

INTRODUZIONE	4
FENOMENO GIURIDICO	4
Il diritto	4
Le norme giuridiche	4
Diritto come ordinamento giuridico	5
La cittadinanza	5
FORME DI STATO E DI GOVERNO	5
FORME DI STATO	6
Evoluzione storica delle forme di Stato	6
Stato assoluto	6
Stato di polizia	6
Stato liberale	7
Stato totalitario	7
Stato socialista	7
Stato sociale	7
Autonomia territoriale e forme di Stato	7
FORME DI GOVERNO	8
Monarchia assoluta	8
Monarchia costituzionale	8
Governo parlamentare	8
Governo presidenziale	8
Governo semipresidenziale	8
Forme di governo degli Stati socialisti	8
LA CONCEZIONE DI COSTITUZIONE SECONDO SCHMITT	9
La costituzione come decisione politica fondamentale	9
Legalità e legittimità	9
NASCITA DEL COSTITUZIONALISMO MODERNO	9
Le esperienze fondative	9
SUPERIORITÀ DELLA COSTITUZIONE SULLA LEGGE	9
RIGIDEZZA COSTITUZIONALE E DIFFERENZE TRA MODELLO AMERICANO ED EUROPEO	9
La rigidità nella Costituzione di Philadelphia	9
Il ruolo del giudice negli USA e in Europa	10
LA SENTENZA MARBURY VS MADISON (1803)	10
Origine del judicial review of legislation	10
Il sillogismo aristotelico del giudice	10
Differenze con il modello europeo	10
DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA	10
LE CARATTERISTICHE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA	12
Caratteristiche generali	12
Caratteristiche di contenuto	12
L'UNIONE EUROPEA	13
Prime Comunità Europee	13
Trattati principali e sviluppo dell'UE	14
Forma di governo UE	14
CORPO ELETTORALE E CITTADINANZA	15
Diritto di voto e funzione elettorale	15
Elettorato attivo e passivo: chi può votare e chi può essere eletto	16
Sistemi elettorali: come si traducono i voti in seggi	16
Contenzioso elettorale: quando si impugnano le elezioni	16
Strumenti di democrazia diretta	16
REFERENDUM	17
Riflessioni critiche in luce delle riforme 2025	17
PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	18
Forma di governo e ruolo istituzionale	18
Elezione e permanenza in carica	18
Semestre bianco e eccezioni	18
Interruzione del mandato	18
Garanzie di autonomia e responsabilità	18

Atti del Presidente e del Governo: il sistema della controfirma	19
Poteri del Presidente della Repubblica	19
IL PARLAMENTO	19
Struttura	19
I regolamenti parlamentari	20
L'organizzazione interna delle Camere	21
Status di parlamentare	23
Perdita dello status di parlamentare	23
Quorum e votazioni	24
FUNZIONI DEL PARLAMENTO	24
La funzione legislativa	24
La funzione di revisione costituzionale	25
PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE	27
Casi previsti dalla Costituzione	27
IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA	27
Il procedimento per la formazione del Governo	28
Cessazione del Governo	28
Struttura del Governo	29
Giurisdizione e responsabilità	29
Organi e strumenti aggiuntivi	29
POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO	30
Gli atti del Governo con forza di legge	30
I regolamenti	30
Organi ausiliari del Governo	31
CORTE COSTITUZIONALE	31
Origini e modello di giustizia costituzionale	31
Struttura e composizione	31
Funzioni e competenze	32
Controllo di costituzionalità	32
Controllo sui conflitti di attribuzione	32
Dinamiche recenti e ruolo nel 2025	32
PRINCIPI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA	33
Cos'è l'attività amministrativa	33
Principi costituzionali e normativi che regolano la PA	33
Principi che regolano l'attività amministrativa	33
Discrezionalità vs attività vincolata	34
Procedimento e provvedimento amministrativo	34
Funzioni della legge 241/1990	35
Criticità e limiti: attualità al 2025	35
INVALIDITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E TUTELA GIURISDIZIONALE / AMMINISTRATIVA	35
Cause di invalidità dell'atto amministrativo	35
Altri concetti: inopportunità, irregolarità	36
Autotutela della Pubblica Amministrazione	36
Forme di tutela contro atti amministrativi illegittimi	36
IL POTERE GIUDIZIARIO IN ITALIA	37
Natura e struttura del sistema giudiziario	37
Principi costituzionali che regolano il potere giudiziario	37
Il sistema delle giurisdizioni: ordinaria, amministrativa, contabile, militare	38
Il principio del' "unicità della giurisdizione" con articolazioni	38
L'evoluzione recente e le riforme: continuità e tentativi di revisione	38
Perché questo modello? Vantaggi e finalità	38
L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO ITALIANO	39
L'articolazione strutturale	39
Giudici ordinari:	39
Giudici con funzioni giudicanti:	39
Giudici con funzioni requirenti	39
Giudici amministrativi	40
Giudici militari	40
Corte di Cassazione	40

Arbitrato e mediazione	41
Lo status dei magistrati	41
Le garanzie di indipendenza esterna	41
Potere disciplinare	41
REGOLE COSTITUZIONALI SULL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE	41
Principi generali	41
Diritti dei cittadini	42
Principi fondamentali del processo:	42
LE REGIONI	43
La nascita delle Regioni	43
Tappe significative nell'attuazione delle previsioni costituzionali sulle Regioni e sugli enti locali dal 1948 ad oggi	44
ENTI LOCALI	44
LE LIBERTÀ COLLETTIVE	44
DIRITTI SOCIALI	46
Diritto all'istruzione	46
Diritto alla salute	47
Diritti dei lavoratori	47
Diritti all'assistenza e alla previdenza sociale	47
Diritto di sciopero	47
DIRITTI ECONOMICI	48
Libertà di iniziativa economica	48
Diritto di proprietà	48
DOVERI COSTITUZIONALI	48

INTRODUZIONE

FENOMENO GIURIDICO

Vi è un fenomeno giuridico tutte le volte in cui gli individui appartenenti a una determinata comunità strutturano i loro comportamenti per garantire la convivenza sociale. Fenomeno è qualcosa che si percepisce come fenomeno naturale, quindi attraverso i sensi, ed è ripetibile in laboratorio, osservabile da più punti di vista.

L'espressione del fenomeno giuridico è "*Ubi societas, ibi ius*", ovvero "dove c'è società c'è diritto". Quindi, se cambia la società, cambia il diritto (come accadde nell'Alto Medioevo con il mutamento dei rapporti sociali tra gli individui).

Le caratteristiche del fenomeno giuridico sono:

- crea la propria organizzazione con i suoi centri di potere, ovvero gli organi che svolgono determinate funzioni, attraverso un insieme di norme;
- non contiene solo regole che disciplinano i rapporti intersoggettivi, ma anche regole che stabiliscono che cosa è rilevante nel comportamento umano: la *rilevanza*;
- è capace di completarsi da solo, perché non ha lacune: è l'ordinamento che stabilisce la rilevanza per sé stesso e ne assume le conseguenze;
- predispone le garanzie per assicurare la vita futura dell'ordinamento.

IL DIRITTO

Il diritto è un insieme di regole di condotta che impongono comportamenti intersoggettivi nelle relazioni tra individui. Il principale scopo del diritto è garantire la convivenza pacifica.

Esso si distingue dalle altre regole (moralì, religiose o naturali) perché queste ultime non esprimono una relazione tra individui.

La pacifica convivenza è garantita da:

- **Certezza del diritto**, ovvero la prevedibilità delle conseguenze delle condotte disciplinate dalle norme giuridiche. **COME SI ASSICURA?** Attraverso la **giurisdizione**, cioè la funzione giurisdizionale che stabilisce quale regola va applicata, ed è esercitata dagli organi giurisdizionali: tribunali, corti costituzionali, corti internazionali e sovranazionali.

Iuris dicere: rendere manifesto quale sia il diritto applicabile al caso concreto.

- **Certezza dell'osservanza del diritto**, ovvero l'effettività (unità di misura), garantita attraverso l'uso della forza contro la volontà del soggetto interessato, razionalizzata e socialmente accettabile, per determinare unilateralmente le conseguenze negative derivanti dal mancato rispetto della norma.

LE NORME GIURIDICHE

Il fondamento delle norme giuridiche richiama la *convinzione collettiva*: la consapevolezza condivisa della necessità che queste regole siano osservate perché indispensabili al funzionamento della società. Questa indispensabilità pone la norma, una volta emanata, in un rapporto di eteronomia, ovvero la condizione in cui il soggetto agente riceve dall'esterno la regola della propria azione. La violazione delle norme che poggiano sulla convinzione collettiva provoca reazioni inevitabili nella società cui esse sono destinate: la società pone i violatori sotto processo dinanzi a un tribunale. Ciò significa che le reazioni possono arrivare fino all'uso della forza, ma solo quando vengano violate norme effettivamente vigenti, non norme semplicemente esistenti ma non osservate, prive cioè del requisito dell'effettività.

DIRITTO COME ORDINAMENTO GIURIDICO

L'insieme delle norme giuridiche può essere visto anche in un'ottica unitaria: come **ordinamento giuridico**. Una collettività vive in quanto si dà un diritto: *ubi societas, ibi ius*.

Il concetto di diritto come ordinamento sottolinea il carattere unitario delle norme giuridiche, che lo assumono non appena la società diventa effettiva.

L'ordinamento giuridico presenta le seguenti caratteristiche:

- Crea la propria organizzazione con i suoi centri di potere attraverso le regole di condotta poste;
- Compie costantemente una discriminazione tra ciò che lo interessa e ciò che non lo interessa, decidendo sulla rilevanza dei comportamenti umani;
- È capace di completarsi da sé, evitando le lacune;
- Predispone le garanzie necessarie ad assicurare la vita futura dell'ordinamento anche in presenza dei prevedibili attentati contro di esso.

LA CITTADINANZA

Il popolo è costituito dalle persone che fanno parte dello Stato in quanto ne hanno la cittadinanza.

Il popolo è quindi il complesso dei cittadini, intendendosi per cittadini non soltanto le persone fisiche, ma anche le associazioni e le persone giuridiche aventi la nazionalità. In altre parole, anche le cosiddette "comunità intermedie" (fra singoli e Stato) sono cittadini dello Stato e fanno parte del popolo.

La cittadinanza non può essere tolta unilateralmente dallo Stato per ragioni politiche: lo dispone l'art. 22 Cost., perché in passato, sotto il fascismo, si fece ampio uso del potere di revocare la cittadinanza, sia a singoli antifascisti, sia, nel 1938, a interi gruppi della popolazione (ebrei), privati in modo iniquo e disumano di tutti i diritti del cittadino.

La legge sulla cittadinanza è la legge n. 91 del 1992. La disciplina contempera il principio fondamentale dell'attribuzione della cittadinanza, cioè lo *ius sanguinis* (diritto del sangue), con lo *ius soli* (diritto del territorio di nascita) e con altri due criteri: lo *ius electionis* (diritto di scelta) e la *iuris communicatio*, cioè la possibilità che il diritto di cittadinanza passi da un membro della famiglia a un altro.

FORME DI STATO E DI GOVERNO

Per **forma di Stato** si intende il modo in cui è risolto il rapporto tra autorità e libertà, cioè il rapporto tra potere statale e società civile da cui nasce e si sviluppa ogni esperienza statale. Indica l'insieme delle finalità che lo Stato si propone di raggiungere e i valori a cui ispira la propria azione, riassumendo il rapporto fra popolo, territorio e governo.

La **forma di governo** riguarda invece gli elementi che contraddistinguono il modello organizzativo, cioè gli strumenti e i mezzi con cui un determinato ordinamento statale persegue le sue finalità.

Forma di Stato e forma di governo sono concetti distinti, ma strettamente connessi, poiché insieme descrivono le caratteristiche delle varie esperienze statuali. Ogni forma di governo va valutata alla luce della forma di Stato in cui opera.

FORME DI STATO:

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Patrimoniale• Assoluto• Di polizia• Liberale• Totalitario | <ul style="list-style-type: none">• Socialista• Sociale• Unitario• Federale• Regionale |
|---|--|

FORME DI GOVERNO:

- Monarchia assoluta
- Monarchia costituzionale
- Forma di governo parlamentare
- Forma di governo presidenziale
- Forma di governo semipresidenziale
- Forma di governo direttoriale
- Forma di governo dittatoriale
- Forma di governo negli Stati socialisti

Forma di stato e di governo sono dunque due concetti distinti, ma strettamente connessi fra loro, poiché assieme descrivono le caratteristiche delle varie esperienze statuali.

FORME DI STATO

EVOLUZIONE STORICA DELLE FORME DI STATO

Nel corso del tempo si sono avute diverse forme di Stato. Lo **Stato patrimoniale** fu la prima forma affermata dopo il disfacimento dell'Impero Romano e caratterizzò tutto l'Alto Medioevo. Si tratta di uno Stato embrionale perché mancano le strutture portanti dell'apparato statale, ovvero un'organizzazione amministrativa stabile. Questo Stato si basa su un accordo, di natura quasi privatistica, fra Sovrano e feudatari, e ha ad oggetto la tutela del diritto di proprietà dei feudatari. Lo Stato non ha una pluralità di fini, ma soltanto la difesa del diritto di proprietà, che costituisce la fonte di legittimazione del potere e la misura dei diritti spettanti ai feudatari; al di là di questi soggetti vi è la moltitudine che non è titolare di diritti ma oggetto di diritti altrui.

STATO ASSOLUTO

Lo **Stato assoluto** contraddistingue il periodo delle grandi monarchie assolute, tra il XVI e il XVIII secolo. I compiti dello Stato si accrescono rispetto a una società che pone esigenze sempre più complesse, in relazione all'apertura verso nuove attività economiche, come il commercio, rispetto alle quali il vecchio Stato patrimoniale risulta insufficiente. Lo Stato deve preoccuparsi non solo della difesa del territorio, ma anche dei problemi derivanti dallo svolgimento della vita sociale: assicurare le condizioni ottimali per lo sviluppo delle nuove attività economiche interne, superare la frammentazione feudale, garantire la conquista dei mercati esterni e fronteggiare il contenzioso internazionale. Si sviluppano strutture che rimarranno poi anche nelle forme di Stato successive: viene istituito il fisco, si consolida la burocrazia statale e si costituisce un esercito stabile. Sul piano dell'ordinamento, si assiste a una progressiva differenziazione degli organi e dei loro atti: le fonti normative si distinguono sempre più chiaramente dai provvedimenti amministrativi e dagli atti giurisdizionali. Inoltre, vi è una crescente concentrazione del potere nelle mani del Sovrano, la cui legittimazione non risiede più nell'accordo con alcuni soggetti, ma in un principio di natura trascendente: il Sovrano rivendica un'origine divina del proprio ruolo, al riparo da ogni interferenza o controllo.

STATO DI POLIZIA

Lo **Stato di polizia** rappresenta uno sviluppo dello Stato assoluto e si afferma verso la fine del XVIII secolo in Austria e in Prussia. Si caratterizza per il riconoscimento di alcune posizioni soggettive dei singoli, tutelabili davanti ai giudici anche contro i pubblici poteri, seppur limitatamente alle controversie che contrappongono il singolo al fisco. Pur in forma limitata, questo riconoscimento prelude all'affermazione del principio cardine dello Stato di diritto: la pubblica amministrazione deve rispettare la legge e, in caso di violazione, è possibile rivolgersi al giudizio dei giudici. Si incrina così la concezione unitaria del potere statale, e emergono i primi segni della divisione del potere in funzione di garanzia del cittadino.

STATO LIBERALE

Lo **Stato liberale** si afferma fra la fine del XVIII e la metà del XIX secolo, fino alla Prima guerra mondiale. La fine dello Stato assoluto è dovuta a ragioni economiche, come l'incremento della conflittualità internazionale e l'aumento della pressione fiscale; a ragioni interne, come il passaggio da un'economia agricola a una industriale; e a motivazioni politiche e sociali legate all'inadeguatezza della struttura del potere dello Stato assoluto per soddisfare le esigenze di partecipazione delle nuove classi emergenti (borghesia imprenditoriale, proprietari terrieri, esponenti delle professioni intellettuali). Lo Stato liberale conserva ai pubblici poteri il compito di perseguire finalità generali per l'intera collettività, ma attraverso un'azione indiretta, volta ad assicurare condizioni di sicurezza esterne e il rispetto dei diritti di libertà interni. Questa forma di Stato si caratterizza per una concezione garantista e negativa dei fini statuali: il potere è legittimato direttamente dai consociati e l'organizzazione statale garantisce la separazione e l'autonomia dei poteri legislativo, esecutivo e giurisdizionale. Tale ribaltamento dei rapporti tra Stato e società comporta l'introduzione di regole generali per disciplinare l'azione degli organi di vertice, la legge come atto vincolante per tutti e l'affermazione dello Stato di diritto.

STATO TOTALITARIO

Lo **Stato totalitario** si sviluppa in seguito al primo conflitto mondiale e alla crisi economica successiva, accentuando le tensioni interne agli Stati e dando luogo, in alcuni casi, a regimi autoritari (Italia, Germania, Spagna). I meccanismi elettorali vengono sostituiti da un forte accentramento del potere attorno alla figura di un «Capo», interprete degli interessi generali della collettività. Lo Stato torna a essere interventista in tutti i settori economico-sociali e applica una politica repressiva dei diritti di libertà, in particolare politici.

STATO SOCIALISTA

Lo **Stato socialista** nasce dalla rivoluzione russa del 1917 e si estende dopo la Seconda guerra mondiale a molti Paesi dell'Europa dell'Est. Questo modello mira a superare le disuguaglianze derivanti dalla proprietà privata dei mezzi di produzione e dalla divisione in classi. Le libertà riconosciute sono collettive e funzionali alla costruzione di una società di eguali, con il partito comunista come centro motore dell'apparato statale.

STATO SOCIALE

Lo **Stato sociale** rappresenta una critica allo Stato liberale e si propone di rimuovere le disuguaglianze di fatto. L'intervento statale è parziale ma mirato a garantire la partecipazione effettiva dei cittadini alla vita politica, economica e sociale, esercitando pienamente i diritti senza ostacoli economici o sociali. L'obiettivo è l'uguaglianza sostanziale (art. 3, II co., Costituzione). Lo Stato interventista comporta un aumento degli apparati amministrativi e delle risorse necessarie alla finanza pubblica.

AUTONOMIA TERRITORIALE E FORME DI STATO

Il rapporto Stato-cittadini può essere esaminato anche sotto il profilo dell'autonomia territoriale, una conquista relativamente recente. Si distingue tra **Stato unitario accentrato**, privo di autonomia territoriale e fortemente centralizzato (modello napoleonico); **Stato confederale**, esperienza transitoria verso la federazione con unificazione politica estera e militare; e **Stato federale o regionale**, in cui la differenza dipende dal grado di autonomia riconosciuta alle articolazioni territoriali.

FORME DI GOVERNO

MONARCHIA ASSOLUTA

La forma di governo si distingue in base alla distribuzione del potere tra i vari organi dello Stato. La **Monarchia assoluta** nasce con lo Stato assoluto, con il Sovrano unico titolare del potere politico e legittimato dalla divinità, accentrando funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali. Con l'ausilio di organi ausiliari e consultivi, il Sovrano mantiene il controllo.

MONARCHIA COSTITUZIONALE

La **Monarchia costituzionale** emerge dopo la rivoluzione francese, soprattutto in Europa continentale, mentre in Inghilterra già nel XVII secolo si teorizza la separazione dei poteri con Locke. In Francia, Montesquieu e Rousseau postulano la tripartizione del potere tra Parlamento, Governo e Giudici, con autonomia e separazione funzionale. I poteri del Sovrano si attenuano e crescono quelli del Parlamento, mentre il Governo, nato come organo ausiliario del Sovrano, assume una propria autonomia, esprimendo le forze politiche dominanti in Parlamento.

GOVERNO PARLAMENTARE

Il **Governo parlamentare** si afferma gradualmente, soprattutto a metà del '900, quando l'equilibrio tra Sovrano e Parlamento si sposta a favore di quest'ultimo. Il Governo dipende dalla fiducia parlamentare e opera secondo un programma approvato dal Parlamento. In Italia, questa forma si consolida nel periodo liberale e viene ripresa dalla Costituzione del 1948.

GOVERNO PRESIDENZIALE

Il **Governo presidenziale**, nato negli USA con la Costituzione del 1787, concentra i poteri del Capo dello Stato e del Governo, senza rapporto fiduciario con il Parlamento, che non può essere sciolto dal Presidente. Il bilanciamento avviene tramite elezione diretta e strumenti di controllo, come l'impeachment.

GOVERNO SEMIPRESIDENZIALE

Il **Governo semipresidenziale**, presente nella Repubblica di Weimar e oggi in Francia, combina elementi presidenziali e parlamentari, con doppia fiducia tra Presidente e Parlamento. Il **Governo direttoriale**, tipico della Svizzera, mira alla stabilità dell'Esecutivo, eletto dall'organo assembleare, con durata prefissata e strumenti di controllo come il referendum. Infine, il **Governo dittatoriale**, caratteristico degli Stati totalitari, concentra tutti i poteri nel Capo del Governo, al vertice del partito unico, senza controlli istituzionali.

FORME DI GOVERNO DEGLI STATI SOCIALISTI

Le **forme di governo degli Stati socialisti** variano a seconda del Paese, ma condividono tratti comuni: ampie autonomie locali, assemblee soviet gerarchicamente ordinate, Soviet supremo e Presidium con funzioni di Capo dello Stato e del Governo. Il partito guida la collettività, influenzando la scelta dei candidati e i poteri degli organi statali.

LA CONCEZIONE DI COSTITUZIONE SECONDO SCHMITT

LA COSTITUZIONE COME DECISIONE POLITICA FONDAMENTALE

La costituzione è una decisione politica, il vero contenuto sostantivo dell'unità politica: essa è la decisione politica fondamentale su chi fa parte del tuo stesso ordinamento e su chi è indicato come estraneo, cioè lo straniero. (Carl Schmitt, nazionalsocialista)

LEGALITÀ E LEGITTIMITÀ

Schmitt ridicolizza il mito della rappresentanza politica, sostenendo che la rappresentanza politica fosse un retaggio, una trasfigurazione nel diritto pubblico dei principi della religione cattolica. In *Teologia Politica* la rappresentanza è ciò che rende presente colui che è assente (cioè il popolo sovrano), che nessuno ha mai visto, nello stesso modo in cui Gesù rappresenta Dio in terra. Il “miracolo della rappresentanza” diventa quindi un artificio necessario, percepito però come incapace di produrre una vera unità politica in una società divisa per classi.

L'avvento del regime fascista è il frutto della crisi della rappresentanza politica. Mussolini voleva trasformare il Parlamento in un luogo di “manipoli” per aumentarne l'efficienza, cioè per realizzare il miracolo della rappresentanza. Tentativo che, ovviamente, non ha mai avuto la possibilità di realizzare alcunché.

NASCITA DEL COSTITUZIONALISMO MODERNO

LE ESPERIENZE FONDATIVE

Il **costituzionalismo** si afferma nel XVIII secolo attraverso più esperienze nate negli stessi anni, pur su basi teoriche profondamente diverse:

1. Esperienza americana (1787): Trova la sua massima espressione nella Dichiarazione dei diritti della Virginia (diritti innati dell'individuo, diritti liberali che la legge non può violare) e nella Costituzione di Philadelphia.
2. Esperienza francese (1791): Si manifesta con la Rivoluzione francese e le costituzioni rivoluzionarie.

SUPERIORITÀ DELLA COSTITUZIONE SULLA LEGGE

In entrambi i contesti si afferma l'idea che il diritto costituzionale possiede una forza prescrittiva superiore rispetto alla legge. La legge trae il proprio fondamento di legittimazione dalla costituzione, e la costituzione diventa anche il parametro per stabilire se la legge sia valida o invalida. Da ciò derivano due poteri: **potere costituente** e **potere costituito**.

Il primo determina un nuovo ordinamento giuridico basato su una nuova costituzione e trae legittimazione solo da sé stesso (es. l'Assemblea Costituente). Il secondo esiste in quanto previsto da norme già vigenti (es. la Corte costituzionale).

RIGIDEZZA COSTITUZIONALE E DIFFERENZE TRA MODELLO AMERICANO ED EUROPEO

LA RIGIDITÀ NELLA COSTITUZIONE DI PHILADELPHIA

La rigidità costituzionale è evidente già nella Costituzione di Philadelphia del 1787, che prevede un procedimento di revisione particolarmente aggravato rispetto alla legge ordinaria. L'art. VI stabilisce: “Questa Costituzione [...] costituirà la legge suprema del Paese e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essa”.

IL RUOLO DEL GIUDICE NEGLI USA E IN EUROPA

La differenza tra esperienza americana ed europeo-continentale è evidente: nell'art. 6 comma 2, per gli americani il primo soggetto chiamato ad applicare la costituzione è il **giudice**; nel costituzionalismo continentale è la **legge**.

Dal 1787 il giudice americano è soggetto solo alla costituzione.

Dal 1948 il giudice italiano è soggetto solo alla legge (art. 101 Cost.).

LA SENTENZA MARBURY VS MADISON (1803)

ORIGINE DEL JUDICIAL REVIEW OF LEGISLATION

Nasce il **judicial review of legislation**. Immagina l'America all'inizio del XIX secolo: è un Paese giovane, con una Costituzione appena consolidata, e ancora in pieno dibattito su quanto potere dovessero avere i diversi rami del governo. È in questo contesto che nasce la famosa sentenza Marbury contro Madison, nel 1803, che in realtà ha segnato un momento fondamentale nella storia del diritto americano. **La vicenda parte da una disputa quasi burocratica:** William Marbury era stato nominato giudice da John Adams negli ultimi giorni della sua presidenza, ma il suo incarico non fu mai ufficialmente consegnato perché Thomas Jefferson, il nuovo presidente, ordinò al suo Segretario di Stato, James Madison, di non completare la consegna. Marbury, naturalmente, non ci stava, e decise di portare il caso davanti alla Corte Suprema. Il punto centrale della decisione, firmata dal Chief Justice John Marshall, non fu tanto se Marbury dovesse ricevere l'incarico, quanto una questione più profonda: la Corte poteva dichiarare incostituzionali gli atti del Congresso? Con questa sentenza, la Corte Suprema stabilì per la prima volta un principio rivoluzionario: il giudice ha il potere di esaminare le leggi e decidere se siano compatibili con la Costituzione. In altre parole, nasce il concetto di giudizio di costituzionalità. **Questo significava che, d'ora in poi, la Corte Suprema non era solo un arbitro tra persone, ma anche un vero e proprio guardiano della Costituzione. Anche se Marbury non ottenne il suo incarico, la sentenza mise le basi per l'equilibrio tra i tre rami del governo: legislativo, esecutivo e giudiziario.** Insomma, Marbury vs Madison non è solo un caso legale, ma un momento storico: da quel giorno, la Corte Suprema americana ha il potere di dire "questa legge non è costituzionale" e di fermare azioni del Congresso o del Presidente che violino la Costituzione. È un po' come se la Costituzione avesse trovato il suo custode ufficiale.

IL SILLOGISMO ARISTOTELICO DEL GIUDICE

Il giudice può disapplicare la legge usando il sillogismo aristotelico:

- premessa maggiore: il giudice applica il diritto valido;
- premessa minore: la legge contraria alla costituzione è invalida;
- conclusione: nel conflitto tra legge e costituzione, applica la costituzione.

DIFFERENZE CON IL MODELLO EUROPEO

Per il modello europeo-continentale il controllo di costituzionalità è invece un'attività **ontologicamente distinta** dalla giurisdizione ordinaria: funzione **contromaggioritaria**.

DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Lo Statuto Albertino, concesso il 4 marzo 1848 da Carlo Alberto, Re di Sardegna, divenne poi la Costituzione del Regno d'Italia nel 1861 e rimase in vigore, sebbene tra disapplicazioni e

modifiche, fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Si trattava di una costituzione otturata, concessa dal sovrano senza la partecipazione di organi rappresentativi dei sudditi, scritta secondo la tradizione romanistica e giuspositivista, breve, poiché gli istituti e le libertà erano solo accennati, rimandando al legislatore la definizione dei contenuti e dei limiti, e flessibile, essendo suscettibile di modifiche tramite una semplice legge del Parlamento. Questo carattere spiegava come fosse riuscita a restare in vigore, attraverso disapplicazioni e modifiche sensibili, soprattutto nel periodo fascista, fino alla fine del 1947.

Lo Statuto Albertino prevedeva una forma di governo riconducibile alla monarchia costituzionale pura, basata sul binomio Sovrano-Parlamento, con preminenza del primo, che disponeva di poteri di nomina e revoca dei ministri, condivisione del potere legislativo tramite la sanzione delle leggi, nomina dei membri del Senato, scioglimento anticipato della Camera elettiva, comando delle forze armate e titolarità del potere estero. Il Parlamento era composto da una Camera elettiva e da un Senato di nomina regia, a cui spettava, insieme al Sovrano, il potere legislativo e la funzione di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato. Le libertà previste erano soltanto abbozzate e quelle collettive ridotte: era prevista la sola libertà di riunione, ma in termini molto limitati.

Gradualmente, i poteri del Sovrano vennero ridimensionati a favore del binomio Governo-Parlamento grazie all'istituto della fiducia: il Governo, pur nominato dal Re, iniziò a cercare il voto parlamentare di adesione per rafforzare la propria posizione sia verso il Parlamento sia verso il Sovrano. Si avviò così una tendenza che portò all'estensione dei poteri del Governo, includendo poteri normativi oltre la potestà regolamentare e la possibilità di adottare decreti-legge e decreti legislativi. Progressivamente assunse rilevanza politica il Presidente del Consiglio dei Ministri, punto di equilibrio tra volontà regia e indirizzo politico maggioritario in Parlamento. La legislazione elettorale era inizialmente censitaria, determinando un carattere poco rappresentativo della Camera elettiva: nel 1848 poteva votare circa il 2% della popolazione, mentre nel 1877 il diritto di voto venne esteso ai cittadini maschi maggiorenni con almeno tre anni di scuola elementare, raggiungendo il 7% della popolazione, e nel 1919 fu esteso a tutti i cittadini maschi maggiorenni. I diritti di libertà, pur enunciati nello Statuto, furono interpretati restrittivamente dalle leggi ordinarie, soprattutto nel settore della pubblica sicurezza e penale.

Dopo la Prima guerra mondiale, il sistema istituzionale risultava logorato, la crisi economica e le tensioni sociali si acuirono, e lo scontro politico portò alla nascita del partito fascista nel 1919 e del partito comunista nel 1921. In un clima di scioperi e occupazioni delle fabbriche, il fascismo si affermò, culminando nella marcia su Roma del 28 ottobre 1922, e Vittorio Emanuele III affidò a Mussolini la formazione del nuovo Governo. Già in questa fase le regole costituzionali furono violate: il Sovrano si rifiutò di firmare lo stato d'assedio e affidò il governo a un partito minoritario, appoggiando un movimento che operava al di fuori dell'ordine costituzionale. La progressiva fascistizzazione delle istituzioni si concretizzò con la legge Acerbo del 1923, il ritiro dei deputati antifascisti sull'Aventino e le leggi fascistissime del 1925-1926. Nacque così uno Stato totalitario, con il Partito Nazionale Fascista come unico soggetto legittimato a esprimere indirizzi politici generali, affiancato da organismi collegati, e con l'eliminazione dello spazio per il dissenso politico, culminando nelle leggi razziali del 1938 che privarono i cittadini ebrei di diritti civili e politici. La libertà religiosa, invece, fu in parte garantita con l'introduzione dell'insegnamento della religione nelle scuole e la risoluzione della questione romana attraverso i Patti Lateranensi e il Concordato.

Con il fascismo, la forma di governo mutò profondamente: venne meno l'istituto della fiducia parlamentare e il Governo coincise con il segretario del PNF, rendendo il partito il centro della nuova forma di governo, mentre il Sovrano e il Parlamento tornarono sullo sfondo. Nel 1939, con l'istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, cessò ogni rappresentatività parlamentare, mentre nel 1928 fu creato il Gran Consiglio del Fascismo, organo di indirizzo politico sotto il controllo del Duce, con competenze estese dalla formazione della lista dei deputati alla nomina dei vertici del PNF.

Dopo la Seconda guerra mondiale, il collasso del regime fascista e gli esiti bellici portarono alla caduta di Mussolini il 25 luglio 1943, con la nomina di Badoglio a Capo del Governo. Furono soppressi il PNF, la Camera dei Fasci e delle Corporazioni e il Tribunale speciale per la difesa dello

Stato, e si disposero elezioni per una nuova Camera dei deputati. L'armistizio di Cassibile dell'8 settembre 1943 e l'occupazione tedesca portarono alla nascita della Repubblica Sociale Italiana di Mussolini e al Regno del Sud a Brindisi, sotto il controllo degli Alleati. Il Comitato di Liberazione Nazionale rifiutò di sostenere il Governo regio, richiedendo le dimissioni del Sovrano e del Principe ereditario. Nel Patto di Salerno del 1944, Vittorio Emanuele III si ritirò dalla vita pubblica nominando il figlio Umberto Luogotenente del Regno, e le forze antifasciste si impegnarono a collaborare in attesa dell'Assemblea costituente. Nell'agosto 1944, con la liberazione di Roma, si insediò il Governo Bonomi e fu adottato il decreto legislativo-luogotenenziale 151/1944, la prima Costituzione provvisoria, che garantiva la tregua istituzionale e conferiva al Governo il potere legislativo tramite decreti-legislativi, sanzionati dal Luogotenente. Con la crescente partecipazione politica nel CLN, nell'aprile 1945 fu istituita la Consulta nazionale per garantire maggiore rappresentatività e potere consultivo e propositivo verso il Governo. La Seconda Costituzione provvisoria del 1946 affidò al referendum popolare la scelta tra Monarchia e Repubblica, e il Governo restò responsabile dinanzi all'Assemblea costituente, continuando a esercitare il potere legislativo salvo che in materia costituzionale, elettorale e di trattati internazionali. Vittorio Emanuele III abdicò il 9 maggio 1946, aprendo la strada a Umberto Re, mentre il referendum del 2 giugno 1946 sancì la nascita della Repubblica, con l'elezione di Enrico De Nicola a Presidente provvisorio. L'Assemblea costituente, con la preminenza quantitativa di DC, PSIUP e PCI, elaborò il testo costituzionale tramite la Commissione dei 75 e le sottocommissioni, approvando il testo definitivo il 22 dicembre 1947, promulgato il 27 dicembre e entrato in vigore il 1° gennaio 1948, rimanendo in carica fino a fine gennaio per approvare leggi costituzionali e ordinarie.

LE CARATTERISTICHE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

CARATTERISTICHE GENERALI

1. La Costituzione repubblicana è:
2. **Votata**: non è concessa dall'alto, ma deliberata da rappresentanti del corpo elettorale;
3. **Scritta** (quasi esclusivamente, a differenza dei Paesi di common law);
4. **Lunga**: non per i 139 articoli, ma perché i diversi istituti e soprattutto i diritti inviolabili non contengono un mero rinvio al legislatore, ma indicazioni puntuali e vincolanti per lo stesso legislatore in sede di attuazione;
5. **Rigida** perché:
 1. Non può essere modificata con una semplice legge ordinaria, ma serve il procedimento di revisione costituzionale, cioè un procedimento particolarmente complesso detto anche aggravato;
 2. Vi sono alcune parti della Costituzione insuscettibili di revisione costituzionale perché sono alla base del patto sociale e, quindi, soltanto una nuova fase costituente potrebbe modificarle. In particolare, si distingue fra limite espresso (art. 139 Cost., forma repubblicana) e limiti impliciti (secondo l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale, i diritti inviolabili e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale);
 3. È stato creato un organo ad hoc (Corte costituzionale) con il compito di garantire il rispetto della Costituzione e verificare che fonti di grado primario non si pongano in contrasto, oltre a prevedere dei poteri di controllo a carattere preventivo in capo al Presidente della Repubblica.

CARATTERISTICHE DI CONTENUTO

Forma di Stato

1. **Stato repubblicano:** art. 1, I co., Cost., unico limite imposto all'Assemblea costituente;
2. **Stato democratico:** art. 1, II co., Cost., la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, quindi nessun organo di governo potrà vantare una legittimazione autonoma all'esercizio delle funzioni statuali, ma potrà essere legittimato soltanto dal popolo. È una democrazia rappresentativa con anche istituti di democrazia diretta;
3. **Stato di diritto:** nessun organo può rivendicare un potere illimitato;
4. **Stato regionale:** artt. 5 e 114 Cost., è articolato territorialmente con enti titolari di un proprio indirizzo politico (in particolare, potere legislativo);
5. **Stato sociale:** art. 3, II co., Cost. (uguaglianza sostanziale) + diritti sociali + doveri di solidarietà (art. 2 Cost.).

Forma di governo

Anzitutto occorre dire che gli organi costituzionali del nostro sistema (corpo elettorale, Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo e Corte costituzionale) presentano caratteristiche comuni:

- a) Sono tutti organi rappresentativi: hanno un rapporto più o meno diretto con il popolo;
- b) sono titolari della funzione di indirizzo politico, nel senso che definiscono gli obiettivi della politica nazionale nel quadro dei principi costituzionali oppure hanno il potere di incidere su detti obiettivi;
- c) Sono organi necessari, ovvero indispensabili al corretto funzionamento del sistema costituzionale;
- d) Sono indefettibili, cioè non possono essere sostituiti nell'esercizio delle loro funzioni se non in casi eccezionali temporalmente circoscritti.

Rapporto fra gli organi di vertice

- **Parlamentare:** fra Governo e Parlamento sussiste un rapporto di fiducia e, qualora venga meno, il Governo è costretto a dimettersi;
- **Razionalizzata:** vi sono casi espressamente contemplati in cui il Governo può porre in essere atti con forza di legge (decreti-legge e decreti legislativi);
- **Parzialmente corretta:** perché il Presidente della Repubblica ha poteri incisivi verso il Parlamento (scioglimento anticipato delle Camere, nomina del nuovo Governo, invio di messaggi alle Camere) per frenare ed evitare degenerazioni del parlamentarismo. In tal senso, non sono da sottovalutare neppure gli effetti degli istituti di democrazia diretta e lo stesso sistema di giustizia costituzionale.

L'UNIONE EUROPEA

PRIME COMUNITÀ EUROPEE

- **CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio):** istituita con il Trattato di Parigi del 1951 da Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Creare un mercato comune di queste due materie, scongiurando così ulteriori possibili sanguinose tensioni e scontri come nel passato (principale bacino di carbone è nella Ruhr e nell'Alsazia-Lorena) e per favorire la ricostruzione.
- **CEE (Comunità europea dell'energia atomica) o Euratom e CEE (Comunità economica europea):** istituite con il Trattato di Roma del 1957 dagli stessi sei Paesi, ampliando la portata del mercato comune.

In particolare, si voleva creare un mercato comune, attraverso la progressiva eliminazione delle barriere esistenti tra i vari Stati europei al fine di garantire la libera circolazione delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali. Sono sorti dubbi di legittimità costituzionale per la compressione della sovranità statale, ma si è trovata la giustificazione nell'art. 11 (seconda proposizione) Cost. Ai Trattati originari si sono aggiunti una pluralità di trattati successivi che hanno portato:

1. Ad una modifica dell'impianto originario della Comunità;
2. Ad un ampliamento dei poteri degli organi della CE prima e dell'UE dopo, con conseguente diminuzione delle competenze degli Stati;
3. All'ingresso di nuovi Stati.

TRATTATI PRINCIPALI E SVILUPPO DELL'UE

- **Trattato di Bruxelles (1965):** Unificazione delle tre Comunità e conseguentemente degli organi (Commissione e Consiglio) e dei bilanci.
- **Atto Unico Europeo (1986):** Ampliamento delle competenze, in particolare ambiente e ricerca scientifica. Viene istituzionalizzato il Consiglio europeo e potenziato il ruolo del Parlamento.
- **Trattato di Maastricht (1992):** Ampliamento delle competenze (istruzione, cultura, sanità, ecc.), cooperazione in materia di politica estera e sicurezza (PESC) e giustizia e affari interni (GAI), basi per la moneta unica e BCE.
- **Trattato di Amsterdam (1997):** Valorizzazione della cittadinanza europea, rafforzamento del Parlamento e interventi nella politica sociale.
- **Trattato di Nizza (2001) e di Atene (2003):** Rafforzamento interventi politica estera, sicurezza e difesa, nuova composizione del Parlamento e ponderazione dei voti.
- **Trattato di adozione della Costituzione per l'Europa (2004):** Carattere costituente della fase di integrazione europea, bocciato da referendum in Francia e Olanda.
- **Trattato di Lisbona (2007, in vigore dal 1/12/2009):** Sostituisce definitivamente l'UE alla Comunità europea, uniforma procedure decisionali.

FORMA DI GOVERNO UE

Organi titolari della decisione politica

- **Consiglio europeo dei Capi di Stato o di Governo:** istituito nel 1986, definisce indirizzi politici, riunendosi almeno due volte a semestre.
- **Parlamento europeo:** elezione diretta dal 1979, durata 5 anni, poteri crescenti fino alla codecisione legislativa con il Trattato di Lisbona, approvazione bilanci e nomina Presidente della Commissione.
- **Consiglio dell'Unione europea o Consiglio dei Ministri:** composizione variabile, legislazione, voto ponderato e maggioranza qualificata.
- **Commissione europea:** organo esecutivo, proposta atti normativi, esecuzione decisioni e gestione bilancio, controllo e sanzioni.
- **Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza:** guida politica estera e sicurezza comune.

Organi di controllo e giustizia

- **Corte dei conti:** controllo gestione finanziaria, relazione annuale al Parlamento.
- **Corte di giustizia:** verifica legittimità atti UE, rispetto diritto europeo da Stati e privati, rinvii pregiudiziali.

- **Tribunale di primo grado (1988):** competenze più ristrette, sentenze appellabili alla Corte di giustizia.
- **Normativa UE e riflessi sugli ordinamenti interni**
- **Art. 288 TFUE:** diretta applicabilità atti UE.
- **Tipi di atti normativi:**
 - Direttive: fissano obiettivi, modalità definite dagli Stati.
 - Regolamenti: normativa autosufficiente, omogeneità in tutti gli Stati membri.
- **Riflessi negli ordinamenti interni:**
 - Intere materie fuori competenza legislatori nazionali;
 - Norme UE prevalgono su fonti primarie interne;
 - Norme UE prevalgono anche su fonte costituzionale, rispettando principi supremi e diritti inviolabili;
 - Rafforzamento esecutivi interni e alterazione rapporti con i Parlamenti.

CORPO ELETTORALE E CITTADINANZA

Il corpo elettorale in Italia è composto da tutti i cittadini che hanno diritto di voto: è su di esso che si fonda la sovranità popolare sancita dall'articolo 1 della Costituzione. A differenza della nozione di “nazione”, che porta con sé elementi culturali, etnici o linguistici, la cittadinanza riguarda i diritti e i doveri politici — in primis il diritto di voto. Fino a poco tempo fa la cittadinanza italiana si acquisiva spontaneamente per discendenza (*ius sanguinis*): un figlio nato da cittadino o cittadina italiana era automaticamente cittadino, ovunque nascesse. Esisteva anche uno *ius soli* molto limitato — ad esempio per figli di genitori ignoti o apolidi — ma nella pratica entrava in gioco raramente. Tuttavia, nel 2025 la disciplina sulla cittadinanza ha subito una riforma significativa: con la nuova Legge 74/2025 (confermando il contenuto del precedente Decreto-legge 36/2025) è stato introdotto un filtro molto più stringente allo *ius sanguinis*. Le novità essenziali sono queste: per i nati all'estero non basta più avere un avi remoto cittadino italiano: la cittadinanza “automatica” vale solo fino a due generazioni — cioè per chi ha un genitore o almeno un nonno nato in Italia. Inoltre, in alcuni casi si richiede che il genitore cittadino italiano abbia avuto una residenza in Italia per almeno due anni consecutivi prima della nascita del figlio. Chi vorrà chiedere il riconoscimento (o il riconoscimento retroattivo) dopo il 27 marzo 2025 dovrà dimostrare un “vincolo effettivo e attuale” con lo Stato italiano, non basandosi semplicemente su una discendenza generazionale distante. Questi cambiamenti rendono molto più rigida la cittadinanza per discendenza, rispetto a quanto poteva valere in passato.

DIRITTO DI VOTO E FUNZIONE ELETTORALE

Il diritto di voto, sancito dall'articolo 48 della Costituzione, continua ad essere fondato sulla cittadinanza italiana e sulla maggiore età, senza ulteriori requisiti come censo o alfabetizzazione. Il suffragio è universale: tutti i cittadini italiani adulti e in possesso dei requisiti possono votare. Il voto deve essere personale (non delegabile, salvo casi di incapacità fisica), segreto, libero e uguale per ciascun elettore. Questi principi garantiscono che ciascun cittadino abbia lo stesso peso nell'espressione della sua volontà. La Costituzione considera il voto un diritto — più che un dovere — valorizzando la libertà di scelta. Negli ultimi decenni si è anche riconosciuto il diritto di voto per gli italiani residenti all'estero, attraverso la creazione della cosiddetta “circoscrizione Estero”: in questo modo la partecipazione democratica si estende anche a chi vive fuori dai confini nazionali.

ELETTORATO ATTIVO E PASSIVO: CHI PUÒ VOTARE E CHI PUÒ ESSERE ELETTO

Possono votare (elettorato attivo) tutti i cittadini italiani maggiorenni che non siano esclusi da cause particolari (ad esempio incapacità civile, condanne, interdizioni) — la Costituzione esclude requisiti come censo o alfabetizzazione. Per essere candidabili (elettorato passivo), la cittadinanza e l'età sono requisiti fondamentali. Inoltre, in passato sono stati introdotti interventi a tutela della parità di genere nella composizione delle liste, con l'obiettivo di promuovere pari opportunità tra uomini e donne. Altre cause di esclusione riguardano l'ineleggibilità o l'incompatibilità: per esempio chi ricopre determinate cariche pubbliche (prefetti, magistrati, diplomatici) può essere escluso dalla candidatura per evitare conflitti di interesse.

SISTEMI ELETTORALI: COME SI TRADUCONO I VOTI IN SEGGI

Il sistema elettorale è l'insieme delle regole che determinano come i voti espressi dagli elettori si trasformano in seggi per deputati e senatori. Esistono due modelli fondamentali:

- Il **sistema maggioritario**, in cui i seggi di una circoscrizione vengono assegnati a chi ottiene la maggioranza semplice o assoluta dei voti. Questo sistema premia i partiti o le coalizioni vincenti, garantendo stabilità ma penalizzando le minoranze.
- Il **sistema proporzionale**, in cui i seggi sono distribuiti in proporzione ai voti ottenuti da ciascun partito, rendendo possibile la rappresentanza anche di forze politiche piccole o meno diffuse.

In più, si usano spesso **sistemi misti**, che combinano elementi dei due modelli, per bilanciare rappresentatività e governabilità. Nel corso della storia repubblicana italiana si sono susseguite diverse riforme del sistema elettorale. Fino al 1993 prevaleva il sistema proporzionale. Poi — con una riforma — fu adottato un sistema misto, con una parte dei seggi assegnata in uninominale (maggioritario) e una parte in proporzionale. Negli anni successivi le leggi elettorali sono mutate ancora, con liste bloccate, soglie di sbarramento, premi di maggioranza, listini bloccati e tentativi di bilanciare rappresentatività e stabilità. Oggi, in base all'ultima legge vigente, il sistema è misto: una parte dei seggi è assegnata con metodo maggioritario in collegi uninominali, un'altra con metodo proporzionale, e sono previste soglie minime di sbarramento.

CONTENZIOSO ELETTORALE: QUANDO SI IMPUGNANO LE ELEZIONI

Il contenzioso elettorale riguarda le regole e i procedimenti per contestare l'esito delle elezioni: è utilizzato da candidati, liste o cittadini qualora si ritenga che siano state commesse irregolarità nelle procedure di voto o nella assegnazione dei seggi, oppure che siano in atto cause di ineleggibilità o incompatibilità. Per le elezioni delle Camere del Parlamento, la verifica delle cause di ineleggibilità e l'esame delle contestazioni spettano alle stesse Camere, tramite la "verifica dei poteri": un meccanismo interno che garantisce l'autonomia del Parlamento, ma che è visto come problematico perché non prevede ricorso a un giudice ordinario. Per le elezioni regionali o locali invece, le impugnazioni possono essere esaminate dal giudice ordinario o amministrativo, a seconda del tipo di causa contestata.

STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

Oltre al voto per eleggere rappresentanti, la Costituzione prevede strumenti che consentono al popolo di intervenire direttamente nella formazione delle leggi o nella partecipazione democratica: parlo di petizione, iniziativa legislativa popolare, referendum. La petizione (art. 50 Cost.) consente a ogni cittadino — anche chi non vota — di rivolgersi alle Camere per suggerire leggi o esporre esigenze collettive. Serve come stimolo, ma la decisione finale resta nelle mani del Parlamento. L'iniziativa legislativa popolare (art. 71 Cost.) consente a un gruppo di almeno 50.000 cittadini

aventi diritto di voto di proporre un progetto di legge redatto in articoli: anche in questo caso la proposta arriva al Parlamento, che decide se accoglierla. Infine il referendum gioca un ruolo fondamentale: come strumento di controllo e partecipazione popolare, può abrogare leggi ordinarie (referendum abrogativo) oppure — in alcuni casi di revisione costituzionale — confermare o respingere modifiche al testo della Costituzione (referendum confermativo).

REFERENDUM

Il **referendum** è uno strumento di democrazia diretta che permette ai cittadini di partecipare in maniera diretta alle decisioni della vita politica del Paese. In Italia, il referendum è regolato dalla **Costituzione** e dalla **legge ordinaria**, e può assumere diverse forme, a seconda dello scopo che si vuole raggiungere.

Tipi principali di referendum in Italia

1. **Referendum abrogativo:** Questo è il tipo di referendum più conosciuto. Consiste nel chiedere ai cittadini se vogliono **abrogare, cioè cancellare**, una legge o una sua parte. È previsto dall'articolo 75 della Costituzione. Deve essere richiesto da almeno **500.000 cittadini** o da **5 Consigli regionali**. Non può riguardare le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia o indulto, né le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Affinché sia valido, deve partecipare almeno il **50% più uno degli aventi diritto** al voto (quorum).
2. **Referendum costituzionale:** Questo referendum serve a **approvare o respingere modifiche della Costituzione**. È disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione. Non ha bisogno di quorum se è richiesto dal Parlamento dopo una doppia approvazione con intervallo di almeno tre mesi. Viene utilizzato, ad esempio, quando si vogliono modificare aspetti fondamentali del sistema politico, come l'equilibrio tra Stato e Regioni o la composizione del Parlamento.
3. **Altri tipi:** In Italia ci sono anche forme più particolari, come il referendum consultivo, previsto a livello locale, che serve a conoscere l'opinione dei cittadini su determinati progetti o scelte amministrative, senza vincolare direttamente l'organo decisionale.

Il referendum è uno strumento potente perché permette ai cittadini di **intervenire direttamente nelle scelte legislative**, rappresentando un momento di vera partecipazione democratica. Allo stesso tempo, richiede informazione e consapevolezza: votare senza conoscere bene il contenuto della legge o della modifica costituzionale può portare a decisioni poco efficaci.

RIFLESSIONI CRITICHE IN LUCE DELLE RIFORME 2025

L'introduzione della Legge 74/2025 segna un cambiamento profondo nella concezione tradizionale dello ius sanguinis italiano. Riduce drasticamente la platea di potenziali cittadini per discendenza e impone un criterio di connessione concreta con lo Stato italiano. Questo cambia la concezione di "cittadino per nascita all'estero" e rende l'acquisizione della cittadinanza un atto meno automatico e più selettivo. Dal punto di vista della democrazia, le regole su voto, elettorato attivo/passivo e sistemi elettorali restano — al momento — inalterate, e mantengono l'equilibrio tra rappresentatività, libertà e governabilità. Però la restrizione della cittadinanza di sangue potrebbe avere effetti sulla composizione del corpo elettorale in futuro, riducendo il potenziale ingresso di nuovi cittadini. Infine, gli strumenti di democrazia diretta — referendum, iniziativa popolare, petizioni — mantengono il loro valore di canale alternativo di rappresentanza e partecipazione diretta, anche se la loro efficacia dipende dallo stato di maturità politica e sociale del paese.

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

FORMA DI GOVERNO E RUOLO ISTITUZIONALE

Il Presidente della Repubblica in Italia rappresenta una figura centrale all'interno del nostro sistema di governo, che può essere definito come una forma di parlamentarismo razionalizzato. Pur essendo un organo *super partes*, cioè neutrale rispetto alle forze politiche, il suo ruolo è costruito per ridurre i rischi tipici dell'instabilità caratteristica di un parlamentarismo puro, in cui il governo e il Parlamento si confrontano senza mediatori. In sostanza, il Presidente agisce come garante del corretto funzionamento delle istituzioni e dei processi istituzionali, assicurandosi che ciascun organo e soggetto politico operi secondo quanto stabilito dalla Costituzione. A questo fine, dispone di poteri significativi sia nei confronti del Parlamento, come lo scioglimento anticipato delle Camere, il potere di messaggio o il rinvio delle leggi, sia nei confronti del Governo, soprattutto nella gestione delle crisi governative e nel controllo degli atti normativi.

ELEZIONE E PERMANENZA IN CARICA

Per essere eleggibile alla carica presidenziale occorrono alcuni requisiti fondamentali: cittadinanza italiana, almeno cinquant'anni di età e godimento dei diritti civili e politici. L'elezione avviene in seduta comune del Parlamento, integrata da tre rappresentanti per ciascuna Regione (salvo la Valle d'Aosta che ne nomina uno solo), scelti dai Consigli regionali in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze. Il voto è segreto e richiede maggioranza qualificata: due terzi dei componenti nelle prime tre votazioni e maggioranza assoluta nelle successive. Il Presidente, una volta eletto, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione di fronte al Parlamento e, pur non essendo previsto obbligatoriamente, è consuetudine che presenti un discorso programmatico. La durata della carica è di sette anni, con possibilità di rielezione. Il Parlamento viene convocato trenta giorni prima della scadenza del mandato presidenziale, o entro quindici giorni dalla prima seduta delle nuove Camere, nel caso in cui siano sciolte o manchi meno di tre mesi alla loro cessazione, durante i quali il Presidente uscente mantiene i propri poteri.

SEMESTRE BIANCO E ECCEZIONI

Per evitare abusi, è previsto il "semestre bianco": nell'ultimo semestre del mandato il Presidente non può sciogliere le Camere, salvo grave "ingorgo costituzionale" come previsto dalla legge costituzionale 1/1991, introdotta per gestire crisi istituzionali delicate. Altri strumenti per separare il Presidente dalle maggioranze politiche includono la durata lunga del mandato, le maggioranze qualificate necessarie per l'elezione e il voto segreto.

INTERRUZIONE DEL MANDATO

Il mandato presidenziale può interrompersi per dimissioni volontarie, perdita dei requisiti di eleggibilità o di compatibilità, destituzione da parte della Corte costituzionale o impedimento permanente. In questi casi, le funzioni sono esercitate temporaneamente dal Presidente del Senato fino a nuova elezione.

GARANZIE DI AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ

La Costituzione limita la responsabilità del Presidente alla sola responsabilità penale per alto tradimento e attentato alla Costituzione, mentre per tutti gli altri atti la responsabilità è dei Ministri che li controfirmano. In caso di accusa, il Parlamento lo mette in stato di accusa e la Corte

costituzionale procede al giudizio. Al di fuori delle funzioni, il Presidente risponde come un cittadino comune.

Per svolgere le proprie funzioni autonomamente, il Presidente riceve un assegno personale, beni e un apparato organizzativo autonomo, affidato al Segretario generale della Presidenza.

ATTI DEL PRESIDENTE E DEL GOVERNO: IL SISTEMA DELLA CONTROFIRMA

Gli atti del Presidente e i principali atti governativi assumono la forma di decreto del Presidente della Repubblica, a rappresentanza dell'unità dello Stato e del rispetto dei valori costituzionali. La controfirma ministeriale garantisce la responsabilità del Governo sugli atti del Presidente, mentre alcuni atti presidenziali, come esternazioni o atti collegiali del CSM, non richiedono controfirma.

Si distinguono tre categorie di atti: atti governativi, atti presidenziali e atti complessi, nei quali il Presidente e il Governo condividono poteri di valutazione.

POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

- **Rispetto al corpo elettorale**
 - Indizione di elezioni e referendum.
 - Fissazione della data della prima riunione delle Camere.
- **Rispetto al Parlamento**
 - Nomina di cinque senatori a vita.
 - Invio di messaggi formali e promozione della promulgazione delle leggi.
 - Rinviare leggi con messaggio motivato in caso di illegittimità costituzionale o grave inopportunità.
 - Convocazione straordinaria delle Camere.
 - Scioglimento anticipato delle Camere, previo parere dei Presidenti delle Camere.
- **Rispetto al Governo**
 - Risolvere crisi di governo, nominando Presidente del Consiglio e Ministri.
 - Autorizzare la presentazione di disegni di legge governativi.
 - Emanazione di atti normativi e amministrativi con funzione di controllo.
 - Gestione della politica estera e militare: accreditamento diplomatici, ratifica trattati, dichiarazione stato di guerra e presidenza del Consiglio supremo di difesa.
 - Potere di grazia.
- **Rispetto alla magistratura**
 - Presiede il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).
- **Rispetto alla Corte costituzionale**
 - Nomina cinque giudici della Corte costituzionale, mentre gli altri cinque sono eletti dal Parlamento.

IL PARLAMENTO

STRUTTURA

Secondo tradizione, il nostro è un sistema bicamerale, sebbene le ragioni di questa composizione siano mutate nel tempo. Nello Statuto Albertino, questa scelta fu compiuta in coerenza con la logica dualista (Sovrano/Parlamento): ad una Camera elettiva era affiancata una Camera di nomina regia,

in funzione di contrappeso politico. In una forma di governo caratterizzata dal binomio Governo/Parlamento, la giustificazione è necessariamente differente. In Assemblea Costituente si discusse a lungo se mantenere un sistema bicamerale; prevalsero le ragioni a favore e si pose, di conseguenza, il problema di come differenziare le due Camere per evitare che fossero un duplicato l'una dell'altra. Ci furono proposte per fare del Senato la Camera rappresentativa delle professioni, oppure degli enti territoriali, o ancora soluzioni miste.

Alla fine, i Costituenti compirono una scelta del tutto peculiare rispetto alle altre esperienze europee dello stesso periodo, animati dalla volontà di non ripetere soluzioni richiamanti il periodo fascista e dai timori per gli sviluppi politici futuri. Fu quindi adottata una soluzione che valorizzava il principio di rappresentanza politica, garantendo al contempo alle opposizioni una seconda sede dove confrontarsi con le forze di maggioranza: un modello di **bicameralismo eguale, paritario e indifferenziato**. I due rami del Parlamento esercitano gli stessi poteri e gli atti parlamentari richiedono il necessario accordo delle due Camere: in sostanza, la seconda Camera consente una maggiore riflessione sulle decisioni assunte dall'altra componente parlamentare. In Assemblea Costituente passarono in secondo piano i timori sulle possibili crisi di funzionalità di questo bicameralismo perfetto, ma negli anni successivi le difficoltà emersero, tanto che da tempo si auspica una riforma per rendere il Senato rappresentativo delle Regioni e/o degli enti locali.

Le uniche differenze tra le due Camere sono:

- **Numero e composizione:** 630 deputati; 315 senatori elettivi più i senatori a vita (di nomina presidenziale e gli ex Presidenti della Repubblica). Alla fine del 2019, una legge costituzionale ha ridotto il numero dei componenti a 400 deputati (di cui 8 per la circoscrizione estera) e 200 senatori (di cui 4 per la circoscrizione estera), confermata dal referendum sospensivo/confermativo.
- **Sistema elettorale:** l'elezione del Senato deve essere a base regionale (art. 57 Cost.).
- **Età per elettorato attivo e passivo:** 18/25 anni alla Camera, 25/40 anni al Senato.
- **Durata originaria del mandato:** 5 anni la Camera, 6 anni il Senato (venuta meno con la **L. cost. n. 3/1963**).

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Secondo l'art. 64 Cost., ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta, al fine di attuare e integrare la disciplina costituzionale relativa alla struttura e all'esercizio delle funzioni del Parlamento. Questa previsione costituzionale, vera riserva di regolamento, esclude che la materia possa essere disciplinata da altre fonti normative (compresa la legge) e garantisce il ruolo delle minoranze e delle opposizioni. I regolamenti incidono sui rapporti tra le forze politiche, condizionando il confronto tra maggioranza e opposizione. Se i regolamenti del 1971 tendevano a valorizzare il ruolo del Parlamento nei poteri di indirizzo e controllo, le riforme successive hanno accentuato il ruolo del Governo e la capacità di mantenere una maggioranza (abolizione del voto segreto salvo alcune eccezioni, allargamento delle ipotesi di apposizione della questione di fiducia, procedure abbreviate per la conversione dei decreti-legge, ecc.). La riforma del regolamento alla Camera del 1997 ha tenuto conto dello sviluppo del sistema elettorale maggioritario del 1993: il programma e il calendario (predisposti su indicazione del Governo) non sono più approvati all'unanimità dalla conferenza dei capigruppo, ma col consenso dei presidenti dei gruppi che rappresentino almeno i $\frac{3}{4}$ dei componenti della Camera; in mancanza di questa maggioranza, programma e calendario sono predisposti dal Presidente dell'assemblea. Inoltre, a parte alcune eccezioni, è stato generalizzato il contingentamento dei tempi. La riforma del regolamento del Senato del 1999 ha avuto una portata minore e ha mostrato attenzione alle opposizioni, prevedendo che il programma dei lavori fosse costruito sulla base delle priorità del Governo, riservando però un

certo numero di sedute all'esame delle proposte dei gruppi di opposizione. I regolamenti parlamentari, secondo la tradizione statutaria volta a evitare l'ingerenza del Sovrano e della magistratura, garantiscono l'autonomia e l'indipendenza delle Camere e sono sottratti a ogni forma di controllo esterno, cd. **insindacabilità degli interna corporis acta**. Si è posto l'interrogativo se, in un regime a Costituzione rigida, questa soluzione potesse avere ancora senso rispetto al controllo della Corte costituzionale:

1. I contenuti dei regolamenti possono essere oggetto di controllo?
2. Possono essere valutati come norme interposte?

La Corte ha risposto negativamente, salvaguardando le prerogative parlamentari e agganciandosi all'art. 134 Cost., che riserva il sindacato di legittimità costituzionale alle leggi e agli atti aventi forza di legge, escludendo i regolamenti parlamentari. Tuttavia, la **sent. n. 120/2014** apre una possibile eccezione, riconoscendo una parziale sindacabilità dei regolamenti laddove contengano norme che costituiscano «fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili», indicando come possibile via il conflitto di attribuzione, nel caso in cui l'esercizio dei poteri spettanti alle Camere comprima illegittimamente quelli di altre autorità (ad esempio, la giurisdizione ordinaria). In tema di autodichia, la Corte ha affermato che «il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.), sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale. La sede naturale per risolvere le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza è quella del conflitto tra i poteri dello Stato: il confine tra autonomia delle Camere e legalità-giurisdizione è posto sotto la tutela della Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro» (**sent. 379/1996**). In tale sede, la Corte può ristabilire il confine tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere e quelli spettanti ad altri, assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, alla base dello Stato di diritto.

L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE CAMERE

I primi compiti delle neo-elette Camere sono l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza:

1. Presidente

L'elezione avviene a scrutinio segreto e prevede maggioranze qualificate:

- **Camera:** 2/3 dei componenti al primo scrutinio, 2/3 dei voti al secondo, maggioranza assoluta dei voti dal terzo scrutinio
- **Senato:** maggioranza assoluta dei componenti nei primi due scrutini, maggioranza assoluta dei voti al terzo, poi ballottaggio tra i due senatori più votati.

Queste procedure servono a evitare un legame troppo stretto con specifiche maggioranze politiche, considerando che il Presidente deve svolgere funzioni imparziali sia all'interno dell'aula sia verso l'esterno.

1. Ufficio di Presidenza

Viene eletto dall'assemblea tra i suoi membri secondo regole che garantiscono la rappresentanza delle minoranze. È composto dai vicepresidenti, dai questori (che vigilano sul rispetto delle norme e sull'ordine nell'aula) e dai segretari.

2. Gruppi parlamentari

Rappresentano la proiezione dei partiti o dei movimenti politici nelle Camere. Sono previste soglie minime per evitare eccessiva frammentazione (20 deputati, 10 senatori), ma l'Ufficio di Presidenza può autorizzare gruppi più piccoli se non è possibile raggiungere la soglia minima, purché si tratti di partiti con organizzazione nazionale e significativo consenso elettorale.

Ogni parlamentare deve obbligatoriamente scegliere il gruppo di appartenenza; altrimenti confluisce nel gruppo misto. All'interno del gruppo vengono definite le linee di condotta durante le discussioni parlamentari, mentre il Presidente del gruppo ha un ruolo importante nella definizione del programma e del calendario dei lavori della Camera. All'interno delle Camere vi sono poi strutture permanenti e non, composte in proporzione alla consistenza dei diversi gruppi parlamentari: le **giunte** e le **commissioni**.

3. Giunte

Le giunte hanno attribuzioni relative al funzionamento parlamentare:

- **Camera:** giunta per il regolamento, giunta delle elezioni e giunta per le autorizzazioni.
- **Senato:** giunta per il regolamento e giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (unica giunta per le due funzioni).
- **Giunta per il regolamento:** propone modifiche al regolamento ed esprime pareri sull'interpretazione di quello vigente.
- **Giunta delle elezioni:** verifica i poteri dei neoeletti, accerta la regolarità delle elezioni e l'assenza di cause di incompatibilità o ineleggibilità.
- **Giunta per le autorizzazioni (art. 68 Cost.):** decide sull'opponibilità al giudice dell'insindacabilità e sulle richieste di sottoposizione a misure limitative della libertà personale dei parlamentari. L'esame termina con una proposta di delibera all'assemblea.

La **L. cost. n. 1/1989** ha esteso le competenze delle giunte alle richieste di autorizzazione a procedere nei confronti del Presidente del Consiglio e dei Ministri per i cosiddetti reati ministeriali, a seconda della Camera di appartenenza dei soggetti.

5. Commissioni parlamentari

Le commissioni rispettano la proporzione dei gruppi parlamentari (art. 72, III co., Cost.).

- **Commissioni permanenti:** durano quanto la Camera e hanno competenze per materia simili a quelle dei Ministeri; intervengono nella funzione legislativa e in quella di indirizzo e controllo sull'attività del Governo.
- **Commissioni temporanee:** durano il tempo strettamente necessario per lo scopo per cui sono costituite (es. commissioni di inchiesta).
- **Commissioni monocamerale:** composte da membri di una sola Camera.
- **Commissioni bicamerali:** composte in egual numero da componenti di entrambe le Camere; un caso previsto dalla Costituzione è l'art. 126 Cost., la Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Negli ultimi anni sono state create altre commissioni bicamerali per superare le disfunzioni del bicameralismo; anche queste possono essere permanenti o temporanee (es. commissione per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, commissioni di inchiesta). La composizione rispetta la proporzione dei gruppi, tranne che per il comitato per la sicurezza della Repubblica.

6. Apparati burocratici delle Camere

Ogni Camera ha un apparato burocratico distinto, a garanzia dell'autonomia dei due rami. Questi apparati hanno compiti di supporto crescenti nel tempo, garantendo informazioni sufficienti per le decisioni politiche.

L'organo di raccordo tra componente politica e componente burocratica è il **Segretario generale**, nominato dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Presidente della Camera.

1. **Autonomia finanziaria e contabile:** L'autonomia finanziaria delle Camere è riconosciuta nel solco della tradizione del periodo statutario: ciascuna Camera decide autonomamente l'ammontare delle risorse necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni. Dispongono quindi di un proprio bilancio e stabiliscono le modalità contabili di erogazione delle risorse.
2. **Immunità della sede:** Anche questa viene riconosciuta secondo la tradizione: ogni Camera ha il potere di decidere chi ammettere all'interno degli edifici parlamentari e chi no. Ciò vale anche per l'impiego della forza pubblica: il mantenimento dell'ordine è compito dei Presidenti, che si avvalgono del personale della Camera e, in caso di necessità, di un reparto militare alle loro dirette dipendenze.
3. **Giustizia domestica:** Le controversie relative allo stato giuridico ed economico dei dipendenti delle Camere sono sottratte al giudice comune e affidate a organi interni: è la cosiddetta giustizia domestica o autodichia. Questa soluzione è stata criticata perché rappresenta una deroga ai principi di tutela dei diritti soggettivi dei cittadini, i quali hanno diritto a un ricorso davanti a un giudice indipendente e imparziale. Tuttavia, la sentenza n. 120/2014 ha introdotto un approccio più aperto in merito alla possibilità di controllo esterno in casi specifici.

STATUS DI PARLAMENTARE

Ai parlamentari sono garantite diverse tutele per lo svolgimento delle loro funzioni:

- **Art. 68 Cost.: insindacabilità** – I parlamentari non possono essere perseguiti civilmente, penalmente o amministrativamente per i voti e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. Questa garanzia tutela la libertà di manifestazione del pensiero e preserva l'autonomia decisionale dai condizionamenti del potere giudiziario. Eventuali violazioni delle norme regolamentari possono comportare sole misure disciplinari interne.
- La giurisprudenza stabilisce che l'insindacabilità copre anche le manifestazioni esterne solo se strettamente connesse all'attività parlamentare.
- Dopo la **L. cost. n. 3/1993**, la Camera deve autorizzare solo le misure limitative della libertà personale o domiciliare e le limitazioni di corrispondenza e comunicazione; azioni penali e detenzioni in esecuzione di sentenze irrevocabili sono consentite.
- L'insindacabilità non tutela la responsabilità politica verso il gruppo o gli elettori. Secondo l'art. 67 Cost., il parlamentare rappresenta l'intera Nazione senza vincolo di mandato; eventuali sanzioni politiche del gruppo possono essere applicate a fine legislatura se il parlamentare intende ricandidarsi.
- **Art. 69 Cost.: indennità e trattamento previdenziale** – I parlamentari ricevono un'indennità stabilita per legge, a differenza dello Statuto Albertino che escludeva retribuzioni. È garantito anche il trattamento previdenziale secondo regolamento interno.
- **Obbligo di trasparenza patrimoniale** – La L. n. 441/1982 impone ai parlamentari di comunicare all'Ufficio di Presidenza la situazione patrimoniale e le spese elettorali, per consentire forme di controllo da parte degli elettori.

PERDITA DELLO STATUS DI PARLAMENTARE

Può avvenire nei casi di perdita dei requisiti di elettorato passivo, incompatibilità non risolta, cause di incandidabilità, o per dimissioni (art. 66 Cost.). Principi sul funzionamento delle Camere:

1. Durante l'insediamento delle nuove Camere, quelle scadute mantengono prorogati i loro poteri (art. 61, II co., Cost.), con limiti: divieto di eleggere il Presidente della Repubblica negli ultimi tre mesi (art. 85, III co., Cost.).
2. Commissioni permanenti e di inchiesta hanno limitazioni nelle funzioni durante la prorogatio.
3. Alla fine della legislatura decadono i disegni di legge in esame, salvo quelli di iniziativa popolare. È possibile riprendere l'esame entro sei mesi con procedura accelerata se dichiarata urgente.
4. La prorogatio non prolunga la durata delle Camere, salvo stato di guerra e legge speciale (art. 60, II co., Cost.). Il tempo massimo tra scioglimento e nuove elezioni è di 70 giorni; tra elezioni e prima riunione, massimo 20 giorni.
5. La legislatura inizia con la prima riunione fissata dal Presidente della Repubblica.

QUORUM E VOTAZIONI

Le sedute sono valide con numero legale, metà più uno degli appartenenti (art. 64, III co., Cost.), presunto salvo verifica su iniziativa del Presidente o di un certo numero di membri. Le deliberazioni richiedono la maggioranza semplice dei presenti; la Camera esclude gli astenuti dal conteggio, il Senato li include. La Corte costituzionale ha ritenuto valide entrambe le interpretazioni (sent. 78/1984). In caso di parità, la proposta si considera respinta, salvo eccezioni. Il voto può essere segreto o palese. Il voto segreto è previsto principalmente per elezioni di persone, leggi sui diritti fondamentali, modifiche regolamentari, commissioni di inchiesta ecc. Le sedute sono di regola pubbliche (art. 64 Cost.), così come i resoconti sommari e stenografici. Per le commissioni, la pubblicità è attenuata: i resoconti sono più sintetici e non stenografici.

FUNZIONI DEL PARLAMENTO

LA FUNZIONE LEGISLATIVA

Iniziativa

L'iniziativa legislativa consiste nel potere di sottoporre progetti di legge al Parlamento. Possono esercitarla:

- **Il Governo** (organo collegiale): principale strumento per realizzare il proprio programma. I disegni di legge governativi sono deliberati dal Consiglio dei Ministri e presentati a una Camera dopo autorizzazione del Presidente della Repubblica. Alcune materie sono di esclusiva competenza governativa (leggi di bilancio, conversione decreti-legge).
- Singoli membri del Parlamento.
- **Corpo elettorale**, con proposta sottoscritta da almeno 50.000 elettori (poco diffusa).
- **Consigli regionali** (art. 121, II co., Cost.), tramite il Presidente della Giunta (scarso seguito).
- Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).
- **Comuni**, per modifiche delle circoscrizioni provinciali o istituzione di nuove Province (art. 133 Cost.).

ESAME, DISCUSSIONE E VOTAZIONE

Il progetto di legge viene assegnato alla **commissione competente per materia**, che stabilisce il tipo di procedura da seguire.

- **Al Senato**, la scelta spetta al Presidente della Camera.
- **Alla Camera**, il Presidente decide solo se la commissione opererà in sede referente; per le procedure speciali, la decisione spetta all'assemblea, con facoltà del Presidente di proporre.

Esistono due tipologie di procedimento: **normale** e **speciale**.

a) Procedura normale o della «commissione in sede referente»

- La commissione esamina la proposta; se coinvolge altre commissioni, queste esprimono parere.
- Può attivare audizioni, indagini conoscitive o richiedere informazioni a organi esterni (CNEL, ISTAT, ecc.).
- Scadenze: 4 mesi alla Camera, 2 mesi al Senato.
- L'esame termina con approvazione di un testo e relazione (unanimità) o relazioni di maggioranza e minoranza.
- L'assemblea discute prima i caratteri generali della proposta, poi gli articoli, con possibilità di emendarli. Segue la votazione finale.
- **Procedura abbreviata**: tempi dimezzati se dichiarata urgenza dal proponente, Governo o Presidente di commissione.

b) Procedure speciali

- **Commissione legislativa o deliberante**: il progetto inizia e termina il suo iter in commissione. Governo, 1/10 dei membri della Camera o 1/5 della commissione possono richiedere il ritorno alla procedura normale.
- **Commissione redigente**: l'assemblea discute linee generali, poi la commissione redige gli articoli. Tornato in assemblea, alla Camera si votano articoli e testo finale; al Senato solo il testo complessivo. Anche qui è possibile richiedere il ritorno alla procedura normale.

Dopo l'approvazione da una Camera, il testo passa all'altra; eventuali modifiche richiedono il ritorno alla prima (navetta) fino all'approvazione identica di entrambe le Camere.

PROMULGAZIONE E PUBBLICAZIONE

Il **Presidente della Repubblica** deve promulgare entro 30 giorni dall'approvazione parlamentare, o in tempi minori se le Camere dichiarano urgenza (art. 73 Cost.). In caso di dubbi costituzionali, il PdR rinvia alle Camere con messaggio motivato. Entro 30 giorni dalla promulgazione, il Ministro della Giustizia provvede alla pubblicazione in **Gazzetta Ufficiale** e alla ripubblicazione nella Raccolta ufficiale degli atti normativi. La legge entra in vigore di norma il **15° giorno** dalla pubblicazione (vacatio legis), salvo diversa indicazione.

LA FUNZIONE DI REVISIONE COSTITUZIONALE

La **rigidità della Costituzione** è garantita da una procedura speciale e aggravata (art. 138 Cost.), applicabile anche alle leggi costituzionali.

Fasi del procedimento

1. **Prima fase (parlamentare):** doppia deliberazione di ciascuna Camera, a distanza non minore di tre mesi. La seconda deliberazione richiede almeno la maggioranza assoluta.
 - Se entrambe le Camere approvano con 2/3 dei membri, il testo va al PdR per promulgazione.
 - Se almeno una Camera raggiunge solo la maggioranza assoluta, può seguire il coinvolgimento del corpo elettorale.
2. **Seconda fase (referendum sospensivo-confermativo):** testo approvato a maggioranza assoluta pubblicato in GU; entro tre mesi, 500.000 elettori, 5 consigli regionali o 1/5 dei membri di una Camera possono richiedere il referendum.
 - Il referendum è **sospensivo** (blocco entrata in vigore) e **confermativo** (deve confermare il testo).
 - Non è richiesto quorum di partecipazione; decide la maggioranza dei voti validi.

LIMITI ALLA REVISIONE

La **revisione costituzionale** non è un potere illimitato: essa incontra **limiti espliciti** e **limiti impliciti**, volti a tutelare la struttura fondamentale dello Stato e i principi essenziali della convivenza civile. Tra i **limiti espliciti** vi è quello indicato dall'**articolo 139 della Costituzione italiana**, che sancisce l'**inalterabilità della forma repubblicana**. Questo significa che nessuna legge di revisione può trasformare l'Italia in una monarchia o in un regime autoritario: la forma repubblicana è un confine invalicabile, formalmente stabilito dalla Costituzione stessa. Accanto a questi limiti formali, esistono **limiti impliciti**, derivanti dai principi supremi della Costituzione che costituiscono il nucleo fondante dello Stato. Tra questi si annoverano:

- **Articolo 1:** sovranità popolare, che garantisce che il potere appartenga al popolo e che qualsiasi modifica costituzionale non possa violare il principio democratico;
- **Articolo 5:** unità e indivisibilità della Repubblica, che impedisce qualsiasi riforma che possa frammentare il territorio nazionale;
- I **diritti inviolabili della persona**, che rappresentano valori fondamentali tutelati dalla Costituzione stessa.

Questi principi sono così essenziali che **non possono essere modificati nemmeno dal diritto comunitario o dalle norme internazionali**: la Costituzione italiana mantiene una posizione di supremazia, e le leggi o trattati esterni devono rispettarne i principi fondamentali. In tal senso, la revisione costituzionale è **vincolata non solo dalle procedure formali**, ma anche dai **valori e dai principi supremi** che costituiscono il nucleo identitario dello Stato.

DISTINZIONE TRA FUNZIONE DI REVISIONE E FUNZIONE COSTITUENTE:

La **funzione di revisione** della Costituzione rappresenta un **potere vincolato** e formalmente regolato, come previsto dagli articoli della Costituzione stessa. Essa non implica la creazione di una nuova Costituzione, ma la modifica di quella esistente entro i limiti e secondo le procedure stabilite dalla legge fondamentale. Ad esempio, in Italia l'articolo 138 Cost. disciplina il procedimento di revisione costituzionale, imponendo che le leggi di revisione siano approvate due volte da ciascuna Camera e che possano essere sottoposte a referendum popolare in determinate condizioni. In tal senso, la funzione di revisione è **vincolata**, perché il legislatore non può modificare la Costituzione a piacimento: deve attenersi alle procedure prescritte e non può contraddire principi fondamentali inderogabili, come quelli riconosciuti nei primi 12 articoli della Costituzione italiana.

Al contrario, la **funzione costituente** è **del tutto libera** e rappresenta il momento originario della formazione dello Stato e del suo ordinamento. Essa sostituisce il vecchio patto sociale, ridefinendo radicalmente le regole fondamentali dell'organizzazione politica e giuridica della comunità. La titolarità della funzione costituente spetta al **popolo sovrano**, che può esercitarla direttamente (ad esempio mediante assemblee costituenti o referendum) o tramite organi ad esso delegati appositamente creati per la redazione di una nuova Costituzione. In questo contesto, non vi sono vincoli procedurali preesistenti, poiché la funzione costituente **crea l'ordinamento**, mentre la funzione di revisione lo modifica entro limiti già stabiliti. Quindi mentre la revisione costituzionale è un esercizio vincolato che **modifica** il quadro normativo esistente senza scardinarlo, la funzione costituente è un potere **libero e originario**, che ha la capacità di creare un nuovo patto sociale e ridefinire la struttura fondamentale dello Stato.

PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE

Il Parlamento può riunirsi in **seduta comune** solo in casi espressamente previsti dalla Costituzione. In tali riunioni:

- L'assemblea è **presieduta dal Presidente della Camera dei deputati**.
- Le sedute si svolgono presso la Camera dei deputati, applicando il **regolamento della Camera**, anche se il regolamento del Senato consente al Parlamento in seduta comune di adottare norme regolamentari autonome.

CASI PREVISTI DALLA COSTITUZIONE

1. **Elezione del Presidente della Repubblica.** L'elezione avviene secondo le procedure stabilite dalla Costituzione, richiedendo una maggioranza qualificata nei primi scrutini e, successivamente, la maggioranza semplice per le votazioni successive, garantendo così una scelta condivisa.
2. **Elezione di cinque giudici della Corte costituzionale:** Maggioranza richiesta: 2/3 dei membri nei primi tre scrutini, 3/5 nei successivi. Questo meccanismo garantisce un elevato grado di consenso parlamentare per l'elezione dei giudici costituzionali.
3. **Elezione di otto membri del Consiglio superiore della magistratura (CSM):** Maggioranza richiesta: 3/5 dei membri nei primi tre scrutini, 3/5 dei votanti negli scrutini successivi. Anche in questo caso, la maggioranza qualificata assicura che la scelta dei membri sia largamente condivisa, limitando possibili strumentalizzazioni politiche.
4. **Nomina dei giudici aggregati alla Corte costituzionale in sede penale:** Il Parlamento forma e aggiorna una lista di 45 nomi, dai quali, se necessario, vengono sorteggiati i 16 giudici non togati. La lista si basa sulle designazioni dei gruppi parlamentari ed è approvata a maggioranza dei 2/3 nei primi tre scrutini e dei 3/5 nei successivi.
5. **Messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica:** La votazione segue un'istruttoria svolta da un comitato speciale composto dai membri delle giunte per le immunità parlamentari di Camera e Senato. L'istruttoria può concludersi con dichiarazione di incompetenza, archiviazione o proposta di messa in stato di accusa. La messa in stato di accusa richiede maggioranza assoluta e, se approvata, gli atti vengono trasmessi alla Corte costituzionale insieme ai nomi dei commissari parlamentari incaricati di sostenere l'accusa.

IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA

Il **Presidente della Repubblica** ha il compito di nominare il **Presidente del Consiglio dei Ministri** e, su sua proposta, gli altri Ministri. Questo avviene all'inizio di una legislatura o a seguito di una

crisi di governo. La Costituzione non indica requisiti specifici per la nomina, ma, secondo l'interpretazione prevalente, è necessario che chi viene incaricato abbia la **cittadinanza italiana**, la **capacità di agire** e l'**alfabetizzazione**.

IL PROCEDIMENTO PER LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

La formazione del Governo si sviluppa in quattro fasi principali:

1. Fase preparatoria:

Il Presidente della Repubblica svolge consultazioni con i Presidenti dei gruppi parlamentari, i segretari di partito, i Presidenti di Camera e Senato, gli ex Presidenti della Repubblica, ecc. In questa fase può anche conferire un **mandato esplorativo**, affidando a un'alta carica (ad esempio il Presidente della Camera) il compito di verificare le possibilità di formare un Governo stabile.

2. Fase costitutiva:

Individuata una persona in grado di raccogliere il consenso della maggioranza, il Presidente della Repubblica le conferisce l'incarico di formare il Governo. L'incaricato accetta **con riserva**, per verificare concretamente la disponibilità dei futuri Ministri.

3. Fase perfettiva:

Superata la riserva, l'incaricato accetta ufficialmente l'incarico e presenta la lista dei Ministri. Il nuovo Presidente del Consiglio controfirma le dimissioni del precedente Governo e i decreti di nomina dei nuovi Ministri. Tutti prestano giuramento davanti al Presidente della Repubblica, assumendo così le funzioni di Governo, anche se inizialmente limitate agli **affari correnti**. Lo scambio delle consegne avviene simbolicamente con la consegna della campanella da parte del Presidente del Consiglio uscente.

4. Fase integrativa dell'efficacia:

Entro dieci giorni dalla nomina, il nuovo Governo deve presentarsi davanti a entrambe le Camere per esporre il proprio programma politico e ottenere la **fiducia**. La fiducia, votata per appello nominale, è una condizione risolutiva: senza di essa il Governo non può permanere in carica.

CESSAZIONE DEL GOVERNO

Il Governo può venire meno in diversi casi:

- **Mozione di sfiducia motivata**, presentata da almeno 1/10 dei membri di una Camera e votata per appello nominale. Se approvata, il Governo deve dimettersi.
- **Crisi extraparlamentare**, cioè quando viene meno l'accordo tra le forze politiche o al loro interno, con possibilità per il Presidente della Repubblica di "parlamentarizzare" la crisi.
- **Questione di fiducia**, che il Governo può porre su un provvedimento. Se la maggioranza parlamentare vota contro, il Governo deve dimettersi. Questo strumento serve a consolidare la maggioranza interna al Governo, non ad attaccare l'opposizione.
- Dimissioni o morte del Presidente del Consiglio.
- Scadenza della legislatura.

Se viene meno uno o più Ministri, si procede a **rimpasti** o nomine ad interim. La **sfiducia individuale verso un singolo Ministro** non è prevista dalla Costituzione, ma la Corte costituzionale ha stabilito nel 1996 che è possibile (caso Mancuso), garantendo così la continuità del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo.

STRUTTURA DEL GOVERNO

Il Governo è un organo complesso e composto da tre principali soggetti:

1. Presidente del Consiglio

- Dirige la politica generale e ne è responsabile (art. 95, Cost.).
- Mantiene l'**unità dell'indirizzo politico e amministrativo** attraverso poteri di esternazione, rappresentanza, convocazione delle sedute del Consiglio dei Ministri, definizione dell'ordine del giorno e promozione dell'attività dei Ministri.

2. Consiglio dei Ministri

- Composto da tutti i Ministri e presieduto dal Presidente del Consiglio.
- Determina la politica generale del Governo e l'indirizzo amministrativo.
- Dirime conflitti tra Ministri, adotta decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti, delibera su proposte legislative e nomine interne (vice-Presidenti del Consiglio, Commissari straordinari, Sottosegretari).

3. Ministri

- Sono organi di vertice degli apparati amministrativi.
- Possono essere con o senza portafoglio: i primi dirigono un Ministero con capitolo di bilancio; i secondi gestiscono funzioni delegate dal Presidente del Consiglio.
- Il loro numero può variare, e in caso di assenza di un Ministro, le funzioni possono essere attribuite ad interim.

GIURISDIZIONE E RESPONSABILITÀ

Secondo l'art. 96 Cost., i reati commessi dal Presidente del Consiglio o dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni (**reati ministeriali**) sono giudicati dalla magistratura ordinaria, previa **autorizzazione della Camera di appartenenza** o del Senato se coinvolti membri di Camere diverse o non parlamentari. Il Parlamento può negare l'autorizzazione se ritiene che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse costituzionalmente rilevante. La norma di privilegio prevede che, durante il giudizio, non si applichino pene accessorie che comportino la sospensione dall'ufficio.

ORGANI E STRUMENTI AGGIUNTIVI

Negli anni, il Governo si è arricchito di ulteriori organi di supporto:

- **Consiglio di Gabinetto:** coadiuva il Presidente del Consiglio nella direzione politica generale.
- **Comitati di Ministri:** esaminano preliminarmente questioni comuni tra Ministri.
- **Comitati interministeriali:** disciplinati dalla legge, possono includere funzionari ed esperti, con funzioni di indirizzo normativo o provvedimentale. Esempi: CIPE, CICR, CISR, CIACE.
- **Alti Commissari e Commissari straordinari:** svolgono compiti temporanei o di coordinamento operativo.
- **Sottosegretari:** collaborano strettamente con il Presidente del Consiglio e i Ministri, assumono incarichi delegati e giurano davanti al Presidente del Consiglio.
- **Vice-ministri:** sottosegretari con deleghe particolarmente ampie, possono partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri senza diritto di voto.

- **Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio:** funge anche da segretario del Consiglio dei Ministri, curando la verbalizzazione e la conservazione del registro delle deliberazioni, oltre alla gestione di dipartimenti delegati.

POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO

Il nostro sistema è una **forma di governo parlamentare razionalizzata**, il che significa che pur essendo il Parlamento l'organo legislativo principale, il Governo ha la possibilità di adottare atti con **forza di legge**, in certi casi ben definiti dalla Costituzione e dalla legge. Questo meccanismo nasce dall'esigenza di poter reagire con rapidità a situazioni di urgenza o complessità tecnica, evitando che l'esecutivo si trovi paralizzato di fronte a problemi immediati. Allo stesso tempo, il Governo possiede anche un **potere regolamentare**, che gli consente di dettagliare e integrare le leggi, sempre rispettando i limiti stabiliti dalla legge stessa.

GLI ATTI DEL GOVERNO CON FORZA DI LEGGE

Due strumenti principali permettono al Governo di legiferare: i **decreti legislativi** e i **decreti legge**.

1. Decreti legislativi:

Qui il Governo agisce su **delegazione del Parlamento** (art. 76 Cost.). Il Parlamento stabilisce i principi, i criteri direttivi, i limiti, l'oggetto e il termine entro cui il Governo deve operare. Questo strumento è utile per leggi complesse o tecniche, come codici o testi unici. Pur essendo obbligo politico più che giuridico, il Governo deve rispettare la legge di delega, e in caso contrario si verificherebbe una violazione costituzionale. Alcuni ambiti, come le modifiche alla Costituzione o il bilancio dello Stato, **non possono essere delegati**. La legge 400/1988 stabilisce inoltre modalità di controllo, soprattutto per deleghe di lunga durata, prevedendo il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari per garantire il rispetto dei principi fissati.

2. Decreti legge:

Qui il Governo può intervenire **in casi straordinari di necessità e urgenza** (art. 77 Cost.). Il decreto legge ha efficacia immediata dal momento della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma deve essere trasmesso al Parlamento entro 5 giorni per la conversione in legge entro 60 giorni. In caso contrario, perde efficacia retroattivamente. La legge 400/1988 e i regolamenti parlamentari hanno cercato di arginare abusi storici come i decreti omnibus o la reiterazione dei decreti legge, stabilendo che debbano avere un contenuto specifico e circoscritto e indicando chiaramente le ragioni di urgenza.

I REGOLAMENTI

I **regolamenti** sono atti normativi secondari, utili per dettagli e applicazioni pratiche delle leggi.

L'art. 17 della legge 400/1988 distingue tra:

- **Regolamenti governativi**, deliberati dal Consiglio dei Ministri e firmati dal Presidente della Repubblica. Possono essere:
 - Di esecuzione (semplici applicazioni di leggi);
 - Di attuazione e integrazione (completano norme di legge che lasciano principi generali);
 - Indipendenti (intervengono dove manca disciplina di legge, ma con limitazioni);
 - Delegati (per "snellire" l'inflazione legislativa, previa legge autorizzativa).
- **Regolamenti ministeriali** e **dPCM** (del Presidente del Consiglio), anch'essi sottoposti al parere obbligatorio del Consiglio di Stato e registrati dalla Corte dei conti, servono per organizzare l'attività dei ministeri e l'esecuzione delle politiche governative.

ORGANI AUSILIARI DEL GOVERNO

Il Governo può contare su alcuni organi di supporto costituzionali:

1. **Consiglio di Stato:** svolge funzione consultiva e giurisdizionale. Offre pareri obbligatori o facoltativi sugli atti normativi, ma può anche giudicare in appello nei casi di contenzioso amministrativo.
2. **Corte dei conti:** controlla la gestione finanziaria dello Stato e degli enti pubblici, sia preventivamente (legittimità) sia successivamente (bilanci, conti pubblici). Ha anche funzioni giurisdizionali.
3. **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL):** organo consultivo che assiste Governo, Parlamento e Regioni in materia economica e sociale. Pur non avendo potere vincolante, può proporre iniziative legislative.

CORTE COSTITUZIONALE

ORIGINI E MODELLO DI GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

L'idea di dotare uno Stato di un organo di giustizia costituzionale nasce dalla necessità di garantire che le leggi e gli atti normativi rispettino la Costituzione: una scelta strettamente collegata al carattere “rigido” della Carta, che impone limiti difficili da modificare e va difesa anche sul piano giuridico. Nel diritto comparato, il modello di giustizia costituzionale più antico — che prevede il controllo delle norme da parte di un organo ad hoc — trova origine negli Stati Uniti con la decisione resa nella causa *Marbury v. Madison* (1803), nella quale il giudice dell'epoca stabilì che le norme costituzionali hanno supremazia su ogni altra fonte normativa e che, quando una legge è in contrasto con la Costituzione, il giudice deve “disapplicarla”. Questo è ciò che viene, nel linguaggio comparatistico, definito un sistema di tipo “diffuso”: ogni giudice — all'interno del proprio giudizio — può sollevare la questione di legittimità costituzionale e rendere inapplicabile la norma che ritiene incostituzionale.

Tuttavia, in Europa sin dall'inizio della diffusione della giustizia costituzionale, molti Paesi si sono dotati di un sistema “accentrato”: un organo specifico con il compito esclusivo di verificare la conformità delle leggi alla Costituzione. Il primo caso moderno fu quello della Costituzione austriaca del 1920, che istituì un organo dedicato per dirimere i conflitti di competenza e garantire il rispetto delle regole fondamentali. Il modello adottato dall'Italia è un ibrido: per certi aspetti ricorda il sistema accentrato, perché la Corte costituzionale è un organo ad hoc incaricato di garantire la rigidità della Costituzione; per altri, mantiene elementi che riconoscono un ruolo ai giudici comuni nel sollevare questioni di legittimità costituzionale — tramite il cosiddetto “procedimento in via incidentale” — consentendo così un controllo diffuso, mediato dalla Corte. Questa configurazione è frutto di motivazioni sia tecnico-giuridiche (per consentire uniformità e coerenza nella giurisprudenza costituzionale, evitando disparità di giudizio) sia politiche, legate al contesto post-fascista in cui si preferì affidare a un organismo nuovo e neutrale la verifica della compatibilità delle leggi con la Carta, data la diffidenza verso il corpo dei magistrati allora esistente.

STRUTTURA E COMPOSIZIONE

La Corte costituzionale è composta da quindici giudici. I criteri per la nomina sono stabiliti dall'articolo 135 della Costituzione: un terzo dei giudici è nominato dal President of the Republic, un terzo dal Parlamento in seduta comune, e un terzo dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative. Possono essere eletti magistrati — anche a riposo — delle giurisdizioni superiori, professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio professionale. I giudici durano in carica **nove anni e non sono rieleggibili**. Al loro interno, eleggono tra loro un Presidente che resta in carica tre anni, con possibilità di rielezione purché non superi la durata totale

del mandato di giudice. L'incarico è incompatibile con la carica di parlamentare, di consigliere regionale, con l'esercizio della professione forense e con ogni altra carica e ufficio indicato dalla legge. Per i procedimenti di accusa contro il Presidente della Repubblica, la Corte si integra con sedici membri estratti a sorte fra cittadini che abbiano i requisiti per essere eletti al Senato.

FUNZIONI E COMPETENZE

La Corte costituzionale svolge diverse funzioni fondamentali: in primo luogo, il **controllo di legittimità costituzionale** sulle leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni. Esamina anche i **conflitti di attribuzione** tra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni o fra Regioni. In più, è competente per le accuse di alto tradimento o attentato alla Costituzione mosse contro il Presidente della Repubblica.

CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ

Quando un giudice ordinario, nel corso di un processo concreto, considera che una legge applicabile al caso sia potenzialmente incostituzionale, può sollevare la “questione di costituzionalità” e rinviare la decisione alla Corte (**procedimento in via incidentale**). In tal caso la Corte valuta preliminarmente se la questione sia rilevante per il giudizio pendente e non manifestamente infondata: se sì, procede a esaminare la norma contestata, sul piano formale e sostanziale. Se la norma viene dichiarata incostituzionale, è cassata e non può più essere applicata, con effetto erga omnes.

La Corte può rilevare vizi formali (**procedura legislativa, iter di approvazione**) o vizi sostanziali: violazione di norme costituzionali, incompetenza legislativa (per violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni), eccesso o abuso di potere legislativo (quando il contenuto della legge sia irragionevole o sproporzionato rispetto agli obiettivi). Quando la legge nasce da una delega, da leggi di attuazione di trattati internazionali, oppure da norme interposte, la Corte impiega queste come parametri di costituzionalità.

CONTROLLO SUI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE

La Corte decide anche sui conflitti tra organi dello Stato (o tra Stato e Regioni), cioè su chi sia competente per adottare un atto o una legge in presenza di sovrapposizioni o dispute su funzioni e poteri. In questi casi può annullare atti adottati oltre le competenze, e stabilire a chi spetti la competenza.

1. **Giudizio sulle accuse contro il Presidente della Repubblica:** Quando il Presidente della Repubblica è accusato di alto tradimento o attentato alla Costituzione, la Corte (con aggiunta di sedici cittadini estratti a sorte) agisce da giudice speciale per l'accusa.
2. **Giudizio di ammissibilità di referendum abrogativi (ex lege)** Secondo la Costituzione, la Corte è chiamata anche a giudicare l'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativi.

DINAMICHE RECENTI E RUOLO NEL 2025

Negli ultimi anni la Corte ha continuato a svolgere un ruolo cruciale nella verifica della compatibilità delle leggi con la Costituzione e con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione Europea. Un esempio recente: con la **sentenza 95/2025** la Corte si è pronunciata su **questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio**, dichiarando le questioni infondate. Con la stessa decisione, la Corte ha anche ridisegnato il rapporto tra diritto interno, diritto internazionale e diritto dell'Unione Europea: in particolare ha ritenuto che gli obblighi derivanti da trattati internazionali e quelli risultanti dall'ordinamento comunitario siano vincolanti per il legislatore statale e regionale nella medesima misura — pur tenendo fermo il principio che la Costituzione e i diritti fondamentali rimangono il

“nucleo duro” a tutela della sovranità e dei diritti inviolabili. Queste decisioni dimostrano come la Corte costituzionale resti una istituzione capace di adattarsi ai mutamenti normativi e giuridici, mantenendo la sua funzione di guardiana della Costituzione.

PRINCIPI DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

COS'È L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

L'attività amministrativa serve a realizzare concretamente gli interessi pubblici della collettività: garantire ordine e sicurezza, erogare servizi, attuare le norme stabilite dalla legge. Con lo sviluppo dello “Stato sociale”, l'amministrazione dello Stato non si limita più a imporre regole, divieti o controlli, ma assume anche un ruolo attivo nel fornire servizi e garantire diritti fondamentali. In questo contesto, accanto a un'amministrazione autoritativa — che emette atti, controlli e regolamenti — opera l'amministrazione di prestazione: un'amministrazione che deve raggiungere risultati concreti e soddisfare bisogni pubblici reali. La “Pubblica Amministrazione” (PA) è un concetto ampio: include gli apparati centrali dello Stato (ministeri), quelli periferici (prefetture, questure, uffici locali), le amministrazioni regionali e locali, autorità amministrative indipendenti, enti pubblici vari.

PRINCIPI COSTITUZIONALI E NORMATIVI CHE REGOLANO LA PA

Organizzazione della Pubblica Amministrazione:

- L'Art. 97 Cost. stabilisce che i pubblici uffici devono essere organizzati per legge, con criteri che garantiscano buon andamento e imparzialità.
- La struttura della PA deve essere articolata, soprattutto in uno Stato moderno con funzioni estese come il nostro. (“lo Stato ha maggiori compiti rispetto a uno stato liberale”) — la complessità organizzativa è quindi in parte necessaria.
- L'accesso al pubblico impiego deve avvenire tramite concorso (salvo eccezioni previste dalla legge), a tutela dell'imparzialità, della professionalità e dell'eguaglianza di opportunità. Questo principio è coerente con quanto previsto dall'art. 97.
- I funzionari pubblici devono essere al servizio della collettività, non di gruppi o partiti, garantendo che l'amministrazione persegua l'interesse generale.
- Il principio di decentramento e di autonomia locale (richiamato dall'Art. 5 Cost.) implica che l'amministrazione non sia centralizzata in modo assoluto: lo Stato può avvalersi di strutture regionali o locali per svolgere funzioni sul territorio.

PRINCIPI CHE REGOLANO L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

La disciplina dell'attività amministrativa si basa su una serie di principi che ne orientano l'esercizio, molti dei quali sono sanciti sia dalla Costituzione sia da leggi ordinarie, in particolare dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 (e successive modifiche).

I principi fondamentali sono:

- **Legalità:** la PA può agire solo nei casi e nei modi previsti dalla legge. Nessun potere amministrativo può essere esercitato al di fuori di quanto la legge consente.
- **Buon andamento ed efficienza:** l'amministrazione deve perseguire l'interesse generale in modo efficace, efficiente ed economico, utilizzando al meglio le risorse e ottenendo risultati proporzionati agli obiettivi.

- **Imparzialità:** l'azione amministrativa deve essere neutrale, senza favoritismi, garantendo uguali opportunità e trattamento a tutti i cittadini.
- **Trasparenza e pubblicità:** la PA deve rendere il suo operato conoscibile e accessibile, affinché cittadini e interessati possano capire le decisioni, verificarle e tutelarsi se necessario.

La legge 241/1990, all'art. 1, sintetizza questi principi come canoni generali dell'attività amministrativa: economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza.

DISCREZIONALITÀ VS ATTIVITÀ VINCOLATA

L'amministrazione, all'interno del quadro normativo e dei principi dettati dalla legge, può operare con diversi gradi di libertà decisionale:

- **Discrezionalità amministrativa:** quando la legge indica solo il fine da perseguire e lascia all'amministrazione la scelta dei mezzi e dei tempi, bilanciando interessi pubblici e privati. In questi casi la decisione sulla "strategia" di intervento spetta all'organo competente e spesso le scelte non sono sindacabili nel merito da un giudice, salvo vizi gravi o arbitrarietà.
- **Attività vincolata:** quando la legge prescrive in modo preciso cosa deve essere fatto, senza margini di scelta. In questi casi la PA non può interpretare: deve applicare la norma esattamente come prevista.
- **Discrezionalità tecnica:** quando la decisione richiede valutazioni tecniche o esperte (scientifiche, ambientali, culturali, ecc.). Anche in questi casi la PA ha un margine, ma è vincolata a motivazioni solide e ragionate.

PROCEDIMENTO E PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Procedimento amministrativo: È l'iter che porta all'adozione di un provvedimento: raccolta dati, istruttoria, confronto con interessati, decisione, eventuale notifica. La legge 241/1990 disciplina in modo organico le regole del procedimento: trasparenza, partecipazione, motivazione, termini, correttezza formale e sostanziale.

Provvedimento amministrativo: È l'atto formale con cui la PA manifesta la propria volontà e produce effetti nei confronti di persone o enti. Può incidere su diritti soggettivi o interessi legittimi di cittadini o imprese. I provvedimenti sono caratterizzati da alcuni requisiti fondamentali:

- **Tipicità:** devono essere atti previsti dalla legge (non è ammesso il "provvedimento selvaggio").
- **Autoritarietà / imperatività:** incidono unilateralmente sulla situazione giuridica del destinatario.
- **Esecutività:** producono effetti immediati, senza necessità di previa cognizione del giudice.
- **Esecutorietà (coattiva):** possono essere eseguiti anche contro la volontà del destinatario, se previsto dalla legge.
- **Obbligo di motivazione:** l'atto deve indicare i fatti e le ragioni giuridiche che lo giustificano. Questo permette trasparenza e tutela del destinatario in caso di contestazioni. La motivazione è obbligatoria salvo in casi espressamente previsti.

Elementi essenziali del provvedimento sono: soggetto competente, destinatario / oggetto, causa (interesse pubblico), motivazione, forma. La motivazione è fondamentale perché consente il controllo, sia interno sia giurisdizionale.

FUNZIONI DELLA LEGGE 241/1990

La legge n. 241/1990, con successive modifiche, rappresenta la cornice normativa che disciplina in modo organico l'attività amministrativa in Italia. In particolare definisce i principi generali (già citati), il procedimento amministrativo, le modalità di partecipazione dei cittadini/interessati, l'obbligo di motivazione, i diritti di accesso agli atti, la trasparenza, i termini, le modalità di contestazione degli atti, la revisione, revoca o annullamento degli atti, ecc.

Questa legge garantisce che l'azione pubblica sia esercitata in modo prevedibile, trasparente, rispettoso dei diritti delle persone e orientata all'interesse generale.

CRITICITÀ E LIMITI: ATTUALITÀ AL 2025

Nel contesto 2025, i principi sopra restano validi e fondamentali. L'evoluzione legislativa e giurisprudenziale ha rafforzato, in molti casi, l'importanza della trasparenza, dell'imparzialità, dell'efficienza e del rispetto delle procedure, anche in ragione delle esigenze legate all'integrazione del diritto nazionale con quello dell'Unione Europea e con i principi del diritto amministrativo europeo. Un elemento su cui porre attenzione — da segnalare se studi per esame — è la distinzione chiara tra atti autoritativi e atti non autoritativi (per i quali la legge 241/1990 prevede che la PA possa agire secondo norme di diritto privato, salvo diversa disposizione).

Inoltre, la necessità di motivazione e trasparenza diventa ancora più stringente se la decisione incide su diritti o interessi legittimi dei cittadini: la motivazione, nei casi negativi, è spesso indispensabile affinché la decisione sia impugnabile e soggetta a controllo giurisdizionale.

INVALIDITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E TUTELA GIURISDIZIONALE / AMMINISTRATIVA

CAUSE DI INVALIDITÀ DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

Nullità (o inesistenza): Un atto amministrativo è nullo quando manca un elemento essenziale previsto dalla legge o quando è adottato da un organo che non ha alcuna competenza (incompetenza assoluta), oppure manca la forma prescritta, o sussistono altri vizi gravissimi previsti come tali dalla legge. In questi casi l'atto viene considerato inesistente sin dall'origine. Questo tipo di invalidità:

- Si verifica automaticamente per violazione normativa grave;
- Può essere fatta valere da chiunque abbia interesse, senza limiti di tempo (non è soggetta a decadenza).
- Non è sanabile: l'atto resta invalido in radice.

A norma della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (come modificata), la categoria della nullità è prevista dall'art. 21-septies per quei vizi strutturali o di competenza assoluta disciplinati dalla legge.

Annullabilità: L'annullabilità riguarda atti che non sono strutturalmente nulli, ma hanno vizi di legittimità o di procedimento:

- **Incompetenza relativa:** l'atto è adottato da un organo della PA che in generale è competente, ma non era competente per quel provvedimento specifico.
- **Eccesso di potere** (sviamento di potere): l'atto è adottato per finalità diverse da quelle previste dalla legge. In questo ambito la giurisprudenza amministrativa ha elaborato varie "fattispecie sintomatiche" come carenza o contraddittorietà della motivazione, disparità di trattamento, insufficiente istruttoria, ecc.
- **Violazione di legge:** l'atto contrasta con norme di rango primario o secondario.

L'annullabilità implica che:

- L'atto è efficace fino a quando non viene impugnato e annullato;
- Può essere impugnato solo dal **titolare dell'interesse legittimo** che ne subisce l'effetto;
- Ha un **termine di decadenza** per l'impugnazione, dopo il quale l'atto si consolida;
- Può essere "sanabile" tramite annullamento o, in alcuni casi, con intervento di autotutela da parte della PA.

ALTRI CONCETTI: INOPPORTUNITÀ, IRREGOLARITÀ

Categorie di **inopportunità** e **irregolarità**:

- L'**inopportunità** riguarda scelte discrezionali della PA sul merito: sono decisioni che, pur legittime nell'impianto, possono essere considerate non opportune per ragioni di interesse pubblico; di norma non sono sindacabili dal giudice perché attengono al merito e non alla legittimità.
- L'**irregolarità** riguarda vizi formali o formali-secondari (es. mancato bollo, piccoli errori procedurali) che non annullano l'atto, ma possono impedire la produzione di effetti o il rilascio del documento.

Sono categorie delicate: non sempre riconosciute come cause di invalidità piena, ma rilevanti sul piano pratico, ad esempio perché ostacolano l'esecuzione dell'atto o la sua efficacia.

AUTOTUTELA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Quando l'atto è illegittimo o manifestamente inopportuno, la PA può — di propria iniziativa — correggere o revocare l'atto. Le modalità principali sono:

1. **Sanatoria/convalida** dell'atto (quando possibile), cioè intervento che lo rende valido ex tunc;
2. **Annullamento**: l'atto viene dichiarato invalido come se non fosse mai esistito (efficacia ex tunc);
3. **Revoca**: l'atto, se ha efficacia continuativa nel tempo, può essere revocato con effetti ex nunc.

Questo potere di autotutela è riconosciuto e regolato anche dalla legge 241/1990, tenendo conto dell'interesse pubblico e dell'esigenza di certezza e buona amministrazione.

Dal 2025 la giurisprudenza continua a riconoscere che l'autotutela — se esercitata entro termini ragionevoli e in presenza di ragioni pubbliche — resta uno strumento valido per sanare gli atti viziati.

FORME DI TUTELA CONTRO ATTI AMMINISTRATIVI ILLEGITTIMI

Quando un cittadino o un ente ritiene che un atto della PA sia illegittimo, può ricorrere:

- **Ricorsi amministrativi**
- **Ricorso in opposizione**: rivolto allo stesso organo che ha emanato l'atto, nei casi previsti dalla legge; può riguardare vizi di legittimità o di merito. Spesso ha termine per essere proposto (es. 30 giorni), e il silenzio può equivalere a rigetto (silenzio-rigetto).
- **Ricorso gerarchico**: se la struttura della PA è gerarchica, l'atto può essere impugnato davanti all'organo superiore. Anche questo ricorso è facoltativo e può essere alternativo al ricorso giurisdizionale.
- In passato, era spesso necessario esperire il ricorso amministrativo prima di andare in giudizio; ma con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale, tale obbligo è venuto meno, in linea con l'art. 113 della Costituzione che garantisce l'accesso al giudice amministrativo.
- **Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica**: rimane in vigore ma ha caratteristiche molto circoscritte: riguarda atti definitivi della PA, solo vizi di legittimità, con termine (ad esempio 120 giorni), e può escludere l'azione giurisdizionale successiva.

Tutela in sede giurisdizionale: Quando la tutela amministrativa non basta o non è idonea:

- Se è lesa un **diritto soggettivo** (diritto riconosciuto direttamente dal legislatore individuale), il cittadino può rivolgersi al **giudice ordinario**.
- Se è lesa un **interesse legittimo** (una posizione giuridica protetta che dipende da un esercizio di potere da parte della PA), l'azione è da proporre davanti al **giudice amministrativo** (es. TAR, Consiglio di Stato).

In genere il giudice amministrativo può sindacare i vizi di legittimità (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge) e disporre l'annullamento dell'atto. Occasionalmente, nei casi previsti dalla legge, il giudice amministrativo può anche verificare la legittimità del provvedimento con riguardo a criteri di merito, ma in linea di massima non può sostituirsi alla valutazione discrezionale dell'amministrazione.

IL POTERE GIUDIZIARIO IN ITALIA

NATURA E STRUTTURA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO

Il sistema giudiziario italiano è costruito su un modello di **giurisdizione unica e articolata**, che conservi molte caratteristiche dell'ordinamento preesistente al fascismo. Non abbiamo — e la Costituzione lo vieta — una moltiplicazione incontrollata di “giudici speciali” o “straordinari”: la giustizia è esercitata da magistrati “ordinari”, definiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Questa impostazione garantisce che il potere giudiziario resti autonomo e neutrale, soggetto soltanto alla legge. Accanto alla giurisdizione “ordinaria” (civile, penale, minorile, ecc.), convivono altre giurisdizioni specializzate: quella amministrativa (per le controversie con la Pubblica Amministrazione), quella contabile (per la contabilità pubblica), quella militare (in tempo di guerra o per specifiche fattispecie), ecc. Inoltre, con l'introduzione della giustizia costituzionale — attraverso un organo ad hoc — il sistema si amplia includendo un controllo di conformità delle leggi e degli atti con la Costituzione.

PRINCIPI COSTITUZIONALI CHE REGOLANO IL POTERE GIUDIZIARIO

Terzietà e imparzialità del giudice naturale

- L'Art. 25 Cost. sancisce il principio del “giudice naturale precostituito per legge”: nessuno può essere affidato a un giudice creato ad hoc per il suo caso. Questo garantisce che la giurisdizione non sia manipolabile tramite la creazione di organi “ad hoc”.
- L'Art. 102 Cost. vieta espressamente l'istituzione di “giudici straordinari o speciali”: l'unica eccezione ammessa è l'istituzione, **all'interno degli organi ordinari**, di sezioni specializzate per materie particolari.
- La legge può prevedere forme di **partecipazione diretta del popolo** all'amministrazione della giustizia (per esempio attraverso giurie popolari nelle corti d'assise o l'utilizzo di giudici onorari), ma sempre entro i limiti e le forme stabiliti da legge

Autonomia e indipendenza della magistratura: L'Art. 104 Cost. definisce la magistratura come un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. I magistrati sono inamovibili: secondo l'Art. 107 Cost., non possono essere dispersi, sospesi o trasferiti se non per decisione dell'Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), adottata secondo le garanzie di difesa previste dalla legge. L'indipendenza riguarda sia l’“esterno” (i magistrati non devono subire pressioni da Governo o altri poteri dello Stato), sia l’“interno” (non devono esserci gerarchie arbitrarie, né discriminazioni tra magistrati non giustificate da funzioni professionali diverse). La Costituzione garantisce che la giustizia sia amministrata in nome del popolo da magistrati imparziali, indipendenti e nominati per concorso (o secondo modalità legali), in un assetto ordinario ben definito.

IL SISTEMA DELLE GIURISDIZIONI: ORDINARIA, AMMINISTRATIVA, CONTABILE, MILITARE

La giustizia ordinaria — civile, penale, minorile, di sorveglianza, di famiglia, ecc. — resta la “spina dorsale” del sistema giudiziario. Accanto a essa, l’Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa intervengono nelle controversie contro la Pubblica Amministrazione, per tutelare interessi legittimi (e, in alcuni casi, diritti soggettivi) del privato. La giurisdizione contabile (organo: Corte dei conti) si occupa della contabilità pubblica e di altre materie previste dalla legge. I tribunali militari, infine, intervengono per reati militari: in tempo di guerra la loro giurisdizione è definita dalla legge; in tempo di pace, limitata ai reati militari commessi da militari in servizio.

IL PRINCIPIO DEL’ “UNICITÀ DELLA GIURISDIZIONE” CON ARTICOLAZIONI

La Costituzione (Art. 102) sancisce che la funzione giurisdizionale è unica, esercitata da magistrati ordinari, ma consente la creazione di sezioni specializzate presso gli organi ordinari per materie particolari. Questo assetto cerca un equilibrio: da un lato si evita la proliferazione di “giudici ad hoc” che potrebbero compromettere la terzietà; dall’altro si permette una differenziazione operativa funzionale, per rispondere alla complessità delle materie giuridiche contemporanee (PA, contabilità, diritto amministrativo, militare...). È importante sottolineare che il sistema non elimina le specializzazioni — ne permette l’esistenza — ma le inserisce all’interno della struttura “ordinaria”, regolata e soggetta a garanzie costituzionali.

L’EVOLUZIONE RECENTE E LE RIFORME: CONTINUITÀ E TENTATIVI DI REVISIONE

La struttura delineata dalla Costituzione, con le sue garanzie di indipendenza e separazione fra poteri, è rimasta sostanzialmente stabile anche dopo la fine del fascismo. Ci sono state modifiche e aggiustamenti, ma il “doppio binario” — giurisdizione ordinaria + giurisdizioni speciali (amministrativa, contabile, militare) — è stato mantenuto. Il concetto di “giustizia costituzionale”, con l’organo che verifica la legittimità delle leggi rispetto alla Costituzione, rappresenta un’aggiunta significativa: ma essa opera su piani diversi rispetto alla giurisdizione ordinaria o amministrativa, con funzioni di garanzia costituzionale. Per mantenere coerenza nel sistema e garantire l’effettiva indipendenza della magistratura, nel tempo sono state previste la composizione e il ruolo del CSM, le garanzie di inamovibilità, e l’organizzazione dell’ordinamento giudiziario secondo norme chiare. Al 2025 non risultano modifiche che abbiano alterato i principi fondamentali: l’inquadramento istituzionale previsto nella Costituzione rimane in vigore.

PERCHÉ QUESTO MODELLO? VANTAGGI E FINALITÀ

Questo assetto — un mix fra **unità della giurisdizione + specializzazioni interne** — mira a garantire:

- La **terzietà e imparzialità** del giudice;
- L’**indipendenza** della magistratura da pressioni politiche o di altra natura;
- La **specializzazione tecnica** per materie complesse (PA, contabilità, diritto amministrativo, militare), pur mantenendo un principio di uguaglianza formale e sostanziale davanti alla legge;
- Un sistema giuridico coerente, in cui ogni magistratura opera secondo regole chiare, trasparenti e stabilite per legge.

L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO ITALIANO

L'ARTICOLAZIONE STRUTTURALE

L'ordinamento giudiziario italiano è **complesso e articolato**, suddiviso in diverse categorie di magistratura a seconda delle funzioni e delle materie.

GIUDICI ORDINARI:

I giudici ordinari si occupano di materia civile e penale. Il riparto delle competenze è stabilito dalla legge, considerando:

- la materia;
 - l'ambito territoriale;
 - il tipo di funzioni (giudicanti o requirenti).
-

GIUDICI CON FUNZIONI GIUDICANTI:

Gli organi giudicanti di primo grado in materia civile comprendono:

- il **Giudice di pace**;
- il **Tribunale**, che talvolta opera come giudice individuale e, in casi previsti dalla legge, come giudice collegiale.

Le decisioni del Giudice di pace sono appellabili davanti al Tribunale, mentre quelle del Tribunale sono appellabili davanti alla Corte d'Appello.

Altri giudici ordinari comprendono:

- il **Tribunale per i minorenni**;
- il **Tribunale regionale delle acque pubbliche**, che opera come sezione specializzata della Corte d'Appello. Contro le decisioni di quest'ultimo, è possibile proporre appello al **Tribunale superiore delle acque pubbliche**.

In materia penale, i giudici di **primo grado** sono:

- Giudice di pace;
- Tribunale;
- Corte d'Assise.

I giudici di **secondo grado** sono:

- il Tribunale per le pronunce del Giudice di pace;
- Corte d'Appello;
- Corte d'Assise d'Appello.

Il **Tribunale dei minorenni** ha competenza anche in materia penale, mentre l'organo di legittimità è la **Corte di Cassazione**.

GIUDICI CON FUNZIONI REQUIRENTI

I magistrati requirenti svolgono funzioni di Pubblico Ministero (PM), ovvero attività **preparatorie o di stimolo** rispetto alla decisione finale, nell'interesse della giustizia o di posizioni soggettive altrimenti indifese.

Sono rappresentati dalle:

- **Procure della Repubblica** presso Tribunali e Tribunali per i minorenni;

- **Procure generali** presso le Corti d'Appello;
- **Procura generale** presso la Corte di Cassazione.

Il PM ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, ma possiede anche competenze in ambito civile e amministrativo (es. procedure di interdizione, dichiarazione di morte presunta, ecc.).

Il **passaggio da ruolo giudicante a requirente** (o viceversa) è possibile solo mediante concorso, corso di qualificazione e giudizio di idoneità da parte del CSM (l. 111/2007).

GIUDICI AMMINISTRATIVI

Il **doppio grado di giurisdizione** è stato garantito a partire dal 1971 con l'istituzione dei **Tribunali Amministrativi Regionali (TAR)**, mentre il Consiglio di Stato è diventato giudice di appello.

Giudici in materia contabile

Dal 1994, le **Sezioni giurisdizionali regionali** hanno competenza in primo grado, mentre le tre Sezioni centrali della **Corte dei Conti** svolgono funzione di giudice d'appello. La Corte dei Conti verifica:

- la responsabilità amministrativa e contabile di amministratori, impiegati e contabili dello Stato, delle Regioni e degli enti locali;
- altre materie attribuite dalla legge (es. giudizi in materia di pensioni ordinarie e militari).

Giudici in materia tributaria

Le controversie tributarie sono di competenza delle:

- **Commissioni provinciali** (primo grado);
- **Commissioni regionali** (secondo grado).

Avverso le sentenze delle Commissioni regionali è possibile ricorrere alla **Cassazione** per i motivi indicati nell'art. 360, nn. 1-5, c.p.c.

GIUDICI MILITARI

L'art. 103, III co., Cost. conferma la competenza dei **Tribunali militari** per reati commessi dai militari, sia in tempo di pace che in tempo di guerra. La disciplina dell'ordinamento giudiziario militare è stata stabilita dalla l. 180/1981 e modifiche successive. I giudici sono:

- **Tribunale militare** (primo grado);
- **Corte militare d'appello** (secondo grado).

È garantita l'indipendenza e la possibilità di ricorrere alla **Corte di Cassazione**.

CORTE DI CASSAZIONE

La Corte di Cassazione rappresenta il **massimo organo della magistratura ordinaria** in Italia. La sua funzione principale è quella di garantire la **corretta applicazione delle leggi** e l'uniformità dell'interpretazione giuridica su tutto il territorio nazionale.

- Si articola in **Sezioni**;
- Giudica sui ricorsi contro le sentenze di appello;
- Risolve conflitti di competenza fra giudici ordinari, speciali e pubblica amministrazione;
- È detta **giudice di legittimità**: non entra nel merito, ma verifica la corretta applicazione della legge;
- Ha funzione **nomofilattica**, assicurando uniformità interpretativa delle norme di legge. La capacità di un organo giurisdizionale di garantire l'uniformità nell'interpretazione della legge

su tutto il territorio nazionale. La Corte non decide sul merito dei fatti di un singolo caso, ma stabilisce **principi di diritto vincolanti** che devono essere seguiti da tutti i giudici inferiori e evita che la stessa norma venga interpretata in modi diversi in casi simili, assicurando **certezza del diritto e coerenza giuridica**.

Inoltre, contro provvedimenti sulla libertà personale, è possibile ricorrere alla Cassazione (art. 111, VII co., Cost.), tranne per i Tribunali militari in tempo di guerra. La Corte di Cassazione non decide sul “chi ha ragione” nel merito, ma sul “se la legge è stata applicata correttamente”. In questo senso, rappresenta la **garanzia della certezza del diritto** e della tutela uniforme dei cittadini.

ARBITRATO E MEDIAZIONE

I privati possono risolvere controversie patrimoniali anche tramite:

- **Arbitrato rituale**, il cui lodo ha efficacia di sentenza;
- **Mediazione civile e commerciale**, incentivata dal legislatore per la composizione amichevole delle controversie.

LO STATUS DEI MAGISTRATI

- L'accesso è **per concorso pubblico** (art. 106 Cost.);
- Eccezioni: giudici onorari (Giudici di pace) o designazioni del CSM per professori universitari o avvocati di alto profilo.

Il sistema di avanzamento tra qualifiche non è automatico, ma sottoposto a **valutazione quadriennale di professionalità** da parte del CSM (l. 111/2007).

LE GARANZIE DI INDIPENDENZA ESTERNA

Sono assicurate dal **Consiglio Superiore della Magistratura (CSM)**, organo di rilievo costituzionale (art. 104 Cost.); Composizione: membri di diritto (Presidente della Repubblica, Primo Presidente e Procuratore Generale della Cassazione) e membri elettivi (24, di cui 16 eletti dai magistrati e 8 dal Parlamento); Funzioni principali: assunzioni, assegnazioni, valutazioni di professionalità, nomina magistrati onorari, proposte legislative, disciplina interna.

POTERE DISCIPLINARE

Il potere disciplinare nei confronti dei magistrati può essere esercitato su iniziativa del Ministro della Giustizia o del Procuratore Generale presso la Cassazione, mentre il giudizio vero e proprio spetta alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). In caso di decisione sfavorevole, è possibile impugnare il provvedimento davanti alla Corte di Cassazione. Parallelamente, la responsabilità civile dei magistrati non si limita più al dolo o al diniego di giustizia: con la legge 117/1998 essa è stata estesa anche alla colpa grave. Questo significa che un magistrato può rispondere civilmente anche per errori gravi, come ad esempio violazioni della libertà personale senza una motivazione legale.

REGOLE COSTITUZIONALI SULL'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

PRINCIPI GENERALI

- **Art. 112 Cost.:** obbligo di esercitare l'azione penale; Questo articolo stabilisce che **la legge obbliga il pubblico ministero a promuovere l'azione penale ogni volta che vi siano**

elementi che configurano un reato. In altre parole, nessuno può essere perseguito solo a discrezione dell'autorità giudiziaria: il PM deve agire quando ci sono i presupposti.

- **Art. 109 Cost.:** polizia giudiziaria dipendente dall'autorità giudiziaria; La polizia giudiziaria (carabinieri, polizia, ecc.) **opera sotto il controllo e le direttive dell'autorità giudiziaria.** Questo garantisce che le attività investigative siano coordinate e autorizzate da chi rappresenta la legge, evitando abusi o interventi arbitrari.
- **Art. 111, VI co., Cost.:** obbligo di motivazione dei provvedimenti; Ogni provvedimento giudiziario (sentenze, ordinanze, decreti) **deve essere motivato**, cioè spiegare chiaramente le ragioni della decisione. Questo principio tutela il diritto alla difesa e la trasparenza della giustizia, permettendo di comprendere come e perché è stata presa una decisione.

DIRITTI DEI CITTADINI

- **Art. 24 Cost.:** diritto di azione e riparazione per errori giudiziari; Tutti hanno **il diritto di rivolgersi al giudice per tutelare i propri diritti.** Inoltre, chi subisce un **errore giudiziario ha diritto a un risarcimento:** lo Stato deve rispondere dei danni causati da condanne o provvedimenti ingiusti.
- **Art. 25 Cost.:** giudice naturale e irretroattività della legge penale sfavorevole; Nessuno può essere **giudicato da un tribunale inventato ad hoc;** ciascuno deve essere processato dal giudice previsto dalla legge (principio del “giudice naturale”). Inoltre, **nessuno può subire una pena se la legge penale non lo prevedeva al momento del fatto,** e se una nuova legge è più favorevole, può applicarsi retroattivamente.
- **Art. 27 Cost.:** responsabilità penale personale e presunzione di non colpevolezza; La responsabilità penale è **personale:** nessuno può essere punito per fatti commessi da altri. Chi è accusato è **presunto innocente fino a condanna definitiva,** e ogni pena deve avere funzione rieducativa oltre che repressiva.
- **Art. 111 Cost.:** principio del giusto processo, integrato con la riforma costituzionale n. 2/1999 e attuazioni (l. Pinto 2001, l. 63/2001). Garantisce che **ogni processo sia equo, imparziale e ragionevolmente rapido.** La riforma del 1999 e le leggi attuative hanno introdotto misure per **ridurre la durata dei processi e risarcire chi subisce ingiustificati ritardi giudiziari,** rafforzando il diritto a un giusto processo.

PRINCIPI FONDAMENTALI DEL PROCESSO:

- Contraddittorio tra le parti; Le parti devono poter partecipare attivamente al processo, presentare prove, controbattere le argomentazioni avverse e conoscere quanto prodotto dall'altra parte. Riferimenti:
 - Art. 111 Cost., I co. (“il processo si svolge nel contraddittorio tra le parti...”);
 - Art. 24 Cost. (diritto di difesa);
 - Corte EDU, sentenza *Salduz c. Turchia* (2008): diritto a essere informati e a partecipare effettivamente al processo.
- Durata ragionevole dei processi; Ogni processo deve concludersi entro tempi ragionevoli, evitando ingiustificati ritardi. Riferimenti:
 - Art. 111 Cost., VI co.;
 - Legge n. 89/2001 (c.d. Legge Pinto) sul risarcimento per eccessiva durata dei processi;
 - Corte EDU, sentenza *Scordino c. Italia* (2006): conferma obbligo di tempi ragionevoli.
- Diritti della difesa e accesso ai mezzi di prova; L'imputato ha diritto a difendersi pienamente, presentare documenti, ascoltare testimoni, fare indagini difensive. Riferimenti:

- Art. 24 e 111 Cost.;
- Codice di procedura penale, artt. 314 e ss. (indagini difensive);
- Corte EDU, sentenza *Murtazaliyeva c. Russia* (2017).
- Rispetto del principio di non colpevolezza; Nessuno può essere considerato colpevole fino a condanna definitiva.
 - Art. 27, II co. Cost.;
 - Art. 6 CEDU;
 - Corte Cost., sent. n. 364/1988: principio vincolante in ogni fase del processo.
- Garanzia di imparzialità degli organi giudicanti. I giudici devono essere neutri, indipendenti e non influenzati da interessi esterni. Riferimenti:
 - Art. 104 Cost. (indipendenza dei magistrati);
 - Art. 111 Cost.;
 - Corte EDU, sent. *Hauschildt c. Danimarca* (1989): diritto a un tribunale imparziale.

LE REGIONI

LA NASCITA DELLE REGIONI

Nel **1861**, contestualmente al processo di unificazione del Regno d'Italia, si dibatte sull'opportunità di creare uno Stato regionale. Prevalse il timore che questa articolazione territoriale possa incrinare l'unità; si procede allora alla piemontesizzazione delle istituzioni, estendendo la normativa vigente nel Regno di Sardegna a tutta l'Italia, a partire dallo Statuto Albertino del 1848. Negli **anni '20** riprende vigore il dibattito, soprattutto grazie a Don Sturzo, esponente del Partito Popolare. Soltanto l'articolazione territoriale avrebbe consentito di tener conto delle profonde differenze regionali e di risolvere i diversi problemi in maniera appropriata, cercando così di superare anche la profonda arretratezza del Sud. L'avvento del fascismo e la nascita della dittatura portarono ad accantonare il problema, creando uno Stato ancora più accentrato. **Assemblea Costituente:** la Destra era contraria perché lo Stato doveva portare avanti una politica unitaria per essere forte e quindi doveva essere accentrato. La Sinistra era contraria perché non sarebbe stato possibile realizzare le grandi riforme economico-sociali e aiutare le aree più povere del Paese. I partiti di centro erano invece favorevoli, poiché il centralismo aveva portato al fascismo nel periodo precedente; inoltre, le Regioni avrebbero garantito l'unità attraverso il rispetto delle diversità e delle effettive esigenze della società. **Marzo 1947** le Sinistre vengono estromesse dal Governo per poter ricevere gli aiuti dagli Stati Uniti per la ricostruzione del Paese (Piano Marshall). In Assemblea Costituente cambiano le posizioni e le Sinistre si dimostrano cautamente favorevoli, poiché a livello regionale, in alcuni casi, avrebbero potuto governare e controllare l'effettiva realizzazione delle grandi riforme nel Paese. Rispetto al periodo precedente, si verifica un mutamento radicale: tra lo Stato e gli enti locali si inseriscono le Regioni (15 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale). Tuttavia, il cosiddetto Titolo V della Costituzione, per ragioni di compromesso, sarà definito «una pagina bianca della Costituzione» (L. Paladini). Le 5 Regioni a Statuto speciale sono state create per garantire loro maggiore autonomia, poiché in queste aree vi erano particolari problemi da risolvere: Sicilia e Sardegna, essendo isole, avevano gravi problemi economici e minacciavano la secessione. Trentino-Alto Adige (diviso in due Province autonome, Bolzano e Trento, quasi come due piccole Regioni), Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia (creata soltanto nel 1963 con la risoluzione del problema dei confini con l'ex Jugoslavia) presentano minoranze linguistiche particolarmente consistenti e sono Regioni di confine.

TAPPE SIGNIFICATIVE NELL'ATTUAZIONE DELLE PREVISIONI COSTITUZIONALI SULLE REGIONI E SUGLI ENTI LOCALI DAL 1948 AD OGGI

L'**VIII disposizione transitoria della Costituzione** prevedeva l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni ordinarie entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, scadenza che fu più volte rinviata e poi semplicemente disattesa. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, esistevano e funzionavano solo 4 Regioni a statuto speciale. Si assistette al cosiddetto ostruzionismo della maggioranza, finalizzato a non attuare nell'immediato alcune parti della Costituzione. Nel **1953**: viene adottata la **L. n. 62/1953** (c.d. Legge Scelba), che conteneva alcune norme per l'attuazione delle Regioni, ma era fortemente restrittiva dell'autonomia regionale e, in ogni caso, insufficiente perché non prevedeva le norme in materia elettorale e quelle finanziarie. Nel **1968**: il Parlamento approva la legge elettorale regionale per le Regioni ordinarie. Nel **1970**: si svolgono le prime elezioni dei Consigli regionali delle Regioni ordinarie. Nel **1971**: approvazione degli statuti ordinari. A questo punto, affinché le Regioni ordinarie possano svolgere le loro funzioni, occorre trasferire queste ultime dallo Stato, che le aveva gestite fino a quel momento. Nel **1972**: primo trasferimento delle funzioni: lo Stato trattiene ampie competenze attraverso la cosiddetta tecnica del ritaglio delle materie, in nome dell'interesse nazionale, introducendo al contempo la funzione di indirizzo e coordinamento. Nel **1977**: secondo trasferimento delle funzioni: più completo, ma non esaustivo. Nel **1997/1998**: riforma Bassanini (**L. n. 59/1997**) che consente il trasferimento di ulteriori funzioni, introducendo il principio di sussidiarietà. Nel **1999**: **L. cost. n. 1** riforma parte del Titolo V della Costituzione, ampliando soprattutto la potestà statutaria delle Regioni ordinarie. Nel **2001**: **L. cost. n. 3** riforma ulteriormente il Titolo V della Costituzione, ampliando l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni ordinarie (in parte incidendo anche sugli enti locali). Hanno fatto seguito due tentativi di riforma del Titolo V della Costituzione, che però non hanno superato i referendum sospensivi/confermativi rispettivamente nel 2006 e nel 2016.

ENTI LOCALI

La **IX disposizione transitoria della Costituzione** stabiliva che entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione la Repubblica dovesse adeguare le proprie leggi alle esigenze delle autonomie locali, che si basavano ancora sul Testo Unico delle leggi comunali e provinciali del 1915/1934. Poiché la Costituzione prevedeva la nascita di un nuovo ente territoriale (le Regioni), era necessario rivedere il sistema complessivo di attribuzione delle funzioni a livello territoriale. La disposizione rimase inattuata fino all'approvazione della **L. n. 142/1990**. La **L. n. 142/1990** rappresentò il primo intervento di riforma volto a rivedere le funzioni svolte da comuni e province; questa legge confluirà successivamente, con alcune modifiche, nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (**d.lgs. n. 267/2000**). La **L. n. 81/1993** introdusse modifiche nelle modalità elettorali a livello comunale e provinciale. La **L. n. 59/1997** (legge Bassanini) incise anche sulle funzioni degli enti locali, introducendo il principio di sussidiarietà. Infine, la **L. cost. n. 3/2001** riformò il Titolo V della Costituzione, incidendo in parte anche sull'autonomia degli enti locali.

LE LIBERTÀ COLLETTIVE

Abbiamo detto che la nostra Costituzione riconosce un ampio spazio alle libertà collettive (riconosciute in capo al singolo, ma che presuppongono un esercizio collettivo) e alle formazioni sociali.

1. Libertà di riunione: Art. 17 Cost.: i cittadini, ma anche gli stranieri, hanno diritto di riunirsi pacificamente e senza armi. Anche se non indicato espressamente, la Corte costituzionale ha chiarito che si tratta di un diritto inviolabile, perché strettamente legato all'individuo in quanto essere relazionale. Dalle previsioni costituzionali si ricavano diverse discipline a seconda dei luoghi in cui si svolgono le riunioni:

- **Luoghi privati** e luoghi aperti al pubblico ma separati dall'esterno: non è richiesto alcun onere.
- **Luoghi pubblici** (cioè di transito): occorre dare preavviso (**NON È UNA AUTORIZZAZIONE**) alle autorità, che possono vietare la riunione solo per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica.

La disciplina di attuazione ha previsto che il preavviso debba essere dato almeno tre giorni prima dello svolgimento al questore (art. 18 TULPS). In caso di mancato preavviso, gli organizzatori possono essere sottoposti a sanzioni di carattere penale (arresto e ammenda). La Corte costituzionale ha precisato (sent. 11/1979) che tali sanzioni non possono essere rivolte anche ai semplici partecipanti perché, anche se a conoscenza del mancato preavviso, deve essere riconosciuta la prevalenza dell'art. 21 Cost. Una riunione regolarmente preavvisata potrà essere sciolta nel caso in cui siano posti a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica. La procedura è descritta nel TULPS e contempla tre intimazioni seguite da tre squilli di tromba; dopodiché potrà essere utilizzata la forza per sciogliere la riunione. Le riunioni non preavvisate, quando si dimostrino pericolose per la sicurezza o l'incolumità pubblica, o qualora vi sia la presenza di soggetti armati, possono essere sciolte sempre e solo per motivi di sicurezza e di incolumità pubblica (art. 22 TULPS: tre intimazioni formali a sciogliersi da parte dei corpi di polizia, accompagnate da squilli di tromba e successivo intervento delle stesse forze di polizia). Si prevedono sanzioni penali per i partecipanti che non si siano allontanati. Sono sorti dei problemi in merito agli **assembramenti**, ovvero alle riunioni spontanee non organizzate, circa la loro tutela ex art. 17 Cost. La dottrina prevalente ritiene la risposta positiva. Per i **comizi elettorali** (riunioni politiche preelettorali) sono previste norme di favore: non è richiesto il preavviso e la turbativa dei comizi costituisce un reato. Problemi si pongono oggi per i **flash mob**: riunioni programmate di breve durata, per le quali non sempre è agevole individuare gli organizzatori

2. Libertà di associazione: Art. 18 Cost.: è riferito a tutte le formazioni a carattere sociale e riconosce questo diritto non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri. L'art. 18 Cost. garantisce il diritto di associarsi liberamente senza necessità di una previa autorizzazione, per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (cioè tutti i fini perseguibili dal singolo sono perseguibili anche in forma associata). **Anche questo è un diritto inviolabile, secondo le ricostruzioni della Corte costituzionale.** Questa libertà ha sia un contenuto positivo (libertà di far parte di un'associazione) sia negativo (libertà di non associarsi). A quest'ultimo proposito possono essere previsti dei limiti quando ricorrano fini di pubblico interesse (ad esempio, appartenenza ad organismi pubblici).

L'articolo 18 Cost. pone un limite generale e due specifici:

- 1. Limite generale:** è previsto il divieto di associazione «per fini vietati al singolo dalla legge penale». Si tratta anzitutto di una riserva di legge rinforzata, perché soltanto in questi casi è possibile vietare le associazioni. L'espressione indica che la libertà di associazione è tutelata nella massima ampiezza: tutto ciò che il singolo può fare da solo, lo può fare anche in associazione.
- 2. Limiti specifici:** mirano a tutelare l'effettiva democraticità del sistema politico e il rispetto delle procedure democratiche, coerenti con l'assoluta libertà di associarsi del primo comma:
 - **Divieto di associazioni segrete** (l. 17/1982), vista l'ampiezza della libertà tutelata. Sono tali le associazioni che mantengono segreti alcuni elementi costitutivi (soci, statuto, finalità, ecc.). Inoltre, l'attività deve essere diretta a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali o delle amministrazioni pubbliche (quando fu scritta la legge si aveva presente il caso della Loggia P2).
 - **Divieto di associazioni che perseguono fini politici con organizzazioni di carattere militare** (intesa come struttura gerarchica): la definizione di associazione paramilitare è stata posta dal d.lgs. n. 43/1948. Non è necessaria un'organizzazione militare vera e propria: è sufficiente che il rapporto tra gli associati sia caratterizzato da un'assoluta gerarchia, tale da escludere la normale libera dialettica, ritenuta essenziale per le associazioni con fini politici (cfr. art. 49 Cost.).

In entrambi i casi, lo scioglimento può avvenire solo a seguito dell'intervento dell'autorità giudiziaria (nel caso della Loggia P2 vi fu un'eccezione, perché la legge stessa ne dispose lo scioglimento). **In Costituzione vengono contemplate due ipotesi specifiche di associazione.** L'articolo 49 riguarda i **partiti politici**, intesi come **strumenti attraverso i quali i cittadini possono concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale**, riferimento che si applica non alla struttura interna dei partiti, ma alla competizione con gli altri partiti. Non vi sono limiti al numero di partiti, garantendo così il massimo pluralismo, anche perché i partiti sono associazioni non riconosciute. L'**unico vincolo consiste nell'utilizzo del «metodo democratico»**, che implica il divieto di uso della violenza e l'accettazione della logica di un sistema rappresentativo ed elettivo; ciò non impedisce ai partiti di contestare valori costituzionali, a differenza di quanto avviene in Germania, dove l'**articolo 21 della Grundgesetz** richiede fedeltà ai principi costituzionali. Un ulteriore limite è stabilito dalla **XII disposizione transitoria e finale della Costituzione**, che **vieta la riorganizzazione del partito fascista**. L'articolo 98 disciplina invece i limiti di iscrizione per i cittadini chiamati a svolgere funzioni istituzionalmente imparziali, **come magistrati, militari, funzionari e agenti di polizia e diplomatici**. Attualmente tale previsione è applicata solo al personale civile e militare dell'amministrazione di pubblica sicurezza, mentre per magistrati, giudici della Corte costituzionale e membri del CSM non è previsto un divieto di iscrizione, ma piuttosto di svolgere attività inerenti a un determinato partito politico.

L'**articolo 39 della Costituzione garantisce la libertà di organizzazione sindacale**, sia positiva sia negativa. I sindacati registrati presso uffici locali o centrali possono conseguire la personalità giuridica, che consente loro di stipulare contratti collettivi con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria, anche se non iscritti al sindacato. Tuttavia, manca una legge di attuazione, scelta condivisa dai sindacati stessi per diffidenza verso il controllo pubblico. Attualmente i sindacati sono associazioni non riconosciute e, secondo la lettera della Costituzione, i contratti collettivi avrebbero validità solo tra le parti e gli iscritti. La giurisprudenza, soprattutto attraverso il giudice del lavoro, ha però riconosciuto l'efficacia vincolante erga omnes dei contratti collettivi, in particolare per la parte economica, facendo riferimento **all'articolo 36** della Costituzione. Il giudice, nel definire la retribuzione dei lavoratori non iscritti, considera equo il valore stabilito nei contratti collettivi, risultato dell'incontro tra la volontà dei rappresentanti dei lavoratori e quella dei datori di lavoro. La libertà sindacale è soggetta a limiti specifici per le forze di polizia: la legge 121/1981 consente loro di associarsi solo in sindacati di categoria, senza legami con altre organizzazioni del mondo del lavoro. Per i militari di carriera era totalmente esclusa la libertà sindacale per motivi di «coesione interna e neutralità», ma la Corte costituzionale, con la sentenza 120/2018, ha recentemente esteso a essi il regime previsto per le forze di polizia.

DIRITTI SOCIALI

I diritti sociali rappresentano la tipica espressione di uno Stato sociale: sono quei diritti che richiedono un intervento da parte dello Stato e vengono detti anche condizionati proprio perché il loro esercizio richiede la predisposizione di strumenti e servizi pubblici. Tuttavia, la giurisprudenza ha individuato alcuni diritti sociali immediatamente giustiziabili e, in ogni caso, tutti sono considerati diritti inviolabili, indipendentemente dalla dizione della previsione costituzionale.

DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

L'articolo 33 Cost. afferma che l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. Si tratta dell'unica forma di manifestazione del pensiero che non incontra il limite del buon costume per quanto riguarda i contenuti, anche se non i mezzi di diffusione. Tale previsione implica che non siano ammissibili forme di controllo pubblico su chi esercita attività di insegnamento, pur riconoscendo ai discenti il diritto a ricevere un insegnamento oggettivo, ad eccezione delle scuole private. La Costituzione prevede un sistema di istruzione mista: accanto alla scuola pubblica è possibile la creazione di istituti scolastici privati «senza oneri per lo Stato». In un primo momento ciò è stato interpretato nel senso che lo Stato non deve contribuire alla scuola privata, per non sottrarre risorse alla scuola pubblica; successivamente è stato inteso nel senso che lo Stato non è

tenuto a farlo, ma può comunque fornire contributi, considerando che le scuole private svolgono un servizio altrimenti a carico dello Stato, con un incremento consistente della spesa pubblica. L'articolo 34 Cost. riconosce il diritto allo studio come inviolabile e garantisce la libertà di accesso, obbligatoria per otto anni (la legge 53/2003 ha innalzato l'obbligo a 12 anni). Per garantire l'accesso ai livelli di istruzione più elevati, non gratuiti, è previsto l'obbligo dello Stato di intervenire a beneficio dei capaci e meritevoli privi dei mezzi necessari, in linea con il principio di uguaglianza sostanziale.

DIRITTO ALLA SALUTE

L'articolo 32 Cost. riconosce il diritto alla salute come diritto inviolabile e fondamentale per l'individuo, considerandolo sia come diritto del singolo che come interesse della collettività. Come diritto del singolo, implica il diritto a farsi curare o a rifiutare le cure (cd. diritto al consenso informato, che garantisce agli individui tutte le informazioni sui trattamenti ai quali saranno sottoposti e la possibilità di prestare il loro consenso), il diritto alla prevenzione delle malattie e a non subire lesioni. In particolare, devono essere garantite cure gratuite agli indigenti, espressione del principio di uguaglianza sostanziale; in alcune circostanze, la gratuità può essere estesa anche alla generalità, ma il diritto rimane prioritario per i non abbienti. Come interesse della collettività, l'articolo prevede i trattamenti sanitari obbligatori nel rispetto di due limiti: una riserva di legge e il rispetto della persona umana.

DIRITTI DEI LAVORATORI

L'articolo 4 Cost. riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro. Tuttavia, si tratta di una norma programmatica: la Repubblica si impegna a renderlo effettivo. Non si tratta di un diritto immediatamente azionabile, ma di uno strumento di tutela politica, esercitabile tramite il giudizio elettorale verso i responsabili delle decisioni di politica economica. La stessa disposizione definisce il lavoro anche come dovere morale, volto a favorire il progresso materiale o spirituale della società, nel rispetto delle possibilità individuali e della libertà di scelta. L'articolo 35 Cost. tutela il lavoro in tutte le sue forme e cura la formazione professionale dei lavoratori. Interpretato insieme all'articolo 4, si ricava l'incostituzionalità di ogni ostacolo ingiustificato all'accesso al lavoro e il divieto di introdurre misure che interferiscano con la libertà di scelta e le modalità di esercizio dell'attività lavorativa. L'articolo 36 Cost. garantisce una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una vita libera e dignitosa, nonché il diritto al riposo giornaliero, settimanale e alle ferie. Questi diritti sono immediatamente azionabili dinanzi al giudice, come previsto anche dalla giurisprudenza in relazione ai contratti collettivi. L'articolo 37 Cost. tutela il lavoro delle donne.

DIRITTI ALL'ASSISTENZA E ALLA PREVIDENZA SOCIALE

L'articolo 38 Cost. garantisce a ogni cittadino sprovvisto di adeguate capacità fisiche un minimo di mezzi materiali per una vita dignitosa. Lo stesso articolo prevede che al lavoratore siano garantiti mezzi adeguati in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia o disoccupazione involontaria.

DIRITTO DI SCIOPERO

L'articolo 40 Cost. tutela il diritto di sciopero, novità rispetto al codice Rocco, che lo considerava reato, rinviando al legislatore la disciplina della materia. Per lungo tempo il legislatore non ha provveduto, con interventi successivi della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'incostituzionalità di molte norme del codice penale. Successivamente, è maturata la necessità di bilanciare questo diritto con altri diritti ed esigenze. La legge 146/1990 ha disciplinato lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, individuando i settori in cui devono essere garantite le prestazioni indispensabili, definite nei contratti collettivi, e stabilendo le modalità per indire uno sciopero, con

la possibilità di attivare procedure di raffreddamento e conciliazione del conflitto sindacale. La stessa legge ha istituito la Commissione di Garanzia, con compiti di controllo sulla corretta applicazione della normativa. La serrata, invece, non è contemplata dalla Costituzione e, secondo taluni, non sarebbe legittima per mancanza di una posizione di debolezza da tutelare, sebbene alcuni trattati internazionali ne prevedano la possibilità.

DIRITTI ECONOMICI

I diritti economici sono contemplati nella parte della Costituzione nota come costituzione economica. Le previsioni riflettono un compromesso tra le forze liberali, che auspicavano la realizzazione di un mercato libero, le forze di sinistra, che chiedevano l'introduzione di forme di economia collettivista, e i cattolici, che promuovevano un libero mercato controllato per garantire la giustizia sociale. Da queste diverse istanze è emerso un compromesso che prevede una forma di economia mista o sociale di mercato, nella quale i diritti e le libertà dei privati sono condizionati dai diritti e dagli interessi sociali. I diritti economici non sono definiti inviolabili e in dottrina si discute se possano esserlo.

LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

L'articolo 41 Cost. riconosce la libertà di iniziativa economica purché non contrasti con l'utilità sociale e non arrechi danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Il legislatore può sottoporla a programmi e controlli per coordinarla e indirizzarla a fini sociali. Sono esempi concreti le norme antitrust e l'istituzione del Garante della concorrenza e del mercato, volte a prevenire posizioni dominanti sul mercato. Tra i limiti alla libertà di iniziativa economica, l'articolo 43 Cost. consente la collettivizzazione o la nazionalizzazione delle imprese per perseguire utilità generali in settori di preminente interesse, previo indennizzo. Tale previsione oggi è in parte superata dai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, che prevalgono sulla normativa interna.

DIRITTO DI PROPRIETÀ

L'articolo 42 Cost. tutela sia la proprietà pubblica sia quella privata. La proprietà non è più definita come inviolabile, a differenza di quanto prevedeva lo Statuto Albertino, e può essere limitata dal legislatore per garantirne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti. È prevista la possibilità di espropriazione per motivi di interesse generale, dietro indennizzo. La Corte costituzionale, tenendo conto delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e della relativa Convenzione, ha affermato (sentenza 181/2011) che deve esserci un rapporto ragionevole tra l'indennità corrisposta e il valore venale del bene.

DOVERI COSTITUZIONALI

L'articolo 2 Cost. riconosce non solo i diritti inviolabili, ma anche i doveri di solidarietà, ai quali nessuno può sottrarsi, poiché caratterizzano anch'essi lo Stato sociale. Il dovere di lavorare, previsto dall'articolo 4 Cost., è inteso in senso morale più che giuridico, poiché lo Stato non è in grado di garantire un regime di piena occupazione. Il secondo comma prevede deroghe in base alle possibilità del singolo e alla propria scelta. L'articolo 23 Cost. contempla l'obbligo di prestazioni personali e patrimoniali, con riserva relativa di legge; esempi concreti sono la prestazione professionale in circostanze di emergenza o il ruolo di giudice popolare se sorteggiato. Il dovere di voto, previsto dall'articolo 48 Cost., è considerato un dovere civico, privo di sanzioni amministrative. L'articolo 53 Cost. prevede il dovere di contribuire alla spesa pubblica, fondato su due principi: ciascuno deve contribuire in base alla propria capacità contributiva, escludendo chi ha un reddito al di sotto della soglia minima vitale, e il sistema tributario deve rispettare il principio di progressività, prevedendo aliquote crescenti per garantire una redistribuzione equa della ricchezza, in linea con il principio di solidarietà economica e sociale dell'articolo 2 Cost. La Corte costituzionale ha precisato che non tutti i tributi devono essere progressivi, ma il requisito riguarda

il sistema nel suo complesso. Il dovere sacro di difesa della patria è previsto dall'articolo 52 Cost. ed è stato interpretato nel tempo non solo come difesa armata, ma anche attraverso il servizio civile, riconoscendo l'obiezione di coscienza come diritto. La legge 331/2000 ha sospeso il servizio di leva a partire dal 2007, privilegiando forze armate professionali, con possibilità di richiamare il servizio di leva solo in caso di guerra o grave crisi internazionale. L'articolo 54 Cost. prevede il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi. L'adempimento di questo dovere non può limitare i diritti costituzionalmente garantiti, evitando paradossi giuridici. Il secondo comma stabilisce che i cittadini ai quali sono affidate funzioni pubbliche devono svolgerle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge (magistrati, sindaci, Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio, giudici della Corte costituzionale, ecc.). La violazione di tali obblighi può comportare responsabilità penale e/o disciplinare.