

Indice sommario

pag.

Capitolo I

Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici

Sezione I

Gli ordinamenti giuridici e lo Stato 2

1. Premessa 2
2. Il concetto di ordinamento giuridico 4
3. Il concetto di Stato 5
4. Il concetto di costituzione 7
5. Le regole giuridiche 9
 - 5.1. Le fonti del diritto 11
6. La progressiva affermazione dello Stato moderno e i suoi caratteri 14
7. L'ordinamento della comunità internazionale 15
8. Gli ordinamenti sovranazionali in ambito europeo 17
 - 8.1. L'ordinamento comunitario e la nascita dell'Unione europea 18
 - 8.2. L'ordinamento convenzionale derivante dalla CEDU 19
9. Gli ordinamenti infrastatali 21

Sezione II

Gli elementi costitutivi dello Stato in generale e dello Stato italiano 23

1. Il concetto di sovranità 23
2. Il concetto di territorio 24
3. Il concetto di popolo 26
 - 3.1. Alcune puntualizzazioni rispetto a termini prossimi a quello di popolo: popolazione, nazione, etnia, razza, patria 27
4. La rilevanza, al presente, degli elementi costitutivi dello Stato 29
5. Lo Stato italiano e i suoi elementi costitutivi 31
 - 5.1. La sovranità 32
 - 5.2. Il territorio 33
 - 5.3. Il popolo 34
 - 5.3.1. Il riferimento a termini prossimi a quello di popolo 35

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 5.3.2. Le norme sulla cittadinanza | 40 |
| 5.3.3. La condizione giuridica dello straniero | 42 |
| 5.3.3.1. Il decreto legislativo n. 286/1998 | 44 |
| | |
| Sezione III | |
| <i>Forme di Stato e forme di governo</i> | 45 |
| 1. Premessa | 45 |
| 2. Le due nozioni di forma di Stato e di forma di governo e il rapporto tra esse | 48 |
| 3. I criteri e le categorie concettuali più comunemente utilizzati per operare le classificazioni | 50 |
| 3.1. All'interno della nozione di forma di Stato | 50 |
| 3.2. ... e di quella di forma di governo | 51 |
| 4. La classificazione proposta con riferimento alle forme di Stato | 55 |
| 4.1. La struttura unitaria o pluralistica dello Stato: Stato unitario, Stato confederale, Stato federale, Stato regionale | 56 |
| 4.2. Le modalità di attribuzione delle cariche pubbliche di vertice e il loro grado di democraticità e rappresentatività: Stato democratico, Stato autoritario | 59 |
| 4.3. Il grado di tutela accordato alle situazioni individuali nei confronti del potere pubblico: Stato patrimoniale, Stato di polizia, Stato di diritto, Stato di diritto costituzionale | 60 |
| 4.4. La natura dell'intervento pubblico nella sfera dei rapporti economici e le modalità di perseguimento del benessere dei cittadini: Stato liberale, Stato sociale, Stato socialista | 62 |
| 5. La classificazione proposta con riferimento alle forme di governo | 64 |
| 5.1. La forma di governo parlamentare | 65 |
| 5.2. La forma di governo presidenziale | 67 |
| 5.3. La forma di governo semipresidenziale | 68 |
| | |
| Sezione IV | |
| <i>I caratteri e l'evoluzione storica dello Stato italiano</i> | 69 |
| 1. Premessa | 69 |
| 2. Il periodo della monarchia parlamentare e le previsioni dello Statuto albertino in tema di forma di Stato e di governo | 70 |
| 3. Il periodo fascista | 72 |
| 3.1. Il problema della continuità dello Stato in occasione dell'avvento del fascismo | 72 |
| 3.2. Le c.d. leggi fascistissime | 74 |
| 3.3. Il problema della continuità dello Stato in occasione della caduta del fascismo | 76 |
| 4. Il periodo transitorio | 77 |

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 4.1. Gli anni dal 1943 al 1946 e i due decreti noti come prima e seconda costituzione provvisoria | 78 |
| 4.2. Gli anni dal 1946 al 1947 e la fase costituente | 80 |
| 5. La Costituzione repubblicana e i suoi caratteri | 81 |
| 5.1. Il procedimento di formazione e il contributo popolare al testo | 82 |
| 5.2. La struttura e la lunghezza del testo | 83 |
| 5.3. Il carattere rigido o flessibile | 85 |
| 5.4. La natura “programma” e “bilancio” | 87 |
| 6. L’attuazione della Costituzione e le revisioni intervenute | 88 |
| 6.1. La fase della non attuazione | 88 |
| 6.2. La prima fase di consistente attuazione e l’inizio del dibattito sulle riforme istituzionali | 90 |
| 6.3. Gli interventi di integrazione e revisione del testo costituzionale nelle prime dieci legislature e il nuovo slancio alla sua attuazione tra la fine degli anni Ottanta e l’inizio degli anni Novanta | 91 |
| 6.4. Il fenomeno noto come “Tangentopoli” e il cambiamento della legislazione elettorale nel 1993 | 93 |
| 7. La ripresa del tema delle riforme | 94 |
| 7.1. Le commissioni bicamerali De Mita-Iotti e D’Alema | 94 |
| 7.2. Le riforme costituzionali nei primi anni Duemila | 95 |
| 7.3. Il rischio di indebolimento del senso complessivo della Costituzione | 96 |
| 7.4. Gli sviluppi nel corso della XVII e della XVIII legislatura | 98 |

Sezione V

| | |
|---|-----|
| <i>I caratteri e l’evoluzione storica dell’ordinamento eurounitario</i> | 101 |
| 1. Premessa | 101 |
| 2. Le origini | 102 |
| 3. Gli sviluppi, tra progressivi allargamenti e riforme dei trattati | 104 |
| 4. I principali caratteri dell’ordinamento dell’Unione europea | 107 |
| 4.1. La sovranità | 108 |
| 4.2. Il territorio | 109 |
| 4.3. Il popolo | 109 |
| 4.4. La forma di Stato | 109 |

Capitolo II

I principi fondamentali

| | |
|--|-----|
| 1. Il concetto di principio fondamentale | 113 |
| 2. Il principio democratico | 117 |
| 3. Il principio lavorista | 123 |
| 4. Il principio personalista | 125 |
| 5. Il principio pluralistico | 128 |

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 5.1. Il principio del pluralismo ideologico | 129 |
| 5.2. Il principio del pluralismo sociale | 129 |
| 5.2.1. Le formazioni sociali | 130 |
| 5.2.2. La sussidiarietà orizzontale | 132 |
| 5.3. Il principio del pluralismo territoriale e la sussidiarietà verticale | 133 |
| 6. Il principio di solidarietà | 136 |
| 7. Il principio di eguaglianza | 137 |
| 7.1. Il principio di eguaglianza come eguaglianza formale | 138 |
| 7.2. Il sindacato sull'eguaglianza e sulla ragionevolezza delle leggi | 141 |
| 7.3. Il principio di eguaglianza come eguaglianza sostanziale | 142 |
| 8. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche | 142 |
| 9. Il principio di laicità e la tutela del sentimento religioso | 145 |
| 9.1. I rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica | 146 |
| 9.2. I rapporti tra lo Stato e le Confessioni non cattoliche | 147 |
| 10. I principi fondamentali della cultura | 149 |
| 11. Il principio internazionalista e quello pacifista | 150 |

Capitolo III

Il corpo elettorale

| | |
|--|-----|
| 1. Il corpo elettorale: nozione generale | 155 |
| 2. Il corpo elettorale nella Costituzione italiana | 158 |
| 3. Il diritto di voto | 161 |
| 3.1. Le caratteristiche del voto nella Costituzione italiana | 161 |
| 3.1.1. La personalità del voto | 161 |
| 3.1.2. L'uguaglianza del voto | 162 |
| 3.1.3. La libertà e la segretezza del voto | 163 |
| 3.1.4. Il voto come dovere civico | 167 |
| 3.2. Il voto (dall'estero) degli italiani residenti all'estero | 167 |
| 3.3. Le elezioni e i sistemi elettorali | 169 |
| 3.3.1. I sistemi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica | 172 |
| 3.3.1.1. Dal proporzionale al maggioritario | 172 |
| 3.3.1.2. I sistemi elettorali proporzionali con premio di maggioranza e le relative dichiarazioni d'incostituzionalità | 175 |
| 3.3.1.3. Il sistema elettorale misto per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica introdotto con l. n. 165/2017 | 184 |
| 3.3.2. Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia | 188 |
| 3.3.3. I sistemi elettorali delle Regioni | 191 |
| 3.3.4. Le elezioni comunali e le elezioni di secondo grado nelle Province e nelle Città metropolitane | 195 |
| 3.4. Le elezioni primarie | 198 |

| | <i>pag.</i> |
|--|-------------|
| 4. I referendum | 200 |
| 4.1. Il referendum costituzionale | 201 |
| 4.2. Il referendum abrogativo | 204 |
| 4.3. Il referendum sugli Statuti regionali | 212 |
| 4.4. Il referendum per la fusione di Regioni esistenti o per la creazione di nuove Regioni | 214 |
| 4.5. Il referendum per il passaggio di Comuni o Province da una Regione all'altra | 214 |
| 4.6. Il referendum per l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali | 215 |
| 4.7. I referendum previsti dagli Statuti regionali | 215 |
| 4.8. I referendum negli enti locali | 217 |
| 5. La petizione | 217 |
| 6. L'iniziativa legislativa popolare | 218 |

Capitolo IV

L'organizzazione dell'Unione europea

| | |
|---|-----|
| 1. Premessa: un breve quadro dei Trattati | 221 |
| 2. Introduzione: l'organizzazione dell'Unione europea ed il principio democratico | 223 |
| 3. Il ruolo dei Parlamenti nazionali | 225 |
| 3.1. In particolare: il ruolo del Parlamento italiano | 229 |
| 4. Le istituzioni e gli organi dell'Unione europea | 231 |
| 5. Il Parlamento europeo | 232 |
| 5.1. La composizione e la durata | 232 |
| 5.2. L'organizzazione | 237 |
| 5.3. Le funzioni | 240 |
| 5.4. Il Mediatore europeo | 243 |
| 6. Il Consiglio europeo | 244 |
| 6.1. Il Presidente del Consiglio europeo | 247 |
| 7. Il Consiglio: composizione e organizzazione | 248 |
| 7.1. Il Consiglio: le funzioni e i meccanismi decisionali | 250 |
| 8. La Commissione europea: formazione e organizzazione | 253 |
| 8.1. La Commissione europea: le funzioni | 258 |
| 8.2. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza | 259 |
| 9. Le istituzioni di controllo: la Corte di giustizia dell'Unione europea (rinvio) e la Corte dei conti | 260 |
| 10. La Banca centrale europea | 263 |
| 11. Gli organi consultivi: il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle Regioni | 265 |
| 11.1. Il Comitato economico e sociale | 266 |

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| 11.2. Il Comitato delle Regioni | 268 |
| 12. La Banca europea degli investimenti | 270 |
| 13. Le agenzie europee (cenni) | 271 |

Capitolo V

Il Parlamento

| | |
|--|-----|
| 1. Introduzione: il ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale e nella forma di governo | 273 |
|--|-----|

Sezione I

| | |
|-------------------------|-----|
| <i>L'organizzazione</i> | 277 |
|-------------------------|-----|

| | |
|--|-----|
| 1. Il sistema bicamerale | 277 |
| 2. Il Parlamento in seduta comune | 281 |
| 3. Il singolo parlamentare e il suo <i>status</i> | 283 |
| 4. Il Presidente di Assemblea e l'Ufficio (o Consiglio) di presidenza | 293 |
| 5. I gruppi parlamentari | 299 |
| 6. Le commissioni parlamentari | 306 |
| 6.1. Le commissioni permanenti | 307 |
| 6.2. Le commissioni bicamerali | 310 |
| 6.3. Le commissioni speciali | 311 |
| 7. Le giunte parlamentari | 312 |
| 8. Il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati | 315 |
| 9. Le garanzie di autonomia delle Camere | 317 |
| 10. La verifica dei poteri: cause di ineleggibilità ed incompatibilità e profili procedurali | 321 |

Sezione II

| | |
|-------------------------------------|-----|
| <i>Le modalità di funzionamento</i> | 326 |
|-------------------------------------|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| 1. Principi generali | 326 |
| 2. La convocazione | 329 |
| 3. Le modalità di votazione | 330 |
| 4. La pubblicità delle sedute | 332 |
| 5. L'organizzazione dei lavori | 333 |

Sezione III

| | |
|--------------------|-----|
| <i>Le funzioni</i> | 336 |
|--------------------|-----|

| | |
|----------------------------|-----|
| 1. La funzione legislativa | 336 |
|----------------------------|-----|

| | |
|---|-------------|
| <i>Indice sommario</i> | 613 |
| | <i>pag.</i> |
| 2. La funzione di indirizzo politico e di controllo | 338 |
| 3. La funzione conoscitivo-ispettiva | 345 |
| | |
| Sezione IV | |
| <i>Il Parlamento nel sistema multilivello</i> | 349 |
| 1. Il Parlamento italiano e l'Unione europea | 349 |
| 2. Il Parlamento e le autonomie territoriali | 353 |
| | |
| Capitolo VI | |
| <i>Il Governo</i> | |
| | |
| 1. Introduzione: il Governo nella forma di governo e nella forma di Stato. La laconicità delle indicazioni costituzionali e il contributo della prassi | 357 |
| | |
| Sezione I | |
| <i>La formazione del Governo</i> | 360 |
| 1. L'investitura e l'espletamento del mandato. Il caso della crisi di governo | 360 |
| 1.1. (Segue): Le diverse ipotesi di crisi di governo | 365 |
| 1.2. (Segue): Soluzione "positiva" della crisi <i>versus</i> scioglimento anticipato delle Camere | 368 |
| 1.3. (Segue): Il caso della sfiducia "individuale" | 370 |
| | |
| Sezione II | |
| <i>L'organizzazione del Governo</i> | 373 |
| 1. Il Governo come organo a "complessità ineguale" | 373 |
| 2. Gli organi "necessari" | 377 |
| 3. La responsabilità dei membri del Governo, tra profili politici e giuridici | 384 |
| 3.1. (Segue): Il caso del conflitto di interessi | 389 |
| 4. Una panoramica sugli organi "non necessari" | 396 |
| | |
| Sezione III | |
| <i>Le funzioni del Governo</i> | 403 |
| 1. L'indirizzo politico | 403 |
| 2. La produzione normativa (indicazioni essenziali e rinvio) | 406 |
| 3. L'amministrazione | 408 |
| Appendice: <i>Le legislature e i governi nell'esperienza repubblicana</i> | 415 |

pag.

Capitolo VII
Gli organi ausiliari

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | La collocazione comune, nel Testo costituzionale, degli organi “ausiliari” | 419 |
| 2. | Il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro | 420 |
| 3. | Il Consiglio di Stato | 423 |
| 4. | La Corte dei conti | 428 |

Capitolo VIII
La Pubblica Amministrazione

Sezione I

| | | |
|--|--|-----|
| | <i>I principi costituzionali in tema di Pubblica Amministrazione (art. 97)</i> | 437 |
|--|--|-----|

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Il principio di legalità e la riserva di legge | 437 |
| 2. | L’imparzialità ed il buon andamento dell’Amministrazione | 441 |

Sezione II

| | | |
|--|--|-----|
| | <i>L’organizzazione della Pubblica Amministrazione</i> | 445 |
|--|--|-----|

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Il modello organizzativo centrale “per Ministeri” | 445 |
| 2. | Il principio della separazione tra politica ed amministrazione ed il meccanismo del c.d. <i>spoils system</i> | 448 |
| 3. | Gli enti pubblici | 450 |
| 4. | Le c.d. Agenzie amministrative | 453 |

Sezione III

| | | |
|--|---|-----|
| | <i>L’Amministrazione periferica e le Autorità amministrative indipendenti</i> | 455 |
|--|---|-----|

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Il decentramento e l’Amministrazione c.d. periferica | 455 |
| 2. | Le Autorità amministrative indipendenti | 458 |
| 3. | La Banca d’Italia | 464 |

Sezione IV

| | | |
|--|---|-----|
| | <i>La dimensione “funzionale” dell’Amministrazione Pubblica</i> | 466 |
|--|---|-----|

Capitolo IX

Il Presidente della Repubblica

Sezione I

Ruolo e posizione istituzionale 475

1. La collocazione del Presidente della Repubblica nel quadro costituzionale 475
2. I requisiti di eleggibilità, l'elezione e la durata in carica 478
3. La cessazione dall'incarico e la supplenza da parte del Presidente del Senato 482
4. La responsabilità del Presidente della Repubblica 484
 - 4.1. La responsabilità giuridica 484
 - 4.2. La responsabilità politica 488
5. L'indipendenza del Presidente della Repubblica: assegno, dotazione e organizzazione della Presidenza della Repubblica 489
6. La controfirma ed il rapporto, in generale, con il Governo. La classificazione degli atti 491

Sezione II

I poteri 493

1. Premessa 493
2. I poteri nei confronti del Parlamento 494
 - 2.1. La nomina di cinque senatori a vita 494
 - 2.2. L'invio di messaggi formali al Parlamento 495
 - 2.3. La promulgazione delle leggi e il loro rinvio al Parlamento 495
 - 2.4. La convocazione straordinaria delle Camere ed il loro scioglimento 498
3. I poteri nei confronti del Governo 502
 - 3.1. La nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri 502
 - 3.2. L'emanazione degli atti normativi del Governo 505
 - 3.3. L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa 507
 - 3.4. Il potere di grazia e di commutazione della pena 508
 - 3.5. I poteri nell'ambito della politica estera e militare 509
 - 3.6. La nomina dei funzionari dello Stato, l'accreditamento e il ricevimento dei rappresentanti diplomatici 510
 - 3.7. La ratifica dei trattati internazionali 510
 - 3.8. Il comando delle Forze armate e la dichiarazione dello stato di guerra 510
4. I poteri nei confronti della Magistratura 511
5. Gli altri poteri del Presidente della Repubblica 512
 - 5.1. Il Presidente della Repubblica come Presidente del Consiglio Supremo di Difesa 514
6. Il c.d. potere di esternazione atipica 515

| | <i>pag.</i> |
|---|-------------|
| Sezione III | |
| <i>Il Presidente della Repubblica nell'esperienza più recente</i> | 517 |
| 1. Considerazioni di sintesi | 517 |
| Appendice: <i>I Capi dello Stato nell'esperienza repubblicana</i> | 519 |

Capitolo X

Le Regioni e gli enti locali

| | |
|---|-----|
| Sezione I | |
| <i>Considerazioni introduttive</i> | 522 |
| 1. L'inquadramento storico della questione regionale, in Italia | 522 |
| 2. Il dibattito in Assemblea costituente, e le scelte conseguenti | 523 |
| 3. Il problema della lunga inattuazione delle autonomie territoriali | 526 |
| Sezione II | |
| <i>Gli enti locali</i> | 529 |
| 1. Un "laboratorio" per le riforme | 529 |
| 2. L'originario impianto costituzionale (cenni) | 530 |
| 3. Lo sviluppo delle funzioni. Sussidiarietà e cooperazione | 532 |
| 4. La trasformazione della forma di governo | 537 |
| 5. Il consolidamento del nuovo modello nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione | 540 |
| 6. La legge Delrio, gli interventi sulle Province, l'istituzione delle Città metropolitane | 545 |
| Sezione III | |
| <i>Le Regioni</i> | 548 |
| 1. Dal "congelamento" dell'istituto al lento "decollo" degli anni Settanta | 548 |
| 2. Il primo impulso alle riforme: la surrettizia evoluzione della forma di governo | 551 |
| 3. L'accrescimento massiccio delle funzioni, con la terza "ondata" dei trasferimenti statali, ed il problema del relativo finanziamento | 553 |
| 4. Le riforme del Titolo V: conferme, novità, quesiti insoluti | 555 |
| 5. I mutati lineamenti della forma di governo e la seconda "stagione" statutaria | 558 |
| 6. Le "correzioni" dell'autonomia speciale | 562 |

| | | |
|------|--|-----|
| 7. | Lo “sfruttamento” massiccio del contenzioso Stato-Regioni, nel quadro dei nuovi procedimenti di controllo dell’attività normativa statale e regionale, e il contributo della Corte costituzionale alla “lettura” delle riforme | 565 |
| 7.1. | (Segue): Su forma di governo e potestà regolamentare delle Regioni | 567 |
| 7.2. | (Segue): Sui limiti all’esercizio della potestà legislativa e regolamentare | 570 |
| 7.3. | (Segue): Sull’enucleazione delle materie di competenza statale e regionale | 574 |
| 7.4. | (Segue): Sull’autonomia amministrativa delle Regioni, nel quadro dei raccordi con gli altri livelli di governo | 578 |
| 7.5. | (Segue): Sul finanziamento delle funzioni, nella prospettiva di un (incompiuto) “federalismo fiscale” | 580 |

Sezione IV

| | |
|--|-----|
| <i>Quadro dei problemi ancora aperti, per il regionalismo italiano</i> | 585 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| A) <i>Sul piano dell’ulteriore attuazione delle riforme del Titolo V</i> | 585 |
|--|-----|

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Le difficoltà di una lettura armonica dei nuovi artt. 117 e 118 Cost., e le conseguenze che ne derivano | 585 |
| 2. | (Segue): Le incertezze derivanti dalla legge di attuazione dell’art. 119 Cost. e dai relativi decreti delegati | 587 |

| | |
|---|-----|
| B) <i>Sul piano delle ulteriori riforme auspicabili</i> | 590 |
|---|-----|

| | | |
|----|---|-----|
| 3. | La prospettiva di una camera di rappresentanza degli enti territoriali | 590 |
| 4. | (Segue): L’esigenza di un accesso diretto degli enti locali alla giustizia costituzionale | 593 |

Indice analitico

597