

ANDREA PISANESCHI

RNG Ø303114

# DIRITTO COSTITUZIONALE

*Terza edizione*

Dipartimento di Scienze Politiche Biblioteca	
Inv.	DSP 6719
Coll.	COST. 38R. A. 194



TESTO D'ESAME 2018/19

G. Giappichelli Editore

# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Premessa alla terza edizione</i>	XIX
<i>Premessa alla ristampa aggiornata della seconda edizione</i>	XX
<i>Premessa alla seconda 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	XXXVIII
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	34
6. Sintesi del capitolo	36

## 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	52
8. La adattabilità delle Costituzioni rigide: le consuetudini costituzionali, le convenzioni della Costituzione e la prassi	54
9. Sintesi del capitolo	56

## 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 ricompone 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	84
9.	La successione delle fonti nel tempo	86
10.	Il principio di irretroattività della legge	89
11.	Il nucleo di resistenza alla retroattività: rapporti esauriti, diritti quesiti, principio dell'affidamento	91
12.	Sintesi del capitolo	93

### CAPITOLO II LA CENTRALITÀ DELLA LEGGE NELLA COSTITUZIONE

1.	La centralità della legge nella Costituzione: il principio della preferenza della legge	97
2.	Un primo effetto della centralità della legge: il principio di legalità nella sua generale accezione	99
2.1.	Legalità formale e legalità sostanziale	101
3.	Le riserve di legge: garanzia dei diritti e limitazione del potere esecutivo	103
3.1.	Riserve di legge e atti con forza di legge	107
3.2.	Riserve assolute, rinforzate, relative	108
4.	Il procedimento legislativo: gli obbiettivi costituzionali	110
4.1.	La fase della iniziativa	113

	<i>pag.</i>
4.2. La fase decisoria: il procedimento in sede referente o ordinario	116
4.3. Il procedimento in sede deliberante o in commissione	119
4.4. Il procedimento in sede redigente	120
4.5. Un vincolo importante al potere decisionale del Parlamento: la copertura finanziaria delle leggi	121
4.6. La promulgazione	123
4.6.1. I caratteri del rinvio presidenziale	124
4.7. La pubblicazione	126
5. La destrutturazione della forma della legge: le leggi rinforzate	127
5.1. Perché le leggi rinforzate?	130
6. La destrutturazione della legge per contenuto: le leggi provvedimento e le leggi “a basso contenuto di generalità e astrattezza”	132
7. Sintesi del capitolo	135

### CAPITOLO III

#### ATTI CON FORZA DI LEGGE E REGOLAMENTI

1. La regola e l'eccezione: dalla legge del Parlamento ai decreti legge e decreti legislativi	139
2. Il decreto legge nella normativa precostituzionale e nella Costituzione	141
2.1. La prassi degenerativa	144
2.2. I primi tentativi di limitare l'eccesso di decretazione di urgenza: il filtro parlamentare	146
2.2.1. La legge n. 400 del 1988	148
2.2.2. Gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale	151
3. La delegazione legislativa	155
3.1. La progressiva deformazione del modello costituzionale	157
3.2. La giurisprudenza della Corte costituzionale: il sindacato sulle c.d. norme interposte	159
4. I testi unici	162
5. I poteri del Governo in caso di guerra	163
6. Il potere regolamentare del Governo: alcune notazioni preliminari	164
6.1. La legge n. 400 del 1988: filosofia e tipizzazione dei regolamenti	166
6.2. Le caratteristiche e la <i>ratio</i> dei modelli di regolamento	167
6.3. I regolamenti ministeriali	170
6.4. La delegificazione ed i regolamenti delegati o autorizzati	170
6.5. La progressiva destrutturazione della delegificazione	172
7. Le leggi “taglia leggi” e i regolamenti “taglia regolamenti”: nuove frontiere dell'abrogazione	173
8. Sintesi del capitolo	175

## CAPITOLO IV

LE FONTI DI PROVENIENZA DA  
ORDINAMENTI ESTERNI ALLO STATO ITALIANO:  
LE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE

1.	La Costituzione italiana come Costituzione "aperta"	179
2.	L'adattamento automatico e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute	182
3.	L'adattamento speciale ed il diritto pattizio	184
4.	Il trattamento giuridico dello straniero	187
5.	Sintesi del capitolo	189

## CAPITOLO V

L'UNIONE EUROPEA. LE FONTI EUROPEE  
E I VINCOLI ALL'ORDINAMENTO INTERNO  
DERIVANTI DALL'UNIONE

1.	L'Unione Europea: le ragioni ideali	191
2.	I Trattati europei: dalla CECA alla CEE	194
3.	Il Trattato di Maastricht	196
4.	Il fallimento della Costituzione europea ed il nuovo Trattato di Lisbona	199
5.	Cenni all'organizzazione interna della Unione Europea	201
6.	Gli atti giuridici dell'Unione Europea	204
7.	L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: la natura <i>sui generis</i> del Trattato secondo la Corte di Giustizia	205
7.1.	L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: l'effetto diretto	206
7.2.	L'efficacia delle norme U.E. all'interno degli Stati membri: il principio del primato del diritto europeo	208
7.3.	Il cammino comunitario della Corte costituzionale italiana	210
7.4.	La non applicazione della legge per contrasto con norme U.E.: gli effetti	213
7.5.	Se la norma europea contrasta con la Costituzione: la teoria dei controlimiti	214
7.6.	Lo stato dell'arte attuale: la forza dei regolamenti e delle direttive nell'ordinamento interno	217
8.	La legge europea: partecipazione alla fase ascendente e discendente della normativa comunitaria	217
9.	L'Europa ed il problema della spesa pubblica	220

	<i>pag.</i>
9.1. La disciplina della spesa pubblica nella Costituzione: l'art. 81 nella sua formulazione originaria	222
9.2. Il nuovo art. 81 della Costituzione: Ulisse e le sirene	224
9.3. Il ciclo europeo di bilancio	229
10. Sintesi del capitolo	232

## 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	237
2. L'ordinamento feudale: la sovranità basata sul diritto privato	240
3. Lo Stato assoluto: la sovranità unica e indivisibile	242
4. Lo Stato liberale: il principio della separazione dei poteri	244
5. La crisi dello Stato liberale tra le due guerre: l'avvento degli Stati totalitari	247
6. Lo Stato costituzionale a matrice sociale: pluralismo e crisi della sovranità	250
7. La distinzione tra le forme di Stato basata sul grado di decentramento dello Stato: rinvio	252
8. Criteri e metodi per la classificazione delle forme di Governo	252
9. I presupposti condizionanti: separazione dei poteri e <i>checks and balances</i>	254
10. I presupposti condizionanti: sistema dei partiti e sistemi elettorali	256
11. La forma di Governo parlamentare: i tratti comuni	260
11.1. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'esecutivo	262
11.2. La forma di Governo parlamentare a preminenza dell'assemblea	265
12. La forma di Governo presidenziale	267
13. La forma di Governo semipresidenziale e la forma di Governo direttoriale	270
14. Sintesi del capitolo	272

### CAPITOLO II IL PARLAMENTO

1. La forma di Governo parlamentare italiana: uno sguardo complessivo	277
2. Il principio del bicameralismo paritario	279

	<i>pag.</i>
3. Il sistema elettorale di Camera e Senato	282
4. Le norme costituzionali a tutela del libero esercizio delle funzioni del parlamentare: ineleggibilità, incompatibilità e divieto di mandato imperativo	290
5. La durata delle Camere: la fine della legislatura e la <i>prorogatio</i>	294
6. L'autonomia delle Camere: le norme costituzionali sui regolamenti parlamentari	295
6.1. I regolamenti parlamentari come fonti del diritto	297
6.2. I regolamenti parlamentari e la forma di Governo	299
7. L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: <i>interna corporis</i> , verifica dei poteri e autodichia	302
8. L'autonomia e l'indipendenza delle Camere: la insindacabilità	305
8.1. La inviolabilità	308
9. L'organizzazione interna delle Camere: Gruppi parlamentari, Commissioni, Giunte e Presidente	310
10. L'attività delle Camere: i principi costituzionali	314
11. Le funzioni di indirizzo e controllo del Parlamento nei confronti del Governo: mozioni, risoluzioni, ordini del giorno, interrogazioni, interpellanze	317
12. Le funzioni di indirizzo e controllo delle Camere: le commissioni di inchiesta	319
13. Il Parlamento in seduta comune	321
14. Sintesi del capitolo	322

### CAPITOLO III

#### GOVERNO E PRINCIPI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Il Governo organo non solo esecutivo: la funzione di indirizzo politico	325
2. La composizione del Governo: il quadro generale	327
3. L'ambiguità dell'art. 95 e le interrelazioni tra gli organi	329
4. Gli organi governativi non necessari	331
5. La formazione del Governo: la prassi prima e dopo il sistema maggioritario	332
6. Mozione di fiducia, mozione di sfiducia, questione di fiducia	335
7. La crisi di Governo	337
8. La responsabilità dei ministri	341
9. Le funzioni del Governo: i principali settori nei quali si svolge l'indirizzo politico	342
10. Il Governo come "organo esecutivo": il problema della continuità o della separazione con l'amministrazione	344
11. I principi costituzionali: imparzialità e buon andamento della Amministrazione	347
12. Sintesi del capitolo	349



## CAPITOLO IV

### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1.	Il Presidente della Repubblica nella forma di Governo parlamentare: introduzione	351
2.	L'elezione del Presidente della Repubblica	353
3.	La controfirma ministeriale	357
4.	I poteri nei confronti del Parlamento	360
4.1.	Lo scioglimento delle Camere	362
5.	I poteri nei confronti del Governo	365
6.	I poteri nei confronti dell'ordine giudiziario e della Corte costituzionale	368
7.	Il potere di esternazione	370
8.	Il potere di grazia	371
9.	La responsabilità del Presidente della Repubblica	373
10.	Il ruolo complessivo del Presidente nella forma di Governo	376
11.	Sintesi del capitolo	380

## CAPITOLO V

### L'ORDINAMENTO REGIONALE

1.	Stato accentrato, Stato federale e Stato regionale: alcune distinzioni preliminari	383
2.	Le ragioni storiche del regionalismo in Italia	387
3.	Il modello regionale nella Costituzione del 1948	390
4.	La difficile attuazione del modello regionale	393
5.	L'impianto regionale dopo la riforma del titolo V: una visione complessiva	396
6.	La potestà statutaria delle Regioni ordinarie e speciali	399
7.	Il contenuto degli statuti e la forma di Governo regionale	401
8.	La potestà legislativa concorrente ed i suoi limiti	405
9.	La competenza esclusiva dello Stato	410
10.	La potestà legislativa residuale ed i suoi limiti	412
11.	Il regionalismo differenziato	413
12.	La potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale	414
13.	L'autonomia amministrativa	415
14.	L'autonomia finanziaria	417
15.	I collegamenti verso l'alto: raccordi tra lo Stato e le Regioni	419
16.	I collegamenti verso il basso: cenni all'ordinamento degli enti locali	420
17.	Sintesi del capitolo	421

## CAPITOLO VI

### ORGANI AUSILIARI E AUTORITÀ INDIPENDENTI

1.	Gli organi ausiliari	425
2.	Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	426
3.	Il Consiglio di Stato	427
4.	La Corte dei Conti	427
5.	Le Autorità indipendenti	428

## CAPITOLO VII

### GLI STRUMENTI DIRETTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

1.	Democrazia rappresentativa e democrazia diretta: alcune coordinate preliminari	431
2.	Il <i>referendum</i> abrogativo nella Costituzione	433
3.	Il procedimento referendario	435
4.	L'Ufficio centrale per il <i>referendum</i> presso la Corte di Cassazione	437
5.	Il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale	438
6.	Il diritto di petizione	441
7.	Sintesi del capitolo	442

## PARTE IV

### I DIRITTI FONDAMENTALI E LE GARANZIE

## CAPITOLO I

### I DIRITTI FONDAMENTALI: UN INQUADRAMENTO GENERALE

1.	Le situazioni giuridiche soggettive	447
2.	I diritti fondamentali: giusnaturalismo, positivismo, storicismo	451
3.	Le distinzioni tradizionali: libertà dallo Stato, libertà nello Stato, libertà attraverso lo Stato	454
	3.1. La storicità di queste distinzioni ed il loro superamento	456
4.	La impostazione culturale dei diritti fondamentali nella Costituzione	460
5.	I diritti inviolabili dell'uomo nell'art. 2 della Costituzione	463

6.	Il principio di eguaglianza nell'art. 3 della Costituzione: notazioni introduttive	467
6.1.	Il principio di eguaglianza in senso formale	468
6.2.	La eguaglianza sostanziale	470
7.	Il principio lavorista	473
8.	Il principio di laicità dello Stato	475
9.	Sintesi del capitolo	478

## CAPITOLO II

### LE LIBERTÀ DEI SINGOLI E DELLE FORMAZIONI SOCIALI

1.	La libertà personale	481
2.	La libertà di domicilio	484
3.	La libertà di circolazione e soggiorno	485
4.	La libertà di comunicazione e corrispondenza	487
5.	La libertà di manifestazione del pensiero	488
6.	La libertà della ricerca scientifica e della scuola	494
7.	La libertà di riunione	494
8.	La libertà di associazione	496
9.	I principi costituzionali sulla famiglia	498
10.	Sintesi del capitolo	501

## CAPITOLO III

### I DIRITTI POLITICI E SOCIALI

1.	Partiti politici e democraticità dello Stato	505
2.	I partiti politici: natura e disciplina legislativa	508
3.	Cenni alla c.d. "crisi dei partiti"	510
4.	Il diritto di voto	511
5.	I sindacati	513
6.	I principi costituzionali sulla tutela del lavoro	515
7.	I principi costituzionali sul diritto alla salute	518
8.	Sintesi del capitolo	521

## CAPITOLO IV

### LA COSTITUZIONE ECONOMICA

1.	La Costituzione economica tra diritto ed economia	523
2.	Il c.d. modello di economia mista delineato nella Costituzione	525
3.	La influenza del diritto europeo sulla Costituzione economica	528
4.	L'iniziativa economica privata	530
4.1.	Brevi cenni alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	532
5.	La proprietà privata	535
6.	Il possibile trasferimento allo Stato di particolari attività produttive	537
7.	La tutela del risparmio	539
8.	Sintesi del capitolo	541

## CAPITOLO V

### LA GARANZIA E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: DALLA COSTITUZIONE ALLA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE

1.	Il bilanciamento dei diritti e il c.d. "contenuto minimo"	545
2.	Principi sulla magistratura: autonomia e indipendenza del giudice	548
2.1.	Le garanzie dell'indipendenza: il CSM e le altre garanzie	550
2.2.	Le garanzie delle parti: il giusto processo	552
3.	La tutela internazionale dei diritti fondamentali: alcune distinzioni preliminari	555
3.1.	La protezione dei diritti dell'uomo nei trattati internazionali	556
3.2.	La protezione dei diritti dell'uomo nella Convenzione EDU	558
3.3.	La protezione dei diritti dell'uomo nel Trattato dell'Unione Europea	560
4.	Verso una tutela multilivello dei diritti fondamentali	562
5.	Sintesi del capitolo	564

## CAPITOLO VI

### LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NELLA COSTITUZIONE: ORIGINI E PRINCIPI ORGANIZZATIVI

1.	La nascita della giustizia costituzionale negli Stati moderni	567
2.	I modelli di giustizia costituzionale	570
3.	La scelta della Costituzione verso un modello accentrato	574

	<i>pag.</i>
4. La disciplina costituzionale della Corte e la sua composizione	576
5. Il sistema delle fonti che disciplina la Corte	579
6. Autonomia e indipendenza della Corte costituzionale	581
7. Regole generali di organizzazione e funzionamento	583
8. Sintesi del capitolo	584

## CAPITOLO VII

### IL GIUDIZIO INCIDENTALE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. La incidentalità del giudizio: caratteristiche e ragioni di un modello	587
2. L'autorità giurisdizionale legittimata a sollevare la questione	590
3. I filtri preliminari del giudice <i>a quo</i> : la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione	593
3.1. Un ulteriore filtro introdotto dalla giurisprudenza costituzionale: la interpretazione conforme	597
3.2. La parziale flessibilità delle regole processuali e l'attenuazione della pregiudizialità nel caso del controllo sulle leggi elettorali	598
4. La ordinanza di remissione alla Corte costituzionale	601
5. L'oggetto del giudizio da parte della Corte costituzionale: leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni	605
6. Le caratteristiche generali del giudizio davanti alla Corte costituzionale	608
7. I filtri preliminari della Corte costituzionale: le decisioni processuali di inammissibilità e di restituzione degli atti al giudice <i>a quo</i>	610
7.1. I filtri preliminari di merito: le decisioni di manifesta infondatezza	612
8. L'incostituzionalità della legge: vizi della legge, tipologia di norme costituzionali e sindacato sulle norme interposte	613
8.1. Un modello di giudizio particolare: dal giudizio sull'eguaglianza al controllo sulla ragionevolezza della legge	616
9. Le sentenze di rigetto	619
10. Le sentenze di accoglimento	620
11. Le sentenze interpretative di rigetto	624
12. Le sentenze manipolative, additive, sostitutive, additive di principio, monitorie	627
13. Gli strumenti decisori della Corte costituzionale nel dialogo tra giudici e Parlamento	631
14. Sintesi del capitolo	634

## 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	637
2.	Il giudizio in via principale nel “vecchio” titolo V della Costituzione	639
3.	Il giudizio in via principale nel “nuovo” titolo V	641
4.	Il giudizio di costituzionalità sugli statuti regionali	643
5.	I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni	644
6.	Sintesi del capitolo	646

## CAPITOLO IX

I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONI  
TRA I POTERI DELLO STATO

1.	Introduzione	649
2.	I soggetti del conflitto di attribuzioni	651
3.	Profili oggettivi e processuali del conflitto	654
4.	La progressiva espansione del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nella giurisprudenza costituzionale	656
5.	Sintesi del capitolo	659

<i>Indice analitico sentenze citate</i>	661
---	-----

<i>Legenda delle abbreviazioni</i>	673
------------------------------------	-----