

PERCORSO DI "ALFABETIZZAZIONE" GIURIDICA

dispensa a cura del Prof. Angelo Monterosso

INDICE

1. L'ordinamento giuridico	.....pag. 1
2. Struttura e caratteristiche delle norme giuridiche	.....1
3. Le fonti del diritto	.....2
4. Le varie branche del diritto	.....4
5. Interpretazione delle fonti	.....4
6. Efficacia delle norme giuridiche nel tempo e nello spazio	.....5
7. Il rapporto giuridico	.....6
8. I soggetti del diritto: le persone fisiche...	.....6
9. ... e le organizzazioni collettive	.....7
10. Beni pubblici e privati, materiali e immateriali, mobili e immobili	.....8
11. Elementi costitutivi dello Stato	.....9
12. L'evoluzione storica: forme di Stato e forme di Governo	.....10
13. La separazione dei poteri	.....12
14. Il voto e la rappresentanza politica	.....12
15. La Costituzione italiana	.....14
16. I principi fondamentali della Costituzione italiana	.....15
17. I diritti fondamentali nei trattati internazionali e nella "Costituzione" europea	.....16
18. Libertà, diritti e doveri nella Costituzione	.....17
19. Gli organi costituzionali	.....18
20. Il Presidente della Repubblica	.....18
21. Il Parlamento	.....20
22. Il Governo	.....23
23. La Magistratura	.....25
24. La Corte Costituzionale	.....27
25. Gli enti territoriali	.....27

1. L'ORDINAMENTO GIURIDICO

Il diritto è un insieme di regole emanate e fatte valere dallo Stato al fine di disciplinare la vita della società. Il diritto può essere inteso in senso soggettivo e in senso oggettivo. Si parla di **diritto oggettivo** per indicare il complesso delle norme giuridiche che regolano i rapporti sociali e di **diritto soggettivo** per indicare la facoltà o la pretesa di un soggetto a che altri assuma un preciso comportamento prescritto da una norma.

Nel corso della vita, infatti, ogni essere umano entra in contatto con i propri simili con i quali intreccia molteplici rapporti. Questo perché gli esseri umani, in ogni tempo e in qualsiasi situazione ambientale, sentono il bisogno di creare relazioni con gli altri. Per vivere, per studiare, per realizzare i propri progetti, per lavorare, l'uomo ha bisogno dell'aiuto di altri uomini.

Per garantire la tranquillità e la sicurezza di tutti, è necessario che tali rapporti siano sottoposti a delle regole che determinino quali comportamenti debbano essere tenuti e quali debbano essere vietati. Queste regole, che consentono o vietano un certo comportamento, sono le norme. Se consideriamo i vari momenti della nostra vita quotidiana, ci accorgiamo che osserviamo numerose norme che derivano da origini diverse: se aiuti un compagno a fare i compiti, osservi una norma morale; se, giocando a pallone, non commetti scorrettezze, osservi una norma dello sport; se incontri una persona conosciuta e le rivolgi il saluto, osservi una norma della buona educazione; se sei cattolico e vai a messa la domenica, osservi una norma religiosa; se alla guida del ciclomotore, indossi il casco, rispetti una norma giuridica.

Alcune di queste norme come quelle morali, dello sport, di buona educazione, religiose, sono dette **norme sociali** poiché derivano da ragioni di comportamento sociale e il loro scopo è di assicurare all'individuo e alla società rispetto e solidarietà. Altre norme (ad esempio, indossare il casco alla guida del ciclomotore) hanno lo scopo di instaurare ordine e giustizia nella società; sono dette norme giuridiche e vengono predisposte dallo Stato che dispone del potere di imporle e farle rispettare. Le **norme giuridiche** si distinguono da quelle sociali perché *impongono* determinati comportamenti e ne vietano altri, a differenza delle norme sociali per le quali è prevista un'adesione spontanea. Il mancato rispetto delle norme sociali può comportare delle "punizioni" più o meno gravi, ma queste non sono rivolte a tutti ma solo alle persone che spontaneamente hanno deciso di praticare uno sport, professare una certa religione, ecc.. Le norme giuridiche, invece, impongono a tutti i soggetti destinatari, di tenere un certo comportamento e il mancato rispetto provoca l'applicazione di una sanzione.

Il Diritto (inteso in senso oggettivo), dunque, è l'insieme delle norme giuridiche che regolano i rapporti all'interno di una società in un determinato periodo storico ed il cui rispetto ha carattere di obbligatorietà. Non si tratta di una semplice somma di norme, ma di una combinazione ordinata e coerente rispetto alla società cui si riferisce: per questo motivo, il diritto oggettivo assume anche la definizione di **ordinamento giuridico**.

2. STRUTTURA E CARATTERISTICHE DELLE NORME GIURIDICHE

La norma giuridica può essere definita come il comando generale e astratto rivolto alla collettività, con il quale si impone ad essa una determinata condotta (precetto), sotto la minaccia di una sanzione.

Si distingue, dunque, nella struttura di una norma giuridica, tra la **parte precettiva** (che può imporre un obbligo, un divieto ovvero riconoscere un potere o una facoltà) e la parte che prevede la sanzione (detentiva, pecuniaria o di altro tipo: si pensi, ad esempio, al sequestro di un motorino).

La **sanzione** è la conseguenza che la norma giuridica prevede quando qualcuno non la rispetta.

Possiamo individuare tre tipi di funzioni che sono svolte dalla sanzione:

- a. una funzione **preventiva**, poiché la presenza di una punizione, connessa alla trasgressione della norma, produce l'effetto di indurre la maggior parte dei cittadini a rispettare la norma stessa, al fine di evitare la sanzione;

- b. una funzione riparatoria cioè cerca di porre rimedio agli effetti sfavorevoli a carico di chi non rispetta le norme;
- c. una funzione punitiva che consiste nel determinare conseguenze sfavorevoli a carico di chi non rispetta le norme.

Le **norme giuridiche** sono l'elemento base costitutivo dell'ordinamento giuridico e si differenziano dalle altre norme di comportamento per alcune **caratteristiche** particolari:

- ✓ **Obbligatorietà**, in quanto la norma deve essere osservata: chi non la rispetta è punito con una sanzione;
- ✓ **Coattività**, nel senso che il suo rispetto può essere imposto con la forza: si distingue tra coattività diretta o personale (ad esempio, l'arresto in flagranza di reato) e coattività indiretta o patrimoniale (ad esempio, la vendita forzata di un bene del debitore);
- ✓ **Generalità**, in quanto la norma giuridica non si rivolge ad uno o più soggetti determinati ma ad una pluralità indeterminata di soggetti;
- ✓ **Astrattezza**, in quanto non fa riferimento a singole fattispecie concrete, passate o future, ma ad una classe di fattispecie (una fattispecie astratta) ed è, quindi, applicabile ad una pluralità indeterminata di casi;
- ✓ **Novità**, in quanto ogni norma viene emanata per regolare un comportamento che fino a ieri si riteneva non dovesse essere regolato, oppure allo scopo di modificare un regolamento di quel tale comportamento già esistente;
- ✓ **Bilateralità**, in quanto la norma riconosce un diritto ad un soggetto e in contrapposizione impone un dovere o un obbligo ad un altro soggetto o a più soggetti;
- ✓ **Irretroattività**, in quanto la norma, salvo eccezioni (ad esempio, nel campo del diritto penale dove, in applicazione del principio del *favor rei*, si applica la legge sopravvenuta se questa è più favorevole al reo), "vale per il futuro" e, dunque, si applica alle fattispecie che si realizzano dopo la sua entrata in vigore.

3. LE FONTI DEL DIRITTO

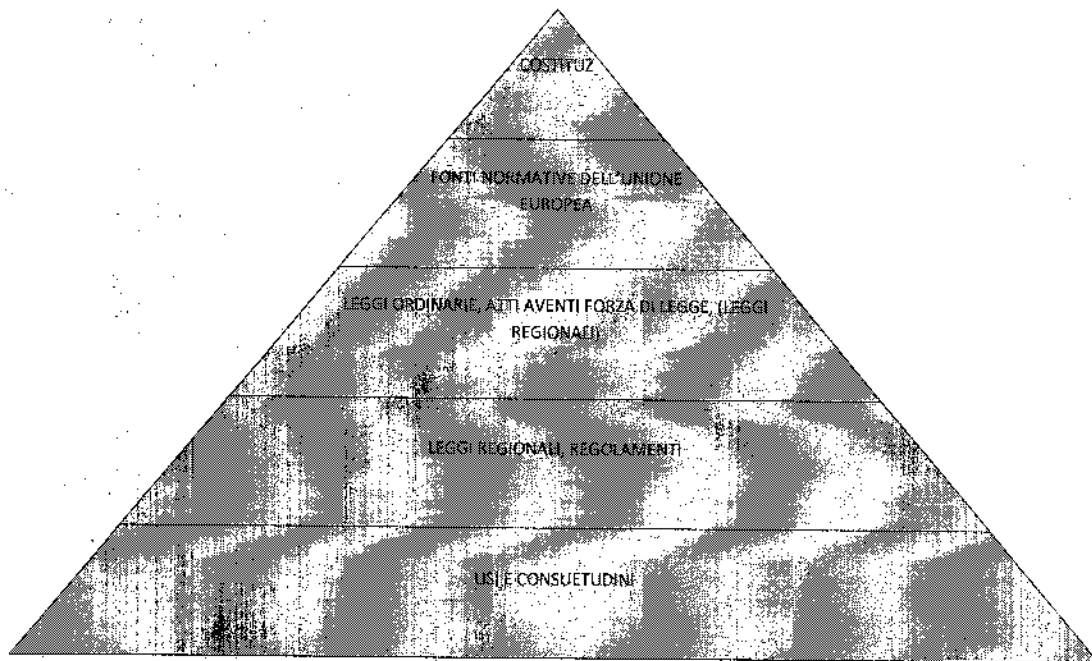
Le fonti del diritto sono i fatti o gli atti attraverso cui vengono emanate, modificate o abrogate le norme giuridiche. In Italia, quasi tutte le nostre norme giuridiche si formano attraverso "atti", ossia mediante la redazione di appositi documenti scritti, prodotti da alcuni organi e soggetti a cui l'ordinamento giuridico attribuisce l'importante funzione di redigere le norme giuridiche. Solo un numero assai limitato deriva da "fatti", cioè da comportamenti tenuti in modo costante e uniforme dalla popolazione del nostro Stato nella convinzione di rispettare una norma giuridica. Le fonti che derivano da fatti prendono il nome di consuetudini (o usi).

Le fonti del diritto sono distinte tra loro in base a diversi criteri:

- ✓ In base all'importanza, esse sono distinte seguendo il principio della gerarchia delle fonti: al vertice vi è la Costituzione e via via le altre fonti (vedi schema);
- ✓ In base al contenuto, esse sono distinte tra diritto pubblico e diritto privato (vedi paragrafo successivo).

Può accadere che due fonti contengano regole contrastanti (si parla, in questi casi, di **antinomie**); questo genera incertezza per chi deve rispettare le norme. Per evitare tali inconvenienti esistono dei principi per stabilire quale fonte prevale in caso di conflitto. Il primo principio da rispettare è quello della gerarchia delle fonti, secondo cui se la fonte di grado inferiore è in contrasto con la fonte di grado superiore, prevale sempre quest'ultima.

Quando invece il conflitto si pone tra due norme poste sullo stesso grado ma emanate in momenti diversi, prevale la norma più recente, in base al **principio cronologico**, tranne che si tratti di norme, rispettivamente, di carattere generale e di carattere speciale (ad esempio una legge che disciplina, in generale, i rapporti tra lavoratore e datore di lavoro ed una legge che riguarda, invece, specificamente, soltanto il rapporto di lavoro del personale scolastico): in questo caso, la norma speciale viene preferita a quella generale (**principio di specialità**).



1° (vertice della piramide della gerarchia delle fonti):

- I. **COSTITUZIONE**: è la nostra principale fonte normativa poiché tutte le altre fonti devono rispettare i principi in essa contenuti. E' la "*legge delle leggi*" perché i suoi principi devono essere rispettati da tutte le leggi e le altre fonti sottordinate.
- II. **LEGGI COSTITUZIONALI E LEGGI DI REVISIONE COSTITUZIONALE**: appartengono entrambe sempre al vertice della piramide e sono, le prime, particolari fonti che integrano la Costituzione, mentre le seconde sono quelle che modificano il testo costituzionale

2° FONTI NORMATIVE DELL'UNIONE EUROPEA. L'Italia appartiene alla U.E., pertanto, alcune fonti normative UE hanno efficacia diretta nel nostro ordinamento. Sono i *trattati comunitari* e i *regolamenti comunitari*.

I TRATTATI costituiscono accordi tra i paesi aderenti;

I REGOLAMENTI COMUNITARI: l'UE, limitatamente ad alcune materie, emana norme che sono direttamente vincolanti per i cittadini degli Stati aderenti.

Nell'ambito dell'attività normativa dell'UE, vi sono anche le **DIRETTIVE COMUNITARIE**, atti normativi che hanno come destinatari gli Stati della UE e che impongono a essi di adottare determinate normative che servono a specificare meglio i principi contenuti nelle direttive: la loro applicazione all'interno dei Paesi membri, pertanto, non avviene in via diretta ma soltanto attraverso il "**recepimento**" (mediante uno specifico atto normativo interno) da parte dei singoli Stati.

3° **LEGGI ORDINARIE**: sono le leggi emanate dal Parlamento, mentre gli **ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE** (decreti legge e decreti legislativi) si riferiscono agli atti normativi emanati dal Governo in casi precisi e delimitati.

4°

- I. **LEGGI REGIONALI**: sono fonti normative emanate dalle Regioni, alle quali è attribuita, in certe specifiche materie (art. 117 Cost.) una competenza di natura legislativa. Tale competenza può essere "esclusiva" (e, in tal caso, la legge regionale è equiparata, nella gerarchia delle fonti, alla legge ordinaria) oppure "concorrente" (in tale ipotesi lo Stato detta con legge i principi fondamentali cui devono attenersi le regioni per emanare le leggi regionali applicative di quei principi).
- II. **REGOLAMENTI**: sono fonti secondarie (pertanto il loro contenuto deve essere conforme non solo alla Costituzione ma anche alle leggi ordinarie); hanno la funzione di stabilire le modalità con cui si deve attuare una legge oppure disciplinano materie non regolate dalla legge. I più importanti sono quelli emanati dal Governo, ma negli ultimi anni (a seguito delle modifiche costituzionali approvate nel 2001) assumono particolare rilievo anche i Regolamenti comunali e provinciali.

5° **USI E CONSUETUDINI**: sono fonti NON SCRITTE e sono fonti del diritto solo quando il comportamento è tenuto in modo costante, uniforme ed è generalmente osservato dai consociati, i quali sono convinti che, così facendo, stiano rispettando una regola giuridica.

4. LE VARIE BRANCHE DEL DIRITTO

Secondo gli interessi tutelati le norme giuridiche dell'ordinamento giuridico interno vengono ripartite in norme di diritto privato e diritto pubblico.

Diritto privato. Il diritto privato è l'insieme delle norme che regolano i rapporti fra i privati, siano essi atti personali (come i rapporti di famiglia), o atti di commercio (come i rapporti di impresa).

Diritto pubblico. Il diritto pubblico è l'insieme delle norme che hanno per oggetto l'organizzazione dello Stato, di tutti i suoi organi, degli enti politici, e dei rapporti tra tali organi e i privati.

Ogni branca del diritto, poi, in base alle materie regolate, si articola in ulteriori rami. E così, il diritto privato si distingue in diritto civile, diritto commerciale, diritto del lavoro, diritto privato della navigazione, mentre i principali rami del diritto pubblico sono il diritto amministrativo, il diritto costituzionale, il diritto penale ed il diritto processuale.

5. INTERPRETAZIONE DELLE FONTI

L'ordinamento stabilisce regole precise per quanto riguarda l'*interpretazione* delle norme, il cui fine è di chiarirne il significato corretto. Tale attività di interpretazione può essere svolta da diversi soggetti e secondo diversi criteri. Con riferimento ai soggetti, si distingue tra interpretazione:

- a. **autentica**, quando proviene dallo stesso soggetto (Parlamento) che ha emanato la norma giuridica da interpretare;
- b. **giudiziale o giurisprudenziale**, quando proviene da un organo giudiziario (normalmente, dunque, questo tipo di interpretazione viene fatta attraverso le sentenze);
- c. **dottrinale**, quando proviene dagli studiosi del diritto, nell'ambito della loro attività di studio e ricerca.

I criteri per interpretare le norme giuridiche, invece, sono stabiliti dall'**art. 12** delle Disposizioni sulla legge in generale (cosiddette "**preleggi**", che sono anteposte al Codice Civile), secondo cui "nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dell'intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato".

L'interpretazione delle norme giuridiche deve quindi essere effettuata, in prima battuta, secondo un duplice criterio: individuando innanzitutto il significato letterale delle parole in essa contenute (cosiddetta **interpretazione letterale**) e cercando di comprendere le ragioni (**interpretazione logica**) per cui il legislatore ha emanato quella norma (cosiddetta *ratio legis*).

In caso di assenza di una specifica disposizione che regoli la materia, si dovrà fare riferimento alle norme che disciplinano casi simili o materie analoghe (c.d. *analogia legis*) e, in caso contrario, si farà riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico (c.d. *analogia iuris*).

6. EFFICACIA DELLE NORME GIURIDICHE NEL TEMPO E NELLO SPAZIO

Di regole le norme giuridiche scritte hanno un'efficacia limitata nel tempo, nel senso che iniziano a produrre i loro effetti da un certo momento e cessano di produrli in un altro momento.

Per l'inizio dell'efficacia (**entrata in vigore**) di una norma giuridica è necessario che la norma sia stata approvata, emanata e pubblicata ufficialmente sulla Gazzetta Ufficiale e che sia trascorso il periodo di cosiddetta *vacatio legis* (cioè un periodo di tempo dalla sua pubblicazione che, normalmente, è di quindici giorni, salvo che la legge stessa non disponga l'entrata in vigore per il giorno successivo o in un diverso termine).

Una volta entrata in vigore, una norma giuridica è obbligatoria per tutti i destinatari, indipendentemente dal fatto che ne abbiano avuto conoscenza o meno: la mancata conoscenza o ignoranza della sua esistenza infatti non costituisce una scusante della sua inosservanza. Nel diritto penale, tuttavia, l'ignoranza della legge può escludere l'applicazione della sanzione quando è dovuta a un errore inevitabile.

La cessazione dell'efficacia di una norma giuridica si può verificare per:

- ✓ **Abrogazione**, che consiste nella cancellazione della norma giuridica, con efficacia non retroattiva, per contrasto con un'altra norma successiva. La fonte più recente può dichiarare espressamente di voler eliminare una norma precedente (abrogazione espressa); quando invece la nuova norma contiene disposizioni incompatibili con la precedente, si parla di abrogazione tacita. L'abrogazione di una legge può avvenire anche a seguito di referendum popolare;
- ✓ **Annullamento**, che consiste nella dichiarazione giudiziale (sentenza) di invalidità di una norma giuridica, con efficacia retroattiva, per contrasto con un'altra norma di grado superiore;
- ✓ **Sospensione**, che è l'interruzione soltanto temporale dell'efficacia di una norma giuridica;
- ✓ **Deroga**, che ricorre quando una norma speciale introduce una eccezione o deroga ad una norma generale.

Come si è già detto, di regola una norma giuridica è irretroattiva (non vale per il passato) ma in alcuni casi una norma può essere espressamente retroattiva e applicarsi ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore. In base a un principio costituzionale, non possono mai essere retroattive le norme penali più sfavorevoli all'imputato; sono invece normalmente retroattive le norme penali più favorevoli all'imputato (principio del *favor rei*) e le norme di interpretazione autentica.

Per quanto riguarda l'efficacia della norma giuridica nello spazio, bisogna evidenziare che se un rapporto giuridico presenta elementi di collegamento con più ordinamenti nazionali, è necessario stabilire dalle norme di quale ordinamento deve essere disciplinato.

Il diritto internazionale privato individua quali sono le norme applicabili ai rapporti tra soggetti che risiedono in Stati diversi.

In base al diritto internazionale privato alcuni rapporti possono essere disciplinati con rinvio a una legge straniera, ma una legge straniera non può mai essere applicata in Italia se è in contrasto con la Costituzione (clausola dell'ordine pubblico).

7. IL RAPPORTO GIURIDICO

Il rapporto giuridico è la relazione tra due o più soggetti (chiamati parti) regolata dal diritto (oggettivo). Elementi essenziali del rapporto giuridico sono: le parti, l'oggetto e il contenuto.

Riguardo alle parti, si distingue tra

- soggetto attivo: ossia il titolare dell'interesse protetto; è colui a cui l'ordinamento giuridico attribuisce il potere (ovvero il diritto soggettivo);
- soggetto passivo: che è colui che è tenuto a rispettare tale interesse, cioè colui a carico del quale è posto l'obbligo di tenere un determinato comportamento.

Chi non è parte del rapporto è chiamato terzo.

L'oggetto del rapporto è il bene o l'attività umana (prestazione, servizio) a cui si riferisce il rapporto giuridico. Ad esempio, nel caso in cui un imprenditore assuma alle sue dipendenze un lavoratore, l'oggetto del rapporto giuridico instauratosi con il contratto di lavoro tra i due soggetti sarà rappresentato da un bene (una somma di denaro costituente lo stipendio) e da una prestazione (l'attività lavorativa).

Il contenuto, invece, è il complesso dei poteri (situazioni giuridiche attive) e dei doveri (situazioni giuridiche passive) predisposto dall'ordinamento giuridico a protezione degli interessi coinvolti nel rapporto. Ad esempio, se l'imprenditore ottiene da una banca un prestito di 100,000,00 euro, il contenuto del rapporto giuridico consiste sia nel diritto della banca ad ottenere la restituzione del capitale e degli interessi (situazione giuridica attiva) sia nel corrispondente obbligo dell'imprenditore di restituire il dovuto (situazione giuridica passiva).

8. I SOGGETTI DEL DIRITTO: LE PERSONE FISICHE...

I soggetti del diritto sono le persone fisiche e le organizzazioni collettive. Per **persona fisica** si intende ogni essere umano, uomo o donna, vivente. Le persone fisiche possono avere due differenti tipi di capacità: la capacità giuridica e la capacità di agire.

Ogni essere umano è per la legge titolare della **capacità giuridica**, che consiste nell'attitudine a essere titolare di diritti e doveri uguali per tutti. La capacità giuridica viene attribuita fin dalla nascita e nessuno può esserne privato per alcuna ragione. Per effetto della capacità giuridica, tutti siamo titolari del diritto alla vita e al nome e di altri diritti essenziali. Oltre a questi diritti, possiamo acquistarne anche di altri, come i diritti patrimoniali: un neonato o un ragazzo possono per esempio acquistare la proprietà di una somma di denaro. Essi, però, non sono in grado di decidere come utilizzare quel denaro: compiere simili attività richiede, infatti, che vi sia la necessaria maturità. Per essere titolari di un diritto, dunque, è sufficiente la capacità giuridica, per esercitarlo è invece necessario possedere la **capacità di agire**, ossia l'idoneità a esercitare diritti, ad assumere doveri e ad

essere parte di rapporti giuridici. La capacità di agire ha come presupposto la maturazione mentale dell'individuo e si acquista con la maggiore età, al compimento del diciottesimo anno.

Da quel momento la persona fisica diventa soggetto attivo del diritto: può scegliere se acquistare o vendere una casa, prendere la patente, votare, ecc.

La legge prevede che i minori siano rappresentati da un soggetto che possiede la capacità di agire (tutore: normalmente rappresentato dai genitori). Il minore che ha compiuto 16 anni, tuttavia, può ottenere l'autorizzazione a sposarsi e, con il matrimonio, acquista una parziale capacità di agire, ossia l'emancipazione; può di conseguenza compiere gli atti di ordinaria amministrazione mentre per quelli di straordinaria amministrazione il Tribunale nomina un curatore per assisterlo.

La capacità di agire, inoltre, può essere limitata o tolta: se una persona è affetta da una grave malattia mentale, il Tribunale dichiara la cosiddetta "interdizione giudiziale" del soggetto, privandolo completamente della capacità di agire, e nomina un tutore che lo sostituisce nell'amministrazione dei suoi beni.

L'interdetto "legale" è, invece, un individuo privato della capacità di compiere atti di contenuto patrimoniale, perché condannato a una pena detentiva non inferiore ai cinque anni.

Nei casi di malattia mentale non grave, poi, è dichiarata l'**inabilitazione**, che priva parzialmente della capacità di agire e richiede l'assistenza di un curatore solo per il compimento degli atti di straordinaria amministrazione.

Una persona che si trova in difficoltà nella gestione dei propri interessi può chiedere, infine, al Tribunale di essere legalmente "aiutata" da un **amministratore di sostegno**, che interviene e collabora con la persona nel compimento di quegli atti che hanno una particolare importanza giuridica.

9. ... E LE ORGANIZZAZIONI COLLETTIVE

Oltre alle persone fisiche, il diritto considera come soggetti del diritto anche le organizzazioni collettive che sono costituite solitamente da più persone e/o da un insieme di beni, finalizzati al raggiungimento di uno scopo comune. Tra le varie organizzazioni collettive, si distingue tra quelle che hanno **personalità giuridica** (dette, appunto, persone giuridiche) e quelle che, invece, non ce l'hanno.

La distinzione è importante soprattutto perché soltanto le persone giuridiche hanno **autonomia patrimoniale perfetta**: si verifica, cioè, una netta separazione del patrimonio dell'organizzazione rispetto a quella delle persone che vi fanno parte (soci o associati); dei debiti contratti dalla persona giuridica, in tal caso, risponderà soltanto l'organizzazione con il proprio patrimonio e non i singoli membri.

Le organizzazioni dotate personalità giuridica e di autonomia patrimoniale perfetta sono:

1. Le associazioni riconosciute: sono organizzazioni costituite da un insieme di persone (associati) che, tramite un determinato patrimonio, perseguono un fine non lucrativo, che non comporta cioè alcun vantaggio di tipo economico per gli aderenti;
2. Le fondazioni sono organizzazioni costituite da un patrimonio finalizzato a uno scopo non lucrativo. Sorgono per volontà di un fondatore che decide di destinare una parte o tutto ciò che possiede a uno scopo umanitario;
3. Le società di capitali (srl, spa, sapa) sono organizzazioni che svolgono un'attività economica di natura imprenditoriale, che consiste nella produzione e nello scambio di beni e servizi;
4. Gli enti pubblici sono organizzazioni che perseguono fini di interesse collettivo.

Gli enti di fatto sono, invece, le associazioni non riconosciute, i comitati e le società di persone. Questi enti sono privi di personalità giuridica e hanno un'autonomia patrimoniale imperfetta (non c'è, infatti, una completa separazione del patrimonio sociale da quello delle persone che fanno parte). Essi sono:

1. Le associazioni non riconosciute: sono organizzazioni del tutto simili (per struttura e fini) a quelle riconosciute, ma diversamente da esse non hanno chiesto od ottenuto il riconoscimento.
2. I comitati: sono organizzazioni a carattere temporaneo che vengono solitamente costituiti per la raccolta di fondi destinati a fini non lucrativi o per il perseguimento di una determinata finalità.
3. Le società di persone (soc. semplice, snc, sas): sono, come le società di capitale, organizzazioni che svolgono un'attività economica detta impresa, ma sono sempre prive di personalità giuridica e non sono dotate di autonomia patrimoniale perfetta.

10. BENI PUBBLICI E PRIVATI, MATERIALI E IMMATERIALI, MOBILI E IMMOBILI

I beni sono le cose che possono formare oggetto dei diritti. Non sono quindi beni sotto il profilo giuridico le cose comuni a tutti, come il sole o l'aria, poiché nessuno ha interesse farne oggetto di un proprio diritto, escludendone l'utilizzo da parte di altri.

Per il diritto sono **beni** solo quelle cose che hanno un valore economico e di cui l'uomo può appropriarsi.

I beni possono essere classificati sulla base di criteri diversi.

Innanzitutto, a norma dell'articolo 42 della Costituzione, «la proprietà è pubblica o privata». Secondo i soggetti a cui appartengono, i beni si distinguono di conseguenza in **privati**, se sono di proprietà di privati cittadini, e **pubblici**, se invece appartengono allo Stato o a un ente pubblico. Questi ultimi sono destinati a soddisfare interessi pubblici.

In base alla loro natura distinguiamo i beni materiali dai beni immateriali. I **beni materiali** sono dotati di una consistenza materiale, come il personal computer, la moto, gli abiti; quelli **immateriali**, invece, non hanno una consistenza fisica, ad esempio le creazioni dell'intelletto umano (le invenzioni, le opere letterarie, artistiche e scientifiche).

In base alla possibilità di trasferirli da un luogo all'altro, i beni si distinguono inoltre in mobili e immobili. Sono **beni immobili** il suolo e tutto ciò che è a esso incorporato: gli edifici, i corsi d'acqua, gli alberi. Sono **beni mobili** tutti gli altri beni. Questa distinzione è importante per il diverso regime giuridico al quale i due tipi di beni sono soggetti, specie per quanto riguarda l'acquisto e il trasferimento della proprietà.

I beni immobili, infatti, sono sottoposti a un regime rigido: le case e i terreni sono individuati tramite il catasto; i relativi atti di trasferimento devono essere stipulati mediante un atto scritto che va annotato nei pubblici registri. Per il trasferimento dei beni mobili, invece, non è richiesta alcuna formalità particolare (principio della libertà delle forme): è sufficiente l'accordo tra le parti e la consegna del bene.

Questa è la modalità usata in quasi tutti i trasferimenti di beni effettuati dalle persone nella vita quotidiana: l'acquisto del pane, di un quotidiano, di un abito.

Vi sono infine alcuni beni che, pure essendo mobili, sono soggetti a un regime giuridico particolare. Sono i **beni mobili registrati** (autoveicoli, navi, aerei). Il loro trasferimento è annotato su pubblici registri (ad esempio: il Pubblico Registro Automobilistico per le automobili).

11. ELEMENTI COSTITUTIVI DELLO STATO

Lo Stato moderno nasce tra il XV e il XVII secolo in Europa e, nonostante le diverse forme in cui si presenta caso per caso, in esso si ritrovano comunque alcuni elementi comuni:

- ✓ il popolo, vale a dire l'insieme delle persone che sono assoggettate al potere statale;
- ✓ il territorio, cioè uno spazio entro cui si esercita il potere statale;
- ✓ la sovranità, ossia il potere che esso esercita e che non riconosce alcuna autorità superiore.

Lo Stato è una persona giuridica e ha diritti e doveri nei confronti della collettività e dei suoi componenti.

Per governare la comunità, lo Stato si avvale di un apparato politico, a cui spetta stabilire le regole necessarie per il funzionamento della comunità, assicurarne l'attuazione e applicare le sanzioni nei confronti di coloro che non le rispettano. Questo apparato è costituito innanzitutto da un insieme di organi, come il Parlamento, il Governo, la Magistratura.

Caratteristica fondamentale dello Stato è la **sovranità**, ossia il potere che lo Stato esercita su ogni altro soggetto all'interno di una comunità e che si concretizza nell'emanazione dell'ordinamento giuridico. Lo Stato assicura il rispetto delle regole anche attraverso l'uso della forza, di cui è l'unico legittimo detentore: si usa dire, al riguardo, che lo Stato ha il monopolio della forza. L'uso della forza da parte dello Stato comporta la possibilità che venga limitata la libertà personale di ognuno, quando ciò sia indispensabile per assicurare la convivenza civile all'interno di una comunità: si impedisce, in questo modo, che i più deboli debbano subire la violenza dei più forti. È necessario che lo Stato eserciti la forza nell'interesse collettivo. Ciò non significa, naturalmente, che tale esercizio sia senza limiti e senza regole.

La forza, oggi, può essere esercitata soltanto da quella parte dell'apparato statale a cui la legge affida questo potere, vale a dire i giudici e le forze di pubblica sicurezza, entro i limiti stabiliti dall'ordinamento giuridico.

Per esempio, la Costituzione vieta forme di violenza nei confronti delle persone arrestate; inoltre, il poliziotto non può sparare in maniera indiscriminata, ma solo per impedire la commissione di un reato.

Il **popolo** è formato da tutti quegli individui ai quali è riconosciuta la **cittadinanza**, cioè la condizione giuridica, composta da un insieme di diritti (come il diritto di voto) e doveri (come la fedeltà e la difesa della patria), delle persone che appartengono a uno Stato.

La cittadinanza italiana si acquista in modo originario o derivato:

Nel primo caso è previsto un primo criterio, quello del "sangue" (*ius sanguinis*) secondo cui è cittadino italiano chi nasce da padre o da madre italiani: non è necessario che entrambi i genitori siano italiani, basta che lo sia uno solo. Un secondo criterio è, invece, quello del "suolo" (*ius soli*): è cittadino italiano chi nasce in Italia, a condizione che entrambi i genitori siano ignoti o apolidi (persone prive di ogni cittadinanza), oppure quando lo Stato straniero di cui i genitori sono cittadini prevede che la nascita fuori dal suo territorio non faccia acquistare la relativa cittadinanza.

In modo derivato è possibile acquisire la cittadinanza grazie a un decreto del Presidente della Repubblica (la cosiddetta "naturalizzazione"), per "elezione" (quando diventa cittadino colui che discende da genitori o avi cittadini) o per "matrimonio" (quando un cittadino straniero si sposa può acquisire la cittadinanza del coniuge).

La cittadinanza si può perdere se si accetta un incarico alle dipendenze di uno Stato estero o si svolge il servizio militare in un esercito straniero.

Oltre ai cittadini, sul territorio italiano si trovano anche stranieri, ossia cittadini di un altro Paese. Essi si distinguono in extracomunitari e comunitari. Questi ultimi sono i cittadini di un Paese aderente all'Unione europea: sono cittadini europei e possono circolare liberamente su tutto il territorio dell'Unione, mentre gli extracomunitari necessitano di un permesso di soggiorno che deve essere rinnovato periodicamente.

Il **territorio** è l'ambito geografico all'interno del quale lo Stato esercita la propria sovranità. Lo spazio fisico è formato principalmente dalla terraferma, ossia una porzione di globo terrestre delimitata dai confini, che possono assumere come linea di demarcazione un elemento naturale (ad esempio, una catena montuosa o un fiume) oppure un elemento artificiale. La sovranità dello Stato si estende al sottosuolo, vale a dire allo spazio al di sotto della terraferma, fin dove esiste una materiale possibilità di utilizzarlo. Per gli Stati costieri, il potere statale si estende a una fascia di mare territoriale, mediamente di dodici miglia marine.

Anche lo spazio atmosferico che sovrasta la terraferma e il mare territoriale è compreso nel territorio statale fino all'altezza in cui si può utilizzare, soprattutto a mezzo di aerei.

Un regime particolare, riguarda le navi e gli aerei che sono considerati porzioni di territorio statale, tanto che a bordo di essi si applica la legge dello Stato a cui appartengono.

In particolare, per le navi e gli aerei militari si applica l'ordinamento dello Stato di cui battono bandiera, anche se si trovano nel mare territoriale o nei cieli di un altro Stato; quelli mercantili sono, invece, soggetti alla legge dello Stato di cui battono bandiera solo se si trovano nel mare o nel cielo territoriale oppure libero.

12. L'EVOLUZIONE STORICA: FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO

Per "forme di Stato" si intendono i rapporti che intercorrono tra chi governa, e quindi stabilisce le regole e le applica, e chi, invece, è governato, cioè deve sottostare a quelle regole.

Lo **Stato assoluto** si è affermato tra il XVI e il XVII secolo in diversi Paesi europei. Era caratterizzato dalla concentrazione del potere nelle mani del sovrano, la cui autorità era tale che poteva prendere qualunque decisione senza doverne rispondere alla collettività. Al sovrano spettava il potere di emanare le leggi, amministrare la giustizia e non era soggetto ad alcun controllo. A partire dal XVIII secolo, sotto la spinta delle idee illuministiche che miravano a realizzare una società migliore e una riforma dello Stato basata sull'eliminazione dei privilegi e sull'assoggettamento del sovrano alla legge, lo Stato assoluto cominciò a trasformarsi in Stato liberale.

Lo **Stato liberale** era uno Stato costituzionale in cui la legge suprema non era più rappresentata da un comando del sovrano, ma da un testo scritto, la Costituzione, nel quale venivano affermati i diritti e i doveri di tutti i membri della collettività, anche del re, ed era regolata l'organizzazione dello Stato. La sovranità non era più concentrata nelle mani del sovrano ma era divisa tra più organi che esercitavano i tre poteri fondamentali (legislativo, esecutivo, giurisdizionale), in maniera indipendente. Nello Stato liberale al popolo veniva riconosciuto il diritto di partecipare alla vita politica attraverso libere elezioni. In realtà, il diritto di voto non era esteso a tutti ma era riconosciuto in base al censo, perciò i rappresentanti provenivano esclusivamente dalle classi sociali più ricche. Nonostante lo Stato liberale rappresentasse un progresso rispetto alle forme politiche precedenti, in esso il potere apparteneva solo a una parte del popolo; perciò, le classi sociali escluse dal governo diedero vita a lotte che, nei primi anni del XIX secolo, portarono alla graduale estensione del diritto di voto. I rappresentanti delle classi più povere, una volta entrati a far parte degli organi di governo, miravano ad ottenere il riconoscimento dei diritti socio-economici, a introdurre interventi a tutela del lavoro e una più equa distribuzione della ricchezza. Tutto ciò provocò, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, la fine dello Stato liberale. Mentre in alcuni Paesi come l'USA e alcuni Stati europei, le richieste delle classi più povere vennero accolte, in altri, come l'Italia, vennero represses, con la conseguente ascesa di regimi totalitari.

Lo **Stato totalitario** è caratterizzato da un potere dispotico in cui il popolo viene escluso dalle decisioni politiche e non gode delle libertà fondamentali. In Europa si sono avute due forme di Stato totalitario: fascista e socialista.

Lo **Stato fascista** si è affermato, nei primi decenni del XX secolo, in Italia, Germania, Spagna e Portogallo, in seguito alla crisi dello Stato liberale. Era uno Stato autoritario caratterizzato dall'esistenza di un partito unico, il cui capo era anche capo del Governo ed esercitava il potere in maniera dispotica. Durante il regime fascista vennero limitate le libertà fondamentali tra cui la libertà di espressione del pensiero, con l'introduzione della

censura sulla stampa e su qualunque forma di comunicazione. Venne soppresso il diritto di voto: era presente un solo partito politico per cui i cittadini non potevano esprimere una scelta tra idee e programmi diversi. Inoltre vennero eliminati progressivamente gli organi istituzionali elettivi come il Parlamento e i sindaci. L'esperienza fascista in Europa si è conclusa, in Italia e Germania, dopo la seconda guerra mondiale, mentre in Spagna e Portogallo questo tipo di Stato è sopravvissuto fino agli anni settanta.

Lo **Stato socialista** ha avuto origine in Russia in seguito alla rivoluzione del 1917 che provocò il crollo del regime zarista. Nel secondo dopoguerra, oltre che in Urss (Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche), il regime socialista si è esteso ad alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale, in Cina e a Cuba. Negli Stati socialisti venne abolita la proprietà privata, i mezzi di produzione passarono in mano allo Stato che controllava l'intero sistema economico così come controllava l'offerta di alcuni servizi essenziali come l'istruzione e la sanità. Il potere politico faceva capo al partito unico, di fatto era concentrato nelle mani del segretario generale del partito, ed era esercitato dai burocrati, funzionari che gestivano l'immenso apparato dello Stato. Il regime socialista era caratterizzato anche dalla negazione dei diritti civili e politici agli oppositori e alle minoranze, ai quali era vietato manifestare il dissenso. Verso la fine del XX secolo (anni Ottanta) nell'URSS è stato avviato un processo di riforme per introdurre dei principi di tipo democratico e per favorire il passaggio a un'economia più aperta al mercato. Questo processo, ha determinato la fine dell'URSS ed il crollo dei regimi socialisti dell'Europa centro-orientale.

Lo **Stato democratico** è la forma di Stato che tende ad espandersi sempre più nella realtà attuale ed è caratterizzato dalla sovranità popolare, dal pluralismo e dal riconoscimento dei diritti di libertà e uguaglianza. Si basa, inoltre, sul principio della solidarietà e si impegna a garantire a tutti i cittadini i servizi essenziali (sanità, istruzione, previdenza, giustizia ecc.) ed una vita dignitosa.

Una ulteriore suddivisione tra gli Stati si può operare prendendo in considerazione il modo in cui è distribuito il potere; a questo proposito si parla di Stato unitario, Stato regionale e Stato federale.

Nello **Stato unitario** il potere è concentrato negli organi al vertice dello Stato e le decisioni vengono prese a livello centrale: non esistono enti territoriali minori dotati di autonomia.

Nello **Stato regionale** il potere è diviso tra gli organi statali e gli enti territoriali che godono di una propria autonomia politica e amministrativa. L'Italia è uno Stato regionale in quanto le Regioni hanno un vero e proprio Governo della Regione e, in determinate materie, hanno anche funzione legislativa.

Lo **Stato federale** è formato da più Stati indipendenti, che godono di una ampia autonomia politica e amministrativa. Ognuno di essi, però, rinuncia a una parte della propria sovranità e la affida ad un governo federale al quale spettano alcuni compiti specifici come la difesa, la politica estera, l'ordine pubblico, la politica monetaria. Gli USA, ad esempio, sono uno Stato federale.

La locuzione "**forme di Governo**" indica il modo in cui è organizzato e gestito il potere politico.

La più importante distinzione tra le forme di governo è quella tra **Monarchia e Repubblica**. Nella Monarchia il capo dello Stato è tale per via ereditaria e non in quanto scelto dal popolo. Nella Repubblica, invece, il popolo designa, direttamente o indirettamente, il capo dello Stato.

La forma di governo repubblicana può ricondursi a tre tipi: Repubblica parlamentare, Repubblica presidenziale e Repubblica semipresidenziale.

Nella **Repubblica parlamentare** il capo dello Stato viene eletto dal Parlamento, a sua volta eletto dal popolo. Il capo dello Stato, definito anche Presidente della Repubblica, rappresenta l'unità nazionale ed è il garante della Costituzione. In alcuni Paesi, come in Italia, può sciogliere anticipatamente il Parlamento. Questa forma di governo è caratterizzata dall'esistenza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo: quest'ultimo, infatti, per poter svolgere la propria attività, deve avere ottenuto la fiducia dal Parlamento e deve mantenerla per tutto il periodo in cui resta in carica.

Nella **Repubblica presidenziale** il popolo elegge direttamente il capo dello Stato che è anche capo del Governo e, per rimanere in carica, non ha bisogno della fiducia del Parlamento. Il Presidente della Repubblica e il Parlamento sono due organi nettamente distinti; di conseguenza, il Parlamento non può costringere il Presidente a dimettersi, e quest'ultimo, a sua volta, non può sciogliere il Parlamento. Questa forma di governo è tipica degli Stati Uniti d'America.

La **Repubblica semipresidenziale**, esistente in Francia, presenta elementi tipici della Repubblica parlamentare e di quella presidenziale. Il capo dello Stato viene eletto dal popolo ma non è capo del Governo anche se partecipa alle relative riunioni; può, inoltre, sciogliere il Parlamento. Il Governo, una volta formato, deve sempre mantenere la fiducia del Parlamento.

13. LA SEPARAZIONE DEI POTERI

Il nostro ordinamento statale, essendo moderno e democratico, prevede il principio della divisione o separazione dei poteri.

Le **tre funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria**, esercitate rispettivamente dal Parlamento, dal Governo, dalla Magistratura, sono rigorosamente distinte anche se le prime due interagiscono tra loro ed è sempre garantito l'equilibrio purché, ovviamente, non vi siano abusi di potere.

Quando il Parlamento è composto da una sola assemblea, esso si definisce monocamerale, mentre se è composto da due assemblee, esso si definisce bicamerale. Il nostro Parlamento è bicamerale perfetto, in quanto la Camera e il Senato hanno le stesse funzioni.

Il Parlamento svolge principalmente la funzione legislativa, insieme a quella di controllo dell'attività del governo, quella amministrativa (controllo del bilancio), quella giurisdizionale (per esempio la delega alla concessione di un'amnistia da parte del Presidente della Repubblica), e quella elettiva del Presidente della Repubblica.

Il Governo, composto dai Ministri e dal Presidente del Consiglio dei Ministri, esercita il potere esecutivo, ma necessita della fiducia del Parlamento, che deve risultare costante nel corso della legislatura (la quale ha la durata di cinque anni) affinché il governo possa continuare ad esercitare la sua funzione. In caso contrario si parla di sfiducia. Tuttavia, anche in caso di sfiducia, il governo può rimanere in carica qualora il Presidente della Repubblica sciolga le Camere.

Il potere giudiziario è esercitato dalla Magistratura. Secondo l'art. 104 della Costituzione, la Magistratura, al cui vertice è posto il Consiglio Superiore della Magistratura, «costituisce un organo autonomo e indipendente da ogni altro potere». Pertanto, essa esercita il suo potere indipendentemente dall'orientamento politico del governo.

Secondo uno dei principi fondamentali della Costituzione, nessuno può essere giudicato colpevole prima della sentenza definitiva, mentre l'art. 24 prevede che anche ai meno abbienti siano garantiti i mezzi «per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione».

Garantisce la effettiva separazione dei poteri e, in generale, il rispetto della carta costituzionale il Presidente della Repubblica. Il suo ruolo è paragonabile a quello di un arbitro che, pur non prendendo parte alle azioni di gioco, tuttavia svolge una funzione essenziale per il funzionamento del sistema, attraverso la promulgazione delle leggi e la presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura.

14. IL VOTO E LA RAPPRESENTANZA POLITICA

Il diritto di voto, sancito dall'art. 48 Cost., è riconosciuto a tutti i cittadini che abbiano compiuto la maggiore età. Il voto è **personale, uguale, libero e segreto**. E' personale perché deve esser esercitato direttamente dal

cittadino, escludendo la possibilità di delegarlo. E' eguale poiché tutti hanno lo stesso valore e non possono esistere privilegi. E' libero perché consente di scegliere a chi dare la propria preferenza politica ed è segreto poiché il cittadino, nella certezza del segreto del voto, può esprimere pienamente il proprio convincimento politico.

Il voto, dunque, oltre che un dovere civico, è un fondamentale diritto dei cittadini. Gli Stati democratici moderni sono tutti fondati sul principio della **sovranità popolare**. La nostra Costituzione, ad esempio, all'art. 1 afferma che "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Le **forme di partecipazione** del popolo all'esercizio della sovranità possono essere sia **dirette** come ad esempio avviene per i referendum abrogativi, con i quali i cittadini possono decidere se una legge debba o meno continuare avere vigore, sia **indirette**, come nel caso dell'elezione del Parlamento, in cui i cittadini indicano le persone a cui è attribuita la funzione di rappresentarli (cosiddetta rappresentanza politica) e a cui è delegato il compito di emanare le leggi e di controllare l'attività del Governo.

Le **elezioni** sono consultazioni popolari attraverso le quali i cittadini, votando per alcuni candidati (cioè le persone che si propongono per essere elette), scelgono chi li rappresenterà in Parlamento. I risultati delle elezioni variano, però, fortemente in relazione al sistema elettorale, ossia alle regole in base alle quali i voti che ciascuno esprime vengono utilizzati per assegnare i seggi dei parlamentari.

Sono, infatti, possibili due differenti sistemi elettorali:

- ✓ sistema maggioritario
- ✓ sistema proporzionale

Con il primo sistema (maggioritario) l'elezione avviene solitamente sulla base di collegi uninominali, cioè di porzioni di territorio dello Stato a cui viene attribuito un solo seggio; quindi solo il candidato che ottiene più voti in ciascun collegio conquista il seggio.

Con il secondo sistema (**proporzionale**), invece, l'elezione avviene sulla base di collegi plurinominali (nei quali possono essere eletti contemporaneamente più candidati). L'assegnazione dei seggi avviene sulla base dei voti conseguiti, per cui, nell'ambito dello stesso collegio, verranno eletti più deputati, tenendo conto dei voti che ciascuno ha ricevuto.

Tipo di sistema	Suddivisione del territorio in collegi	Come vengono assegnati i seggi	Esemplificazione
MAGGIORITARIO	UNINOMINALI (un solo candidato eletto per ogni collegio)	Risulta vincente solo il candidato che riceve il maggior numero di voti	Candidato A: 160 voti Candidato B: 80 voti Candidato C: 70 voti Candidato D: 10 voti Risulta eletto solo il candidato A (ha ricevuto più voti)
PROPORZIONALE	PLURINOMINALI (più candidati eletti per ogni collegio)	I voti sono ripartiti tra le diverse liste di candidati (ogni lista contiene più candidati) e, in base al numero di voti ottenuti, sono nominati i	Lista A: 120 voti Lista B: 60 voti Lista C: 60 voti

		candidati delle liste che hanno ricevuto più voti.	Nel caso in cui debbano essere assegnati 4 seggi, si divide il numero dei votanti (240) per il numero dei seggi: per ottenere un seggio sono necessari quindi 60 voti. Pertanto verranno assegnati 2 seggi alla lista A, 1 seggio alla lista B e 1 seggio alla lista C.
--	--	--	---

La differenza tra i due sistemi è notevole. Nel primo caso solo chi riceve più voti ottiene il seggio, mentre tutti gli altri voti vanno dispersi; nel secondo caso, i seggi sono assegnati sulla base dei voti ottenuti, quindi non si verifica alcuna dispersione poiché tutti i voti contribuiscono all'assegnazione dei seggi.

Bisogna precisare che, di solito, nelle leggi elettorali le regole dettate dai due sistemi (proporzionale e maggioritario) vengono fatte "convivere". Ad esempio, la legge elettorale attualmente vigente in Italia, il c.d. *Italicum*, prevede un sistema di tipo proporzionale a doppio turno con premio di maggioranza e 100 collegi plurinominali con capilista bloccati.

15. LA COSTITUZIONE ITALIANA

La Costituzione Italiana rappresenta la nostra fonte normativa più importante, poiché tutte le altre fonti del diritto devono rispettare i principi in essa contenuti. Così come l'Italia quasi tutti gli Stati moderni hanno una loro legge fondamentale.

Le Costituzioni sono solitamente distinte tra loro in base a tre **aspetti fondamentali**:

- **Modalità di emanazione:** possono essere *ottriate o votate*. Le prime, tipiche dell'Ottocento, sono state predisposte e concesse da un sovrano al popolo. Il testo delle seconde è predisposto e votato democraticamente dai rappresentanti dei cittadini.
- **Modalità di revisione:** possono essere *flessibili o rigide*. Le prime possono essere modificate con le stesse procedure con cui può essere modificata una legge ordinaria, mentre le Costituzioni rigide possono essere sottoposte a procedure di modifica molto più complesse rispetto alle leggi ordinarie.
- **Contenuto delle norme presenti all'interno della Costituzione:** possono essere *brevi o lunghe*. Le Costituzioni brevi contengono di solito solo le regole generali di funzionamento dello Stato, mentre le seconde disciplinano ampiamente la parte relativa ai diritti e ai doveri dei cittadini.

Nel nostro Stato sono state applicate due differenti leggi costituzionali: dapprima lo Statuto Albertino (1861-1946), che era una Costituzione flessibile, ottriate e breve e, successivamente, la Costituzione della Repubblica Italiana (1948 e tuttora vigente) che invece è rigida, votata e lunga.

Lo **Statuto Albertino** era composto da 84 articoli in cui venivano regolati i seguenti argomenti: i poteri e il ruolo del re, la descrizione di alcuni diritti e doveri dei cittadini, le modalità di costituzione e di funzionamento degli organi fondamentali dello Stato.

La flessibilità dello Statuto consentì che nel periodo tra il 1861 e il 1922, detto **periodo liberale**, si assistette ad un progressivo ampliamento dei diritti democratici, mentre l'applicazione dello Statuto nel periodo successivo, comunemente indicato come **periodo fascista** (dal 1922 sino al 1943), fu invece contraddistinta da una serie di modificazioni che finirono per annullare le conquiste democratiche precedenti e per portare l'Italia ad una situazione di dittatura.

Al termine della seconda guerra mondiale, il popolo venne chiamato a pronunciarsi sul futuro della forma di Governo italiana attraverso un **referendum** nel quale, per la prima volta, votarono anche le donne: venne scelta l'attuale forma repubblicana.

Il testo della Costituzione italiana fu redatto da un'apposita assemblea costituente che lo approvò con larga maggioranza nel 1947 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948. Nei suoi 139 articoli sono contenuti i valori fondamentali del nostro Stato e le modalità di formazione e di funzionamento degli organi principali. Secondo molti costituzionalisti, sono soprattutto quattro i valori fondamentali su cui poggia l'intera architettura della nostra Costituzione:

- il valore della democrazia con cui si vuole sottolineare che la nostra Repubblica è fondata sul consenso dei suoi cittadini, il quale si manifesta in modo sia diretto sia indiretto attraverso l'attività degli organi costituzionali, i cui componenti sono scelti, per un tempo limitato, in rappresentanza dei cittadini.
- il valore della persona poiché il nostro Stato agisce a favore dei cittadini, riconoscendo il primato dell'individuo. In tale prospettiva, sono garantiti ai cittadini diversi diritti e libertà inviolabili;
- il valore del pluralismo con cui si garantisce che i diritti e le libertà inviolabili sono riconosciuti anche alle formazioni sociali delle quali egli abitualmente fa parte, come la famiglia, le associazioni;
- il valore del lavoro che nella nostra Repubblica viene posto a fondamento dello Stato.

16. I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

ART. 1 L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

ART. 2 La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo ...

ART. 3 Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge ...

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

ART. 5 La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ...

ART. 6 La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

ART. 7 Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

ART. 8 Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

ART. 9 La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

ART. 10 L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute ... Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

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

ART. 12 La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

17. I DIRITTI FONDAMENTALI NEI TRATTATI INTERNAZIONALI E NELLA "COSTITUZIONE" EUROPEA

Quando si parla di "**diritti fondamentali**" si vuole fare riferimento a tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a tutti gli esseri umani in quanto persone, a prescindere, dunque, dal possesso dello *status* di "cittadino" di un determinato Stato.

Esistono diversi Trattati e Accordi internazionali mediante i quali gli Stati hanno riconosciuto, anche al fine di una applicazione omogenea in tutti i Paesi democratici delle relative norme, i diritti fondamentali.

Attualmente, uno dei più importanti di questi documenti è la "**Dichiarazione Universale dei Diritti Umani**", approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (organismo di cui fanno parte oltre 1900 Stati di tutto il mondo).

I trenta articoli di cui si compone sanciscono i diritti individuali, civili, politici, economici, sociali, culturali di ogni persona. Vi si proclama il diritto alla vita, alla libertà e sicurezza individuali, ad un trattamento di uguaglianza dinanzi alla legge, senza discriminazioni di sorta, ad un processo imparziale e pubblico, ad essere ritenuti innocenti fino a prova contraria, alla libertà di movimento, pensiero, coscienza e fede, alla libertà di opinione, di espressione e di associazione. Secondo la Dichiarazione, inoltre, nessuno può essere fatto schiavo o sottoposto a torture o a trattamento o punizioni crudeli, disumani o degradanti e che nessuno dovrà essere arbitrariamente arrestato, incarcerato o esiliato. Viene, poi, sancito anche che tutti hanno diritto ad avere una nazionalità, a contrarre matrimonio, a possedere dei beni, a prendere parte al governo del proprio paese, a lavorare, a ricevere un giusto compenso per il lavoro prestato, a godere del riposo, a fruire di tempo libero e di adeguate condizioni di vita e a ricevere un'istruzione. Si contempla, infine, il diritto di chiunque a costituire un sindacato o ad aderirvi e a richiedere asilo politico in un altro Stato in caso di persecuzione nel proprio Paese. Molti Stati hanno "trasferito" i contenuti della Dichiarazione nella propria Costituzione.

A livello europeo, inoltre, in data 29 ottobre 2004 i Paesi dell'Unione avevano sottoscritto a Roma la cosiddetta **Costituzione Europea**: il documento fondamentale che, oltre a stabilire il funzionamento degli organismi europei, riconosceva i diritti fondamentali dei cittadini europei.

A dispetto del nome, non si trattava di una vera Costituzione che sancisse la nascita di una sovranità (come, ad esempio, la costituzione federale degli Stati Uniti d'America), bensì di una sorta di Testo unico, in cui venivano solo recepiti e riordinati testi giuridici preesistenti, con poche vere innovazioni e senza alcun trasferimento di sovranità. La Costituzione europea si componeva di un preambolo, di quattro parti (per un totale di 448 articoli), di 36 protocolli, due allegati, un Atto finale: il preambolo enunciava i principi e gli obiettivi ideali dell'Unione; la prima parte si occupava di indicare le istituzioni, i principi e i simboli europei; la seconda parte, invece, integrava la precedente "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"; la terza parte enunciava le disposizioni che regolano il funzionamento pratico dell'Unione nei vari settori; la quarta parte, infine, indicava le disposizioni generali e finali dell'Unione Europea.

La "Costituzione Europea" si proponeva di sostituire la maggior parte dei Trattati esistenti ed avrebbe dovuto entrare in vigore a partire dal 2009.

A seguito dei *referendum* tenuti in alcuni Paesi (Francia e Paesi Bassi), tuttavia, è stato interrotto l'iter di ratifica del documento da parte degli Stati membri.

Per superare questo problema, i Paesi appartenenti all'Unione Europea hanno, dunque, deciso di redigere un nuovo Trattato semplificato, privo di connotati costituzionali e da approvare solo per via parlamentare (senza necessità di referendum): il **Trattato di Lisbona** è stato firmato dai capi di Stato e di Governo il 13 dicembre 2007, appunto a Lisbona ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Quasi tutte le innovazioni introdotte dalla "Costituzione" sopravvivono anche nel nuovo Trattato. Si rinuncia, tuttavia, all'obiettivo ideale di avere una Costituzione vera e propria che costituisse un testo di legge valido a fondare una nuova entità sovranazionale.

18. LIBERTÀ, DIRITTI E DOVERI NELLA COSTITUZIONE

I diritti e doveri dei cittadini sono contenuti negli articoli della Costituzione compresi tra il 13 e il 54. Gli articoli compresi tra l'art. 13 e l'art. 28, dedicati ai **rapporti civili**, contengono alcune garanzie di grande rilevanza per la persona, poiché hanno come oggetto la libertà personale, la possibilità di riunirsi e di associarsi con altre persone, la libertà di professare la propria fede religiosa, la libertà di manifestare il proprio pensiero, le garanzie che assicurano giustizia nello svolgimento dei processi, la libertà di stampa.

Si tratta perciò di articoli attraverso i quali vengono tutelate, nel modo più ampio, le forme di libertà che sono alla base di una moderna democrazia e che sono ritenute fondamentali anche dai diversi accordi internazionali a difesa della persona umana.

La Costituzione disciplina, poi, negli articoli 29-34, i **rapporti etico-sociali**, intendendo con questa espressione la tutela della famiglia, della salute delle persone e, infine, dell'istruzione. In particolare, l'art. 34 stabilisce che la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

Gli articoli compresi fra il 35 e il 47 riguardano i **rapporti economici**: la maggior parte di questi articoli è dedicata alla tutela del lavoro, mentre un numero più ridotto (41-44) stabilisce alcuni dei principi fondamentali del nostro sistema economico.

Infine, l'ultima parte dei diritti e doveri (artt. 48-54) è dedicata ai **rapporti politici** e può essere idealmente divisa in due parti: la prima riguarda due temi fondamentali, **il diritto di voto (art. 48)** e la partecipazione a partiti politici. La seconda riguarda invece i doveri dei cittadini, che sono principalmente la difesa della patria, l'adempimento degli obblighi di natura tributaria, **la fedeltà alla Repubblica (art. 54)** e la difesa della Costituzione.

L'art. 48, in particolare, stabilisce "che sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico. La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tal fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge. Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge".

L'art. 54 stabilisce che "tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge".

La seconda parte della nostra Costituzione, rubricata **Ordinamento della Repubblica (artt. 55-139)**, contiene le norme che ci permettono di comprendere **l'organizzazione e il funzionamento del nostro Stato**.

Si tratta di articoli molto importanti per un cittadino, poiché attraverso la loro conoscenza è possibile comprendere molte delle informazioni che spesso riceviamo dai mezzi di comunicazione, ad esempio come vengono emanate le leggi, come viene eletto il nostro Presidente della Repubblica, ecc..

19. GLI ORGANI COSTITUZIONALI

La nostra Costituzione assegna un ruolo particolare ad alcuni organi, detti *costituzionali*. Essi sono:

- IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
- IL PARLAMENTO
- IL GOVERNO
- LA MAGISTRATURA E LA CORTE COSTITUZIONALE
- GLI ENTI TERRITORIALI

20. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Il presidente della Repubblica è eletto dal **Parlamento** che si riunisce per svolgere questa importante funzione a Montecitorio, sede della Camera dei deputati, **in seduta comune**, ossia con la partecipazione contemporanea dei senatori e dei deputati. A queste persone, la Costituzione prevede che se ne aggiungano altre 58, in rappresentanza di tutte le Regioni italiane (3 per ogni Regione, salvo la Valle d'Aosta che ha un unico rappresentante).

La Costituzione non richiede particolari requisiti per la scelta del Presidente, poiché si limita semplicemente ad affermare che "può essere eletto qualsiasi cittadino che abbia compiuto 50 anni d'età e goda dei diritti civili e politici".

La scelta del Presidente avviene per **votazione a scrutinio segreto** (ossia non è possibile sapere come ha votato il singolo elettore) e, per essere eletto, il Presidente deve ricevere un numero molto alto di voti: **maggioranza qualificata** (2/3 dell'Assemblea) nelle prime tre votazioni, **maggioranza assoluta** dalla quarta votazione in poi.

Il Presidente della Repubblica dura in carica **7 anni**: alla fine dell'incarico il presidente diviene **senatore a vita**.

Nel caso in cui il Presidente sia impossibilitato a svolgere la sua attività, viene sostituito dal Presidente del Senato. Gli impedimenti possono essere temporanei o definitivi: in questo secondo caso, deve essere attivata una particolare procedura per l'elezione di un nuovo Presidente.

L'Italia è una Repubblica parlamentare e, pertanto, il **ruolo** del Capo dello Stato è prevalentemente **formale**. Tuttavia, la Costituzione ha disegnato **le funzioni** del Presidente in modo tale che egli abbia strette relazioni con i tre poteri fondamentali (legislativo, esecutivo, giudiziario), nei confronti dei quali egli esercita un ruolo di stimolo, di moderazione e di garanzia, finalizzato ad assicurare un corretto funzionamento dello Stato nel rispetto della Costituzione e un ottimale equilibrio tra i poteri.

In particolare, spetta al Presidente della Repubblica, **in relazione all'esercizio delle funzioni parlamentari**:

- ✓ nominare fino a cinque senatori a vita (art.59);
- ✓ inviare messaggi alle Camere (art.87);
- ✓ convocarle in via straordinaria (art.62);

- ✓ scioglierle salvo che negli ultimi sei mesi di mandato (c.d. "semestre bianco"). Lo scioglimento può avvenire, in ogni caso, se il semestre bianco coincide in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi di legislatura (art.88);
- ✓ indire le elezioni e fissare la prima riunione delle nuove Camere (art.87);

in relazione alla funzione legislativa e normativa:

- ✓ autorizzare la presentazione in Parlamento dei disegni di legge governativi (art.87);
- ✓ promulgare le leggi approvate in Parlamento entro un mese, salvo termine inferiore su richiesta della maggioranza assoluta delle Camere (art.73);
- ✓ rinviare alle Camere con messaggio motivato le leggi non promulgate e chiederne una nuova deliberazione (potere non più esercitabile se le Camere approvano nuovamente) (art.74);
- ✓ emanare i decreti-legge, i decreti legislativi e i regolamenti adottati dal governo (art.87);
- ✓ indire i referendum (art.87);

in relazione alla funzione esecutiva e di indirizzo politico:

- ✓ nominare il presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri (art.92);
- ✓ accogliere il giuramento del governo e le eventuali dimissioni (art.93);
- ✓ presiedere il Consiglio supremo di difesa e detenere il comando delle forze armate italiane (art.87);
- ✓ decretare lo scioglimento di consigli regionali e la rimozione di presidenti di regione (art.126);
- ✓ decretare lo scioglimento delle Camere o anche una sola di esse (art.88);

in relazione alla funzione giurisdizionale:

- ✓ presiedere il Consiglio superiore della magistratura (art.104);
- ✓ nominare un terzo dei componenti della Corte costituzionale (art.135);
- ✓ concedere la grazia (art.87).

(La grazia è un provvedimento con cui il Presidente della Repubblica condona o diminuisce la pena di un carcerato, a seguito di una specifica richiesta e dopo averne valutato la buona condotta).

Inoltre il Presidente svolge un ruolo molto complesso anche sul piano internazionale, poiché riceve gli altri Capi di Stato, si reca in visita ufficiale in altri Paesi, incontra gli ambasciatori dei diversi Paesi che hanno relazioni diplomatiche con l'Italia.

L'art.90 della Costituzione afferma che il Presidente della Repubblica "**non è responsabile** degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento e attentato alla Costituzione".

L'irresponsabilità del Capo dello Stato deve essere intesa nel senso che egli non risponde direttamente degli atti da lui compiuti. In questo modo, infatti, viene garantita la massima imparzialità e indipendenza del suo incarico. Per tale motivo gli atti firmati dal Presidente sono sempre accompagnati da una o più firme di altri soggetti (Presidente del Consiglio o singoli ministri) i quali li **controfirmano** e se ne assumono loro stessi la responsabilità. La mancanza della controfirma impedisce all'atto di essere valido.

La Costituzione ha però posto due limiti a questa irresponsabilità: il Presidente, infatti, è comunque responsabile nei casi di **alto tradimento** e di **attentato alla Costituzione**. Ricorrono questi reati quando il

Presidente della Repubblica, nello svolgimento delle proprie mansioni, commette atti talmente gravi da mettere in pericolo le regole della Costituzione e la loro sicurezza. In tal caso, il Presidente viene messo in stato d'accusa dal parlamento in seduta comune e successivamente giudicato dalla Corte costituzionale.

Il Capo dello Stato risiede a Roma presso il Palazzo del QUIRINALE.

21. IL PARLAMENTO

Il Parlamento (vedi articoli da 55 a 82 della Costituzione) è l'unico organo costituzionale nazionale i cui componenti sono scelti direttamente dai cittadini attraverso libere elezioni a suffragio universale diretto. Il Parlamento italiano è composto da due distinte assemblee: la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica.

Entrambe durano in carica 5 anni ed hanno gli stessi compiti, le stesse funzioni e gli stessi poteri poiché la nostra Costituzione prevede un sistema di c.d. bicameralismo perfetto. In particolare la più importante funzione del Parlamento, l'emanazione delle leggi, è esercitata collettivamente dalle due Camere.

La presenza di due Camere presenta sia vantaggi sia svantaggi. Un vantaggio è sicuramente il doppio esame del testo di legge in tempi più ampi e da parte di due distinte assemblee: ciò dovrebbe consentire maggiore riflessione e ponderazione. Tra gli svantaggi si evidenzia l'allungamento dei tempi necessari per la formazione delle leggi. Per evitare, tuttavia, che una Camera sia una semplice "fotocopia" dell'altra, la Costituzione ha previsto alcuni elementi di differenziazione. Le più importanti differenze (vedi schema sotto riportato) riguardano l'età degli elettori e dei candidati, il numero dei componenti e il modo con cui vengono scelti i parlamentari. Infine fanno parte del Senato anche alcune persone non elette dai cittadini: gli ex presidenti della Repubblica, alla cessazione del loro incarico, diventano infatti automaticamente senatori a vita. Inoltre, il presidente della Repubblica durante il suo mandato può nominare fino a 5 senatori a vita.

	<u>Camera dei deputati</u>	<u>Senato della Repubblica</u>
Elettorato attivo (età minima per votare)	18 anni	25 anni
Elettorato passivo (età minima per essere candidato alle elezioni)	25 anni	40 anni
Numero di componenti	630	315 a cui si aggiungono alcuni senatori a vita
Sistema elettorale	Proporzionale "corretto"	Proporzionale
Sede	Palazzo Montecitorio (Roma)	Palazzo Madama (Roma)

Lo svolgimento della funzione di parlamentare è caratterizzato da particolari garanzie chiamate immunità parlamentari, previste dalla Costituzione, al fine di assicurare che l'attività dei parlamentari sia libera e indipendente da pressioni esterne. Tali immunità comprendono:

- immunità per le opinioni espresse e i voti dati: consente al parlamentare di esprimere liberamente sia il proprio voto sia le proprie opinioni in relazione all'esercizio delle sue funzioni. Esempio: un parlamentare può intervenire in assemblea sostenendo le sue opinioni e votando come meglio crede, senza che per tale fatto possa essere, in alcun modo, perseguito.

- **immunità penali**: impedisce che un parlamentare possa essere arrestato, privato della libertà personale, perquisito, sottoposto a intercettazioni ambientali. Tali atti possono essere eseguiti nei suoi confronti solo se autorizzati dalla Camera di appartenenza (tramite un organo interno alla camera stessa che prende il nome di "giunta per le autorizzazioni"). Dunque, ad esempio, l'abitazione di un parlamentare non può essere perquisita oppure il suo telefono non può essere messo sotto controllo da parte dell'autorità giudiziaria senza un'apposita autorizzazione preventiva della giunta per le autorizzazioni.
- **divieto di mandato imperativo**: garantisce che il parlamentare non sia sottoposto, nell'espletamento della sua attività, ad alcun vincolo, sia con gli elettori che lo hanno scelto, sia con il partito di appartenenza. Esempio: un parlamentare può impegnarsi, davanti ai suoi elettori, a sostenere una determinata legge e, successivamente, in assemblea votare in maniera diversa.

I parlamentari percepiscono una particolare **indennità** per tutto il periodo in cui sono in carica; l'importo, che dipende da diversi fattori, come ad esempio il numero di presenze in aula, è comunque superiore a 15.000 euro lordi mensili. I parlamentari, hanno inoltre diritto a utilizzare gratuitamente i treni e, con alcuni limiti, gli aerei nazionali: alla fine del loro incarico, percepiscono una liquidazione e una pensione. La funzione dell'indennità è di consentire a tutti i cittadini di esercitare l'incarico di parlamentare, qualunque sia la loro condizione economica.

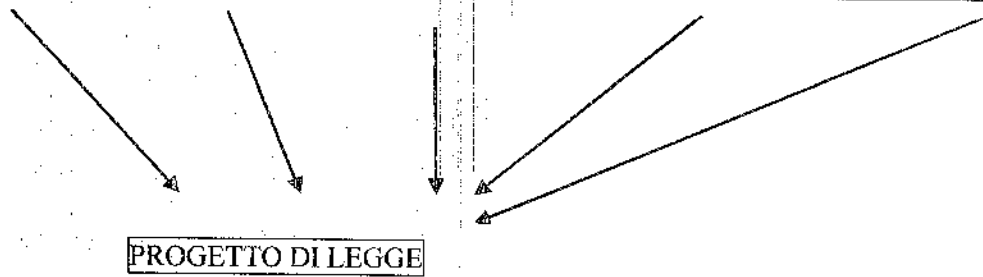
Il funzionamento delle due Camere è disciplinato da due diversi **regolamenti** uno per la Camera e uno per il Senato, nei quali sono descritti le regole e le procedure attraverso le quali questi organi adempiono ai loro importanti compiti istituzionali.

La **funzione legislativa** rappresenta senza dubbio la funzione di maggiore importanza attribuita al Parlamento. L'iter di formazione di una legge può essere suddiviso in alcuni momenti fondamentali:

- l'iniziativa legislativa;
- la fase dell'esame e dell'approvazione da parte di una Camera;
- il passaggio del testo all'altra Camera e la sua approvazione con il medesimo testo;
- la promulgazione da parte del presidente della Repubblica e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

L'iniziativa legislativa consiste nella presentazione di una proposta di legge (che viene, però, chiamata disegno di legge quando è presentata da un parlamentare oppure dal Governo) da parte di uno dei seguenti soggetti: ciascun deputato o senatore, il Governo, 50.000 elettori, il Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) limitatamente a proposte di legge in materia di economia e lavoro, ciascun consiglio regionale, limitatamente a proposte di legge in materia regionale.

GOVERNO	PARLAMENTO un parlamentare o un gruppo di parlamentari	POPOLO 50.000 elettori	CONSIGLI REGIONALI	CNEL
---------	---	---------------------------	-----------------------	------



PROGETTO DI LEGGE

È presentato a una delle due Camere

è assegnato alla **COMMISSIONE PARLAMENTARE** competente

è esaminato ed eventualmente modificato

E' trasmesso all'aula

è esaminato ed eventualmente modificato

dopo l'approvazione è trasmesso all'altra Camera

è assegnato alla **COMMISSIONE PARLAMENTARE** competente

è esaminato

è trasmesso all'aula

è esaminato e votato

se è approvato nel
testo già approvato dalla
Camera che lo ha esaminato
per prima

La legge è promulgata dal p.d.R. ed è pubblicata nella G.U.

Le **altre funzioni** del Parlamento sono:

- ✓ La funzione di indirizzo politico che consiste nell'individuazione dei più importanti obiettivi che lo Stato deve perseguire e nell'individuazione degli strumenti necessari per raggiungerli
- ✓ La funzione di controllo sul Governo attuata attraverso diversi strumenti tra cui riveste una particolare importanza il voto di fiducia al Governo

Infine i parlamentari possono chiedere al Governo chiarimenti sul suo operato attraverso tre strumenti: *le interrogazioni, le mozioni e le interpellanze.*

- a. interrogazione: è una semplice domanda rivolta per iscritto al Governo da un parlamentare per sapere se sia vero un certo fatto, se sia conosciuto un determinato evento, che cosa sia stato fatto o quale provvedimento si intenda adottare in una determinata situazione. La richiesta dell'interrogante può avere risposta orale in aula, risposta orale in commissione oppure risposta scritta.
- b. mozione: il presidente di un gruppo parlamentare oppure 10 deputati (o 8 senatori) possono presentare una mozione al fine di promuovere una deliberazione dell'assemblea su un certo argomento.
- c. Interpellanza: consiste nella domanda, rivolta per iscritto da un parlamentare, circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica.

Al Parlamento riunito in seduta comune (ossia senatori e deputati riuniti insieme a Montecitorio) è attribuito il compito di eleggere il Capo dello Stato o di metterlo in stato d'accusa in particolari ipotesi, di scegliere 5 giudici della Corte costituzionale e 8 componenti del Consiglio superiore della Magistratura.

Scioglimento anticipato delle Camere

La legislatura dura normalmente 5 anni; tuttavia il Presidente della Repubblica, sentiti i presidenti della Camera e del Senato, può sciogliere anticipatamente le Camere (o una sola di esse) quando queste si trovino in una situazione di grave e insanabile difficoltà di funzionamento (ad esempio tale situazione si verifica quando le Camere non riescono a esprimere una maggioranza che possa sostenere il programma del Governo). Il presidente non può però sciogliere le Camere negli ultimi 6 mesi del suo mandato (cosiddetto *semestre bianco*), salvo che questo periodo non coincida in tutto o in parte con la scadenza del mandato parlamentare.

22. IL GOVERNO

Il Governo è un **organo complesso**, in quanto è costituito da più organi con delle specifiche competenze, formato dal presidente del Consiglio, dal Consiglio dei ministri e dai singoli ministri (detti anche organi necessari).

Il Governo è composto anche da altri soggetti (per i quali si parla di organi non necessari) che, pur non essendo previsti dalla Costituzione, sono però stati introdotti da leggi ordinarie, come ad esempio il vicepresidente del consiglio, i sottosegretari di Stato, i comitati interministeriali, ecc.

Il Presidente del Consiglio è scelto e nominato (incaricato di formare il governo) dal Presidente della Repubblica, mentre i singoli ministri sono nominati, sempre dal Presidente della Repubblica, ma su proposta del Presidente del Consiglio: il Governo, per poter svolgere il suo incarico, deve, inoltre, ottenere la fiducia da parte del Parlamento.

In particolare le **fasi per la formazione di un Governo** sono le seguenti:

1. Consultazioni (il Presidente della Repubblica convoca e sente i Presidenti dei due rami del Parlamento, i Presidenti dei gruppi parlamentari, i *leaders* politici);
2. Conferimento dell'incarico di formare il Governo (il Presidente della Repubblica individua la persona che, secondo il suo parere, potrebbe ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare);
3. Attività dell'incaricato (l'incaricato accetta con riserva e svolge, a sua volta, delle consultazioni che possono concludersi o con lo scioglimento della riserva in senso positivo – ed in tal caso, l'incaricato presenterà al Presidente la lista dei Ministri – oppure con la rinuncia all'incarico);
4. Nomina (il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e i Ministri);
5. Giuramento (il Presidente del Consiglio e i ministri giurano fedeltà alla Repubblica davanti al P.d.R.); dopo il giuramento il Governo può esercitare l'ordinaria amministrazione;
6. Fiducia (entro 10 giorni dal giuramento, il Governo deve presentare alle due Camere il programma politico ed ottenere il voto di fiducia; qualora la fiducia non venga ottenuta, il Governo non entra in carica e il Presidente della Repubblica potrà dare un nuovo incarico oppure, qualora ritenga che con lo schieramento politico esistente in Parlamento non può formarsi alcun Governo, dovrà sciogliere anticipatamente le Camere e si andrà a nuove elezioni).

Il Governo svolge funzioni esecutive e funzioni di natura normativa.

Le **funzioni esecutive** consistono nell'amministrare il nostro Stato, attuando gli obiettivi ritenuti più importanti, che vengono indicati nel programma di Governo che viene presentato al Parlamento nel momento in cui viene chiesta la fiducia.

Il Governo ha un ruolo molto importante anche per quanto riguarda la **funzione normativa**: infatti, oltre ad avere la facoltà di presentare disegni di legge al Parlamento, può altresì emanare direttamente, seppure con procedure molto particolari ed in casi circoscritti, provvedimenti di natura normativa che prendono il nome di decreti legge, decreti legislativi e regolamenti.

- **DECRETI LEGGE**: sono provvedimenti normativi che possono essere emanati solo in caso di *necessità e urgenza*. I decreti legge entrano immediatamente in vigore, ma hanno efficacia solo per 60 giorni, che decorrono dalla pubblicazione del decreto sulla Gazzetta Ufficiale: entro tale periodo devono essere convertiti in legge dal Parlamento. Nel caso in cui non vengano convertiti in legge, decadono, quindi non hanno più efficacia (in questo caso, il Parlamento detterà delle norme per disciplinare i rapporti sorti durante il periodo di vigenza del decreto legge).
- **DECRETI LEGISLATIVI**: sono, invece, provvedimenti legislativi emanati dal Governo dopo che il Parlamento, attraverso una legge delega, gli ha conferito il compito di emanare tali decreti che, una volta approvati, hanno valore di legge entro i limiti e secondo i principi generali indicati in modo preciso nella delega stessa.
- **REGOLAMENTI**: sono fonti secondarie del diritto e vengono emanati per stabilire le modalità con cui si deve attuare una legge oppure per disciplinare materie che non sono regolate dalla legge.

La composizione del Governo

- a. **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO**: dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile, promuove e coordina l'attività dei singoli ministri ma non è un superiore gerarchico degli stessi, chiede alle Camere la fiducia, controfirma gli atti più importanti del Capo dello Stato, presenta alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa.
- b. **CONSIGLIO DEI MINISTRI**: è composto dal presidente del Consiglio e dai ministri (pertanto è un organo collegiale, cioè formato da più soggetti). Ha il compito di garantire un indirizzo politico

unitario all'azione di Governo, di stabilire gli obiettivi fondamentali dell'attività della pubblica amministrazione, di intrattenere i rapporti politici e di fiducia con il Parlamento. Approva i decreti legge, i decreti legislativi ed i regolamenti.

- c. **MINISTRI CON PORTAFOGLIO**: svolgono sia funzioni di natura politica e di Governo sia funzioni di natura amministrativa, essendo al vertice dei singoli ministeri, che sono le strutture burocratiche a cui è affidato il compito di attuare concretamente gli obiettivi e gli indirizzi della pubblica amministrazione. Inoltre i ministri hanno il compito di rappresentare il ministero e di redigere gli atti di maggiore rilevanza.
- d. **MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO**: svolgono funzioni solo politiche e tecniche, poiché non hanno sotto di sé un complesso apparato amministrativo come i ministri con portafoglio, ma solo limitate strutture composte da pochi dipendenti. Spesso tali incarichi sono affidati a tecnici, cioè a esperti di singoli settori. I compiti assegnati dalla legge ai ministri senza portafoglio sono attribuiti al Presidente del Consiglio e da quest'ultimo delegati ai ministri senza portafoglio, che così diventano collaboratori politici del Presidente. I ministri senza portafoglio partecipano alle sedute del Consiglio dei Ministri.
- e. **VICEMINISTRO**: quella di viceministro è una carica riservata a un numero limitato di sottosegretari. Ad essi sono conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali.

Non esistono termini precisi per la durata del Governo; in pratica, il Governo si dimette perché:

- o non vi è più accordo tra i suoi componenti oppure tra le forze politiche che lo sostengono (**crisi extraparlamentare**)
- o una delle due Camere ha revocato la fiducia al Governo mediante l'approvazione di una mozione di sfiducia (che può essere presentata da almeno 1/10 dei membri di ciascuna camera), mediante la mancata approvazione del voto di fiducia al momento della presentazione del Governo alle Camere o la mancata approvazione della questione di fiducia posta dal Governo su un provvedimento legislativo (in tutti questi casi, si parla di **crisi parlamentare**).

In tali casi sarà necessario formare un nuovo governo, attraverso la procedura sopra descritta.

Il Governo ha sede a Roma presso Palazzo CHIGI

23. LA MAGISTRATURA

La Magistratura è composta dall'insieme dei giudici a cui è affidata la **funzione giurisdizionale**, ossia l'applicazione delle norme giuridiche ai casi concreti al fine di risolverli nel rispetto della legge.

La Magistratura, applicando la regola generale che disciplina una certa situazione a un caso concreto, decide come deve essere risolta una questione giuridica mediante l'emanazione di una **sentenza**, ossia una decisione che è obbligatoria per i destinatari.

La Costituzione contiene diversi principi che regolano l'attività dei giudici. Tali norme riguardano l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, le garanzie dirette ad assicurare l'imparzialità e l'indipendenza della Magistratura, i principi volti a disciplinare il funzionamento dell'attività giurisdizionale, le norme del giusto processo.

Per consentire una gestione più razionale e tecnica della giustizia, l'attività giurisdizionale è suddivisa in tre grandi settori: civile, penale, amministrativo (vedi schema). In tutti i casi, comunque, si perviene alla decisione del giudice attraverso una complessa procedura, che prende il nome di **processo**, durante la quale le parti

interessate ed il giudice cercano di ricostruire lo svolgimento dei fatti e di individuare le norme giuridiche da applicare al caso in esame.

Il processo si conclude con una sentenza che deve essere opportunamente motivata e che è vincolante per le parti del processo. Le sentenze possono essere appellate, ossia ne può essere richiesto il riesame da parte di un altro giudice.

Il **processo civile** riguarda le controversie che sorgono tra privati. La caratteristica fondamentale del processo civile è che esso si attiva su istanza (ossia su iniziativa/domanda) di una parte.

Il **processo penale** è finalizzato a punire i colpevoli di un reato con applicazione, nei loro confronti, delle sanzioni previste dalla legge: è basato sul principio di obbligatorietà dell'azione penale, poiché il pubblico ministero, ossia il magistrato che dà avvio all'azione penale, è tenuto, quando ha conoscenza di un reato, a procedere nei confronti dei presunti colpevoli. Reato è qualsiasi azione commessa da un soggetto in violazione di una norma per la quale l'ordinamento giuridico preveda una sanzione penale.

Il **processo amministrativo**, infine, è diretto alla risoluzione di controversie tra i privati e la pubblica amministrazione: esso, pertanto, si caratterizza per il fatto che una delle parti deve necessariamente essere la pubblica amministrazione (P.A.). I processi amministrativi hanno per oggetto atti emessi dalla P.A. (atti amministrativi) dei quali viene contestata la legittimità (ossia la conformità dell'atto alla legge) oppure l'opportunità (ossia il merito delle scelte che sono alla base dell'atto): il giudice amministrativo può annullare l'atto oggetto di impugnazione oppure confermarne la validità.

Si deve distinguere la Magistratura in:

Magistratura ordinaria (ha competenze generali su tutte le funzioni giurisdizionali)	Magistratura speciale (ha competenze specifiche di amministrazione della giustizia in alcuni settori)
1. Magistratura giudicante in materia civile e penale: <ul style="list-style-type: none">- Giudice di pace;- Tribunale;- Corte d'Assise;- Corte d'Appello;- Corte d'Assise d'appello;- Corte di Cassazione; 2. Magistratura inquirente: <ul style="list-style-type: none">- Procura della Repubblica;- Procura generale della Repubblica;- Procura generale presso la Corte di Cassazione	1. Magistratura amministrativa con competenza generale: <ul style="list-style-type: none">- TAR (tribunali amministrativi regionali)- Consiglio di Stato (in Sicilia, Consiglio di Giustizia Amministrativa) Con competenza particolare: <ul style="list-style-type: none">- Corte dei conti- Commissioni tributarie- Tribunali militari

Al fine di assicurare la massima indipendenza e autonomia della Magistratura dagli altri poteri, la Costituzione ha stabilito che tutte le decisioni che riguardano l'attività professionale e lavorativa dei magistrati (ossia assunzioni, trasferimenti, promozioni, provvedimenti disciplinari) siano assunte da un organo autonomo e indipendente, detto Consiglio Superiore della Magistratura (Csm).

Il Csm è un organo elettivo composto da 27 membri: 16 sono eletti dai magistrati, 8 sono eletti dal Parlamento riunito in seduta comune e, infine, 3 componenti vi fanno parte di diritto (ossia senza alcuna nomina). Il Csm è presieduto dal Presidente della Repubblica. I membri elettivi sono nominati nell'incarico per 4 anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Il Csm ha sede a Roma – Palazzo dei Marescialli.

24. LA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte Costituzionale è formata da 15 giudici, scelti tra persone particolarmente qualificate: la loro scelta è effettuata, per un terzo, dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune, e per il restante terzo, dalle più alte Magistrature. A tale carica possono accedere solo professori ordinari di università in materie giuridiche, avvocati che abbiano svolto almeno vent'anni di esercizio di attività professionale e giudici appartenenti alle giurisdizioni superiori amministrative o ordinarie. La durata dell'incarico dei componenti della Corte costituzionale è di 9 anni, durante i quali non possono svolgere alcuna altra attività. La sede della Corte è a Roma, presso il Palazzo della Consulta (che si trova di fronte al Quirinale). La Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni attraverso due differenti procedure:

- ✓ in via incidentale, ossia su espressa richiesta di una delle parti o dello stesso giudice durante un processo (civile, penale, amministrativo, ecc.)
- ✓ In via principale, la questione può essere sottoposta alla Corte Costituzionale, in casi molto specifici, direttamente dalla Stato o da una Regione.

La **sentenza** emessa dalla Corte potrà essere sia di accoglimento (nel caso in cui la questione sia ritenuta fondata dalla Corte), oppure di rigetto (nel caso in cui, invece, la Corte abbia ritenuto infondata la questione). Nel caso di rigetto la legge continuerà ad avere vigore, nel caso di accoglimento cesserà invece di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale.

La Corte giudica anche sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato (ad esempio tra Parlamento e Governo), tra Stato e Regioni e tra Regioni. La Costituzione e le leggi stabiliscono quali sono le competenze, cioè gli ambiti entro cui gli organi dello Stato possono operare e svolgere le loro funzioni: quando però accade che più organi ritengono di essere competenti a occuparsi di un certo settore, sorge un conflitto di attribuzione. In questi casi la Corte Costituzionale viene chiamata per stabilire a quale, tra i diversi organi, spetti la competenza per svolgere quella funzione.

La Corte giudica, inoltre, sulle accuse mosse contro il presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato dovrà essere giudicato dalla Corte costituzionale nel caso in cui commetta alto tradimento o attentato alla Costituzione. La nostra Costituzione ha però previsto che, in questa particolare ipotesi, la Corte giudichi il Presidente con un numero di membri più alto rispetto a quelli che la compongono normalmente (ai 15 giudici della Corte si aggiungono, infatti, 16 componenti, detti aggregati, scelti dal Parlamento riunito in seduta comune, per un totale di 31 membri). La sentenza emessa dalla Corte è definitiva.

La Corte decide, infine, sull'ammissibilità delle richieste relative a referendum abrogativi. Le richieste per l'indizione dei referendum sono sottoposte al vaglio della Corte costituzionale al fine di valutare se i quesiti referendari siano ammissibili in quanto conformi all'art. 75 della Costituzione.

25. GLI ENTI TERRITORIALI

Nell'ordinamento italiano il termine "ente locale" è usato per indicare:

- ✓ in senso generale, un ente pubblico la competenza dei cui organi è limitata entro una determinata circoscrizione territoriale e persegue interessi pubblici propri di tale circoscrizione;
- ✓ in senso più tecnico, derivato dall'uso che ne fa il legislatore, gli enti locali territoriali diversi dalla regione. Con questo significato si parla anche di autonomie locali.

Autonomia vuol dire il diritto delle comunità locali di organizzarsi in enti pubblici distinti dallo Stato con proprie funzioni nell'interesse pubblico.

Gli enti pubblici territoriali cui si riferisce la Costituzione sono:

1. i Comuni;
2. le Province;
3. le Città Metropolitane;
4. le Regioni.

Secondo l'art. 114 "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

La distribuzione delle funzioni e delle competenze tra i vari livelli di governo (Stato, Regioni, Autonomie Locali) avviene sulla base dei principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale), adeguatezza e differenziazione.

Secondo il **principio di sussidiarietà verticale**, affermato dall'art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative devono essere attribuite agli enti più vicini ai cittadini (quindi, in linea di massima, ai Comuni).

L'art. 118 prevede, poi, anche i principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà orizzontale.

Il **principio di adeguatezza** attenua la portata del principio di sussidiarietà verticale nel senso che precisa che l'attribuzione delle funzioni al livello istituzionale più vicino ai cittadini deve essere compatibile con le capacità operative del livello stesso: in pratica, se per la sua natura più vasta il problema non può essere gestito a livello comunale, occorrerà individuare un livello più adeguato (per esempio provinciale) sempre cercando di "allontanarsi" il minimo indispensabile dai cittadini (per es. se un problema non è affrontabile a livello comunale, si dovrà scegliere il livello provinciale e non quello regionale, se il problema è risolvibile dalla Provincia).

Il **principio di differenziazione** tiene, invece, conto che le realtà possono essere diverse dal punto di vista delle risorse economiche e delle situazioni sociali e demografiche per cui certi problemi che alcuni enti possono risolvere, per altri enti, anche se dello stesso livello istituzionale, possono risultare ingestibili e questo richiede delle soluzioni, appunto, differenziate da caso a caso: in pratica, si potrà decidere di affidare delle funzioni ai Comuni, per esempio, con più di 100.000 abitanti perché questi hanno più risorse, mentre le stesse funzioni per i Comuni più piccoli saranno gestite a livello, per esempio, provinciale.

Infine il **principio di sussidiarietà orizzontale**, detto anche di sussidiarietà sociale, prevede che Stato, le Regioni e gli enti locali debbano favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale: in pratica dovranno essere valorizzate quelle forme di organizzazione spontanea della società civile per esempio associazioni di volontariato, Onlus, Cooperative sociali, per la gestione dei servizi da offrire alla cittadinanza.

LE REGIONI trovano la loro disciplina nella Costituzione e nei rispettivi statuti che, in armonia con la Costituzione, ne determinano la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Le regioni sono dotate di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare. Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale (cosiddette "regioni a statuto speciale").

Organi delle regioni, in base all'art. 121 Cost., sono:

1. il **Consiglio regionale**:

- ✓ E' l'organo deliberativo della Regione.
- ✓ La durata è di 5 anni.
- ✓ Esercita poteri legislativi e statutari nonché poteri di controllo sulla Giunta Regionale.

Il Consiglio regionale può essere sciolto (art. 126 Cost.) per scadenza naturale del mandato (5 anni); se sono stati commessi atti contro la Costituzione Italiana o gravi violazioni di legge; per ragioni di sicurezza nazionale; se decade il presidente della Regione qualora sia eletto direttamente dai cittadini; per le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e previo parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

2. **Presidente della Giunta regionale:**

- ✓ E' il vertice della Regione.
- ✓ E' eletto dai cittadini della Regione a suffragio universale e diretto (salvo che la legge regionale non preveda l'elezione da parte del Consiglio).
- ✓ Può nominare e revocare i membri della Giunta.
- ✓ Dirige le politiche della Giunta e rappresenta la Regione.

3. **Giunta regionale:**

- ✓ E' l'organo esecutivo della Regione.
- ✓ Esercita funzioni di direzione politica e amministrazione.

Come si è visto parlando del principio di gerarchia delle fonti, la potestà legislativa tanto dello Stato quanto delle Regioni deve rispettare la Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

Oltre a quelli appena indicati, però, le Regioni hanno anche altri limiti. Ed infatti, legislazione regionale non può:

- ✓ Mettere in pericolo l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.
- ✓ Superare il limite del proprio territorio.
- ✓ Violare le norme del proprio statuto e alcuni principi costituzionali generali dell'attività pubblica.

L'art. 117 della Costituzione è il punto di riferimento per stabilire come vengono ripartite le competenze tra Stato e Regioni. Esistono, in particolare, in relazione alle materie elencate nella norma citata:

- ✓ **Competenze statali esclusive.**
- ✓ **Competenze concorrenti dello Stato e delle regioni** (in tal caso, lo Stato detterà i principi generali ed i limiti entro cui potrà intervenire la Regione per disciplinare quella determinata materia).
- ✓ **Competenze esclusive della Regione.**

Nel caso in cui lo Stato invada la sfera di competenza delle Regioni o, viceversa, una regione invada la sfera di competenza dello Stato, potrà essere invocato l'intervento della Corte Costituzionale.

IL COMUNE è la forma di autogoverno delle popolazioni. E' l'organizzazione pubblica più vicina ai singoli cittadini.

La sua disciplina è riscontrabile negli art. 117 e 114 della Costituzione.

Riguardo ai comuni si deve specificare che la nostra Regione (a statuto speciale) ha competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali. Quella sotto riportata, pertanto, è la **disciplina degli enti locali vigente in Sicilia**, mentre nelle regioni a statuto ordinario valgono regole parzialmente diverse.

Sono organi del Comune:

1. il Consiglio comunale.

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo a cui spettano le delibere di maggior importanza (approvazione dello Statuto, del bilancio, del Piano Regolatore Generale, ecc.).

E' composto da un numero di consiglieri crescente in funzione della popolazione residente nel Comune (da un minimo di 10 per i Comuni sotto i 3.000 abitanti ad un massimo di 40 per i Comuni sopra i 500.000 abitanti); tali consiglieri vengono eletti dai cittadini ed eleggono, a loro volta, scegliendolo tra gli appartenenti al consiglio comunale, un Presidente.

Nelle città più grandi, oltre ai consiglieri comunali, vengono eletti anche i Consiglieri di Circoscrizione ed il Presidente del Consiglio di Circoscrizione: come tutti gli altri organi, restano in carica per 5 anni.

2. il Sindaco.

E' il capo della organizzazione comunale, svolge un ruolo di grande rilievo ed è il rappresentante legale del Comune. Firma gli atti del Comune, convoca e presiede la Giunta, è responsabile dell'esecuzione delle delibere comunali.

3. la Giunta:

E' l'organo esecutivo del comune. E' presieduta dal Sindaco e composta dagli assessori scelti dal Sindaco stesso. Come per i consiglieri comunali, anche il numero degli assessori dipende dalla popolazione residente nel Comune.

Il compito principale della Giunta è quello di approvare le delibere di propria competenza; al riguardo, bisogna dire che tale competenza è molto estesa perché viene determinata dalla legge "in via residuale" nel senso che possono (o devono) essere approvate dalla Giunta tutte le deliberazioni che non sono riservate alla competenza del Consiglio o del Sindaco.

Le materie di competenza dei singoli assessori sono determinate dal Sindaco nell'atto di nomina.

Oltre agli organi sopra indicati, assumono particolare rilievo, all'interno degli enti locali, i dirigenti (ai quali nei comuni più piccoli sono equiparati i responsabili di posizione organizzativa o di settore).

I dirigenti e gli altri soggetti equiparati, svolgono funzioni cosiddette "gestionali".

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, infatti, si è avvertita la necessità di superare il principio gerarchico che in precedenza regolava i rapporti tra organi politici e dirigenza, introducendo una distinzione tra funzioni politiche e funzioni gestionali.

In virtù di tale distinzioni, si può dire che gli organi politici fissano gli obiettivi di carattere generale da raggiungere (ad esempio, aumentare il numero di posti disponibili negli asili nido comunali), mentre i dirigenti sono liberi di scegliere le modalità con le quali realizzare quegli obiettivi.

Il soggetto che coordina e sovrintende gli uffici dirigenziali è il **Segretario comunale**, il quale ha anche compiti di assistenza e consulenza agli organi politici nonché il ruolo di assicurare la legittimità (cioè il rispetto delle leggi) dell'attività amministrativa.

La nomina dei dirigenti come quella del Segretario Comunale spetta al Sindaco che sceglie tali soggetti tra quelli che hanno i particolari requisiti previsti dalle leggi.

Il sindaco e i consiglieri comunali durano in carica 5 anni e i Sindaci possono essere rieletti una sola volta. Tuttavia, la durata del mandato del sindaco può essere anche inferiore, qualora venga approvata dal consiglio comunale una mozione di sfiducia: in questo caso, si verificherà anche il contestuale **scioglimento del consiglio**.

Tale scioglimento può, inoltre, essere disposto per:

- ✓ Atti contrari alla Costituzione;
- ✓ Gravi e persistenti violazioni di legge;
- ✓ Gravi motivi di ordine pubblico;
- ✓ Mancata approvazione del bilancio;
- ✓ Dimissioni o decadenza del Sindaco;
- ✓ Infiltrazioni della criminalità organizzata

Tale ultima ipotesi si verificherà qualora, in seguito ad apposita indagine condotta da una commissione nominata dal prefetto, emergano “concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori ... ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l’imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica” (art. 143 del Testo Unico degli Enti Locali).

Secondo l’art. 13 del TUEL (Testo Unico sull’ordinamento degli Enti Locali), il Comune “svolge tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione del territorio comunale nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell’assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico”.

Le **funzioni fondamentali dei Comuni** sono state individuate abbastanza recentemente (nel 2010). Tra le più importanti vi sono: la gestione finanziaria e contabile dell’ente locale; l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale; le attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; l’organizzazione e la gestione del servizio rifiuti urbani; la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali; l’edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province nonché l’organizzazione e la gestione dei servizi scolastici (mensa, scuolabus, ecc.); la polizia municipale e la polizia amministrativa locale; la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed i compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell’esercizio delle funzioni di competenza statale.

LA PROVINCIA è un ente pubblico il cui territorio di competenza coincide con quello dei comuni che ne fanno parte. È un ente intermedio perché posto a metà tra Comuni e Regioni. L’organizzazione, fino a qualche anno fa, era molto simile a quella dei Comuni. Erano, infatti, organi della Provincia il Consiglio Provinciale, la Giunta Provinciale ed il Presidente della Provincia.

Negli ultimi anni, tuttavia, la tendenza dei vari governi succedutisi, è stata quella di portare avanti una seria riforma delle province per poi giungere alla loro abolizione.

Nel 2012 uno dei decreti legge emanati in materia di cosiddetta “spending review”, prevedeva un accorpamento delle province territorialmente più piccole o meno popolose; la normativa, tuttavia, fu dichiarata incostituzionale in quanto, secondo la Corte Costituzionale, una materia così delicata non poteva formare oggetto di decretazione di urgenza.

Nel 2014, poi, si è avuto un secondo intervento ad opera della cosiddetta **Legge Delrio** (da nome del proponente) che ha riformato più organicamente le province.

Attualmente, dunque, le Province sono definite “enti territoriali di area vasta”.

Gli organi della Provincia sono:

- ✓ il Presidente della Provincia,
- ✓ il Consiglio provinciale
- ✓ l'Assemblea dei sindaci.

Il **Presidente della Provincia** ha la rappresentanza dell'ente, è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia e resta in carica quattro anni, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

Il **Consiglio Provinciale** è l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della Provincia; ha altresì potere di proposta dello Statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.

Il Consiglio è composto dal Presidente della Provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione della provincia. E' un **organo elettivo di secondo grado** (nel senso che viene eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni che ricadono nel territorio della Provincia) e dura in carica due anni.

Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della Provincia. Sono eletti i candidati che ottengano il maggior numero di voti.

L'**Assemblea dei Sindaci**, invece, è composta da tutti i Sindaci dei Comuni che ricadono nel territorio della Provincia. E' competente per l'adozione dello Statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo Statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Per quanto riguarda l'**apparato burocratico** vale anche nelle Province il principio di distinzione tra attività di indirizzo politico ed attività gestionale.

Le **funzioni fondamentali delle Province**, oggi, sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica;
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Con riferimento alla **Regione Sicilia**, si deve evidenziare che nel 2015 era stata approvata una legge regionale sulla "sostituzione" delle attuali province regionali con i "**liberi consorzi di Comuni**". Tale legge, tuttavia, è stata impugnata dal Governo centrale dinanzi alla Corte Costituzionale e si è in attesa che la corte si pronunci sul ricorso proposto.

Di recente, infine, è stato approvato dal Senato della Repubblica il testo della Riforma Costituzionale che, tra le altre cose, prevede anche l'abolizione delle Province.

Dopo essere state riformate e trasformate in "enti di secondo livello", dunque, adesso le province vengono cancellate dalla Carta Costituzionale, passaggio essenziale per favorire la definitiva soppressione.