

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa alla sesta edizione</i>	XXI
<i>Premessa alla prima edizione</i>	XXI

## INTRODUZIONE

### STATO E DIRITTO

(Giovanni Grottanelli de' Santi)

1. Premessa	XXVII
2. Organizzazione e ordinamento	XXVIII
3. Gli elementi dello Stato: popolo, territorio, potere sovrano	XXIX
4. Potere sovrano e supremazia	XXX
5. Conoscenza e certezza del diritto	XXXII
6. Diritto dello Stato e attività politica	XXXIV
7. Lo Stato come soggetto di diritto	XXXV
8. Personalità unica dello Stato e nomi diversi	XXXVI
9. Stato di diritto	XXXVII
10. Diritto pubblico e diritto privato	XXXVIII
11. La tendenziale invasione dello Stato nella sfera del privato	XXXIX
12. Stato e autonomia dei privati	XL

## PARTE I

### LA COSTITUZIONE

#### CAPITOLO I

#### COSTITUZIONE E POTERE COSTITUENTE

1. La Costituzione: prime definizioni	3
---------------------------------------	---

	<i>pag.</i>
2. L'origine della Costituzione come limite al potere: potere costituente e poteri costituiti	7
3. La Costituzione nelle monarchie dualiste e nel primo dopoguerra	11
4. Le Costituzioni contemporanee e la rigidità come tratto caratterizzante	13
5. Prime distinzioni di sintesi: Costituzioni flessibili e rigide, Costituzioni lunghe e brevi, formali e materiali	16
6. Sintesi del capitolo	19

## CAPITOLO II

### ALLE ORIGINI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. Lo Statuto albertino e la sua evoluzione	21
2. Il periodo fascista	24
3. Il periodo transitorio	26
4. L'Assemblea Costituente	29
5. Il congelamento della Costituzione e il suo successivo disgelo	35
6. Sintesi del capitolo	37

## CAPITOLO III

### COSTITUZIONE E PROCEDIMENTO DI REVISIONE

1. I caratteri essenziali della Costituzione italiana: una sintesi	39
2. I caratteri essenziali delle norme contenute nella Costituzione	40
3. Il procedimento di revisione costituzionale	44
4. I limiti logici alla revisione della Costituzione	47
5. Il contenuto essenziale della Costituzione ovvero i limiti impliciti alla revisione	48
6. L'art. 139 della Costituzione tra limite esplicito e limite implicito	51
7. Le altre leggi costituzionali	52
8. La adattabilità delle Costituzioni rigide: le consuetudini costituzionali, le convenzioni della Costituzione e la prassi	54
9. Sintesi del capitolo	57

## PARTE II FONTI DEL DIRITTO

### CAPITOLO I

#### NORME GIURIDICHE E FONTI DEL DIRITTO

1. Ordinamento ed ordinamenti giuridici	61
2. Le norme giuridiche	63
3. Dalla disposizione alla norma: l'attività di interpretazione	66
3.1. Interpretazione giudiziale e interpretazione autentica	68
3.2. La volontà del legislatore: interpretazione analogica, interpretazione adeguatrice	70
3.3. Leggi penali, speciali ed eccezionali	73
4. Fonti del diritto: distinzioni preliminari	75
5. Il pluralismo delle fonti nello Stato contemporaneo	77
6. Come l'ordinamento ricomponesse ad unità un sistema pluralistico di fonti: il principio di gerarchia	79
7. Il principio di competenza	82
8. Sintesi di alcune categorie giuridiche emerse: validità, legittimità, annullamento di una fonte	84
9. La successione delle fonti nel tempo	86
10. La preferenza per l'abrogazione espressa per gli atti di provenienza del Governo e la "chiarezza" dei testi normativi	89
11. Il principio di irretroattività della legge	91
12. Il nucleo di resistenza alla retroattività: rapporti esauriti, diritti quesiti, principio dell'affidamento	93
13. Sintesi del capitolo	95

### CAPITOLO II

#### LA CENTRALITÀ DELLA LEGGE NELLA COSTITUZIONE

1. La centralità della legge nella Costituzione: il principio della preferenza della legge	99
2. Un primo effetto della centralità della legge: il principio di legalità nella sua generale accezione	102
2.1. Legalità formale e legalità sostanziale	104
3. Le riserve di legge: garanzia dei diritti e limitazione del potere esecutivo	105
3.1. Riserve di legge e atti con forza di legge	109
3.2. Riserve assolute, rinforzate, relative	110
4. Il procedimento legislativo: gli obbiettivi costituzionali	112
4.1. La fase della iniziativa	115

	<i>pag.</i>
4.2. La fase decisoria: il procedimento in sede referente o ordinario	118
4.3. Il procedimento in sede deliberante o in commissione	121
4.4. Il procedimento in sede redigente	122
4.5. Un vincolo importante al potere decisionale del Parlamento: la copertura finanziaria delle leggi	123
4.6. La promulgazione	125
4.6.1. I caratteri del rinvio presidenziale	126
4.7. La pubblicazione	128
5. La destrutturazione della forma della legge: le leggi rinforzate	129
5.1. Perché le leggi rinforzate?	132
6. La destrutturazione della legge per contenuto: le leggi provvedimento e le leggi “a basso contenuto di generalità e astrattezza”	134
7. Sintesi del capitolo	137

### CAPITOLO III

#### ATTI CON FORZA DI LEGGE E REGOLAMENTI

1. Emergenza e stato di necessità: un inquadramento generale	141
2. La regola e l’eccezione: dalla legge del Parlamento ai decreti legge e decreti legislativi	144
3. Il decreto legge nella normativa precostituzionale e nella Costituzione	145
3.1. La prassi degenerativa	148
3.2. I primi tentativi di limitare l’eccesso di decretazione di urgenza: il filtro parlamentare	151
3.2.1. La legge n. 400 del 1988	152
3.2.2. Gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale	155
4. La delegazione legislativa	159
4.1. La progressiva deformazione del modello costituzionale	162
4.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale: il sindacato sulle c.d. norme interposte	164
5. I testi unici	167
6. I poteri del Governo in caso di guerra	168
7. Il potere regolamentare del Governo: alcune notazioni preliminari	169
7.1. La legge n. 400 del 1988: filosofia e tipizzazione dei regolamenti	171
7.2. Le caratteristiche e la <i>ratio</i> dei modelli di regolamento	173
7.3. I regolamenti ministeriali	175
7.4. La delegificazione ed i regolamenti delegati o autorizzati	175
7.5. La progressiva destrutturazione della delegificazione	177
8. Le leggi “taglia leggi” e i regolamenti “taglia regolamenti”: nuove frontiere dell’abrogazione	179
9. Sintesi del capitolo	180

CAPITOLO IV  
LE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE  
E L'UNIONE EUROPEA

1.	La Costituzione italiana come Costituzione “aperta”	183
2.	L’adattamento automatico e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute	186
3.	L’adattamento speciale ed il diritto pattizio	189
4.	L’art. 11 della Costituzione fondamento del trattato europeo	192
5.	L’Unione Europea: le ragioni ideali	193
6.	I Trattati europei: dalla CECA alla CEE	195
7.	Il Trattato di Maastricht	198
8.	Il fallimento della Costituzione europea ed il Trattato di Lisbona	200
9.	Cenni all’organizzazione interna dell’Unione Europea	202
10.	Gli atti giuridici dell’Unione Europea	205
11.	L’efficacia delle norme U.E. all’interno degli Stati membri: la natura <i>sui generis</i> del Trattato secondo la Corte di Giustizia	206
	11.1. L’efficacia delle norme U.E. all’interno degli Stati membri: l’effetto diretto	207
	11.2. L’efficacia delle norme U.E. all’interno degli Stati membri: il principio del primato del diritto europeo	208
	11.3. Il cammino comunitario della Corte costituzionale italiana	210
	11.4. La non applicazione della legge per contrasto con norme U.E.: gli effetti	214
	11.5. Se la norma europea contrasta con la Costituzione: la teoria dei controlimiti	215
	11.6. Lo stato dell’arte attuale: la forza dei regolamenti e delle direttive nell’ordinamento interno	218
12.	La legge europea: partecipazione alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria	219
13.	L’Europa ed il problema della spesa pubblica	221
	13.1. Il problema della spesa pubblica nella Costituzione: l’art. 81 nella sua formulazione originaria	223
	13.2. La crisi del debito e la riforma dell’art. 81	226
	13.3. Il Trattato denominato MES e i successivi interventi a sostegno degli Stati	232
	13.4. Il ciclo europeo di bilancio	234
14.	Sintesi del capitolo	237

## PARTE III L'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

### CAPITOLO I FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO

1.	Forme di Stato e forme di Governo: prime definizioni	243
2.	L'ordinamento feudale: la sovranità basata sul diritto privato	246
3.	Lo Stato assoluto: la sovranità unica e indivisibile	248
4.	Lo Stato liberale: il principio della separazione dei poteri	250
5.	La crisi dello Stato liberale tra le due guerre: l'avvento degli Stati totalitari	253
6.	Lo Stato costituzionale a matrice sociale: pluralismo e crisi della sovranità	256
7.	La distinzione tra le forme di Stato basata sul grado di decentramento dello Stato: rinvio	258
8.	Criteri e metodi per la classificazione delle forme di Governo	259
9.	I presupposti condizionanti: separazione dei poteri e <i>checks and balances</i>	260
10.	I presupposti condizionanti: sistema dei partiti e sistemi elettorali	262
11.	La forma di Governo parlamentare: i tratti comuni	267
	11.1. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'esecutivo	270
	11.2. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'assemblea	273
12.	La forma di Governo presidenziale	275
13.	La forma di Governo semipresidenziale e la forma di Governo direttoriale	278
14.	Sintesi del capitolo	280

### CAPITOLO II IL PARLAMENTO

1.	La forma di Governo parlamentare italiana: uno sguardo complessivo	285
2.	Il principio del bicameralismo paritario	288
3.	Il sistema elettorale di Camera e Senato	290
4.	Le norme costituzionali a tutela del libero esercizio delle funzioni del parlamentare: ineleggibilità, incompatibilità e divieto di mandato imperativo	297
5.	La durata delle Camere: la fine della legislatura e la <i>prorogatio</i>	301
6.	L'autonomia delle Camere: le norme costituzionali sui regolamenti parlamentari	303
	6.1. I regolamenti parlamentari come fonti del diritto	305
	6.2. I regolamenti parlamentari e la forma di Governo	307
7.	L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: <i>interna corporis</i> , verifica dei poteri e autodichia	310
8.	L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: la insindacabilità	312
	8.1. La inviolabilità	315

9.	L'organizzazione interna delle Camere: Gruppi parlamentari, Commissioni, Giunte e Presidente	318
10.	L'attività delle Camere: i principi costituzionali	322
11.	Le funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti del Governo: mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, interrogazioni, interpellanze	324
12.	Le funzioni di indirizzo e controllo delle Camere: le commissioni di inchiesta	327
13.	Il Parlamento in seduta comune	328
14.	Sintesi del capitolo	329

### CAPITOLO III

#### GOVERNO E PRINCIPI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.	Il Governo organo non solo esecutivo: la funzione di indirizzo politico	333
2.	La composizione del Governo: il quadro generale	335
3.	L'ambiguità dell'art. 95 e le interrelazioni tra gli organi	337
4.	Gli organi governativi non necessari	339
5.	La formazione del Governo: la prassi prima e dopo il sistema maggioritario	340
6.	Mozione di fiducia, mozione di sfiducia, questione di fiducia	344
7.	La crisi di Governo	348
8.	La responsabilità dei ministri	351
9.	Le funzioni del Governo: i principali settori nei quali si svolge l'indirizzo politico	353
10.	Il Governo come "organo esecutivo": il problema della continuità o della separazione con l'amministrazione	355
11.	I principi costituzionali: imparzialità e buon andamento della Amministrazione	357
12.	Sintesi del capitolo	360

### CAPITOLO IV

#### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1.	Il Presidente della Repubblica nella forma di Governo parlamentare: introduzione	363
2.	L'elezione del Presidente della Repubblica	365
3.	La controfirma ministeriale	370
4.	I poteri nei confronti del Parlamento	373
4.1.	Lo scioglimento delle Camere	375

	<i>pag.</i>
5. I poteri nei confronti del Governo	378
6. I poteri nei confronti dell'ordine giudiziario e della Corte costituzionale	382
7. Il potere di esternazione	383
8. Il potere di grazia	385
9. La responsabilità del Presidente della Repubblica	387
10. Il ruolo complessivo del Presidente nella forma di Governo	390
11. Sintesi del capitolo	395

## CAPITOLO V

### L'ORDINAMENTO REGIONALE

1. Stato accentrato, Stato federale e Stato regionale: alcune distinzioni preliminari	397
2. Le ragioni storiche del regionalismo in Italia	401
3. Il modello regionale nella Costituzione del 1948	404
4. La difficile attuazione del modello regionale	407
5. L'impianto regionale dopo la riforma del titolo V: una visione complessiva	410
6. La potestà statutaria delle Regioni ordinarie e speciali	414
7. Il contenuto degli statuti e la forma di Governo regionale	416
8. La potestà legislativa concorrente ed i suoi limiti	420
9. La competenza esclusiva dello Stato	425
10. La potestà legislativa residuale ed i suoi limiti	427
11. Il regionalismo differenziato	428
12. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale	429
13. L'autonomia amministrativa	430
14. L'autonomia finanziaria	432
15. I collegamenti verso l'alto: raccordi tra lo Stato e le Regioni	434
16. I collegamenti verso il basso: cenni all'ordinamento degli enti locali	436
17. Sintesi del capitolo	437

## CAPITOLO VI

### ORGANI AUSILIARI E AUTORITÀ INDIPENDENTI

1. Gli organi ausiliari	441
2. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	442
3. Il Consiglio di Stato	443
4. La Corte dei Conti	443
5. Le Autorità indipendenti	444



CAPITOLO VII  
GLI STRUMENTI DIRETTI  
DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

1.	Democrazia rappresentativa e democrazia diretta: alcune coordinate preliminari	447
2.	Il <i>referendum</i> abrogativo nella Costituzione	449
3.	Il procedimento referendario	452
4.	L'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> presso la Corte di Cassazione	453
5.	Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale	455
6.	Il diritto di petizione	458
7.	Sintesi del capitolo	458

PARTE IV  
I DIRITTI FONDAMENTALI E LE GARANZIE

CAPITOLO I  
I DIRITTI FONDAMENTALI:  
UN INQUADRAMENTO GENERALE

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	463
2.	I diritti fondamentali: giusnaturalismo, positivismo, storicismo	467
3.	Le distinzioni tradizionali: libertà dallo Stato, libertà nello Stato, libertà attraverso lo Stato	470
	3.1. La storicità di queste distinzioni ed il loro superamento	472
4.	La impostazione culturale dei diritti fondamentali nella Costituzione	476
5.	Bilanciamento dei diritti e dialogo tra le Corti: rinvio	479
6.	I diritti inviolabili dell'uomo nell'art. 2 della Costituzione	481
7.	Il principio di eguaglianza nell'art. 3 della Costituzione: notazioni introduttive	485
	7.1. Il principio di eguaglianza in senso formale	487
	7.2. La eguaglianza sostanziale	489
8.	Il principio lavorista	493
9.	Il principio di laicità dello Stato	495
10.	Paesaggio, ambiente e sviluppo sostenibile	498
11.	Cittadinanza e diritti dello straniero	499
12.	Sintesi del capitolo	503

CAPITOLO II  
LE LIBERTÀ DEI SINGOLI  
E DELLE FORMAZIONI SOCIALI

1.	La libertà personale	507
2.	La libertà di domicilio	510
3.	La libertà di circolazione e soggiorno	512
4.	La libertà di comunicazione e corrispondenza	515
5.	La libertà di manifestazione del pensiero	517
	5.1. L'informazione tramite <i>internet</i>	522
6.	La libertà della ricerca scientifica e della scuola	525
7.	La libertà di riunione	526
8.	La libertà di associazione	527
9.	I principi costituzionali sulla famiglia e sulle altre formazioni sociali	530
10.	Sintesi del capitolo	533

CAPITOLO III  
I DIRITTI POLITICI E SOCIALI

1.	Partiti politici e democraticità dello Stato	537
2.	I partiti politici: natura e disciplina legislativa	540
3.	Cenni alla c.d. "crisi dei partiti"	543
4.	Il diritto di voto	544
5.	I sindacati	546
6.	I principi costituzionali sulla tutela del lavoro	548
7.	I principi costituzionali sul diritto alla salute	552
8.	Sintesi del capitolo	555

CAPITOLO IV  
LA COSTITUZIONE ECONOMICA

1.	La Costituzione economica tra diritto ed economia	557
2.	Il c.d. modello di economia mista delineato nella Costituzione	559
3.	La influenza del diritto europeo sulla Costituzione economica	562
4.	L'iniziativa economica privata	564
	4.1. Brevi cenni alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	566
5.	La proprietà privata	569
6.	Il possibile trasferimento allo Stato di particolari attività produttive	572
7.	La tutela del risparmio	573
8.	Sintesi del capitolo	576

## CAPITOLO V

LA GARANZIA DEI DIRITTI:  
MAGISTRATURA E  
TUTELA SOVRANAZIONALE

1.	Il bilanciamento dei diritti e il c.d. “contenuto minimo”	579
2.	La giurisdizione: profili definitivi	582
3.	Il principio di tendenziale unitarietà della giurisdizione ordinaria	585
4.	Le giurisdizioni speciali: cenni	587
5.	Le garanzie: la soggezione solo alla legge e l'indipendenza	589
6.	Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri organi di autogoverno delle magistrature speciali	591
7.	La responsabilità dei magistrati	593
8.	Le garanzie delle parti: il giusto processo	595
9.	La tutela internazionale dei diritti fondamentali: alcune distinzioni preliminari	598
10.	La protezione dei diritti dell'uomo nei trattati internazionali	599
11.	La protezione dei diritti dell'uomo nella Convenzione EDU	602
12.	La protezione dei diritti dell'uomo nel Trattato dell'Unione Europea	604
13.	Verso una tutela multilivello dei diritti fondamentali	606
14.	Sintesi del capitolo	609

## CAPITOLO VI

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NELLA  
COSTITUZIONE: ORIGINI E PRINCIPI ORGANIZZATIVI

1.	La nascita della giustizia costituzionale negli Stati moderni	613
2.	I modelli di giustizia costituzionale	616
3.	La scelta della Costituzione verso un modello accentrato	620
4.	La disciplina costituzionale della Corte e la sua composizione	622
5.	Il sistema delle fonti che disciplina la Corte	625
6.	Autonomia e indipendenza della Corte costituzionale	627
7.	Regole generali di organizzazione e funzionamento	630
8.	Sintesi del capitolo	631

## CAPITOLO VII

IL GIUDIZIO INCIDENTALE  
DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1.	La incidentalità del giudizio: caratteristiche e ragioni di un modello	633
----	--	-----

	<i>pag.</i>
2. L'autorità giurisdizionale legittimata a sollevare la questione	636
3. I filtri preliminari del giudice <i>a quo</i> : la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione	639
3.1. Un ulteriore filtro introdotto dalla giurisprudenza costituzionale: la interpretazione conforme	643
3.2. La parziale flessibilità delle regole processuali e l'attenuazione della pregiudizialità nel caso del controllo sulle leggi elettorali	644
4. La ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale	647
5. L'oggetto del giudizio da parte della Corte costituzionale: leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni	651
6. Le caratteristiche generali del giudizio davanti alla Corte costituzionale	654
7. I filtri preliminari della Corte costituzionale: le decisioni processuali di inammissibilità e di restituzione degli atti al giudice <i>a quo</i>	657
7.1. I filtri preliminari di merito: le decisioni di manifesta infondatezza	660
8. L'incostituzionalità della legge: vizi della legge, tipologia di norme costituzionali e sindacato sulle norme interposte	660
8.1. Un modello di giudizio particolare: dal giudizio sull'eguaglianza al controllo sulla ragionevolezza della legge	663
9. Le sentenze di rigetto	666
10. Le sentenze di accoglimento	668
11. Le sentenze interpretative di rigetto	672
12. Le sentenze manipolative, additive, sostitutive, additive di principio, monitorie	675
13. Gli strumenti decisori della Corte costituzionale nel dialogo tra giudici e Parlamento	679
14. Sintesi del capitolo	682

## CAPITOLO VIII

### IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE E I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA LO STATO E LE REGIONI

1. Introduzione: la diversa <i>ratio</i> del giudizio in via principale rispetto al giudizio in via incidentale	685
2. Il giudizio in via principale nel "vecchio" titolo V della Costituzione	687
3. Il giudizio in via principale nel "nuovo" titolo V	689
4. Il giudizio di costituzionalità sugli statuti regionali	691
5. I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni	692
6. Sintesi del capitolo	695

CAPITOLO IX  
I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONI  
TRA I POTERI DELLO STATO

1. Introduzione	697
2. I soggetti del conflitto di attribuzioni	699
3. Profili oggettivi e processuali del conflitto	702
4. La progressiva espansione del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nella giurisprudenza costituzionale	704
5. Sintesi del capitolo	708
<i>Legenda delle abbreviazioni</i>	709

