

ROBERTO BIN

GIOVANNI PITRUZZELLA



DIRITTO PUBBLICO

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

In copertina:

“Manifestazione anti TTIP a Londra”, fotografia.

Il Trattato transatlantico per il commercio e gli investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) è un accordo commerciale in fase di negoziazione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti, che ha l'obiettivo di liberalizzare il commercio e integrare i due mercati. Su entrambe le sponde dell'Atlantico (così come sulle sponde del Pacifico in relazione all'analogo accordo tra Stati Uniti e diversi stati asiatici, sudamericani e dell'Oceania: Trans-Pacific Partnership - TPP) molte sono le manifestazioni ostili a questo trattato, in cui si teme che le multinazionali facciano trionfare i loro interessi contro i consumatori, l'ambiente, la salute ecc. Il vero problema è che, per loro natura, i negoziati si svolgono in forma riservata e questo alimenta ogni tipo di preoccupazione. Anche il Parlamento europeo, che alla fine dovrà approvare il trattato, ha di recente manifestato le proprie preoccupazioni votando però a maggioranza una risoluzione favorevole alla continuazione dei negoziati.

ROBERTO BIN | GIOVANNI PITRUZZELLA

DIRITTO PUBBLICO

Percorso I
Organizzazione dei poteri pubblici

Percorso II
Atti pubblici e tutela dei diritti

Tredicesima edizione



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla tredicesima edizione</i>	XXIII

UN'INTRODUZIONE DA LEGGERE

1. Diritto: ma che cos'è?	XXV
1.1. Definizioni	XXV
1.2. Pluralità degli ordinamenti	XXV
1.3. Norme sociali e norme giuridiche	XXVII
1.4. "Diritto" e punti di vista	XXVIII
2. Oggetto e funzione del diritto pubblico	XXIX
3. Come si usa questo manuale	XXX
✓ <i>"Fili rossi", XXXI</i>	
4. Come si studia il diritto pubblico	XXXI

PERCORSO I

ORGANIZZAZIONE DEI POTERI PUBBLICI

I. LO STATO: POLITICA E DIRITTO

1. Il potere politico	3
1.1. Definizioni	3
1.2. La legittimazione	4
✓ <i>Max Weber e il potere legittimo, 4</i>	
2. Lo Stato	6
2.1. Definizione	6
✓ <i>Il nome "Stato" e la "cosa" nuova, 6</i>	
2.2. La nascita dello Stato moderno	6
✓ <i>Il sistema feudale, 6</i>	
2.3. Sovranità	8
✓ <i>Dallo "stato di natura" alla nascita del "Leviatano", 8</i>	
2.4. Nuove tendenze della sovranità	10
2.5. Sovranità e organizzazione internazionale	10
✓ <i>Dal "Mercato comune" alla "Unione europea": le tappe della storia europea, 11.</i> – ✓ <i>Dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti, 12</i>	
2.6. Territorio	13
✓ <i>Territorio e sovranità nell'economia globale, 14</i>	

	<i>pag.</i>
2.7. Cittadinanza	15
✓ <i>Come si acquista, si perde e si riacquista la cittadinanza italiana</i> , 15	
2.8. La cittadinanza dell'Unione europea	16
✓ <i>Dallo Stato-nazione alle società multiculturali</i> , 17	
2.9. Lo Stato come apparato	17
2.9.1. L'apparato burocratico	17
✓ <i>Le origini della burocrazia</i> , 18. – ✓ <i>Le dimensioni dell'apparato statale</i> , 18	
2.9.2. Lo Stato come persona giuridica	19
✓ <i>Stato ordinamento, Stato persona, Stato comunità ... nozioni!</i> , 19	
2.9.3. Gli enti pubblici	20
2.9.4. La potestà pubblica	21
✓ <i>La caduta delle antiche distinzioni: gli organismi di diritto pubblico</i> , 21	
2.9.5. Uffici ed organi	22
2.9.6. Organi costituzionali	23
 II. FORME DI STATO	
1. "Forma di stato" e "forma di governo"	25
1.1. Definizioni	25
1.2. Le classificazioni e i modelli	26
2. L'evoluzione delle forme di Stato	27
2.1. Lo Stato assoluto	27
2.2. La nascita dello Stato liberale	28
✓ <i>La rivoluzione francese</i> , 28. – ✓ <i>L'evoluzione inglese</i> , 29. – ✓ <i>La Costituzione americana</i> , 30	
2.3. Stato liberale ed economia di mercato	31
2.4. I caratteri dello Stato liberale	32
✓ <i>"Stato liberale" e "Stato di diritto"</i> , 33. – ✓ <i>Stato liberale, Stato monoclasse</i> , 34	
2.5. La nascita dello Stato di democrazia pluralista	34
✓ <i>La progressiva estensione del diritto di voto</i> , 35	
3. Lo Stato di democrazia pluralista	36
3.1. I partiti politici di massa	36
✓ <i>La nascita dei partiti di massa</i> , 37	
3.2. Crisi delle democrazie di massa e nascita dello Stato totalitario	38
✓ <i>La Costituzione di Weimar e la sua crisi</i> , 38. – ✓ <i>La difficile esperienza della democrazia di massa e l'avvento del fascismo</i> , 39	
3.3. Le alternative allo Stato di democrazia pluralista nel XX secolo	40
✓ <i>Lo Stato socialista e il "Muro di Berlino"</i> , 41	
3.4. Consolidamento della democrazia pluralista e affermazione dello Stato sociale	42
✓ <i>Il principio pluralista nella Costituzione italiana</i> , 42. – ✓ <i>Stato sociale e interventismo economico</i> , 44. – ✓ <i>La Repubblica italiana come "Stato sociale"</i> , 44	

	<i>pag.</i>
3.5. Omogeneità e differenze tra gli Stati di democrazia pluralista	45
3.6. Lo Stato di democrazia pluralista tra società post-classista e globalizzazione ✓ <i>La crisi del debito sovrano e il ruolo dello Stato</i> , 49. – ✓ <i>La dimensione sovranazionale della garanzia del “welfare”</i> , 51	47
3.7. I caratteri dello Stato di democrazia pluralista ✓ <i>Il ruolo sempre più difficile dei Parlamenti</i> , 53	51
4. Rappresentanza politica	54
4.1. Definizioni	54
4.2. La rappresentanza politica nello Stato di democrazia pluralista ✓ <i>Che cosa resta del divieto del mandato imperativo, in Italia?</i> , 57. – ✓ <i>I partiti sono strumenti della democrazia: ma sono democratici?</i> , 58. – ✓ <i>Democrazia rappresentativa vs. democrazia plebiscitaria</i> , 60	56
4.3. Democrazia diretta e democrazia rappresentativa ✓ <i>Democrazia degli antichi e democrazia dei moderni</i> , 62. – ✓ <i>Classificazioni dei referendum</i> , 63	61
5. La separazione dei poteri	64
5.1. Il modello liberale ✓ <i>L’ambizione usata come antidoto all’ambizione</i> , 65. – ✓ <i>Poteri e funzioni</i> , 66	64
5.2. La separazione dei poteri nelle democrazie pluraliste ✓ <i>L’irresistibile rafforzamento del Governo</i> , 68	67
6. La regola di maggioranza	71
6.1. Definizioni ✓ <i>Maggioranze e minoranze in Costituzione</i> , 72	71
6.2. Democrazie maggioritarie e democrazie consociative ✓ <i>Come instaurare la democrazia in società difficili</i> , 75	74
7. Lo Stato e la società multiculturale	75
7.1. I rapporti tra Stato e confessioni religiose ✓ <i>Laicità dello Stato: le origini</i> , 76. – ✓ <i>Che cos’è il “Concordato”?</i> , 77. – ✓ <i>Che cosa sono le “intese”?</i> , 78	75
7.2. Principio di laicità, libertà di coscienza e pluralismo religioso ✓ <i>Il caso: il reato di bestemmia e il divieto di discriminazione</i> , 79. – ✓ <i>Il caso: il crocifisso è un simbolo religioso?</i> , 80	79
7.3. La tutela delle minoranze e la società multiculturale ✓ <i>Il conflitto etico sull’eutanasia: il caso Welby ed il caso Englaro</i> , 83	81
8. Stato unitario, Stato federale, Stato regionale ✓ <i>L’origine storica degli Stati federali</i> , 85	84
9. L’Unione europea	86
9.1. Definizioni	86
9.2. L’organizzazione ✓ <i>La “Costituzione europea”</i> , 89. – ✓ <i>La sussidiarietà funziona come un ascensore</i> , 90	87
9.3. Il mercato, tra Stato e Unione europea ✓ <i>La pubblicizzazione dell’economia nello Stato sociale</i> , 91. – ✓ <i>Il mercato: ordine spontaneo o costruzione giuridica?</i> , 92. – ✓ <i>Dalle astuzie di Rockefeller alla maximulta a Microsoft</i> , 93. – ✓ <i>La liberalizzazione dei servizi pubblici</i> , 94	91

	<i>pag.</i>
9.4. L'Unione monetaria e i parametri di Maastricht	94
✓ <i>Come cambia la politica monetaria, 95. – ✓ I parametri di Maastricht, 96</i>	
9.5. La crisi finanziaria in Europa e la nuova <i>governance</i> economica	97
✓ <i>L'Unione bancaria e i rischi di "contagio", 100</i>	
9.6. Il "deficit democratico" dell'UE e le elezioni europee del 2014	100
✓ <i>La crisi greca e il referendum sul programma di austerità del 2015, 102</i>	

III. FORME DI GOVERNO

1. Le forme di governo dello Stato liberale	105
1.1. La monarchia costituzionale	105
✓ <i>Il Parlamento si è imposto usando l'arma dell'accusa penale, 106</i>	
1.2. Parlamentarismo dualista e parlamentarismo monista	107
✓ <i>L'ambigua parlamentarizzazione dello Statuto Albertino, 108</i>	
2. Le forme di governo nella democrazia pluralista ed il sistema dei partiti	108
3. Il sistema parlamentare e le sue varianti	110
3.1. Forma di governo parlamentare e razionalizzazione del potere	110
✓ <i>La "sfiducia costruttiva" serve davvero?, 112</i>	
3.2. Parlamentarismo maggioritario e parlamentarismo compromissorio	112
✓ <i>La "Lady di ferro" vince le elezioni ma perde il Governo, 113</i>	
4. Presidenzialismo	115
✓ <i>Gli Stati Uniti ed il "governo diviso", 116</i>	
5. Semipresidenzialismo	117
✓ <i>La "coabitazione" è una pratica difficile, ma ormai rara, 118</i>	
6. Altre forme di governo contemporanee	119
✓ <i>Esiste un monarca repubblicano?, 119</i>	
7. I sistemi elettorali e la legislazione di contorno	120
7.1. La legislazione elettorale	120
7.2. L'elettorato attivo e passivo	121
✓ <i>Come si perde l'elettorato attivo, 121. – ✓ Il voto degli italiani all'estero, 122. – ✓ La rappresentanza di genere, 122</i>	
7.3. Ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità	123
✓ <i>Cause di ineleggibilità, 123. – ✓ L'incandidabilità è una sanzione penale?, 125. – ✓ Un potente imprenditore può diventare Presidente del Consiglio?, 126</i>	
7.4. Disciplina delle campagne elettorali	127
✓ <i>Par condicio, 128. – ✓ Le spese elettorali, 129</i>	
7.5. Il finanziamento della politica	129
✓ <i>Breve storia del finanziamento pubblico dei partiti in Italia, 130. – ✓ Il finanziamento dei gruppi parlamentari, 131</i>	
7.6. I sistemi elettorali	131
✓ <i>Formule elettorali proporzionali, 133</i>	

	<i>pag.</i>
7.7. Il sistema di elezione del Parlamento in Italia	135
✓ <i>La sent. 1/2014 e la fine del "Porcellum", 137. – ✓ Arriva l'Italicum, 139</i>	
7.8. Le elezioni del Parlamento europeo	140
7.9. La verifica dei poteri e il contenzioso elettorale	140
 IV. L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE IN ITALIA	
1. La forma di governo italiana: evoluzione e caratteri generali	143
1.1. La disciplina del rapporto di fiducia e la maggioranza politica	143
✓ <i>La razionalizzazione del parlamentarismo alla Costituente, 144. – ✓ Fiducia parlamentare e "Governi tecnici", 145</i>	
1.2. Trasformazioni del sistema politico e trasformazioni della forma di governo	146
✓ <i>La ristrutturazione del sistema dei partiti, 148. – ✓ Fine del bipolarismo?, 150. – ✓ Le elezioni 2013, 151. – ✓ Dal Governo Letta al Governo Renzi, 151</i>	
1.3. La formazione della coalizione	152
✓ <i>La storia delle coalizioni post-elettorali, 153. – ✓ L'eterna ambiguità delle coalizioni elettorali in Italia, 154</i>	
1.4. Breve storia delle crisi di Governo	156
✓ <i>Breve storia di lunghe crisi, 156. – ✓ "Ribaltoni" e regole di stabilizzazione della coalizione, 157. – ✓ Il caso: il Parlamento può votare la sfiducia ad un ministro?, 158</i>	
2. Il Governo	159
2.1. Definizione	159
2.2. Le regole giuridiche sul Governo	159
✓ <i>La sospensione dei processi penali nei confronti del Presidente del Consiglio e di altre alte cariche dello Stato, 161</i>	
2.3. Unità ed omogeneità del Governo	161
✓ <i>La tormentata storia istituzionale del Governo italiano, 163</i>	
2.4. La formazione del Governo	163
✓ <i>Diversi tipi di "democrazie immediate", 163. – ✓ I Governi tecnici ed il Governo Monti, 165</i>	
2.4.1. Consultazioni e incarico per la formazione del Governo	165
✓ <i>Consultazioni: prassi o consuetudine?, 166. – ✓ Preincarichi e mandati esplorativi, 166</i>	
2.4.2. La lista dei ministri, la nomina e il giuramento	167
✓ <i>La lista dei ministri e le scelte dei partiti, 167. – ✓ Controfirma e cortocircuiti, 168. – ✓ Il Governo privo di fiducia, 168</i>	
2.5. I rapporti tra gli organi del Governo	169
✓ <i>Leadership di partito e premiership: coincidenza o separazione?, 170. – ✓ È possibile revocare un ministro?, 171</i>	
2.6. L'unità dell'indirizzo politico e amministrativo nella legge 400/1988	171
✓ <i>Le attribuzioni del Consiglio dei ministri, 172 – ✓ Come il Presidente fa funzionare il Consiglio dei ministri, 172</i>	

	<i>pag.</i>
2.7. La Presidenza del Consiglio dei ministri	173
✓ <i>L'ordinamento della Presidenza, 173</i>	
2.8. Gli organi governativi non necessari	174
✓ <i>La storia infinita del numero dei ministri, 175</i>	
2.9. Gli strumenti per l'attuazione dell'indirizzo politico	176
✓ <i>La crescita del potere normativo del Governo, 176</i>	
2.10. Settori della politica governativa	177
✓ <i>Il Governo e i Trattati internazionali, 178</i> – ✓ <i>Dalla "guerra a fini umanitari" ..., 179.</i> – ✓ <i>... alla "guerra globale", 180.</i> – ✓ <i>Il nuovo assetto dei servizi segreti, 181</i>	
2.11. Gli organi ausiliari	182
✓ <i>La "registrazione" degli atti del Governo, 184</i>	
3. Il Parlamento	185
3.1. La struttura del Parlamento	185
3.1.1. Il bicameralismo paritario	185
✓ <i>Bicameralismi e monocameralismo, 185.</i> – ✓ <i>Verso il superamento del bicameralismo "perfetto"?, 186</i>	
3.1.2. Il Parlamento in seduta comune	187
3.1.3. I regolamenti e il ruolo del Parlamento	188
✓ <i>Modifiche dei regolamenti parlamentari e forma di Governo, 188</i>	
3.1.4. L'organizzazione interna delle Camere: Presidenti e Uffici di Presidenza	189
✓ <i>Logica "bipolare", presidenti superpartes, e il "caso Fini", 189.</i> – ✓ <i>I collaboratori del Presidente, 191</i>	
3.1.5. I gruppi parlamentari	191
3.1.6. Commissioni parlamentari e Giunte	192
✓ <i>Lo statuto dell'opposizione, 193</i>	
3.2. Il funzionamento del Parlamento	194
3.2.1. Durata in carica del Parlamento e regole decisionali	194
✓ <i>I poteri delle Camere in prorogatio, 194.</i> – ✓ <i>Parlamento on-line, 196</i>	
3.2.2. Come lavora il Parlamento	196
✓ <i>Il metodo della programmazione dei lavori, 196</i>	
3.2.3. Le prerogative parlamentari	197
✓ <i>Le prerogative, prima della riforma, 198</i> – ✓ <i>Privilegi della politica e rigore della Corte costituzionale, 198.</i> – ✓ <i>Le prerogative del parlamentare "intercettato", 199</i>	
3.2.4. Gli <i>interna corporis</i>	199
✓ <i>Il caso: gli abusi dei "pianisti" e l'autonomia del Parlamento, 200</i>	
3.3. Le funzioni del Parlamento	200
3.3.1. La funzione legislativa	200
3.3.2. La funzione parlamentare di controllo	201
3.3.3. Atti parlamentari di indirizzo	202

	<i>pag.</i>
3.4. Le inchieste parlamentari: profili generali	202
✓ <i>Il caso: la massoneria e il controllo sugli atti della commissione</i> , 204. –	
✓ <i>L'inchiesta: potere dell'opposizione o della maggioranza?</i> , 204	
3.5. Parlamento e Unione europea	205
✓ <i>Politiche comunitarie: la "fase ascendente" e il Parlamento</i> , 205. – ✓ <i>Politiche comunitarie: la "fase ascendente" e le Regioni</i> , 206	
3.6. Il processo di bilancio tra Governo e Parlamento	206
3.6.1. La finanza pubblica nella Costituzione	206
✓ <i>Progressività delle imposte: ragioni di una scelta</i> , 207	
3.6.2. Entrate e spese pubbliche nella Costituzione e nell'esperienza repubblicana	207
✓ <i>La Costituzione e il pareggio di bilancio</i> , 208. – ✓ <i>Il "Patto di stabilità e crescita" e gli strumenti</i> , 210	
3.6.3. La riforma costituzionale del 2012 e l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio	211
✓ <i>Cosa significa "equilibrio di bilancio"?</i> , 211	
3.6.4. Il ciclo di bilancio tra vincoli europei e autonomie territoriali	213
3.6.5. Il processo di bilancio: l'intreccio fra legge e regolamento parlamentare	215
✓ <i>Procedura di bilancio e limiti alla "sovranità d'assemblea"</i> , 215	
3.6.6. La copertura finanziaria delle leggi	216
4. Presidente della Repubblica	217
4.1. Capo dello Stato e forma di governo	217
✓ <i>Organo di garanzia od organo governante? I precedenti costituzionali</i> , 217. –	
✓ <i>Trasformazioni del sistema politico e Capo dello Stato</i> , 219	
4.2. L'elezione del Presidente della Repubblica	220
✓ <i>La rielezione di Giorgio Napolitano</i> , 220. – ✓ <i>I Presidenti della Repubblica dal 1948 ad oggi</i> , 222	
4.3. La controfirma ministeriale	222
✓ <i>Il Re non può sbagliare</i> , 222	
4.4. La irresponsabilità del Presidente	224
✓ <i>Il caso: la responsabilità per le dichiarazioni presidenziali</i> , 224	
4.5. La soluzione delle crisi di Governo: nomina del Presidente del Consiglio	225
✓ <i>Il Capo dello Stato fa quello che la politica gli lascia fare</i> , 226	
4.6. La soluzione delle crisi: lo scioglimento anticipato del Parlamento	227
4.6.1. I dati costituzionali e il sistema politico	227
✓ <i>Lo scioglimento anticipato nel parlamentarismo maggioritario</i> , 227	
4.6.2. L'esperienza italiana	228
✓ <i>Il caso: il Capo dello Stato ha il dovere di cercare una maggioranza?</i> , 230. – ✓ <i>Scioglimenti anticipati e durata delle legislature</i> , 230	
4.6.3. Dopo lo scioglimento: l'ordinaria amministrazione	231
4.7. Atti formalmente e sostanzialmente presidenziali	231
✓ <i>Il caso: può il Capo dello Stato rinviare una legge a Camere sciolte?</i> , 231. –	
✓ <i>Tipi di messaggio presidenziale: un chiarimento</i> , 232	

	<i>pag.</i>
4.8. Atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi	233
✓ <i>Controllo presidenziale sui decreti-legge: la prassi, 234</i> – ✓ <i>Il caso: la grazia a Sofri, 235</i>	
4.9. Atti compiuti nella qualità di Presidente del Consiglio supremo di difesa e del Consiglio superiore della magistratura	236
4.10. La supplenza del Presidente della Repubblica	237
✓ <i>Quando il Presidente viaggia all'estero, 238</i>	

V. REGIONI E GOVERNO LOCALE

1. Le Regioni e gli enti locali nella storia istituzionale italiana	239
1.1. Dalla Costituzione alla riforma	239
✓ <i>La "riforma Bassanini", 240</i>	
2. La ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali	241
3. I raccordi tra i diversi livelli territoriali di governo	242
3.1. La Commissione bicamerale integrata	243
3.2. La Conferenza Stato-Regioni e le altre Conferenze	243
3.3. Il principio di leale collaborazione	244
4. I rapporti tra le Regioni e gli enti locali	245
✓ <i>La Provincia: un ente inutile da sopprimere?, 246.</i> – ✓ <i>Che cosa sono le "funzioni fondamentali"?, 247</i>	
5. Finanza regionale e finanza locale	248
✓ <i>Il "federalismo fiscale": la supplenza della Corte costituzionale, 249.</i> – ✓ <i>Il rebus dei "costi standard", 250</i>	
6. La forma di governo regionale	250
6.1. La forma di governo antecedente	251
6.2. La c.d. "forma di governo transitoria"	251
✓ <i>Il principio "simul stabunt, simul cadent", 252</i>	
6.3. Il margine delle scelte statutarie	253
✓ <i>Il "caso Calabria" e l'autonomia statutaria delle Regioni, 254</i>	
7. La forma di governo degli enti locali	255
✓ <i>I rapporti tra Sindaco, Giunta e Consiglio, 256</i>	

VI. L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

1. Pluralismo amministrativo e molteplicità dei modelli amministrativi	257
2. Il Governo e la pubblica amministrazione	258
✓ <i>Il difficile rapporto tra politica e amministrazione, 259.</i> – ✓ <i>Le trasformazioni dell'amministrazione statale, 260</i>	
3. I principi costituzionali sull'amministrazione	260
✓ <i>Lo "spoils system" e l'imparzialità dell'amministrazione, 262.</i> – ✓ <i>Il regime dei controlli sulle amministrazioni, 263</i>	

	<i>pag.</i>
4. I principi sul procedimento amministrativo	264
✓ <i>Amministrare con il consenso</i> , 266. – ✓ <i>Semplificazione e conferenza dei servizi</i> , 267. – ✓ <i>L'autocertificazione</i> , 268	
5. I contratti della pubblica amministrazione	268
✓ <i>Procedure di appalto</i> , 269	
6. I servizi pubblici	270
✓ <i>I servizi pubblici: una disciplina in continua evoluzione</i> , 271	

PERCORSO II

ATTI PUBBLICI E TUTELA DEI DIRITTI

I. FONTI DEL DIRITTO: NOZIONI GENERALI

1. Fonti di produzione	275
1.1. Definizioni	275
1.2. Norme di riconoscimento	275
✓ <i>Mosè e le tavole della legge</i> , 276	
2. Fonti di cognizione: pubblicazione e ricerca degli atti normativi	277
2.1. Definizioni	277
✓ <i>La "Gazzetta ufficiale"</i> , 277	
2.2. Pubblicazione "ufficiale" e entrata in vigore degli atti normativi	277
2.3. Fonti non "ufficiali"	278
✓ <i>Repertori e banche dati di legislazione</i> , 278	
3. Fonti-fatto e fonti-atto	278
3.1. Definizioni	278
3.2. Tipicità delle fonti-atto	279
3.3. Le consuetudini	279
✓ <i>L'origine consuetudinaria della Common Law</i> , 280. – ✓ <i>Consuetudini facoltizzanti?</i> , 281. – ✓ <i>Le "convenzioni costituzionali"</i> , 281. – ✓ <i>Il caso: il risarcimento delle vittime dei crimini nazisti</i> , 282	
3.4. Le altre fonti-fatto	282
4. Tecniche di rinvio ad altri ordinamenti	283
4.1. Definizioni	283
4.2. Il rinvio "fisso"	284
✓ <i>Un esempio di rinvio fisso</i> , 284	
4.3. Il rinvio "mobile"	284
5. La funzione dell'interpretazione	285
✓ <i>Il caso: furto al supermercato</i> , 286	
6. Le antinomie e tecniche di risoluzione	288
7. Il criterio cronologico e l'abrogazione	288
7.1. Definizioni	288
7.2. Efficacia delle norme e principio di irretroattività delle leggi	288
7.3. Effetti temporali dell'abrogazione	289

	<i>pag.</i>
7.4. Tipi di abrogazione	289
✓ <i>Utili esempi di disposizioni inutili</i> , 290. – ✓ <i>Il problema della “legislazione vigente”</i> , 291	
7.5. Abrogazione, deroga e sospensione	291
8. Il criterio gerarchico e l’annullamento	292
8.1. Definizioni	292
8.2. Effetti dell’annullamento	293
9. Il criterio della specialità	293
9.1. Definizioni	293
9.2. Effetti dell’applicazione del criterio di specialità	294
10. Il criterio della competenza	295
10.1. Definizioni	295
10.2. Effetti dell’applicazione del criterio di competenza	295
11. Riserve di legge e principio di legalità	296
11.1. Definizioni	296
✓ <i>Legalità “formale” e legalità “sostanziale”</i> , 297	
11.2. Tipologie	297
✓ <i>Legge, legge formale, legge ordinaria</i> , 298. – ✓ <i>L’ironia della storia e i paradossi del legislatore “moralista”</i> , 301. – ✓ <i>Schema riassuntivo delle riserve costituzionali</i> , 301	

II. LA COSTITUZIONE

1. Significati di “costituzione”	303
✓ <i>Il preambolo della Costituzione americana</i> , 305. – ✓ <i>Il caso: il professore di ginnastica e la libertà di coscienza</i> , 305	
2. Potere costituente e poteri costituiti	307
✓ <i>Costituzioni scritte e Costituzioni non scritte</i> , 307. – ✓ <i>Potere costituente e potere costituito in Italia</i> , 308	
3. Costituzioni “flessibili” e costituzioni “rigide”	310
3.1. Definizioni	310
3.2. Sulla nozione di costituzione “flessibile”	311
✓ <i>Lo Statuto albertino</i> , 311. – ✓ <i>Quanto era flessibile lo Statuto albertino?</i> , 312	
3.3. Sulla nozione di costituzione “rigida”	313
✓ <i>Quanto è rigida la Costituzione italiana?</i> , 314. – ✓ <i>Le leggi costituzionali in Italia</i> , 315	
4. La Costituzione italiana	316
4.1. Genesi	316
✓ <i>L’Assemblea costituente</i> , 317. – ✓ <i>L’“inattuazione” della Costituzione</i> , 319	
4.2. Contenuti	319
✓ <i>Disposizioni, norme, regole, principi, valori, interessi</i> , 321	

III. LE FONTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO: STATO

1. Costituzione e leggi costituzionali	323
1.1. Definizioni	323
1.2. Leggi costituzionali: procedimento	324
✓ <i>Leggi costituzionali: le due ipotesi dell'art. 138, 325. – ✓ A che serve il referendum costituzionale?</i> , 326	
1.3. I limiti della revisione costituzionale	327
2. Legge formale ordinaria e atti con forza di legge	328
2.1. Definizioni	328
2.2. Tipicità e tassatività delle fonti primarie	328
3. Procedimento legislativo	329
3.1. Definizioni	329
3.2. L'iniziativa legislativa	329
✓ <i>Il bicameralismo "piuccheperferetto", 330. – ✓ Iniziativa legislativa: chi conta e chi no, 331</i>	
3.3. L'approvazione delle leggi	332
✓ <i>Il "Comitato per la legislazione", 333. – ✓ La commissione deliberante: più ombre che luci, 334. – ✓ Commissione redigente: meglio il Senato che la Camera, 334</i>	
3.4. La promulgazione della legge	335
✓ <i>Il rinvio delle leggi nelle diverse presidenze, 336. – ✓ Il Presidente della Repubblica? È il fusibile del sistema, 337</i>	
4. Leggi rinforzate e fonti atipiche	337
4.1. Definizioni	337
✓ <i>Può una legge "aggravare" la formazione delle altre leggi?</i> , 338	
4.2. Fonti atipiche	339
✓ <i>Come si fa un trattato, 341. – ✓ L'art. 80 tra sovranità e globalizzazione, 342</i>	
5. Legge di delega e decreto legislativo delegato	342
5.1. Definizioni	342
5.2. La legge di delega	342
5.3. Il decreto legislativo delegato	344
✓ <i>Il "preambolo" del decreto delegato: un esempio, 344. – ✓ "Obbligatorietà" e "istantaneità": attributi della delega legislativa?</i> , 345	
5.4. Deleghe accessorie e testi unici	346
✓ <i>Attenzione ai "testi unici"!</i> , 346	
6. Decreto-legge e legge di conversione	347
6.1. Definizioni	347
✓ <i>La necessità come fonte e l'origine "spontanea" del decreto-legge, 347</i>	
6.2. Procedimento	348
✓ <i>"Preambolo" e "clausola di presentazione" del decreto-legge: un esempio, 348. – ✓ I tre presupposti e il loro controllo, 349</i>	
6.3. Decadenza del decreto non convertito	351
✓ <i>Il Governo paga i danni?</i> , 352. – ✓ <i>Il caso: la sent. 360/1996 e il ritorno alla Costituzione, 354</i>	

	<i>pag.</i>
6.4. La legge di conversione e gli effetti degli emendamenti	354
✓ <i>Si possono evitare gli emendamenti?</i> , 355	
7. Altri decreti con forza di legge	356
7.1. Decreti emanati dal Governo in caso di guerra	356
✓ <i>Guerra e Costituzione</i> , 356. – ✓ <i>Le fonti primarie nel periodo transitorio</i> , 357	
7.2. Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali	357
8. Regolamenti parlamentari (e di altri organi costituzionali)	357
8.1. Definizioni	357
8.2. I regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti	358
8.3. Regolamenti degli altri “organi costituzionali”	358
9. Il referendum abrogativo come fonte	359
9.1. Definizioni	359
✓ <i>Vado “ad referendum”</i> , 359. – ✓ <i>Storia di un referendum inutile</i> , 360. – ✓ <i>L’esempio più eclatante di referendum “manipolativo”</i> , 361	
9.2. Procedimento	362
✓ <i>Il facile gioco del “partito dell’astensione”</i> , 363. – ✓ <i>Come il Parlamento può bloccare il referendum</i> , 363	
10. Regolamenti dell’esecutivo	364
10.1. Definizioni	364
10.2. Fondamento normativo	364
10.3. Procedimento	366
✓ <i>Il “preambolo” del regolamento governativo: un esempio</i> , 366	
10.4. Tipologia	367
✓ <i>Perché la “riserva di legge” è una garanzia?</i> , 369	
10.5. La c.d. “delegificazione”	369
✓ <i>Delegificazione, deregulation, semplificazione</i> , 369	

IV. LE FONTI EUROPEE

1. Il sistema delle fonti europee	371
1.1. Definizioni	371
1.2. Diritto derivato: tipologia delle fonti europee	372
✓ <i>Dove reperire le fonti comunitarie</i> , 373	
1.3. “Diretta applicabilità” e “effetto diretto”	373
2. Rapporti tra norme europee e norme interne	375
2.1. La “limitazione di sovranità” e il deficit normativo	375
✓ <i>L’incontenibile espansione del mercato: “clausole di flessibilità” e i “poteri impliciti”</i> , 375	
2.2. Le tappe del “cammino comunitario” della Corte costituzionale	377
✓ <i>Il caso “Granital”</i> , 377. – ✓ <i>La “non applicazione” della legge: uno scandalo concettuale?</i> , 379	
2.3. Contrasto tra norme interne e norme europee: il quadro attuale	379
✓ <i>Il caso: Herr Müller cerca casa</i> , 379	

	<i>pag.</i>
2.4. I giudici e l'amministrazione di fronte al diritto europeo	381
✓ <i>Principio di attribuzione vs. principio di sussidiarietà</i> , 381. – ✓ <i>Come ti creo una norma self-executing</i> , 382	
3. L'attuazione delle norme europee	383
✓ <i>La procedura di infrazione</i> , 383	

V. LE FONTI DELLE AUTONOMIE

1. Statuti regionali	385
1.1. Definizioni	385
1.2. Procedimento di formazione	386
✓ <i>Rigidità della Costituzione e flessibilità degli Statuti</i> , 386. – ✓ <i>Prima della riforma – I</i> , 387	
1.3. Natura e funzione degli Statuti ordinari	387
2. Leggi regionali	388
2.1. Definizioni	388
2.2. Procedimento	388
✓ <i>Chi controlla la legittimità delle leggi regionali?</i> , 389	
2.3. L'estensione della potestà legislativa regionale	389
✓ <i>Prima della riforma – II</i> , 390. – ✓ <i>L'elencazione delle materie da parte del nuovo art. 117</i> , 391. – ✓ <i>Come funziona una materia "trasversale"?</i> , 392. – ✓ <i>Che cosa tutela la tutela della concorrenza?</i> , 393. – ✓ <i>Cosa accade alle leggi regionali vigenti quando cambia la legge cornice?</i> , 394. – ✓ <i>La potestà esclusiva delle Regioni speciali: un residuo giurassico?</i> , 394. – ✓ <i>Occorre un nuovo "trasferimento delle funzioni"?</i> , 396	
3. Regolamenti regionali	396
✓ <i>Prima della riforma – III</i> , 396	
4. Fonti degli enti locali	398
4.1. Le fonti locali nel sistema delle fonti	398
4.2. Statuti	398
4.3. Regolamenti	398

VI. GLI ATTI E I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

1. Atti normativi, atti amministrativi, provvedimenti	401
1.1. Definizioni	401
✓ <i>L'applicazione del diritto</i> , 401. – ✓ <i>Arriva la circolare!</i> , 402. – ✓ <i>Le ordinanze, tra emergenza e legalità: abusi dell'esecutivo e reazioni dei giudici</i> , 402	
1.2. Caratteri del provvedimento amministrativo	403
✓ <i>Non tutto è "provvedimento"</i> , 404	
2. Tipologia dei provvedimenti amministrativi	405
✓ <i>Autorizzazione e concessione: che differenza c'è?</i> , 405. – ✓ <i>Né favorevoli, né sfavorevoli</i> , 406	

	<i>pag.</i>
3. Discrezionalità amministrativa	406
✓ <i>Discrezionalità: tecnica o politica?</i> , 407. – ✓ <i>Procedimento e motivazione: un esempio</i> , 408	
4. Vizi del provvedimento amministrativo	409
4.1. Definizioni	409
4.2. Ipotesi di illegittimità dell'atto amministrativo	410
4.3. Figure sintomatiche dell'eccesso di potere	411
✓ <i>Il caso: per quali motivi può essere cacciato il Presidente del Consiglio comunale?</i> , 411	
4.4. L'autotutela	413
✓ <i>Non sempre agire in autotutela è scelta discrezionale</i> , 414. – ✓ <i>Il caso: interesse pubblico o interesse inconfessabile?</i> , 414	
5. Tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi	415
5.1. Definizioni	415
5.2. Ricorsi amministrativi	415
✓ <i>Quando l'amministrazione tace</i> , 415	
5.3. Il ricorso giurisdizionale	416
5.4. Diritto soggettivo e interesse legittimo	417

VII. DIRITTI E LIBERTÀ

1. Libertà e diritti costituzionalmente garantiti	419
1.1. Definizioni	419
✓ <i>Libertà di espressione e "guerra fredda"</i> , 422	
1.2. Strumenti di tutela	424
✓ <i>Riserva di legge e Costituzione rigida</i> , 424. – ✓ <i>Chi tutela i "diritti di tutti"?</i> , 425. – ✓ <i>Il problema della responsabilità dei magistrati</i> , 426	
2. Il principio di eguaglianza	426
✓ <i>Dall'eguaglianza formale alla lotta alla discriminazione</i> , 427	
3. L'applicazione delle garanzie costituzionali	428
3.1. Cittadini e stranieri	429
✓ <i>L'estensione dei diritti agli stranieri</i> , 429. – ✓ <i>Preleggi e leggi sull'immigrazione</i> , 430. – ✓ <i>Il diritto d'asilo</i> , 431	
3.2. L'evoluzione delle nozioni costituzionali	432
3.3. L'"anacronismo" legislativo	433
✓ <i>Il caso: dov'è finito l'angelo del focolare?</i> , 433	
3.4. L'evoluzione indotta dal diritto internazionale	434
✓ <i>La CEDU e la lunghezza dei processi italiani</i> , 434	
3.5. Bilanciamento dei diritti	435
✓ <i>Un caso storico di "bilanciamento": la sentenza sull'aborto</i> , 437	
3.6. I "nuovi diritti"	438
✓ <i>Il diritto a procreare e le sue complicazioni</i> , 438	

	<i>pag.</i>
4. I diritti nella sfera individuale	439
4.1. Definizioni	439
4.2. La libertà personale	440
4.2.1. Definizioni	440
✓ <i>Il caso: se un sabato sera, fuori dalla discoteca ...</i> , 441. – ✓ <i>Il problema delle misure di prevenzione</i> , 442	
4.2.2. Strumenti di tutela	442
✓ <i>Chi paga per l'ingiusta detenzione?</i> , 443	
4.2.3. Restrizioni e pene	443
✓ <i>Il caso: quanto può costare una frase poco rispettosa rivolta ai carabinieri?</i> , 444	
4.2.4. I trattamenti sanitari obbligatori	444
✓ <i>Il caso: i Testimoni di Geova e l'emotrasfusione</i> , 445	
4.3. La libertà di domicilio	445
4.3.1. Definizioni	445
4.3.2. Strumenti di tutela	446
✓ <i>Libertà di domicilio e nuove tecnologie</i> , 447	
4.3.3. Leggi speciali	447
4.4. La libertà di corrispondenza e comunicazione	447
4.4.1. Definizioni	447
4.4.2. Strumenti di tutela	448
✓ <i>Il diritto alla riservatezza</i> , 448	
4.5. La libertà di circolazione	449
4.5.1. Definizioni	449
4.5.2. Strumenti di tutela	450
5. I diritti nella sfera pubblica	451
5.1. Definizioni	451
✓ <i>Individuo, famiglia e formazioni sociali</i> , 451	
5.2. La libertà di riunione	452
5.2.1. Definizioni	452
5.2.2. Condizioni di legittimità e scioglimento delle riunioni	452
✓ <i>"Si odono tre squilli di tromba ...": come si sciolgono le riunioni</i> , 453	
5.2.3. Tipologie di riunione e preavviso	453
✓ <i>Il caso: il Sindaco che si oppone alle riunioni religiose islamiche</i> , 454	
5.3. La libertà di associazione	455
5.3.1. Definizioni	455
5.3.2. Strumenti di tutela	455
✓ <i>Il problema delle associazioni sovversive</i> , 456	
5.3.3. Le associazioni vietate	457
5.4. La libertà religiosa e di coscienza	458
5.4.1. Definizioni	458
5.4.2. Strumenti di tutela	458
5.5. La libertà di manifestazione del pensiero	460

	<i>pag.</i>
5.5.1. Definizioni	460
5.5.2. Il limite del “buon costume”	461
✓ <i>La censura sui film</i> , 461	
5.5.3. I c.d. “reati di opinione”	461
5.5.4. Mezzi di comunicazione	462
5.5.5. Il regime della stampa	463
✓ <i>Come si diventa giornalisti?</i> , 464	
5.5.6. Il regime della radiotelevisione	465
✓ <i>Il caso: la televisione italiana davanti alla Corte di giustizia</i> , 466	
6. I diritti “sociali”	467
6.1. Definizioni	467
✓ <i>Il caso: gli handicappati e l’istruzione superiore</i> , 468	
6.2. Strumenti di tutela	469
6.3. I servizi sociali	469
6.4. Il diritto all’istruzione	473
6.5. La libertà della scuola	473
6.6. L’autonomia delle istituzioni scolastiche	475
✓ <i>Che cos’è l’autonomia funzionale?</i> , 476	
7. I diritti nella sfera economica	477
7.1. Definizioni	477
7.2. Libertà sindacale	477
7.3. Diritto di sciopero	477
7.4. La libertà di iniziativa economica	478
7.5. La proprietà privata	479
7.6. La “rilettura” della Costituzione economica	480
✓ <i>Privatizzazioni e liberalizzazioni in Italia</i> , 480. – ✓ <i>Ritorna lo Stato interventista?</i> , 481	
7.7. Le Autorità amministrative indipendenti	482
✓ <i>Una legittimazione basata sulla competenza tecnica</i> , 484	
8. I diritti nella sfera politica	484
9. I doveri costituzionali	485
9.1. I doveri dei cittadini	485
9.2. Le prestazioni imposte	486

VIII. L’AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

1. Giudici ordinari e giudici speciali	487
✓ <i>La tormentata storia della separazione delle carriere</i> , 488. – ✓ <i>Giurisdizione esclusiva: innovazioni legislative</i> , 489	
2. Principi costituzionali in tema di giurisdizione	490
2.1. Principio di precostituzione del giudice	490
2.2. Diritto di difesa e giusto processo	491
✓ <i>Giusto processo: origini di una riforma</i> , 491	
3. Lo <i>status</i> giuridico dei magistrati ordinari	492

	<i>pag.</i>
3.1. L'accesso alla magistratura	492
✓ <i>Giudici senza concorso</i> , 492	
3.2. Indipendenza, autonomia e inamovibilità della magistratura ordinaria	493
4. Il Consiglio superiore della magistratura	494
✓ <i>Elezioni del CSM: origini di una riforma</i> , 494	
5. Il ministro della giustizia	496

IX. GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

1. Che cos'è la giustizia costituzionale	497
1.1. Definizioni	497
✓ <i>Il caso: "Marbury vs. Madison"</i> , 498	
1.2. Il modello italiano	499
1.3. L'estensione del principio di legalità ai conflitti "politici"	500
2. La Corte costituzionale	501
2.1. Composizione	501
✓ <i>Come si scelgono i giudici "parlamentari"?</i> , 502	
2.2. <i>Status</i> del giudice costituzionale e prerogative della Corte	503
2.3. Funzionamento	504
✓ <i>Dove si trovano le sentenze della Corte costituzionale?</i> , 505	
3. Il controllo di costituzionalità delle leggi	506
3.1. Atti sindacabili	506
✓ <i>Legittimità e merito: ambiguità semantiche</i> , 506	
3.2. Il parametro di giudizio	507
3.3. Giudizio incidentale	508
3.4. Il giudizio in via principale	509
✓ <i>Un caso particolare di impugnazione delle leggi</i> , 510	
3.5. Tipologia delle decisioni della Corte	510
3.5.1. Decisioni di inammissibilità	510
3.5.2. Sentenze di rigetto (e ordinanze di "manifesta infondatezza")	511
3.5.3. Sentenze di accoglimento	512
✓ <i>Come ti mantengo aperto un rapporto giuridico</i> , 513. – ✓ <i>Limitare gli effetti delle sentenze "che costano"?</i> , 514	
3.5.4. Sentenze "interpretative" di rigetto	514
✓ <i>Un caso goloso: Pierino e la nutella</i> , 514	
3.5.5. Sentenze "manipolative" di accoglimento	516
✓ <i>Perché i giudici producono debito pubblico?</i> , 517	
4. I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato	518
4.1. Definizioni	518
✓ <i>Il "caso Mancuso"</i> , 519	
4.2. Oggetto del conflitto	520
4.3. Il giudizio	521

	<i>pag.</i>
5. I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni	522
6. Il giudizio di ammissibilità del <i>referendum</i> abrogativo	523
✓ <i>Referendum abrogativo: consigli per lo studio</i> , 523	
7. La “giustizia politica”	525
7.1. La responsabilità penale del Presidente della Repubblica	525
7.2. I c.d. reati ministeriali	526
✓ <i>Il caso: chi decide se il reato è ministeriale o no?</i> , 527	
 <i>Indice delle definizioni</i>	 529



Ti sei registrato?

Accedi gratuitamente ai **servizi aggiuntivi** su

www.diritto-manuali.com

- ▶ materiali didattici e documenti
- ▶ *link*
- ▶ aggiornamenti *on-line*
- ▶ test di verifica
- ▶ rubrica *faq*
- ▶ indirizzo *e-mail*

PREFAZIONE ALLA TREDICESIMA EDIZIONE

La riforma costituzionale sembra ancora lontana dall'essere varata, ma la modifica della legge elettorale, benché non ancora applicabile, comporta un aggiornamento del testo. Così come lo comportano altre novità, dall'elezione del Presidente Mattarella alle sentenze della Corte costituzionale sui crimini nazisti e quelle più recenti sulla delimitazione degli effetti temporali delle pronunce di illegittimità costituzionale. Né può restare senza accenno l'attuazione della *legge Delrio*, che ha mutato ampi tratti della disciplina dell'ordinamento locale, la riforma della responsabilità civile dei magistrati, oppure la trasformazione che ha subito il ricorso straordinario al Capo dello Stato. Infine anche le recenti vicende dell'Unione europea, dopo le elezioni del 2014 (di cui si è già dato conto nell'edizione precedente) e dopo la crisi greca, hanno richiesto qualche accenno.

Il sito internet del manuale (www.diritto-manuali.com) continua a dare risultati eccellenti. Gli studenti vi possono trovare non soltanto *materiali e documenti* utili allo studio, *lezioni* registrate e integrazioni alle *spiegazioni* fornite dal testo, ma anche i *test* di verifica e autovalutazione e gli eventuali *aggiornamenti* del testo: inoltre nel sito si trova l'indirizzo *e-mail* a cui rivolgersi per ricevere *spiegazioni personalizzate* sui punti oscuri del testo.

ROBERTO BIN-GIOVANNI PITRUZZELLA

Luglio 2015