

Diritto Pubblico
Il parte
Prof. Losana

FORME DI STATO

La forma di Stato è il tipo di Stato in riferimento al rapporto che intercorre fra lo Stato e la società, ovvero come il potere politico organizzato e i suoi destinatari (individui legati da un qualcosa, come l'essere soggetti alla sovranità dello stesso potere politico organizzato) si rapportano. Nel corso della Storia i modelli, le forme in cui questo legame si è mostrato sono molteplici. Si può parlare di forme di Stato unicamente quando esiste un potere politico organizzato, e non in caso di **stato di natura** (T. Hobbes), in cui non c'è un'istituzione al quale gli individui abbiano dato il potere di dettare leggi, ma esiste solo la legge del più forte.

Il Medioevo è considerato un periodo "senza Stato", poiché con il sistema feudale vi era l'indipendenza di ogni Signoria rispetto alle altre, in assenza di un potere politico centrale ed unificato.

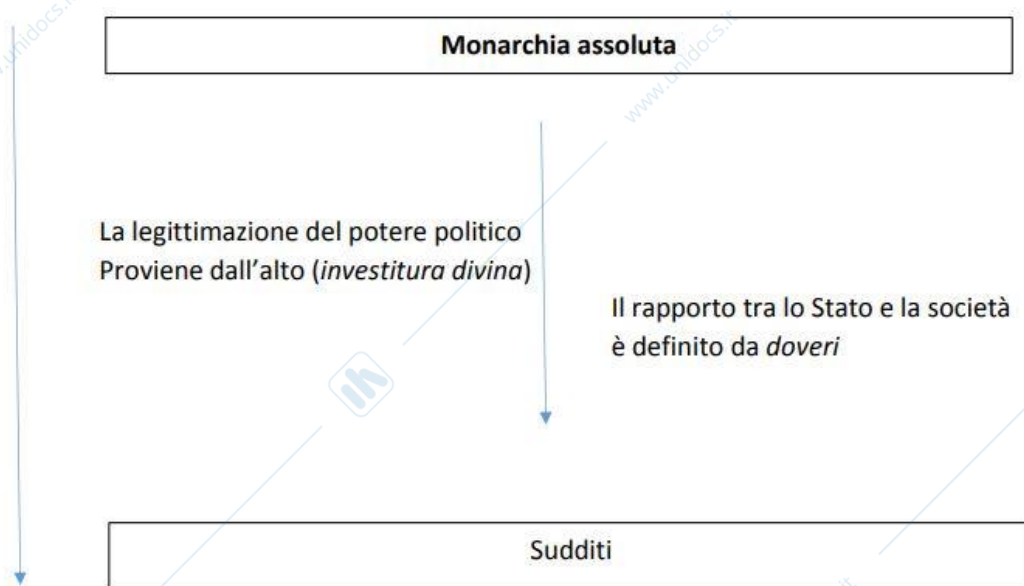
Con l'affermazione degli **stati nazionali** e delle **monarchie assolute** il potere centrale si riafferma, e nascono alcuni concetti, come quello di **Stato** (con i confini) e di **sovranità nazionale** (il potere dello Stato su un determinato territorio e sugli individui che vi risiedono).

Idealtipo	Elementi che strutturano il rapporto tra lo Stato e la società	Posizione del singolo rispetto allo Stato	Strumenti di legittimazione dello Stato	Tipo di Stato
Monarchia assoluta	<ul style="list-style-type: none"> - Doveri - Disuguaglianze (privilegi) - Arbitrio del sovrano 	Suddito	Dall'alto verso il basso: investitura divina del sovrano	Interventista
Stato liberale	<ul style="list-style-type: none"> - Diritti naturali - Uguaglianza formale - Principio di legalità 	Cittadino (inteso come <i>individuo astratto</i>)	Dal basso verso l'alto: rappresentanza politica (suffragio ristretto)	Garantista
Democrazia pluralista	<ul style="list-style-type: none"> - Diritti fondamentali e doveri inderogabili - Uguaglianza sostanziale - Principio di costituzionalità 	Cittadino (inteso come <i>persona concreta</i>)	Dal basso verso l'alto: rappresentanza politica (suffragio universale)	Garantista e interventista

MONARCHIA ASSOLUTA

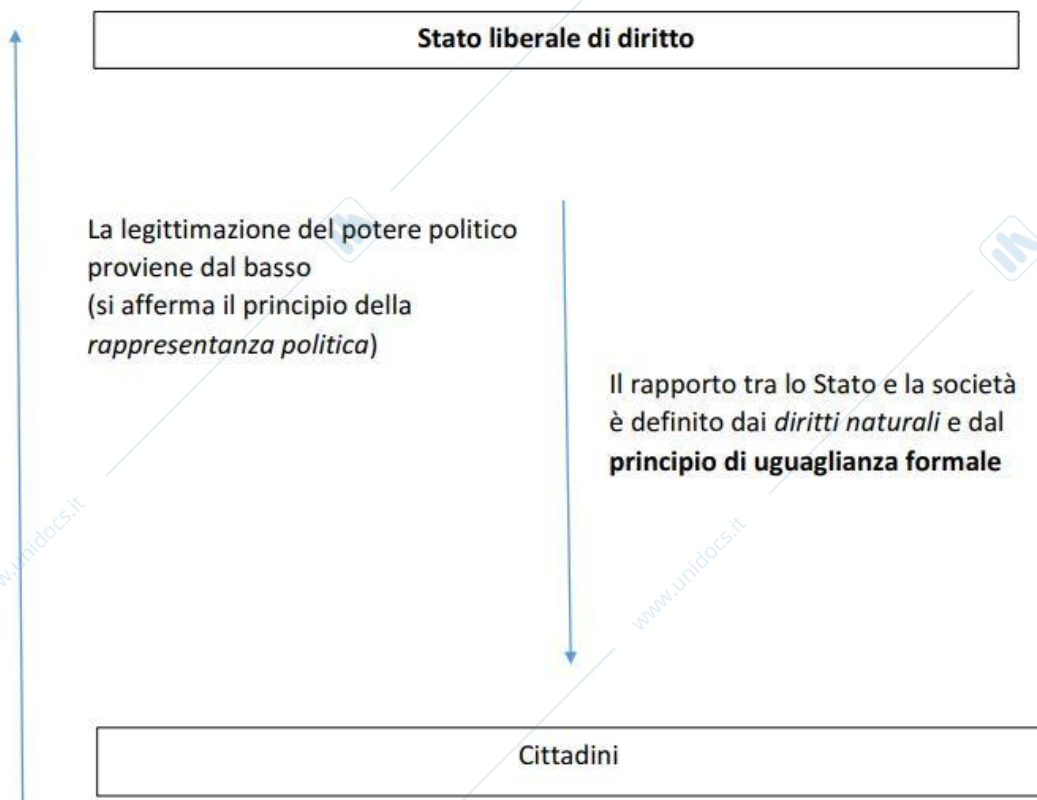
Sviluppatesi in Francia, Spagna, Portogallo, Germania, è una forma di Stato in cui il rapporto si configura in maniera peculiare: il **Re** rappresenta lo Stato, ha potere di nomina e revoca dei ministri e dei giudici. Il sovrano assoluto esercita la sua funzione poiché **legittimato dall'alto**, con un'investitura **divina**, ragion per cui egli ha potere di vita e di morte sugli individui preposti alla sua sovranità. C'è un rapporto di **sudditanza** dal punto di vista di chi sta sotto nelle gerarchie: gli individui sono sudditi, soggetti ad un rapporto subordinato con il sovrano, nei confronti dei quali hanno solo dei **doveri** (ad esempio l'obbligo di prestare lealtà e fedeltà al sovrano attraverso le armi), senza avere diritti (i privilegi accordati ad alcune categorie, come i nobili, non sono diritti in quanto potevano essere revocati in ogni momento), ma al massimo qualche concessione.

L'atteggiamento della Corona nei confronti della società è di **interesse**, lo Stato si interessa di come funziona la società con una politica di tipo **interventista**, finalizzata a conformare la società.



STATO LIBERALE

Con l'emersione di una nuova classe sociale antagonista alla Corona, la **borghesia**, esclusa da privilegi e vessata dai tributi, iniziano a nascere i pretesti per le **rivoluzioni**. L'emergere della classe borghese ha infatti riscontri istituzionali nella nascita dei **Parlamenti**, rappresentativi di questa parte della società prima ignorata, a cui viene trasferito il potere: si passa così dalla monarchia assoluta a forme di governo di tipo **parlamentare** (non per forza incompatibile con il Re). Cambia così anche la causa giustificativa del potere politico, invertendosi la legittimazione di questo (**dal basso**). La classe borghese si afferma sulla scena e rivendica il proprio spazio politico. L'assemblea diventa rappresentativa perché eletta dai cittadini con diritto di voto e ottiene il potere legislativo, viene tolta l'assolutezza alla Corona. Nello **stato di diritto** si instaura la rappresentanza politica, in quanto l'attività politica è indiretta, essendo la legittimazione del potere politico non conferita in modo diretto dagli aventi diritto ma affidata a dei rappresentanti. Il rapporto fra potere politico e cittadini è contrario rispetto a quello che vigeva in una monarchia assoluta: colori che prima erano sudditi ora diventano **cittadini** titolari di **diritti** (ad esempio proprietà privata e libertà personale), che pongono dei limiti all'esercizio del potere politico dello Stato.



DEMOCRAZIA PLURALISTA

nella seconda metà dell'800/primi del '900 avvengono grandi trasformazioni in campo sociale. La **rivoluzione industriale** determina la trasformazione della società, con la nascita di una ulteriore nuova classe, il **proletariato**. Si crea così una sempre più ampia frammentazione del corpo sociale, dove ogni classe persegue interessi molto diversi e confliggenti. Lo Stato liberale aveva una struttura omogenea poiché vi erano molti esclusi, mentre questo nuovo stato è più complesso: la base della democrazia si allarga a partire dal secondo dopoguerra, e la legittimazione del potere diventa finalmente **piena**. Si compie la definizione di rappresentanza politica, con l'inserimento in Costituzione di **principi fondamentali** come il **diritto di voto universale** e l'idea che la rappresentanza politica sia un rapporto del tutto originale rispetto ad altri (ad esempio quello che vige nel diritto privato). Il rappresentante politico entrando in Parlamento diventa automaticamente rappresentante della **Nazione**, non dell'elettore. Il Parlamento diventa dunque luogo rappresentativo di tutta la società, non è più omogeneo. Se la rappresentazione fosse di tipo privatistico, cioè se l'eletto rappresentasse solo l'elettore, il Parlamento non potrebbe mai giungere a compromessi, quindi non sarebbe in grado di prendere decisioni. Con la democrazia pluralista si spezza il legame fra rappresentati e rappresentanti, introducendo così il concetto di nazione: dentro il Parlamento vi sono i rappresentanti di tutti.

Un altro grande principio che emerge è quello che afferma che l'esercizio della rappresentanza politica si eserciti **senza vincolo di mandato**: il rappresentante non è tenuto a rispondere giuridicamente del suo operato nei confronti dei suoi elettori, e l'unico modo che questi hanno per esprimere il loro dissenso in merito alle azioni dell'eletto ritenute contrarie al loro pensiero è non votarlo alla seguente elezione. In questo modo è garantita l'indipendenza del rappresentante dagli elettori al fine di favorire il perseguimento del bene della Nazione

attraverso lo stringimento di accordi. L'assenza di vincolo di mandato è un **istituto di garanzia** del supremo interesse della Nazione. Inoltre ha una funzione di garanzia, quella del rappresentante nei confronti della forza politica per cui milita: il parlamentare non deve rispondere del suo operato al partito se assume, nell'interesse nazionale, decisioni ad esso contrarie. Il partito (che dentro le camere assume il nome di *gruppo parlamentare*) non può far decadere il parlamentare dal suo seggio, ma solo espellerlo dal partito (cosa che secondo alcuni è sbagliata).

La persona del rappresentante deve essere posta in posizione di **autonomia**, in quanto si devono creare le condizioni oggettivamente migliori per far sì che le funzioni parlamentari siano esercitate nel supremo interesse nazionale.

Il rapporto fra Stato e titolari di diritti politici è di **legittimazione del potere**. Con il passaggio da stato liberale a democrazia pluralista il rapporto diviene più elaborato, arricchendosi di **diritti sociali**, che assieme a quelli naturali formano i **diritti fondamentali**.

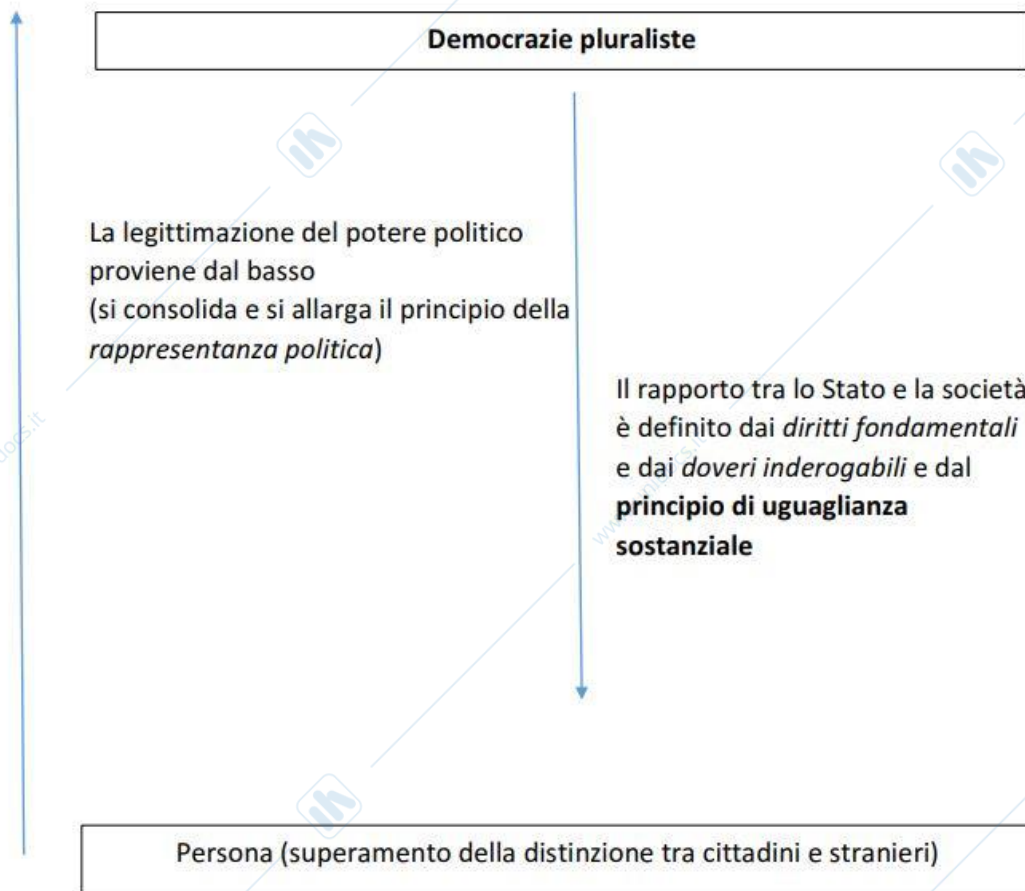
I diritti sociali sono diversi dai diritti naturali per origine e natura, sono diritti che appartengono alla Società e non al singolo e tendono ad proteggere soggetti ritenuti svantaggiati rispetto ad altri da un punto di vista economico e sociale. Sono i diritti dei soggetti più deboli e si dividono in due categorie:

- diritto che un individuo economicamente, culturalmente e socialmente svantaggiato ha di ottenere un servizio dallo Stato, che sia esso istruzione, salute, previdenza sociale, diritti dei lavoratori e così via (art. 36);
- diritto all'**uguaglianza commutativa**: l'idea di uguaglianza muta radicalmente nel passaggio da stato liberale (dove l'uomo era astratto, con diritti naturali e uguaglianza formale, dove tutti hanno gli stessi diritti, indipendentemente dal fatto che possano esercitarli o meno) a democrazia pluralista: il concetto di uguaglianza formale viene meno a favore di un'uguaglianza sostanziale, nella quale a seconda della condizione di una persona i diritti che si hanno sono diversi, le leggi non sono più generali e astratte ma particolari, per categorie. Cambia l'atteggiamento complessivo dello Stato nei confronti della società e si afferma l'idea che i diritti spettino alla persona e in quanto tali, inviolabili.

La democrazia pluralista torna a rivalorizzare la figura che intercorreva fra sovrano e sudditi, il **dovere**. I doveri assumono una nuova finalità, quella di intessere legami sociali fra gli individui componenti la società. Con i doveri si cerca invece di mantenere l'unità del corpo sociale: ad esempio la Costituzione Italiana afferma all'articolo 53 il dovere di **contribuzione fiscale** (*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.*), nel quale è affermata l'uguaglianza sostanziale, in quanto tutti devono pagare, e la giusta disuguaglianza riguardo gli importi dovuti: non si può chiedere al cittadino di pagare un importo che lo renda bisognoso. Il criterio di **progressività** (da non confondersi con quello di proporzionalità) afferma che all'aumentare della ricchezza (assunta come base imponibile) aumenti l'aliquota dell'imposizione fiscale secondo un sistema di scaglioni, all'interno dei quali vi è la stessa aliquota e salendo si paga sempre un po' di più per il reddito che supera lo scaglione precedente: assumendo che la divisione in scaglioni sia ogni 10, se A possiede 10, pagherà un'aliquota dell' $X\%$ sui 10, mentre B che possiede 20 pagherà $X\%$ sui primi 10, e $(X+Y)\%$ sui secondi 10, e così via.

Il principio economico dell'utilità marginale afferma che le prime quote di reddito spendono per i bisogni primari, mentre procedendo verso l'alto le quote di reddito sono destinate a risorse più superficiali, ed è quindi giusto che l'aliquota salga. Il numero degli scaglioni e la distanza

fra aliquote avvicinano o allontanano dalla progressività. I costi vengono trasferiti da chi non se lo può permettere a chi invece può.



FORME DI GOVERNO

La forma di governo allude al rapporto tra gli organi che compongono lo Stato, la sua organizzazione. I tre organi principali sono **Parlamento**, **Governmento** e **Capo di Stato**. A seconda di come sono strutturati i rapporti che intercorrono fra questi, si hanno diverse forme di governo. Il misuratore di questi tipi di forma di governo è quello della **divisione dei poteri**, per la credenza che il potere diviso sia più sicuro.

MONARCHIA COSTITUZIONALE E GOVERNO PARLAMENTARE

La forma di monarchia costituzionale si afferma in periodo di rivoluzioni, quando emerge de facto l'organo parlamentare, rappresentante della borghesia, che rivendica spazio politico, si affianca alla Corona e le contende il potere. Vi sono due centri di potere: il **re**, con il suo governo (da lui nominato), con potere **esecutivo**, e il **Parlamento**, rappresentante della borghesia, con potere **legislativo**. In questa forma di governo (cosiddetta **dualista**) i 9 due organi sono antagonisti, tendenzialmente autonomi, che si contendono il potere. Non sussiste alcun rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, l'unica forma di contatto è il conflitto. Il Re conserva il potere della **sanzione regia**: è lui infatti che può proclamare o meno una legge, mentre il Parlamento può controllare l'operato dell'esecutivo attraverso la **legge di bilancio**. Vi è dunque una necessità da parte del monarca di nominare ministri non invisi al Parlamento. La **forma di governo parlamentare** (sviluppo della monarchia) comincia ad instaurarsi quando viene meno meno la forma dualistica, poiché inizia ad instaurarsi un rapporto di fiducia fra esecutivo e legislativo, attenuandosi quella che prima era una netta divisione. Il rapporto di fiducia che conta non è più quello fra Re e Governo ma quello orizzontale tra Parlamento e Governo. E' questo il tratto distintivo della forma di governo parlamentare: un rapporto di fiducia matura tra l'organo legislativo e quello esecutivo, il governo diventa emanazione del parlamento, si recide il legame con la corona. Ovviamente questo è un passaggio graduale, la fiducia orizzontale prende sempre più rilievo a scapito di quella verticale, e relega la corona in una posizione sempre più marginale rispetto ai **poteri di indirizzo politico**. La Corona non ha più potere di governo attivo, ma solo di rappresentanza: con l'istituto della controfirma ministeriale il governo si assume la responsabilità politica dell'atto del Re, garantendo la non responsabilità politica, che non svolgendo più atti di politica attiva guadagna una posizione di rappresentanza e **neutralità**.

Le due conseguenze della maturazione della forma di governo sono la fiducia del Parlamento e l'isolamento progressivo del Re. Tutto il peso dei rapporti è definito dal rapporto di fiducia Parlamento-Governo.

Nelle Costituzioni che abbracciano una forma di governo parlamentare vi sono disposizioni per instaurare o ritirare la fiducia, e non può essere in carica un Governo che non abbia la fiducia del Parlamento, ma la disciplina può essere diversa: in forme di governo come quella italiana la Costituzione prevede che la fiducia sia accordata da entrambe le camere (esplicita), ma in altre (dove vi sono camere rappresentative e non) solo una delle due camere conferisce la fiducia, oppure altre in cui la fiducia è presunta, o in cui si vota la sfiducia. Questo modello può riguardare sia repubbliche che monarchie.

La forma di governo parlamentare matura funziona in due modi diversi a seconda della struttura dei partiti in un determinato ordinamento:

- due partiti che si contendono l'elettorato (**bipartitismo**) oppure due coalizioni (**di più partiti**): l'esempio per eccellenza è l'Inghilterra, dove partito progressista e conservatore si contendono il Parlamento. i partiti si presentano agli elettori indicando già chi, una volta vinte le elezioni, svolgerà il ruolo di capo del consiglio (Primo Ministro), tendenzialmente il capo del partito. è una forma chiarificatrice della volontà degli elettori. sono rilevanti le conseguenze nei rapporti fra governo e parlamento: il primo ministro gode di una, indiretta, forte legittimazione elettorale, che tendenzialmente gode di una certa autorevolezza ed è, il più delle volte, capace di governare per l'intera legislatura. il partito che perde costituisce l'opposizione, che deve essere sempre pronta a sostituirsi (esiste il gabinetto ombra, che riunisce coloro che sono deputati a sostituire il governo in caso di caduta). in caso di bipartitismo la maggioranza è molto più stabile che in caso di presenza di coalizioni;

- molti partiti (**multipartitismo**) che si contendono l'elettorato: se i partiti sono tanti, diversi e attraversati da profonde differenze ideologiche l'uno dall'altro è più difficile che questi riescano a trovare accordi e formare coalizioni. però è anche molto difficile che un solo partito ottenga la maggioranza, perciò è inevitabile che si formino degli accordi, ma questo generalmente avviene dopo le elezioni perché ognuno vuole sapere quanto vale l'altro. ognuno si presenta da solo alle elezioni: farà una campagna elettorale non di governo ma tarata sui suoi ideali, sui suoi elettori. Si vota solo e soltanto per il partito, perché non si sa quale potrà essere l'accordo di maggioranza dopo le elezioni. prima delle elezioni non si sa nulla del governo. ciascun partito compete per se stesso e l'individuazione del presidente del consiglio è demandata agli accordi fra forze politiche dopo le elezioni. tendenzialmente governi retti da accordi post elettorali possono anche essere più solidi rispetto a quelli prodotti da coalizioni pre elezioni.

Oltre alla componente storica, tradizionale, culturale, ciò che orienta una forma di governo verso un modello bipolare o multipartitico è la **legge elettorale**: il sistema **maggioritario** contribuisce a determinare un tipo bipartitico o di coalizione, mentre quello **proporzionale** orienta verso una situazione di multipartitismo. Con il sistema maggioritario si divide la nazione in tanti collegi elettorali quanti sono i seggi da attribuire, e dentro il collegio chi ottiene il maggior numero di voti si prende il seggio (contano solo i voti di chi vince, un partito potrebbe anche prendere più voti ma non avere la maggioranza in parlamento), favorisce la formazione di maggioranze e governabilità, e favorisce la formazione di alleanze pre elettorali. Con il proporzionale si fa un seggio unico nazionale e i seggi vengono ripartiti in proporzione ai voti di ciascun partito, e i voti contano sempre (i partiti più piccoli possono far eleggere alcuni rappresentanti) sono sistemi che fotografano la realtà elettorale per quella che è. fa la pesatura del peso dei partiti, che corrono da soli alla competizione.

FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE

Questa forma di governo si è sviluppata in America settentrionale, gli **Stati Uniti** sono il modello per eccellenza. Anche questa si può analizzare con il criterio della separazione dei poteri. Accentua in modo significativo la separazione tra i poteri tradizionali, in particolari tra l'organo legislativo (Parlamento) e esecutivo (Governo), dunque il Parlamento non deve dare la fiducia al governo. Non sussiste alcun rapporto di fiducia tra i due poteri. In particolare nell'idealtipo degli Stati Uniti si ha il **Parlamento (Congresso)** composto da Senato e Camera dei rappresentanti, eletti dal corpo elettorale, il Capo dello Stato è anch'esso eletto direttamente dal corpo elettorale per un periodo di tempo determinato con il limite di mandato. Negli Stati Uniti l'elezione del Presidente è di secondo grado: gli elettori non votano direttamente per il Presidente, ma per i **Grandi Elettori**, che in una seconda votazione eleggono il Presidente. Il Presidente dunque gode di una **legittimazione immediata e diretta** del corpo elettorale. Vi sono due organi entrambi legittimati dal corpo elettorale. Il Presidente una volta eletto nomina i suoi collaboratori (una sorta di ministri che prendono il nome di segretari), che formano l'**Amministrazione del Presidente** (Amministrazione Trump, amministrazione Obama...). Mentre nel governo parlamentare si ha solo un organo eletto (forma monista), mentre nella forma di governo presidenziale si hanno ben due organi espressione diretta della volontà degli elettori (forma dualista).

Il Presidente rimane in carica fino alla fine del mandato previsto dalla Costituzione: il Parlamento non ha la possibilità di far cadere il governo o costringerlo a dimettersi. Il Governo quindi può essere un Governo molto forte, e non vi è uno strumento per interrompere l'attività del Governo, che gode di una particolare autonomia nel perseguire i suoi obiettivi. Proprio

perché nasce in solco alle democrazie liberali, ha strumenti volti a bilanciare e ridurre i rischi di questa forma di governo, per far sì che un organo solo non sia il titolare di troppo potere e non diventi il nuovo monarca assoluto. Questi sono meccanismi di **check and balance** (pesi e contrappesi): durata massima di una mandato (USA: 4 anni), circoscritto nel tempo, e ripetibile solo una volta, per un massimo di due mandati; il Congresso è titolare del potere di legislativo e tramite l'approvazione della legge di bilancio controlla le politiche dei Governi; esiste l'impeachment, in caso di reati gravi, la messa in stato d'accusa; il presidente ha meccanismi di controllo del congresso: può mettere una sorta di veto sospensivo, ma se il congresso rivota e riapprova a maggioranza qualificata ($\frac{2}{3}$) il Presidente deve accettarla.

FORMA DI GOVERNO SEMIPRESIDENZIALE

Storicamente realizzata in Francia, divisione dei poteri **temperata**.

Il Presidente è eletto direttamente dal corpo elettorale (prima durava in carica 7 anni, ora 5), nomina il presidente del consiglio (primo ministro) e su proposta di questo i ministri. Il Governo deve avere la fiducia del Parlamento. E' una forma di governo dualista temperata: vi sono due centri di legittimazione: Assemblea Nazionale e Presidente e il Governo è a metà strada, nominato dal Presidente ma che richiede la fiducia. Il Governo è in una posizione marginale perché schiacciato dalla figura del soggetto che lo ha nominato, il Presidente, che gode di una sua autonoma legittimazione.

Quando il Parlamento ha una maggioranza diversa da quella che è la fazione politica del Presidente, si parla di **coabitazione**.

Idealtipo	Organi dotati di autonoma legittimazione	Separazione dei poteri (con specifico riferimento al rapporto parlamento-governo)	Rapporto di fiducia tra parlamento e governo	Fenomeno della coabitazione
Monarchia costituzionale	La corona e il parlamento (forma di governo mista)	Intensa	NO	NO
Forma di governo parlamentare	Solamente il parlamento (forma di governo monista)	Debole	SI	Impossibile (il governo è espressione del parlamento)
Forma di governo presidenziale	Il Presidente della Repubblica e il parlamento (forma di governo dualista)	Massima	NO	Possibile
Forma di governo semipresidenziale	Il Presidente della Repubblica e il parlamento (forma di governo improntato a un dualismo temperato)	Debole	SI	Possibile

Le regole della forma di governo sono scritte in Costituzione, ma poi il funzionamento dipende molto da come si atteggiavano i titolari delle forme di governo.

ITALIA

In Italia è presente una forma di governo parlamentare a **debole razionalizzazione**: esistono delle disposizioni istituzionali che disciplinano il rapporto di fiducia, ma sono essenziali e sintetiche, permettono diverse variabili di funzionamento. Le regole esistono, sono in

Costituzione, ma sono regole scarse, descrivono i tratti essenziali, hanno poche norme, elastiche.

Il **rapporto di fiducia** è previsto e disciplinato dall'articolo 94 della Costituzione, che dice come si **conferisce** e come si **revoca** la fiducia:

- **concessione** della fiducia: la necessità dell'atto di conferimento della fiducia sussiste ogniqualvolta venga nominato un **nuovo governo**, in seguito ad una **crisi** di governo a cui sono seguite le dimissioni di quest'ultimo e quando le camere sono state **sciolte** (anticipatamente o per il tempo della legislatura), si conferisce mediante una **mozione di fiducia**, con la quale ciascun parlamentare è chiamato ad esprimersi, accordando o meno la fiducia al Governo con una votazione condotta per **appello nominale**. La fiducia deve essere concessa **esplicitamente**. La fiducia **iniziale** è quella conferita alla nascita del Governo, poi è presunta fintanto che non viene approvata una **mozione di sfiducia**: in questo caso il Governo **deve** dimettersi. La maggioranza necessaria non è indicata in Costituzione, quindi la fiducia è accordata con una **maggioranza relativa** di voti "negativi". Può esserci

anche un governo di minoranza: in caso non si riesca a raggiungere una maggioranza fra le forze politiche si raggiunge una situazione di tolleranza, nella quale alcune forze politiche si dicono non del tutto d'accordo con il governo proposto, ma per ragioni di interesse nazionale non sono nemmeno così contro: non accordano la fiducia ma non votano contro, astenendosi e abbassando così il quorum. Il Governo così nato è però molto debole.

- Per quanto riguarda la **revoca** della fiducia già concessa, la Costituzione afferma che il rapporto di fiducia non si incrina con il voto contrario di una o entrambe le Camere ad una proposta del Governo, che non sia uno degli strumenti preposti a revocare la fiducia. La fiducia può essere revocata solo con particolari strumenti, quali:
 - la **mozione di sfiducia**: una richiesta motivata del Parlamento nella quale si chiede a ciascun parlamentare di togliere la fiducia al Governo. La mozione deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei parlamentare di ciascuna Camera. Come quella iniziale, è votata per appello nominale, così che ogni rappresentante si prenda la responsabilità davanti ai suoi elettori, al fine di evitare i **franchi tiratori**. Ha un **termine dilatorio**: si può votare a partire da tre giorni dopo la presentazione della mozione.
 - la **questione di fiducia** è uno strumento affermatosi in via di prassi e regolato nei regolamenti parlamentari. E' posta dal Governo, che interpreta il voto contrario ad una proposta di conversione di un decreto legge (che per norma generale non è vincolante) come l'interruzione del rapporto di fiducia, e dunque dà le dimissioni. A differenza di ciò che accade per una conversione ordinaria il voto è per appello nominale e la questione di fiducia fa **cadere tutti gli emendamenti** e dunque **blinda** il decreto così com'è.

Articolo 94

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

La Costituzione inoltre disciplina, in termini piuttosto generici, il **Governo**, in particolare la sua **formazione** e il suo **funzionamento**.

Per quanto riguarda la formazione di un nuovo Governo, che avviene ogni qualvolta che il vecchio Governo si sia dimesso, in seguito a crisi di governi **parlamentari** (derivate dalla rottura del rapporto di fiducia da parte del Parlamento) o **extraparlamentari** (dimissioni che il Governo rassegna senza un voto esplicito da parte del Parlamento, ma seguite ad esempio alla presa d'atto di non avere più la maggioranza nelle Camere). Fino a qualche tempo fa vigeva la prassi che il Presidente della Repubblica, in caso di crisi extraparlamentari chiedesse al Presidente del Consiglio di presentarsi davanti alle Camere per chiedere se ci fosse o meno la fiducia (**parlamentarizzazione** della crisi). Dopo la crisi o si sciogliono anticipatamente le camere oppure si forma un nuovo governo, anche con il cambio della maggioranza.

La **formazione del Governo** (art. 92) è disciplinata in maniera sintetica e scarna.

Articolo 92

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

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri.

L'applicazione di questa regola è sicuramente molto semplice in una situazione di bipartitismo (o di coalizioni pre elettorali): il Presidente della Repubblica è tenuto a nominare Presidente del Consiglio la persona indicata dallo schieramento vincente, e ha un ruolo del tutto marginale, notarile, in quanto si limita a **prendere atto** di ciò che le forze politiche hanno deciso già prima del voto. In un sistema pluripartitico, invece, è più complessa l'applicazione della regola: il Capo dello Stato deve scegliere un soggetto che abbia la concreta possibilità di ottenere la fiducia. Per far sì

che questo avvenga, si va ad ideare uno strumento che permetta al Presidente della Repubblica di capire le intenzioni delle parti politiche, ovvero le **consultazioni**. Queste non sono regolate dalla Costituzione ma si sono affermate come prassi, con l'obiettivo di individuare, in una situazione ove non ci sia una maggioranza uscita dalle elezioni, un soggetto con solide possibilità di formare un governo che ottenga poi la fiducia delle Camere. Non c'è un tempo prefissato per le consultazioni, ma vi è solo l'obiettivo di trovare un governo che ottenga la fiducia. Durante le consultazioni il Presidente della Repubblica convoca: i presidenti di Camera e Senato, i suoi predecessori al Quirinale, i **capigruppo** in Camera e Senato di ogni partito, i **segretari** dei partiti. I presidenti delle due Camere vengono nominati subito dopo le elezioni, poiché indispensabili per lo svolgimento delle funzioni della Camera. Durante le consultazioni è ancora in carica il governo dimissionario, ma non avendo più la fiducia svolge solo compiti di **ordinaria amministrazione**.

Una volta ultimate le consultazioni, il Presidente della Repubblica dà oralmente al futuro premier l'incarico di individuare i ministri: l'**atto di nomina** sarà poi successivo.

I possibili ministri vengono individuati tramite il confronto fra le forze politiche, che sono la base di tutto: una volta individuati, i futuri titolari dei dicasteri devono ottenere l'approvazione del Presidente della Repubblica, che procede a nominarli ufficialmente.

Siccome ogni atto del Capo dello Stato deve essere controfirmato da un ministro che si prenda la responsabilità politica, anche l'atto di nomina del nuovo governo deve essere controfirmato. Per evitare che il governo dimissionario possa condizionare l'insediamento del nuovo governo, l'atto di nomina è firmato dal nuovo governo. Una volta che il governo ha giurato dalle mani del Presidente della Repubblica, si deve presentare entro dieci giorni nella Camere per ottenere la fiducia.

In caso di **stallo istituzionale**, nel quale non c'è la possibilità di trovare un soggetto capace di ottenere la fiducia, si procede con lo **scioglimento delle Camere**. Questo viene deciso dalle forze politiche nel momento in cui si rendono conto dell'impossibilità di un accordo: il Presidente della Repubblica non può procedere se le forze politiche gli comunicano la decisione di dare la fiducia ad un nuovo governo.

Per quanto riguarda il **Presidente della Repubblica**, la Costituzione individua la durata del mandato (sette anni) e non si esprime sulla reiterabilità di questo. Egli è l'organo di garanzia esterno al circuito dell'indirizzo politico. Viene eletto dalle Camere in **seduta comune**, con l'inserimento di **tre rappresentanti per regione** (ad eccezione della Valle d'Aosta che ne presenta uno): lo scrutinio è segreto e l'elezione richiede una **maggioranza qualificata** ($\frac{2}{3}$ dei componenti dell'assemblea). Essendo il Presidente un organo di garanzia, la maggioranza non può eleggersi il suo Presidente ma è necessario un accordo con l'opposizione. Dopo la terza votazione, è sufficiente la maggioranza assoluta.

Per la questione della **controfirma** (art. 89), al Presidente della Repubblica non si può imputare una responsabilità politica (art. 90 indica il principio di **irresponsabilità**), in quanto il Presidente della Repubblica deve rispondere alla legge solo in caso di alto tradimento o attentato alla Costituzione. Astrattamente un soggetto non potrebbe essere irresponsabile del suo operato politico, altrimenti il potere sarebbe *legibus solutus*, senza responsabilità di fronte alla legge, quindi assoluto. La controfirma nell'ordinamento italiano serve a far convivere l'irresponsabilità presidenziale (dovuta alla tradizione) e le regole dello stato di diritto: vi è un soggetto che si assume la responsabilità degli atti che sarebbe del Presidente. Questi non potrà essere chiamato a rispondere di nessun atto compiuto nell'esercizio delle sue funzioni, sia durante il mandato che dopo la fine di questo. L'irresponsabilità non è più soggettiva ma di tipo **funzionale**, ovvero connessa all'esercizio delle funzioni connesse alla carica che si sta ricoprendo.

Articolo 89

Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Gli atti che hanno valore legislativo [cfr. artt. 76, 77] e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Articolo 90

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune [cfr. art. 55 c.2], a maggioranza assoluta dei suoi membri [cfr. artt. 134, 135 c.7].

In caso di alto tradimento o attentato alla costituzione, il Parlamento vota la messa in **stato d'accusa** e viene poi giudicato dalla Corte Costituzionale e da un determinato numero di cittadini.

I compiti del Presidente della Repubblica sono diversi, indicati dall'articolo 87.

A chi però è imputabile il contenuto dell'atto? Dipende dalle circostanze: alle volte la volontà è quella del ministro, altre volte sostanza e forma sono frutto della volontà del Presidente della Repubblica (rendendo un pro forma la controfirma). Bisogna dunque distinguere le ipotesi:

- **Atti formalmente e sostanzialmente presidenziali:** riconducibili alla volontà del Presidente della Repubblica (la nomina dei cinque senatori a vita, quella dei cinque giudici della Corte Costituzionale, atto di **rinvio delle leggi**);
- **Atti formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi:** riconducibili alla volontà del governo (emanazione di decreti legge, decreti legislativi e regolamenti governativi)
- **Atti complessi:** il governo e il Presidente concorrono alla formazione dell'atto, trovando un punto di incontro, l'atto è frutto di una convergenza (scioglimento delle Camere).

Articolo 87

Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere [cfr. art. 74 c.1].

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione [cfr. art. 61 c.1].

Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo [cfr. art. 71 c.1].

Promulga le leggi [cfr. artt. 73, 74, 138 c.2] ed emana i decreti aventi valore di legge [cfr. artt. 76, 77] e i regolamenti.

Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione [cfr. artt. 75, 138 c.2].

Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere [cfr. art. 80].

Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere [cfr. art. 78].

Presiede il Consiglio superiore della magistratura [cfr. art. 104 c.2].

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

La **Corte Costituzionale** è composta da quindici giudici nominati in maniera **tripartita**: un terzo dei componenti è nominato dal Presidente della Repubblica, un terzo è eletto dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative (Corte dei Conti, Corte di Cassazione, Consiglio di Stato) e un terzo eletto dalle Camere in seduta comune. Si trova a metà strada tra un organo tecnico (giurisdizionale) e un organo politico, poiché tra le sue competenze vi è principalmente quella di giudicare la **legittimità** costituzionale delle leggi o degli atti aventi forza di legge. Questa sua posizione si riflette nella sua composizione: un piede sta nella magistratura, un piede nella politica, mentre l'ultima parte (quella eletta dal presidente della Repubblica) ha il compito di bilanciare le diverse componenti, in modo tale che il delicatissimo giudizio sia tecnico è il meno possibile politico. Nell'elezione dei giudici esistono una serie di convenzioni fra le forze politiche per eleggere i componenti della Corte Costituzionale. La legge è dichiarata illegittima se è solo se viola una norma della Costituzione. La **giustizia costituzionale** (la presenza che un giudice possa decidere se una legge rispetta o meno ciò che è sopra di lei) un'idea relativamente recente, poiché nello stato di diritto la legge, come volontà popolare, era insindacabile (le Costituzioni erano flessibili). Altre competenze sono indicate nell'articolo 134.

Articolo 134

La Corte costituzionale giudica [cfr. VII c.2]:

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge [cfr. artt. 76, 77], dello Stato e delle Regioni [cfr. art. 127];
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;
- sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione [cfr. art. 90].

Un conflitto di attribuzione

può presentarsi

tra poteri dello Stato, ma anche fra Stato e Regione: la seconda competenza della Corte Costituzionale non è un giudizio sulla legittimità costituzionale o meno della legge (per quello c'è la prima e più importante competenza).

Un'ulteriore competenza, non attribuita direttamente dalla Costituzione ma con una legge costituzionale, è il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo, che non può essere richiesto per certe tipologie di leggi (art. 75 comma 2).

Il **giudizio istituzionale** sulle leggi è la competenza più storicamente importante della Corte Costituzionale, dovuta alla **rigidità Costituzionale**. In Europa si è affermato il meccanismo di controllo di costituzionalità di tipo **accentrato**, che vale a dire che il controllo del contrasto tra la Costituzione e la legge deve essere effettuato da un giudice *ad hoc*, un tribunale costituzionale. In altri ordinamenti, ad esempio quello americano, si sono sviluppati sistemi diversi, in cui il controllo è svolto **diffusamente**, in quanto ciascun singolo giudice nel momento in cui ravvisa un contrasto fra la legge e la Costituzione è legittimato a non applicare la legge in contrasto con la Costituzione.

Anche il modo in cui le leggi giungono all'attenzione della Corte Costituzionale dipende dagli ordinamenti: in Spagna esiste una forma di **ricorso diretto**, grazie alla quale i cittadini hanno la possibilità di sottoporre direttamente alla Corte una questione di legittimità, mentre in Italia il ricorso è **limitato** solo ad alcuni soggetti, gli unici legittimati a portare davanti alla corte una richiesta di giudizio di legittimità. Vi sono due tipi di meccanismi **introductori**:

- Meccanismo in via **incidentale**: meccanismo indiretto, il soggetto che può investire della questione di legittimità è solamente il giudice (o la commissione giurisdizionale) **nel corso di un giudizio**: ciò sta a significare che la questione di legittimità può nascere solo **in concreto**, nel corso dell'applicazione della legge in questione. Al fine di presentare il giudizio di legittimità il giudice fa un'**ordinanza** con la quale sospende il giudizio e trasmette il fascicolo di questo, mostrando che per risolverlo sarebbe necessario applicare una determinata legge o atto avente forza di legge, che però ritiene in contrasto con la Costituzione: con un'**ordinanza di rinvio** il giudice rimette alla Corte Costituzionale il compito di decidere. Perché il giudice possa sollevare la questione di legittimità alla Corte deve necessariamente verificare la sussistenza di due requisiti fondamentali:
 - **Rilevanza** della questione: rende il meccanismo particolarmente concreto, in quanto il giudice può sollevare una questione solo e soltanto sulla legge o atto avente forza di legge che deve applicare per risolvere la causa che sta decidendo;
 - **Non manifesta infondatezza**: il giudice perché possa investire della questione la Corte Costituzionale è sufficiente che il giudice nutra un mero dubbio sulla legittimità costituzionale della legge, non deve essere certo dell'illegittimità della legge;

L'ordinanza di rinvio dovrà presentare un **oggetto**, un **parametro** e la **motivazione** di rilevanza e di non manifesta infondatezza.

- Meccanismo in via **principale**: i soggetti legittimati ad instaurare il giudizio sono determinati e sono due: lo **Stato** (nella figura del Presidente del Consiglio) e le **Regioni**: ognuno di questi organi può impugnare una legge dell'altro qualora ritenga che leda le proprie competenze. Possono impugnare la legge direttamente con un **ricorso**, senza l'intercessione di un giudice, entro i sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge. La posizione dello Stato nei confronti delle leggi regionali e delle Regioni nei confronti della legge dello Stato è parificata grazie ad una riforma costituzionale del 2001, prima della quale il governo poteva controllare le leggi delle Regioni prima ancora che queste entrassero in vigore. Una differenza importante però rimane il fatto che le Regioni per impugnare in via principale una legge dello Stato devono avere un interesse per il ricorso: con questo meccanismo lo Stato può impugnare una legge regionale ogni qualvolta ritenga che violi una legge della Costituzione, mentre le Regioni possono impugnare una legge dello Stato solo è soltanto se questa viola una competenza dell'ambito che per Costituzione (art. 117) sono delle Regioni, ovvero possono impugnare una legge solo per **vizi di competenza**. L'oggetto sono solo e soltanto leggi o atti aventi forza di legge.

La Corte può produrre solo due risultati: sentenza di **accoglimento** e sentenza di **respingimento**. Con la prima accoglie la questione di legittimità sollevata e ritiene fondato il dubbio di legittimità costituzionale che le è stato proposto, procedendo con una dichiarazione di **annullamento** della legge in contrasto con la Costituzione, applicando il criterio gerarchico; con la seconda la Corte ritiene che la questione non sia da accogliere e la rigetta, dichiarando infondata la questione di legittimità sollevata. La sentenza non chiude definitivamente la questione di legittimità della legge, ma solo quelle di legittimità rispetto ad un certo articolo.