

Indice sommario

pag.

Capitolo I

Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici

Sezione I

<i>Gli ordinamenti giuridici e lo Stato</i>	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

<i>Gli elementi costitutivi dello Stato in generale e dello Stato italiano</i>	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

<i>Indice sommario</i>	617
	<i>pag.</i>
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
<i>Indice analitico</i>	597