

Parte II - Capitolo 3

LE FONTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO: STATO



Costituzione e leggi costituzionali

La Costituzione del 1948 rappresenta il **vertice della gerarchia delle fonti** (*fons fontium*).

Leggi costituzionali: procedimento

La disciplina per l'approvazione di leggi costituzionali è la stessa utilizzata per la revisione della Costituzione (procedura aggravata ex art.138):

due deliberazioni successive a distanza di tre mesi per ogni ramo del Parlamento

nella prima l'approvazione è a maggioranza relativa,

nella seconda è necessaria la maggioranza assoluta dei membri ciascuna Camera, e almeno i 2/3 per evitare l'eventuale referendum costituzionale che può essere chiesto, entro 3 mesi dalla pubblicazione della legge sulla G.U., da:

→ **500.000 elettori o 5 consigli regionali o 1/5 dei membri di una Camera**

Per tale referendum non è previsto il raggiungimento di un quorum strutturale.

Limiti della revisione costituzionale:

Vi è un limite esplicito posto dalla Costituzione (art.139):

“La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”.

La dottrina ha inteso per *“forma repubblicana”* anche il carattere democratico dell’ordinamento.

Sono, perciò, al riparo da modificazioni anche tutti quei principi su cui esso si fonda: carattere elettivo e rappresentativo delle istituzioni, libertà ed eguaglianza del voto, libertà di espressione, associazione, riunione, ecc.

Legge formale ordinaria ed atti con forza di legge:

La legge formale è l'atto normativo prodotto dalla deliberazione del Parlamento e promulgato dal Presidente della Repubblica (sia esso legge ordinaria o costituzionale).

• Gli atti aventi forza di legge sono gli atti normativi che non hanno la “forma” della legge ma che ad essa sono equiparati. Rispetto alle legge ordinaria, approvata dalle Camere, essi costituiscono un'eccezione. Si tratta di:

- **Decreti legislativi**
- **Decreti legge**
- **Decreti in caso di guerra**
- **Decreti di attuazione dello Statuto**
- **Referendum abrogativi**

Leggi formali ordinarie e atti aventi forza di legge costituiscono, insieme, le

**FONTI PRIMARIE
dell'ordinamento italiano**

L'iter legislativo ordinario:

Le fasi di cui si compone l'*iter legis* sono:

A- L'iniziativa legislativa

B- La deliberazione delle Camere

C- La promulgazione della legge

A- L'iniziativa legislativa:

Hanno diritto di iniziativa legislativa:

- Il Governo (disegni di legge)
- Ogni parlamentare
- 50.000 elettori
- Ogni Consiglio regionale
- Il CNEL

B- La deliberazione delle Camere:

Ogni progetto di legge, prima di essere votato in Aula, deve prima essere esaminato da una **Commissione parlamentare** (composta in modo da rappresentare proporzionalmente i gruppi parlamentari), scelta dal Presidente della Camera per competenza, secondo tre tipi di procedura:

1- In sede referente (ordinaria)

La commissione dà il proprio parere alla proposta di legge, a ciascun articolo e ad eventuali emendamenti.

Trasmette, poi, il testo finale all'Aula, che dovrà votare il DDL articolo per articolo, insieme agli emendamenti.

Se una Camera approva degli emendamenti, la legge deve essere sottoposta di nuovo al voto dell'altra Camera
(navette)

2- In sede redigente

Tale procedura punta a sgravare l'Aula dalla discussione e dall'approvazione di articoli ed emendamenti, riservandole il solo voto di approvazione finale.

La Commissione, pertanto, predispone il testo finale della legge.

3- In sede deliberante (legislativa)

Alla commissione viene demandata l'intera funzione legislativa:

il ddl e gli eventuali emendamenti sono discussi e approvati soltanto dalla commissione.

Non c'è dibattito e voto in Aula.

Per alcune materie non è possibile usare questo procedimento.

Ad eccezione del procedimento “per commissione deliberante” (o legislativa), le proposte di legge vagliate dalle commissioni vengono poi inviate alle Camere.

Ad esse spettano la discussione e l’approvazione della legge articolo per articolo: in caso di emendamenti approvati da una Camera, la legge deve essere sottoposta di nuova al voto dell’altra (navette), finché i due rami del Parlamento non approvano un testo identico.

C- La promulgazione della legge:

Conclusa la fase di approvazione, la legge non è ancora efficace.

Per esserlo le mancano tre ulteriori passaggi:

1- La promulgazione del Presidente della Repubblica

2- La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale

3- L'attesa di 15 giorni da tale pubblicazione

Il Presidente della Repubblica può disporre il rinvio della legge alle Camere (per motivi di merito costituzionale e non attinenti al contenuto politico della legge) **ed esse hanno l'obbligo di vagliare nuovamente il testo deliberato.**

Tale rinvio può essere compiuto una sola volta: nel caso in cui il Parlamento approvi nuovamente la stessa legge, il Presidente della Repubblica è obbligato a promulgarla.

Leggi a procedura rinforzata:

La Costituzione prevede anche che, per disciplinare alcune materie, siano necessarie delle procedure particolari, più complesse: si tratta delle c.d. *leggi rinforzate*.

Ciò che viene *rafforzato* è *il procedimento di formazione del progetto di legge*: il Governo deve svolgere una fase di acquisizione del consenso degli interessati prima di formalizzare il DDL.

I procedimenti rinforzati sono procedimenti specializzati, seguiti per produrre leggi anch'esse specializzate (solo con il procedimento ex art. 79 Cost, per esempio, si può produrre una legge di amnistia o indulto).

Fonti atipiche:

Alcuni atti legislativi, pur avendo la stessa “forma” della legge, non hanno la sua stessa “forza”: si tratta delle c.d. **fonti atipiche**. Ne esistono di due tipi:

- le leggi che l'articolo 75 Cost. esclude dal referendum abrogativo perché dotate di una forza passiva potenziata
- le c.d. **leggi meramente formali**: le leggi di approvazione del bilancio e la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali

Leggi delega e decreti legislativi:

La legge di delega è la legge con cui il Parlamento delega al Governo le proprie funzioni legislative.

Il decreto legislativo è quell'atto avente forza di legge deliberato dal Governo previa acquisizione del potere legislativo tramite legge delega.

Caratteristiche della legge-delega:

- può essere conferita esclusivamente con legge formale
- può essere conferita soltanto all'intero Governo e non ai singoli ministri
- deve contenere delle indicazioni minime sulla materia (c.d. **contenuti necessari**)
- deve delimitare l'ambito tematico della funzione delegata, indicando un oggetto definito
- deve restringere l'ambito temporale della funzione delegata
- deve indicare i principi e i criteri direttivi che guideranno l'esercizio del potere delegato

Procedimento cronologico del decreto legislativo:

- proposta del ministro competente
- delibera del Consiglio dei ministri
- eventuali adempimenti ulteriori, prescritti dalla legge-delega
- eventuale ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri
- emanazione del Presidente della Repubblica

Deleghe accessorie:

Sono considerati una delega legislativa anche i casi in cui il Parlamento, una volta approvata una legge, ne delega le disposizioni di attuazione al Governo: sono le c.d. **deleghe accessorie**.

Un particolare caso di delega accessoria si ha quando al Governo viene chiesto di coordinare le leggi riguardanti una materia in un **Testo Unico**.

Il decreto legge (D.L.):

Il decreto legge è un atto avente forza di legge, adottabile “*in casi straordinari di necessità e urgenza*” che entra in vigore immediatamente dopo la pubblicazione sulla G.U. e “*perde di efficacia sin dall’inizio*” se il Parlamento non lo converte in legge entro 60 giorni.

Il DL è disciplinato dall’articolo 77 Cost.

Non possono essere oggetto di decreto legge le materie coperte da *riserva di assemblea* (art.72 Cost), ad esempio le leggi elettorali.

Il decreto legge deve essere deliberato dal Consiglio dei ministri, emanato dal Presidente della Repubblica e immediatamente pubblicato nella G.U.

Il giorno della pubblicazione, il DL deve essere presentato alle Camere che, “anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro 5 giorni” (art.77 Cost).

Attraverso tale presentazione, il Governo chiede al Parlamento di convertire in legge il decreto.

I decreti legge non convertiti:

In caso di mancata conversione in legge entro 60 giorni del D.L. quest'ultimo decade e perde efficacia fin dall'inizio. I rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti sono risolti in due modi:

- attraverso la c.d. *legge di sanatoria*: si tratta di una legge riservata alle Camere. Tuttavia, il Parlamento non è obbligato ad approvare la legge di sanatoria. Si tratta di una decisione politica.
- Il governo può adottare, sotto la propria responsabilità, provvedimenti provvisori in materia (art.77 Cost).

La responsabilità richiamata dalla Costituzione è sia penale (i ministri rispondono degli eventuali reati commessi con l'emanazione del D.L.) sia civile (i ministri rispondono solidalmente di eventuali danni provocati a terzi) sia amministrativo-contabile (c.d. *danno erariale*).

A seguito di una sentenza della Corte Costituzionale del 1996, è stata dichiarata *illegittima la pratica della reiterazione dei decreti legge*, cioè la ripresentazione degli stessi qualora non convertiti in legge entro 60 giorni.

Altri decreti con forza di legge:

- decreti emanati dal Governo in caso di guerra
- decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali.

I Regolamenti parlamentari:

Il Regolamento parlamentare è l'atto cui l'articolo 64 Cost. riserva la disciplina dell'organizzazione di ciascuna Camera, ivi compreso il procedimento legislativo.

E' approvato a maggioranza assoluta e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

I Regolamenti parlamentari sono considerati *fonti primarie*, inferiori soltanto alla Costituzione.

Il Referendum abrogativo:

Il referendum è la richiesta fatta al corpo elettorale di esprimersi direttamente su una determinata questione (*strumento di democrazia diretta*).

La Costituzione prevede tre tipologie di referendum:

- *referendum costituzionale*: anche detto *approvativo* o *sospensivo*
- *referendum consultivo*: per la modificazione dei confini di Regioni ed enti locali
- *referendum abrogativo*.

Quest'ultimo è, secondo una sentenza della Corte Costituzionale, “*un atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria*” (*fonte primaria*). Infatti, il fatto che con il referendum si possano solo abrogare *disposizioni* non significa che non si possano introdurre *norme nuove*, come effetto della manipolazione del testo.

Procedimento per il referendum abrogativo:

Secondo l'articolo 75 Cost, possono proporre referendum abrogativo 500.000 elettori o 5 Consigli regionali.

Richiesta popolare:

i promotori depositano presso la Corte di Cassazione il quesito che intendono sottoporre a referendum. Entro tre mesi devono raccogliere le 500.000 firme necessarie.

Richiesta regionale:

i Consigli di almeno 5 Regioni devono approvare la richiesta a maggioranza assoluta e depositarla presso la Corte di Cassazione.

Ufficio centrale per il referendum (presso la Cassazione): esamina le richieste per giudicarne la conformità alla legge da un punto di vista *formale*.

Corte Costituzionale: emette il giudizio di ammissibilità, esaminando la richiesta da un punto di vista *sostanziale*.

L'esame della Corte Costituzionale:

Esaminando le richieste di referendum, la Consulta deve verificare:

- che il *quesito* sia *coerente e univoco*
- che il quesito non riguardi le materie escluse dall'articolo 75 Cost.:
 - **leggi tributarie e di bilancio**
 - **leggi di amnistia e di indulto**
 - **leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali**

↓

Presidente della Repubblica: se la Corte Costituzionale dichiara ammissibile il referendum, il Capo dello Stato fissa il giorno della votazione tra il 15/4 e il 15/6.

↓

Il referendum è valido solo se si reca alle urne il 50% +1 degli elettori (*quorum strutturale*).

Se si raggiunge anche il *quorum funzionale* (più del 50% dei votanti vota "SI") la norma è abrogata.

In caso contrario (maggioranza di "NO"), la norma rimane in vigore e il quesito non può essere riproposto prima di 5 anni.

Regolamenti governativi:

Si tratta di *atti sostanzialmente legislativi ma formalmente amministrativi*: non si distinguono affatto dalle leggi ordinarie per contenuto o per importanza.

I regolamenti governativi sono *fonti secondarie*, sottoposti alla legge e agli atti aventi forza di legge.

La recente riforma costituzionale del Titolo V ha stabilito il *principio di parallelismo tra funzioni legislative e funzioni regolamentari*, limitando il governo all'emanazione di regolamenti sulle sole materie ad esclusiva potestà legislativa dello Stato.

Procedimento di emanazione di regolamenti governativi:

Vengono deliberati dal Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato.

I regolamenti sono poi emanati con *Decreto del Presidente della Repubblica* (DPR). L'atto, a questo punto è perfetto, ma non efficace: deve passare il controllo di legittimità della Corte dei Conti e deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Regolamenti ministeriali:

Sono emanati dal ministro con la forma del *Decreto Ministeriale* (D.M.), sempre previo parere del Consiglio di Stato.

I Regolamenti che riguardano materie di competenza di più ministri sono emanati con *Decreto interministeriale*.

Tipologie di regolamenti:

- **regolamenti di esecuzione delle leggi**
- **regolamenti di attuazione** (per attuare leggi e D.lgs recanti norme di principio)
- **regolamenti indipendenti** (materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o atti aventi forza di legge)
- **regolamenti di organizzazione:** oggi non più utilizzati

SCHEMA RIASSUNTIVO DELLE FONTI DEL DIRITTO ITALIANE:

