioni), **listini bloccati** di **2–4** nomi e **multicandidature** fino a **5** collegi con criteri legali di opzione.

Infine, la storia costituzionale italiana aiuta a inquadrare le scelte: dallo **Stato liberale** con lo **Statuto Albertino** (1848), alla **democrazia pluralista** con la **Costituzione del 1948**; dalla **monarchia costituzionale** (1861–1948) alla **forma di governo parlamentare** (1948–oggi). Il **2 giugno 1946**, con suffragio universale, si tennero il **referendum** istituzionale (vinse la **Repubblica**) e l'elezione dell'**Assemblea costituente** (Commissione dei 75; approvazione della Costituzione il **22 dicembre 1947**, entrata in vigore il **1° gennaio 1948**). La **Prima Repubblica** (1948–1993) vide un **multipartitismo** accentuato e governi di breve durata; la **Seconda** (1993–2011) fu segnata dalla transizione al **maggioritario/misto** dopo **Tangentopoli**, con nuovo bipolarismo e alternanza (Berlusconi I nel 1994, Prodi I nel 1996, ecc.). Dal **2011 ad oggi** si sono succeduti ulteriori aggiustamenti: la declaratoria d'illegittimità del **Porcellum**, il tentativo dell'**Italicum**, il varo del **Rosatellum** e governi di coalizione in un quadro più frammentato (Conte I–II, Draghi, Meloni).



Lezione 8 - Il Governo e la forma di governo italiana

Il Governo: quadro essenziale e formazione

Il **Governo** (Presidente del Consiglio e **ministri**, riuniti nel **Consiglio dei ministri**) è disciplinato oggi soprattutto dalla **legge 400/1988** (oltre alla Costituzione).

Quando si forma: dopo **elezioni** o a seguito di **crisi** del Governo in carica.

Fasi tipiche:

1. **Consultazioni** del Presidente della Repubblica (ex Presidenti, Presidenti delle Camere, delegazioni dei partiti; talora personalità esterne).
2. Eventuali **nuove consultazioni**, **preincarico** o **mandato esplorativo**.
3. **Incarico** al Presidente del Consiglio designato (**accettazione con riserva**), trattativa su squadra e programma.
4. **Nomina** del Presidente del Consiglio e dei ministri (atti **controfirmati** dal nuovo Presidente del Consiglio); **giuramento** del Premier davanti al Capo dello Stato e dei ministri davanti al Capo dello Stato e al Premier.
5. **Fiducia** alle Camere entro **10 giorni**: il Governo sceglie a quale ramo presentarsi per primo; il voto è **palese per appello nominale**.
Il **rapporto di fiducia** deve perdurare: la **sfiducia** è possibile anche se votata **da una sola Camera**; la **questione di fiducia** posta dal Governo su un testo comporta la **caducazione degli emendamenti** e, se respinta, conduce alle **dimissioni**.

Il Governo: composizione e organi

Il **Governo** è un "organo di organi": accanto agli **organi necessari** il **Presidente del Consiglio dei ministri**, i **Ministri** il **Consiglio dei ministri (CdM)** operano vari **organi non necessari**, attivati secondo le esigenze politiche del momento. Tra questi rientrano i **Ministri senza portafoglio** (privi di apparato amministrativo proprio, ad es. Pari Opportunità o Rapporti con il Parlamento), i **Sottosegretari di Stato** (collaboratori dei ministri, titolari di deleghe), i **Viceministri** (sottosegretari con compiti di maggior rilievo) e i **Comitati interministeriali** (sedi collegiali di coordinamento fra ministeri, come l'ex **CIPE**, oggi **CIPES**, per la programmazione economica).

Il Consiglio dei ministri

Il **CdM** è l'organo collegiale centrale: ne fanno parte il **Presidente del Consiglio** e **tutti i ministri**, inclusi quelli senza portafoglio. Su iniziativa del Presidente può affiancarlo il **Consiglio di Gabinetto**, formato da un nucleo ristretto di ministri "chiave" (Interno, Esteri, Difesa, Economia): ha funzioni **consultive e di supporto**, ma **non** è un organo costituzionalmente necessario.

Le attribuzioni del CdM

Al **Consiglio dei ministri** la Costituzione assegna poteri decisivi:



- definire la **politica generale del Governo** e gli **indirizzi** da perseguire;
- **adottare** gli **atti fondamentali** dell'Esecutivo (decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti governativi);
- **dirimere** i conflitti di competenza tra ministri;
- **verificare** la conformità degli atti ministeriali alla linea politica, potendo **annullarli** se non coerenti.

In questo modo il CdM assicura **unità** e **coerenza** all'azione dell'esecutivo.

Il Presidente del Consiglio

Il **Presidente del Consiglio** è un *primus inter pares*: non è "capo" dei ministri, ma svolge funzioni di **direzione e coordinamento**. In particolare:

- **dirige** la politica generale del Governo;
- **mantiene** l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo;
- **promuove e coordina** l'attività dei ministri;
- **rappresenta** il Governo nelle relazioni interne e internazionali;
- incide sull'**indirizzo** dei lavori del CdM.

Il suo ruolo è garantire **coerenza e compattezza** dell'azione di governo, senza sostituirsi alle competenze dei singoli ministri.

Presidente e Consiglio: come si integrano

Presidente e Consiglio operano in stretta connessione, con ruoli distinti: il **CdM**, organo collegiale, **delibera**; il **Presidente**, organo monocratico, **impulsa, coordina e rappresenta**. Nelle coalizioni, il Presidente agisce anche da **mediatore** politico, per comporre gli equilibri tra le forze di maggioranza.

Le responsabilità dei componenti del Governo

I membri del Governo rispondono sul piano **politico e giuridico**.

Responsabilità politica: i ministri sono **collegialmente** responsabili degli atti del CdM e **individualmente** di quelli del proprio dicastero; la Camera può approvare una **mozione di sfiducia individuale**.

Responsabilità giuridica: per i **reati funzionali** (commessi nell'esercizio delle funzioni) opera una **procedura speciale**. Indagini e giudizio passano dal **Tribunale dei ministri** (tre giudici estratti a sorte nel distretto). Se ritiene di procedere, chiede l'**autorizzazione a procedere** alla Camera competente (o al Senato se l'inquisito non è parlamentare). L'autorizzazione è necessaria quando il fatto è legato all'**interesse dello Stato** o all'esercizio della funzione. Emblematico il **caso Al-Masri**, che ha posto il tema del bilanciamento fra responsabilità penale e ragion di Stato.

Che cos'è il "Governo"

Alla sfera governativa è ricondotto il **potere esecutivo**, cioè l'**applicazione delle leggi** mediante provvedimenti concreti che incidono su paese e cittadini. Nelle **forme presidenziali** (es. **USA**) l'esecutivo è in capo al **Presidente** e non esiste un "Governo" come



organo distinto; nelle **forme parlamentari o semipresidenziali** la **funzione di governo** è attribuita a un **Esecutivo** vero e proprio. Storicamente si è passati dall'obbedienza alla volontà del sovrano (monarchia assoluta) alla **rappresentanza della maggioranza parlamentare** (monarchie costituzionali e parlamentari). Il Governo è l'**anello di congiunzione** tra **politica** (maggioranza parlamentare) e **amministrazione** (apparato burocratico che concretizza le scelte).

Il Governo nella Costituzione e nelle leggi

La Costituzione disciplina il Governo nella **Parte II** con **cinque articoli** (92-96), dopo Parlamento e Presidente della Repubblica: scelta che riflette la volontà dei Costituenti, reduci da vent'anni di esecutivo autoritario, di **accentuare il ruolo del Parlamento**.

- **Art. 92:** rapporto fiduciario e composizione;
- **Art. 93:** giuramento;
- **Art. 94:** **fiducia** delle due Camere;
- **Art. 95:** coordinamento e responsabilità del Presidente del Consiglio;
- **Art. 96:** **responsabilità penale** dei ministri.

Per molto tempo molte prassi sono state regolate da **consuetudini**. Il vuoto è stato colmato dalla **legge 400/1988** (funzione normativa del Governo, organizzazione della Presidenza del Consiglio) e dal **d.lgs. 300/1999** (numero e funzioni dei ministeri), poi più volte aggiornato.

Le funzioni del Governo

Il Governo non è un mero esecutore: svolge funzioni **normative**, di **indirizzo politico** e di **alta amministrazione**.

1. Funzione normativa

- **Atti con forza di legge (decreti-legge** per casi di necessità e urgenza, da convertire entro 60 giorni; **decreti legislativi** su **legge delega** che fissa principi e tempi).
- **Regolamenti governativi** (fonti secondarie, deliberati dal CdM).
- **Fonti terziarie** come **regolamenti ministeriali, decreti ministeriali** e **DPCM**.

2. Indirizzo politico

- Orienta l'azione pubblica in coerenza con il **programma di governo** e con gli equilibri parlamentari.

3. Alta amministrazione

- **Nomina** gli alti funzionari e presidia la **pubblica amministrazione**, che attua le scelte mediante **provvedimenti** (autorizzazioni, licenze, concessioni), cioè atti **concreti** che traducono norme **generali e astratte** in decisioni sul caso.

Sistema elettorale e forza del Governo

Il **sistema elettorale** incide sulla posizione dell'Esecutivo. Con formule **maggioritarie**, le coalizioni e il leader si definiscono **prima** del voto: l'investitura parlamentare è più **lineare** e il Governo tende a essere **più forte**. Con formule **proporzionali**, la maggioranza nasce **dopo** il



voto tramite accordi e mediazioni: il Governo è **più esposto** ai mutamenti politici e richiede una maggiore capacità di raccordo. In ogni caso, il Governo dispone di una **struttura ministeriale** tecnica robusta ed è il soggetto più **esposto** nelle relazioni **europee e internazionali**. Il buon funzionamento richiede un **flusso continuo** tra Governo e Parlamento: il primo detta la **linea strategica**, il secondo adotta le **leggi**, e poi l'Esecutivo **concretizza**.

La formazione del Governo (art. 92 e prassi)

La formazione segue due sottoprocedimenti: **nomina del Presidente del Consiglio e nomina dei ministri**.

Consultazioni (consuetudine costituzionale): il Presidente della Repubblica ascolta soggetti in grado di chiarire gli equilibri (ex Presidenti, Presidenti delle Camere, delegazioni dei partiti; talvolta sindacati o autorità indipendenti). Se necessario può ricorrere a **mandato esplorativo** (spesso al Presidente di una Camera) o **preincarico** (al potenziale Premier, per verifiche informali su programma e squadra).

Conferimento dell'incarico: il designato **accetta con riserva**, svolge ulteriori consultazioni, definisce **programma** e **lista dei ministri**.

Scioglimento della riserva e tre decreti:

1. accettazione delle **dimissioni** del Governo uscente (che resta per gli **affari correnti**);
2. **nomina** del Presidente del Consiglio;
3. **nomina** dei ministri (su proposta del Premier).

Gli atti sono **controfirmati** dal **Presidente del Consiglio entrante**. La **revoca** dei ministri, per contrarius actus, spetta al **Presidente della Repubblica** su **proposta** del Premier.

Giuramento (art. 93): il Presidente del Consiglio giura nelle mani del Capo dello Stato; i ministri giurano davanti al Capo dello Stato e al Premier. Da quel momento il Governo è **pienamente in carica**, ma deve ancora ottenere la **fiducia**.

La fiducia parlamentare (art. 94)

Entro **10 giorni** dalla formazione, il Governo si **presenta alle Camere** per la fiducia, esponendo il **programma**. Può scegliere l'ordine (Camera o Senato). La **maggioranza semplice** è sufficiente. La fiducia è votata **per appello nominale** (voto palese: occorre sapere chi sostiene il Governo). Se la fiducia **manca**, il Governo si **dimette**; se è **accordata**, l'Esecutivo entra a pieno titolo nell'"investitura politica". Esistono **governi di minoranza** e **governi tecnici**: questi ultimi, pur composti da personalità non partitiche, sono **politici** perché necessitano comunque della **fiducia**.

Crisi di governo e dimissioni

La crisi può essere **parlamentare** o **extra-parlamentare**.

- **Parlamentare**:



- **Mozione di sfiducia:** motivata, sottoscritta da **almeno 1/10** dei componenti, **votata non prima di tre giorni** e **per appello nominale**; approvata a **maggioranza semplice**, obbliga alle **dimissioni**.
- **Questione di fiducia:** il Governo la pone su un proprio testo; l'approvazione **cade gli emendamenti**; la **reiezione** equivale a **sfiducia**.
- **Extra-parlamentare:** il Governo prende atto del venir meno del sostegno politico e **si dimette** senza passare per un voto formale.

In tutti i casi, il Governo si reca dal Capo dello Stato, che **accetta con riserva** e lo invita a restare per gli **affari correnti**. Il Presidente può **parlamentarizzare la crisi** (rinviare alle Camere), tentare un **nuovo Governo** o **sciogliere** le Camere. Il Paese **non resta mai senza Governo**.

Alternative alle dimissioni complessive sono i **rimpasti** (sostituzione di uno o più ministri, senza nuova fiducia se gli equilibri non mutano) e la **sfiducia individuale** verso un singolo ministro.

Ulteriori componenti e strutture

Oltre ai tre organi necessari, l'architettura prevede:

- **Vicepresidenti del Consiglio** (sostituiscono il Premier in caso di necessità; rilievo soprattutto politico);
- **Sottosegretari di Stato** (nominati con d.P.R. su proposta del Premier, sentito il CdM; giurano davanti al Premier; numero variabile);
- **Viceministri** (fino a **10**, deliberati dal CdM su proposta del Premier; senza diritto di voto in CdM; posti a capo di articolazioni rilevanti, es. economia/finanze nel MEF);
- **Consiglio di Gabinetto** (coadiuva il Premier nelle questioni strategiche e nell'attuazione del programma);
- **Comitati di ministri e interministeriali** (coordinano politiche trasversali: sicurezza, programmazione economica, credito e risparmio);
- **Commissari straordinari** (nominati con d.P.R. su proposta del Premier, sentito il CdM, per obiettivi mirati o emergenze).

Responsabilità e rapporti con il Parlamento

La **responsabilità politica** del Governo si fonda sul **rapporto di fiducia** (collettiva e, se del caso, **individuale**). La **responsabilità giuridica** segue le regole comuni, con la **specialità** dei **reati funzionali** (Tribunale dei ministri e possibile **autorizzazione a procedere** della Camera competente, in collegamento con l'art. **68** per i ministri-parlamentari).

In conclusione, la combinazione fra **struttura collegiale**, **direzione** del Presidente del Consiglio e **controllo parlamentare** mira a bilanciare **unità dell'indirizzo politico**, **autonomia ministeriale** e **responsabilità**.



Lezione 9 - La pubblica amministrazione e le Autorità indipendenti (comprensivo di organi ausiliari)

Che cos'è la Pubblica Amministrazione

A differenza della legge, che stabilisce regole generali e astratte, la Pubblica Amministrazione (PA) traduce quelle regole in decisioni e atti riferiti a casi concreti e a interessi specifici. Se la legge disciplina come si espropria, il provvedimento amministrativo realizza l'esproprio nel caso singolo. In sintesi, la PA è l'insieme di risorse umane, materiali e organizzative finalizzate ad attuare norme generali mediante atti concreti, con l'obiettivo di curare gli interessi pubblici.

Le due accezioni di "PA"

- **Senso funzionale (oggettivo):** l'attività amministrativa rivolta alla cura in concreto degli interessi pubblici. Comprende:
 - **Amministrazione attiva** (rivolta all'esterno): rilascio di documenti, autorizzazioni, concessioni.
 - **Amministrazione strumentale** (rivolta all'interno): pareri, concerti, intese a servizio di altre amministrazioni.
- **Senso soggettivo (organizzativo):** l'apparato che svolge quell'attività (ministeri, enti, uffici, personale). Le due dimensioni, attività e apparato, si richiamano a vicenda.

La PA non è un "meccanismo" separato dalla prima parte della Costituzione: le sue strutture sono serventi rispetto ai diritti e ai bisogni delle persone (rifiuti, trasporti, sanità, cultura), cioè agli interessi concreti dei cittadini.

Evoluzione dei modelli organizzativi

Dopo l'Unità, l'Italia adotta il **modello ministeriale** di impronta napoleonica: struttura gerarchica, accentrata, con ministeri competenti per materia ed enti locali come articolazioni periferiche. Con l'espansione dello Stato sociale e, più tardi, con le riforme dagli anni '90 in poi (privatizzazioni, trasformazioni in società per azioni, soppressioni e fusioni di enti), il quadro si pluralizza.

Oggi convivono più centri decisionali:

- **Ministeri** (asse portante dell'amministrazione statale), spesso con articolazioni periferiche (prefetture, provveditorati).
- **Autonomie territoriali** (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni), con propri indirizzi politici; le Regioni hanno anche potestà legislativa.



- **Agenzie** (Agenzia delle Entrate, del Demanio...): legate funzionalmente ai ministeri, ma con autonomia organizzativa e gestione di taglio privatistico; operano per obiettivi e risultati, pur ricadendo nel perimetro finanziario del ministero vigilante.
- **Autorità amministrative indipendenti (AAI)**: organismi che regolano e vigilano su settori sensibili, sottratti alla gestione diretta "politica".

In parallelo cresce il **pluralismo istituzionale**: oltre alle PA centrali (circa metà del totale), si sono moltiplicate PA territoriali e sanitarie (ASL, ospedali). In vari ambiti servizi pubblici sono svolti anche da soggetti privati o misti (es. aziende partecipate per rifiuti o trasporto; farmacie), quando investiti di funzioni amministrative o di rilevanza pubblica.

Principi costituzionali della PA (art. 97 e correlati)

Legalità

Il principio di legalità, implicito nella separazione dei poteri, impone che l'attività amministrativa sia **soggetta alla legge**:

- **In senso formale**: la PA può esercitare solo i poteri attribuiti dalla legge, seguendone le procedure.
- **In senso sostanziale**: la legge tipizza forme, procedimenti e limiti dell'azione amministrativa. Ne discendono:
 - **Preferenza della legge** sui regolamenti;
 - **Tipicità dei poteri e degli atti**;
 - **Discrezionalità amministrativa** (scelta dei mezzi) e **di merito** (specificazione dei fini particolari entro il fine pubblico).

Riserva relativa di legge in materia di organizzazione

Gli uffici pubblici non si auto-organizzano liberamente: i principi dell'assetto organizzativo sono fissati dalla legge.

Imparzialità e buon andamento

- **Imparzialità**: eguale applicazione della legge, valutazione non arbitraria degli interessi in gioco (la PA può essere "di parte" rispetto al fine pubblico, non rispetto ai soggetti).
- **Buon andamento**: efficacia (obiettivi/risultati), efficienza (risultati/mezzi) ed economicità (uso sostenibile delle risorse, connesso all'equilibrio di bilancio).

Principi sul personale

Separazione tra politica e amministrazione; pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione; privatizzazione del pubblico impiego; **accesso per concorso**; responsabilità civile e penale dei funzionari (art. 28). I dirigenti connettono struttura burocratica e indirizzo politico (rapporto fiduciario).

Principi euro-unitari (e correlati)



Proporzionalità, ragionevolezza, **sussidiarietà** (verticale e orizzontale, art. 118), adeguatezza e leale cooperazione; **legittimo affidamento**; **ragionevole durata del procedimento**. Centrale anche la trasparenza e la semplificazione (l. 241/1990).

Autorità amministrative indipendenti (AAI)

Affermatesi soprattutto dagli anni '90 (sfiducia verso la gestione "politica", apertura dei mercati, tecnicità e integrazione europea), sono istituite da leggi speciali e non hanno fondamento costituzionale espresso. Operano:

- **Per ambito:** generali (es. Garante Privacy) o settoriali (AGCOM per comunicazioni, ARERA per energia/ambiente).
- **Per funzione:** **regolazione** (normativa secondaria) e **controllo/sanzione** (es. AGCM antitrust).
- **Garanzie di indipendenza:** personalità giuridica e patrimonio separato; nomine con maggioranze qualificate; requisiti tecnici elevati e assenza di conflitti; mandati lunghi e spesso non rieleggibili; autonomia organizzativa, finanziaria e contabile.

Funzioni: (1) normativa; (2) provvedimentale (concessioni, autorizzazioni); (3) quasi-giurisdizionale (controversie e sanzioni, impugnabili in giudizio). Esempi: Banca d'Italia (autorità "ante litteram"), CONSOB, AGCM, AGCOM, ANAC.

Organi ausiliari

- **CNEL:** rappresenta le categorie produttive; ha iniziativa legislativa e funzioni consultive in materia economico-sociale (storicamente sottoutilizzato rispetto all'idea dei Costituenti).
- **Consiglio di Stato:** vertice della giustizia amministrativa (giudice d'appello rispetto ai TAR) e organo consultivo del Governo; i pareri possono essere vincolanti/non vincolanti e obbligatori/facoltativi.
- **Corte dei conti:** giurisdizione contabile e funzioni di controllo:
 - **Successivo** sulla gestione del bilancio;
 - **Preventivo di legittimità** su atti rilevanti, anche governativi. In caso di rilievi può apporre **visto con riserva**: il Governo può procedere sotto propria responsabilità, e la Corte riferisce al Parlamento.

Atti, procedimento e provvedimento amministrativo

La PA si esprime soprattutto con **atti scritti** (eccezionalmente con ordini immediati, come il vigile). Le tipologie comprendono: atti normativi e di programmazione, direttive, meri atti endoprocedimentali e **provvedimenti**.



- **Procedimento amministrativo:** insieme di passaggi interni che conducono al provvedimento finale (dall'istanza all'esito). Serve a bilanciare correttamente gli interessi e a rendere verificabile l'azione amministrativa.
- **Provvedimento amministrativo:** atto finale che incide direttamente sulla sfera giuridica dei destinatari; può essere **favorevole** (ampliativo) o **sfavorevole** (restrittivo).

Caratteri del provvedimento:

- **Unilateralità e imperatività:** è adottato solo dalla PA e incide anche senza il consenso del privato.
- **Tipicità:** solo gli atti previsti dalla legge sono provvedimenti (delibere, autorizzazioni, concessioni, espropri...).
- **Esecutività** (produce effetti immediati) ed **esecutorietà** (la PA può darvi esecuzione senza previo ordine del giudice).

Garanzie procedurali (l. 241/1990)

- **Comunicazione di avvio** (pena annullabilità).
- **Partecipazione** degli interessati e **accesso** ai documenti.
- **Responsabile del procedimento** (referente e responsabile degli esiti).
- **Conferenza di servizi** per semplificare decisioni plurime con un unico esame congiunto.
- **Termini certi** di conclusione (di regola 30 giorni).
- **Silenzio-assenso** (nei casi previsti).
- **SCIA** (segnalazione certificata di inizio attività): consente l'avvio immediato, fermo il potere successivo di inibizione in caso di carenze.

Vizi degli atti, ricorsi e autotutela

Vizi di legittimità: nullità (difetto assoluto di attribuzione, mancanza elementi essenziali, violazioni gravi o elusione del giudicato) e **annullabilità** (incompetenza relativa, violazione di legge, eccesso di potere). Gli atti annullabili producono effetti fino all'annullamento su impugnazione (di regola entro 60 giorni).

Vizi di merito: rari e azionabili solo nei casi previsti.

Ricorsi amministrativi:

1. **Opposizione** (allo stesso organo); 2) **Gerarchico** (all'organo sovraordinato); 3) **Straordinario al Presidente della Repubblica**.

Autotutela: annullamento d'ufficio, revoca (profilo di merito), convalida, ratifica. Possono operare anche meccanismi di **consolidazione** (decorso dei termini), **acquiescenza**, **conversione** e **rettifica**.

Tutela giurisdizionale: tutti gli atti della PA sono impugnabili dinanzi al giudice (Consiglio di Stato in appello per il contenzioso amministrativo; art. 113).



Lezione 10 – Il Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica: ruolo e posizione costituzionale

Il **Presidente della Repubblica (PdR)** rappresenta il **terzo vertice** del triangolo costituzionale della forma di governo italiana, accanto al Parlamento e al Governo. Egli non è un organo di indirizzo politico, ma un **organo di garanzia costituzionale**, *super partes*, che assicura il corretto funzionamento e l'equilibrio tra i poteri dello Stato.

La **Costituzione** (artt. 83–91) non descrive in modo dettagliato il suo ruolo, ma ne **delinea i caratteri generali**, lasciando alla prassi e alle contingenze politiche il compito di definirne l'ampiezza dei poteri. Da ciò deriva la teoria dei **“poteri a fisarmonica”**: il peso e l'influenza del Presidente variano in base al contesto politico-istituzionale. In periodi di stabilità il suo intervento è limitato, mentre nelle fasi di crisi assume un ruolo più attivo.

In Italia il Presidente è **imparziale**, non espressione di una parte politica (a differenza del Presidente francese, che ha un proprio programma politico). Egli non è **politicamente responsabile**, poiché non partecipa all'indirizzo politico del Governo e non risponde al Parlamento. Il suo compito è piuttosto quello di **garantire il rispetto della Costituzione**, di rappresentare **l'unità nazionale** e di assicurare il regolare equilibrio tra i poteri dello Stato (art. 87 Cost.).

Requisiti e incompatibilità

Ai sensi dell'art. 84 Cost., può essere eletto Presidente della Repubblica **ogni cittadino italiano**, anche non per nascita, che abbia compiuto **50 anni** e goda **dei diritti civili e politici**.

La carica è **incompatibile** con qualsiasi altra funzione pubblica o privata: la dottrina precisa che il Capo dello Stato non può ricoprire **nessun altro incarico politico, amministrativo o professionale**, per garantire la sua piena indipendenza.

Elezione del Presidente della Repubblica

L'**elezione** è disciplinata dall'art. 83 Cost. ed è **di secondo grado**: il Presidente non è eletto direttamente dai cittadini, ma dai **rappresentanti del popolo**.

L'assemblea elettiva è composta dal **Parlamento in seduta comune** integrato da **tre delegati per ogni Regione**, eletti dai Consigli regionali in modo da assicurare la **rappresentanza delle minoranze** (due della maggioranza e uno della minoranza); solo la **Valle d'Aosta** invia un delegato.

L'elezione si svolge **nella Camera dei deputati**, a **scrutinio segreto** e **per appello nominale**: ciascun grande elettore viene chiamato uno per volta e depone la propria scheda nell'urna.

Per garantire l'ampia rappresentatività del Capo dello Stato, la Costituzione richiede:

- nei **primi tre scrutini**, la **maggioranza dei due terzi** dell'assemblea;



- dal **quarto scrutinio** in poi, è sufficiente la **maggioranza assoluta**.

In passato, specialmente in periodi di forte frammentazione politica, si è arrivati anche a oltre venti scrutini prima di eleggere il Presidente, come dimostrano alcuni casi storici.

Giuramento, durata e rieleggibilità

Una volta eletto, il Presidente presta **giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione** (art. 91) **davanti al Parlamento in seduta comune**. In questa occasione, i delegati regionali non partecipano alla seduta ma assistono dalla tribuna.

Con il giuramento, il Presidente **entra immediatamente in carica**. La durata del mandato è di **sette anni**: il cosiddetto **setteennato** serve a garantire la continuità istituzionale e a **sganciare la figura presidenziale dalle maggioranze politiche** parlamentari (che durano cinque anni).

Non esiste un limite costituzionale alla **rieleggibilità**, anche se di norma il Presidente non viene riconfermato (eccezioni: Napolitano nel 2013 e Mattarella nel 2022).

Alla scadenza del mandato, il Presidente diventa **Senatore di diritto e a vita**. Questa è una posizione automatica e non rientra nei cinque senatori a vita nominabili dal Presidente in carica.

Impedimento, supplenza e cessazione dalla carica

Se il Presidente muore, si procede immediatamente a una **nuova elezione**.

In caso di **impedimento temporaneo**, le sue funzioni vengono esercitate dal **Presidente del Senato**. L'impedimento può essere, ad esempio, una breve malattia; in passato anche un viaggio all'estero costituiva un impedimento temporaneo.

Più complesso è il caso dell'**impedimento permanente**, per grave malattia o incapacità. La Costituzione non ne disciplina la procedura, ma la prassi seguita nel **caso Segni (1964)** ha previsto il ricorso a un **collegio medico** per verificare le condizioni del Capo dello Stato. Se l'impedimento è dichiarato permanente, il Presidente del Senato assume le funzioni e si procede a una nuova elezione.

Il Presidente del Senato agisce **in supplenza** del Capo dello Stato, ma non è unanimemente considerato un "Presidente pieno": la dottrina distingue tra chi ritiene che egli possa esercitare **solo i poteri ordinari** e chi sostiene che dispone **degli stessi poteri** del Presidente.

Le cause di cessazione sono:

- **morte**,
- **scadenza del mandato**,
- **dimissioni**,
- **impedimento permanente**,
- **decadenza** (perdita dei requisiti di eleggibilità),
- **destituzione** (a seguito di condanna per i reati previsti dall'art. 90 Cost.).



Responsabilità del Presidente della Repubblica

Il principio cardine della Costituzione è l'**irresponsabilità politica** del Presidente. Egli risponde **solo giuridicamente** in due casi eccezionali previsti dall'art. 90 Cost.:

- per **alto tradimento**;
 - per **attentato alla Costituzione**.
- In tali ipotesi il Parlamento, in seduta comune, può **metterlo in stato d'accusa**, secondo una procedura simile all'**impeachment**.

Per gli **atti compiuti da privato cittadino**, il Presidente risponde come chiunque altro, ma si ritiene che l'azione penale sia **sospesa fino alla fine del mandato**, per garantire la separazione dei poteri.

La **controfirma ministeriale** (art. 89 Cost.) è lo strumento attraverso cui si **trasferisce la responsabilità giuridica** dal Presidente al Governo: nessun atto presidenziale è valido senza la firma del ministro competente (o del Presidente del Consiglio per gli atti di portata generale). La controfirma assicura che la volontà politica sia riconducibile all'Esecutivo e non al Capo dello Stato.

Non tutti gli atti, tuttavia, richiedono controfirma: restano **atti personalissimi** come le **dimissioni**, i **messaggi alle Camere** o la **concessione della grazia**.

Tipologie di atti presidenziali

Gli atti del Presidente della Repubblica, formalmente decreti del Capo dello Stato (D.P.R.), si distinguono in:

1. **Atti sostanzialmente presidenziali**, espressione diretta della volontà del Presidente (es. rinvio delle leggi alle Camere, nomina dei cinque giudici costituzionali, concessione della grazia).
2. **Atti sostanzialmente governativi**, che formalmente emanano dal Presidente ma riflettono la volontà del Governo (es. decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti).
3. **Atti complessi o "dumvirali"**, frutto della volontà congiunta di Presidente e Governo (es. scioglimento anticipato delle Camere).

Poteri e funzioni del Presidente della Repubblica

Il Presidente esercita poteri che lo qualificano come **rappresentante dell'unità nazionale** e **garante della Costituzione**, nei confronti di tutti i poteri dello Stato e del popolo.

1. Come rappresentante dell'unità nazionale

- **Nomina cinque senatori a vita** (art. 59);
- **Rappresenta lo Stato** in sede internazionale;
- **Concede la grazia e commuta le pene**.



2. Come garante nei confronti del potere legislativo

- Indice le elezioni politiche e convoca la prima riunione delle nuove Camere;
- Convoca le Camere in via straordinaria;
- Ratifica i trattati internazionali;
- Promulga o rinvia le leggi;
- Autorizza la presentazione dei disegni di legge del Governo;
- Invia messaggi alle Camere;
- Scioglie le Camere.

3. Come garante nei confronti del potere esecutivo

- Nomina il Presidente del Consiglio e i ministri;
- Nomina i funzionari di più alto grado dello Stato;
- Comanda le Forze Armate e presiede il Consiglio Supremo di Difesa;
- Dichiara lo stato di guerra deliberato dal Parlamento;
- Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici;
- Conferisce le onorificenze;
- Può sciogliere Consigli regionali, provinciali e comunali nei casi previsti dalla legge.

4. Come garante nei confronti del potere giudiziario

- Presiede il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM);
- Nomina cinque giudici della Corte costituzionale.

5. Come garante nei confronti del popolo

- Indice i referendum popolari;
- Indice le elezioni politiche.

L'organizzazione della Presidenza della Repubblica

Il Capo dello Stato dispone di un proprio apparato amministrativo, la **Presidenza della Repubblica**, con sede al **Quirinale**. Essa gode di **autonomia normativa, contabile e organizzativa**, al fine di assicurare l'indipendenza del Presidente da ogni altro potere dello Stato.

Il Presidente dispone di:

- un **assegno personale**, quale corrispettivo della funzione;
- una **dotazione** finanziaria destinata all'esercizio delle sue attività.

La struttura è diretta dal **Segretario generale della Presidenza della Repubblica**, che sovrintende al **Segretariato generale**, organizzato in uffici e direzioni.

L'autonomia normativa consente alla Presidenza di emanare proprie **regole interne** per disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dei servizi del Quirinale.



Lezione 11 – La magistratura

La Magistratura: ruolo e natura costituzionale

La **magistratura** è uno dei tre poteri dello Stato e trova disciplina negli articoli **101 e seguenti della Costituzione**. Essa esercita la **funzione giurisdizionale**, cioè l'attività diretta alla **rilevazione e applicazione del diritto** da parte di organi pubblici imparziali e indipendenti.

A differenza degli altri poteri, la magistratura non ha natura politica: deve agire secondo criteri **tecnici e di legalità**, senza condizionamenti esterni. Già dalla fine del Settecento, l'accesso alla carriera giudiziaria avviene tramite **concorso pubblico**, a garanzia di competenza e professionalità.

La Costituzione inserisce la magistratura nella **Parte II**, dedicata all'“**Ordinamento della Repubblica**”, accanto a Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica. Tuttavia, l'art. **104** la definisce come un “**ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere**”. Questa formula, apparentemente asimmetrica, riflette la volontà di non qualificare la magistratura come un “potere” politico, ma come un **ordine tecnico** fondato sull'autonomia e sull'indipendenza.

La funzione giurisdizionale e la terzietà del giudice

La **funzione giurisdizionale** consiste nel risolvere controversie **ex post**, su iniziativa di parte, attraverso decisioni adottate in **posizione di terzietà**.

In epoca illuminista si affermò l'idea del giudice come *bouche de la loi*, ossia la “bocca della legge”: un soggetto che si limita ad applicare la norma al caso concreto senza introdurre valutazioni personali.

In realtà, l'attività del giudice comporta sempre un'**interpretazione**, poiché deve attribuire significato alle parole della legge e ricondurre il caso concreto alla norma astratta. Da qui la necessità di assicurare l'indipendenza del magistrato da ogni forma di ingerenza esterna.

Le giurisdizioni

La giurisdizione si articola in diverse **tipologie**, previste dalla Costituzione e da leggi ordinarie:

1. **Giurisdizione ordinaria**: comprende i processi **civili e penali**.
2. **Giurisdizione amministrativa**: riguarda gli **interessi legittimi** dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione (TAR e Consiglio di Stato come giudice d'appello).
3. **Giurisdizione contabile**: esercitata dalla **Corte dei conti**, controlla la gestione del denaro pubblico e la responsabilità degli amministratori, pubblici o privati che gestiscono fondi pubblici.
4. **Giurisdizione tributaria**: decide sulle controversie in materia di imposte e tributi.



5. **Giurisdizione militare:** in tempo di pace, giudica solo i reati militari commessi da personale in servizio; in guerra, potrebbe estendersi anche ai cittadini, evenienza mai verificatasi dal 1948.

Le giurisdizioni diverse da quella ordinaria sono dette **speciali**, mentre i **giudici straordinari** istituiti *ad hoc* per un singolo caso sono **vietati** dall'art. 25 Cost., che garantisce il diritto al **giudice naturale precostituito per legge**: nessuno può essere distolto dal proprio giudice per essere giudicato da un organo creato dopo il fatto.

I principi costituzionali della giurisdizione

La Costituzione afferma alcuni principi fondamentali:

- **Soggezione del giudice alla sola legge** (art. 101, c. 2): il magistrato è indipendente da pressioni politiche o sociali, ma vincolato alla legge. Se ritiene che una norma sia incostituzionale, può sospendere il processo e rimettere la questione alla Corte costituzionale.
- **Obbligo di motivazione dei provvedimenti**: ogni decisione deve spiegare il percorso logico-giuridico che porta al giudizio, per consentire il controllo e la trasparenza.
- **Obbligatorietà dell'azione penale**: il pubblico ministero deve perseguire tutti i reati di cui viene a conoscenza. Nella prassi, tuttavia, le procure stabiliscono priorità operative per ragioni di efficienza.
- **Diritto di difesa** (art. 24): garantisce la possibilità di far valere i propri diritti in ogni stato e grado del processo, contro privati o pubbliche autorità. Si concretizza nella **garanzia del contraddittorio** e nella **terzietà del giudice**: le parti devono potersi confrontare ad armi pari e la difesa parla per ultima.
- **Giusto processo** (art. 111, introdotto con la l. cost. n. 2/1999): riconosce la **parità delle parti**, la **terzietà del giudice** e la **ragionevole durata del processo**, in coerenza con l'art. 6 CEDU. La **legge Pinto** (l. n. 89/2001) riconosce un **indennizzo** per i processi eccessivamente lunghi; la Corte costituzionale, con sent. n. 88/2018, ne ha precisato i limiti.

L'indipendenza della magistratura

L'indipendenza è il fondamento dell'ordine giudiziario e si articola in due dimensioni:

- **Indipendenza interna (o autonomia)**: ciascun giudice è indipendente anche dagli altri magistrati, senza gerarchie funzionali. Esistono solo distinzioni di **funzione**, non di grado (giudicante o requirente).
- **Indipendenza esterna**: l'ordine giudiziario è autonomo rispetto agli altri poteri dello Stato.

A garanzia di questa autonomia operano:

- la **soggezione dei giudici alla sola legge**;



- **l'inaMOVibilità**: i magistrati non possono essere trasferiti o revocati se non per decisione del **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)**;
- la **riserva assoluta di legge** in materia di ordinamento giudiziario, che impedisce all'esecutivo di intervenire con regolamenti;
- la **distinzione per funzioni** e non per gerarchie;
- il **rapporto diretto** tra il pubblico ministero e la **polizia giudiziaria**, che agisce alle sue dipendenze funzionali;
- i **limiti all'iscrizione ai partiti politici**, per evitare conflitti d'interesse e preservare la neutralità.

La magistratura gode di autonomia anche sotto il profilo organizzativo grazie al **Consiglio Superiore della Magistratura**, che rappresenta il suo organo di autogoverno.

Responsabilità dei magistrati

I magistrati non sono irresponsabili: rispondono per i propri atti su tre livelli.

1. **Responsabilità civile**: lo Stato risponde per i danni causati da errori giudiziari (ingiusta detenzione, errori gravi); il magistrato può essere chiamato a rimborsare allo Stato una quota limitata, fino a **un terzo dello stipendio annuo**.
2. **Responsabilità disciplinare**: riguarda la violazione dei doveri derivanti dal servizio o comportamenti che ledono il prestigio della magistratura. Le sanzioni sono decise dal **CSM**.
3. **Responsabilità penale**: resta personale come per qualsiasi cittadino, ma richiede particolari garanzie procedurali.

Il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)

Il **CSM** è l'organo costituzionale di **autogoverno della magistratura ordinaria**, previsto dall'art. **104 Cost.** e istituito per garantire l'indipendenza del potere giudiziario. Le **giurisdizioni speciali** (amministrativa, contabile, tributaria, militare) dispongono invece di propri organi di autogoverno.

Struttura

Il CSM è composto da:

- **tre membri di diritto**: il **Presidente della Repubblica** (che lo presiede formalmente), il **Primo Presidente** e il **Procuratore generale** presso la Corte di Cassazione;
- **due terzi di componenti togati** (magistrati eletti dai colleghi);
- **un terzo di componenti laici** (eletti dal Parlamento in seduta comune).

Il **Vicepresidente**, scelto tra i membri laici, esercita di fatto la presidenza nelle attività quotidiane.

Il CSM è articolato in **commissioni** e **sezioni**, la più importante delle quali è la **sezione disciplinare**.



Funzioni

Il CSM esercita funzioni:

- **consultive**, su progetti di legge riguardanti l'ordinamento giudiziario;
- **decisorie**, in materia di **nomine, revoche, assegnazioni di sedi, promozioni e sanzioni disciplinari**;
- **di proposta**, ad esempio nella **nomina dei giudici di pace** o nelle designazioni di vertice della magistratura.

L'azione disciplinare

L'azione disciplinare mira a tutelare il prestigio della magistratura e può essere promossa dal **Ministro della Giustizia** o dal **Procuratore generale presso la Cassazione**.

La decisione spetta alla **sezione disciplinare del CSM**, la quale formula una relazione al **plenum**, che delibera in via definitiva.

Il Ministro della Giustizia e i suoi poteri

Il **Ministro della Giustizia** non appartiene all'ordine giudiziario, ma ha competenze organizzative e di raccordo:

- **cura l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia**;
- **può promuovere l'azione disciplinare**;
- **esercita poteri di sorveglianza** sull'amministrazione giudiziaria;
- **partecipa** al conferimento di incarichi direttivi (es. presidenti di tribunale, procuratori).

Pur esistendo collegamenti tra Ministero e CSM, l'autonomia del potere giudiziario resta intatta: la magistratura **si autogoverna**, mentre il Ministro interviene solo sugli **aspetti amministrativi** del sistema giudiziario.



Lezione 12 – L'Unione europea: la forma di governo

Le origini e la finalità dell'integrazione europea

L'idea di un'Europa unita nasce dopo le devastazioni delle due guerre mondiali. Alla fine della **Prima guerra mondiale**, il **Trattato di Versailles (1919)** impose condizioni durissime alla Germania, generando instabilità economica e sociale e alimentando il nazionalismo che portò all'ascesa del nazionalsocialismo e alla **Seconda guerra mondiale**.

Dopo il 1945, statisti come **Robert Schuman**, **Alcide De Gasperi** e **Jean Monnet** capirono che per evitare nuovi conflitti occorreva **creare una struttura di cooperazione sovranazionale**. Il primo passo fu la **Proposta Schuman (1950)**, che mirava a mettere in comune la produzione franco-tedesca di **carbone e acciaio**, settori strategici per la guerra, in modo da rendere "materialmente impossibile" un nuovo conflitto tra i due paesi. Da questa proposta nacque, il **18 aprile 1951**, la **Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)**.

La **finalità originaria** dell'integrazione europea fu quindi **politica**: garantire la pace attraverso strumenti economici condivisi. Questa scommessa, a distanza di decenni, può dirsi pienamente riuscita: tra gli Stati membri non si è mai più verificato un conflitto armato.

L'evoluzione dei Trattati europei

Dopo la CECA, il processo d'integrazione proseguì con una serie di trattati fondamentali:

- **1957 – Trattati di Roma**: istituirono la **Comunità Economica Europea (CEE)** ed **Euratom**, l'Agenzia per l'energia atomica che regolava l'uso pacifico del nucleare.
- **1986 – Atto unico europeo**: introdusse il concetto di **mercato unico europeo** e diede impulso all'unificazione politica.
- **1992 – Trattato di Maastricht**: segnò la nascita ufficiale dell'**Unione europea (UE)**, istituì la **cittadinanza europea** e pose le basi per l'**Unione economica e monetaria**, con la futura adozione dell'**euro**.
- **1997 – Trattato di Amsterdam**: introdusse le **cooperazioni rafforzate**, cioè la possibilità per alcuni Stati di procedere più rapidamente verso una maggiore integrazione (Europa "a più velocità"), e inserì i valori di **libertà, democrazia e diritti umani** come fondamento dell'UE.
- **2001 – Trattato di Nizza**: preparò l'allargamento ai paesi dell'Europa dell'Est e approvò, con procedura distinta, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, che raccoglie i principi costituzionali comuni agli Stati membri.
- **2005 – Tentativo di Trattato costituzionale europeo**: mirava a dotare l'UE di una vera Costituzione, ma fu bocciato dai referendum in **Francia e Paesi Bassi**.
- **2007 – Trattato di Lisbona (in vigore dal 2009)**: riorganizzò il sistema istituzionale e introdusse due testi fondamentali: il **Trattato sull'Unione europea (TUE)** e il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**. Inserì inoltre la **Carta dei diritti fondamentali** nel corpus dei Trattati, conferendole **valore giuridico vincolante**.



La struttura istituzionale prima e dopo Lisbona

Prima del **Trattato di Lisbona**, l'Unione europea era organizzata su **tre pilastri**:

1. **Comunità europee** (CEE, Euratom, CECA);
2. **Politica estera e di sicurezza comune (PESC)**;
3. **Cooperazione in materia di giustizia e affari interni (C-GAI)**.

Ogni pilastro funzionava con regole proprie: nel primo prevaleva la logica sovranazionale (decisioni a maggioranza), negli altri due il metodo intergovernativo (decisioni unanimi o con maggioranze qualificate).

Con il **Trattato di Lisbona**, i tre pilastri sono stati **fusi in un unico soggetto giuridico**, l'**Unione europea**, che oggi si fonda su un **modello istituzionale unitario**, pur mantenendo alcune aree più intergovernative (come la politica estera e di difesa).

Il “quadripartitismo istituzionale” dell’UE

Il funzionamento dell'Unione europea si basa su un sistema complesso, definito **quadripartitismo istituzionale**, formato da quattro istituzioni principali, ciascuna con una diversa rappresentanza:

1. **Parlamento europeo** → rappresenta i **popoli** dell'Unione;
2. **Consiglio dell'Unione europea (Consiglio dei ministri)** → rappresenta gli **Stati membri**;
3. **Commissione europea** → rappresenta l'**interesse comune europeo**;
4. **Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)** → rappresenta la **legalità** e garantisce il rispetto del diritto dell'Unione.

A questi si aggiunge il **Consiglio europeo**, organo intergovernativo composto dai **capi di Stato o di Governo** e dal **Presidente della Commissione**, con funzioni di **indirizzo politico generale**.

Altri organi rilevanti sono:

- il **COREPER** (Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri), che prepara i lavori del Consiglio;
- la **Banca Centrale Europea (BCE)**;
- il **Comitato economico e sociale** e il **Comitato delle Regioni**, con funzioni consultive.

La Commissione europea

La **Commissione europea** è l'organo **esecutivo e sovranazionale** per eccellenza: agisce nell'interesse dell'intera Unione, non degli Stati membri.



È composta da un **Presidente** e da **un commissario per ogni Stato membro**, ciascuno responsabile di un settore (es. concorrenza, ambiente, energia).

La **nomina** segue un iter articolato:

1. Il **Consiglio europeo** propone un candidato alla presidenza, tenendo conto dei risultati delle elezioni europee.
2. Il **Parlamento europeo** elegge il Presidente.
3. Il **Consiglio europeo**, d'intesa con il Presidente eletto, forma la **lista dei commissari** designati dagli Stati.
4. Il **Parlamento europeo** tiene **audizioni pubbliche** dei candidati e vota l'approvazione dell'intera "squadra".

Il mandato è **quinquennale**.

La Commissione ha il **monopolio dell'iniziativa legislativa**: propone le leggi europee, vigila sull'applicazione dei Trattati e gestisce le politiche e il bilancio dell'Unione.

Il Parlamento europeo

Il **Parlamento europeo** è l'unico organo dell'UE **eletto a suffragio universale diretto** dai cittadini di tutti gli Stati membri, ogni cinque anni.

Pur essendo eletto simultaneamente, ogni Stato applica un **proprio sistema elettorale** (proporzionale o maggioritario).

I seggi sono ripartiti **in modo proporzionale alla popolazione**, ma secondo il principio della **proporzionalità degressiva** (gli Stati più piccoli hanno una rappresentanza relativamente maggiore).

All'interno del Parlamento, i deputati si organizzano in **gruppi politici europei**, non per nazionalità.

Con il progressivo rafforzamento dell'integrazione, il Parlamento è passato da un ruolo meramente consultivo a un **co-legislatore** insieme al **Consiglio dell'Unione europea**, nell'ambito della **procedura legislativa ordinaria**.

Inoltre, **approva** e **può censurare** la **Commissione europea**.

Il Consiglio dell'Unione europea

Il **Consiglio dell'UE** (o **Consiglio dei ministri**) rappresenta i **governi degli Stati membri**. È un organo **collegiale** e a **composizione variabile**, che si riunisce in **diverse configurazioni** (fino a 10), a seconda della materia trattata: agricoltura, economia, giustizia, ambiente, ecc.

Ha **competenza normativa generale**, condivisa con il Parlamento, e si riunisce senza membri permanenti.

La presidenza è **rotativa**, affidata ogni **sei mesi** a uno Stato membro.

Il sistema di voto può essere:



- **a maggioranza semplice,**
- **a maggioranza qualificata** (in base al peso demografico e al numero di Stati),
- **all'unanimità** (per materie sensibili come la politica estera).

Il progressivo ampliamento delle decisioni a **maggioranza** rappresenta un passo verso una logica **federale**, in cui i singoli Stati possono essere **messi in minoranza**, segno di una crescente **cessione di sovranità**.

Il Consiglio europeo

Il **Consiglio europeo** riunisce i **capi di Stato o di Governo** degli Stati membri, il **Presidente del Consiglio europeo**, il **Presidente della Commissione** e l'**Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune**.

Non esercita funzioni legislative, ma **definisce le priorità politiche generali dell'UE** e ne assicura la **coerenza strategica**.

Le decisioni vengono prese **per consenso**, salvo rare eccezioni in cui è prevista l'unanimità o la maggioranza.

La **presidenza** dura **due anni e mezzo**, rinnovabile una sola volta, e garantisce la **rappresentanza esterna** dell'Unione a livello politico internazionale.

La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)

La **Corte di giustizia** è l'organo **giurisdizionale** dell'UE e garantisce la **corretta interpretazione e applicazione del diritto europeo**.

Le sue competenze principali sono:

- **Contenziosa:** valuta la legittimità degli atti e dei comportamenti di Stati e istituzioni rispetto al diritto dell'Unione.
- **Pregiudiziale:** i giudici nazionali possono sospendere un procedimento e chiedere alla Corte di chiarire il significato di una norma europea, affinché il diritto sia applicato in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

Il **Trattato di Lisbona** ha esteso la competenza della Corte a quasi tutte le materie dell'Unione, **tranne** la politica estera e di sicurezza comune.

La Banca Centrale Europea (BCE)

La **BCE** è il cuore della **politica monetaria europea**.

Ha un **altissimo grado di indipendenza** dalle istituzioni politiche e dai governi nazionali.

Il **Presidente** e gli altri **cinque membri del Comitato esecutivo** sono nominati dal **Consiglio europeo a maggioranza qualificata** per un mandato di **otto anni non rinnovabile**.

La BCE, insieme alle **Banche centrali nazionali**, forma il **Sistema europeo delle banche centrali (SEBC)**.

Ha due funzioni principali:

- condurre la **politica monetaria** dell'Eurozona;
- svolgere **vigilanza bancaria** sugli istituti più rilevanti ("significant banks"), separando chiaramente le due funzioni (*Chinese wall*) per evitare conflitti d'interesse.

PER DUBBI O SUGGERIMENTI SULLA DISPENSA



ALESSIA BRONGO

alessia.brongo@studbocconi.it

@_alessiabrongo._

+39 3662497117

PER INFO SULL'AREA DIDATTICA



NICOLA COMBINI

nicola.combini@studbocconi.it

@nicolacombini

+39 3661052675



MARTINA PARMEGIANI

martina.parmegiani@studbocconi.it

@martina_parmegiani05

+39 3445120057



MARK OLANO

mark.olano@studbocconi.it

@mark_olano._

+39 3713723943



TEACHING DIVISION



NOSTRI PARTNERS

