

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa alla ristampa aggiornata della seconda edizione</i>	XIX
<i>Premessa alla seconda edizione</i>	XX
<i>Premessa alla prima edizione</i>	XXI

INTRODUZIONE

STATO E DIRITTO

(Giovanni Grottanelli de' Santi)

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

PARTE I

LA COSTITUZIONE

CAPITOLO I

COSTITUZIONE E POTERE COSTITUENTE

1. La Costituzione: prime definizioni	3
2. L'origine della Costituzione come limite al potere: potere costituente e poteri costituiti	8

Indice

	<i>pag.</i>
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	34
6. Sintesi del capitolo	36

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	46
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	56

PARTE II

FONTI DEL DIRITTO

CAPITOLO I

NORME GIURIDICHE E FONTI DEL DIRITTO

1. Ordinamento ed ordinamenti giuridici	61
---	----

	<i>pag.</i>
2. Le norme giuridiche	63
3. Dalla disposizione alla norma: l'attività di interpretazione	67
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 ricompone 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. Il principio di irretroattività della legge	89
11. Il nucleo di resistenza alla retroattività: rapporti esauriti, diritti quesiti, principio dell'affidamento	91
12. Sintesi del capitolo	93

CAPITOLO II

LA CENTRALITÀ DELLA LEGGE NELLA COSTITUZIONE

1. La centralità della legge nella Costituzione: il principio della preferenza della legge	97
2. Un primo effetto della centralità della legge: il principio di legalità nella sua generale accezione	99
2.1. Legalità formale e legalità sostanziale	101
3. Le riserve di legge: garanzia dei diritti e limitazione del potere esecutivo	103
3.1. Riserve di legge e atti con forza di legge	107
3.2. Riserve assolute, rinforzate, relative	108
4. Il procedimento legislativo: gli obbiettivi costituzionali	110
4.1. La fase della iniziativa	113
4.2. La fase decisoria: il procedimento in sede referente o ordinario	116
4.3. Il procedimento in sede deliberante o in commissione	119
4.4. Il procedimento in sede redigente	120
4.5. Un vincolo importante al potere decisionale del Parlamento: la copertura finanziaria delle leggi	121
4.6. La promulgazione	123
4.6.1. I caratteri del rinvio presidenziale	124
4.7. La pubblicazione	126
5. La destrutturazione della forma della legge: le leggi rinforzate	127
5.1. Perché le leggi rinforzate?	130

Indice

	<i>pag.</i>
6. La destrutturazione della legge per contenuto: le leggi provvedimento e le leggi “a basso contenuto di generalità e astrattezza”	132
7. Sintesi del capitolo	135

CAPITOLO III

ATTI CON FORZA DI LEGGE E REGOLAMENTI

1. La regola e l'eccezione: dalla legge del Parlamento ai decreti legge e decreti legislativi	139
2. Il decreto legge nella normativa precostituzionale e nella Costituzione	141
2.1. La prassi degenerativa	144
2.2. I primi tentativi di limitare l'eccesso di decretazione di urgenza: il filtro parlamentare	146
2.2.1. La legge n. 400 del 1988	148
2.2.2. Gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale	151
3. La delegazione legislativa	155
3.1. La progressiva deformazione del modello costituzionale	157
3.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale: il sindacato sulle c.d. norme interposte	159
4. I testi unici	162
5. I poteri del Governo in caso di guerra	163
6. Il potere regolamentare del Governo: alcune notazioni preliminari	164
6.1. La legge n. 400 del 1988: filosofia e tipizzazione dei regolamenti	166
6.2. Le caratteristiche e la <i>ratio</i> dei modelli di regolamento	167
6.3. I regolamenti ministeriali	170
6.4. La delegificazione ed i regolamenti delegati o autorizzati	170
6.5. La progressiva destrutturazione della delegificazione	172
7. Le leggi “taglia leggi” e i regolamenti “taglia regolamenti”: nuove frontiere dell'abrogazione	173
8. Sintesi del capitolo	175

CAPITOLO IV

LE FONTI DI PROVENIENZA DA
ORDINAMENTI ESTERNI ALLO STATO ITALIANO:
LE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE

1. La Costituzione italiana come Costituzione “aperta”	179
2. L'adattamento automatico e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute	182
3. L'adattamento speciale ed il diritto pattizio	184

	<i>pag.</i>
4. Il trattamento giuridico dello straniero	187
5. Sintesi del capitolo	189

CAPITOLO V

L'UNIONE EUROPEA. LE FONTI EUROPEE
E I VINCOLI ALL'ORDINAMENTO INTERNO
DERIVANTI DALL'UNIONE

1. L'Unione Europea: le ragioni ideali	191
2. I Trattati europei: dalla CECA alla CEE	194
3. Il Trattato di Maastricht	196
4. Il fallimento della Costituzione europea ed il nuovo Trattato di Lisbona	199
5. Cenni all'organizzazione interna della Unione Europea	201
6. Gli atti giuridici dell'Unione Europea	204
7. L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: la natura <i>sui generis</i> del Trattato secondo la Corte di Giustizia	205
7.1. L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: l'effetto diretto	206
7.2. L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: il principio del primato del diritto europeo	208
7.3. Il cammino comunitario della Corte costituzionale italiana	210
7.4. La non applicazione della legge per contrasto con norme U.E.: gli effetti	213
7.5. Se la norma europea contrasta con la Costituzione: la teoria dei controlimiti	214
7.6. Lo stato dell'arte attuale: la forza dei regolamenti e delle direttive nell'ordinamento interno	217
8. La legge europea: partecipazione alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria	217
9. L'Europa ed il problema della spesa pubblica	220
9.1. La disciplina della spesa pubblica nella Costituzione: l'art. 81 nella sua formulazione originaria	222
9.2. Il nuovo art. 81 della Costituzione: Ulisse e le sirene	224
9.3. Il ciclo europeo di bilancio	229
10. Sintesi del capitolo	231

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	237
2.	L'ordinamento feudale: la sovranità basata sul diritto privato	240
3.	Lo Stato assoluto: la sovranità unica e indivisibile	242
4.	Lo Stato liberale: il principio della separazione dei poteri	244
5.	La crisi dello Stato liberale tra le due guerre: l'avvento degli Stati totalitari	247
6.	Lo Stato costituzionale a matrice sociale: pluralismo e crisi della sovranità	250
7.	La distinzione tra le forme di Stato basata sul grado di decentramento dello Stato: rinvio	252
8.	Criteri e metodi per la classificazione delle forme di Governo	252
9.	I presupposti condizionanti: separazione dei poteri e <i>checks and balances</i>	254
10.	I presupposti condizionanti: sistema dei partiti e sistemi elettorali	256
11.	La forma di Governo parlamentare: i tratti comuni	260
	11.1. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'esecutivo	262
	11.2. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'assemblea	265
12.	La forma di Governo presidenziale	267
13.	La forma di Governo semipresidenziale e la forma di Governo direttoriale	270
14.	Sintesi del capitolo	272

CAPITOLO II
IL PARLAMENTO

1.	La forma di Governo parlamentare italiana: uno sguardo complessivo	277
2.	Il principio del bicameralismo paritario	279
3.	Le differenze tra le due Camere in ordine a composizione e sistema elettorale	282
4.	Le norme costituzionali a tutela del libero esercizio delle funzioni del parlamentare: ineleggibilità, incompatibilità e divieto di mandato imperativo	288
5.	La durata delle Camere: la fine della legislatura e la <i>prorogatio</i>	292

	<i>pag.</i>
6. L'autonomia delle Camere: le norme costituzionali sui regolamenti parlamentari	294
6.1. I regolamenti parlamentari come fonti del diritto	295
6.2. I regolamenti parlamentari e la forma di Governo	297
7. L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: <i>interna corporis</i> , verifica dei poteri e autodichia	300
8. L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: la insindacabilità	303
8.1. La inviolabilità	306
9. L'organizzazione interna delle Camere: Gruppi parlamentari, Commissioni, Giunte e Presidente	308
10. L'attività delle Camere: i principi costituzionali	312
11. Le funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti del Governo: mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, interrogazioni, interpellanze	315
12. Le funzioni di indirizzo e controllo delle Camere: le commissioni di inchiesta	317
13. Il Parlamento in seduta comune	319
14. Sintesi del capitolo	319

CAPITOLO III

GOVERNO E PRINCIPI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Il Governo organo non solo esecutivo: la funzione di indirizzo politico	323
2. La composizione del Governo: il quadro generale	325
3. L'ambiguità dell'art. 95 e le interrelazioni tra gli organi	327
4. Gli organi governativi non necessari	329
5. La formazione del Governo: la prassi prima e dopo il sistema maggioritario	330
6. Mozione di fiducia, mozione di sfiducia, questione di fiducia	333
7. La crisi di Governo	335
8. La responsabilità dei ministri	339
9. Le funzioni del Governo: i principali settori nei quali si svolge l'indirizzo politico	340
10. Il Governo come "organo esecutivo": il problema della continuità o della separazione con l'amministrazione	342
11. I principi costituzionali: imparzialità e buon andamento della Amministrazione	345
12. Sintesi del capitolo	347

CAPITOLO IV
IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. Il Presidente della Repubblica nella forma di Governo parlamentare: introduzione	349
2. L'elezione del Presidente della Repubblica	351
3. La controfirma ministeriale	355
4. I poteri nei confronti del Parlamento	358
4.1. Lo scioglimento delle Camere	360
5. I poteri nei confronti del Governo	363
6. I poteri nei confronti dell'ordine giudiziario e della Corte costituzionale	366
7. Il potere di esternazione	368
8. Il potere di grazia	369
9. La responsabilità del Presidente della Repubblica	371
10. Il ruolo complessivo del Presidente nella forma di Governo	374
11. Sintesi del capitolo	378

CAPITOLO V
L'ORDINAMENTO REGIONALE

1. Stato accentrato, Stato federale e Stato regionale: alcune distinzioni preliminari	381
2. Le ragioni storiche del regionalismo in Italia	385
3. Il modello regionale nella Costituzione del 1948	388
4. La difficile attuazione del modello regionale	391
5. L'impianto regionale dopo la riforma del titolo V: una visione complessiva	394
6. La potestà statutaria delle Regioni ordinarie e speciali	397
7. Il contenuto degli statuti e la forma di Governo regionale	399
8. La potestà legislativa concorrente ed i suoi limiti	403
9. La competenza esclusiva dello Stato	408
10. La potestà legislativa residuale ed i suoi limiti	410
11. Il regionalismo differenziato	411
12. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale	412
13. L'autonomia amministrativa	413
14. L'autonomia finanziaria	415
15. I collegamenti verso l'alto: raccordi tra lo Stato e le Regioni	417
16. I collegamenti verso il basso: cenni all'ordinamento degli enti locali	418
17. Sintesi del capitolo	419

CAPITOLO VI
ORGANI AUSILIARI E AUTORITÀ INDIPENDENTI

1.	Gli organi ausiliari	423
2.	Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	424
3.	Il Consiglio di Stato	425
4.	La Corte dei Conti	425
5.	Le Autorità indipendenti	426

CAPITOLO VII
GLI STRUMENTI DIRETTI DI
PARTECIPAZIONE POPOLARE

1.	Democrazia rappresentativa e democrazia diretta: alcune coordinate preliminari	429
2.	Il <i>referendum</i> abrogativo nella Costituzione	431
3.	Il procedimento referendario	433
4.	L'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> presso la Corte di Cassazione	435
5.	Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale	436
6.	Il diritto di petizione	439
7.	Sintesi del capitolo	440

PARTE IV
I DIRITTI FONDAMENTALI E LE GARANZIE

CAPITOLO I
I DIRITTI FONDAMENTALI:
UN INQUADRAMENTO GENERALE

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	445
2.	I diritti fondamentali: giusnaturalismo, positivismo, storicismo	449
3.	Le distinzioni tradizionali: libertà dallo Stato, libertà nello Stato, libertà attraverso lo Stato	452
	3.1. La storicità di queste distinzioni ed il loro superamento	454
4.	La impostazione culturale dei diritti fondamentali nella Costituzione	458
5.	I diritti inviolabili dell'uomo nell'art. 2 della Costituzione	461

Indice

	<i>pag.</i>
6. Il principio di eguaglianza nell'art. 3 della Costituzione: notazioni introduttive	465
6.1. Il principio di eguaglianza in senso formale	466
6.2. La eguaglianza sostanziale	468
7. Il principio lavorista	471
8. Il principio di laicità dello Stato	473
9. Sintesi del capitolo	476

CAPITOLO II

LE LIBERTÀ DEI SINGOLI
E DELLE FORMAZIONI SOCIALI

1. La libertà personale	479
2. La libertà di domicilio	482
3. La libertà di circolazione e soggiorno	483
4. La libertà di comunicazione e corrispondenza	485
5. La libertà di manifestazione del pensiero	486
6. La libertà della ricerca scientifica e della scuola	492
7. La libertà di riunione	492
8. La libertà di associazione	494
9. I principi costituzionali sulla famiglia	496
10. Sintesi del capitolo	499

CAPITOLO III

I DIRITTI POLITICI E SOCIALI

1. Partiti politici e democraticità dello Stato	503
2. I partiti politici: natura e disciplina legislativa	506
3. Cenni alla c.d. "crisi dei partiti"	508
4. Il diritto di voto	509
5. I sindacati	511
6. I principi costituzionali sulla tutela del lavoro	513
7. I principi costituzionali sul diritto alla salute	516
8. Sintesi del capitolo	519

CAPITOLO IV

LA COSTITUZIONE ECONOMICA

1. La Costituzione economica tra diritto ed economia	521
--	-----

	<i>pag.</i>
2. Il c.d. modello di economia mista delineato nella Costituzione	523
3. La influenza del diritto europeo sulla Costituzione economica	526
4. L'iniziativa economica privata	528
4.1. Brevi cenni alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	530
5. La proprietà privata	533
6. Il possibile trasferimento allo Stato di particolari attività produttive	535
7. La tutela del risparmio	537
8. Sintesi del capitolo	539

CAPITOLO V

LA GARANZIA E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: DALLA COSTITUZIONE ALLA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE

1. Il bilanciamento dei diritti e il c.d. “contenuto minimo”	543
2. Principi sulla magistratura: autonomia e indipendenza del giudice	546
2.1. Le garanzie dell'indipendenza: il CSM e le altre garanzie	548
2.2. Le garanzie delle parti: il giusto processo	550
3. La tutela internazionale dei diritti fondamentali: alcune distinzioni preliminari	553
3.1. La protezione dei diritti dell'uomo nei trattati internazionali	554
3.2. La protezione dei diritti dell'uomo nella Convenzione EDU	556
3.3. La protezione dei diritti dell'uomo nel Trattato dell'Unione Europea	558
4. Verso una tutela multilivello dei diritti fondamentali	560
5. Sintesi del capitolo	562

CAPITOLO VI

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NELLA COSTITUZIONE: ORIGINI E PRINCIPI ORGANIZZATIVI

1. La nascita della giustizia costituzionale negli Stati moderni	565
2. I modelli di giustizia costituzionale	568
3. La scelta della Costituzione verso un modello accentrato	572
4. La disciplina costituzionale della Corte e la sua composizione	574
5. Il sistema delle fonti che disciplina la Corte	577
6. Autonomia e indipendenza della Corte costituzionale	579
7. Regole generali di organizzazione e funzionamento	581
8. Sintesi del capitolo	582

CAPITOLO VII
IL GIUDIZIO INCIDENTALE
DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. La incidentalità del giudizio: caratteristiche e ragioni di un modello	585
2. L'autorità giurisdizionale legittimata a sollevare la questione	588
3. I filtri preliminari del giudice <i>a quo</i> : la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione	591
3.1. Un ulteriore filtro introdotto dalla giurisprudenza costituzionale: la interpretazione conforme	594
4. La ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale	595
5. L'oggetto del giudizio da parte della Corte costituzionale: leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni	599
6. Le caratteristiche generali del giudizio davanti alla Corte costituzionale	602
7. I filtri preliminari della Corte costituzionale: le decisioni processuali di inammissibilità e di restituzione degli atti al giudice <i>a quo</i>	605
7.1. I filtri preliminari di merito: le decisioni di manifesta infondatezza	607
8. L'incostituzionalità della legge: vizi della legge, tipologia di norme costituzionali e sindacato sulle norme interposte	608
8.1. Un modello di giudizio particolare: dal giudizio sull'eguaglianza al controllo sulla ragionevolezza della legge	611
9. Le sentenze di rigetto	614
10. Le sentenze di accoglimento	615
11. Le sentenze interpretative di rigetto	619
12. Le sentenze manipolative, additive, sostitutive, additive di principio, monitorie	622
13. Gli strumenti decisori della Corte costituzionale nel dialogo tra giudici e Parlamento	626
14. Sintesi del capitolo	629

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	633
2. Il giudizio in via principale nel "vecchio" titolo V della Costituzione	635
3. Il giudizio in via principale nel "nuovo" titolo V	637
4. Il giudizio di costituzionalità sugli statuti regionali	639
5. I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni	640
6. Sintesi del capitolo	642

Indice

pag.

CAPITOLO IX
I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONI
TRA I POTERI DELLO STATO

1. Introduzione	645
2. I soggetti del conflitto di attribuzioni	647
3. Profili oggettivi e processuali del conflitto	650
4. La progressiva espansione del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nella giurisprudenza costituzionale	652
5. Sintesi del capitolo	655
<i>Indice analitico sentenze citate</i>	657
<i>Legenda delle abbreviazioni</i>	669