

MANUALE DI DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO ED EUROPEO

a cura di ROBERTO ROMBOLI

Volume I

Francesco Dal Canto, Elena Malfatti, Saulle Panizza
Andrea Pertici, Emanuele Rossi

*Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici,
i principi fondamentali e le istituzioni politiche*

Terza edizione



G. Giappichelli Editore

Capitolo I. – <i>Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici</i>	1
Capitolo II. – <i>I principi fondamentali</i>	113
Capitolo III. – <i>Il corpo elettorale</i>	155
Capitolo IV. – <i>L'organizzazione dell'Unione europea</i>	221
Capitolo V. – <i>Il Parlamento</i>	273
Capitolo VI. – <i>Il Governo</i>	357
Capitolo VII. – <i>Gli organi ausiliari</i>	419
Capitolo VIII. – <i>La Pubblica Amministrazione</i>	437
Capitolo IX. – <i>Il Presidente della Repubblica</i>	475
Capitolo X. – <i>Le Regioni e gli enti locali</i>	521
<i>Indice analitico</i>	597
<i>Indice sommario</i>	609

Indice sommario

pag.

Capitolo I

Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici

Sezione I	2
<i>Gli ordinamenti giuridici e lo Stato</i>	2
1. Premessa	4
2. Il concetto di ordinamento giuridico	5
3. Il concetto di Stato	7
4. Il concetto di costituzione	9
5. Le regole giuridiche	11
5.1. Le fonti del diritto	14
6. La progressiva affermazione dello Stato moderno e i suoi caratteri	15
7. L'ordinamento della comunità internazionale	17
8. Gli ordinamenti sovranazionali in ambito europeo	18
8.1. L'ordinamento comunitario e la nascita dell'Unione europea	19
8.2. L'ordinamento convenzionale derivante dalla CEDU	21
9. Gli ordinamenti infrastatali	
 Sezione II	
<i>Gli elementi costitutivi dello Stato in generale</i>	23
<i>e dello Stato italiano</i>	23
1. Il concetto di sovranità	24
2. Il concetto di territorio	26
3. Il concetto di popolo	
3.1. Alcune puntualizzazioni rispetto a termini prossimi a quello di po-	27
polo: popolazione, nazione, etnia, razza, patria	29
4. La rilevanza, al presente, degli elementi costitutivi dello Stato	31
5. Lo Stato italiano e i suoi elementi costitutivi	32
5.1. La sovranità	33
5.2. Il territorio	34
5.3. Il popolo	35
5.3.1. Il riferimento a termini prossimi a quello di popolo	

	<i>pag.</i>
5.3.2. Le norme sulla cittadinanza	40
5.3.3. La condizione giuridica dello straniero	42
5.3.3.1. Il decreto legislativo n. 286/1998	44
Sezione III	
<i>Forme di Stato e forme di governo</i>	45
1. Premessa	45
2. Le due nozioni di forma di Stato e di forma di governo e il rapporto tra esse	48
3. I criteri e le categorie concettuali più comunemente utilizzati per operare le classificazioni	50
3.1. All'interno della nozione di forma di Stato	50
3.2. ... e di quella di forma di governo	51
4. La classificazione proposta con riferimento alle forme di Stato	55
4.1. La struttura unitaria o pluralistica dello Stato: Stato unitario, Stato confederale, Stato federale, Stato regionale	56
4.2. Le modalità di attribuzione delle cariche pubbliche di vertice e il loro grado di democraticità e rappresentatività: Stato democratico, Stato autoritario	59
4.3. Il grado di tutela accordato alle situazioni individuali nei confronti del potere pubblico: Stato patrimoniale, Stato di polizia, Stato di diritto, Stato di diritto costituzionale	60
4.4. La natura dell'intervento pubblico nella sfera dei rapporti economici e le modalità di perseguimento del benessere dei cittadini: Stato liberale, Stato sociale, Stato socialista	62
5. La classificazione proposta con riferimento alle forme di governo	64
5.1. La forma di governo parlamentare	65
5.2. La forma di governo presidenziale	67
5.3. La forma di governo semipresidenziale	68
Sezione IV	
<i>I caratteri e l'evoluzione storica dello Stato italiano</i>	69
1. Premessa	69
2. Il periodo della monarchia parlamentare e le previsioni dello Statuto albertino in tema di forma di Stato e di governo	70
3. Il periodo fascista	72
3.1. Il problema della continuità dello Stato in occasione dell'avvento del fascismo	72
3.2. Le c.d. leggi fascistiche	74
3.3. Il problema della continuità dello Stato in occasione della caduta del fascismo	76
4. Il periodo transitorio	77

	<i>pag.</i>
4.1. Gli anni dal 1943 al 1946 e i due decreti noti come prima e seconda costituzione provvisoria	78
4.2. Gli anni dal 1946 al 1947 e la fase costituente	80
5. La Costituzione repubblicana e i suoi caratteri	81
5.1. Il procedimento di formazione e il contributo popolare al testo	82
5.2. La struttura e la lunghezza del testo	83
5.3. Il carattere rigido o flessibile	85
5.4. La natura "programma" e "bilancio"	87
6. L'attuazione della Costituzione e le revisioni intervenute	88
6.1. La fase della non attuazione	88
6.2. La prima fase di consistente attuazione e l'inizio del dibattito sulle riforme istituzionali	90
6.3. Gli interventi di integrazione e revisione del testo costituzionale nelle prime dieci legislature e il nuovo slancio alla sua attuazione tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta	91
6.4. Il fenomeno noto come "Tangentopoli" e il cambiamento della legislazione elettorale nel 1993	93
7. La ripresa del tema delle riforme	94
7.1. Le commissioni bicamerali De Mita-Iotti e D'Alema	94
7.2. Le riforme costituzionali nei primi anni Duemila	95
7.3. Il rischio di indebolimento del senso complessivo della Costituzione	96
7.4. Gli sviluppi nel corso della XVII e della XVIII legislatura	98
Sezione V	
<i>I caratteri e l'evoluzione storica dell'ordinamento eurounitario</i>	101
1. Premessa	101
2. Le origini	102
3. Gli sviluppi, tra progressivi allargamenti e riforme dei trattati	104
4. I principali caratteri dell'ordinamento dell'Unione europea	107
4.1. La sovranità	108
4.2. Il territorio	109
4.3. Il popolo	109
4.4. La forma di Stato	109

Capitolo II

I principi fondamentali

1. Il concetto di principio fondamentale	113
2. Il principio democratico	117
3. Il principio lavorista	123
4. Il principio personalista	125
5. Il principio pluralistico	128

	<i>pag.</i>
5.1. Il principio del pluralismo ideologico	129
5.2. Il principio del pluralismo sociale	129
5.2.1. Le formazioni sociali	130
5.2.2. La sussidiarietà orizzontale	132
5.3. Il principio del pluralismo territoriale e la sussidiarietà verticale	133
6. Il principio di solidarietà	136
7. Il principio di eguaglianza	137
7.1. Il principio di eguaglianza come eguaglianza formale	138
7.2. Il sindacato sull'eguaglianza e sulla ragionevolezza delle leggi	141
7.3. Il principio di eguaglianza come eguaglianza sostanziale	142
8. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche	142
9. Il principio di laicità e la tutela del sentimento religioso	145
9.1. I rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica	146
9.2. I rapporti tra lo Stato e le Confessioni non cattoliche	147
10. I principi fondamentali della cultura	149
11. Il principio internazionalista e quello pacifista	150

Capitolo III

Il corpo elettorale

1. Il corpo elettorale: nozione generale	155
2. Il corpo elettorale nella Costituzione italiana	158
3. Il diritto di voto	161
3.1. Le caratteristiche del voto nella Costituzione italiana	161
3.1.1. La personalità del voto	161
3.1.2. L'uguaglianza del voto	162
3.1.3. La libertà e la segretezza del voto	163
3.1.4. Il voto come dovere civico	167
3.2. Il voto (dall'estero) degli italiani residenti all'estero	167
3.3. Le elezioni e i sistemi elettorali	169
3.3.1. I sistemi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica	172
3.3.1.1. Dal proporzionale al maggioritario	172
3.3.1.2. I sistemi elettorali proporzionali con premio di maggioranza e le relative dichiarazioni d'incostituzionalità	175
3.3.1.3. Il sistema elettorale misto per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica introdotto con l. n. 165/2017	184
3.3.2. Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia	188
3.3.3. I sistemi elettorali delle Regioni	191
3.3.4. Le elezioni comunali e le elezioni di secondo grado nelle Province e nelle Città metropolitane	195
3.4. Le elezioni primarie	198

	<i>pag.</i>
4. I referendum	200
4.1. Il referendum costituzionale	201
4.2. Il referendum abrogativo	204
4.3. Il referendum sugli Statuti regionali	212
4.4. Il referendum per la fusione di Regioni esistenti o per la creazione di nuove Regioni	214
4.5. Il referendum per il passaggio di Comuni o Province da una Regione all'altra	214
4.6. Il referendum per l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali	215
4.7. I referendum previsti dagli Statuti regionali	215
4.8. I referendum negli enti locali	217
5. La petizione	217
6. L'iniziativa legislativa popolare	218

Capitolo IV

L'organizzazione dell'Unione europea

1. Premessa: un breve quadro dei Trattati	221
2. Introduzione: l'organizzazione dell'Unione europea ed il principio democratico	223
3. Il ruolo dei Parlamenti nazionali	225
3.1. In particolare: il ruolo del Parlamento italiano	229
4. Le istituzioni e gli organi dell'Unione europea	231
5. Il Parlamento europeo	232
5.1. La composizione e la durata	232
5.2. L'organizzazione	237
5.3. Le funzioni	240
5.4. Il Mediatore europeo	243
6. Il Consiglio europeo	244
6.1. Il Presidente del Consiglio europeo	247
7. Il Consiglio: composizione e organizzazione	248
7.1. Il Consiglio: le funzioni e i meccanismi decisionali	250
8. La Commissione europea: formazione e organizzazione	253
8.1. La Commissione europea: le funzioni	258
8.2. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	259
9. Le istituzioni di controllo: la Corte di giustizia dell'Unione europea (rinvio) e la Corte dei conti	260
10. La Banca centrale europea	263
11. Gli organi consultivi: il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle Regioni	265
11.1. Il Comitato economico e sociale	266

11.2. Il Comitato delle Regioni	268
12. La Banca europea degli investimenti	270
13. Le agenzie europee (cenni)	271

Capitolo V *Il Parlamento*

1. Introduzione: il ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale e nella forma di governo	273
--	-----

Sezione I

<i>L'organizzazione</i>	277
-------------------------	-----

1. Il sistema bicamerale	277
2. Il Parlamento in seduta comune	281
3. Il singolo parlamentare e il suo <i>status</i>	283
4. Il Presidente di Assemblea e l'Ufficio (o Consiglio) di presidenza	293
5. I gruppi parlamentari	299
6. Le commissioni parlamentari	306
6.1. Le commissioni permanenti	307
6.2. Le commissioni bicamerali	310
6.3. Le commissioni speciali	311
7. Le giunte parlamentari	312
8. Il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati	315
9. Le garanzie di autonomia delle Camere	317
10. La verifica dei poteri: cause di ineleggibilità ed incompatibilità e profili procedurali	321

Sezione II

<i>Le modalità di funzionamento</i>	326
-------------------------------------	-----

1. Principi generali	326
2. La convocazione	329
3. Le modalità di votazione	330
4. La pubblicità delle sedute	332
5. L'organizzazione dei lavori	333

Sezione III

<i>Le funzioni</i>	336
--------------------	-----

1. La funzione legislativa	336
----------------------------	-----

	<i>pag.</i>
2. La funzione di indirizzo politico e di controllo	338
3. La funzione conoscitivo-ispettiva	345

Sezione IV

<i>Il Parlamento nel sistema multilivello</i>	349
---	-----

1. Il Parlamento italiano e l'Unione europea	349
2. Il Parlamento e le autonomie territoriali	353

Capitolo VI

Il Governo

1. Introduzione: il Governo nella forma di governo e nella forma di Stato. La laconicità delle indicazioni costituzionali e il contributo della prassi	357
--	-----

Sezione I

<i>La formazione del Governo</i>	360
----------------------------------	-----

1. L'investitura e l'espletamento del mandato. Il caso della crisi di governo	360
1.1. (Segue): Le diverse ipotesi di crisi di governo	365
1.2. (Segue): Soluzione "positiva" della crisi <i>versus</i> scioglimento anticipato delle Camere	368
1.3. (Segue): Il caso della sfiducia "individuale"	370

Sezione II

<i>L'organizzazione del Governo</i>	373
-------------------------------------	-----

1. Il Governo come organo a "complessità ineguale"	373
2. Gli organi "necessari"	377
3. La responsabilità dei membri del Governo, tra profili politici e giuridici	384
3.1. (Segue): Il caso del conflitto di interessi	389
4. Una panoramica sugli organi "non necessari"	396

Sezione III

<i>Le funzioni del Governo</i>	403
--------------------------------	-----

1. L'indirizzo politico	403
2. La produzione normativa (indicazioni essenziali e rinvio)	406
3. L'amministrazione	408

Appendice: <i>Le legislature e i governi nell'esperienza repubblicana</i>	415
---	-----