



Area 1 - Che cosa è la PA

Modulo 1 - Cos'è la PA e come si articola

Lezione 1.1 - L'organizzazione costituzionale in Italia

Introduzione

In questa lezione analizzeremo l'organizzazione dei poteri dello Stato a cui è dedicata l'intera Parte II della Costituzione. Qui la Costituzione contiene la disciplina relativa alla struttura e alle competenze dei diversi organi chiamati ad esercitare i tre tradizionali poteri: legislativo, esecutivo e giudiziario. In questa lezione ci focalizzeremo in particolare sui tre organi costituzionali che caratterizzano la nostra forma di governo:

- il Governo;
- il Parlamento;
- il Presidente della Repubblica.

Analizzando in particolare le principali regole costituzionali sul loro funzionamento e sulle rispettive attribuzioni.

La forma di governo

Prima di iniziare, occorre chiarire cosa intendiamo per forma di governo. Con questa espressione identifichiamo i modi attraverso cui il potere politico è distribuito tra i principali organi dello Stato, nonché l'insieme dei rapporti che intercorrono tra essi.

Il governo parlamentare italiano

La Costituzione italiana delinea una forma di governo di tipo parlamentare, caratterizzata dalla presenza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo. Il Parlamento è l'organo elettivo che emana direttamente il Governo e può costringerlo alle dimissioni ritirando la fiducia.

Il quadro è completato dal Presidente della Repubblica, figura distinta e autonoma e dotata di poteri propri, cui spetta il compito di garantire gli equilibri costituzionali tra i diversi organi. Il Presidente della Repubblica non ricopre il ruolo di Capo del governo e non è eletto direttamente dal corpo elettorale.

Questa è una differenza tra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale nella quale invece il Capo dello stato è anche Capo del governo ed è eletto direttamente dal corpo elettorale, senza che il Parlamento possa sfiduciarlo nel corso del suo mandato

Il Governo: caratteristiche e funzioni

Iniziamo ora a parlare dei tre organi sopracitati, partendo dal Governo.

Il Governo è l'organo costituzionale che ha il compito di tradurre in azioni l'indirizzo politico espresso dalle forze politiche di maggioranza che lo sostengono. Il Governo esercita infatti una quota rilevante dell'attività di indirizzo politico, in particolare in alcuni settori pertinenti tra cui ad esempio la politica finanziaria e di bilancio, la politica estera, la politica di difesa e di sicurezza.

Il Governo è inoltre collocato al vertice del potere esecutivo, con i singoli ministeri preposti a capo di tutti i settori amministrativi dello Stato.

Infine, il Governo esercita importanti poteri normativi, sia attraverso l'iniziativa legislativa, sia attraverso l'emanazione di atti aventi forza di legge.

La struttura del Governo

Il Governo è un organo complesso, costituito dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, i quali insieme compongono l'organo collegiale Consiglio dei Ministri.

Il Presidente del Consiglio

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha il compito di dirigere la politica generale del Governo, di cui è responsabile. Mantiene inoltre l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

I Ministri

I Ministri partecipano alla formazione dell'indirizzo politico del Governo e sono chiamati a realizzarlo in quanto vertici di uno dei grandi rami dell'amministrazione statale. Essi sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

I dicasteri e la Legge 400/1988

Questi dicasteri sono detti "organi governativi necessari" in quanto previsti espressamente dalla Costituzione.

Ad essi si aggiungono poi una serie di altri organi previsti dalla Legge 400/1988 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tra questi rientrano sia organi collegiali (come il Consiglio di Gabinetto e i Comitati interministeriali) sia individuali (come il Vicepresidente del Consiglio, i ministri senza portafoglio, i sottosegretari di Stato e i viceministri).

La Legge 400/1988 disciplina inoltre il funzionamento del Governo, in virtù della riserva di legge prevista dall'art. 95 della Costituzione.

La formazione del Governo

La formazione del Governo è disciplinata da poche disposizioni costituzionali (art. 92 co.2 e art. 93). Queste si limitano a stabilire che:

- il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i Ministri
- i membri del Governo, prima di assumere le loro funzioni, devono giurare nelle mani del Capo dello Stato
- entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo deve presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia.

La fiducia viene concessa mediante una mozione motivata, votata per appello nominale, per la cui approvazione è sufficiente la maggioranza relativa.

Queste regole sono poi integrate da una serie di convenzioni e prassi, consolidate nel tempo. Queste riguardano in particolare le fasi precedenti alla nomina dei membri del Governo cioè le consultazioni del Presidente della Repubblica e il conferimento dell'incarico a formare il Governo.

Organi ausiliari di Governo

Nello svolgimento delle sue funzioni, il Governo gode del supporto di alcuni organi a cui la Costituzione attribuisce sia competenze proprie sia funzioni di ausilio. Questi organi sono:

- il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo di iniziativa legislativa in materia economica e sociale e di rappresentanza delle categorie produttive con funzioni di consulenza alle Camere e al Governo
- il Consiglio di Stato, organo giurisdizionale di appello della giustizia amministrativa che svolge anche funzione consultiva attraverso pareri obbligatori su alcune categorie di provvedimenti, tra cui ad esempio i regolamenti del Governo e dei Ministri
- la Corte dei Conti che esercita il ruolo di magistratura contabile, il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e il controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Il Parlamento: Camera, Senato e bicameralismo perfetto

Dopo l'exkursus sul Governo passiamo ora al Parlamento.

Il Parlamento è il luogo istituzionale espressione della volontà popolare, nel quale si determinano gli indirizzi politici dello Stato.

Esso si compone di due camere, la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, entrambe elette a suffragio universale e dotate delle medesime funzioni. Il nostro è quindi un sistema bicamerale perfetto o paritario.

Differenze tra Camera e Senato

Tra camera e Senato esistono solo poche differenze strutturali:

- il numero dei Deputati della Camera è di 630, quello dei Senatori 315;
- la Camera è totalmente elettiva, mentre ai Senatori eletti si aggiungono i Senatori a vita: quelli di diritto (i Presidenti emeriti della Repubblica) e quelli di nomina Presidenziale (massimo 5);
- il Senato è eletto su base regionale, la Camera su base circoscrizionale;
- gli elettori della Camera devono avere almeno 18 anni, quelli del Senato almeno 25;
- per essere eletti Deputati della Camera è necessario avere almeno 25 anni, per essere eletti Senatori almeno 40.

Le funzioni del Parlamento

Il Parlamento è il principale depositario della funzione legislativa che, in base all'art. 72 della Costituzione, è esercitata collettivamente dalle due Camere. Accanto a questa funzione primaria, le due Camere esercitano anche funzioni:

- di indirizzo politico, attraverso atti parlamentari (mozioni, risoluzioni) volti a orientare l'attività del Governo;
- di controllo politico, attraverso specifici Istituti (interrogazioni, interpellanze) che hanno lo scopo di far valere la responsabilità del Governo.

Il Parlamento in seduta comune

La Costituzione prevede poi uno specifico organo collegiale: il Parlamento in seduta comune. Esso è composto da tutti i parlamentari, Deputati e Senatori, ed è chiamato a svolgere solo alcune funzioni individuate tassativamente dalla Costituzione. Queste funzioni sono:

- l'elezione e il giuramento del Presidente della Repubblica;
- l'elezione di cinque giudici della Corte costituzionale;
- l'elezione di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura;

- la votazione dell'elenco dei cittadini dal quale si sorteggiano i membri "aggregati" alla Corte;
- costituzionale per emanare giudizio sulle accuse costituzionali contro il Presidente della Repubblica;
- la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento o attentato alla Costituzione.

I regolamenti parlamentari

La Costituzione attribuisce ai regolamenti parlamentari il compito di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento interno delle Camere. In base all'art. 64 co.1, ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

I regolamenti delle due Camere contengono in particolare norme relative all'organizzazione e al funzionamento dei propri organi interni e ai diversi procedimenti attraverso cui il Parlamento esercita le sue funzioni, in primis quella legislativa.

I regolamenti hanno quindi il compito di dettagliare e/o integrare le regole generali contenute nella Costituzione. Vediamo quali sono queste regole.

L'organizzazione delle camere: i Presidenti

Partiamo dall'organizzazione interna delle Camere, e in particolare dalle norme sui Presidenti di assemblea.

In base all'art. 63 della Costituzione, ciascuna Camera elegge tra i suoi componenti un Presidente. I Presidenti di Camera e Senato svolgono sia compiti legati al coordinamento dell'attività interna delle Camere, sia specifiche funzioni costituzionali.

Per quanto riguarda il coordinamento dell'attività interna delle Camere, i Presidenti sono coadiuvati nello svolgimento delle loro funzioni dagli Uffici di Presidenza che sono organi collegiali composti da Vicepresidenti, Questori e Segretari.

In merito alle funzioni costituzionali assumono particolare rilevanza le funzioni svolte in specifici momenti della vita delle istituzioni:

- il Presidente della Camera presiede il Parlamento in seduta Comune;
- il Presidente del Senato svolge il ruolo di supplenza del Presidente della Repubblica in caso di impedimento temporaneo.

L'organizzazione delle Camere: gli organi interni

Passiamo ora agli organi interni delle Camere citati direttamente dalla Costituzione che sono i gruppi parlamentari, le commissioni parlamentari permanenti e le commissioni d'inchiesta.

Iniziamo con il definire i gruppi parlamentari.

All'interno di una Camera, i gruppi parlamentari sono unioni dei membri espressione dello stesso partito o movimento politico che si dotano di un'organizzazione stabile e di una disciplina di gruppo. In base al dettato costituzionale, la composizione di alcuni organi interni deve tener conto della rappresentatività dei diversi gruppi.

Le commissioni parlamentari permanenti sono invece organi necessari di ciascuna Camera, competenti in specifiche materie e titolari di importanti poteri legislativi, di indirizzo e controllo.

Da queste si differenziano le commissioni d'inchiesta che ciascuna Camera può istituire su materie di pubblico interesse e a cui la Costituzione attribuisce gli stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria.

L'organizzazione delle Camere: gli organi interni

Organi collegiali non previsti dalla Costituzione, ma solo dai regolamenti, sono invece le Giunte che esercitano specifiche funzioni interne relative all'osservanza del regolamento e alla garanzia delle prerogative parlamentari.

Il funzionamento delle Camere: durata e regole decisionali

La Costituzione contiene poi alcune regole generali relative al funzionamento delle Camere.

Innanzitutto, la loro durata: l'art. 60 stabilisce che entrambe siano elette per cinque anni. Questo periodo è definito legislatura. La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra. Finché non sono riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti.

L'art. 64 co.2 stabilisce il principio della pubblicità delle sedute, salvo che le Camere non deliberino di adunarsi in seduta segreta.

Infine, l'art. 64 co.3 detta alcune regole sulle votazioni delle Camere:

- affinché la seduta sia valida, è richiesta la maggioranza dei componenti (numero legale o quorum strutturale);
- le deliberazioni devono poi essere adottate a maggioranza dei presenti (quorum funzionale), a meno che la Costituzione non prescriva una maggioranza speciale.

Il Presidente della Repubblica

Dopo aver visto insieme il Governo e il Parlamento, passiamo infine al Presidente della Repubblica.

In base alla Costituzione, il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. L'ufficio del Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

Elezione del Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica può essere eletto tra tutti i cittadini che abbiano compiuto 50 anni d'età e godano dei diritti civili e politici.

È eletto dal Parlamento in seduta comune integrato da tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale, in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. Fa eccezione la Valle d'Aosta che ha un solo delegato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione davanti al Parlamento in seduta comune. Da prassi, il giuramento è accompagnato da un discorso con il quale il Presidente illustra le linee che caratterizzeranno lo "stile" del suo mandato.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e il suo mandato decorre dal giorno del giuramento.

Attribuzioni del Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica, pur non esercitando nessuno dei tre poteri tradizionali (legislativo, esecutivo, giudiziario), ha la possibilità di intervenire nell'esercizio di ciascuno dei tre.

Ad esempio, rispetto al **potere legislativo**, il Presidente:

- autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa;
- promulga le leggi;
- emana i decreti aventi valore di legge e i Regolamenti.

Rispetto al **potere esecutivo** il Presidente, tra le altre cose:

- nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri;
- nomina i Ministri (su proposta del Presidente del Consiglio);
- controfirma gli atti ministeriali emanati con decreto del Presidente del Consiglio.

Rispetto al **potere giudiziario**, il Presidente della Repubblica:

- presiede il Consiglio superiore della magistratura;
- può concedere la grazia e commutare le pene.

Conclusioni

Con il Presidente della Repubblica, la sua elezione e le sue attribuzioni si conclude la nostra panoramica sui tre organi costituzionali che caratterizzano il governo parlamentare italiano. Prima abbiamo visto insieme il Governo, con le sue caratteristiche e funzioni, la sua struttura, la sua formazione e i suoi organi ausiliari. Abbiamo poi analizzato il Parlamento con le sue funzioni e regolamenti, l'organizzazione e il funzionamento delle Camere.

Questo video è finito, arrivederci!