

I. La costituzione italiana e i suoi valori fondamentali

1.1. La Costituzione è intesa come insieme di norme che fondano un ordinamento giuridico di tipo statale. Essa poggia su valori metagiuridici, quali il rispetto della dignità umana e della libertà dell'individuo, sentiti come principi generali di orientamento dell'azione della comunità dei cittadini.

La Costituzione italiana che è entrata in vigore il 1° gennaio 1948 ha voluto affermare che:

- il popolo italiano si è voluto organizzare secondo una forma di governo di tipo repubblicano;
- ha ripudiato il modello autoritario-dittatoriale con cui era stato governato per scegliere un modello liberal-democratico fondato su libere elezioni, sul pluralismo dei partiti e sulla tutela dell'inviolabilità dei diritti di libertà.

Con tale Costituzione l'Italia si è quindi dotata di un sistema di governo pluralista di tipo democratico-occidentale.

1.2. L'art. 2 Cost. accanto ai diritti inviolabili richiede l'adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Ogni soggetto dell'ordinamento deve esercitare i propri diritti e difendere le proprie libertà nel rispetto dei diritti e della libertà altrui.

Si rende indispensabile, pertanto, che ciascun cittadino adempia a quei doveri di solidarietà che sono necessari per il rispetto della altrui sfera di autonomia e per assicurare la pacifica convivenza tra i cittadini.

Nella costituzione troviamo esplicitato il contenuto di tali doveri negli articoli:

- art. 52, che definisce "sacro" il dovere di difendere la patria imponendo poi ai cittadini il servizio militare obbligatorio;
- art. 53 che obbliga i cittadini e gli stranieri (che hanno interessi economici in Italia) a concorrere alle spese dello Stato in ragione della capacità contributiva di ognuno di essi;
- art. 54 dove viene prescritto a tutto i cittadini il "dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi".

II. Gli organi costituzionali

Si devono considerare organi costituzionali dello Stato quegli organi che partecipano alla funzione politica: cioè prendono parte all'individuazione dei fini che lo Stato è chiamato a perseguire. Tali organi sono direttamente disciplinati dalla Costituzione ed una modifica degli stessi porta all'emanazione di norme costituzionali.

Essi sono: il Presidente della Repubblica, il Parlamento, composto da Camera dei Deputati e Senato, il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'intero Governo, l'organismo della Magistratura, gli Enti territoriali autonomi.

Gli organi di rilievo costituzionale sono, invece, quelli che, pur non partecipando alla funzione politica, ne' essendo essenziali alla struttura costituzionale dello Stato, sono elencati, ma non direttamente disciplinati dalla Costituzione, che rinvia alla legge ordinaria la disciplina della loro organizzazione, struttura ed attività.

Gli organi di rilievo costituzionale sono: il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio Supremo di Difesa.

2.1. La divisione dei poteri

La struttura statale, quale si è semplicemente delineata, ha vari compiti nei confronti del gruppo sociale, del popolo che ha eletto il suo Governo. Questi compiti possono essere riassunti in tre funzioni fondamentali.

La funzione legislativa: attraverso le leggi lo Stato definisce le regole per il raggiungimento dei fini da parte del gruppo sociale.

La funzione amministrativa (o esecutiva): attraverso gli organi amministrativi lo Stato cura gli interessi dei cittadini nei campi dove il singolo componente della comunità o gruppi privati non avrebbero i mezzi e l'organizzazione per ottenere i risultati migliori (secondo il principio di sussidiarietà). Nella funzione amministrativa lo Stato si comporta come soggetto pubblico, con capacità giuridiche diverse rispetto ai singoli soggetti privati.

Le funzioni amministrative più importanti sono la Difesa del territorio, la Pubblica Sicurezza interna, la Sanità pubblica, l'educazione, l'organizzazione del territorio, l'Ambiente.

La funzione giudiziaria: attraverso la funzione giudiziaria lo Stato risolve i conflitti d'interesse tra i propri cittadini, le questioni riguardo i diritti, i conflitti tra lo Stato stesso ed i cittadini che si ritengono lesi dall'azione pubblica in un loro diritto soggettivo od interesse legittimo.

Inoltre, lo Stato determina le pene per chi commette infrazioni alle sue regole. Tali infrazioni possono essere contro regole (leggi) penali, o contro regole (leggi) amministrative. La gravità dell'infrazione determina l'entità della pena.

2.2. Funzioni e poteri

In uno Stato che ha un modello di governo liberal-democratico le tre funzioni non sono concentrate di fatto o di diritto in un unico soggetto come nei sistemi dittatoriali o totalitari. Esse si dividono tra più organismi (che quindi controllano democraticamente il potere dell'altro perché non scada nell'arbitrio) che hanno il potere di organizzare e di rendere effettiva tale funzione.

In Italia la funzione legislativa si divide tra il Parlamento e il Governo, mentre a livello regionale è detenuta dal Consiglio Regionale; la funzione amministrativa è gestita a livello di Governo secondo l'organizzazione dei Ministeri; la funzione giudiziaria è garantita attraverso l'opera della Magistratura.

2.3 Il ruolo dei partiti.

Tutta l'attività di organizzazione e determinazione delle scelte principali di uno Stato, che si esprime attraverso le principali funzioni costituzionali, come attività politica. Al fine di permettere di selezionare le idee e i soggetti migliori per questa attività sono nate nell'800 specifiche associazioni di tipo privato, che in un primo momento avevano la forma di club. Qui i cittadini si incontravano e decidevano di dare la propria fiducia ad un singolo rappresentante del gruppo perché partecipasse alle elezioni per portare le loro idee ed i loro interessi nel Parlamento nazionale. Come sappiamo le dimensioni dei votanti nell'800 erano bassissime rispetto ad oggi. Successivamente alla Prima Guerra Mondiale, con l'estensione del diritto di voto nascono i primi grandi partiti di massa, quali i Partiti di ispirazione cattolica ed i Partiti di ispirazione socialista ed operaia.

Ancora oggi i partiti in Italia sono libere associazioni di diritto privato ammesse al finanziamento pubblico per la loro attività di organizzazione e selezione dei cittadini che andranno a far parte degli organi dello Stato e che soprattutto saranno liberamente eletti all'interno del Parlamento. Sono scomparsi i grandi partiti ideologici degli anni '70-80, il Partito Comunista e la Democrazia Cristiana, e si sta cercando con difficoltà, di creare un sistema che sia composto da due aggregazioni partitiche distinte: uno di centro-destra, moderata e conservatrice, l'altra di centro-sinistra, laburista e progressista.

2.4. Il Presidente della Repubblica

Nel nostro sistema, che è un sistema parlamentare, il Presidente della Repubblica costituisce un potere neutro apolitico e imparziale che esercita funzioni di garanzia e di controllo sugli organi di indirizzo politico al di sopra delle tre funzioni tradizionali (legislativa, esecutiva, giudiziaria), con il fine di equilibrare il sistema senza svolgere funzioni attive di governo e di indirizzo politico.

Il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione e, come tale, vigila sull'osservanza delle norme in essa contenute.

Egli è altresì arbitro tra i partiti, costituendo il punto di unione di tutte le forze politiche nazionali: ciò trova conferma nell'art. 87 Cost. che qualifica il Presidente della Repubblica come Capo dello Stato italiano e rappresentante della unità nazionale.

Il Presidente della Repubblica italiana è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri, integrato da tre delegati per ciascuna Regione (fatta eccezione per la Valle d'Aosta che ha un solo delegato); l'elezione avviene a scrutinio segreto ed è necessaria una maggioranza di due terzi dell'assemblea nei primi tre scrutini mentre in quelli successivi è sufficiente la maggioranza assoluta (art. 83 Cost.).

Può essere eletto Presidente della Repubblica qualunque cittadino italiano che abbia compiuto 50 anni, che sia nel pieno godimento dei diritti civili e politici e non appartenga, per discendenza o legame di parentela, alla Casa Savoia (XIII disp. finale Cost.).

A norma dell'art. 84 Cost. l'ufficio è incompatibile con qualsiasi altra carica; la durata della carica è di sette anni, che decorrono dalla data del giuramento. In caso di impedimento le funzioni del Presidente della Repubblica vengono assunte dal Presidente del Senato.

Le funzioni del Presidente della Repubblica (d'ora in poi "PdR") sono così riassumibili:

in qualità di garante della Costituzione il PdR interviene

sul Potere legislativo, e pertanto:

- ratifica i trattati internazionali;
- può sciogliere le Camere;
- può inviare messaggi alle Camere;
- nomina 5 Senatori a vita;
- autorizza la presentazione dei disegni di legge del Governo;
- promulga (o rinvia) le leggi;
- scioglie i consigli comunali, provinciali e regionali su proposta del Governo.
- indice il referendum;
- indice le elezioni.

sul Potere esecutivo, e pertanto:

- nomina il Governo;
- nomina i funzionari di grado più alto;
- dichiara lo Stato di guerra, comanda le forze armate, presiede il Consiglio Supremo di difesa;
- conferisce la cittadinanza;
- conferisce le onorificenze;

- accredita e riceve i rappresentanti diplomatici.

sul Potere giudiziario, e pertanto:

- presiede il Consiglio Superiore della Magistratura;

- nomina 5 giudici della Corte Costituzionale

In qualità di rappresentante dell'unità nazionale il PdR:

- rappresenta lo Stato;

- gode del potere di esternazione;

- può concedere la grazia.

L'art. 89 Cost. prevede il c.d. istituto della "controfirma ministeriale disponendo che "nessun atto del PdR è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità". Il Governo (di cui i ministri fanno parte) viene così ad essere l'unico responsabile politico di tali atti nei confronti del Parlamento

La cessazione dall'ufficio di Presidente può avvenire per morte, fine del settennato, dimissioni (l'atto di dimissione del PdR è atto personalissimo e non richiede la controfirma ministeriale). Le dimissioni una volta presentate, sono irrevocabili, non possono essere sottoposte a termini o a condizione, ed hanno efficacia dal momento della comunicazione al Parlamento, indipendentemente dall'accettazione di quest'ultimo. Altre cause di cessazione sono: l'impedimento permanente, la destituzione a seguito della condanna per alto tradimento o attentato alla Costituzione, ad opera della Corte Costituzionale.

La Costituzione, nel fissare le norme per l'elezione del PdR si è ispirata al criterio di evitare o ridurre al massimo la proroga dei poteri del Presidente uscente.

Il Parlamento, nella composizione prescritta, viene riunito dal Presidente della Camera, trenta giorni prima che scada il termine dei sette anni per il Presidente in carica.

2.5. La Corte costituzionale

E' l'organo che svolge funzioni di controllo e garanzia della rispondenza delle leggi ai principi dell'ordinamento costituzionale.

La Corte costituzionale si compone di 15 giudici, nominati per 1/3 dal Parlamento, per 1/3 dal Presidente della Repubblica e per 1/3 dalle Magistrature (ordinarie, amministrative, contabili), tra professori, avvocati e magistrati. I Giudici restano in carica 9 anni e non sono rieleggibili; tra di essi viene eletto il Presidente che ha un mandato di 3 anni. Il Presidente e i Giudici nell'esercizio delle loro funzioni sono aiutati da assistenti di studio.

Svolge in forma giurisdizionale i seguenti compiti:

controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti con forza di legge in via incidentale (su iniziativa di un giudice nel corso di un processo) e in via principale (su ricorso dello Stato avverso leggi delle Regioni e su ricorso di una Regione, avverso leggi dello Stato o di altra Regione);

risoluzione dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, fra lo Stato e le Regioni, e fra le Regioni;

giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo;

giudizio sulle accuse per alto tradimento o per attentato alla Costituzione promosse contro il Presidente della Repubblica.

2.6. Il Parlamento

Il Parlamento è l'organo costituzionale che nella tradizione liberal-democratica occidentale è custode della rappresentanza cosiddetta politica. poiché viene eletto dal corpo elettorale nella sua interezza, senza alcuna esclusione dal diritto di voto per motivi economici, sociali, ecc.; questo carattere comporta che il Parlamento riproduca i diversi orientamenti politici dell'elettorato.

Ricordiamo che la Camera è elettiva nella sua completezza, il Senato lo è per la quasi totalità: infatti il presidente della Repubblica può nominare senatori a vita 5 cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, artistico e letterario; inoltre sono designati dalla stessa Costituzione gli ex presidenti della Repubblica che, salvo rinuncia, sono senatori di diritto e a vita.

Il sistema bicamerale dello Stato italiano è strutturato su basi paritarie: per quasi tutte le tipologie di leggi è infatti necessaria l'approvazione dello stesso testo da parte di entrambe le Camere.

La Camera dei deputati è formata da 630 membri, il Senato della Repubblica da 315 più 5 senatori di diritto e a vita. E' richiesta l'età di 18 anni per il diritto di votare per la Camera, di 25 per votare per il Senato. Sono eleggibili i cittadini che hanno superato il venticinquesimo anno di età per la Camera, quelli che hanno compiuto il quarantesimo per il Senato.

Il nostro sistema parlamentare è ispirato al principio del bicameralismo perfetto, cioè le due Camere hanno funzioni simili.

Il Parlamento ha funzioni:

- legislative: ad esso spetta il potere di esprimere la volontà politica del Paese in norme giuridiche aventi valore di legge;
- di controllo politico: esercita il controllo sul potere esecutivo, cioè sul Governo e sugli organi da esso dipendenti; il Governo, per potere svolgere le sue funzioni, deve godere della fiducia delle Camere;

La funzione politica. Per quanto concerne la funzione politica, oltre gli atti ispettivi, che si caratterizzano per il fatto di essere diretti a conoscere e valutare l'attività del governo, particolare rilevanza assumono quegli atti che tendono, invece, a condizionarne l'attività, denominati di indirizzo politico. Consistono:

1. negli atti di direttiva in senso stretto, generalmente contenuti in appositi ordini del giorno, mozioni (semplici), risoluzioni e raccomandazioni, con i quali le Camere rispettivamente auspicano, invitano o sollecitano il governo ad assumere un determinato atteggiamento politico;
2. nelle mozioni di fiducia e di sfiducia, con le quali si verifica il rapporto fiduciario fra Parlamento e governo, e dirette a causare l'obbligo di dimissioni del governo (mozione di sfiducia) o approvare l'indirizzo politico del governo in carica (mozione di fiducia).

- di messa in stato d'accusa del P.d.R., per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90 Cost.). Tale funzione attribuita al Parlamento si avvicina più a quella del pubblico ministero, che non alla funzione giurisdizionale in senso tecnico.

- di connotazione del sistema: in quanto la somma dei poteri attribuiti al Parlamento non solo caratterizza la forma di governo italiana (cioè la distribuzione del potere fra gli organi di direzione dello Stato, che pone il Parlamento al centro del sistema), ma anche la forma di Stato (cioè il rapporto tra governo e cittadini, tra potere pubblico e autonomie locali e sociali).

Le Camere, che di regola svolgono le proprie attività separatamente, deliberano in seduta comune nei casi tassativamente indicati dalla Costituzione: elezione del Presidente della Repubblica e sua messa in stato d'accusa (artt. 83 e 90 Cost.), elezione di 1/3 dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.), elezione di 1/3 dei giudici costituzionali (art. 135 Cost.), compilazione dell'elenco dei cittadini tra cui sorteggiare i giudici aggregati che devono intervenire nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica.

2.6. 1. La formazione delle leggi

1. La legge costituzionale

La Costituzione è caratterizzata dall'elemento della rigidità, per cui le modifiche delle norme in essa contenute possono essere effettuate solamente per mezzo di leggi di revisione costituzionale per le quali è previsto un particolare procedimento legislativo (denominato aggravato) al fine di consentire una maggiore riflessione, da parte dei membri del Parlamento, sulle scelte da effettuare. Le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali sono adottate con due successive deliberazioni a intervallo non minore di 3 mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Per la loro rilevanza giuridica le leggi costituzionali necessitano di un procedimento di formazione particolare che richiede la doppia deliberazione da parte delle due Camere e un intervallo fra la prima e la seconda deliberazione non inferiore a 3 mesi, e la maggioranza assoluta nella seconda votazione dei membri di ciascuna Camera. Il progetto di legge costituzionale, una volta approvato, non si trasforma immediatamente in legge, ma resta allo stato di progetto e come tale viene pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana" al fine di renderne noto il contenuto. Entro 3 mesi da tale pubblicazione, 500 000 elettori, un quinto dei membri di ciascuna Camera o 5 Consigli regionali possono richiedere che il progetto sia sottoposto a referendum popolare. Se decorrono i 3 mesi e il referendum non viene richiesto il progetto si intende tacitamente approvato dal corpo elettorale. Nel caso in cui, invece, venga richiesto, il progetto si intende approvato qualora abbia ottenuto nel referendum la maggioranza dei voti validi. Il progetto di revisione costituzionale, approvato espressamente (mediante il referendum), o tacitamente, si trasforma in legge che verrà promulgata dal Capo dello Stato e pubblicata con le forme previste dalla legge. Se però nella seconda votazione parlamentare il progetto viene approvato da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti si trasforma in legge e non è prevista la possibilità di sottoporre il progetto a referendum.

1. La legge ordinaria. Atto principale del Parlamento, costituisce l'espressione della funzione legislativa che la Costituzione attribuisce collettivamente alle due Camere. Riguardo al procedimento di formazione delle leggi, è opportuno distinguerlo nelle seguenti fasi.
2. L'iniziativa legislativa. Consiste nella presentazione alle Camere di un progetto di legge, presentazione che può essere fatta dal governo (detto disegno di legge), con delibera del Consiglio dei ministri e autorizzazione del presidente della Repubblica: inoltre dai membri del Parlamento che individualmente o collettivamente possono presentare una proposta di legge alla Camera a cui appartengono: dal corpo elettorale che, mediante la proposta da parte di 50 000 elettori, può esercitare l'iniziativa legislativa (gli elettori devono essere iscritti nelle liste per l'elezione della Camera dei deputati e le loro firme devono essere autenticate e accompagnate da certificati elettorali); dai Consigli regionali, limitatamente alle materie che interessano direttamente la Regione e che non siano già di competenza legislativa regionale: dai Consigli comunali, limitatamente alle proposte di legge per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province; dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, limitatamente alle materie di sua pertinenza. Tale iniziativa non può essere esercitata per le leggi tributarie, di bilancio, di delegazione legislativa e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, né sopra un oggetto sul quale una Camera o il governo abbiano già chiesto il parere del Consiglio stesso, oppure quando il governo abbia presentato al Parlamento un disegno di legge.
3. L'approvazione del progetto di legge da parte di ciascuna Camera. Esso può avvenire secondo quattro distinti procedimenti: ordinario, abbreviato, decentrato, misto. Il procedimento ordinario comporta che il progetto di legge venga preliminarmente esaminato e discusso da una commissione parlamentare, competente per materia, che svolge i suoi compiti in sede referente. La commissione, esaurito l'esame, trasmette il progetto accompagnato da una o più relazioni (a seconda dei pareri formati all'interno della commissione) all'assemblea che discuterà in linee generali su tale progetto. Se l'assemblea si dimostra favorevole al progetto si passa alla discussione e all'approvazione articolo per articolo. Tale procedimento è obbligatorio in caso di leggi in materia elettorale, di delegazione legislativa, di approvazione di bilanci e consuntivi e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Il procedimento abbreviato invece è adottato per i disegni di legge dichiarati urgenti. La richiesta di dichiarazione di urgenza (su relazione di un solo oratore per ogni gruppo al Senato, e di soli due oratori in tutto, uno pro e uno contro, alla Camera) viene deliberata per alzata di mano. L'approvazione della dichiarazione di urgenza comporta la riduzione dei termini alla metà. Il procedimento decentrato avviene quando le commissioni parlamentari non si limitano a esaminare il

progetto di legge, ma lo approvano anche. In questo caso, la Commissione svolge i suoi lavori in sede deliberante in quanto procede all'approvazione senza che essa si svolga davanti all'intera assemblea. A garanzia di eventuali abusi, sono stabilite la redazione e la distribuzione obbligatoria a tutti i membri del Parlamento di resoconti sommari delle sedute delle commissioni, in modo da consentire un controllo da parte dell'assemblea: il potere (riconosciuto a un decimo dei componenti di ciascuna Camera, o a un quinto dei componenti la commissione) di chiedere che il progetto sia rimesso all'assemblea per la votazione dei singoli articoli di legge o per la votazione finale e infine di permettere la pubblicità delle sedute nei confronti del pubblico e della stampa. Il procedimento misto (o redigente) consiste in una suddivisione del lavoro legislativo fra la commissione e l'assemblea: alla commissione può essere riservata l'approvazione articolo per articolo e all'assemblea l'approvazione finale, oppure all'assemblea è riservata la fissazione dei criteri informativi della legge, mentre l'approvazione, sia per articoli sia finale, è riservata alla commissione.

4. La legge formata e approvata con uno dei quattro procedimenti suddetti viene promulgata dal presidente della Repubblica e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale.

2.7. Il Governo

Del Governo come principale organo amministrativo si parlerà più diffusamente nell'Introduzione al Diritto Amministrativo. In questa sede si possono riassumere le principali caratteristiche organizzative e le funzioni dell'istituzione governo in Italia.

È quel complesso di organi cui è affidata la funzione di individuare e tradurre in concreti programmi d'azione l'indirizzo politico espresso dal corpo elettorale (prima) e dal Parlamento (poi) e di curare l'attuazione di tali programmi in tutti i modi in cui essa sia configurabile.

Il Governo, nel sistema costituzionale italiano, è un organo complesso, in quanto costituito al suo interno da più organi con competenze autonome. Alcuni di tali organi sono espressamente previsti dalla Costituzione (Consiglio dei Ministri, Ministri, Presidente del Consiglio), altri, invece non lo sono e sono disciplinati da legge ordinaria.

Il Governo ha funzioni:

- politiche: in quanto partecipa della direzione politica del paese, nell'ambito dell'indirizzo indicato dalla maggioranza parlamentare;
- legislative: esso, infatti, può emanare norme giuridiche mediante atti aventi forza di legge ex artt. 76 e 77 Cost. (decreti legislativi e decreti legge);
- esecutive (o amministrative lato senso): in quanto è al vertice del potere esecutivo, e ai singoli ministeri fanno capo tutti i settori amministrativi dello Stato; inoltre spetta al Governo la cd. funzione di "alta amministrazione";
- di controllo: tale funzione viene esercitata sull'attività di tutti gli organi amministrativi centrali anche se adesso con minor incisività che in passato.

2.8. Il Presidente del Consiglio

La figura del Presidente del Consiglio è di grande importanza in quanto ad esso è affidata la funzione di coordinare e dirigere l'attività del Consiglio dei Ministri.

È nominato dal Presidente della Repubblica in seguito ad una particolare procedura che consiste in una serie di consultazioni con i segretari dei partiti e i presidenti delle Camere al termine della quale viene conferito l'incarico governativo.

Il Presidente del Consiglio a sua volta forma il Governo, nominando i Ministri e stendendo il programma di Governo.

La sua posizione giuridica rispetto ai Ministri è di supremazia poiché egli li sceglie come suoi collaboratori e ne propone la nomina al P.d.R., ne dirige e ne vigila l'attività, ed è responsabile per tutti gli atti posti in essere dal Gabinetto. La L. 400/1988 ha rafforzato la figura del Presidente del Consiglio, non solo potenziandone le funzioni di indirizzo e coordinamento ma conferendogli anche la facoltà di sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti in ordine a questioni politico-amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei Ministri.

Le attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio possono così riassumersi:

- direzione della politica generale del Governo;
- mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo;
- promozione dell'attività dei Ministri;
- rapporti con il Presidente della Repubblica;
- rapporti con la Corte costituzionale, con la UE, con le Regioni.

Inoltre il Presidente del Consiglio convoca e presiede il Consiglio dei Ministri; presiede quasi tutti i Comitati interministeriali; dirige l'ufficio della Presidenza del Consiglio; esercita, infine, tutte le altre attribuzioni conferitegli dalla legge; può avvalersi dei servizi di sicurezza.

2.9. I Ministri

I ministri possono essere scelti anche fra i cittadini non appartenenti alle Camere. Essi svolgono funzione politica, in quanto partecipano collegialmente all'indirizzo politico del governo, e amministrativa, perché sono posti a capo dei singoli ministeri. I ministri in particolare svolgono le seguenti funzioni costituzionali:

1. l'esercizio dell'iniziativa legislativa mediante la presentazione al Consiglio dei ministri dei disegni di legge da sottoporre al Parlamento;
2. la partecipazione alle riunioni e all'attività del governo mediante le delibere del Consiglio dei Ministri. Inoltre, riguardo alle funzioni amministrative, i ministri provvedono ad emanare atti amministrativi di varia natura, atti di alta amministrazione e regolamenti.

2.10. Il Consiglio dei Ministri

I ministri (compresi quelli senza portafoglio) e il presidente del Consiglio, unitamente al vice presidente, al sottosegretario della presidenza del Consiglio, formano il Consiglio dei ministri. Alle sedute del Consiglio, che è un organo collegiale, partecipano anche i presidenti delle Regioni a statuto speciale quando si tratti di materie che riguardino le stesse. Le funzioni del Consiglio dei ministri consistono:

1. nella determinazione della politica generale del governo e dell'indirizzo generale dell'azione amministrativa. Esso delibera anche su questioni relative all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere;
2. nelle decisioni sulla politica normativa del governo. A esso, infatti, spetta di deliberare sui disegni di legge di iniziativa del governo da presentare alle Camere, sui decreti legislativi, i decreti legge e i regolamenti governativi da emanare con decreto del Capo dello Stato;
3. nella soluzione delle divergenze politiche o dei conflitti di attribuzione fra i ministri;
4. nella decisione sulla politica del governo nel rapporto con le Regioni.

Fra gli organi che costituiscono il governo in senso lato, particolare importanza assumono i comitati interministeriali, il commissario del governo, i commissari straordinari e il Consiglio di gabinetto.

2.11. La Magistratura.

La Magistratura è costituita dal complesso degli organi civili, penali ed amministrativi che, nel loro insieme, costituiscono il potere giudiziario che è titolare della funzione giurisdizionale.

Per la Costituzione i giudici sono completamente indipendenti e sono sottoposti soltanto alle leggi dello Stato. Essi svolgono l'importantissimo compito di realizzare concretamente l'applicazione delle norme all'interno della vita quotidiana dei cittadini. I magistrati interpretano le norme (ma la loro interpretazione non ha valore vincolante) e le adattano alle singole situazioni concrete, decidendo a chi spettano determinati diritti, chi deve essere tutelato, chi deve essere punito per un comportamento contrario alle regole generali di convivenza.

III. Le autonomie

Il concetto di autonomia, per quel che si può brevemente accennare, si pone in relazione a quell'insieme di attribuzioni, riconosciute dalla legge, ad alcune formazioni sociali di carattere territoriale (Regioni, Comuni, Province, etc.). L'art. 5 della Costituzione stabilisce il principio del rispetto delle Autonomie: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali".

Tale principio, che si pone accanto al principio del decentramento, che si potrà approfondire nel Corso di Diritto Amministrativo, trova espresso riferimento agli enti locali che sono dotati, a vari livelli, di particolari autonomie.

La forma di autonomia più importante è l'autonomia di indirizzo politico-legislativo riconosciuta alle Regioni. Altro tipo di autonomia riguarda l'indirizzo politico amministrativo consistente nella capacità di scelta, da parte dell'ente territoriale, dei fini verso cui orientare la propria attività in vista del perseguimento degli interessi propri della collettività di cui l'ente stesso è rappresentativo.

Le altre forme di autonomia si pongono come strumentali a partire dall'autonomia normativa (legislativa per le Regioni, regolamentare per Province e Comuni) sino all'autonomia organizzativa che trova la massima espressione nello statuto comunale. Attraverso il riconoscimento agli enti locali di una sfera di autodeterminazione che lo Stato non può liberamente ridurre o eliminare, si consente, in pratica, agli enti stessi di concorrere a costituire l'ordinamento generale basato sul concetto di pluralismo tutelato e promosso dall'art. 5 della Costituzione.