

Paolo Caretti

Ugo De Siervo

# DIRITTO COSTITUZIONALE E PUBBLICO

*Quarta edizione*

Dipartimento di Scienze Politiche  
Biblioteca  
Inv. DSP 7642  
Coll. COST 38R. A. 198



G. Giappichelli Editore – Torino

## INDICE

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3570-3

*Composizione:* Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*Premessa alla prima edizione*

p.

XV

*Premessa alla quarta edizione*

X

### CAPITOLO I CARATTERI FONDAMENTALI DEL FENOMENO GIURIDICO

1. Il diritto e la società
2. Le caratteristiche del fenomeno giuridico
3. Il contenuto delle norme giuridiche
4. I soggetti giuridici
5. Il concetto di ordinamento giuridico e la pluralità degli ordinamenti giuridici
6. Ordinamenti giuridici di "common law" e di "civil law"
7. Le fonti del diritto e i principi che ne regolano i rapporti (accenni e rinvio)
8. L'interpretazione del diritto come metodo e come fonte

### CAPITOLO II LE FORME DI STATO E LE FORME DI GOVERNO NELLA LORO EVOLUZIONE STORICA

1. Il concetto di forma di Stato e di forma di governo
2. Le forme di Stato: lo Stato patrimoniale
3. Lo Stato assoluto e lo Stato di polizia
4. Lo Stato liberale
5. Lo Stato totalitario
6. Lo Stato socialista
7. Lo Stato sociale
8. Lo Stato unitario, lo Stato federale, lo Stato regionale
9. Le forme di governo: la monarchia assoluta
10. La monarchia costituzionale
11. La forma di governo parlamentare

	<i>pag.</i>
12. Le forme di governo presidenziale, semi-presidenziale e direttoriale	40
13. La forma di governo dittatoriale	42
14. La forma di governo negli Stati socialisti	43
15. Forma di Stato, forma di governo e sistema delle fonti normative	44

### CAPITOLO III LO STATO COSTITUZIONALE

1. La costituzione come legge fondamentale	49
2. I vari tipi di costituzione: costituzione votata e costituzione concessa; costituzione scritta e costituzione consuetudinaria; costituzione lunga e costituzione breve; costituzione flessibile e costituzione rigida; costituzione procedurale e costituzione programmatica; costituzione formale, costituzione vigente e costituzione materiale	51
3. La costituzione come fonte normativa negli sviluppi del costituzionalismo moderno: <i>a)</i> l'esperienza costituzionale americana; <i>b)</i> l'esperienza costituzionale francese; <i>c)</i> le successive trasformazioni del costituzionalismo europeo del XIX e XX secolo	53
4. I caratteri comuni delle Costituzioni contemporanee	58
5. Principi costituzionali ed espansione della tutela internazionale dei diritti	60

### CAPITOLO IV LE TRASFORMAZIONI DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

1. Le caratteristiche fondamentali dello Statuto albertino: la forma di governo e la tutela dei diritti di libertà	63
2. Gli sviluppi della forma di governo: dalla monarchia costituzionale alla monarchia parlamentare	65
3. La legislazione elettorale: dal criterio censitario al suffragio universale maschile	66
4. Gli sviluppi nell'assetto dell'organizzazione dello Stato: la costruzione di un modello accentrato e l'accantonamento dell'ipotesi regionalista	68
5. La legislazione ordinaria in tema di diritti di libertà e i rapporti tra Stato e Chiesa	70
6. L'avvento del fascismo e le caratteristiche del nuovo regime: la forma di Stato e di governo; l'assetto dell'amministrazione; i diritti di libertà	71
7. La caduta del fascismo, la nascita della Repubblica e la nuova Costituzione repubblicana	76
8. Le caratteristiche fondamentali della Costituzione repubblicana	81

### CAPITOLO V L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA

1. La nascita dell'Unione Europea	93
2. La forma di governo	98
3. I poteri delle istituzioni dell'Unione	104
4. I riflessi sul sistema costituzionale della partecipazione dell'Italia all'Unione Europea	109

### CAPITOLO VI IL CORPO ELETTORALE

1. Popolo e corpo elettorale	113
2. Le funzioni del corpo elettorale	117
3. La funzione elettorale	118
4. Le caratteristiche del voto	118
5. La capacità elettorale	120
6. I sistemi elettorali: in generale	130
7. Gli sviluppi del sistema elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato	134
8. Verso una nuova legislazione elettorale	136
9. La nuova legge elettorale per Camera e Senato	138
10. Il sistema elettorale per l'elezione dei Consigli regionali	142
11. Il sistema elettorale per l'elezione dei Consigli comunali, provinciali e metropolitani	143
12. Il sistema elettorale per l'elezione del Parlamento europeo	146
13. Il contenzioso elettorale	148
14. La disciplina delle campagne elettorali e dei contributi pubblici ai partiti	149
15. Gli strumenti di esercizio "diretto" della sovranità	152
16. La petizione	153
17. L'iniziativa legislativa popolare	154
18. Il referendum: in generale	156
19. Il referendum abrogativo di legge statale	157
20. Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale	162
21. I referendum per la fusione di Regioni esistenti o per la creazione di nuove Regioni e i referendum previsti per il passaggio di Comuni o Province da una Regione all'altra	164
22. Il referendum a livello regionale	165
23. Il referendum per l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali	168
24. Il referendum a livello comunale e provinciale	169
25. Il referendum "di indirizzo" in materia di unione politica europea	169

CAPITOLO VII  
IL PARLAMENTO

**Sez. I. LA STRUTTURA**

1. Il bicameralismo: problemi attuali e proposte di riforma	171
2. I regolamenti parlamentari come fonti integrative-attuative del dettato costituzionale	173
3. L'organizzazione interna delle Camere: Presidente e Ufficio di presidenza	179
3.1. I gruppi parlamentari	180
3.2. Le giunte	182
3.3. Le commissioni parlamentari	184
3.4. Gli apparati burocratici delle Camere	185
4. L'autonomia finanziaria e contabile delle Camere; l'immunità della sede; la giustizia domestica	186
5. Lo "status" di membro del Parlamento	187
6. I principi che guidano il funzionamento delle Camere	192

**Sez. II. LE FUNZIONI**

7. La funzione legislativa: in generale	197
7.1. Il procedimento legislativo	199
7.2. La legge come atto di indirizzo-controllo	206
8. La funzione di revisione costituzionale	214
9. La funzione di indirizzo e controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione	218
10. Il Parlamento in seduta comune	224

**Sez. III. I RAPPORTI CON ALTRE ISTITUZIONI**

11. I rapporti tra Parlamento e Unione Europea	226
12. I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale	229
13. I rapporti tra Parlamento e Regioni	230

CAPITOLO VIII  
IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. Il Presidente della Repubblica nel disegno costituzionale, nelle interpretazioni dottrinali e nella prassi	233
2. Elezione e permanenza in carica del Presidente della Repubblica	238
3. Le garanzie di autonomia e le responsabilità del Presidente della Repubblica	240

<b>4. Le funzioni del Presidente della Repubblica e quelle proprie del Governo</b>	243
<b>5. I singoli poteri del Presidente della Repubblica</b>	246
5.1. I poteri del Presidente della Repubblica rispetto al corpo elettorale	246
5.2. I poteri del Presidente della Repubblica rispetto al Parlamento	247
5.3. I poteri del Presidente della Repubblica rispetto al Governo	251
5.4. I poteri del Presidente della Repubblica rispetto alla magistratura	256
5.5. I poteri del Presidente della Repubblica rispetto alla Corte costituzionale	257

CAPITOLO IX  
IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA

1. Importanza del ruolo e delle funzioni del Governo nel sistema costituzionale italiano	259
2. La formazione e l'entrata in funzione del Governo	261
3. La permanenza in carica del Governo e dei singoli Ministri	263
4. Il Presidente del Consiglio	268
5. Il Consiglio dei Ministri	272
6. I Ministri	274
7. Il Consiglio di Gabinetto ed i Comitati fra i Ministri	275
8. Le norme speciali in tema di reati ministeriali	277
9. Gli Alti Commissari ed i Commissari straordinari	280
10. I Sottosegretari	281
11. Le funzioni di indirizzo politico del Governo	282
12. Le funzioni amministrative	284
13. Le funzioni normative	286
13.1. I decreti legislativi	287
13.2. I decreti legge	291
13.3. I regolamenti	296

CAPITOLO X  
L'ORGANIZZAZIONE  
DEGLI APPARATI AMMINISTRATIVI STATALI

**Sez. I. PRINCIPI COSTITUZIONALI IN TEMA DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

1. Costituzione e amministrazione	301
2. Principi in tema di organizzazione della pubblica amministrazione	303

**Sez. II. GLI APPARATI STATALI**

1. Disegno generale dell'assetto ministeriale	307
---	-----

	<i>pag.</i>
4. Alcune caratteristiche della Presidenza del Consiglio	310
5. Il decentramento dell'amministrazione statale	311
6. Le aziende, le agenzie, gli enti pubblici	313
7. Il personale e la dirigenza statale	316
8. I beni della pubblica amministrazione	321
9. Le partecipazioni statali e l'utilizzazione di altri strumenti privatistici	323
10. Le autorità amministrative indipendenti	325

Sez. III. *I COSIDDETTI ORGANI AUSILIARI*

11. Il Consiglio di Stato	328
12. La Corte dei conti	331
13. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	335

CAPITOLO XI

PRINCIPI IN TEMA DI ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Sez. I. *L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA*

1. Attività amministrativa e principio di legalità	340
2. Gli atti della pubblica amministrazione	342
3. La discrezionalità amministrativa	345
4. I procedimenti amministrativi	347

Sez. II. *GLI ATTI AMMINISTRATIVI*

5. Atti e provvedimenti amministrativi	351
6. Particolare efficacia dei provvedimenti amministrativi	351
7. Elementi degli atti amministrativi	353
8. Alcune innovazioni introdotte dalla legge 241/1990 sulle modalità di esercizio dell'attività amministrativa	355
9. Alcuni tipi di provvedimenti amministrativi	356
10. Atti normativi, di direzione, di indirizzo, di coordinamento, di programmazione	358
11. Cause di invalidità dei provvedimenti amministrativi	360
12. L'autotutela	362

Sez. III. *LE FORME DI TUTELA CONTRO L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA ILLEGITTIMA*

13. I ricorsi amministrativi	364
14. Il riparto della giurisdizione in materia amministrativa fra giudice ordinario e giudice amministrativo	365

15. Alcune caratteristiche del giudizio amministrativo	368
16. La giurisdizione dei giudici ordinari in materia amministrativa	370

CAPITOLO XII  
REGIONI ED ENTI LOCALI

1. Il regionalismo e l'amministrazione locale nella Costituzione del 1948	373
2. Le principali caratteristiche dell'autonomia regionale nel disegno costituzionale originario	377
3. La faticosa attuazione dell'ordinamento regionale, le innovazioni costituzionali del 1999/2001 e le successive difficoltà applicative	380
4. Gli statuti e le Regioni ad autonomia speciale	389
5. Gli statuti e l'ordinamento interno delle Regioni ad autonomia ordinaria	392
6. L'autonomia legislativa delle Regioni ad autonomia speciale	397
7. L'autonomia legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria	401
8. L'autonomia amministrativa delle Regioni ed i rapporti con gli enti locali	409
9. Il finanziamento delle Regioni	411
10. Gli organi di raccordo fra Stato e Regioni	417
11. Le trasformazioni dell'amministrazione locale	419
12. I Comuni	422
13. Modelli differenziati e forme associative fra i Comuni	428
14. Le Province e le Città metropolitane	430

CAPITOLO XIII  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1. Il modello di giustizia costituzionale voluto dai Costituenti	435
2. Struttura e funzionamento della Corte	436
3. Il controllo di legittimità costituzionale: l'oggetto	440
3.1. I vizi sindacabili e le norme parametro	443
3.2. L'accesso alla Corte in via incidentale	446
3.3. L'accesso in via principale (o diretta)	450
3.4. L'esame della questione da parte della Corte	451
3.5. Le modalità di conclusione del processo costituzionale	453
4. Il giudizio sui conflitti di attribuzione	461
4.1. Il giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato	461
4.2. Il giudizio sui conflitti tra Stato e Regione e tra Regioni	464
5. Il giudizio sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica	464
6. Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo	465
7. La Corte costituzionale e le Corti europee	466

*pag.*

CAPITOLO XIV  
IL POTERE GIUDIZIARIO

1.	Il dibattito in Assemblea costituente	469
2.	La struttura dell'ordinamento giudiziario	473
2.1.	I giudici ordinari (organi giudicanti e organi requirenti)	474
2.2.	I giudici amministrativi	477
2.3.	I giudici in materia contabile	477
2.4.	I giudici in materia tributaria	478
2.5.	I giudici militari	480
2.6.	La Corte di cassazione	480
2.7.	Mezzi alternativi per la soluzione delle controversie: l'arbitrato e la mediazione	481
3.	Lo "status" giuridico dei magistrati: l'accesso alla magistratura e la formazione dei giudici	483
3.1.	La mobilità interna dei magistrati	484
4.	Il Consiglio Superiore della Magistratura, quale organo di garanzia dell'indipendenza esterna dei giudici ordinari: la composizione	486
4.1.	Le funzioni	488
4.2.	La natura dell'organo	490
5.	Le garanzie di indipendenza esterna dei giudici amministrativi, dei giudici contabili e dei giudici militari	491
6.	Principi costituzionali in materia di esercizio della funzione giurisdizionale	492
7.	Attività giurisdizionale e diritti dei cittadini	494

CAPITOLO XV  
I DIRITTI DI LIBERTÀ

1.	Diritti di libertà e forma di Stato	499
2.	La disciplina dei diritti di libertà nella Costituzione italiana: caratteri generali	502
3.	Eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale	509
4.	Le libertà individuali: la libertà personale	520
5.	La libertà di domicilio	528
6.	La libertà di circolazione e soggiorno	529
7.	La libertà e segretezza della corrispondenza	532
8.	La libertà di manifestazione del pensiero	534
9.	Le libertà collettive: la libertà di riunione	547
10.	La libertà di associazione	549
11.	Le libertà economiche: la libertà di iniziativa economica privata	556
12.	Il diritto di proprietà	559

13.	I diritti sociali: diritto al lavoro, diritto alla salute e diritto all'istruzione	560
14.	La tutela internazionale dei diritti di libertà	568
15.	I doveri pubblici	573
16.	L'eccezionale e provvisoria disciplina derivante dal contrasto alla pandemia Covid-19	580

CAPITOLO XVI  
IL SISTEMA DELLE FONTI NORMATIVE

1.	Le fonti normative dell'ordinamento giuridico repubblicano: categorie e criteri di identificazione	584
2.	La pubblicazione delle fonti normative	587
3.	Il sistema delle fonti e la rilevanza della funzione interpretativa	588
4.	La successione delle fonti nel tempo	590
5.	La gerarchia delle fonti	592
6.	L'applicazione del criterio di competenza	593
7.	Le fonti di livello costituzionale	594
8.	Le fonti primarie	596
9.	Le fonti secondarie	603
10.	Le fonti e le situazioni di necessità	606
11.	Le fonti di natura consuetudinaria	609
12.	Le fonti derivanti dal rapporto con altri ordinamenti	611
13.	I più recenti sviluppi del sistema delle fonti	613

<i>Indice analitico</i>	617
-------------------------	-----

APPENDICE DI MATERIALI NORMATIVI E GIURISPRUDENZIALI

Scaricabili *on-line* all'indirizzo [www.giappichelli.it/lamialibreria](http://www.giappichelli.it/lamialibreria)

TEST DI VERIFICA

Scaricabili *on-line* all'indirizzo [www.giappichelli.it/lamialibreria](http://www.giappichelli.it/lamialibreria)