

A.A. 2018/2019
Urbanistica - PoliMi

DIRITTO AMMINISTRATIVO

25-2-19

Norma → termine generale per indicare una, un obbligo

Diritto Urbanistico → insieme di norme destinate al controllo di un territorio.

Le norme vengono classificate in ordine di importanza, detto di giacenza. È quindi presente una gerarchia delle fonti (fonte = tutto ciò che contiene delle norme), che indica il livello di importanza.

COSTITUZIONE: prima parte sono presenti i principi fondamentali e poi contiene le norme di relazione tra i 3 poteri: legislativo, esecutivo e giurisdizionale.

- Legislativo: potere che fa le regole -> parlamento (composto da due camere: camera dei deputati e senato)
- Esecutivo: composto da governo, ministeri, pubblica amministrazione (come comuni, province e regioni)
- Giurisdizionale: interviene quando c'è una controversia che nasce tra l'applicazione delle regole.

Sono tutti poteri diversi ed indipendenti.

Le corti costituzionali dovrebbero mantenere l'equilibrio tra questi 3 poteri.

La costituzione dice anche quali sono le fonti. Le fonti primarie sono generalmente 3: leggi parlamentari, i decreti legge e i decreti legislativi.

La legge è solo la legge parlamentare ed è frutto della maggioranza di entrambe le camere ed è, spesso, molto lenta. Per questo motivo è stato creato il decreto legge, che è un atto normativo che viene emanato dal governo (vengono emanati in casi di estrema necessità ed emergenza, come nel caso di ricostruzione a seguito di un terremoto). Il governo prende dunque l'iniziativa emanando un decreto legge che entra subito in vigore. Però ha l'obbligo di sottoporre il testo al parlamento che deve esaminarlo entro 60 giorni e di convertirlo in una legge (anche con possibili modifiche) o nel caso non venga convertito deve disciplinare le situazioni che sono state prodotte dal DL.

I decreti legislativi sono ancora di competenza del governo. In questo caso il parlamento deve chiedere l'intervento del governo (altrimenti il processo è eccessivamente lungo) emanando una legge delega (attraverso la quale il governo viene incaricato di stendere un testo, questo fornendo criteri ideali e pratici, insieme a delle scadenze temporistiche).

DL = governo -> DL -> conversione parlamentare -> legge
DLGS = parlamento -> legge delega -> governo -> DLGS

Sono tutti e tre atti a contenuto normativo ed hanno lo stesso valore, sono fonti primarie (leggi parlamentari, DL, DLGS)

La legge a posteriori delega la legge ad anteriori, ovvero quella precedente: criterio della successione delle leggi nel tempo. Va inoltre applicato un II criterio, detto criterio della specialità: la norma speciale deroga alla norma generale.

Speciali-> che si riferiscono a qualcosa di specifico (in una categoria più vasta si segna un segmento (es. all'interno dei beni pubblici specifico la categoria dei beni culturali)).

Riassumendo:

- se ho una legge generale-> la legge generale successiva prevale sulla precedente
- Se ho una legge speciale -> arriva una legge generale successiva ma non prevale sulla speciale precedente
- Se ho una legge speciale -> arriva una legge speciale successiva che abroga quella precedente.

FONTI SECONDARIE

Sono quelle fonti che spiegano come applicare le norme delle fonti primarie alla realtà. È quindi la spiegazione della fonte primaria.

Queste sono atti amministrativi e vengono dunque dati direttamente all'amministrazione. Cosa sono dunque queste fonti? Sono i regolamenti, che essere di diversi tipi che provengono tutti dal potere ESECUTIVO, come i decreti ministeriali, il decreto interministeriale, DPR (decreto presidente repubblica), DPCM (decreto residente consiglio dei ministri)...

La norma è generale (applicata in generale) ed astratta (applicata a tutti senza alcuna distinzione).

FONTI PIU BASSE DELLA GERARCHIA: Troviamo infine le circolari, che non sono una norma. Parla di un discorso di autorganizzazione delle amministrazioni.

In fondo troviamo le prassi -> in mancanza di tutto il resto ci si affida alle prassi.

Questa gerarchia è esclusivamente statale (diversa da quella regionale e comunitaria).

26-2-19

Nell'articolo 5 vengono disciplinati i rapporti tra lo Stato e le autonomie. L'Italia promuove dunque il decentramento. Si dice, in questo articolo, che la legge sul governo del territorio è una competenza sia dello stato che della regione, al contrario della tutela del paesaggio, che è di competenza esclusiva dello stato.

Articolo 5: *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*

La costituzione è sovrana ed è entrata in vigore nel 1948 ed i legislatori hanno partorito un compromesso costituzionale valido ancora oggi. Ma può essere rivista la costituzione? Assolutamente sì. (Es. 15 anni fa una legislatura per far ripartire l'economia voleva modificare l'articolo 41).

Articolo 41: *L'iniziativa economica privata è libera.*

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali

Articolo 138: *Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Articolo 139: *La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.*

Importanti sono gli articoli 138-139 per rivedere la costituzione, pongono infatti dei limiti ai cambiamenti. Secondo questi articoli non tutto può essere modificato e rivisto nella costituzione (ciò che viene scritto nell'articolo 139 = non è soggetta a cambiamento la forma repubblicana -> vengono mantenuti i principi che essa implica, come l'unità, l'uguaglianza, i principi democratici,...) non sono però espressi da nessuna parte direttamente questi principi, detti SUPREMI (espressi spesso nei principi fondamentali nei primi 12 articoli della costituzione, ma principi fondamentali \neq principi supremi).

I principi supremi li esprime la corte costituzionale quando deve rivedere e giudicare una legge.

Il processo di revisione costituzionale è aggravato (=appesantito) rispetto agli altri procedimenti legislativi ordinari.

L'articolo 138 esprime e esplicita le diverse fasi di aggravamento di questo processo.

Le leggi di revisione sono un sottoinsieme delle leggi costituzionali. Una revisione costituzionale è in grado di cambiare il testo della costituzione.

Nella costituzione in alcuni articoli ci sono delle riserve sulla legge costituzionale, ovvero alcune azioni vanno fatte con la legge costituzionale. (Es. Le leggi costituzionali possono dire cose diverse od ulteriori per le regioni a statuto speciale senza modificare la costituzione in se).

Per fare le leggi costituzionali si deve seguire un iter espresso nell'articolo 138.

Per fare le leggi costituzionali si deve seguire un iter espresso all'interno dell'articolo 138.

- 1) Il primo aggravamento consiste nel fatto che per approvare una revisione costituzionale è necessario che le due camere deliberino a distanza inferiore a 3 mesi, poiché in questo tempo, potenzialmente può cambiare ogni cosa.
- 2) Il secondo aggravamento implica che la seconda delibera sia approvata a maggioranza assoluta (= 50+1 di **tutti** gli aventi diritto).
Se la maggioranza è corrispondente o superiore ai 2/3 la legge passerà direttamente al Capo della Repubblica per l'approvazione finale.
Se invece la II delibera ha il 50+1, ma non raggiunge i 2/3, la delibera viene pubblicata sulla gazzetta ufficiale con solo valore **notiziario**.

A questa 'notizia' sono interessati tutti coloro che hanno intenzione di opporsi. Infatti, dopo essere stata inserita nella gazzetta ufficiale, rimarrà per 3 mesi, durante i quali chi vorrà opporsi potrà farlo.

Dopo questi 3 mesi, se nessuno dirà nulla, sarà approvata.

Ci sono diversi attori che possono proporre un referendum abrogativo:

- 5 consigli regionali;
- 500.000 cittadini;
- 1/5 dei membri di ciascuna camera (loro possono chiedere solo un referendum **costituzionale**, non abrogativo. Un referendum costituzionale è un referendum di garanzia (garanzia delle

minoranze: per questo basta 1/5 della camera). In questo caso non è previsto un quorum, al contrario del referendum abrogativo.

In questo caso, dunque, vincono le minoranze. Il referendum costituzionale è eventuale: ci sarà, eventualmente, se non si raggiungeranno i 2/3 nella II delibera.

(ma perchè la minoranza deve sempre accettare il valore il volere della maggioranza? Perchè si spera sempre in una alternanza, ovvero oggi sei la minoranza, domani sarai la maggioranza.)

Nel caso del referendum costituzionale vince la minoranza, essendo di garanzia, dovendo cambiare la costituzione occorre che tutti siano d'accordo, non basta la maggioranza. Dunque se una minoranza dice no, è no.

Questa idea viene ripresa da Rousseau e dal suo 'contratto sociale', in cui troviamo una differenza tra volontà generale e volontà dei tutti. La prima è la volontà dei più, la maggioranza. La collettività si accontenta di questo metodo per le decisioni quotidiane, ma se si vuole cambiare le regole del 'gioco', lui dice che è necessaria l'unanimità, o quasi.

Si identifica dunque una differenza tra ordinario e straordinario.

Dunque c'è la democrazia diretta Vs. la democrazia rappresentativa.

L'Italia predilige la seconda e la sovrana è la costituzione, ma è comunque riconosciuta la sovranità popolare.

La democrazia diretta vince nel caso del referendum costituzionale, nel quale vince anche una minoranza.

Quando un governo viene eletto si da loro un mandato in bianco, poichè dovrebbe sapere il volere popolare.

In una democrazia matura lo spazio del politico deve essere limitato il più possibile.

04/03/19

FONTI COMUNITARIE

L'Italia, essendo parte della comunità europea, deve seguire delle regole che vengono imposte dall'unione stessa. Le fonti comunitarie principali sono 2: Regolamenti e Direttive.

(Esistono anche I trattati, che sono gli atti fondativi della comunità, come la Costituzione per l'Italia, sono norme di indirizzo → come la libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali).

I Regolamenti e le Direttive sono paragonabili alle nostre fonti primarie.

- Regolamenti: normativa europea direttamente applicabile dai singoli stati (es. il nuovo argomenti sulla privacy). Lo stato singolo non deve fare nulla, deve solo applicare la nuova norma così come viene fornita, vale direttamente;
- Direttive: è anch'essa una normativa ma non è direttamente applicabile → l'Italia recepisce e crea una legge/fonte primaria per il proprio stato: lo stato, dopo aver recepito la direttiva dalla comunità deve emanare una legge parlamentare o un DLGS.

Ci potrebbe, tuttavia, una legge interna precedente che dice qualcosa di diverso rispetto ad un nuovo regolamento e la prassi, in teoria, sarebbe che venisse aggiornata, ma non è obbligatorio: non è un obbligo ma un buon costume.

La direttiva, invece, non si applica direttamente come il regolamento, ma si applica solo quando viene recepita.

Ci sono anche delle altre fonti UE, come le raccomandazioni (che non sono vincolanti) o dei pareri (riguardo a casi concreti e specifici).

Le fonti comunitarie, dunque, interagiscono con quelle italiane.

Le fonti regionali vanno anch'esse lette interagendo con la gerarchia delle fonti.

Le regioni sono nate ufficialmente negli anni '70, anche se erano già state pensate nel 1940.

Quando nascono, infatti, seguono le regole pensate 30 anni prima. La regione pensa a tutto ciò di cui lo Stato non si occupa, legiferava su poche materie secondarie all'inizio. Negli anni, però, l'amministrazione regionale è cresciuta molto.

Il potere legislativo/normativo è svolto dallo Stato. La gestione dell'attività però, è cresciuta sempre più nelle regioni: lo stato faceva le regole, però dava la funzione amministrativa allo Stato. (es. la sanità, in cui è lo stato che fa la legge ma le strutture sono gestite dalla regione).

Nel 2001 viene modificata la costituzione per quanto riguarda i rapporti tra stato, regioni, province e comuni. C'è stata una modifica normativa (le Regioni hanno sempre più potere normativo) e amministrativo (le regioni hanno sempre più potere). Questo è il risultato della riforma TITOLO 5.

Il potere legislativo viene diviso in 3 materie, divise in 3 gruppi disciplinati differenzialmente l'uno dall'altro:

1. **Materie di competenza esclusivamente statale:** ART 117, co 2. Vengono elencate una serie di materie di competenza esclusiva dello Stato (come la moneta, la politica estera, la religione...);
2. **Materia di competenza concorrente:** ART 117, co 3. Materie in cui lo Stato divide il proprio potere. Per le fonti primarie lo stato detta i principi fondamentali e le Regioni fanno il resto (= disciplina il settore). Le fonti secondarie, ovvero i regolamenti applicativi delle fonti primarie sono di competenza esclusivamente regionale;
3. **Materie di competenza residuale regionale:** tutto ciò che non è contenuto nelle materie 1 e 2 sono di competenza esclusivamente regionale: le regioni in questo caso emanano sia fonti primarie che fonti secondarie.

Articolo 117: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive [3].

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

La divisione delle competenze dello Stato da quelle Regioni avviene in base alle materie, alcune al primo altre al secondo.

Le materie devono però essere divise nettamente e chiaramente, altrimenti si creano problemi ed incomprensioni. Ci sono dunque due ordini di difficoltà:

- 1) Chiarire le materie: a chi appartengono e quali siano. (es. A chi appartiene la tutela del territorio? Alle regioni? Ma cos'è la tutela? Con tutela si può intendere sia valorizzazione che restaurazione, ma la prima è di competenza regionale, la seconda statale. Dunque un bene culturale viene diviso tra stato e regione, senza un confine distinto).

Le definizioni necessarie le troviamo primarie: (es.) la tutela e la valorizzazione dei beni culturali sono un obbligo sancito dalla costituzione, ma per capire cosa si intenda con i termini 'tutela' e 'valorizzazione' dobbiamo ricorrere ad una fonte primaria, ovvero una meno importante della Costituzione. Capire un obbligo della costituzione con una definizione di più bassa importanza? Che senso ha?

C'è inoltre un problema di livello di importanza: (es) l'istruzione è di competenza statale, al contrario della formazione (professionale) che è di competenza regionale. I restauratori, dunque, essendo una formazione, sono formati dalla regione ma vanno ad operare su beni statali. Quindi lo Stato vorrebbe avere una voce nel percorso formativo (=casino).

- 2) LETTERA M: spetta allo stato la definizione e determinazione dei livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In questo modo lo stato si inserisce anche nelle materie esclusivamente regionali, come le competenze sanitarie.

Le materie 2 e 3 sopra elencate hanno dei livelli minimi, però i livelli minimi sono di competenza statale, lo Stato prende dunque comunque parte nelle decisioni. Questo crea contenziosi tra stato e Regioni, intasando la corte costituzionale.

05/03/19

Il popolo esercita la propria sovranità eleggendo dei rappresentanti. Il nostro è un bicameralismo quasi paritario → tutti i cittadini possono votare i membri della camera dei deputati ma non tutti i senatori. Ci sono quindi delle differenze:

- Età eleggibilità: camera 25 aa, senato 40 aa;
- Il presidente del senato è una delle cariche più importanti dello Stato: è chiamato a sostituire il Presidente della Repubblica nel caso in cui questo sia impossibilitato;
- Il presidente della camera, quando le 2 camere sono riunite, diventa rappresentante di entrambe;
- Ogni camera, essendo autonoma, ha un proprio regolamento votato a maggioranza assoluta da ciascuna camera (= ART 64 → non è una legge. Con questo regolamento disciplina i propri doveri.

Articolo 64: Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Tutti i sistemi di ordinamento possono essere monocratici (come il Presidente della Repubblica) o collegiali (come il governo, la magistratura..). Nel nostro sistema sono presenti entrambi.

Il parlamento è totalmente collegiale ed abitualmente funziona a camere separate, che talvolta possono lavorare insieme. Svolgono determinate funzioni, è un gruppo di persone che sono investite dalla costituzione per prendere delle decisioni. Il collegio deve essere convocato dal Presidente di quella camera per trattare l'ordine del giorno (deciso dal presidente di una camera, insieme ai rappresentanti di partito/gruppi parlamentari).

In base a ciò che sarà l'ordine del giorno i convocati possono decidere se partecipare o meno, se quindi è più importante partecipare alla decisione o ad altre riunioni o presenziare sul territorio.

Se si dovessero prendere delle decisioni altre rispetto all'ordine del giorno dichiarato la seduta potrebbe essere invalidata ed annullata conseguentemente (sono trattati sempre altri temi, ma sono sempre non rilevanti, quindi nessuno solitamente ritiene che debbano essere invalidate).

L'articolo 64 ci dice che le deliberazioni sono valide se alla seduta è presente la maggioranza dei presenti (ma le sedute sono valide se è presente la maggioranza assoluta dei componenti).

Questo è definito quorum strutturale. Tuttavia si scopre subito che la maggioranza è presunta.

Le presunzioni possono essere di due tipi:

- 1) ASSOLUTE: non ammettono la prova del contrario;
- 2) RELATIVE: si possono sottoporre a verifica ed ammettono il contrario.

Quorum Strutturale: per la validità della seduta (maggioranza relativa)

Quorum decisionale: per la validità delle decisioni (vince anche la minoranza)

Le riunioni del collegio sono dunque valide poiché l'art 64 richiede la maggioranza ed in questo caso è intesa la maggioranza presunta e relativa: si può decidere a minoranza.

(es. Spesso si vede la camera semivuota e in quei momenti si sta lavorando ugualmente. Per far smettere ed escludere la validità della seduta basta che qualcuno chieda il conteggio dei presenti: è sempre ammessa la verifica, chi ha interesse può richiederla).

Dal momento che il collegio è convocato legittimamente, con la presenza della maggioranza assoluta della maggioranza relativa (=dei presenti), sempre che nessuno abbia richiesto una verifica, possono deliberare (anche se fossero, ad esempio, solamente 15).

Fino al 2017 le camere assumevano un significato differente sul termine 'presente':

- Per la Camera dei deputati era presente colui che era effettivamente presente (sia che voti sia che si astenga);
- Per il Senato era considerato presente solo chi votava.

Dal 2017, dunque, il Senato ha deciso di adottare il metodo previsto dalla camera, uniformando il proprio regolamento.

(in alcuni casi sono presenti delle maggioranze speciali, come quella per le leggi costituzionali, o indulti ed amnistie..)

Una volta che i rappresentanti delle camere sono stati eletti vengono divisi tra le commissioni, composte sulla base della proporzionalità parlamentare (non ci sono criteri di competenza, ma di rappresentanza). Le commissioni sono quindi parte del parlamento.

Autodichia: giustizia domestica interna alle singole camere, ovvero una camera decide se un membro è idoneo o meno, non si ricorre dunque ad un tribunale.

STATUS DEI PARLAMENTARI

Articolo 67: Ogni parlamentare rappresenta la nazione senza vincoli di mandato.

È una delle poche parti in cui la costituzione ricorre al termine nazione, che viene direttamente dalla rivoluzione francese, nazione intesa come popolo.

Ogni parlamentare, dunque, rappresenta tutto il popolo, non solo il suo elettorato.

Anche 'senza vincolo di mandato' è importante, poiché i nostri rappresentanti devono essere liberi di interpretare il mandato datogli dagli elettori.

L'unico modo per punirlo, nel caso in cui il parlamentare tradisca il mandato, è l'espulsione di gruppo (=dal partito) e poi i cittadini non lo voteranno più.

I costituenti avevano pensato ad una indennità per il lavoro svolto dai parlamentari in modo che non fossero solo i ricchi a partecipare alla vita politica, dunque che i migliori arrivassero al parlamento.

Venne inoltre esclusa la possibilità di finanziamenti pubblici alla politica, questo impose che nella politica possono accedere solo i ricchi, i lobbisti e coloro che posseggono un fondo 'strano' (non esclusivamente, ma praticamente sì.).

L'articolo 68 disciplina le immunità senza stabilire privilegi (l'idea è sempre quella di garantire la libertà all'organismo parlamentare). Se si tratta di opinioni o voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni il parlamentare non può andare in giudizio, ma solo quando è nell'esercizio delle funzioni. Nel II comma si dice che i parlamentari indagati per reati comuni sono comunque assistiti da una garanzia: qualora fosse necessaria una qualunque restrizione personale, come perquisizioni...deve essere d'accordo la maggioranza della camera di appartenenza.

Dopo Tangentopoli (1993) si è sottoposto questo II comma ad una revisione costituzionale, costituendo il sistema odierno: prima di ciò non si poteva nemmeno procedere ad una indagine senza il consenso della camera di appartenenza (questo, in teoria, per evitare possibili persecuzioni politiche).

Anche per tutti i tipi di intercettazione occorre l'autorizzazione della propria camera (escludendo così l'efficacia della misura, per questo si sorvegliano i terzi, in modo da intercettare gli interessati indirettamente).

Articolo 68: I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

PROCESSO DI FORMAZIONE DELLE LEGGI

È un procedimento diviso in fasi, esplicitate nell'articolo 70.

(processo ≠ procedimento → procedimento: scansione temporale di atti;
→ processo: presenza del giudice, un terso alla situazione.)

Articolo 70: La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

La volontà di entrambe le camere deve essere la stessa, devono votare lo stesso testo. Deve dunque essere approvata effettivamente e collettivamente da entrambe le camere, per questo la legge è un atto collettivo.

Articolo 71: L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo [cfr. art. 87 c. 4], a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale [cfr. artt. 99 c. 3, 121 c. 2].

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

L'articolo 71 dice quindi che l'iniziativa legislativa spetta ai singoli parlamentari, al popolo (con 50.000 firme), altri enti ed organi che la costituzione investe espressamente (come le regioni o il CNEL (= consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)).

Le leggi finanziarie e di bilancio sono iniziative riservate al governo e sono da classificare nel gruppo delle leggi provvedimento (sono leggi ma in realtà sono provvedimenti, provvedimenti politici concreti che agiscono sulla direzione del Paese).

L'iniziativa legislativa popolare si differenzia dalle petizioni, rese possibili dalla I parte della costituzione. L'iniziativa legislativa deve essere vista per forza dal parlamento, al contrario delle petizioni. L'iniziativa deve avere 50.000 firme, al contrario della petizione che può essere presentata anche da un gruppo molto più ristretto.

11.03.18

Il governo non viene eletto dal popolo (es. il presidente del consiglio non è eletto direttamente): noi eleggiamo il parlamento.

Il nostro governo è nominato: il Presidente della Repubblica è chiamato ad individuare una persona che rappresenti la maggior parte del parlamento (il giudizio personale del presidente non deve influenzare la sua scelta).

Dopo le elezioni il presidente della repubblica ascolta i rappresentanti di partito, ricercando degli aspetti comuni tra i diversi fronti. Dopodiché incarica un soggetto per formare un governo (ad una persona che abbia maggiore possibilità di mettere d'accordo la maggioranza del parlamento).

La persona incaricata deve selezionare dei nomi per il parlamento e presentarli, per ottenere dei voti positivi, ovvero la fiducia al governo.

Prima che si ottenga la fiducia il capo di governo (= la persona incaricata di formarlo) è definito in pectore, ovvero nominato ma non ancora in possesso della fiducia del parlamento.

Se il Parlamento vota la fiducia avremo un governo composto dal presidente del consiglio dei ministri, i singoli ministri (che insieme formano il consiglio dei ministri).

(Il capo di governo è il presidente del consiglio dei ministri: è il capo e dunque la figura più politicamente esposta. Lui capeggia l'esecutivo e dà la linea guida politica da seguire dal governo tutto).

Processo di creazione del Governo

Elezioni → consultazioni → incarico di formare un governo → ipotesi di governo → Parlamento (fiducia) →
→ Governo

I ministeri hanno delle articolazioni territoriali (= sempre dello Stato ma dislocate sul territorio) e periferiche (= non sono solo ed esclusivamente a Roma).

I ministeri non sono definiti dalla repubblica, infatti possono variare e dipendono dal periodo storico. Ci sono inoltre ministeri con il portafoglio e ministeri senza.

(es. il ministero degli interni controlla dall'immigrazione all'anagrafe e non potrebbe gestire tutto da Roma, quindi sul territorio si manifesta con le prefetture. Allo stesso modo il ministero dei beni culturali, che ha le sovrintendenze, ad esempio la sovrintendenza Regione Lombardia, non è della regione ma dello Stato).

Ogni ministero ha quindi una sede centrale e poi ha delle sedi in loco che gestiscono i servizi sul territorio.

Il ministro ha 1 o più sottosegretari, che si occupano di qualcosa di più specifico: sono uffici in diretta collaborazione con il ministro, è un entourage.

La figura del sottosegretario è 'ibrida' poiché svolge ruoli amministrativi ma è scelto dal ministro, quindi ha le sue stesse idee.

Al contrario il dipartimento/direzioni è assunto tramite concorso pubblico e non sono scelti, infatti non cambiano quando cade un governo.

Se cade il ministro cadono anche i sottosegretari, ma non i capi di direzioni e dipartimenti.

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La P.A. ha 2 grosse categorie: gli enti territoriali e gli enti funzionali.

- Gli enti territoriali sono gli enti che non possono sussistere senza il territorio, il territorio è dunque un ente costitutivo. Sono di questo tipo, ad esempio, lo Stato, la Regione, i comuni, le province, la città metropolitana... ovvero esistono in funzione di un territorio, per esistere necessitano di un territorio. Sono detti anche enti rappresentativi poiché rappresentano chi li abita (attraverso le elezioni).

Ma come avvengono le elezioni?

- Gli enti funzionali, individuati in base ad una funzione, come le ASL (in questo caso il territorio è inteso solo come limite di competenza). Gli enti funzionali rispondono a loro volta ad enti territoriali.

La costituzione si occupa solo degli enti territoriali (prevedeva tuttavia altri enti, come quelli funzionali, ma non li esplicita). Fanno le leggi esclusivamente lo Stato e le regioni, tutti gli altri (comuni, città metropolitane...) fanno solo delle regole per autodisciplinarsi.

Esistono anche i Soggetti, ovvero coloro che hanno la capacità di agire e possono essere sia pubblici che privati. Un privato è una persona fisica (un vero uomo) o una persona giuridica (ha le capacità di agire come una persona fisica, ma è, ad esempio, una società, una fondazione o una associazione), agisce dunque attraverso i suoi amministratori.

I soggetti pubblici, invece, sono sempre persone giuridiche, ma possono avere due fisionomie diverse:

- PA: che possono avere la forma pubblicistica e la sostanza pubblicistica;
- Imprese pubbliche: hanno la forma pubblicistica ma sostanza privatistica.

L'Europa però negli anni '90 comincia a dire che ci deve essere la competitività tra i privati, non possono esistere aziende statali (come erano ENI, IRI, ENEL). Quindi lo si fa diventare S.p.a. per poi, in teoria, cedere le quote agli investitori, ma in Italia questo passaggio spesso non avvenne, quindi esiste una forma privatistica ma di sostanza pubblicistica.

ENEL

IRI → AZIENDE → S.p.a. → vendo le quote → soggetti privati

ENI privatizzazione formale privatizzazione sostanziale

In Italia spesso ci si è fermati alla prima privatizzazione.

Possono essere inoltre fondati degli enti di diritto pubblico, ovvero fondazioni ma pubbliche (= sono enti pubblici ma non hanno fini di lucro).

Per l'Europa, per capire se un ente è pubblico o privato, si deve andare a vedere direttamente la sostanza, ovvero chi la gestisce.

Importante è l'articolo 118:

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Secondo questo articolo bisogna salvaguardare:

1. L'unitarietà sul territorio;
2. La sussidiarietà (= se il comune, ad esempio, non è in grado di intervenire, interviene qualcuno più in alto, come la provincia, regioni, Stato);
3. Differenziazione (dei soggetti che devono intervenire, in base alla funzione che hanno);
4. Adeguatezza (deve intervenire il soggetto più adeguato).

12.03.19

Esistono almeno 3 procedimenti legislativi, come dice l'Art 72:

ART 72: Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

- Procedimento ordinario: una volta che il processo viene iniziato da quei soggetti in grado di iniziarlo, poi viene assegnato alla commissione di competenza, che raccolgono dati e pareri da altri parlamentari, si informano riguardo la copertura finanziaria (→ ogni legge deve essere finanziariamente coperta). Dopo che la legge è pensata passa all'aula, discussa articolo per articolo e, infine, si vota in via definitiva (per velocizzare i processi legislativi molti legislatori raccolgono tutta la legge in 1 articolo e inserendo anche centinaia di comma). Dopo aver votato e approvato il testo passa all'altra camera, che deve fare la stessa cosa per poi, nel caso, approvarla (se non dovesse andare bene inizia la cosiddetta 'spola parlamentare', rimbalzando da una camera all'altra con modifiche);
- Procedimento abbreviato: se la materia trattata dalla legge è particolarmente importante c'è un contingentamento del tempo (= ci si dà 5 minuti per decidere e poi si vota), per questo procedimento devono esserci motivazioni molto serie;
- Procedimento delle commissioni: nel comma successivo viene scritto che il procedimento può essere concluso anche nelle commissioni, quindi le commissioni possono anche discutere ed approvare una legge (questo ci dice che sono davvero il parlamento). Dopo che gli viene assegnato questo compito il parlamento o la minoranza (nella commissione) può revocare questo compito, per portarlo nelle camere ed avere così una discussione più ampia. Ma fino a quando è possibile richiedere che la discussione venga portata in aula? Fino a prima dell'approvazione. Una volta che la commissione ha discusso e approvato non si può più ridiscutere: la camera ha votato.

L'articolo continua poi parlando di una riserva di assemblea, ovvero non tutte le leggi possono essere discusse ed approvate in una commissione: per alcune è prevista la discussione in aula, serve la più ampia discussione possibile. Ad esempio, la legge costituzionale (ovviamente, poiché serve il quorum), ma anche le leggi di indulto ed amnistia (servono i 2/3). Allo stesso modo anche la legge di delegazione deve essere discussa ed approvata in aula, come anche le leggi di bilancio e i consuntivi e la legge di ratifica dei trattati internazionali. L'opinione pubblica deve poter sapere.

Le leggi di amnistia e indulto incidono sulla materia penale:

- Amnistia: si cancellano gli effetti della pena;
- Indulto: si cancella sia il reato in sé che la pena.

Vengono adottate in periodi, ad esempio, di sovraffollamento carcerario, ma è chiaro che non funziona, per diversi motivi: liberi personalità discutibili e pericolose, si perde l'effetto della deterrenza (la sicurezza della pena funziona come deterrente) e si mina alle fondamenta dello Stato, che non è più l'unico legittimato ad usare la forza.

In estrema sintesi, infatti, lo Stato è l'unico soggetto che può fare uso legittimo della forza.

Esiste poi una fase esterna al procedimento, ovvero la fase di promulgazione, in cui la legge deve essere resa suscettibile alla verifica e alla conoscibilità.

Nel caso in cui il presidente della Repubblica trovi un vizio nella legge, di illegittimità costituzionale o vizio di merito (anche se il secondo non è rilevabile dal presidente, poiché per vizio di merito si intende la politicità della legge → il presidente non è un ruolo politico, dunque non può giudicare in base alle sue idee politiche. La politicità di una legge è lasciata al parlamento), può rifiutare la legge e rimandarla alle camere, motivando la sua scelta.

Le camere a quel punto hanno diverse possibilità: o si adegua alla critica del presidente e la revisiona oppure procede per la propria strada. Questi processi sono regolati dagli articoli 73 e 74.

Art 73: Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito. Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Art 74: Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

Quindi le camere possono o rivedere il testo secondo quelli che sono i pensieri del presidente della Repubblica oppure rivedere senza tener conto dell'opinione espressa dal presidente.

Se le camere modificano seguendo il pensiero del presidente, questo non potrà più rifiutare di approvarla, ma se non si seguono i consigli, potrà rimetterla sotto verifica.

Le camere possono anche aspettare e decidere quando rimandarla, oppure, infine, possono riapprovare lo stesso testo; però il presidente è garante della costituzione e ne risponde personalmente. Per risolvere questa situazione si ricorre quindi alla corte costituzionale, che esprime un giudizio riguardo alla spartizione dei poteri dello Stato, ovvero interviene nel conflitto: le camere vedono il loro potere compresso e limitato dal Presidente della Repubblica.

(questa situazione sarebbe gravissima e non si è mai verificata).

Fino ad oggi è sempre stata prediletta una soluzione di compromesso, quindi non giuridica ma politica: uno o l'altro fa un passo indietro.

18.3.19

Art 97: Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Questo articolo fornisce le direttive che sono tenute a seguire le pubbliche amministrazioni, gli uffici statali, che devono seguire due principi fondamentali:

- Il buon andamento: è diviso a sua volta in 3 sottogruppi: l'azione amministrativa deve guardare all'**economicità**, non solo monetaria, ma anche di divisione del lavoro, uso del tempo del personale

e dei materiali... Deve guardare, inoltre, all'**efficacia**, ovvero deve raggiungere gli obiettivi posti dalla legge. Dalla combinazione di questi due principi ne nasce un terzo: l'**efficienza**. Efficiente è quell'azione che raggiunge l'obiettivo (efficacia) con risorse economiche corrette (economicità);

- **Imparzialità**: indica un equilibrio, una equidistanza rispetto alle situazioni che prende in esame. Non si deve privilegiare nessuno. Imparzialità è trattare in modo omogeneo, ma allo stesso tempo, trattare situazioni particolari in modo diverso: non si vuole un appiattimento.

Ha inoltre due corollari: la **trasparenza** (una modalità attraverso la quale dimostro l'imparzialità) e la **pubblicità** (ovvero le ragioni che influenzano una scelta).

Le 3 grandi prerogative dell'attività amministrativa sono:

1. **AUTONOMIA**: l'amministrazione può dettare delle regole, controllate dalle leggi, come i regolamenti (ovvero atti amministrativi);
2. **AUTARCHIA**: la capacità di disciplinare delle situazioni concrete (tramite i provvedimenti). L'amministrazione incide sulla posizione del soggetto in maniera positiva (consentendogli cose che prima non poteva fare, ovvero provvedimenti ampliativi) oppure in maniera negativa (ovvero provvedimenti restrittivi);
3. **AUTOTUTELA**: l'amministrazione risolve i conflitti che può avere con il suo interlocutore (conflitto sia potenziale che attuale). Può quindi tornare sui suoi passi. Tramite provvedimenti cambia la propria volontà (=provvedimenti di annullamento o di revoca).

Il provvedimento di annullamento consiste in una situazione di illegittimità, ovvero contrario a qualche norma. Il provvedimento di revoca, invece, è un ritiro vero e proprio dell'atto, poiché è inopportuno, ovvero che alla luce di circostanze sopravvenute a seguito di quelle presenti al momento dell'emanazione.

Tutti e 3 questi provvedimenti sono esecutivi ed hanno un carattere di esecutorietà (→ se il cittadino in questione non segue spontaneamente ciò che il provvedimento dice, l'amministrazione costringe in modi coercitivi ad adempiere, ovvero costringe).

È necessario introdurre il tema del procedimento amministrativo (= una serie di atti dell'amministrazione concatenati tra loro e per arrivare ad un provvedimento finale). La differenza tra gli atti che si svolgono durante il procedimento (= atti interprocedimentali) e il provvedimento finale è che i primi non incidono sulla posizione del soggetto e, in caso di processo, non sono ammesse come prove. Il provvedimento finale può infatti avere esito ampliativo o restrittivo.

I procedimenti possono essere sia generali che particolari. Al procedimento amministrativo è associata una legge specifica: la 241 del'90. Prima di questa l'azione amministrativa non era regolata (essa dice come iniziano i procedimenti, le attività che si possono svolgere e come si conclude, oltre che i tempi ed i principi). Nel primo articolo si richiamano i principi detti fino ad ora: economicità, efficacia, trasparenza, imparzialità e pubblicità e inoltre specifica che devono essere applicati anche i principi comunitari.

È specificato anche che l'amministrazione non gode sempre della posizione di *imperio*, come un esproprio, o meno. La legge 241 dice che se l'amministrazione non è costretta ad usare il potere di imperio, deve porsi caratteri privatistici (= si deve porre al piano del privato), anche se più complesso e difficoltoso.

Nell'articolo 2 di questa legge si parla dei termini del procedimento, ovvero delle tempistiche. L'articolo definisce il tempo per emanare il provvedimento espresso, a seguito della richiesta di un cittadino. Se per un procedimento specifico non fosse stabilita una tempistica, si considerano 30 gg.

Questa tipologia di procedimento è definito 'procedimento ad istanza di parte', ovvero quando un terzo, sia esso persona fisica o giuridica, comincia un procedimento.

Esistono anche i procedimenti iniziati dalle amministrazioni, ovvero procedimenti d'ufficio (come i procedimenti sanzionatori, le multe). Esistono inoltre procedimenti detti 'fittizi', ovvero, in base ai casi, se si superano i termini massimi di legge, l'istanza si considera accolta o respinta. Questo silenzio è detto silenzio assenso, nel caso del sì, o silenzio rigetto, nel caso del no.

Ricorso contro il silenzio → se non viene emanato nessun provvedimento il privato può fare ricorso al giudice se il silenzio si protrae eccessivamente. Se l'amministrazione, dopo il richiamo del giudice, non adempie ancora, il giudice incarica un membro della commissione amministrativa di formulare una risposta. Separato il discorso del ricorso al risultato del provvedimento.

Fondamentale è la discrezionalità, ovvero quella libertà di decisione che ha l'amministrazione, che può essere più o meno ampia, in base alle situazioni. Per sapere quante possibilità abbiamo dobbiamo riferirci alla norma, poiché ci possono essere dei presupposti predestinati e presupposti discrezionali (ovvero spetta all'amministrazione decidere se agire o meno). Da queste possono derivare decisioni vincolate, ovvero imposte dalla legge, o discrezionali, ovvero dipende da cosa decide l'amministrazione.

C'è un caso, detto discrezionalità tecnica, ovvero una discrezionalità limitata da un sapere tecnico-scientifico.

19.3.19

Perfezione → il procedimento legislativo si è concluso.

Una norma per essere valida deve essere promulgata dal presidente della Repubblica, poi viene iscritta agli atti e infine nella gazzetta ufficiale, dove tutti possono conoscerla, poiché per 15 giorni rimane in uno stato detto di '*vacatio legis*', dopodiché la legge produce effetti.

La legge ora è efficace, ma deve essere anche effettiva, ovvero ci deve essere qualcuno che la fa rispettare.

 Articolo 75: è indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

L'articolo 75 tratta dei referendum. Questo articolo è inserito dopo quello che parla di come promulgare una legge, ma perché lì, uno strumento di democrazia diretta?

Perché i cittadini hanno lo stesso potere del parlamento, vengono paragonati.

Esistono 3 tipi di referendum: costituzionali, abrogativi e consuntivi.

Quello consuntivo è per ascoltare il parere della popolazione locale sul quale si dovrebbe applicare una modifica. Il referendum deliberativo, presenti in altri Paesi, è sostituito in Italia dagli atti di iniziativa popolare da presentare al parlamento.

Attraverso il referendum abrogativo si restituisce la voce al popolo. Questo fa parte delle fonti primarie e si pone sullo stesso piano della legge.

Ma qual è la differenza tra forza di legge e valore di legge?

- Forza di legge: può produrre effetti allo stesso livello di una legge, dunque quell'atto (come un DLGS, un DL...) è in grado di modificare/integrare/abrogare una legge;
- Valore di legge: è una capacità passiva, al contrario della forza, e sono ad esempio i regolamenti → non sono al livello della legge e quest'ultima si può opporre alla novità che viene introdotta.

Sono entrambi gli aspetti due facce della stessa medaglia, la prima attiva e la seconda passiva (= resistenza alla legge).

Il referendum può incidere con una forza pari a quella della legge e può abrogare *in tutto o in parte* una legge.

Il referendum abrogativo può essere richiesto da 500.000 elettori, che viene elaborato da un comitato promotore che redige un quesito e su quello raccoglie le firme, oppure da 5 consigli regionali (in questo caso, di solito, riguardo a materie di interesse regionale).

Dopo che la raccolta delle firme viene conclusa, in un tempo predeterminato, vengono portate ad un ufficio centrale per i referendum costituito presso la cassazione, che verifica la validità e il numero delle suddette. Dopo la verifica di questo organo la parola passa alla corte costituzionale, che giudica l'ammissibilità del quesito referendario.

A questo proposito si deve tenere presente l'articolo 134, che elenca i compiti svolti dalla corte costituzionale e il compito di giudicare un quesito referendario non è espresso.

Questo compito gli viene attribuito tramite una legge costituzionale.

La stessa costituzione dice che in alcuni campi il popolo non può intervenire, con delle ragioni espresse (non si possono modificare, ad esempio, le leggi tributarie, le leggi di bilancio (→ è una legge di iniziativa riservata al governo e solo formalmente è una legge, in realtà è un provvedimento), le rettifiche di trattati internazionali, le leggi di amnistia ed indulto, le leggi costituzionali (poiché per loro serve applicare il procedimento descritto dall'articolo 138, serve il quorum).

Ci sono inoltre delle leggi che se abrogate o modificate potrebbero far sì che organi costituzionali vengano messi in pericolo (le leggi elettorali) (es. se abrogassimo la legge elettorale per eleggere il senato, poi non ci sarebbe più il senato, perché non si potrebbero eleggere i parlamentari).

Il quesito referendario su leggi elettorali è possibile se il risultato è una norma che è immediatamente applicabile, senza mettere in pericolo l'organo.

Non è ammissibile il referendum su leggi di rilevanza costituzionale.

Un'ulteriore inammissibilità di un referendum è quando lo scopo è contrario all'istituto referendario, cioè si deve capire cosa c'è nel quesito e quale sarà l'effetto del referendum → i cittadini devono essere consapevoli.

Non resta che capire come gli atti possono essere validi o invalidi (non validità di vizio di illegittimità o di merito). Invalido perché si può avere un vizio di competenza, un eccesso di potere legislativo...

Importantissima è dunque la corte costituzionale, che giudica la coerenza delle leggi del parlamento.

Decide dunque sui poteri dello Stato: legislativo, esecutivo, giudiziario, i poteri del presidente della repubblica, il potere dello stato esercitato da enti terzi (come per i referendum) ...

La legge 37- dice che sono organi abilitati a sollevare il problema di conflitto di attribuzione dei poteri dello Stato quelli che possono manifestare in via definitiva la volontà del potere a cui appartengono. Ogni organo, ogni giudice può manifestare il volere del potere giudiziario (= il potere giudiziario è lineare, non verticistico → tutti i giudici, di qualunque tipo, possono manifestare il volere del potere giudiziario).

Non è detto che i conflitti di attribuzione nascano da atti, possono nascere anche dalla mancanza di un atto (questi secondi sono detti virtuali, i primi reali).

Per sollevare un giudizio di illegittimità alla corte costituzionale ci sono due modi:

1. La principale, poiché si va direttamente davanti alla corte senza passare da un giudice → può farlo solo lo Stato nei confronti di una legge regionale o una regione nei confronti di una legge statale, e può essere sollevato entro 60 gg dalla pubblicazione nella gazzetta ufficiale della legge.
La regione, però, può impugnare la legge dello Stato esclusivamente se esso invade la sfera di competenza propria della regione. Lo Stato, invece, può far valere qualsiasi tipo di motivo (incostituzionalità, incompetenza...). La regione solo quella di incompetenza.
2. Se si sfiorano i 60 gg c'è un processo detto di 'via incidentale': occorre ci sia un giudice di qualunque tipo e allora si decide di usare una legge, che però risulta non legittima (il dubbio può essere sollevato dal giudice stesso o da una delle parti). La questione viene passata ad un altro giudice che fa da filtro, stabilendo se è non manifesta ma fondata e rilevante (- *non manifesta ma fondata* = non occorre la fondatezza, basta il sospetto. La fondatezza sarà rilevata dalla corte. - *rilevante* = importante e pertinente al caso che si sta trattando).
Se anche il secondo giudice è d'accordo, il giudizio che è in corso viene sospeso fino a quando non verrà emessa la sentenza della corte costituzionale.

26.3.19

Una garanzia costituzionale è la Corte costituzionale, che viene contestualizzata nell'articolo 134: vengono espresse tutte le funzioni, ma non si parla del giudizio di ammissibilità del referendum.

Art 134: *La Corte costituzionale giudica:*

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni
- 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.

Un'altra garanzia è il giudizio di ammissibilità formulata dalla Corte costituzionale durante un referendum. Ma come si va di fronte alla Corte costituzionale?

I metodi sono disciplinati da legge costituzionale, iniziata nel 1948 e conclusa nel 56 (→ dopo l'uscita di una legge ci sono 60 gg per sollevare un giudizio di inammissibilità di fronte alla corte).

Es. le leggi regionali prima erano controllate da un commissario del governo, che però non garantiva l'autonomia concessa alle regioni dalla costituzione. Venne dunque escluso, ma la sua mancanza ha causato molti problemi, che sfociano in scontri alla Corte costituzionale. Oggi il controllo delle leggi è sempre successivo.

Il modo per accedere alla corte cost per un cittadino è diverso: i cittadini non possono andare direttamente di fronte alla corte come nel caso precedente. L'accesso è sempre mediato da un giudice, poiché il giudizio di inammissibilità/incostituzionalità è sempre incidente di un giudizio (= durante un qualunque processo sorge una questione, che può essere posta direttamente dal giudice o da una delle parti, che rileva l'illegittimità costituzionale). Il giudice deve quindi verificare che la questione sia legata al tema del giudizio in corso e deve essere rilevante, altrimenti può rifiutarla. Occorre anche che la questione non sia manifestamente fondata, ovvero al giudice basta un dubbio sulla presunta incostituzionalità della legge, la fondatezza sarà rilevata dalla corte.

Il giudizio, se il caso arrivasse alla corte, sarebbe momentaneamente sospeso, fino al responso della corte. Se il giudice ha rimesso la questione davanti alla corte essa compie un'indagine preliminare e verifica che sia effettivamente rilevante, che sia stata portata da un giudice (e non, ad esempio, da un PM), che non sia manifestamente fondata e che sia un dubbio su una legge. All'esito di questa verifica può iniziare il giudizio, oppure viene fermato tutto.

Gli atti che un giudice (compresa la Corte costituzionale, essendo un giudice) può compiere sono 3:

- I. sentenza: atti che chiudono un giudizio;
- II. ordinanze: atti interlocutori (= che possono anche chiudere un giudizio) e sono motivate e interni al processo solitamente, cioè di dialogo con il giudice;
- III. decreti: atti di impulso processionale, quando c'è un'urgenza. Strumenti snelli per mettere in sicurezza determinate situazioni.

L'esito di giudizio davanti alla corte può essere di accoglimento o di rigetto. Se è di rigetto la questione è infondata e l'effetto è limitato alle due parti del singolo giudizio e la questione potrà essere risolta. Le sentenze di accoglimento, invece, l'esito è quello di illegittimità costituzionale ed ha quindi un effetto di carattere generale: la sentenza viene pubblicata sulla gazzetta ufficiale.

Questo viene espresso nell'articolo 136, che afferma che la dichiarazione di incostituzionalità ha efficacia dal giorno dopo la sua pubblicazione sulla gazzetta ufficiale. Se però si studia la legge 87/1953 nell'art 30 dice che le norme non possono più essere applicate ma continuano ad avere efficacia (come dice la costituzione). Nel caso di effetti penali, essi vengono rimossi senza la riapertura del caso.

Art 136: Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

Esistono inoltre delle sentenze manipolative, che aggiungono e tolgono una parte di una norma e vengono emesse dalla corte costituzionale. Il problema è che deve essere un legislatore a modificare la legge, non un giudice. La corte, essendo anch'essa un giudice, può modificare la legge seguendo le direttive fornite dalla costituzione.

01.04.19

Quando la PA deve prendere una decisione la prende in base a dei presupposti: se il presupposto è definito, cioè direttamente espresso dalla legge, l'amministrazione gestisce la situazione seguendo le direttive della legge. Se invece la norma non dà espressamente dei limiti, ma solo delle indicazioni (es. limiti per di PM per l'inquinamento → dice solo 'quando si reputa eccessivo') ovvero la PA può decidere quando intervenire (= discrezionalità).

Quali sono i vizi del parlamento?

- 1) Vizio di irregolarità: un'infrazione non importante e facilmente correggibile → verrà inserita nel procedimento una correzione, che non incide sull'esito finale;
- 2) Si possono poi trovare dei vizi più gravi dei primi, ovvero i vizi di legittimità e i vizi di merito.
 - a. I vizi di legittimità: a quel provvedimento manca qualcosa riguardo la legittimità (= non conformità con il paradigma delle leggi e normativo, ovvero non conforme alle norme). Questa illegittimità si può trovare sotto 3 diversi profili:
 - Illegittimità per violazione di legge o falsa applicazione delle norme (se violo una legge o cerco di aggirarla);
 - Illegittimità per incompetenza: quando l'atto viene emanato da un ente cui non compete farlo;
 - Illegittimità di eccesso di potere: un uso improprio del potere, ovvero un potere amministrativo che non rispetta i limiti interni della discrezionalità → deve essere proporzionato, imparziale e per l'interesse pubblico.
 - b. I vizi di merito: sono i vizi che riguardano il contenuto del provvedimento. È possibile farlo quando ci sono degli errori MACROscopici.

I vizi di legittimità sono anche detti vizi sindacabili e quelli di merito insindacabili, poiché sono piani diversi quello della PA e dell'altra parte: la prima è molto più difficile da contestare.

Questi vizi producono effetti diversi: quelli di legittimità hanno come conseguenza l'annullabilità dell'atto (= il provvedimento è dunque invalido, ed è quindi suscettibile ad essere annullato. Indica una possibilità).

Il cittadino può far valere il fatto che ci sia il vizio e che quindi sia invalidato o meno. Quando non mi oppongo anche se vedo che un provvedimento è viziato si dice che presto acquiscenza.

Oppure, quando si è appurata l'invalidità del provvedimento, entro 60 gg posso chiedere al giudice di tutelarmi.

Se un provvedimento viene giudicato viziato si ritorna alla situazione ex-ante, ovvero quella precedente al provv. Se un decreto è ad esempio per una demolizione, devo chiedere che durante la verifica del TAR (che può durare anni) sia sospesa l'efficacia del provvedimento. Il tribunale quindi può congelare temporaneamente l'efficacia di un provvedimento.

Il vizio di illegittimità più frequente è quello di eccesso di potere, ovvero una violazione dei limiti interni della discrezionalità. Il consiglio di stato negli anni ha rilevato delle "figure sistematiche", ovvero figure che se presenti indicano quasi sicuramente che la PA ha commesso un vizio, lo preannunciano.

Es.

- la disparità dei trattamenti: durante un bando ci sono due proposte, una accettata ed una no, anche se uguali. Questo indica una disparità di trattamento;
- la carenza dei presupposti e delle motivazioni è un vizio di eccesso di potere (= l'amministrazione non mi fa capire in base a cosa ha preso la sua decisione);
- la variazione di circolare;
- sviamento della causa tipica (= quando faccio qualcosa che mi compete ma lo sto facendo per una motivazione non lecita. Ad esempio, quando un direttore del personale del comune, che può spostare il personale stesso da una mansione all'altra, usa questo potere per fare del mobbing);
- dolo/colpa grave (ad esempio quando faccio vincere qualcuno ad un appalto). Questi casi danno seguito alla annullabilità dell'atto (da far valere entro 60 gg dai soggetti lesi dal provvedimento).

02.04.19

La Corte costituzionale non può avere discrezionalità, deve basarsi solo ed esclusivamente sulla costituzione → la corte deve essere garante della legittimità costituzionale.

Le sentenze della corte vengono pubblicate sulla gazzetta ufficiale poiché possono cambiare il diritto, servono per dire a tutti che la corte, su quel caso e sui futuri simili, si è già espressa.

L'efficacia delle sentenze hanno valore diverso in base a che tipo di sentenza sono: se accoglitive esse modificano la legge dal giorno successivo, se di rigetto esse sono valide solo per le due parti in quel caso specifico, ha dunque un effetto limitato.

Annullamento è diverso da abrogazione:

- annullamento: annulla un giudice o un organo terzo e si fonda sul fatto che quell'atto è viziato. L'annullamento è retroattivo, ovvero nel caso penale, si annulla la pena;

- **abrogazione:** abroga il parlamento, la popolazione. Abrogo una legge o una parte di essa poiché non funziona più, non perché è viziata. La abrogo da oggi.

Se una legge deve essere retroattiva deve essere espressamente detto, poiché così si potrebbe minare il diritto al diritto.

Nel caso della legge penale, se qualcuno è sotto giudizio per un comportamento che una legge ora abrogata diceva fosse punibile, ma ora non lo è più, la persona non andrà in carcere. Se invece la persona è stata condannata prima che la legge fosse abrogata, rimane in carcere.

Il nostro sistema è pluralistico, ovvero ci sono una pluralità di attori. L'Italia è una repubblica regionale spinta, ovvero le regioni sono sempre più importanti (→ nel 2001 c'è stata una revisione costituzionale che ha modificato tutti gli articoli dal 117. Prima la possibilità di legiferare della regione era limitata: sempre concorrente con lo Stato. Oggi non è più così).

Tuttavia, l'Italia non potrà mai essere uno stato federale, poiché l'art. 5 della costituzione non lo permette. Nel 2001 le regioni vengono dotate di maggiore autonomia, compresa quella legislativa.

L'art 117 norma le competenze esclusive dello Stato (moneta, ordinamento giudiziario, beni culturali...), al contrario, prima del 2001 erano normate le competenze regionali. Questo significa che c'è stata un'inversione di tendenza che dà più/pari importanza alle regioni.

Anche l'art 118 è stato modificato: i compiti amministrativi vengono dati al comune, alla provincia, alla città metropolitana ed allo Stato. Sono in scala di importanza.

Se il comune però, ad esempio per mancanza di risorse, non riesce a gestire e fornire un servizio vale il principio della sussidiarietà ed adeguatezza, ovvero se il comune non ce la fa subentra la provincia, se non dovesse bastare subentra la città metropolitana e così via...

L'amministrazione è definita oggi locale, poiché i compiti vengono attribuiti in prima battuta ai comuni.

Art 118: *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Un elemento di novità è stato che i servizi pubblici non sono gestiti sempre da ente pubblico, a me cittadino importa che siano garantiti i servizi (gli obblighi di servizio, però, sono dettati dall'ente pubblico).

L'amministrazione regola obblighi di servizio e tariffe, e controlla lo svolgimento effettivo del servizio.

Sempre più importanti sono le amministrazioni indipendenti, implicitamente espresse nell'art 47, come la banca d'Italia, che sono dotate di autonomia e vigilanza.

Art 47: *La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.*

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

L'art 24 → 28 sono articoli a garanzia del cittadino. L'articolo 24 sancisce il diritto alla difesa durante un procedimento. L'articolo 25 dice che il giudice si caratterizza per essere terzo ed imparziale, ovvero giudice naturale (= giudice che viene individuato sulla base di criteri oggettivi) e precostituito (= ci deve essere già prima della commissione dei fatti).