

# INDICE

<i>Prefazione</i> . . . . .	xv
-----------------------------	----

## PARTE PRIMA

1. L'ORDINAMENTO GIURIDICO	
1.1 La nozione di ordinamento giuridico . . . . .	3
1.2 Gli elementi degli ordinamenti giuridici . . . . .	4
1.3 I rapporti tra gli ordinamenti giuridici . . . . .	7
<i>Lettura</i> . . . . .	7
2. IL DIRITTO	
2.1 I diversi significati della parola "diritto". . . . .	10
2.2 La scienza giuridica, i "rami" del diritto, diritto pubblico e diritto privato . . . . .	11
2.3 Tendenze dei rapporti tra diritto pubblico e diritto privato . . . . .	12
2.4 Il diritto pubblico: sue parti e problemi centrali . . . . .	14
3. LE NORME	
3.1 Proposizioni normative e norme . . . . .	17
3.2 Le fonti del diritto . . . . .	17
3.3 Classificazione delle fonti . . . . .	19
3.4 Le fonti costituzionali . . . . .	20
3.5 Le fonti comunitarie . . . . .	20
3.6 Le fonti primarie . . . . .	21
3.7 Le fonti subprimarie . . . . .	21
3.8 Le fonti secondarie . . . . .	22
3.9 Altri criteri di identificazione e di classificazione delle fonti . . . . .	22
3.10 Efficacia della legge nello spazio . . . . .	24
3.11 Efficacia della legge nel tempo . . . . .	24
3.12 L'interpretazione . . . . .	25
3.13 Disciplina normativa dell'interpretazione . . . . .	26
3.14 Gli strumenti di interpretazione . . . . .	27
3.15 I soggetti che interpretano . . . . .	28
3.16 Codici, testi unici, precedenti . . . . .	29
3.17 <i>Ignorantia legis non excusat</i> . . . . .	30
<i>Lettura</i> . . . . .	31
4. L'ORGANIZZAZIONE	
4.1 Introduzione. . . . .	33

4.2	Norme sull'organizzazione . . . . .	34
4.3	Riserva di legge sull'organizzazione amministrativa. . . . .	34
4.4	Il concetto di organizzazione . . . . .	35
4.5	Le funzioni . . . . .	35
4.6	Il disegno organizzativo . . . . .	36
4.7	Le procedure . . . . .	36
4.8	I mezzi . . . . .	37
4.9	Due nozioni essenziali: organo ed ente . . . . .	38
5.	I SOGGETTI	
5.1	Soggetti giuridici, persone fisiche e persone giuridiche . . . . .	40
5.2	Cittadinanza e nazionalità . . . . .	41
	<i>Letture</i> . . . . .	42
6.	LO STATO	
6.1	Varietà dei significati di Stato. Stato-ente e Stato-ordinamento. . . . .	48
6.2	I cosiddetti elementi costitutivi dello Stato . . . . .	50
6.3	Sovranità dello Stato e sovranità del popolo . . . . .	50
6.4	Il territorio: non elemento, ma limite di validità dell'ordinamento statale.	51
6.5	La divisione dei poteri: nozione e origine storica. . . . .	52
6.6	Successivi sviluppi e validità attuale della divisione dei poteri . . . . .	52
6.7	Il potere costituente . . . . .	53
6.8	La funzione di indirizzo politico . . . . .	54
6.9	Le funzioni pubbliche neutrali e i poteri indipendenti . . . . .	54
6.10	Il rapporto fra le tre funzioni e gli apparati. . . . .	55
6.11	Il dualismo Stato e società civile, autorità e libertà: origine storica . . .	55
6.12	Modificazioni successive. Collaborazione Stato-cittadini. . . . .	56
6.13	Democrazia diretta e democrazia indiretta (o delegata) . . . . .	56
6.14	Le forme di Stato: evoluzione storica dei tipi di Stato. . . . .	57
6.15	Le principali forme di Stato attuali. . . . .	59
6.16	Le caratteristiche dello Stato italiano. . . . .	61
6.17	Lo Stato e gli altri ordinamenti: Stato e Chiesa. . . . .	62
6.18	Gli articoli 7 e 8 della Costituzione . . . . .	62
6.19	Stato e ordinamento internazionale. . . . .	64
6.20	Le Nazioni Unite . . . . .	69
6.21	Altre organizzazioni internazionali . . . . .	70
6.22	Stato e organizzazioni substatuali . . . . .	71
6.23	Tendenze dello Stato contemporaneo . . . . .	72
	<i>Letture</i> . . . . .	72

## PARTE SECONDA

### 7. L'UNIONE EUROPEA

7.1	Da una associazione economica di Stati verso una comunità politica di cittadini . . . . .	79
7.2	La tutela dei diritti fondamentali: il "Bill of Rights" europeo. . . . .	80
7.3	L'evoluzione costituzionale europea . . . . .	84
7.4	Le istituzioni dell'Unione europea . . . . .	88
7.5	Gli atti delle istituzioni europee: tipologia, efficacia, procedimenti . . .	92
7.6	L'amministrazione europea . . . . .	95

## 8. L'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA

8.1	L'Italia oggi e dopo l'Unità . . . . .	100
8.2	Le fasi principali dell'evoluzione politica e sociale . . . . .	101
8.3	Il progressivo allargamento del corpo elettorale . . . . .	102
8.4	Nascita ed evoluzione dei partiti politici . . . . .	103
8.5	Dallo Statuto albertino (1848) alla Costituzione repubblicana (1948) . .	104
8.6	Sviluppo dell'attività economica e sociale dello Stato . . . . .	106
8.7	Dall'accentramento al regionalismo . . . . .	108

## 9. IL POPOLO

9.1	La sovranità popolare . . . . .	110
9.2	Il diritto di associarsi in partiti . . . . .	111
9.3	Il diritto del popolo di prendere decisioni collettive e di scegliere i propri rappresentanti . . . . .	112
9.4	Il diritto di accesso ai pubblici uffici . . . . .	114
	<i>Lettura</i> . . . . .	114

## 10. IL CITTADINO NELLA COSTITUZIONE: I DIRITTI FONDAMENTALI

10.1	Introduzione. Costituzioni lunghe e Costituzioni brevi . . . . .	119
10.2	Garanzia dei diritti individuali, formazioni sociali, uguaglianza sostanziale . . . . .	120
10.3	Posizioni e situazioni giuridiche soggettive . . . . .	121
10.4	La garanzia costituzionale dei diritti fondamentali: caratteristiche generali . . . . .	123
10.5	Le singole libertà costituzionalmente garantite . . . . .	124
10.6	Le nuove prospettive delle libertà . . . . .	127
	<i>Lettura</i> . . . . .	128

## 11. L'UGUAGLIANZA SOSTANZIALE

11.1	Uguaglianza formale . . . . .	133
11.2	Uguaglianza sostanziale . . . . .	134
11.3	La scuola: libertà d'istruzione e diritto all'istruzione . . . . .	135
11.4	L'organizzazione scolastica . . . . .	137
11.5	Il lavoro: la tutela dei diritti dei lavoratori . . . . .	139
11.6	Il diritto al lavoro . . . . .	142
11.7	La garanzia dell'occupazione . . . . .	143
11.8	La beneficenza e il mutualismo . . . . .	144
11.9	La previdenza sociale . . . . .	145
11.10	La protezione sociale . . . . .	145
11.11	Conclusioni: uguaglianza sostanziale e "libertà dal bisogno" . . . . .	148
	<i>Lettura</i> . . . . .	149

## 12. LE ORGANIZZAZIONI SOCIALI E POLITICHE

12.1	Introduzione . . . . .	154
12.2	La famiglia nella Costituzione . . . . .	155
12.3	L'attuazione delle disposizioni costituzionali sulla famiglia . . . . .	155
12.4	Le leggi sul divorzio, sul diritto di famiglia e sull'aborto . . . . .	156
12.5	I partiti politici: nozione e norme costituzionali . . . . .	159
12.6	I partiti nel secolo scorso . . . . .	160
12.7	Caratteristiche attuali dei partiti . . . . .	161

12.8	Natura giuridica e funzioni . . . . .	161
12.9	L'organizzazione . . . . .	162
12.10	Il finanziamento pubblico dei partiti . . . . .	163
12.11	I maggiori partiti italiani . . . . .	165
12.12	Il sistema dei partiti . . . . .	165
12.13	L'impresa e la sua disciplina costituzionale . . . . .	166
12.14	L'impresa giornalistica e la stampa . . . . .	169
12.15	I sindacati: fini e struttura . . . . .	172
12.16	Funzioni e disciplina costituzionale dei sindacati . . . . .	174
12.17	Lo sciopero nei servizi pubblici . . . . .	175
12.18	Contrattazione collettiva e libertà sindacale . . . . .	177
12.19	Il sistema politico . . . . .	180
	<i>Lettura</i> . . . . .	182
13. LA DISCIPLINA PUBBLICA DELLA FINANZA E DELL'ECONOMIA		
13.1	Chi paga i servizi sociali . . . . .	185
13.2	Il sistema tributario . . . . .	185
13.3	I cittadini e l'economia . . . . .	187
13.4	Il regime della proprietà privata . . . . .	188
13.5	Gli interventi pubblici nell'attività economica . . . . .	190
13.6	L'eclissi della sovranità dello Stato nell'economia . . . . .	192
13.7	Il mercato unico . . . . .	193
	<i>Lettura</i> . . . . .	195
14. IL CORPO ELETTORALE		
14.1	Le elezioni politiche . . . . .	200
14.2	I sistemi elettorali . . . . .	202
14.3	Il sistema elettorale italiano . . . . .	204
14.4	Il sistema elettorale per la Camera . . . . .	206
14.5	Il sistema elettorale per il Senato . . . . .	207
14.6	Il sistema elettorale per le regioni . . . . .	207
14.7	Il sistema elettorale per i comuni e le province . . . . .	208
14.8	Il sistema elettorale per il Parlamento europeo . . . . .	209
14.9	L'esercizio del diritto di voto . . . . .	209
14.10	La disciplina delle campagne elettorali . . . . .	210
	<i>Lettura</i> . . . . .	211
15. LA STRUTTURA DEL PARLAMENTO		
15.1	Precedenti storici . . . . .	214
15.2	Composizione: bicameralismo . . . . .	215
15.3	Assunzione e cessazione dalla carica di parlamentare . . . . .	217
15.4	Durata delle Camere . . . . .	218
15.5	L'autonomia delle Camere . . . . .	218
15.6	L'organizzazione delle Camere: la formazione degli organi interni . . . . .	218
15.7	L'organizzazione dei lavori delle Camere . . . . .	221
15.8	Condizioni di validità delle deliberazioni . . . . .	222
15.9	Il principio della pubblicità dei lavori e le votazioni . . . . .	222
15.10	L'ostruzionismo . . . . .	223
15.11	Le questioni incidentali, pregiudiziali e sospensive . . . . .	224

15.12	Le immunità parlamentari . . . . .	225
15.13	Il Parlamento in seduta comune . . . . .	227
16. LE FUNZIONI DEL PARLAMENTO		
16.1	Le attribuzioni del Parlamento e la funzione legislativa . . . . .	228
16.2	La procedura legislativa . . . . .	229
16.3	L'iniziativa . . . . .	229
16.4	L'istruttoria . . . . .	230
16.5	La discussione e l'approvazione. . . . .	231
16.6	La promulgazione. . . . .	234
16.7	La pubblicazione . . . . .	235
16.8	La procedura per l'approvazione delle leggi costituzionali . . . . .	236
16.9	Le funzioni di controllo . . . . .	238
16.10	La funzione del bilancio . . . . .	240
16.11	Le regole costituzionali del bilancio . . . . .	241
16.12	L'approvazione del bilancio . . . . .	246
16.13	La gestione del bilancio . . . . .	250
16.14	I controlli sulle spese. . . . .	251
16.15	Il sistema delle ragioniere . . . . .	251
16.16	La lentezza della spesa pubblica . . . . .	252
16.17	I trasferimenti di bilancio . . . . .	253
16.18	La funzione di indirizzo politico . . . . .	254
16.19	L'autonomia delle Camere. . . . .	255
16.20	Effetti della fine della legislatura . . . . .	256
16.21	Il divieto di proroga e la <i>prorogatio</i> . . . . .	256
	<i>Lettura</i> . . . . .	257
17. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA		
17.1	Requisiti di eleggibilità. . . . .	258
17.2	Sistema di elezione e durata in carica . . . . .	258
17.3	La supplenza . . . . .	259
17.4	La cessazione alla scadenza del mandato . . . . .	260
17.5	L'irresponsabilità del Presidente della Repubblica . . . . .	260
17.6	La responsabilità penale . . . . .	261
17.7	Gli atti del Presidente della Repubblica . . . . .	261
17.8	Il ruolo del Presidente della Repubblica. . . . .	264
17.9	Gli strumenti finanziari: l'assegno e la dotazione. . . . .	264
17.10	L'autonomia finanziaria e organizzativa . . . . .	265
17.11	I Presidenti della Repubblica . . . . .	265
	<i>Lettura</i> . . . . .	265
18. IL GOVERNO		
18.1	Nozione e origini storiche . . . . .	269
18.2	Tipi di governo . . . . .	270
18.3	Governo e Consiglio dei ministri: evoluzione storica. . . . .	271
18.4	Il Presidente del Consiglio dei ministri . . . . .	271
18.5	Il Consiglio dei ministri . . . . .	273
18.6	I comitati interministeriali . . . . .	275
18.7	I ministri. . . . .	276
18.8	La formazione del Governo. . . . .	278
18.9	Le crisi di Governo. . . . .	280

18.10	Governo e Parlamento . . . . .	282
18.11	Gli atti del Governo: l'indirizzo politico, la funzione amministrativa e quella normativa . . . . .	284
18.12	La funzione di governo . . . . .	289
19. LA CORTE COSTITUZIONALE		
19.1	Premessa . . . . .	292
19.2	La composizione della Corte . . . . .	293
19.3	Le incompatibilità . . . . .	294
19.4	Il Presidente della Corte. . . . .	294
19.5	Le garanzie . . . . .	295
19.6	Le funzioni . . . . .	295
19.7	La procedura per il controllo della costituzionalità delle leggi . . . . .	296
19.8	Le parti nel giudizio . . . . .	298
19.9	Gli atti impugnabili dinanzi alla Corte. . . . .	298
19.10	Le decisioni della Corte . . . . .	299
19.11	La risoluzione dei conflitti tra i poteri dello Stato . . . . .	302
19.12	Le pronunce sull'ammissibilità del referendum abrogativo . . . . .	303
19.13	Il giudizio penale per i reati presidenziali . . . . .	304
19.14	Il funzionamento della Corte . . . . .	304
20. IL REFERENDUM		
20.1	Tipi di referendum . . . . .	306
20.2	Il referendum su leggi costituzionali . . . . .	306
20.3	Il referendum su leggi ordinarie . . . . .	307
20.4	La procedura per il referendum . . . . .	308
21. GLI ORGANI AUSILIARI		
21.1	Nozione . . . . .	311
21.2	Il Consiglio di Stato . . . . .	311
21.3	La Corte dei conti . . . . .	313
21.4	Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro . . . . .	317
22. L'ORDINE GIUDIZIARIO E IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA		
22.1	La funzione giurisdizionale . . . . .	319
22.2	L'indipendenza della magistratura . . . . .	319
22.3	Il Consiglio superiore della magistratura: composizione e funzioni . . . . .	320
22.4	L'organizzazione giudiziaria . . . . .	322
22.5	Principi costituzionali sull'esercizio della funzione giurisdizionale . . . . .	323
22.6	Complessità del sistema giurisdizionale . . . . .	324
23. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: PROFILI STORICI E TENDENZE		
23.1	Nozione di diritto amministrativo . . . . .	325
23.2	Origini del diritto amministrativo: lo Stato assoluto . . . . .	326
23.3	Lo Stato a diritto di polizia . . . . .	326
23.4	Il diritto amministrativo dopo le rivoluzioni borghesi: il modello inglese e quello continentale . . . . .	327
23.5	I due poli del diritto amministrativo: democrazia e autorità . . . . .	327

23.6	Ruolo delle leggi e dei giudici nella formazione del diritto amministrativo.	328
23.7	Il diritto amministrativo nel nostro secolo: ampliamento e complicazione degli apparati . . . . .	329
23.8	Le tendenze contemporanee. . . . .	329
23.9	La scienza dell'amministrazione. . . . .	330
24. PRINCIPI COSTITUZIONALI SULL'AMMINISTRAZIONE		
24.1	Introduzione. . . . .	331
24.2	L'amministrazione nella Costituzione . . . . .	331
24.3	L'amministrazione come apparato esecutivo del Governo. . . . .	332
24.4	La crisi dell'amministrazione come apparato esecutivo del Governo. . . . .	332
24.5	L'amministrazione come apparato che cura interessi pubblici della collettività . . . . .	333
24.6	L'amministrazione indipendente . . . . .	334
24.7	L'amministrazione come funzione essenzialmente locale. . . . .	335
24.8	Conclusioni sull'amministrazione nella Costituzione . . . . .	336
24.9	Il principio di legalità dell'attività amministrativa: evoluzione e definizione. . . . .	337
24.10	Estensione del principio di legalità: liceità, legittimità, discrezionalità. . . . .	338
24.11	Nuovi principi sui rapporti tra politica e amministrazione . . . . .	339
24.12	I principi sovranazionali sulla pubblica amministrazione . . . . .	340
	<i>Lettura</i> . . . . .	343
25. NOZIONE ED ESTENSIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE		
25.1	Introduzione. . . . .	344
25.2	Alla ricerca di una definizione legislativa di pubblica amministrazione . . . . .	344
25.3	La pubblica amministrazione secondo i criteri statistici . . . . .	346
25.4	Il criterio analitico per definire la pubblica amministrazione. Origine dei vari modelli organizzativi . . . . .	347
25.5	I vari tipi di amministrazione . . . . .	348
26. LE FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE		
26.1	Evoluzione storica . . . . .	351
26.2	Funzioni di ordine e finanziarie. . . . .	351
26.3	Funzioni sociali . . . . .	353
26.4	Funzioni economiche. . . . .	353
26.5	L'intervento pubblico diretto: l'impresa pubblica . . . . .	353
26.6	L'intervento pubblico indiretto . . . . .	354
26.7	Le funzioni di governo del territorio. . . . .	355
	<i>Lettura</i> . . . . .	356
27. I MODELLI DI ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA		
27.1	Introduzione e partizioni fondamentali . . . . .	362
27.2	L'amministrazione statale centrale. La Presidenza del Consiglio dei ministri . . . . .	363
27.3	Ministri e ministeri . . . . .	364
27.4	I singoli ministeri . . . . .	365
27.5	Diversità dell'organizzazione ministeriale . . . . .	367
27.6	Le agenzie . . . . .	368
27.7	L'amministrazione statale decentrata: evoluzione storica . . . . .	368

27.8	Gli uffici dell'amministrazione periferica . . . . .	369
27.9	L'amministrazione pubblica non statale: gli enti pubblici nazionali. Origini storiche . . . . .	370
27.10	La nozione di ente pubblico e le potestà degli enti . . . . .	371
27.11	Tipi principali di enti pubblici . . . . .	372
27.12	Le amministrazioni indipendenti . . . . .	373
27.13	Le strutture di coordinamento tra amministrazioni, le amministrazioni composte e le organizzazioni a rete. . . . .	374
27.14	Le amministrazioni pubbliche in forma privata. . . . .	376
	<i>Letture</i> . . . . .	378
28. LE REGIONI, LE PROVINCE E I COMUNI		
28.1	Introduzione. . . . .	382
28.2	La nascita delle regioni. . . . .	383
28.3	Organi e personale delle regioni . . . . .	388
28.4	La legislazione regionale. . . . .	390
28.5	L'amministrazione e la finanza delle regioni. . . . .	392
28.6	I controlli sulle regioni. . . . .	397
28.7	I consorzi di enti locali, comunità montane, unioni di comuni . . . . .	398
28.8	Le province . . . . .	399
28.9	Le città metropolitane . . . . .	402
28.10	I comuni: caratteristiche generali . . . . .	405
28.11	Territorio, popolazione e organizzazione dei comuni . . . . .	408
28.12	Funzioni, finanza e controlli dei comuni. . . . .	412
28.13	I municipi . . . . .	415
28.14	Le circoscrizioni . . . . .	415
	<i>Letture</i> . . . . .	417
29. I DIPENDENTI PUBBLICI		
29.1	Dipendenti pubblici e funzionari onorari . . . . .	420
29.2	Categorie dei dipendenti pubblici . . . . .	420
29.3	Dal pubblico impiego al rapporto di lavoro privato con l'amministrazione . . . . .	421
29.4	La disciplina della contrattazione collettiva . . . . .	423
29.5	La costituzione del rapporto individuale di lavoro . . . . .	424
29.6	La disciplina speciale del rapporto di lavoro . . . . .	425
29.7	La dirigenza . . . . .	426
29.8	Il giudice del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni . . . . .	427
	<i>Letture</i> . . . . .	427
30. I BENI PUBBLICI		
30.1	Nozione di bene pubblico. . . . .	432
30.2	Caratteristiche dei beni pubblici . . . . .	434
30.3	La valorizzazione e la sdemanializzazione dei beni pubblici . . . . .	436
30.4	Le cartolarizzazioni. . . . .	437
30.5	Il cosiddetto federalismo demaniale . . . . .	437
31. I PROCEDIMENTI E GLI ATTI AMMINISTRATIVI		
31.1	Nozione di procedimento . . . . .	439
31.2	La disciplina del procedimento . . . . .	440

31.3	I principi giurisprudenziali comuni ai procedimenti . . . . .	441
31.4	La legge sul procedimento. . . . .	443
31.5	I principi di semplificazione e di trasparenza . . . . .	452
31.6	Le fasi del procedimento . . . . .	453
31.7	I singoli procedimenti . . . . .	456
31.8	I ricorsi amministrativi. . . . .	457
31.9	Attività di diritto pubblico e attività di diritto privato. I procedimenti contrattuali . . . . .	459
31.10	I contratti a evidenza pubblica . . . . .	459
31.11	I contratti a oggetto pubblico (di diritto pubblico) e i contratti ordinari (di diritto privato) . . . . .	460
31.12	Il provvedimento amministrativo: introduzione. . . . .	461
31.13	Classificazione dei provvedimenti. . . . .	462
31.14	Elementi del provvedimento . . . . .	463
31.15	Forza ed effetti del provvedimento: validità, efficacia, imperatività, esecutorietà, autotutela . . . . .	463
31.16	Vizi del provvedimento . . . . .	466
31.17	L'eccesso di potere e le sue figure sintomatiche . . . . .	467
	<i>Letture</i> . . . . .	470
32.	LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	
32.1	Premessa . . . . .	473
32.2	Monismo e dualismo giurisdizionale . . . . .	473
32.3	Origini del sistema italiano di giustizia amministrativa. . . . .	475
32.4	L'organizzazione della giurisdizione amministrativa . . . . .	476
32.5	Criteri di riparto della giurisdizione e tipi di giurisdizione amministrativa. . . . .	478
32.6	Le azioni esperibili dinanzi al giudice amministrativo . . . . .	481
32.7	Il processo amministrativo di cognizione . . . . .	483
32.8	Tutela cautelare, giudizio di ottemperanza, riti speciali. . . . .	486
32.9	Il controllo dell'eccesso di potere. . . . .	489
	<i>Letture</i> . . . . .	491