

L'organizzazione costituzionale in Italia

1. Introduzione

In questa videolezione analizzeremo l'organizzazione dei poteri dello Stato. A questa la Costituzione dedica l'intera Parte II della Costituzione, nel quale è contenuta la disciplina relativa a struttura e 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 Parlamento, il Governo e il Presidente della Repubblica - analizzando in particolare le principali regole costituzionali sul loro funzionamento e sulle rispettive attribuzioni.

2. La forma di governo

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

La Costituzione italiana delinea una forma di governo di tipo parlamentare, caratterizzata dalla presenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. Il Governo è quindi emanazione diretta del Parlamento, organo elettivo che 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.

La forma di governo parlamentare si differenzia quindi da quella presidenziale, in cui 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.

3. Il Governo: caratteristiche e funzioni

Veniamo ora al primo dei tre organi sopracitati, ovvero il Governo. Questo 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 in cui questo è rimesso prevalentemente al Governo. Tra questi settori rientrano 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.

4. La struttura del Governo: gli organi necessari e non necessari

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

Al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta il compito di dirigere la politica generale del governo, di cui è responsabile. Il Presidente mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei 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.

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

5. 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 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: le consultazioni del Presidente della Repubblica e il conferimento dell'incarico a formare il Governo.

6. Organi ausiliari di Governo

Nello svolgimento delle sue funzioni, il Governo gode del supporto di alcuni organi cui la Costituzione attribuisce funzioni di ausilio nei confronti di altri organi, oltre che competenze proprie. Questi organi sono:

- *il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo di rappresentanza delle categorie produttive, con funzioni di consulenza alle Camere e al Governo e di iniziativa legislativa in materia economica e sociale.*
- *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 i regolamenti del Governo e dei ministri.*
- *la Corte dei Conti, che oltre al ruolo di magistratura contabile, esercita 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 cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.*

7. Il Parlamento: Camera, Senato e bicameralismo perfetto

Passiamo ora al Parlamento. Questo 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. Esistono solo poche differenze strutturali.

Innanzitutto, la consistenza numerica: il numero dei deputati è di 630, quello dei senatori 315. La Camera è inoltre 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).

Un'altra differenza riguarda il sistema di elezione, in quanto è previsto che il Senato sia eletto su base regionale.

Infine, la disciplina dell'elettorato:

- *passivo: 25 anni per essere eletto deputato, 40 anni per i senatori*
- *attivo: 18 anni per gli elettori della Camera, 25 per il Senato*

8. Le funzioni del Parlamento

Il Parlamento è il principale depositario della funzione legislativa che, in base all'art. 72, 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, e di controllo politico, attraverso specifici istituti (interrogazioni, interpellanze) diretti a far valere la

responsabilità del Governo

9. Il Parlamento in seduta comune

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

- *elezione e giuramento del Presidente della Repubblica*
- *elezione di cinque giudici della Corte costituzionale*
- *elezione di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura*
- *votazione dell'elenco dei cittadini dal quale si sorteggiano i membri "aggregati" alla Corte costituzionale per giudicare sulle accuse costituzionali contro il Presidente della Repubblica*
- *messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento o attentato alla costituzione.*

10. 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.

11. L'organizzazione delle Camere: i Presidenti di assemblea

Partiamo dall'organizzazione interna delle Camere, e in particolare dalle norme sui Presidenti di assemblea. In base all'art. 63, ciascuna Camera elegge tra i suoi componenti un Presidente. Questo svolge sia compiti legati al coordinamento dell'attività interna delle Camere, sia specifiche funzioni costituzionali.

Per quanto riguarda le prime, nello svolgimento delle loro funzioni i Presidenti sono coadiuvati dagli uffici di presidenza, organi collegiali composti da vicepresidenti, questori e segretari

Tra le seconde assumono particolare rilevanza le funzioni svolte in particolari 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.*

12. L'organizzazione delle Camere: gli organi interni

Passiamo ora agli organi interni direttamente citati dalla Costituzione.

I gruppi parlamentari sono unioni dei membri di una Camera 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.

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.

13. 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 sono 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 inoltre 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 (cd numero legale o quorum strutturale)*
- *le deliberazioni devono poi essere adottate a maggioranza dei presenti (cd quorum funzionale), a meno che la Costituzione non prescriva una maggioranza speciale.*

14. Il Presidente della Repubblica

Passiamo infine al Presidente della Repubblica. In base alla Costituzione, questi è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. Può essere eletto tra tutti i cittadini che abbiano compiuto 50 anni d'età e godano dei diritti civili e politici. L'ufficio del Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

15. Elezione del Presidente della Repubblica

Il Presidente della Repubblica 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.

16. 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.

Rispetto al potere legislativo, ad esempio, 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 invece al potere esecutivo, il Presidente della Repubblica, tra le altre cose, nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri, e su proposta di questo i Ministri, e controfirma gli atti ministeriali emanati con suo decreto.

Infine, rispetto al potere giudiziario, il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio superiore della magistratura, può concedere la grazia e commutare le pene.