

ARGOMENTO	PAG.
<b>Diritto e Pluralita' degli Ordinamenti Giuridici</b>	3
<b>Ordinamento Giuridico e Norme Giuridiche</b>	5
<b>Rapporti tra Norme Giuridiche :</b>	6
- <i>Fonti del diritto</i>	7
- <i>Caratterizzazione delle norme giuridiche</i>	8
- <i>Gerarchia delle fonti del diritto</i>	8
<b>Soggetti e Situazioni Giuridiche Soggettive:</b>	
- <i>Soggetti del diritto</i>	11
- <i>Autonomia dei soggetti giuridici</i>	11
- <i>Rapporti giuridici</i>	12
- <i>Rapporti tra organi</i>	13
<b>Forme di Stato e Forme di Governo :</b>	
- <i>Concetto di Stato</i>	14
- <i>Forma di Stato</i>	14
- <i>Rappresentanza politica</i>	15
<b>La Costituzione Italiana ed i suoi principi:</b>	
- <i>Stato come istituzione e ordinamento giuridico</i>	17
- <i>Costituzione e potere costituente</i>	17
- <i>Tipologia delle Costituzioni</i>	19
- <i>Costituzione come atto normativo</i>	19
<b>L'organizzazione dello Stato Italiano:</b>	
- <i>Inquadramento generale</i>	20
- <i>Configurazione dello Stato italiano</i>	21
- <i>Il disegno costituzionale di organizzazione dello Stato: la ricostruzione palinogenetica del Titolo V della Costituzione</i>	21
- <i>Evoluzione della forma di Stato da regionale a Federale</i>	22
<b>Leggi Ordinarie e Leggi Costituzionali:</b>	
- <i>Leggi di revisione costituzionale</i>	23
- <i>Leggi ordinarie: fonti primarie</i>	24
- <i>Fonti secondarie</i>	24
- <i>Decreti legislativi</i>	24
- <i>Decreti Legge</i>	25
- <i>Statuti regionali</i>	25
<b>Gli Organi Costituzionali</b>	
- <i>Parlamento : Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Sistemi elettorali, Parlamentari, Organizzazione delle Camere</i>	26

- <i>Governo: Composizione, Formazione e revoca, Presidente del Consiglio dei Ministri</i>	29
- <i>Presidente Della Repubblica:le Sue funzioni</i>	31
- <i>Organi ausiliari: Cnel, Consiglio di Stato, Corte dei Conti</i>	33
- <i>Corte Costituzionale</i>	33
- <i>Pubblica Amministrazione: Artt. 97-98 Cost.</i>	35
<b>L'avvento delle Regioni:</b>	
- <i>Origine e Sviluppo del Regionalismo In Italia</i>	37
- <i>Regioni a Statuto Ordinario e Regioni a Statuto Speciale</i>	38
<b>Le varie riforme dell'ordinamento Regionale :</b>	
- <i>le varie riforme dell'ordinamento regionale</i>	39
- <i>Autonomia regionale e ordinamento dello Stato</i>	40
<b>Regioni ed Enti Locali:</b>	
- <i>L'attuazione delle Regioni: Legge 281/1970</i>	41
- <i>Evoluzione della legislazione sulle Regioni</i>	41
- <i>Disegno di Legge Amato e proposte della Commissione Bicamerale D'Alema</i>	42
- <i>Dal Regionalismo al Federalismo</i>	42
<b>Autonomia della Regione :</b>	
- <i>statutaria</i>	43
- <i>legislativa</i>	43
- <i>Regolamentare</i>	43
- <i>Amministrativa</i>	44
- <i>Finanziaria</i>	44
<b>Gli Organi della Regione:</b>	
- <i>Il Consiglio regionale: organizzazione e funzioni</i>	44
- <i>La Giunta Regionale: organizzazione e funzioni</i>	46
- <i>Il Presidente della Giunta Regionale: elezione e funzioni</i>	46
<b>Le Prospettive del Federalismo in Italia nel Quadro dei Sistemi Federali Europei:</b>	
- <i>federalismo fiscale e federalismo giuridico</i>	48
<b>La Legge Costituzionale 3/2001 e le difficoltà di attuazione:</b>	
- <i>il principio dell'interesse nazionale</i>	48
<b>Federalismo Fiscale</b>	
- <i>dalla legge 3/2001 all'attuazione dell'119 Costituzione</i>	50
- <i>La legge n.42 del 5 maggio 2009</i>	51
- <i>Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale</i>	52
- <i>Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica</i>	52
- <i>IVA alle Regioni</i>	52
- <i>Fondo perequativo</i>	53
- <i>Città Metropolitane</i>	53
- <i>Patto di Convergenza</i>	54
- <i>Roma Città Capitale</i>	55

## DIRITTO E PLURALITA' DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI

- GRUPPI SOCIALI- SOCIETAS – DIRITTO COME REGOLE E COME ORDINI O COMANDI. Il complesso delle norme giuridiche costituisce le **fonti dell'ordinamento giuridico**
- UBI SOCIETAS IBI IUS NEL DIRITTO ANTICO- significa che la società esprime interessi e che lo Stato li organizza come regole istituzionali che prevedono anche il modo di realizzarli, vedi art. 6 e art. 7 della Costituzione su minoranze linguistiche rapporti tra stato e chiesa
- L'INSIEME DELLE REGOLE (norme giuridiche) DI UNA SOCIETAS O DI UN GRUPPO SOCIALE COSTITUISCE L'ORDINAMENTO GIURIDICO
- L'ORDINAMENTO GIURIDICO PREVEDE **NORME O REGOLE DI TIPO DIVERSO:**
  - a) nome precetto,
  - b) norme sanzioni,
  - c) norme organizzative,
  - d) norme sulla produzione di norme giuridiche,
  - e) norme sulla produzione di altri atti giuridici di privati (contratti) e di autorità pubbliche
- PRINCIPIO DELLA PLURALITA' DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI . Tenuto conto della pluralità degli ordinamenti sociali **vige il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici**; vi è una **dottrina** che ritiene vi siano **gruppi sociali indipendenti**, cui nessuna autorità può imporre norme o regole vincolanti senza il consenso dei singoli appartenenti. **Anche nel nostro ordinamento giuridico abbiamo lo Stato** come organizzazione di un gruppo indipendente **in presenza di tre connotati:**
  - a) il popolo;
  - b) la sovranità;
  - c) il territorio.

Questo è l'**ordinamento giuridico statale**

- IN OGNI COMUNITA' O SOCIETA' ESISTE UNA VOLONTA' REGOLATRICE: ius, regole, cioè un ordinamento giuridico.
  
- ACCANTO ALL'ORDINAMENTO GIURIDICO STATALE CONVIVONO ALTRI ORDINAMENTI. I più significativi sono:
  - a)ordinamento naturale;
  - b) ordinamento religioso;
  - c)ordinamento politico;
  - d) gli ordinamenti internazionali o sovranazionali
  
- ORDINAMENTO POLITICO: si riferisce alle società politiche che nascono con la pace di Westphalia del 1648 dopo la guerra dei trent'anni. Le norme prodotte (ius) disciplinano **Stati Nazionali** che a loro volta danno luogo a **comunità internazionali o sovranazionali**.
  
- NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO STATALE OPERA LA DISTINZIONE TRA NORME DI DIRITTO PUBBLICO E NORME DI DIRITTO PRIVATO. Nell'ordinamento romano il diritto pubblico costituiva l'insieme delle leggi o norme che disciplinavano:
  - a) le istituzioni repubblicane o dell'impero;
  - b) l'esercizio del potere di governo;
 mentre il diritto privato regolava i rapporti tra cittadini e come tali giustiziabili davanti ai tribunali
  
- SOPRATTUTTO NEL XIX E XX SECOLO SI E' ACCENTUATA LA DISTINZIONE TRA DIRITTO PUBBLICO E DIRITTO PRIVATO IN RAGIONE DELLA NATURA DELL'INTERESSE DA REALIZZARE O TUTELARE
  
- OGGI RIENTRANO NEL **DIRITTO PUBBLICO**:
  - a) diritto costituzionale,
  - b)diritto amministrativo,
  - c)diritto tributario,
  - d)diritto penale diritto processuale,
  - e)diritto internazionale.

Rientrano nel **diritto privato**:

- a) diritto civile,
- b) diritto societario
- c) diritto del lavoro privato

## **ORDINAMENTO GIURIDICO E NORME GIURIDICHE**

- **AL CENTRO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO DELLO STATO CI SONO LE NORME GIURIDICHE** CHE SONO REGOLE PRESCRITTIVE E DI **DISCIPLINA DEI COMPORTAMENTI DEGLI UOMINI**: legittimi e illegittimi. **LE NORME GIURIDICHE SONO VINCOLANTI A FRONTE DI ALTRE CHE NON SONO GIURIDICHE** (regole morali, esempio non mentire; di cortesia es. rispondere al saluto)  
**LE NORME GIURIDICHE PER RAGGIUNGERE LE FINALITA' PREVISTE SONO ACCOMPAGNATE:**
  - a) da **apposite sanzioni** per comportamenti difformi da quelli consentiti;
  - b) dalla segnalazione o istituzione dell'Autorità che può infliggere sanzioni
- IN CONCLUSIONE, **L'ORDINAMENTO GIURIDICO** DI UNO STATO O COMUNITA' O SOCIETA' **E' COSTITUITO DA REGOLE DEL DIRITTO**, DETTE PER QUESTO FINE **NORME GIURIDICHE, NORME DI UN DIRITTO OBIETTIVO**;
- AL CENTRO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO IN ITALIA TROVIAMO LA NOSTRA COSTITUZIONE che esprime principi e valori ritenuti solennemente giusti e che danno luogo alla definizione della **certezza delle regole**

### **CONSIDERAZIONI**

L'insieme delle regole (norme giuridiche ) che disciplinano l'ordinamento Statale, inteso come realizzatore del vincolo associativo serve non soltanto a tutelare **gli interessi** ma anche a salvaguardare **i valori** fondamentali della nostra società.

Per valori supremi , si intendono quelli che preesistono e che legittimano l'ordinamento giuridico. Si tratta di valori- fonti con natura pregiuridica. Problema diverso è quello della fonte del diritto e dei rapporti tra norme giuridiche di cui parleremo in seguito

## **RAPPORTI TRA NORME GIURIDICHE :**

- *Fonti del diritto*

- *Caratterizzazione delle norme giuridiche*

- *Gerarchia delle fonti del diritto*

- Il problema dei rapporti tra norme giuridiche è strettamente connesso al tema delle fonti del diritto. Gli ordinamenti giuridici non sono stabili ma dinamici, perché in realtà le norme giuridiche possono sorgere in diversi modi per la pluralità delle fonti del diritto che sono concepite in maniera da produrre in continuazione nuove regole o norme giuridiche.
- Si pongono, per tale comparto, il problema di definire i rapporti tra le norme successive prodotte da un sistema fonte e rapporti tra norme prodotte da fonti diverse. Nel primo caso (stessa fonte) non vi è alcun ostacolo che alcune norme vengano superate o integrate nel tempo con altri contenuti, che arricchiscono l'ordinamento giuridico vigente . Resta fermo che una norma successiva per annullare la precedente (principio dell'esclusione della vecchia norma per effetto di una legge diversa sul contenuto dia luogo all'effetto di abrogazione della vecchia e precedente disposizione.
- Vengono in evidenza :
  - f) Il criterio cronologico
  - g) Il criterio della non retroattività della norma
  - h) Il criterio della permanenza della stessa per i casi passati
- L'Art.11 delle Preleggi (disposizioni sulla legge in generale) del Codice Civile dello Stato Italiano disciplina l'istituto della normale **irretroattività** delle leggi e prevede altresì la **disciplina dell'abrogazione**. Tipi di abrogazioni:
  - a) espressa: quando la nuova legge norma con precisione quali disposizioni della vecchia legge sono abrogate
  - b) **tacita** quando le nuove disposizioni sono in contrasto con le vecchie
  - c) **nuova disciplina dell'intera materia** rispetto alla vecchia legge

Casi dei **testi unici e dei Codici** delle leggi

## - Le fonti del Diritto

- **Il concetto di fonti del diritto** indica i fatti di produzione giuridica, cioè i fatti creativi del diritto cioè fatti da cui scaturisce il diritto, sull'ordinamento statale italiano. **In senso più ampio** la creazione del diritto si riferisce a tutti gli accadimenti innovano le situazioni ed i rapporti giuridici. **In senso più stretto** ci si riferisce alla creazione dei soli fatti innovativi dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti strutturali e organizzativi delle istituzioni del gruppo sociale e dei reciproci rapporti dei comparti pubblici dello stato (**fonte produttiva del diritto** oggettivo)
  
- I caratteri delle **norme giuridiche prescrittive** sono:
  - a) la generalità ;
  - b) l'astrattezza ;
  - c) la novità della disciplina introdotta;
  - d) la imperatività (con presenza di sanzione). Es, non costituiscono norma giuridiche i bandi di concorso, le gare d'appalto , perché non contengono prescrizioni in senso proprio.
  
- Per analizzare **l'ordinamento giuridico italiano** è necessario analizzare **le varie fonti del diritto** che operano nel tempo, specialmente sull'individuazione degli **ordinamenti** giuridici, come si modificano nel tempo, specialmente sull'individuazione degli **ordinamenti giuridici**, come si modificano nel tempo, soprattutto per l'apporto delle **fonti del diritto oggettivo** che viene individuato anche attraverso la dottrina come fonte di cognizione. **Caratteri delle fonti del diritto: gerarchia e competenza**
  
- I criteri di esame delle varie fonti del diritto :
  - a) **il criterio gerarchico** (fonti superiori e inferiori , primarie e subprimarie); es. costituzione rispetto alla legge e della legge rispetto ai regolamenti. **Principio di prevalenza delle fonti di grado superiore su quelle di grado inferiore**
  - b) **Criterio di competenza:** una materia assegnata alla legge statale prevale su quella regionale
  - c) riserva assoluta (intera materia) e riserva relativa (nel disciplinare principi e non la regolamentazione della materia di cui trattasi.

**Fonti del diritto come diversi modi di produzione del diritto: il problema della gerarchia delle fonti- Competenza per materia**

- Legge- legge delegata, decreti legge, legge regionale, regolamenti
- Superiorità della legge costituzionale sulla legge ordinaria e di questa sulla legge regionale
- La non osservanza della gerarchia delle fonti da luogo ad illegittimità della materia giuridica prodotta
- Competenza nei rapporti tra **ordinamenti diversi**
- L'ordinamento Comunitario europeo prevale su quello nazionale nei settori e nei limiti delle competenze assegnati dai **Trattati istitutivi**  
In caso di contrasto la normativa italiana risulta inefficace e disapplicata (Sentenza Corte Costituzionale n. 389/1989) e non dà luogo ad **illegittimità**. L'illegittimità dei regolamenti per invasione di competenze delle fonti superiori è dichiarata dai giudici amministrativi (Tar e Consiglio di Stato)

- **Le fonti del diritto sono scritte e non scritte:**

- a) **sono scritte** (fonti atto) quelle che derivano da una precisa volontà di un soggetto e assumono una particolare forma ad substantiam( es, legge formale)
- b) **non scritte** che realizzano principi innovanti nell'ordinamento giuridico complessivo o si formano attraverso comportamenti uniformi dei cittadini o determinati soggetti. Per la loro individuazione occorre ben esaminare l'origine ed i contenuti

Fonte primaria del diritto scritto è la **legge** (articoli, commi, precise e differenziate disposizioni o norme)

**Legge in senso formale** : atti posti in essere nell'esercizio della funzione legislativa

**Legge in senso materiale:** atti o fatti a contenuto normativo indipendente dalla forma

**Consuetudine** : (Fonti- fatti) regole sociali per abitudine , costanza o periodicità di comportamenti da parte di soggetti. Normativa di fatto che dà luogo ad una regola sociale consuetudinaria. La **consuetudine** costituisce **fonte del diritto** nell'ordinamento giuridico statale se è tale riconosciuta.

La **consuetudine** può essere :

- a) contra legem (vietata per lo più)
- b) propter legem
- c) secundum legem

- Interpretazioni o usi interpretativi delle consuetudini
- **Prassi** modo uniforme di comportarsi di uno o più soggetti nell'esercizio di compiti conferiti; ha valore quando i soggetti abbiano una certa discrezionalità. Differisce dalla consuetudine perché si tratta di atti non continuativi nel tempo (es. sospensione dell'attività legislativa durante la crisi di governo)



- **Precedenti:** atto o fatto cui si conforma l'attività di un organo in presenza di situazioni di fatto (es costituzione del Consiglio di Gabinetto)
- **Giurisprudenza:** interpretazione costante e conforme di una norma, che diventa fonte del diritto:
  1. legge costituzionale
  2. Legge ordinaria
  3. Legge delegata (art.76 cost)
  4. Decreto Legge (art.77 cost)
  5. Regolamenti governativi (art.87 cost)
  6. Regolamenti abrogativi (art.75 cost.) di leggi o atti aventi forza di legge
  7. Statuti speciali regionali abrogativi di leggi regionali
  8. Referendum abrogativi di leggi regionali
  9. Contratto collettivo di lavoro (art. 39 cost)
  10. Regolamenti parlamentari
  11. Regolamenti Corte Costituzionale
  12. Statuti Speciali (art.116 cost.)
  13. Norme di attuazione degli Statuti speciali
  14. Statuto Regioni ordinarie
  15. Leggi Regionali a statuto speciale
  16. Leggi Regionali a statuto ordinario
  17. Regolamenti regionali a Statuto speciale
  18. Regolamenti regionali a Statuto ordinario
  19. Leggi Province Autonome T.A.A.
  20. Leggi di ratifica accordi internazionali

Nota: la Costituzione non è indicata tra le fonti del diritto ma è preordinata a tutte le fonti

## CONSIDERAZIONI

L'insieme delle regole (norme giuridiche ) che disciplinano l'ordinamento Statale, inteso come realizzatore del vincolo associativo serve non soltanto a tutelare **gli interessi** ma anche a salvaguardare **i valori** fondamentali della nostra società.

Per valori supremi , si intendono quelli che preesistono e che legittimano l'ordinamento giuridico. Si tratta di valori- fonti con natura pregiuridica. Problema diverso è quello della fonte del diritto e dei rapporti tra norme giuridiche di cui parleremo in seguito

## **SOGGETTI E SITUAZIONI GIURIDICHE SOGGETTIVE:**

- *Soggetti del diritto*
- *Autonomia dei soggetti giuridici*
- *Rapporti giuridici*
- *Rapporti tra organi*

**Soggetti di diritto**, centro di imputazione di situazioni giuridiche, di diritti e doveri e dotati di capacità giuridica sono di due tipi:

a) **Persone fisiche** (art.1 Cod. Civ)

b) **Persone giuridiche**, sono le associazioni dotate di personalità e gli enti non riconosciuti come persone giuridiche ma provvisti di **capacità giuridica**.

1. **Le persone giuridiche** si distinguono in **associazioni e fondazioni** a seconda della volontà degli associati o la destinazione dei mezzi materiali. Si distinguono da altre persone giuridiche private perché sono riconosciute dal Capo dello Stato o dal Prefetto con apposito decreto, che può derivare dalla legge quali le società (iscrizione registro imprese) o sindacati (art.39 cost.)

Accanto alle **persone giuridiche** private riconosciute vi sono quelle **non riconosciute** (associazioni o comitati) e, quindi, privi di personalità giuridica.

2. **Ai soggetti fisici** (persone) è riconosciuta la **capacità giuridica** generale ed intensa se cittadini dell'ordinamento italiano e si differenziano dagli stranieri, mentre per le persone giuridiche **la capacità** è limitata agli scopi dell'ente o dell'associazione

- **La capacità di agire** è l'idoneità del soggetto ad operare nel mondo del diritto. Per i minori si acquista al raggiungimento della maggiore età.

- **L'autonomia dei soggetti giuridici**

L'ordinamento giuridico attribuisce una sfera di autonomia ai soggetti che pongono in essere atti di volontà con conseguenza o effetti giuridici

- **Soggetti di diritto privato o pubblico**. L'autonomia per i secondi è normativa, amministrativa, gestionale e finanziaria . Per i soggetti di diritto privato l'autonomia

consente di compiere atti di volontà chiamati **negozi giuridici** per raggiungere l'obiettivo riconosciuto e garantito dall'ordinamento.

- **Rappresentanza** è il potere riconosciuto ai soggetti giuridici di porre in essere effetti giuridici anche per altre persone (es. acquisto case per terzi). Il **potere di rappresentanza** può essere previsto dalla legge (es. per i minori) o dalla volontà del terzo beneficiario- il minore ha la capacità giuridica ma non di agire- La rappresentanza legale dell'incapace può essere esercitata anche dal giudice con la nomina di un tutore
- L'atto con cui una persona volontariamente conferisce la rappresentanza ad altro soggetto si chiama **procura**
- Accanto alle **persone giuridiche** private ( associazioni, fondazioni, società) vi sono **soggetti pubblici generali** che costituiscono organizzazioni pubbliche quali lo Stato, le Regioni , le Provincie, i Comuni ed altri soggetti il cui funzionamento e la cui organizzazione è l'oggetto del nostro corso di Istituzioni di diritto Pubblico

## I RAPPORTI GIURIDICI

Essi possono essere di diritto pubblico o di diritto privato a seconda che si persegue l'interesse generale o l'interesse privato. **Il rapporto giuridico** è la relazione che intercorre tra i vari soggetti di diritto e si distingue per le posizioni giuridiche di essi e per i poteri di cui sono titolari.

## RAPPORTO ORGANICO

I soggetti giuridici, non persone fisiche ma giuridiche ( pubblici o privati che siano) essendo finzioni giuridiche esprimono la loro volontà o capacità mediante persone fisiche ( singole o associate) preposte alla direzione degli uffici.

Si ha, quindi, attività giuridica tramite gli organi dei soggetti giuridici

**Il rapporto organico** costituisce la relazione operativa tra soggetto e organo. Si pensi allo stato, alle regioni , ai comuni dove, i ministri , i sindaci ed i presidenti degli enti pubblici esercitano la volontà ed i poteri attribuiti al soggetto giuridico pubblico (Enti Pubblici). Gli

organi (es. i sindaci) non hanno personalità giuridica distinta dall'ente e, in linea di principio, non vi è rapporto intersoggettivo tra ente e organo anche se in alcuni casi si può individuare un profilo di soggettività proprio dell'organo quando ad es. esso (sindaco) agisce con autonomia finanziaria.

Vi è anche da dire che un soggetto privato può agire come autonomo organo di altro soggetto pubblico es. chi è chiamato ad esercitare pubbliche funzioni o pubblici servizi.

**Potere dell'organo** : generale o per singole materie

**Organi a struttura semplice ed unitaria** : es. sindaco in relazione al comune , a **struttura**

**complessa** : ministeri rispetto al governo o dirigenti generali rispetto alla PA

## CLASSIFICAZIONE DEGLI ORGANI

A)organi interni o esterni: i primi addetti ad attività preparatoria dell'adozione dell'atto finale , i secondi che svolgono attività a rilevanza esterna

B) Organi consultivi o di controllo degli atti rispetto alla volontà dell'Ente

C) Organi individuali o collegiali

## RAPPORTI FRA ORGANI

- A) **Organi pari Ordinati o sotto o sopra ordinati** ad es. rapporti paritari sussistono, ad esempio tra gli organi costituzionali. Nei rapporti di sopra o sotto ordinazione si ha la figura giuridica della gerarchia. L'organo superiore ha potere di direzione, di vigilanza, di risoluzione di conflitti di competenza di decisione dei ricorsi gerarchici nei confronti dell'organo inferiore es, direttive

## FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO :

- *Concetto di Stato*
- *Forma di Stato*
- *Rappresentanza politica*

- In base agli elementi costitutivi gli Stati possono essere :

- o **Nazionali**
- o **Plurinazionali**

a seconda della composizione etnica e nazionale del popolo

Lo Stato è **plurinazionale** in presenza di una pluralità di etnie con proprie tradizioni, culture e lingue .

- Gli Stati possono essere:

- o **Centralisti**
- o **Stati con autonomie** territoriali, Regionali e Federali

In base all'organizzazione del potere sovrano nel territorio sono centralisti gli Stati con potere politico prevalentemente assegnato all'apparato centrale . Sono federali gli Stati che, pur risultando unitari e sovrani, sono composti da una pluralità di Stati in cui ciascuno di essi mantiene rilevanti poteri . Gli Stati federali compongono la Federazione . Altro tipo di Stato è costituito da quelli che riconoscono le autonomie locali e regionali .

- Nel passato le forme di Stato erano **monarchiche e repubblicane**, oggi tale distinzione è solo di valore storico perché si parla in generale di Stati democratici in relazione alla forma di governo .

In passato per monarchia s'intendeva una forma di organizzazione del potere politico attribuito ad un sovrano che derivava la carica da discendenze ereditarie o dall'appartenenza ad un casato , oggi anche il monarca è ritenuto un Capo di Stato, come figura meramente rappresentativa della tradizione ed unitarietà dello Stato.

Le Repubbliche sono caratterizzate da una forma di organizzazione del potere politico in cui le cariche sono conferite temporaneamente .

- Gli Stati sono **laici o confessionali**

A seconda del ruolo della specifica ideologia

- Gli **Stati democratici** sono caratterizzati dalla partecipazione del popolo alla gestione del potere. Altra caratteristica è la libertà di scelta del sistema rappresentativo con lo **strumento delle elezioni**. Possiamo dire che lo Stato democratico è un ordinamento sovrano espressione del popolo sovrano .

- **Stato liberale- rappresentativo e Stato di partiti**

Questi ultimi indicano una forma di Stato diversa dai secoli passati in cui prevalente era la forma di Stato liberale rappresentativo, caratterizzato dal ruolo decisivo dei partiti politici nei rapporti di mediazione con il popolo .

- **I partiti nello Stato – rappresentanza politica**

Oggi i partiti politici sono associazioni di individui per realizzare le finalità d'interesse collettivo . Come organizzazioni stabili i partiti si distinguono da altre associazioni politiche come, ad esempio, i gruppi politici elettorali che sorgono solo in presenza di competizioni elettorali. Nello Stato contemporaneo a democrazia parlamentare , la mediazione è lo strumento di formazione della volontà politica popolare negli istituti di democrazia diretta, quali sono le elezioni .

- **Rappresentanza politica e Stato di partiti**

Oggi con la rilevanza che hanno assunto i partiti nel processo di formazione della volontà popolare , si può dire che lo Stato dei partiti non è più fondato sul principio liberale di rappresentanza bensì su quello d'identità perché i partiti tendono ad identificarsi con il popolo politicamente attivo . I parlamentari, in tale quadro, non sono più rappresentanti del popolo ma strumenti di fatto delle gerarchie dei partiti , la cui volontà vincola per una specie di mandato imperativo

In conclusione possiamo dire che nello Stato dei partiti politici il criterio della rappresentanza politica, oggi, non esclude la presenza di vincoli nei confronti dei rappresentati . E' innegabile la validità della rappresentanza politica anche nella nostra società organizzata sui partiti. Il popolo non può realmente partecipare a tutte le

decisioni politiche da assumere, da qui la necessità di ricorrere ad altre entità (rappresentanti) che lo rendono realmente presente ed agente



## LA COSTITUZIONE ITALIANA ED I SUOI PRINCIPI:

- *Stato come istituzione e ordinamento giuridico*
  - *Costituzione e potere costituente*
  - *Tipologia delle Costituzioni*
  - *Costituzione come atto normativo*

### A Lo Stato come istituzione e come ordinamento giuridico

- Lo Stato è un ordinamento giuridico con finalità generali ed ha il potere sovrano su un determinato territorio cui sono sottoposti i cittadini. Esso è anche un'istituzione come entità complessa che è sottoposta a norme generali che ne regolano gli atti e le strutture.
- L'insieme delle regole e delle statuizioni sono consacrate in una Costituzione scritta che da noi risale al 1948, con le integrazioni e correzioni del Titolo V della seconda parte della Costituzione introdotte dalla legge Costituzionale 3/2001
- Possiamo dire che la Costituzione caratterizza lo Stato italiano alla sua nascita e nei suoi profili essenziali. La Costituzione, perciò, costituisce la legge fondamentale del nostro Stato di cui determina l'organizzazione basilare, stabilendo i principi ed i diritti fondamentali a garanzia dei cittadini.
- Su tale punto le dottrine giusnaturalistiche sostengono che la Costituzione è lo strumento per il riconoscimento dei diritti e principi esistenti in natura; al contrario per le dottrine giuspositivistiche è dalla Costituzione che dipende l'esistenza di diritti e principi sul piano giuridico

### B La Costituzione ed il potere costituente

Il potere che crea la Costituzione e la precede si chiama potere costituente che è originario rispetto alla Costituzione e al diritto dell'ordinamento di uno Stato.

Il potere costituente è quello che fonda i sistemi politici la cui assistenza è temuta da alcuni ed esaltati da altri. E' una questione centrale nella riflessione giuridico-costituzionale; il potere costituente è collegato in maniera forte con i problemi ed i temi della politica costituzionale in cui si esaltano:

1. la Costituzione materiale

2. il valore della rappresentanza
3. la riforma politico-istituzionale

- Qualche Autore, sull'intuizione di K. Schmitt, sostiene che la legittimità del potere costituente e della Costituzione si basa su una norma fondamentale che è necessario presupposto dell'ordinamento giuridico di un Paese
- Il potere costituente è una potestà pregiuridica non definibile a priori perché si manifesta per effetto di una decisione politica riconducibile ad un potere originario che dà luogo alla Costituzione ed al diritto Costituzionale
- Il potere costituente si manifesta in un atto di volontà di un monarca, del popolo come unità politica, di un gruppo di oligarchi, di una consuetudine, di entità politiche territoriali per la definizione di un assetto istituzionale (Stato)
- Il potere costituente è condizione per la legittimazione della Carta Costituzionale. Non è una precedente Costituzione che legittima la successiva che al contrario è legittimata per la forza di fatto cui dà luogo con l'instaurazione di un ordinamento giuridico effettivo. L'accettazione di questo legittima – a posteriori– tutto il percorso instaurato e le diverse fasi instaurative che nel tempo danno luogo alla Costituzione ed allo Stato.
- In conclusione il potere costituente si esercita con le regole previste nella sua regolazione ma può anche svolgersi prescindendo da precedenti regole o discipline, poiché è un potere originario che non si esaurisce in una Costituzione storicamente datata ma permane nel soggetto (sovrano, popolo ecc.) cui di volta in volta nel modificarsi del sistema politico è riconosciuta la titolarità
- Il problema non è teorico, perché in questi anni si sono avuti molti tentativi per riformare la nostra Costituzione. Qualche Autore ha dichiarato che modifiche di fondo non potevano essere proposte perché il potere costituente che ha prodotto la nostra Costituzione si sarebbe esaurito nel 1948 con il testo della nostra Carta Costituzionale. La mia posizione è diversa e trova origine nella nostra stessa Costituzione che agli artt. 138 e 139 disciplina il procedimento di revisione della Costituzione e le varie leggi costituzionali (procedure aggravate), fissando nell'art. 139 che solo la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Sono anche d'accordo che per sopprimere una Costituzione è necessario che venga lesa l'identità dell'unità politica dello Stato (perdita di

territorio, sovranità ecc.) o sia soppresso il carattere democratico e popolare dello stesso.

## **C La tipologia delle Costituzioni**

Costituzione reale e vivente o materiale è con riferimento all'ordinamento politico e giuridico che viene realizzato, cioè all'ordinamento costituzionale instaurato che riflette la situazione sociale, economica e politica del tempo

Le Costituzioni possono essere: brevi e lunghe, scritte o non scritte

- Costituzione breve (es. Statuto Albertino) constano di poche disposizioni che definiscono i principi fondamentali, i diritti fondamentali, le regole fondamentali della struttura dello Stato
- Costituzioni lunghe sono quelle che, accanto alle disposizioni avanti ricordate, contengono anche regole più minuziose (società civile, diritti sociali, rapporti tra organi e soggetti a rilevanza costituzionale dello Stato)
- Costituzioni scritte sono quelle contenute in un testo formale approvato solennemente o da un'autorità che lo concede o da un'Assemblea
- Costituzioni non scritte sono quelle che si formano per intese o accordi o convenzioni o formatesi nel corso del tempo

## **D La Costituzione come atto normativo**

- La nostra Costituzione non ha natura programmatica ma giuridica, nel senso che le sue disposizioni hanno pienezza d'effetto, regolano situazioni giuridiche, possono cambiare regole. Vi sono norme programmatiche ma solo nel senso che affidano l'attuazione dei suoi contenuti a successive leggi ordinarie.

**La nostra Costituzione è chiamata rigida** nel senso che per modificarla è necessaria una procedura costituzionale rafforzata come stabilito nell'art. 138 Costituzione

## **L'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO ITALIANO:**

- *Inquadramento generale*
- *Configurazione dello Stato italiano*
- *Il disegno costituzionale di organizzazione dello Stato: la ricostruzione palinogenetica del Titolo V della Costituzione*
- *Evoluzione della forma di Stato da regionale a Federale*

Per Stato :

- s'intende un ente originario sul piano politico;
- si indicano fenomeni di aggregazione di un popolo su un territorio.

Lo Stato si pone come Ente primario e originario, autonomo e indipendente da ogni altra entità politica. Ovviamente lo Stato opera con un proprio ordinamento giuridico esercitando poteri di supremazia nella propria struttura operativa e funzionale.

### **Lo Stato ternario**

E' comune opinione che lo Stato derivi dalla combinazione di tre entità:

1. un popolo organizzato come unità politica;
  2. un territorio;
  3. un potere di supremazia o sovranità.
- Nella dottrina si discute se i parametri sopra indicati siano gli elementi costitutivi dello Stato o solo dei presupposti. Comunque, non sembra che la contrapposizione fra l'una o l'altra soluzione sia reale. Essenziale è che lo Stato acquisisca una propria struttura, un proprio specifico ordinamento ed eserciti la propria sovranità.
  - Va ricordato anche l'orientamento secondo il quale lo Stato viene organizzato ricorrendo ad una norma giuridica fondamentale che ne giustifica la legittimazione.

### **Forme di Stato**

Le forme di Stato sono quelle indicate nella quinta lezione (stati nazionali e plurinazionali, monarchia e repubblica, stati laici e confessionali, stati democratici, stato dei partiti). Mi rimetto alle osservazioni fatte nella stessa lezione.

## **La configurazione dello Stato Italiano**

- La Costituzione Italiana ha configurato il nostro Stato come Entità unitaria ad autonomia regionale e locale.
- Fondamentale è il contenuto dell'Art. 5 della nostra Costituzione secondo cui *“la nostra Repubblica è una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, organizza i servizi col metodo del decentramento amministrativo”*. Si prevede anche l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione repubblicana alle esigenze di autonomia e di decentramento.
- Nella Costituzione del 1948 il nostro Stato veniva organizzato sotto la forma regionale. Il quadro dei rapporti Stato-Regioni era ben chiaro e definito nelle disposizioni contenute nell'Art. 5 e negli Artt 114 e 117 del testo costituzionale, rimarcando l'Art.5 il principio dell'unitarietà ed indivisibilità della Repubblica e l'altro della supremazia dello Stato sulle potestà normative delle Regioni a statuto ordinario, con la sola eccezione per i poteri delle 5 Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) che, pur tuttavia, erano vincolate al rispetto dei limiti di rango costituzionale posti dai loro rispettivi Statuti e dalla stessa Costituzione.

## **Il disegno costituzionale di organizzazione dello Stato: la ricostruzione paligenetica del Titolo V della Costituzione**

- Fino agli anni '90 si è svolta la dialettica tra sovranità statale ed autonomia delle istituzioni regionali, nonché il progressivo disegno di sviluppo del regionalismo-federalismo. C'è da dire che l'ordinamento generale organizzativo dello Stato veniva inquadrato in una visione prevalentemente statalista a partire dal 1970 con l'avvento delle Regioni a Statuto Ordinario
- Negli ultimi anni, è stato man mano eroso tale orientamento per effetto di decisioni della Corte Costituzionale e dell'evolversi della dottrina, entrambe rivolte a ricostruire lo scenario ordinamentale a favore delle Regioni. Si prospettava lo sviluppo del regionalismo-federalismo con il ridimensionamento dei poteri dello Stato. Le Commissioni Parlamentari Bicamerali succedutesi nel tempo hanno

lavorato per una spinta verso il federalismo, sulla base delle riforme Bassanini del 1997-98 che posero le basi di un ulteriore decentramento amministrativo come anticipazione della Legge Costituzionale n. 3 del 2001 votata, con pochi voti di maggioranza, dal Parlamento alla fine della XIII legislatura

### **Evoluzione della forma di stato da Regionale a Federale**

- Negli ultimi venti anni è stato accelerato il passaggio dal regionalismo al federalismo ciò ha spostato l'asse di equilibrio dell'ordinamento della Repubblica verso una più accentuata valorizzazione dei parametri dell'autonomia territoriale a fronte di un decrescente ruolo dello Stato-apparato. Questo passaggio ha riguardato tutti i problemi dei rapporti tra potere centrale e istituzioni locali. Il tema dell'inquadramento costituzionale delle relazioni fra rappresentanze locali e potere statale è stato presente nell'agenda politica del nostro Paese. Si trattava di una situazione in qualche modo paradossale nel senso che la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 ha cambiato le disposizioni del Titolo V della Costituzione con norme che non sono state mai attuate per la mancanza di disposizioni transitorie e leggi di attuazione delle nuove scelte costituzionali.

### **Il ruolo della Corte Costituzionale**

- La dottrina costituzionalista, in mancanza di precise norme legislative del nuovo quadro organizzativo della Repubblica, ha svolto con le sue decisioni un ruolo di supplenza del potere normativo. Va constatato che tale supplenza è stata difesa da gran parte della dottrina anche se vi sono aspetti delicati relativi alle soluzioni che sono state introdotte dalla Corte Costituzionale. Come si dirà in seguito, uno dei temi fondamentali dei nuovi rapporti Stato-Regioni-Enti Locali riguarda la mancata previsione nel nuovo testo costituzionale di una *clausola di supremazia* che richiami *l'interesse nazionale*; ciò significa che è stato, in maniera assurda, espunto dalla Costituzione e reintrodotta, in via interpretativa, da alcune disposizioni del nuovo Art.118 della Costituzione

## **LEGGI ORDINARIE E LEGGI COSTITUZIONALI:**

- *Leggi di revisione costituzionale*
- *Leggi ordinarie: fonti primarie*
  - *Fonti secondarie*
  - *Decreti legislativi*
  - *Decreti Legge*
  - *Statuti regionali*

L'ordinamento italiano è caratterizzato dal fondamentale **principio di legalità** che è garantito da molteplici fonti che sono disciplinate nella nostra **Costituzione repubblicana** (intesa come legge fondamentale) e nella **legislazione ordinaria**.

Le **prime fonti del diritto** sono le **leggi costituzionali** e le **leggi di revisione costituzionale** che operano nel nostro ordinamento secondo regole stabilite nella stessa Costituzione con le modalità ed i limiti degli artt. 138 e 139.

In particolare, l'Art. 138 parla di leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali intendendo le prime come rivolte a modificare il testo della Costituzione e le seconde come leggi che hanno un rango costituzionale pur senza modificare le norme della Carta Costituzionale.

Si ricorda, al riguardo, che si richiede lo strumento delle **leggi costituzionali** in luogo delle **leggi ordinarie**, per esempio, per assegnare nuove materie alle Regioni (Art. 117 c.1), o fondere più Regioni o crearne di nuove (Art. 132 c. 1).

### ***Leggi di revisione Costituzionale***

Il procedimento relativo è diverso da quello delle leggi ordinarie. Si dice che è provvedimento gravoso ed è regolato dall'Art.138 della Costituzione:

1. il d.d.l. deve essere approvato **due volte** da ciascuna Camera con l'intervallo di almeno tre mesi
2. nella seconda votazione si richiede la **maggioranza assoluta**
3. sulla modifica proposta può essere richiesto il **referendum**, salvo che in seconda lettura non si raggiunga la maggioranza **di due terzi**
4. la richiesta di **referendum** sospende l'entrata in vigore della legge

### ***Leggi ordinarie: fonti primarie***

Per **legge ordinaria** s'intende ogni atto normativo approvato in un testo conforme dalla Camera dei Deputati e dal Senato. Le **leggi ordinarie** (o formali) sono subordinate alle leggi costituzionali e costituiscono le più importanti **fonti del diritto** del Parlamento nell'esercizio della **funzione legislativa**; si parla al riguardo di **fonti primarie** che si esprimono con **norme giuridiche** che introducono prescrizioni generali ed astratte da parte del Parlamento

### ***Fonti secondarie: in particolare i decreti legislativi ed i decreti- legge del Governo***

**La Costituzione italiana, oltre alle leggi del Parlamento prevede atti aventi forza di legge:** decreti legislativi e decreti-legge che sono fonti più significative, cui si affiancano **le leggi regionali**, gli Statuti delle Regioni ordinarie e ad autonomia speciale, i regolamenti delle Camere, i regolamenti del Presidente della Repubblica, i regolamenti regionali e degli enti locali. Ad esse come fonte di diritto secondaria si uniscono i **contratti collettivi di lavoro** efficaci erga omnes (Art.39 Costituzione mai attuato).

Per **leggi formali** si intendono quelle dello Stato (Art. 70 e seguenti della Costituzione), le leggi regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

**Importante** è il nuovo testo dell'art.117 della Costituzione in relazione alla **potestà legislativa concorrente** tra Stato e Regioni, limitandosi lo Stato alle determinazioni dei principi fondamentali per l'oggetto delle materie indicate.

### **Decreti Legislativi (art.76 Costituzione)**

Sono indicati come **atti aventi forza di legge** potendo anche abrogare altri atti legislativi, comprese le leggi ordinarie ed essere abrogati soltanto da altri atti legislativi.

I decreti legislativi (Art. 76 Costituzione) sono adottati dal Governo ed emanati dal Presidente della Repubblica, in base a **leggi di delega del Parlamento** che stabiliscono:

1. principi e criteri direttivi
2. l'oggetto
3. il tempo limitato

La delega del Parlamento al Governo può prevedere anche atti di integrazione o correzione rispetto alle norme adottate dal Governo (legge 400/1998, art. 14 c.3)



### **Decreti- legge (art.77 Costituzione)**

Sono atti provvisori con forza di legge adottati su iniziativa del governo, sotto la sua responsabilità in casi di urgenza e necessità. Il decreto-legge entra in vigore immediatamente con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (al massimo entro il giorno successivo alla sua adozione) e deve essere inviato alle Camere (anche appositamente convocate) per la sua conversione in legge, entro 60 giorni dalla pubblicazione, a pena di decadenza. In caso di mancata conversione, il Parlamento provvede a regolare i rapporti giuridici sorti per effetto delle norme non convertite.

### **Statuti regionali**

Se riguardano le Regioni ad autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e T.A.A) sono adottati con leggi costituzionali; se si tratta di Regioni a statuto ordinario, in base al nuovo art. 123 della Legge costituzionale n. 1/1999, gli statuti vengono adottati non dallo Stato ma dalle stesse Regioni .

Per gli Statuti speciali i decreti legislativi di attuazione sono adottati dal governo su proposta di una Commissione di rappresentanti del governo e di ciascuna Regione.

## GLI ORGANI COSTITUZIONALI

- *Parlamento : Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Sistemi elettorali, Parlamentari, Organizzazione delle Camere*
- *Governo: Composizione, Formazione e revoca, Presidente del Consiglio dei Ministri*
  - *Presidente Della Repubblica:le Sue funzioni*
  - *Organi ausiliari: Cnel, Consiglio di Stato, Corte dei Conti*
    - *Corte Costituzionale*
    - *Pubblica Amministrazione: Artt. 97-98 Cost.*

## PARLAMENTO

La forma del nostro Stato è caratterizzata dalla **democraticità**; lo Stato è repubblicano e democratico perché l'Art.1 della Costituzione stabilisce che la sovranità appartiene al popolo e viene esercitata nelle forme e nei limiti appositamente previsti. Il popolo partecipa alla vita politica del Paese soprattutto mediante il ruolo svolto dai partiti politici.

**L'attività dei partiti politici si evidenzia** in particolare nella vita delle più importanti istituzioni costituzionali. L'attività politica per sua natura è un'attività libera al fine d'individuare gli obiettivi che l'ordinamento statale intende raggiungere.

La politica interviene anche nella definizione degli atti con cui si intende raggiungere le scelte essenziali per la vita del Paese. **L'attività politica si ripartisce** tra i diversi soggetti ed organi previsti dalla Costituzione che danno luogo ad atti politici a seconda dei poteri con cui si esercita la sovranità.

In linea di massima va segnalato che gli atti politici sono espressione del potere legislativo, di quello esecutivo e giurisdizionale previsti nella nostra Costituzione. Con tale premessa **sono atti politici**:

1. le leggi del Parlamento,
2. le decisioni del Governo,
3. gli atti del Presidente della Repubblica
4. le sentenze della Corte Costituzionale.

Lo stesso carattere ha l'attività d'iniziativa legislativa del CNEL.

## ***Il Parlamento***

Esso è costituito dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica; tali istituzioni hanno compiti e poteri uguali, perciò si parla di **bicameralismo perfetto** in quanto la funzione di produzione legislativa è assegnata collettivamente alle due Camere (Art. 70 Costituzione).

La **Camera** consta di 630 Deputati mentre il **Senato** è di 315 Senatori elettivi, cui si aggiungono i senatori a vita e di diritto. Secondo l'Art.59 della Costituzione sono **senatori di diritto** gli ex Presidenti della Repubblica e **senatori a vita** quelli nominati dal Presidente della Repubblica.

Una differenza fra Camera e Senato sta nella diversa età relativa all'elettorato attivo ed a quello passivo. Per la Camera bisogna aver compiuto 18 anni per votare (elettorato attivo), mentre per il Senato occorre aver compiuto 25 anni. Per essere eletti (elettorato passivo) bisogna aver compiuto alla Camera 25 anni ed al Senato 40 anni.

## ***Sistemi elettorali***

Importante è il problema della disciplina dei sistemi elettorali, cioè delle modalità con le quali si determinano i componenti delle due Camere.

I sistemi elettorali si distinguono in:

1. proporzionali
2. maggioritari

I primi ripartiscono i seggi tra le varie formazioni politiche in proporzione ai voti conseguiti; i sistemi maggioritari, invece, premiano quelli che hanno ricevuto più voti.

La Costituzione stabilisce che le due Camere siano elette entrambe a suffragio universale e diretto.

I **collegi elettorali** possono essere:

1. uninominali
2. plurinominali

nel primo caso a ciascun collegio corrisponde un seggio, nel secondo caso a ciascun collegio corrisponde un numero di seggi variabile a seconda della sua dimensione.

Fino al 1993 in Italia il sistema elettorale è stato proporzionale ma dopo un referendum del 1993 è stato adottato un sistema misto che prevedeva l'attribuzione del 75% dei seggi con il metodo maggioritario, il restante 25% con il metodo proporzionale.

Nelle ultime elezioni politiche del 2006 e 2008, grazie all'approvazione della **legge n° 270 del [21 dicembre 2005](#)**, è stato abbandonato il sistema maggioritario con la quota proporzionale del 25% ed è stato introdotto un **sistema proporzionale corretto** a coalizione con premio di maggioranza ed elezione di più parlamentari contemporaneamente in collegi estesi, senza possibilità di indicare preferenze. Sono state inoltre introdotte delle **soglie di sbarramento**; per avere seggi alla Camera, ogni coalizione deve ottenere almeno il 10% dei voti nazionali; per quanto concerne le liste non collegate la soglia minima viene ridotta al 4%. La stessa soglia viene applicata alle liste collegate ad una coalizione che non ha superato lo sbarramento. Le liste collegate ad una coalizione che abbia superato la soglia prescritta, partecipano alla ripartizione dei seggi se superano il 2% dei voti, o se rappresentano la maggiore delle forze al di sotto di questa soglia all'interno della stessa (il cosiddetto *miglior perdente*). Al Senato le soglie di sbarramento (da superare a livello regionale) sono pari al 20% per le coalizioni, 3% per le liste coalizzate, 8% per le liste non coalizzate e per le liste che si sono presentate in coalizioni che non abbiano conseguito il 20%.

**NB**

***SI CONSIGLIA AGLI STUDENTI DI APPROFONDIRE IL TESTO DI LEGGE SOPRA CITATO ANCHE CONSULTANDO APPOSITE PUBBLICAZIONI***

### ***Durata delle Camere***

Entrambe sono elette per 5 anni, il potere di scioglimento anticipato è attribuito al Presidente della Repubblica che può operare acquisendo i pareri dei Presidenti delle rispettive Camere, peraltro non vincolanti. L'Art. 88, c.2 della Costituzione stabilisce che lo scioglimento anticipato non possa essere disposto negli ultimi 6 mesi del mandato presidenziale salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi 6 mesi della legislatura. Il Decreto Presidenziale di scioglimento è sottoposto alla controfirma governativa; ciò non snatura il potere esclusivo del Capo dello Stato. Lo scioglimento delle Camere è tipico nei casi di crisi governativa irrisolvibile, quando viene meno la fiducia del Parlamento. Va ricordato che il Presidente ha il potere anche di sciogliere soltanto una camera.

### ***I Parlamentari***

Dopo l'approvazione degli eletti e la verifica dei titoli di ammissione, gli eletti acquisiscono la qualifica di parlamentari. In Costituzione è previsto il divieto di mandato imperativo, nonostante i vincoli derivanti dall'appartenenza a partiti politici. L'Art. 68 c. 2 della Costituzione (come modificato dalla legge Cost.le n. 3 del 1993) stabilisce alcune prerogative per i parlamentari per assicurare il corretto funzionamento delle Camere; viene introdotta l'autorizzazione della camera di appartenenza per essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare o arresto o mantenimento in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna e/o l'eventuale fragranza di reato. Le disposizioni di cui sopra sono strettamente connesse all'insindacabilità dei parlamentari per le opinioni espresse o i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

### ***Organizzazione delle Camere***

In Costituzione sono previste specifiche norme relative all'organizzazione e al funzionamento delle camere rimesse ai rispettivi regolamenti. Le Camere godono di autonomia finanziaria e contabile sulla base di fondi speciali erogati dal Governo. Le Camere godono altresì della c.c. **autodichia** cioè della potestà giurisdizionale domestica.

***Per brevi considerazioni sull'organizzazione delle Camere, sulle deliberazioni, sull'iniziativa legislativa, l'esame dei progetti, procedimenti ordinari in sede deliberante e sede redigente si rinvia ai testi segnalati***

## **IL GOVERNO**

**Il Governo è regolato** dal titolo III della Costituzione in tre sezioni:

1. la prima (artt. 92-96) riguarda il Consiglio dei Ministri
2. la seconda (artt. 97 e 98) riguarda la PA
3. la terza (artt 99 e 100) gli organi ausiliari (Cnel, Consiglio di Stato e la Corte dei Conti).

**Il Governo della Repubblica è composto** dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri che insieme costituiscono il Consiglio dei Ministri.

Presidente del Consiglio e Ministri **sono elementi fondamentali** ed essenziali del Governo. Le altre figure del Governo quali Vicepresidente del Consiglio, Ministri senza portafogli, Sottosegretari o Commissari **non costituiscono componenti necessarie**. Tali figure sono regolate dalla Legge 1988/400 che contiene la disciplina dell'attività di Governo e dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Il Governo è titolare del **potere esecutivo** i cui atti e determinazioni rientrano nella direzione politica dello Stato in base agli indirizzi programmatici approvati dal Parlamento con il **voto di fiducia** e realizzati con decreti-leggi, decreti legislativi e regolamenti.

Il Governo è un **organo complesso** essendo costituito da tre istituzioni:

1. Consiglio dei Ministri
2. Presidente del Consiglio dei Ministri
3. Ministri

Sono previsti anche Sottosegretari di Stato, Comitati Interministeriali, Commissari del Governo ed, eventualmente, il Consiglio di Gabinetto, figure non previste specificamente dalla Costituzione ma da consuetudini. In tale categoria si possono aggiungere le figure del Vicepresidente del Consiglio, dei Ministri senza portafoglio e dei Viceministri.

### ***Formazione e revoca***

La **nomina** del Governo **spetta al Presidente della Repubblica**, nel senso che lo stesso ha il potere di nomina dei Ministri e del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Possono **essere nominati membri** del Consiglio dei Ministri anche non parlamentari, a condizione che siano cittadini italiani e godano dei diritti civili e politici.

La scelta del Capo del Governo s'inquadra nella prospettiva che esso possa avere la fiducia del Parlamento.

Il Governo deve avere la **fiducia delle due Camere** che la possono anche revocare. Un Governo può decadere attraverso una **mozione di sfiducia** che deve essere firmata da almeno 1/10 dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Il Presidente del Consiglio ed i Ministri prestano **giuramento** nelle mani del Capo dello Stato.

La Legge organica che disciplina la Presidenza del Consiglio dei Ministri è la 400/1988. Il Procedimento di nomina del Governo è accompagnato da un **mandato esplorativo** ad una personalità da parte del Presidente della Repubblica; l'incaricato della formazione del Governo svolge, attraverso contatti ed incontri, il suo mandato ed individua i Ministri della compagine governativa. Il procedimento prevede la **riserva dell'incaricato** che viene sciolta dopo le consultazioni. Il Capo del Governo indica i Ministri .

L'attuale sistema costituzionale non prevede il vincolo di nomina del leader del partito o della coalizione vincitrice; non ci sono disposizioni costituzionali che riconoscano al Presidente della Repubblica un generale potere di revoca del Governo il quale risponde al Parlamento; le regole di tali procedure sono contenute nell'art. 94 della Costituzione. Secondo la tesi prevalente in dottrina, il Capo del Governo non può, di sua iniziativa, revocare un Ministro né proporre la revoca al Capo dello Stato.

Vi è stato un unico caso, nella storia parlamentare, di un voto di sfiducia nei confronti di un singolo Ministro, ricorrendo ad una prassi anomala approvata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 7/1996.

I compiti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono contenuti **nell'art. 95 della Costituzione (Leggere con attenzione)** ; l'art. 96 prevede che il Presidente del Consiglio ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle proprie funzioni.

## **IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (ARTT 83-91 COSTITUZIONE)**

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

4. può inviare messaggi alle Camere
5. indice le elezioni del nuovo Parlamento fissandone la prima riunione
6. autorizza la presentazione alle Camere di disegni di legge del Governo
7. promulga le leggi ed emana i decreti aventi forza di legge ed i regolamenti

8. indice il **referendum popolare** per l'abrogazione totale o parziale di una legge o atti con valore di leggi, su richiesta di 500mila elettori o 5 Consigli regionali
9. accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa (se necessaria) autorizzazione delle Camere
10. ha il comando delle Forze Armate
11. presiede il Consiglio Supremo di Difesa
12. dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere
13. presiede il CSM (Consiglio Superiore della Magistratura)
14. concede grazia e commutazione delle pene
15. conferisce le onorificenze della Repubblica
16. nomina (nei casi previsti) i funzionari dello Stato
17. scioglie le Camere, sentito il parere dei Presidenti delle Camere stesse (fuori dai sei mesi antecedenti la scadenza del mandato che non coincida, però, con i sei mesi finali della legislatura)
18. nomina 5 giudici costituzionali

**Il Presidente della Repubblica è eletto** in seduta comune del Parlamento; all'elezione partecipano 3 delegati per ogni Regione eletti dai Consigli Regionali (assicurando la presenza della minoranza), la Valle d'Aosta ha un solo delegato.

**L'elezione del Presidente della Repubblica** (che deve avere 50 anni compiuti) avviene per scrutinio segreto a maggioranza di 2/3 dell'Assemblea, dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

**L'ufficio di Presidente della Repubblica** è incompatibile con qualunque altra carica.

**Il Presidente della Repubblica dura in carica per 7 anni**; trenta giorni prima della scadenza, il Presidente della Camera convoca la **seduta comune**.

**Se le Camere sono sciolte** o mancano meno di tre mesi dalla scadenza, l'elezione avviene entro 15 giorni dalla riunione delle nuove Camere, con conseguente proroga dei poteri del Capo dello Stato in carica.

**Le funzioni di Presidente della Repubblica, in caso di impedimento**, sono esercitate dal Presidente del Senato.

**Gli atti del Presidente della Repubblica** sono controfirmati dai Ministri proponenti (**principio della irresponsabilità**)

**Gli atti legislativi sono controfirmati** dal **Presidente del Consiglio**



Il Presidente della Repubblica è responsabile solo per atti di tradimento o attentato alla Costituzione-

Il Presidente della Repubblica presta giuramento di fedeltà alla Repubblica ed alla Costituzione davanti al Parlamento in seduta comune

### **GLI ORGANI AUSILIARI(ARTT. 99 E 100 COSTITUZIONE)**

- **Il Consiglio Nazionale dell'Economia e Lavoro (CNEL)**, costituito da esperti e rappresentanti delle categorie produttive, quale organo di Consulenza delle Camere e del Governo secondo le norme di funzionamento previste dalle leggi che lo regolano.

**Ha l'iniziativa legislativa.**

- **Il Consiglio di Stato (Art. 100 Costituzione)** è l'organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia.
- **La Corte dei Conti (Art. 100 Costituzione)** esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, nei limiti stabiliti dalla legge, controlla la gestione finanziaria degli enti che hanno ordinari contributi dello Stato

**Entrambi gli organi godono di indipendenza**

### **LA CORTE COSTITUZIONALE**

**E' composta da 15 giudici nominati** per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative (3 Corte di Cassazione, 1 Consiglio di Stato, 1 Corte dei Conti).

E' un organo costituzionale giurisdizionale perché risolve controversie in via definitiva, infatti le sue decisioni non sono impugnabili ed acquistano **efficacia di giudicato**.

**I giudici costituzionali** durano in carica 9 anni e non sono rieleggibili; hanno un particolare **status** essendo la loro carica incompatibile con altri uffici pubblici o privati. Hanno la stessa immunità dei membri del Parlamento.

Alla Corte Costituzionale è assegnato il potere di sindacare la legittimità costituzionale degli atti legislativi dello Stato e delle Regioni.

Il giudizio può essere attuato in via incidentale ed in via principale

Dopo le modifiche del Titolo V della Costituzione il sindacato è sempre successivo all'entrata in vigore anche delle leggi regionali.

**La questione di legittimità in via incidentale** viene sollevata nel caso di un giudizio davanti ad un giudice sia ordinario che speciale.

**Il giudice deve rilevare se la questione è rilevante e non manifestamente infondata;** cioè se il giudizio possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale della norma applicabile nella fattispecie

Il giudice (a quo) **può accogliere la questione** proposta o dichiararla **irrilevante o manifestamente infondata**. Nel primo caso con propria ordinanza sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. All'udienza di discussione viene svolta la relazione del giudice designato dal Presidente, poi vi è l'esposizione della difesa; infine è prevista la riunione della Corte per la decisione.

**Le decisioni sono pubblicate nella G.U.** e (per le Regioni) sul Bollettino Ufficiale della Regione interessata.

**Tali decisioni sono in forma di ordinanza o di sentenza: quest'ultima è adottata nei casi di accoglimento e di rigetto delle questioni.**

Con le sentenze di **accoglimento** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata che cessa di avere efficacia nel giorno successivo alla pubblicazione della decisione stessa.

**Nel giudizio in via diretta** il controllo non è **preventivo ma successivo**. L'art. 127 comma 1 (nuovo) della Costituzione stabilisce che il Governo, se ritiene che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale, entro 60 gg dalla sua pubblicazione. Il secondo comma dell'art. 127 prevede che la Regione può promuovere lo stesso problema nei confronti della legge o atto con valore di legge dello Stato per lesione della propria competenza, entro 60 gg dalla pubblicazione della legge o atto.

I ricorsi, nei due casi, sono presentati rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Giunta Regionale.

La Corte Costituzionale nel corso dell'udienza può sospendere gli atti impugnati in casi di presenza di irreparabile danno.

**La Corte giudica anche** (art. 134 Costituzione):

1. **Su conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato** e organi che **esercitano competenze previste dalla Costituzione** (Camere, Governo, Ministri, Consiglio dei Ministri ecc ecc). Il conflitto sorge quando due organi rivendicano la competenza.
2. **sui conflitti di attribuzione** tra Stato e Regioni e tra Regioni
3. **nel giudizio sulle accuse contro il Presidente della Repubblica** da parte del Parlamento in seduta comune per reati di alto tradimento o di attentato alla Costituzione
4. sul giudizio circa **l'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo** (legge cost.le 1/1953, art. 2)

### **LA P.A. (ARTT 97 E 98 COSTITUZIONE)**

La funzione amministrativa (come un insieme di atti, decisioni, servizi, produzione di beni complessivamente **indicati come attività amministrativa** ) è assegnata alla **pubblica amministrazione**, un insieme di organi ed apparati che svolgono la funzione assegnata allo Stato.

La componente più forte della P.A. è l'amministratore statale, accanto al quale operano gli **enti locali territoriali** , organizzazioni dotate di **personalità giuridica** (Regioni, Province e Comuni)

Accanto agli **enti locali territoriali** operano nell'ordinamento dello Stato gli **enti pubblici**; una posizione particolare occupano le Autorità Amministrative Indipendenti.

L'attività amministrativa si divide in due grandi categorie:

1. **amministrazione per atti**
2. **amministrazione per servizi**

Nel primo caso la P.A. compie atti giuridici, nel secondo caso predispone e gestisce servizi o compie opere utili ai cittadini

**L'organizzazione dei pubblici uffici**, secondo l'art. 97 della Costituzione, è ben definita da disposizioni di legge, al fine di garantirne il buon andamento e l'imparzialità, l'ordinamento determina le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

**I dipendenti pubblici** (artt. 97 e 98 della Costituzioni) , salvo casi stabiliti dalla legge, vengono assunti per concorso e sono al servizio esclusivo della nazione. Per **alcune**

**categorie di dipendenti pubblici** esistono limitazioni per quanto concerne l'attività politica; non possono infatti iscriversi a partiti politici magistrati, militari di carriera in servizio attivo i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari

**L'AVVENTO DELLE REGIONI:**  
- *Origine e Sviluppo del Regionalismo In Italia*  
- *Regioni a Statuto Ordinario e Regioni a Statuto Speciale*

**Il Regionalismo nasce al tempo del Governo Cavour** come problema delle libertà locali nel quadro dell'unità nazionale realizzata nel 1865 con l'unificazione amministrativa del nostro paese.

Tra i **grandi pensatori e politici che suscitarono il tema del regionalismo** possiamo citare Gioberti, Rosmini e Cattaneo che affrontarono il problema delle strutture decentrate attraverso le quali dovevano realizzarsi i pubblici poteri.

**Nel 1921 a Trieste durante il Congresso del Partito Popolare di Luigi Sturzo si parlò dell'idea regionalista** che era ancora in bilico tra autonomia politica e decentramento amministrativo. Le autonomie locali furono anche oggetto del dibattito all'Assemblea Costituente nella commissione Ruini che elaborò lo schema di progetto di carta costituzionale. In realtà in materia di **forma di stato** si poteva scegliere tra due modelli consolidati :

4. lo Stato centralista
5. lo Stato Federale

Il primo è caratterizzato dall'accentramento dei poteri in organi centrali della struttura statale in capo ai quali si colloca la sovranità. Il secondo è qualificato da una comunità vasta costituita da più stati (vedi gli Usa) ognuno dei quali titolare di poteri sovrani fatta eccezione per alcune materie (difesa, moneta, politica estera ecc) che gli stati dell'Unione conferiscono al governo o ad amministrazioni federali

**L'Assemblea Costituente dopo molte discussioni inventò un terzo tipo di stato a base regionale** . Le Regioni con i poteri riconosciuti dal titolo V della Costituzione sono individuati come Enti Territoriali, quindi persone giuridiche pubbliche con poteri legislativi ed amministrativi. L'Art. 114 della Costituzione, modificato dalla Legge Costituzionale 3/2001 recitava testualmente: *“la Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni”* si stabilì anche che la Regione dovesse essere un ente dotato di potestà legislativa per determinate materie.

Dunque le Regioni nascono come enti costituzionali con compiti e poteri diversi dagli altri enti locali : provincie e comuni.

Accanto alle **Regioni a Statuto Ordinario** furono introdotte **5 Regioni a Statuto Speciale** alle quali l'Art. 116 della Costituzione riconosce speciali competenze legislative. Le cinque regioni sono Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Valle D'Aosta, Trentino Alto Adige.

Va osservato che i soppressi articoli 115 e seguenti della nostra Costituzione trovano le fonti attuative nei principi enunciati dall'Art. 5 della Costituzione che stabilisce che la Repubblica è una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ed attua nell'organizzazione del proprio ordinamento il principio del decentramento.

Le 15 Regioni a Statuto Ordinario furono attuate con Legge 16 Maggio 1970 n.281 che predispose i provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario, facendo seguito alle precedenti leggi n. 62 del 1953 e n. 281 del 1970.

Va anche ricordata la Legge n. 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha disciplinato il ruolo del Commissario di Governo (abolito dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001) e l'istituzione della Conferenza Permanente Stato-Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano.

Sono importanti fonti legislative le disposizioni contenute nella legge di delega 382 del 1975 sul completamento dell'ordinamento regionale definito dai decreti delegati del 1972 e il DPR n.616 del 1967 che ha costituito l'ordinamento dei settori amministrativi delle regioni ordinarie fino al 1997 cioè fino all'approvazione della prima legge Bassanini del 15 Marzo 1997 n. 59 e della seconda legge Bassanini 15 Maggio 1997 n. 127 , nonché dei Decreti Legislativi attuativi n. 80 e n.112 del 1998.

## LE VARIE RIFORME DELL'ORDINAMENTO REGIONALE :

- *le varie riforme dell'ordinamento regionale*
- *Autonomia regionale e ordinamento dello Stato*

L'attuazione lenta dei principi costituzionali in materia di autonomia e decentramento dipende dal gradualismo costituzionale.

Il legislatore infatti, ha agito con gradualità sperimentale nel periodo precedente alla riforma costituzionale contenuta nella legge n.3 del 2001.

La Regione è il soggetto giuridico pubblico più importante dopo lo stato-persona o con lo stato-persona nella definizione della **comunità intesa come ordinamento fondamentale cioè un complesso di norme giuridiche che regolano** la formazione, i poteri e le competenze dello stato e la condizione giuridica dei cittadini di fronte ad esso.

Ritengo fondata l'idea che l'interpretazione dell'art. 5 della Costituzione sia strettamente correlato con l'art. 2 che sancisce il riconoscimento e la garanzia delle formazioni sociali .

In tale quadro si può evincere un concetto di autonomia degli enti territoriali intrastatali che non si appalesa molto lontano dalla visione dell'Assemblea Costituente .

Le regioni sono enti di ripartizione dei poteri centrali dello Stato e traggono garanzia dall'ordinamento costituzionale.

L'art. 5 ribadisce l'unità e indivisibilità della Repubblica indicando un criterio di azione di carattere generale che opera non solo per gli Enti autonomi territoriali ma per tutti gli organi della struttura dello Stato.

Ma che cos'è l'autonomia regionale? Non ritengo di aderire alla tesi secondo la quale il legislatore costituente abbia voluto escludere, nel concetto, di autonomia, una possibile diversità di posizione tra i vari enti territoriali qualificati autonomi dalla Costituzione.

La Regione nel disegno costituzionale rappresenta il grado più elevato di autonomia dopo lo Stato; Stato e Regione si presentano in un rapporto di correlazione nel senso che mentre il regionalismo è una modalità di organizzazione dello Stato e non un limite della sua posizione giuridica nell'ordinamento, lo Stato per la Regione costituisce un limite allorquando si parla di principi fondamentali delle leggi dello stato o di sicurezza nazionale o di limite territoriale

## **Autonomia Regionale e Ordinamento dello Stato**

Le autonomie regionali si svolgono nel sistema dell'ordinamento generale dello stato. Il concetto di autonomia è connesso alla rilevanza del **principio del pluralismo giuridico** secondo il quale viene garantita la coesistenza di molteplici ordinamenti particolari

Le Regioni, quindi, **sono soggetti di diritto pubblico** e fonti dell'organizzazione dello Stato. Lo svolgimento dell'autonomia delle Regioni avviene per i seguenti diversi profili:

1. autonomia amministrativa
2. autonomia legislativa e statutaria (normativa)
3. autonomia finanziaria e contabile
4. autonomia funzionale ed organizzativa

### **L'Avvento delle Regioni ordinarie**

Le Regioni ordinarie nascono nel 1970 e suscitano subito molti problemi anche se nessuna forza politica propose allora di ritornare al vecchio centralismo statale e, quindi, superare l'ordinamento regionale. Anzi si può dire che negli anni 80 si diffuse la tendenza a trovare formule e forme più avanzate di decentramento politico in nome di una scelta federalista che poneva in discussione la forma di stato nel nostro Paese.

In tale quadro va ricordato il lavoro della **Commissione De Mita-Iotti che elaborò un nuovo disegno della seconda parte della Costituzione** caratterizzato dal principio federalistico del rapporto Stato Regione superando il parametro dell'art. 117 Costituzione che aveva individuato il numero chiuso delle materie da assegnare alle regioni. Questa disciplina, poi, è stata superata, come vedremo, dal nuovo testo dell'art. 117



## **REGIONI ED ENTI LOCALI:**

- *L'attuazione delle Regioni: Legge 281/1970*
- *Evoluzione della legislazione sulle Regioni*
- *Disegno di Legge Amato e proposte della Commissione Bicamerale D'Alema*
  - *Dal Regionalismo al Federalismo*

Per dare solo brevi cenni si ricorda che **l'attuazione delle regioni fù disciplinata dall'Art. 17 della Legge 281 del 1970** che aveva introdotto il divieto di cogestione del potere statale e regionale nelle stesse materie in quanto la riserva del potere di indirizzo e di coordinamento dell'autorità regionale non poteva consentire allo stato di trattenere attribuzioni assegnate alle regioni.

La Regione in tale quadro si poneva come istituto di superamento non dell'unità dell'ordinamento e della struttura organizzativa dello Stato, ma del carattere centralistico dell'una e dell'altro.

La Regione coesisteva con lo Stato avendo un ambito di proprie competenze che venivano indicate in maniera esplicita nel vecchio art. 117 della costituzione.

Dal primo sistema di ordinamento regionale si passò successivamente, con provvedimenti segnati da forti incidenze politiche all'attuazione del regionalismo ordinario più conforme al disegno costituzionale.

Si può dire, a tale riguardo, che a partire dal 1977, data alla quale risale il DRP 616, l'attuazione delle regioni a statuto ordinario riuscì a superare i vincoli posti dalla costituzione con un'interpretazione estensiva delle norme.

Vi fù molta polemica intorno al primo trasferimento di competenze dallo stato alle regioni con il decreto del 1972 e soprattutto le regioni furono molto attive nel fare ricorso alla Corte Costituzionale con la speranza che essa potesse assegnare alle regioni più poteri di quanti riconosciuti dalla legge 282 del 1970.

Sempre sul piano legislativo va ricordata la legge di delega 382 del 1975 che buttò le basi del nuovo regionalismo ordinario vigente fino al 1997, ossia all'approvazione della Legge Bassanini n. 1 del 15 Marzo 1997 n. 59 che riformò il quadro delle competenze delle regioni e degli enti locali attraverso il decreto legislativo 31 Marzo 1998 n. 112 che integrò il disegno di attribuzione delle funzioni già contenuto nel citato DRP 616 del 1977.

Si ricorda che su indicazione dell'apposita Commissione Governativa presieduta dal Prof. Giannini, il DPR 616 /1977 aveva completato il trasferimento delle funzioni legislative alle regioni ordinarie, provvedendo anche al riordino dei compiti delle provincie e dei comuni.

### **Disegno di Legge Amato e proposte della Commissione D'Alema**

Ai primi di **Marzo del 1999 il Consiglio dei Ministri approvò il Disegno di Legge del Ministro Amato concernente la cd riforma federale dello stato** . In realtà tale disegno di legge riprendeva il cammino interrotto delle riforme costituzionali ripartendo dai risultati delle esperienze fatte dalla **Commissione Bicamerale D'Alema** integrando con alcune norme il modello predisposto. Lo schema riproponeva il ribaltamento del principio dell'art. 117 della Costituzione, stabilendo ciò che era di competenza dello Stato centrale e riconoscendo la potestà legislativa ed amministrativa alle Regioni su tutte le altre materie.

Il disegno di legge del governo conteneva alcuni principi di base , il più importante dei quali riguardava il disegno di una Repubblica costituita da “comuni, provincie, città metropolitane, regioni e Stato”, livelli istituzionali i cui rapporti sarebbero stati ispirati al **principio della sussidiarietà** .

**Lo scopo della proposta Amato era di ridisegnare lo stato su base federalista** nel senso che le Regioni potessero acquisire competenza legislativa su tutte le materie ad eccezione di quelle che erano di prerogativa dello stato centrale (politica, estera, difesa, ordine pubblico, giustizia ecc) .

A fronte di tali nuovi poteri legislativi veniva riconosciuta alle regioni una più ampia autonomia finanziaria relativa alle entrate ed alle uscite.

Tale aspetto ha dato luogo al concetto di federalismo fiscale che prevedeva una compartecipazione delle regioni ai gettiti erariali riconoscendo il potere di imporre propri tributi alle regioni.

Successivamente in Parlamento venne presentato un disegno di Legge Costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione su cui in Parlamento ci fù uno scontro molto forte tra le forze politiche.

Il Governo di centrosinistra riuscì a far approvare la Legge costituzionale n. 3 del 2001 (confermato da successivo referendum popolare) per non essere stata approvata con il previsto quorum speciale dei due terzi del parlamento.

La legge costituzionale ha segnato un nuovo periodo per quanto riguarda la forma di stato .

## **AUTONOMIA DELLA REGIONE :**

- *statutaria*
- *legislativa*
- *Regolamentare*
- *Amministrativa*
- *Finanziaria*

## **GLI ORGANI DELLA REGIONE:**

- *Il Consiglio regionale: organizzazione e funzioni*
- *La Giunta Regionale: organizzazione e funzioni*
- *Il Presidente della Giunta Regionale: elezione e funzioni*

Le autonomie riconosciute alla Regione e garantite a livello costituzionale nei confronti dello Stato e degli enti territoriali minori sono:

- autonomia statutaria;
- autonomia legislativa;
- autonomia regolamentare;
- autonomia amministrativa;
- autonomia finanziaria.

### **Autonomia statutaria**

Le sole Regioni a statuto ordinario sono dotate di tale autonomia ma le Regioni a statuto speciale sono invece prive di tale autonomia (cioè del potere-dovere di darsi uno statuto), visto che gli statuti speciali sono leggi costituzionali dello Stato.

Ciascuna Regione ordinaria adotta con legge regionale uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

### **Autonomia legislativa**

In seguito alla riforma costituzionale del 2001, la potestà legislativa appartiene allo Stato e alle Regioni, posti sullo stesso piano; la competenza è attribuita per materie.

La competenza a legiferare può essere:

- ❖ esclusiva dello Stato;
- ❖ concorrente (statale e regionale);
- ❖ residuale delle Regioni (interpretata come esclusiva).

### **Autonomia regolamentare**

L'autonomia regolamentare della Regione è definita dall'art. 117 della Costituzione, comma 6.

La Regione ha potestà regolamentare nelle materie su cui ha competenza esclusiva e su quelle in cui la competenza tra Stato e Regione è di tipo concorrente. Ha potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva dello Stato in quanto sia ad essa delegata.

La potestà regolamentare della Regione è esercitata dalla Giunta regionale, a meno che lo statuto regionale non la assegni al Consiglio regionale. L'eccezione è attualmente rappresentata dalla Sardegna e dalla Valle d'Aosta, dato che per queste tale potestà è attribuita al Consiglio regionale.

Il Consiglio regionale inoltre esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale delegate alle Regioni in base all'art. 117, comma 6 della Costituzione.

### **Autonomia amministrativa**

L'autonomia amministrativa della Regione è stabilita con l'art. 118 della Costituzione e come in tutte le pubbliche amministrazioni, deve aderire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La Regione, tramite legge regionale, può delegare le funzioni amministrative di cui è titolare ai Comuni, alle Province o alle Città metropolitane.

### **Autonomia finanziaria**

L'autonomia finanziaria della Regione è stabilita con l'art. 119 della Costituzione. Esso prevede il c.d. federalismo fiscale, ma finora non ha trovato attuazione (per le Regioni a statuto ordinario). La Regione ha autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Stabilisce e applica tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispone di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio.

## **ORGANI**

Gli organi della Regione sono indicati **dall'art. 121 della Costituzione** e sono:

- ❖ *il Consiglio regionale;*
- ❖ *la Giunta regionale;*
- ❖ *il Presidente della Giunta regionale*

La Regione è rappresentata dal Presidente della Giunta regionale (anche detto Presidente della Regione) che dal 2000 viene eletto direttamente, a meno che lo statuto regionale non preveda l'elezione da parte del Consiglio regionale. Se il Presidente della Regione viene sfiduciato o si dimette volontariamente con effetti immediati o muore o è impedito permanentemente il Consiglio regionale viene sciolto e vengono indette al più presto nuove elezioni. La Regione è dotata di un Consiglio regionale, eletto dai cittadini maggiorenni residenti nella Regione.

Le funzioni amministrative sono attribuite alla Giunta regionale, formata dagli Assessori oltre che dal Presidente della Regione.

Questi sono gli organi necessari delle Regioni, per cui gli statuti e le leggi regionali non possono disporre diversamente dal dettato costituzionale.

## **IL CONSIGLIO REGIONALE**

**Il Consiglio regionale è l'organo legislativo, rappresentativo della Regione, previsto dall'art. 121 della Costituzione Italiana.**

È un organo della Regione che, analogamente ad altri organi di rilevanza costituzionale, dispone di propri regolamenti, un proprio bilancio ed un proprio personale, distinti da quelli della Giunta regionale.

A livello nazionale i Consigli sono coordinati attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

A livello europeo, i Presidenti dei Consigli regionali partecipano alla Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee -

### ***Organizzazione del Consiglio regionale***

- **Presidente del Consiglio regionale;** è una figura analoga a quelle del Presidente della Camera o a quella del Presidente del Senato. Spetta al Presidente del Consiglio regionale dirigere le discussioni ed i lavori del Consiglio, e redigere i bilanci dello stesso.
- **Ufficio di Presidenza;** è composto dal Presidente del Consiglio, da 2 vice presidenti e da due segretari. Spetta all'ufficio mantenere la disciplina delle sedute del Consiglio e dirigere gli uffici che dipendono dal Consiglio stesso.
- **Commissioni consiliari,** che possono essere permanenti o speciali; queste hanno funzioni referenti nel procedimento legislativo, o di controllo, di indagine o conoscitive sulle materie di competenza regionale.
- **Gruppi Consiliari,** composti da consiglieri di uno stesso orientamento politico.
- **Conferenza dei capigruppo,** costituita dai rappresentanti dei vari gruppi consiliari, è presieduta dal Presidente del Consiglio; ha lo scopo di coordinare e programmare i lavori del Consiglio e delle commissioni regionali.

### ***Le Funzioni del Consiglio regionale***

Le funzioni del Consiglio regionale si suddividono in funzioni:

- **legislative**  
Il Consiglio regionale esplica le funzioni legislative sulle materie di competenza regionale. In particolare legifera sulle materie su cui la Regione ha competenza esclusiva, e in quelle su cui la Regione ha competenza complementare rispetto a quella dello Stato, rispetto le quali legifera nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge ordinaria (art. 117 cost.). Il Consiglio ha potere di iniziativa legislativa ordinaria, in quanto ha la facoltà di presentare al Parlamento, proposte di legge anche per materie per le quali non ha competenza, ma che hanno rilevanza per la Regione. Spetta al Consiglio regionale, l'approvazione e la modifica dello Statuto Regionale.
- **amministrative**  
Spettano al Consiglio: l'amministrazione degli uffici e dei servizi dell'ente Regione, e l'organizzazione del personale regionale, oltre che le funzioni regolamentatrici riservategli dallo Statuto Regionale.
- **di controllo**  
Il Consiglio regionale esplica funzioni di controllo sull'operato del Presidente della Giunta regionale e della Giunta Regionale. In particolare il Consiglio approva, entro il 31 dicembre di ogni anno, il bilancio di previsione della Regione redatto dalla Giunta.
- **di indagine e d'inchiesta**  
Queste funzioni, svolte su materie di interesse regionale, vengono normalmente svolte tramite Commissioni consiliari, appositamente costituite.
- **di indirizzo politico**  
La maggior parte degli statuti delle Regioni ordinarie attribuisce al Consiglio il potere di determinare l'indirizzo politico ed amministrativo della Regione.

## GIUNTA REGIONALE

La **Giunta regionale** è l'organo di governo della Regione, come stabilito dall'art. 121 della Costituzione.

È un organo collegiale composto dal Presidente della Giunta regionale e dagli assessori; in quanto tale, per quest'organo vale il principio della responsabilità politica solidale dei suoi componenti. Il numero dei componenti della Giunta, indicato nei rispettivi statuti regionali, varia da Regione a Regione.

### *Funzioni*

La Giunta ha delle funzioni proprie, distinte da quelle attribuite al Presidente della Regione e da quelle da questo delegate ai singoli assessori, considerati come vertici degli uffici regionali.

L'attività della Giunta è coordinata dal Presidente della Regione e prevede competenze di tipo esecutivo, amministrativo e di tipo legislativo.

Ha competenze esecutive in merito alle leggi e alle deliberazioni del Consiglio.

Per quelle di tipo amministrativo spetta alla Giunta la predisposizione:

- del programma ed i piani della Regione;
- dei bilanci regionali pluriennali;
- del bilancio regionale annuale, preventivo e consuntivo;
- le norme di variazione ai bilanci.

Spetta sempre alla Giunta coordinare l'attività degli uffici regionali, a capo dei quali sono posti i singoli assessori secondo le specifiche competenze. La Giunta amministra il patrimonio dell'ente-Regione.

Tra quelle di tipo normativo, la Giunta ha il potere di iniziativa legislativa, in quanto può predisporre dei disegni di legge regionale da presentare all'approvazione del Consiglio; inoltre spetta alla Giunta definire i regolamenti regionali. La Giunta, diversamente dal Governo dello Stato, non può sostituirsi al Consiglio regionale, per cui non può produrre né decreti legislativi né decreti-legge.

### *Organizzazione*

L'organizzazione della Giunta è definita dallo statuto della Regione.

## IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Il **Presidente della Giunta regionale** (o **Presidente della Regione**) è, secondo l'art. 121 della Costituzione italiana, uno degli organi della Regione; è al contempo Presidente della Regione, e come tale preposto ad un organo monocratico dell'ente, e Presidente (oltre che membro) di un organo collegiale del medesimo ente, la Giunta regionale. Per le Regioni a statuto ordinario, la **figura del Presidente è disciplinata essenzialmente dalla Costituzione (artt. 121, 122, 126) e dallo statuto regionale**. Per le Regioni a statuto speciale è invece disciplinata dallo statuto, peraltro in termini generalmente non dissimili rispetto alle Regioni a statuto ordinario.

### *Elezione*

L'art. 122 della Costituzione prevede che il sistema di elezione (e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità) del Presidente sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei

principi fondamentali stabiliti con legge statale, che prevede anche la durata degli organi elettivi. Peraltro, secondo il 5° comma dello stesso articolo, il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto.

Allo stato attuale la totalità degli statuti regionali ordinari ha optato per l'elezione diretta. Quanto alle Regioni a statuto speciale, in Valle d'Aosta e nel Trentino - Alto Adige il Presidente della Regione è ancora eletto dal Consiglio regionale, mentre nelle rimanenti è eletto direttamente dalla popolazione.

### **Funzioni**

**Secondo l'art. 121 della Costituzione il Presidente della Giunta rappresenta la Regione;** dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica. Ha, quindi, a livello regionale un ruolo paragonabile a quello di capo del governo. In tutte le Regioni il Presidente è, inoltre, membro del Consiglio regionale.

**Secondo l'art. 122 della Costituzione: "Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta".**

Gli statuti regionali precisano le attribuzioni delineate dai predetti articoli della Costituzione, prevedendo altresì che il Presidente presenta al Consiglio regionale i disegni di legge e gli altri provvedimenti di iniziativa della Giunta; indice le elezioni regionali e i referendum previsti dallo statuto; convoca e presiede la Giunta, stabilendone l'ordine del giorno; assegna ad ogni assessore funzioni ordinate organicamente per gruppi di materia (le cosiddette "*deleghe*") e dirime i conflitti di attribuzione tra gli stessi.

Nell'esercizio delle sue funzioni il Presidente della Regione adotta provvedimenti amministrativi, solitamente in forma di *decreto*. Va tuttavia rammentato che, in virtù del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di gestione, i provvedimenti presidenziali, come quelli degli altri organi politici, non possono invadere l'ambito delle funzioni di gestione, riservate ai dirigenti, salve le eccezioni espressamente previste dalla legge. Per lo stesso motivo, il Presidente non è più titolato a stipulare contratti per la Regione (mentre può stipulare gli accordi di programma, data la loro natura politica); gli statuti regionali hanno invece generalmente conservato in capo al Presidente la rappresentanza processuale dell'ente.

Il Presidente della Giunta regionale è *autorità sanitaria regionale*. In questa veste, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978 e dell'art. 117 del D.Lgs. n. 112/1998, può anche emanare ordinanze urgenti, con efficacia estesa all'intero territorio regionale o parte di esso comprendente più comuni, in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica.

In alcune Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna) il Presidente della Regione è anche investito di funzioni dell'*autorità di pubblica sicurezza*.

**LE PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO IN ITALIA NEL QUADRO DEI  
SISTEMI FEDERALI EUROPEI:  
- *federalismo fiscale e federalismo giuridico*  
LA LEGGE COSTITUZIONALE 3/2001 E LE DIFFICOLTA' DI ATTUAZIONE:  
- *il principio dell'interesse nazionale***

Prima di affrontare il tema del federalismo fiscale come realizzato dalla Legge 42/2009 in relazione all'attuazione del nuovo Art. 119 della Costituzione, ritengo necessario fare un cenno sugli orientamenti che sono emersi nella dottrina e nella giurisprudenza sui contenuti della Legge Costituzionale n. 3/2001. Ciò renderà più semplice l'inquadramento dei problemi relativi all'attuazione del federalismo nel nostro ordinamento.

- A)** La legge costituzionale 3/2001 contiene una spinta al processo di trasformazione della forma di Stato da regionale a federale ma, a giudizio di tutta la dottrina, tale processo non ha raggiunto i suoi obiettivi anche per il vincolo derivante dalla necessità di modificare lo Stato con invarianza di spesa.
- B)** La legge costituzionale 3/2001 non essendo stata ancora interamente attuata, non ha fin'ora risolto il problema di realizzare un completo ordinamento federale. Ciò nonostante:
- il nuovo riparto delle competenze legislative ed amministrative,
  - l'adozione del **principio di sussidiarietà orizzontale e verticale**,
  - il criterio di residualità, riferita allo stato, di competenze legislative a fronte della generalità dei poteri legislativi delle Regioni
  - l'abbandono della **clausola dell'interesse nazionale** contenuto nella carta costituzionale del 1948
- C)** Il **federalismo giuridico** non è stato ancora portato a termine secondo il nuovo disegno costituzionale e si sa che il **federalismo giuridico** è premessa del c.d. **federalismo fiscale** già realizzato. Alcuni Autori giustificano la soppressione dell'**interesse nazionale** per tutelare le esigenze delle Regioni ed enti locali come precisati dai nuovi articoli 114, 115, 117, 118, e 120 della Costituzione
- D)** Non condividiamo tale orientamento secondo cui l'**interesse nazionale** costituirebbe un **vulnus** della nuova struttura dell'ordinamento dello Stato; anzi riteniamo che tale parametro sia utile ed immanente ad ogni forma di Stato, specialmente se federale



perché costituisce lo strumento di garanzia dell'unità dell'ordinamento e dell'indivisibilità della sovranità, come sancito nell'art. 5 della Costituzione non modificato dalla riforma costituzionale del 2001.

- E)** Nello Stato a base federale che si deve costruire, **l'interesse nazionale** ha la funzione dinamica di una **clausola di supremazia** e non più la funzione statica del vecchio art. 117 Costituzione dove operava solo come limite dell'esercizio della **funzione legislativa** nei rapporti tra Stato e Regioni. Oggi il parametro si presenta come strumento di garanzia degli interessi generali dello Stato e della Comunità
- F)** Nel quadro **federalismo giuridico e fiscale**, il concetto di **interesse nazionale** è strettamente connesso alle disposizioni di tutela dell'unità nazionale, di cui garante è il Capo dello Stato e richiama l'obiettivo della realizzazione degli interessi permanenti e fondamentali della comunità nazionale. I nuovi **art. 117 , c. 2 lettera m** (sulle determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) ed **art.120, c.2** (sul potere sostitutivo del governo ad organi regionali e degli enti locali, nei casi specificamente previsti), nonché le relative norme di attuazione contenute nell'art. 8 della legge 131/2003 (Legge La Loggia), evocano la sopravvivenza del principio dell'interesse nazionale nel nostro ordinamento sul cammino del federalismo che faticosamente è stato portato avanti in Parlamento. Tale principio deve rimanere collegato strettamente all'art.5 della Costituzione. Ciò impone alle nostre Camere ed al governo l'obbligo di definire una **clausola di supremazia** o dell'interesse nazionale, come è avvenuto negli altri Paesi europei, ed in particolare in Germania e in Spagna. Questo rende più facile la costruzione del nostro Stato a base federale previsto dalla riforma costituzionale del 2001, perché viene preventivamente risolto il problema di conciliare l'unità dello Stato e l'autonomia delle istituzioni pubbliche territoriali.

## **FEDERALISMO FISCALE**

- **dalla legge 3/2001 all'attuazione dell'119 Costituzione**
  - **La legge n.42 del 5 maggio 2009**
- **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale**
- **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**
  - **IVA alle Regioni**
  - **Fondo perequativo**
  - **Città Metropolitane**
  - **Patto di Convergenza**
  - **Roma Città Capitale**

**Il federalismo fiscale è una dottrina economico-politica volta a instaurare una proporzionalità diretta fra le imposte riscosse in una determinata area territoriale del paese (i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni) e le imposte effettivamente utilizzate dall'area stessa.** Tale sistema, integrato e coordinato tra i vari livelli di governo dello Stato, prende il nome di fisco federale.

**Nell'ultimo quindicennio è andata crescendo la necessità di ristrutturare il sistema di finanziamento pubblico italiano. Con la riforma del titolo V della Costituzione, riformulato dalla Legge n° 3 del 18 ottobre 2001, la disciplina costituzionale in materia di federalismo fiscale e le relazioni tra i diversi livelli di governo sono state profondamente modificate. In particolar modo l'articolo 119 della Costituzione disegna il nuovo modello di finanza degli enti territoriali. Con l'attuazione dell'art. 119 dovrebbe essere superato il sistema di finanza regionale e locale derivata, ancora improntato a meccanismi di trasferimento, in cui le risorse finanziarie di Regioni ed enti locali derivano in misura significativa dallo Stato.**

Affinché il federalismo fiscale trovi effettiva applicazione, spetta al legislatore ordinario il compito di delineare gli strumenti di applicazione del federalismo fiscale. Purtroppo tale applicazione ha trovato nella realtà istituzionale infinite difficoltà.

Un primo tentativo significativo attuato durante la scorsa legislatura (la bozza di attuazione del federalismo fiscale definita **Bozza Giarda bis**) ha suscitato un vivace dibattito politico ma **non ha avuto attuazione**. Con la presente legislatura la cosiddetta **Bozza Calderoli culminata poi con il ddl "Attuazione dell'articolo 119 della**

**Costituzione: delega al governo in materia di federalismo fiscale**” ha cercato di porre fine al lungo e travagliato percorso della finanza pubblica italiana. La recente Legge di Delega sul Federalismo fiscale (**L. n. 42 del 5 maggio 2009**) ha finalmente riempito il vuoto legislativo durato ben 8 anni. **Il percorso per l'attuazione del federalismo fiscale è però ancora lungo** in quanto la Legge stessa prevede un regime transitorio che porterebbe all'effettiva **applicazione del federalismo fiscale almeno entro 5 anni** dalla approvazione della legge delega. Il federalismo fiscale entrerà infatti a regime solo dopo l'approvazione dei decreti delegati da parte del governo.

### **La legge n.42 del 5 maggio 2009**

**Il Senato della Repubblica in data 29 Aprile 2009 ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 1117-B (Bozza Calderoli)**, collegato alla manovra finanziaria, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Le dichiarazioni di voto finali hanno confermato l'ampio consenso delle forze politiche intorno ad una riforma ampiamente modificata rispetto alla stesura originaria.

**La legge n.42 del 5 maggio 2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009, è entrata in vigore il 21 maggio 2009.**

### **Principi fondamentali del federalismo fiscale sono:**

- il coordinamento dei centri di spesa con i centri di prelievo, che comporterà automaticamente maggiore responsabilità da parte degli enti nel gestire le risorse.
- la sostituzione della spesa storica, basata sulla continuità dei livelli di spesa raggiunti l'anno precedente, con la spesa standard.

**Il federalismo fiscale per diventare operativo necessita di una serie di provvedimenti che si snodano nell'arco di 7 anni: 2 anni per l'attuazione e 5 di regime transitorio.**

A questo scopo è prevista la nascita di una **Commissione bicamerale sui decreti attuativi**, La commissione è composta di 15 senatori e 15 deputati, il presidente viene nominato dai presidenti di Camera e Senato, avrà poteri di indirizzo oltre che di

controllo, visto che «formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi».

L'attuazione del federalismo fiscale deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.

I decreti legislativi devono assicurare che:

a) coerenza tra riordino e riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;

b) sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.

***Cosa prevede la legge n. 42/2009:***

#### **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale**

Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti attuativi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione.

#### **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**

I decreti attuativi - che dovranno essere emanati entro due anni dall'entrata in vigore della legge - prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica.

#### **IVA alle Regioni**

Le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce

alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative.

### **Fondo perequativo**

Il fondo perequativo è a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante.

Le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

L'applicazione del principio di perequazione mira a ridurre le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

#### ***Cosa garantisce il fondo perequativo:***

1. integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni;

2. integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;

Ricevono risorse dal Fondo perequativo le con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale è inferiore al gettito medio nazionale per abitante.

Il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni attraverso l'attuazione del federalismo fiscale comporta ovviamente la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato.

### **Città metropolitane**

Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta:

a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;

b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;

c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

Sulla proposta, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia. Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi.

La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni.

Con specifico decreto legislativo è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

### **Patto di convergenza**

Nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali.

## **Roma capitale**

Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e **dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione**. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

**Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:**

a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;

b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;

d) edilizia pubblica e privata;

e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;

f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;

g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo approva lo statuto di Roma capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

## **Inoltre**

Il federalismo fiscale introduce un **sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti**. Viceversa, nei confronti degli enti meno virtuosi è previsto un sistema sanzionatorio che

consiste nel divieto di fare assunzioni e di procedere a spese per attività discrezionali. Contestualmente, questi enti devono risanare il proprio bilancio anche attraverso l'alienazione di parte del patrimonio mobiliare ed immobiliare nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva. Sono previsti anche meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.