

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla ventiduesima edizione</i>	XXI

## UN'INTRODUZIONE DA LEGGERE

1. Diritto: ma che cos'è?
  - 1.1. Definizioni
  - 1.2. Pluralità degli ordinamenti
  - 1.3. Norme sociali e norme giuridiche
  - 1.4. "Diritto" e punti di vista
2. Oggetto e funzione del diritto pubblico
3. Come si usa questo manuale
4. Come si studia il diritto pubblico

## PERCORSO I

### ORGANIZZAZIONE DEI POTERI PUBBLICI

#### I. LO STATO: POLITICA E DIRITTO

1. Il potere politico	13
1.1. Definizioni	13
1.2. La legittimazione	14
2. Lo Stato	16
2.1. Definizione	16
2.2. La nascita dello Stato moderno	16
2.3. Sovranità	17
2.4. Nuove tendenze della sovranità	18
2.5. Sovranità e organizzazione internazionale	19
2.6. Territorio	20
2.7. Cittadinanza	21
<i>Come si acquista, si perde e si riacquista la cittadinanza italiana, 22</i>	
2.8. La cittadinanza dell'Unione europea	22

	<i>pag.</i>
2.9. Lo Stato come apparato	23
2.9.1. L'apparato burocratico	23
2.9.2. Lo Stato come persona giuridica	24
2.9.3. Gli enti pubblici	25
2.9.4. La potestà pubblica	25
2.9.5. Uffici ed organi	26
2.9.6. Organi costituzionali	27
Quiz	29

## II. FORME DI STATO

1. “Forma di stato” e “forma di governo”	31
1.1. Definizioni	31
1.2. Le classificazioni e i modelli	32
2. L'evoluzione delle forme di Stato	33
2.1. Lo Stato assoluto	33
2.2. La nascita dello Stato liberale	34
2.3. Stato liberale ed economia di mercato	35
2.4. I caratteri dello Stato liberale	36
<i>“Stato liberale” e “Stato di diritto”, 38</i>	
2.5. La nascita dello Stato di democrazia pluralista	38
3. Lo Stato di democrazia pluralista	39
3.1. I partiti politici di massa	39
3.2. Crisi delle democrazie di massa e nascita dello Stato totalitario	40
3.3. Le alternative allo Stato di democrazia pluralista nel XX secolo	41
3.4. Consolidamento della democrazia pluralista e affermazione dello Stato sociale	42
<i>Il principio pluralista nella Costituzione italiana, 42</i>	
3.5. Omogeneità e differenze tra gli Stati di democrazia pluralista	44
3.6. Lo Stato di democrazia pluralista tra società post-classista e globalizzazione	46
3.7. I caratteri dello Stato di democrazia pluralista	49
4. Rappresentanza politica	51
4.1. Definizioni	51
4.2. La rappresentanza politica nello Stato di democrazia pluralista	53
4.3. Democrazia diretta e democrazia rappresentativa	56
5. La separazione dei poteri	57
5.1. Il modello liberale	57
<i>Poteri e funzioni, 59</i>	
5.2. La separazione dei poteri nelle democrazie pluraliste	60
6. La regola di maggioranza	63

	<i>pag.</i>
6.1. Definizioni	63
<i>Maggioranze e minoranze in Costituzione, 64</i>	
6.2. Democrazie maggioritarie e democrazie consociative	66
7. Lo Stato e la società multiculturale	67
7.1. I rapporti tra Stato e confessioni religiose	67
7.2. Principio di laicità, libertà di coscienza e pluralismo religioso	68
7.3. La tutela delle minoranze e la società multiculturale	69
8. Stato unitario, Stato federale, Stato regionale	72
<i>L'origine storica degli Stati federali, 73</i>	
Quiz	74

### III. L'UNIONE EUROPEA

1. Definizioni	75
<i>La sussidiarietà funziona come un ascensore, 76</i>	
2. Legittimazione democratica e tendenza alla costituzionalizzazione	76
3. Gli organi dell'Unione europea	79
<i>La maggioranza qualificata per decidere, 80</i>	
4. Ruolo politico del Parlamento e formazione della Commissione	82
5. Il procedimento legislativo dell'Unione	83
6. Gli altri organi dell'Unione	83
7. Il mercato tra Stato e Unione europea	84
8. L'Unione economica e monetaria	85
<i>I parametri di Maastricht, 86. – Whatever it takes, 87</i>	
9. L'Unione europea e la pandemia	87
<i>I nuovi tributi europei, 90</i>	
Quiz	91

### IV. FORME DI GOVERNO

1. Le forme di governo dello Stato liberale	93
1.1. La monarchia costituzionale	93
1.2. Parlamentarismo dualista e parlamentarismo monista	94
2. Le forme di governo nella democrazia pluralista ed il sistema dei partiti	95
3. Il sistema parlamentare e le sue varianti	97
3.1. Forma di governo parlamentare e razionalizzazione del potere	97
3.2. Parlamentarismo maggioritario e parlamentarismo compromissorio	98
4. Presidenzialismo	100
5. Semipresidenzialismo	102
6. Altre forme di governo contemporanee	104
7. I sistemi elettorali e la legislazione di contorno	104

	<i>pag.</i>
7.1. La legislazione elettorale	104
7.2. L'elettorato attivo e passivo	105
<i>Il voto degli italiani all'estero, 106. – La rappresentanza di genere, 106</i>	
7.3. Ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità	107
7.4. Disciplina delle campagne elettorali	109
7.5. Il finanziamento della politica	110
<i>Il finanziamento dei gruppi parlamentari, 111</i>	
7.6. I sistemi elettorali	111
7.7. Il sistema di elezione del Parlamento in Italia	114
7.8. Le elezioni del Parlamento europeo	118
7.9. La verifica dei poteri e il contenzioso elettorale	118
Quiz	120

## V. L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE IN ITALIA

1. La forma di governo italiana: evoluzione e caratteri generali	122
1.1. La disciplina del rapporto di fiducia e la maggioranza politica	122
1.2. Trasformazioni del sistema politico e trasformazioni della forma di governo	124
1.3. La formazione della coalizione	126
<i>Il governo Meloni e il ritorno del maggioritario, 129</i>	
1.4. Breve storia delle crisi di Governo	129
2. Il Governo	130
2.1. Definizione	130
2.2. Le regole giuridiche sul Governo	130
2.3. Unità ed omogeneità del Governo	132
2.4. La formazione del Governo	133
<i>Diversi tipi di "democrazie immediate", 133</i>	
2.4.1. Consultazioni e incarico per la formazione del Governo	135
2.4.2. La lista dei ministri, la nomina e il giuramento	135
<i>Controfirma e cortocircuiti, 136. – Il Governo privo di fiducia, 136</i>	
2.5. I rapporti tra gli organi del Governo	137
2.6. L'unità dell'indirizzo politico e amministrativo	138
2.7. La Presidenza del Consiglio dei ministri	140
2.8. Gli organi governativi non necessari	140
2.9. Gli strumenti per l'attuazione dell'indirizzo politico	141
2.10. Settori della politica governativa	142
<i>Il principio pacifista e i suoi equivoci, 144</i>	
2.11. Gli organi ausiliari	146
3. Il Parlamento	148
3.1. La struttura del Parlamento	148
3.1.1. Il bicameralismo paritario	148
<i>Bicameralismi e monocameralismo, 148</i>	

	<i>pag.</i>
3.1.2. Il Parlamento in seduta comune	149
3.1.3. I regolamenti e il ruolo del Parlamento	150
3.1.4. L'organizzazione interna delle Camere: Presidenti e Uffici di Presidenza	150
<i>I collaboratori del Presidente, 151</i>	
3.1.5. I gruppi parlamentari	151
<i>Partiti e "transfughismo parlamentare", 152</i>	
3.1.6. Commissioni parlamentari e Giunte	152
3.2. Il funzionamento del Parlamento	154
3.2.1. Durata in carica del Parlamento e regole decisionali	154
3.2.2. Come lavora il Parlamento	155
3.2.3. Le prerogative parlamentari	156
3.2.4. Gli <i>interna corporis</i>	157
3.3. La funzione legislativa del Parlamento	158
3.3.1. Procedimento legislativo. Definizioni	158
3.3.2. L'iniziativa legislativa	159
3.3.3. L'approvazione delle leggi	160
3.3.4. La promulgazione della legge	162
3.3.5. La funzione parlamentare di controllo	163
3.3.6. Atti parlamentari di indirizzo	164
3.4. Le inchieste parlamentari	165
3.5. Parlamento e Unione europea	166
3.6. Il processo di bilancio tra Governo e Parlamento	167
3.6.1. La finanza pubblica nella Costituzione	167
<i>Progressività delle imposte e flat tax: ragioni di una scelta, 167</i>	
3.6.2. Entrate e spese pubbliche nella Costituzione e nell'esperienza repubblicana	168
3.6.3. La <i>governance</i> economica europea e le regole di bilancio	170
3.6.4. La riforma costituzionale del 2012 e l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio	171
3.6.5. Il ciclo di bilancio	173
3.6.6. La copertura finanziaria delle leggi	174
4. Presidente della Repubblica	175
4.1. Capo dello Stato e forma di governo	175
4.2. L'elezione del Presidente della Repubblica	177
<i>I Presidenti della Repubblica dal 1948 ad oggi, 178</i>	
4.3. La controfirma ministeriale	178
4.4. La irresponsabilità del Presidente	180
4.5. La soluzione delle crisi di Governo: nomina del Presidente del Consiglio	180
<i>Il Capo dello Stato fa quello che la politica gli lascia fare, 181</i>	
4.6. La soluzione delle crisi: lo scioglimento anticipato del Parlamento	182
4.6.1. I dati costituzionali e il sistema politico	182

	<i>pag.</i>
4.6.2. L'esperienza italiana	183
<i>Scioglimenti anticipati e durata delle legislature, 183</i>	
4.6.3. Dopo lo scioglimento: l'ordinaria amministrazione	185
4.7. Gli atti del Presidente della Repubblica. Atti formalmente e sostanzialmente presidenziali	185
4.8. Atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi	186
4.9. Atti compiuti nella qualità di Presidente del Consiglio supremo di difesa e del Consiglio superiore della magistratura	188
4.10. La supplenza del Presidente della Repubblica	189
Quiz	191

## VI. REGIONI E GOVERNO LOCALE

1. Le Regioni e gli enti locali nella storia istituzionale italiana	193
1.1. Dalla Costituzione alla riforma	193
2. La ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali	194
3. I raccordi tra i diversi livelli territoriali di governo	196
3.1. La Commissione bicamerale integrata	196
3.2. La Conferenza Stato-Regioni e le altre Conferenze	197
3.3. Il principio di leale collaborazione	198
4. I rapporti tra le Regioni e gli enti locali	199
5. Finanza regionale e finanza locale	201
6. La forma di governo regionale	203
7. La forma di governo degli enti locali	204
Quiz	206

## VII. L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

1. Pluralismo amministrativo e molteplicità dei modelli amministrativi	207
2. Il Governo e la pubblica amministrazione	208
3. I principi costituzionali sull'amministrazione	209
<i>Lo "spoils system" e l'imparzialità dell'amministrazione, 211</i>	
4. I principi sul procedimento amministrativo	212
<i>I diversi tipi di conferenza di servizi, 215. – L'opposizione all'accordo in conferenza, 216. – Può essere rifiutato l'accesso civico?, 218. – L'autocertificazione, 219</i>	
5. I contratti della pubblica amministrazione	219
6. I servizi d'interesse generale	220
7. I servizi pubblici locali	222
<i>Disciplina generale e discipline settoriali, 222</i>	
Quiz	224

## PERCORSO II

## ATTI PUBBLICI E TUTELA DEI DIRITTI

## I. FONTI DEL DIRITTO: NOZIONI GENERALI

1. Fonti di produzione	227
1.1. Definizioni	227
1.2. Norme di riconoscimento	228
2. Fonti di cognizione: pubblicazione e ricerca degli atti normativi	228
2.1. Definizioni	228
2.2. Pubblicazione “ufficiale” e entrata in vigore degli atti normativi	228
3. Fonti-fatto e fonti-atto	229
3.1. Definizioni	229
3.2. Tipicità delle fonti-atto	229
3.3. Le consuetudini	230
3.4. Le altre fonti-fatto	231
4. Tecniche di rinvio ad altri ordinamenti	232
4.1. Definizioni	232
4.2. Il rinvio “fisso”	232
4.3. Il rinvio “mobile”	233
5. La funzione dell’interpretazione	233
6. Le antinomie e tecniche di risoluzione	235
7. Il criterio cronologico e l’abrogazione	236
7.1. Definizioni	236
7.2. Efficacia delle norme e principio di irretroattività delle leggi	236
7.3. Effetti temporali dell’abrogazione	236
7.4. Tipi di abrogazione	237
7.5. Abrogazione, deroga e sospensione	238
8. Il criterio gerarchico e l’annullamento	239
8.1. Definizioni	239
8.2. Effetti dell’annullamento	239
9. Il criterio della specialità	240
9.1. Definizioni	240
9.2. Effetti dell’applicazione del criterio di specialità	240
10. Il criterio della competenza	241
10.1. Definizioni	241
10.2. Effetti dell’applicazione del criterio di competenza	242
11. Riserve di legge e principio di legalità	242
11.1. Definizioni	242
11.2. Tipologie	243
<i>Legge, legge formale, legge ordinaria, 244</i>	
Quiz	248

## II. LA COSTITUZIONE

1. Significati di “costituzione”	249
2. Potere costituente e poteri costituiti	252
3. Costituzioni “flessibili” e costituzioni “rigide”	254
3.1. Definizioni	254
3.2. Sulla nozione di costituzione “flessibile”	254
3.3. Sulla nozione di costituzione “rigida”	255
4. La Costituzione italiana	257
4.1. Genesi	257
4.2. Contenuti	258
<i>Disposizioni, norme, regole, principi, valori, interessi,</i>	260
Quiz	262

## III. LE FONTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO: STATO

1. Costituzione e leggi costituzionali	263
1.1. Definizioni	263
1.2. Leggi costituzionali: procedimento	264
<i>A che serve il referendum costituzionale?,</i>	265
1.3. I limiti della revisione costituzionale	265
2. Legge formale ordinaria e atti con forza di legge	266
2.1. Definizioni	266
2.2. Tipicità e tassatività delle fonti primarie	267
3. Procedimento legislativo (rinvio)	268
4. Leggi rinforzate e fonti atipiche	268
4.1. Definizioni	268
4.2. Fonti atipiche	269
<i>Come si fa un trattato,</i>	271
5. Legge di delega e decreto legislativo delegato	272
5.1. Definizioni	272
5.2. La legge di delega	272
5.3. Il decreto legislativo delegato	273
5.4. Deleghe accessorie e testi unici	274
6. Decreto-legge e legge di conversione	274
6.1. Definizioni	274
6.2. La legge di conversione	275
6.3. Decadenza del decreto non convertito	276
6.4. La legge di conversione e gli effetti degli emendamenti	278
7. Altri decreti con forza di legge	278
7.1. Decreti emanati dal Governo in caso di guerra	279
<i>Guerra e Costituzione,</i>	279



	<i>pag.</i>
7.2. Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali	280
8. Regolamenti parlamentari (e di altri organi costituzionali)	280
8.1. Definizioni	280
8.2. I regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti	280
8.3. Regolamenti degli altri “organi costituzionali”	281
9. Il <i>referendum</i> abrogativo come fonte	282
9.1. Definizioni	282
9.2. Procedimento	283
<i>Il facile gioco del “partito dell’astensione”, 284</i>	
10. Regolamenti dell’esecutivo	284
10.1. Definizioni	284
10.2. Fondamento normativo	285
10.3. Procedimento	286
10.4. Tipologia	287
Quiz	290

#### IV. LE FONTI EUROPEE

1. Il sistema delle fonti europee	291
1.1. Definizioni	291
1.2. I principi dell’effetto diretto e del primato del diritto dell’Unione	293
1.3. Il rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nell’applicazione del diritto dell’Unione	294
2. Il c.d. sistema multilivello dei diritti	295
2.1. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea	295
2.2. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)	295
3. I rapporti tra ordinamento dell’UE e ordinamento nazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale	296
3.1. L’evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale	296
3.2. La dottrina dei “controlimiti” nella giurisprudenza della Corte costituzionale	298
4. L’attuazione delle norme europee	299
<i>La procedura d’infrazione, 299</i>	
Quiz	301

#### V. LE FONTI DELLE AUTONOMIE

1. Statuti regionali	303
1.1. Definizioni	303
1.2. Procedimento di formazione	304

	<i>pag.</i>
1.3. Natura e funzione degli Statuti ordinari	305
2. Leggi regionali	305
2.1. Definizioni	305
2.2. Procedimento	306
2.3. L'estensione della potestà legislativa regionale	306
<i>L'elencazione delle materie da parte dell'art. 117, 307</i>	
3. Regolamenti regionali	310
4. Fonti degli enti locali	311
4.1. Le fonti locali nel sistema delle fonti	311
4.2. Statuti	311
4.3. Regolamenti	312
Quiz	313

## VI. GLI ATTI E I PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

1. Atti normativi, atti amministrativi, provvedimenti	315
1.1. Definizioni	315
<i>L'applicazione del diritto, 315. – Arriva la circolare!, 316</i>	
1.2. Caratteri del provvedimento amministrativo	317
<i>Non tutto è "provvedimento", 318</i>	
2. Tipologia dei provvedimenti amministrativi	318
3. Discrezionalità amministrativa	319
4. Vizi del provvedimento amministrativo	321
4.1. Definizioni	321
4.2. Ipotesi di illegittimità dell'atto amministrativo	322
4.3. Figure sintomatiche dell'eccesso di potere	323
4.4. L'autotutela	324
5. Tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi	325
5.1. Definizioni	325
5.2. Ricorsi amministrativi	325
<i>Quando l'amministrazione tace, 326</i>	
5.3. Il ricorso giurisdizionale	327
5.4. Diritto soggettivo e interesse legittimo	328
Quiz	329

## VII. DIRITTI E LIBERTÀ

1. Libertà e diritti costituzionalmente garantiti	332
1.1. Definizioni	332
1.2. Strumenti di tutela	334
2. Il principio di eguaglianza	335
<i>Dall'eguaglianza formale alla lotta alla discriminazione, 337</i>	

	<i>pag.</i>
3. L'applicazione delle garanzie costituzionali	337
3.1. Cittadini e stranieri	338
<i>Il diritto d'asilo tra Costituzione e Unione europea, 339</i>	
3.2. L'evoluzione delle nozioni costituzionali	340
3.3. L'"anacronismo" legislativo	341
3.4. L'evoluzione indotta dal diritto internazionale	342
3.5. Bilanciamento dei diritti	343
3.6. I "nuovi diritti"	345
4. I diritti nella sfera individuale	346
4.1. Definizioni	346
4.2. La libertà personale	347
4.2.1. Definizioni	347
4.2.2. Strumenti di tutela	348
4.2.3. Restrizioni e pene	348
4.2.4. I trattamenti sanitari obbligatori	349
4.3. La libertà di domicilio	350
4.3.1. Definizioni	350
4.3.2. Strumenti di tutela	350
4.3.3. Leggi speciali	351
4.4. La libertà di corrispondenza e comunicazione	351
4.4.1. Definizioni	351
4.4.2. Strumenti di tutela	352
<i>Il diritto alla riservatezza, 352</i>	
4.5. La libertà di circolazione	353
4.5.1. Definizioni	353
4.5.2. Strumenti di tutela	354
5. I diritti nella sfera pubblica	354
5.1. Definizioni	354
5.2. La libertà di riunione	355
5.2.1. Definizioni	355
5.2.2. Condizioni di legittimità e scioglimento delle riunioni	356
5.2.3. Tipologie di riunione e preavviso	356
5.3. La libertà di associazione	357
5.3.1. Definizioni	357
5.3.2. Strumenti di tutela	357
5.3.3. Le associazioni vietate	359
5.4. La libertà religiosa e di coscienza	360
5.4.1. Definizioni	360
5.4.2. Strumenti di tutela	360
5.5. La libertà di manifestazione del pensiero	362
5.5.1. Definizioni	362
5.5.2. Il limite del "buon costume"	362
5.5.3. I c.d. "reati di opinione"	363

	<i>pag.</i>
5.5.4. Mezzi di comunicazione	364
5.5.5. Il regime della stampa	364
<i>Come si diventa giornalisti?, 365</i>	
5.5.6. Il regime della radiotelevisione	366
5.5.7. Uno sguardo al futuro: la sfida di internet e dei <i>social</i>	366
6. I diritti “sociali”	368
6.1. Definizioni	368
6.2. Strumenti di tutela	369
6.3. I servizi sociali	370
6.4. Il diritto all’istruzione	373
6.5. La libertà della scuola	374
6.6. L’autonomia delle istituzioni scolastiche	375
<i>Che cos’è l’autonomia funzionale?, 375</i>	
7. I diritti nella sfera economica	376
7.1. Definizioni	376
7.2. Libertà sindacale	376
7.3. Diritto di sciopero	377
7.4. La libertà di iniziativa economica	377
7.5. La proprietà privata	378
7.6. La “rilettura” della Costituzione economica	379
7.7. Le Autorità amministrative indipendenti	380
8. I diritti nella sfera politica	381
9. I doveri costituzionali	382
9.1. I doveri dei cittadini	382
9.2. Le prestazioni imposte	383
Quiz	385

## VIII. L’AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

1. Giudici ordinari e giudici speciali	387
2. Principi costituzionali in tema di giurisdizione	389
2.1. Principio di precostituzione del giudice	389
2.2. Diritto di difesa e giusto processo	390
3. Lo <i>status</i> giuridico dei magistrati ordinari	391
4. Il Consiglio superiore della magistratura	391
5. Il ministro della giustizia	393
Quiz	395

## IX. GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

1. Che cos’è la giustizia costituzionale	397
1.1. Definizioni	397

	<i>pag.</i>
1.2. Il modello italiano	398
1.3. L'estensione del principio di legalità ai conflitti "politici"	399
2. La Corte costituzionale	400
2.1. Composizione	400
2.2. <i>Status</i> del giudice costituzionale e prerogative della Corte	402
2.3. Funzionamento	403
3. Il controllo di costituzionalità delle leggi	404
3.1. Atti sindacabili	404
<i>Legittimità e merito: ambiguità semantiche, 404</i>	
3.2. Il parametro di giudizio	405
3.3. Giudizio incidentale	406
3.4. Il giudizio in via principale	407
3.5. Tipologia delle decisioni della Corte	407
3.5.1. Decisioni di inammissibilità	408
3.5.2. Sentenze di rigetto (e ordinanze di "manifesta infondatezza")	409
3.5.3. Sentenze di accoglimento	409
3.5.4. Sentenze "interpretative" di rigetto	411
<i>Un caso goloso: Pierino e la nutella, 411</i>	
3.5.5. Sentenze "manipolative" di accoglimento	412
4. I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato	414
4.1. Definizioni	414
4.2. Oggetto del conflitto	415
4.3. Il giudizio	416
5. I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni	417
6. Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo	418
<i>Referendum abrogativo: consigli per lo studio, 418</i>	
7. La "giustizia politica"	420
7.1. La responsabilità penale del Presidente della Repubblica	420
7.2. I c.d. reati ministeriali	421
Quiz	422
 <i>Indice delle definizioni</i>	 423
 <i>Indice dei contenuti online</i>	 439

