

Andrea Pisaneschi

Diritto costituzionale

QUINTA EDIZIONE



Giappichelli

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa alla quinta edizione</i>	XXI
<i>Premessa alla prima edizione</i>	XXII

INTRODUZIONE

STATO E DIRITTO

(Giovanni Grottanelli de' Santi)

1. Premessa	XXVII
2. Organizzazione e ordinamento	XXVIII
3. Gli elementi dello Stato: popolo, territorio, potere sovrano	XXIX
4. Potere sovrano e supremazia	XXX
5. Conoscenza e certezza del diritto	XXXII
6. Diritto dello Stato e attività politica	XXXIV
7. Lo Stato come soggetto di diritto	XXXV
8. Personalità unica dello Stato e nomi diversi	XXXVI
9. Stato di diritto	XXXVII
10. Diritto pubblico e diritto privato	XXXVIII
11. La tendenziale invasione dello Stato nella sfera del privato	XXXIX
12. Stato e autonomia dei privati	XL

PARTE I

LA COSTITUZIONE

CAPITOLO I

COSTITUZIONE E POTERE COSTITUENTE

1. La Costituzione: prime definizioni	3
---------------------------------------	---

	<i>pag.</i>
2. L'origine della Costituzione come limite al potere: potere costituente e poteri costituiti	8
3. La Costituzione nelle monarchie dualiste e nel primo dopoguerra	11
4. Le Costituzioni contemporanee e la rigidità come tratto caratterizzante	13
5. Prime distinzioni di sintesi: Costituzioni flessibili e rigide, Costituzioni lunghe e brevi, formali e materiali	16
6. Sintesi del capitolo	19

CAPITOLO II

ALLE ORIGINI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1. Lo Statuto albertino e la sua evoluzione	21
2. Il periodo fascista	24
3. Il periodo transitorio	26
4. L'Assemblea Costituente	29
5. Il congelamento della Costituzione e il suo successivo disgelo	35
6. Sintesi del capitolo	37

CAPITOLO III

COSTITUZIONE E PROCEDIMENTO DI REVISIONE

1. I caratteri essenziali della Costituzione italiana: una sintesi	39
2. I caratteri essenziali delle norme contenute nella Costituzione	40
3. Il procedimento di revisione costituzionale	44
4. I limiti logici alla revisione della Costituzione	46
5. Il contenuto essenziale della Costituzione ovvero i limiti impliciti alla revisione	48
6. L'art. 139 della Costituzione tra limite esplicito e limite implicito	51
7. Le altre leggi costituzionali	53
8. La adattabilità delle Costituzioni rigide: le consuetudini costituzionali, le convenzioni della Costituzione e la prassi	54
9. Sintesi del capitolo	57

PARTE II

FONTI DEL DIRITTO

CAPITOLO I

NORME GIURIDICHE E FONTI DEL DIRITTO

1. Ordinamento ed ordinamenti giuridici	61
2. Le norme giuridiche	63
3. Dalla disposizione alla norma: l'attività di interpretazione	67
3.1. Interpretazione giudiziale e interpretazione autentica	68
3.2. La volontà del legislatore: interpretazione analogica, interpretazione adeguatrice	70
3.3. Leggi penali, speciali ed eccezionali	73
4. Fonti del diritto: distinzioni preliminari	75
5. Il pluralismo delle fonti nello Stato contemporaneo	77
6. Come l'ordinamento ricomponesse ad unità un sistema pluralistico di fonti: il principio di gerarchia	79
7. Il principio di competenza	82
8. Sintesi di alcune categorie giuridiche emerse: validità, legittimità, annullamento di una fonte	85
9. La successione delle fonti nel tempo	86
10. La preferenza per l'abrogazione espressa per gli atti di provenienza del Governo e la "chiarezza" dei testi normativi	89
11. Il principio di irretroattività della legge	91
12. Il nucleo di resistenza alla retroattività: rapporti esauriti, diritti quesiti, principio dell'affidamento	93
13. Sintesi del capitolo	95

CAPITOLO II

LA CENTRALITÀ DELLA LEGGE NELLA COSTITUZIONE

1. La centralità della legge nella Costituzione: il principio della preferenza della legge	99
2. Un primo effetto della centralità della legge: il principio di legalità nella sua generale accezione	102
2.1. Legalità formale e legalità sostanziale	103
3. Le riserve di legge: garanzia dei diritti e limitazione del potere esecutivo	106
3.1. Riserve di legge e atti con forza di legge	109
3.2. Riserve assolute, rinforzate, relative	110
4. Il procedimento legislativo: gli obiettivi costituzionali	112
4.1. La fase della iniziativa	115

	<i>pag.</i>
4.2. La fase decisoria: il procedimento in sede referente o ordinario	119
4.3. Il procedimento in sede deliberante o in commissione	121
4.4. Il procedimento in sede redigente	123
4.5. Un vincolo importante al potere decisionale del Parlamento: la copertura finanziaria delle leggi	124
4.6. La promulgazione	125
4.6.1. I caratteri del rinvio presidenziale	126
4.7. La pubblicazione	129
5. La destrutturazione della forma della legge: le leggi rinforzate	130
5.1. Perché le leggi rinforzate?	133
6. La destrutturazione della legge per contenuto: le leggi provvedimento e le leggi "a basso contenuto di generalità e astrattezza"	134
7. Sintesi del capitolo	138

CAPITOLO III

ATTI CON FORZA DI LEGGE E REGOLAMENTI

1. Emergenza e stato di necessità: un inquadramento generale	141
2. La regola e l'eccezione: dalla legge del Parlamento ai decreti legge e decreti legislativi	144
3. Il decreto legge nella normativa precostituzionale e nella Costituzione	145
3.1. La prassi degenerativa	148
3.2. I primi tentativi di limitare l'eccesso di decretazione di urgenza: il filtro parlamentare	151
3.2.1. La legge n. 400 del 1988	152
3.2.2. Gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale	155
4. La delegazione legislativa	159
4.1. La progressiva deformazione del modello costituzionale	162
4.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale: il sindacato sulle c.d. norme interposte	164
5. I testi unici	166
6. I poteri del Governo in caso di guerra	168
7. Il potere regolamentare del Governo: alcune notazioni preliminari	169
7.1. La legge n. 400 del 1988: filosofia e tipizzazione dei regolamenti	171
7.2. Le caratteristiche e la <i>ratio</i> dei modelli di regolamento	172
7.3. I regolamenti ministeriali	175
7.4. La delegificazione ed i regolamenti delegati o autorizzati	175
7.5. La progressiva destrutturazione della delegificazione	177
8. Le leggi "taglia leggi" e i regolamenti "taglia regolamenti": nuove frontiere dell'abrogazione	178
9. Sintesi del capitolo	180

CAPITOLO IV
LE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE
E L'UNIONE EUROPEA

1.	La Costituzione italiana come Costituzione "aperta"	183
2.	L'adattamento automatico e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute	186
3.	L'adattamento speciale ed il diritto pattizio	188
4.	L'art. 11 della Costituzione fondamento del trattato europeo	191
5.	L'Unione Europea: le ragioni ideali	192
6.	I Trattati europei: dalla CECA alla CEE	195
7.	Il Trattato di Maastricht	197
8.	Il fallimento della Costituzione europea ed il Trattato di Lisbona	200
9.	Cenni all'organizzazione interna dell'Unione Europea	202
10.	Gli atti giuridici dell'Unione Europea	205
11.	L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: la natura <i>sui generis</i> del Trattato secondo la Corte di Giustizia	206
11.1.	L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: l'effetto diretto	207
11.2.	L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: il principio del primato del diritto europeo	209
11.3.	Il cammino comunitario della Corte costituzionale italiana	211
11.4.	La non applicazione della legge per contrasto con norme U.E.: gli effetti	214
11.5.	Se la norma europea contrasta con la Costituzione: la teoria dei controlimiti	215
11.6.	Lo stato dell'arte attuale: la forza dei regolamenti e delle direttive nell'ordinamento interno	218
12.	La legge europea: partecipazione alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria	219
13.	L'Europa ed il problema della spesa pubblica	221
13.1.	Il problema della spesa pubblica nella Costituzione: l'art. 81 nella sua formulazione originaria	224
13.2.	La crisi del debito e la riforma dell'art. 81	226
13.3.	Il Trattato denominato MES e i successivi interventi a sostegno degli Stati	232
13.4.	Il ciclo europeo di bilancio	234
14.	Sintesi del capitolo	237

PARTE III L'ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

CAPITOLO I

FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO

1. Forme di Stato e forme di Governo: prime definizioni	243
2. L'ordinamento feudale: la sovranità basata sul diritto privato	246
3. Lo Stato assoluto: la sovranità unica e indivisibile	248
4. Lo Stato liberale: il principio della separazione dei poteri	250
5. La crisi dello Stato liberale tra le due guerre: l'avvento degli Stati totalitari	253
6. Lo Stato costituzionale a matrice sociale: pluralismo e crisi della sovranità	256
7. La distinzione tra le forme di Stato basata sul grado di decentramento dello Stato: rinvio	258
8. Criteri e metodi per la classificazione delle forme di Governo	258
9. I presupposti condizionanti: separazione dei poteri e <i>checks and balances</i>	260
10. I presupposti condizionanti: sistema dei partiti e sistemi elettorali	262
11. La forma di Governo parlamentare: i tratti comuni	267
11.1. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'esecutivo	270
11.2. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'assemblea	273
12. La forma di Governo presidenziale	274
13. La forma di Governo semipresidenziale e la forma di Governo direttoriale	278
14. Sintesi del capitolo	280

CAPITOLO II

IL PARLAMENTO

1. La forma di Governo parlamentare italiana: uno sguardo complessivo	285
2. Il principio del bicameralismo paritario	287
3. Il sistema elettorale di Camera e Senato	290
4. Le norme costituzionali a tutela del libero esercizio delle funzioni del parlamentare: ineleggibilità, incompatibilità e divieto di mandato imperativo	298
5. La durata delle Camere: la fine della legislatura e la <i>prorogatio</i>	302
6. L'autonomia delle Camere: le norme costituzionali sui regolamenti parlamentari	304
6.1. I regolamenti parlamentari come fonti del diritto	305
6.2. I regolamenti parlamentari e la forma di Governo	308
7. L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: <i>interna corporis</i> , verifica dei poteri e autodichia	310
8. L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: la insindacabilità	313

	<i>pag.</i>
8.1. La inviolabilità	316
9. L'organizzazione interna delle Camere: Gruppi parlamentari, Commissioni, Giunte e Presidente	318
10. L'attività delle Camere: i principi costituzionali	322
11. Le funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti del Governo: mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, interrogazioni, interpellanze	324
12. Le funzioni di indirizzo e controllo delle Camere: le commissioni di inchiesta	327
13. Il Parlamento in seduta comune	329
14. Sintesi del capitolo	329

CAPITOLO III

GOVERNO E PRINCIPI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Il Governo organo non solo esecutivo: la funzione di indirizzo politico	333
2. La composizione del Governo: il quadro generale	335
3. L'ambiguità dell'art. 95 e le interrelazioni tra gli organi	337
4. Gli organi governativi non necessari	339
5. La formazione del Governo: la prassi prima e dopo il sistema maggioritario	340
6. Mozione di fiducia, mozione di sfiducia, questione di fiducia	344
7. La crisi di Governo	347
8. La responsabilità dei ministri	351
9. Le funzioni del Governo: i principali settori nei quali si svolge l'indirizzo politico	352
10. Il Governo come "organo esecutivo": il problema della continuità o della separazione con l'amministrazione	354
11. I principi costituzionali: imparzialità e buon andamento della Amministrazione	357
12. Sintesi del capitolo	359

CAPITOLO IV

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. Il Presidente della Repubblica nella forma di Governo parlamentare: introduzione	363
2. L'elezione del Presidente della Repubblica	365
3. La controfirma ministeriale	370
4. I poteri nei confronti del Parlamento	373

	<i>pag.</i>
4.1. Lo scioglimento delle Camere	375
5. I poteri nei confronti del Governo	378
6. I poteri nei confronti dell'ordine giudiziario e della Corte costituzionale	382
7. Il potere di esternazione	383
8. Il potere di grazia	385
9. La responsabilità del Presidente della Repubblica	387
10. Il ruolo complessivo del Presidente nella forma di Governo	390
11. Sintesi del capitolo	394

CAPITOLO V

L'ORDINAMENTO REGIONALE

1. Stato accentrato, Stato federale e Stato regionale: alcune distinzioni preliminari	397
2. Le ragioni storiche del regionalismo in Italia	401
3. Il modello regionale nella Costituzione del 1948	404
4. La difficile attuazione del modello regionale	407
5. L'impianto regionale dopo la riforma del titolo V: una visione complessiva	410
6. La potestà statutaria delle Regioni ordinarie e speciali	414
7. Il contenuto degli statuti e la forma di Governo regionale	416
8. La potestà legislativa concorrente ed i suoi limiti	420
9. La competenza esclusiva dello Stato	424
10. La potestà legislativa residuale ed i suoi limiti	426
11. Il regionalismo differenziato	427
12. La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale	429
13. L'autonomia amministrativa	430
14. L'autonomia finanziaria	431
15. I collegamenti verso l'alto: raccordi tra lo Stato e le Regioni	433
16. I collegamenti verso il basso: cenni all'ordinamento degli enti locali	435
17. Sintesi del capitolo	436

CAPITOLO VI

ORGANI AUSILIARI E AUTORITÀ INDIPENDENTI

1. Gli organi ausiliari	441
2. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	442
3. Il Consiglio di Stato	443
4. La Corte dei Conti	443
5. Le Autorità indipendenti	444

CAPITOLO VII
GLI STRUMENTI DIRETTI
DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

1.	Democrazia rappresentativa e democrazia diretta: alcune coordinate preliminari	447
2.	Il <i>referendum</i> abrogativo nella Costituzione	449
3.	Il procedimento referendario	451
4.	L'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> presso la Corte di Cassazione	453
5.	Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale	454
6.	Il diritto di petizione	458
7.	Sintesi del capitolo	458

PARTE IV
I DIRITTI FONDAMENTALI E LE GARANZIE

CAPITOLO I

I DIRITTI FONDAMENTALI:
UN INQUADRAMENTO GENERALE

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	463
2.	I diritti fondamentali: giusnaturalismo, positivismo, storicismo	467
3.	Le distinzioni tradizionali: libertà dallo Stato, libertà nello Stato, libertà attraverso lo Stato	
	3.1. La storicità di queste distinzioni ed il loro superamento	470
4.	La impostazione culturale dei diritti fondamentali nella Costituzione	472
5.	Bilanciamento dei diritti e dialogo tra le Corti: rinvio	476
6.	I diritti inviolabili dell'uomo nell'art. 2 della Costituzione	479
7.	Il principio di eguaglianza nell'art. 3 della Costituzione: notazioni introduttive	481
	7.1. Il principio di eguaglianza in senso formale	485
	7.2. La eguaglianza sostanziale	486
8.	Il principio lavorista	489
9.	Il principio di laicità dello Stato	492
10.	Paesaggio, ambiente e sviluppo sostenibile	494
11.	Cittadinanza e diritti dello straniero	497
12.	Sintesi del capitolo	498
		502

CAPITOLO II

LE LIBERTÀ DEI SINGOLI E DELLE FORMAZIONI SOCIALI

1. La libertà personale	505
2. La libertà di domicilio	508
3. La libertà di circolazione e soggiorno	510
4. La libertà di comunicazione e corrispondenza	513
5. La libertà di manifestazione del pensiero	515
5.1. L'informazione tramite <i>internet</i>	520
6. La libertà della ricerca scientifica e della scuola	523
7. La libertà di riunione	524
8. La libertà di associazione	525
9. I principi costituzionali sulla famiglia e sulle altre formazioni sociali	527
10. Sintesi del capitolo	531

CAPITOLO III

I DIRITTI POLITICI E SOCIALI

1. Partiti politici e democraticità dello Stato	535
2. I partiti politici: natura e disciplina legislativa	538
3. Cenni alla c.d. "crisi dei partiti"	540
4. Il diritto di voto	542
5. I sindacati	544
6. I principi costituzionali sulla tutela del lavoro	546
7. I principi costituzionali sul diritto alla salute	549
8. Sintesi del capitolo	553

CAPITOLO IV

LA COSTITUZIONE ECONOMICA

1. La Costituzione economica tra diritto ed economia	555
2. Il c.d. modello di economia mista delineato nella Costituzione	557
3. La influenza del diritto europeo sulla Costituzione economica	560
4. L'iniziativa economica privata	562
4.1. Brevi cenni alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	564
5. La proprietà privata	567
6. Il possibile trasferimento allo Stato di particolari attività produttive	570
7. La tutela del risparmio	571
8. Sintesi del capitolo	574

CAPITOLO V

LA GARANZIA DEI DIRITTI:
MAGISTRATURA E
TUTELA SOVRANAZIONALE

1.	Il bilanciamento dei diritti e il c.d. "contenuto minimo"	577
2.	La giurisdizione: profili definitivi	580
3.	Il principio di tendenziale unitarietà della giurisdizione: la giurisdizione ordinaria	583
4.	Le giurisdizioni speciali: cenni	585
5.	Le garanzie: la soggezione solo alla legge e l'indipendenza	587
6.	Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri organi di autogoverno delle magistrature speciali	589
7.	La responsabilità dei magistrati	592
8.	Le garanzie delle parti: il giusto processo	593
9.	La tutela internazionale dei diritti fondamentali: alcune distinzioni preliminari	596
10.	La protezione dei diritti dell'uomo nei trattati internazionali	598
11.	La protezione dei diritti dell'uomo nella Convenzione EDU	600
12.	La protezione dei diritti dell'uomo nel Trattato dell'Unione Europea	602
13.	Verso una tutela multilivello dei diritti fondamentali	605
14.	Sintesi del capitolo	607

CAPITOLO VI

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NELLA
COSTITUZIONE: ORIGINI E PRINCIPI ORGANIZZATIVI

1.	La nascita della giustizia costituzionale negli Stati moderni	611
2.	I modelli di giustizia costituzionale	614
3.	La scelta della Costituzione verso un modello accentrato	618
4.	La disciplina costituzionale della Corte e la sua composizione	620
5.	Il sistema delle fonti che disciplina la Corte	623
6.	Autonomia e indipendenza della Corte costituzionale	625
7.	Regole generali di organizzazione e funzionamento	627
8.	Sintesi del capitolo	629

CAPITOLO VII

IL GIUDIZIO INCIDENTALE
DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1.	La incidentalità del giudizio: caratteristiche e ragioni di un modello	631
----	--	-----

	<i>pag.</i>
2. L'autorità giurisdizionale legittimata a sollevare la questione	634
3. I filtri preliminari del giudice <i>a quo</i> : la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione	637
3.1. Un ulteriore filtro introdotto dalla giurisprudenza costituzionale: la interpretazione conforme	640
3.2. La parziale flessibilità delle regole processuali e l'attenuazione della pregiudizialità nel caso del controllo sulle leggi elettorali	642
4. La ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale	645
5. L'oggetto del giudizio da parte della Corte costituzionale: leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni	649
6. Le caratteristiche generali del giudizio davanti alla Corte costituzionale	652
7. I filtri preliminari della Corte costituzionale: le decisioni processuali di inammissibilità e di restituzione degli atti al giudice <i>a quo</i>	655
7.1. I filtri preliminari di merito: le decisioni di manifesta infondatezza	657
8. L'incostituzionalità della legge: vizi della legge, tipologia di norme costituzionali e sindacato sulle norme interposte	658
8.1. Un modello di giudizio particolare: dal giudizio sull'eguaglianza al controllo sulla ragionevolezza della legge	660
9. Le sentenze di rigetto	664
10. Le sentenze di accoglimento	665
11. Le sentenze interpretative di rigetto	670
12. Le sentenze manipolative, additive, sostitutive, additive di principio, monitorie	673
13. Gli strumenti decisorii della Corte costituzionale nel dialogo tra giudici e Parlamento	677
14. Sintesi del capitolo	679

CAPITOLO VIII

IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE E I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA LO STATO E LE REGIONI

1. Introduzione: la diversa <i>ratio</i> del giudizio in via principale rispetto al giudizio in via incidentale	683
2. Il giudizio in via principale nel "vecchio" titolo V della Costituzione	685
3. Il giudizio in via principale nel "nuovo" titolo V	687
4. Il giudizio di costituzionalità sugli statuti regionali	689
5. I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni	690
6. Sintesi del capitolo	693

CAPITOLO IX

I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONI
TRA I POTERI DELLO STATO

1. Introduzione	695
2. I soggetti del conflitto di attribuzioni	697
3. Profili oggettivi e processuali del conflitto	700
4. La progressiva espansione del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nella giurisprudenza costituzionale	702
5. Sintesi del capitolo	706
<i>Legenda delle abbreviazioni</i>	707