

# INDICE

**Presentazione**, di *Lorenzo Saltari, Giorgio Mocavini, Salvatore Milazzo* 19

## **PARTE PRIMA IL DIRITTO E LO STATO**

**Capitolo I. L'ordinamento giuridico. Norme, soggetti, istituzioni** 25

1. L'ordinamento giuridico 25 – 1.1. La nozione 25 – 1.2. Gli elementi degli ordinamenti giuridici e i loro rapporti 26 – 1.2.1. I soggetti, le norme e l'organizzazione 26 – 1.2.2. I rapporti tra ordinamenti 27 – 2. Il diritto e le norme giuridiche 27 – 2.1. I significati del termine “diritto” 27 – 2.2. La scienza giuridica e i rami del diritto 28 – 2.2.1. Il diritto pubblico e il diritto privato 28 – 2.2.2. Il potere pubblico e il diritto amministrativo 29 – 2.3. Le disposizioni, le norme e le fonti del diritto 30 – 2.3.1. La disposizione-norma, la fonte di cognizione e di produzione, la fonte-atto e la fonte-fatto 30 – 2.3.2. La legge formale e la legge sostanziale 31 – 2.3.3. L'ordine delle fonti e suoi significati 32 – 2.3.4. L'efficacia nello spazio e nel tempo 33 – 3. I soggetti e l'organizzazione 33 – 3.1. La pluralità di soggetti, la società e il diritto 33 – 3.1.1. Le persone fisiche e le persone giuridiche 34 – 3.1.2. L'acquisto e la perdita della cittadinanza 34 – 3.1.3. La cittadinanza europea 34 – 3.2. L'importanza, il concetto e la disciplina dell'organizzazione 35 – 3.2.1. Il normativismo e l'istituzionalismo 35 – 3.2.2. L'ascesa e il radicamento normativo della dimensione organizzativa 35 – 3.2.3. Gli elementi dell'organizzazione 36 – 3.2.4. L'ente e l'organo 36 – 4. Lo Stato: elementi e caratteri essenziali 36 – 4.1. L'ente “sovrano” 36 – 4.2. Gli elementi dello Stato 37 – 4.3. La divisione dei poteri 37 – 4.4. Le nuove funzioni, in specie quelle indipendenti 38

**Capitolo II. Le forme di Stato e di governo**

1. Le nozioni di forma di Stato e forma di governo 40 – 1.1. La forma di Stato (quale senso del rapporto tra Stato e società) 40 – 1.2. La forma di governo (quale rapporto tra gli organi di vertice nel raggiungimento delle finalità dello Stato) 41 – 1.3. Due nozioni distinte ma interdipendenti 41 – 2. Lo Stato patrimoniale 41 – 2.1. Alla base un accordo tra maggiorenti 42 – 2.2. Al centro il diritto di proprie-

tà 42 – 3. Lo Stato assoluto e di polizia 43 – 3.1. I fattori dell'ascesa dello Stato assoluto 43 – 3.2. L'articolazione delle strutture e la legittimazione del potere 44 – 3.3. Lo Stato di polizia, declinazione dello Stato assoluto 44 – 4. Lo Stato liberale 45 – 4.1. Le ragioni dell'eclissi dello Stato assoluto 45 – 4.2. Uno Stato non interventista in economia, legittimato dal basso, aperto al principio di legalità 46 – 4.3. Le diverse traiettorie storiche dello Stato liberale: Regno Unito e Francia 47 – 5. Lo Stato totalitario (nelle esperienze fasciste e naziste del XIX sec.) 48 – 5.1. Il contesto storico riferito agli esempi prescelti 49 – 5.2. Il programma dello Stato totalitario 49 – 5.3. Gli strumenti e i caratteri dello Stato totalitario 49 – 6. Lo Stato sociale o del benessere (*Welfare State*) 50 – 6.1. Lo scopo dello Stato sociale 50 – 6.2. Lo Stato sociale e lo Stato liberale 51 – 6.3. Le peculiarità e i limiti dello Stato sociale 51 – 7. Lo Stato unitario, lo Stato federale e lo Stato regionale 52 – 7.1. I fini e la struttura dello Stato 52 – 7.2. L'originario centralismo 52 – 7.3. L'ascesa del principio autonomistico 53 – 7.4. Le ragioni dell'autonomismo e i suoi limiti 54 – 8. Le forme di governo. La monarchia assoluta 54 – 8.1. Lo Stato assoluto come prima forma di governo 54 – 8.2. L'assolutismo quale monismo del potere statale 55 – 9. La monarchia costituzionale 55 – 9.1. Genesi e diffusione 56 – 9.2. Gli elementi strutturali della monarchia costituzionale 57 – 9.3. L'ascesa della borghesia nelle istituzioni statali 57 – 9.4. La nuova interazione Re-Governo-Parlamento 58 – 10. La forma di governo parlamentare 58 – 10.1. Il rapporto di fiducia governo-Parlamento 58 – 10.2. Il carattere "monistico" della forma di governo parlamentare 60 – 10.3. Il capo dello Stato nella forma di governo parlamentare 60 – 10.4. Gli sviluppi del secondo dopoguerra 61 – 10.5. Governo quale comitato "esecutivo" o "direttivo", modello Westminster e assembleare 62 – 11. Le forme di governo presidenziale, semi-presidenziale e direttoriale 63 – 11.1. La forma presidenziale 63 – 11.2. La forma semipresidenziale 65 – 11.3. La forma direttoriale 66 – 12. La crisi dello Stato-nazione e i nuovi equilibri istituzionali nell'Unione europea 66 – 12.1. La crisi dello Stato-nazione e del concetto tradizionale di sovranità 66 – 12.2. Gli equilibri istituzionali nell'Unione europea 67

### **Capitolo III. Oltre lo Stato. L'ordinamento internazionale e dell'Unione europea**

69

**Sezione I - L'ordinamento internazionale** 70. 1. L'ordinamento internazionale 70 – 1.1. La nozione 70 – 2. Cenni storici 70 – 2.1. Le origini del diritto internazionale 70 – 2.2. Dalla Società delle Nazioni (SdN) all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) 71 – 3. I soggetti del diritto internazionale 72 – 3.1. Gli Stati 72 – 3.2. Le Organizzazioni internazionali 73 – 3.3. Gli altri enti 74 – 4. Le differenze tra ordinamento statale e ordinamento internazionale 75 –

**Sezione II - L'ordinamento dell'Unione europea** 76. 1. L'ordinamento dell'Unione europea 76 – 1.1. L'incerta natura giuridica dell'Unione europea 76 – 1.2. Gli Stati membri dell'Unione europea 76 – 2. L'integrazione europea: dai Trattati istitutivi di Roma al Trattato di Lisbona 77 – 2.1. Le prime forme di collaborazione in Europa: l'OECE e il Consiglio d'Europa 77 – 2.2. Monnet e Schuman: l'Europa a partire dal carbone e dall'acciaio 78 – 2.3. Dalla CECA alla CEE e il fallimento della CED 79 – 2.4. Dal compromesso di Lussemburgo ai primi anni '80 80 –

2.5. Gli anni della svolta: l'Atto Unico Europeo 82 – 2.6. Verso la democrazia europea: il Trattato di Maastricht 83 – 2.7. Il Trattato di Amsterdam 84 – 2.8. Il Trattato di Nizza 85 – 2.9. Il fallimento del trattato costituzionale e la lunga marcia verso Lisbona 86 – 3. L'assetto istituzionale dell'Unione europea 87 – 3.1. Il Trattato di Lisbona tra allargamento e approfondimento 87 – 3.2. Le principali novità del Trattato di Lisbona 87 – 3.3. L'uscita del Regno Unito (Brexit) 88 – 4. La struttura dei Trattati 89 – 5. Le istituzioni europee 90 – 5.1. Il Parlamento europeo 91 – 5.1.1. L'organizzazione interna del Parlamento europeo 91 – 5.1.2. Le funzioni del Parlamento europeo 93 – 5.2. Il Consiglio europeo 95 – 5.2.1. La composizione 95 – 5.2.2. Le funzioni 95 – 5.3. Il Consiglio dell'Unione europea 96 – 5.3.1. La composizione 96 – 5.3.2. Le funzioni 97 – 5.3.3. Modalità di deliberazione 98 – 5.4. La Commissione europea 98 – 5.4.1. La composizione 99 – 5.4.2. Il procedimento di nomina 99 – 5.4.3. Le principali funzioni della Commissione europea 100 – 5.5. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) 100 – 5.5.1. L'organizzazione e la composizione 101 – 5.5.2. Le funzioni 101 – 5.6. La Corte dei conti 101 – 5.7. La Banca Centrale europea 102 – 5.7.1. L'Unione economica e monetaria (UEM) 102 – 5.7.2. Le tappe dell'UEM 103 – 5.7.3. Le tre fasi dell'UEM 104 – 5.7.4. La composizione della BCE 106 – 5.7.5. Le funzioni della BCE 107 – 5.8. Altri organi 107 – 5.8.1. Organi consultivi 107 – 5.8.2. Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza 107 – 5.8.3. Il Mediatore europeo 108

## PARTE SECONDA LA NORMAZIONE

### Capitolo IV. Le fonti del diritto. Nozioni generali

117

1. Le fonti di produzione 117 – 1.1. La nozione 117 – 1.2. Le fonti sulla produzione delle norme 118 – 2. Le fonti di cognizione 118 – 2.1. La nozione 118 – 2.2. Il significato e gli effetti della pubblicazione ufficiale 119 – 2.3. Le fonti di cognizione private 119 – 3. Le fonti-fatto e le fonti-atto 119 – 3.1. Le nozioni 119 – 3.2. La tipicità delle fonti-atto 120 – 3.3. Le consuetudini 121 – 3.3.1. La consuetudine e la *common law* 121 – 3.3.2. Gli usi nel diritto civile 122 – 3.3.3. La consuetudine interpretativa e il diritto vivente 122 – 3.3.4. Le consuetudini costituzionali 122 – 3.3.5. Le consuetudini internazionali 123 – 4. Il rinvio ad altri ordinamenti 123 – 4.1. Le nozioni 123 – 4.2. Il rinvio fisso 123 – 4.3. Il rinvio mobile 124 – 4.4. Le differenze tra le due tecniche 124 – 5. L'interpretazione 124 – 5.1. Letteralità e interpretazione 124 – 5.2. L'applicazione, l'interpretazione e il sillogismo giuridico 125 – 5.3. L'interpretazione secondo le preleggi 125 – 5.4. Gli interpreti, in specie i giudici 126 – 5.5. L'interpretazione logico-sistematica e la *ratio legis* 126 – 5.6. L'analogia 126 – 5.7. L'interpretazione autentica e i suoi limiti 127 – 6. Impossibile coerenza, i criteri di risoluzione delle antinomie 127 – 6.1. Il criterio cronologico e l'abrogazione 128 – 6.1.1. L'efficacia delle norme e il principio di irretroattività delle leggi 128 – 6.1.2. Gli effetti temporali dell'abrogazione 129 – 6.1.3. I tipi di abrogazione 129 – 6.1.4. L'abrogazione, la deroga e la suspensio-

ne 130 – 6.2. Il criterio gerarchico e l'annullamento 131 – 6.2.1. L'invalidità dell'atto normativo 131 – 6.2.2. Gli effetti dell'annullamento 132 – 6.3. Il criterio della specialità 132 – 6.3.1. Gli effetti dell'applicazione del criterio di specialità 133 – 6.3.2. Il criterio interpretativo soggettivo 133 – 6.4. Il criterio della competenza 133 – 6.4.1. Gli effetti dell'applicazione del criterio di competenza. L'annullamento 134 – 6.4.2. L'interpretazione derogatoria 134 – 7. Le riserve di legge e il principio di legalità 135 – 7.1. Le riserve a favore di altri atti 136 – 7.1.1. La riserva a favore di legge costituzionale 136 – 7.1.2. La riserva a favore di legge ordinaria 136 – 7.1.3. La riserva semplice 137– 7.2. La riserva assoluta e di giurisdizione 137– 7.3. La riserva relativa 138 – 7.4. Le riserve rinforzate per contenuto 138 – 7.5. Le riserve rinforzate per procedimento 139

## Capitolo V. La Costituzione e le fonti statali

141

1. La Costituzione e le fonti costituzionali 141 – 1.1. La Costituzione, il potere costituente e i poteri costituiti 141 – 1.2. Le costituzioni flessibili e rigide 143 – 1.2.1. Le costituzioni ottocentesche 143 – 1.2.2. Le costituzioni novecentesche 145 – 1.2.3. L'equilibrio tra stabilità e adeguamento 146 – 1.3. La Costituzione italiana fondata sul pluralismo e il bilanciamento 146 – 1.4. Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale 147 – 2. Le fonti primarie 147 – 2.1. Le leggi 147 – 2.1.1. La forza di legge 148 – 2.1.2. Le riserve di legge 148 – 2.1.3. Le leggi formali 148 – 2.1.4. Le leggi-provvedimento 148 – 3. Gli atti con forza di legge. I decreti legislativi 149 – 3.1. Le potestà normative primarie del governo e la separazione dei poteri 149 – 3.2. La legge di delegazione e il decreto delegato 150 – 3.3. Il potere legislativo e il potere legislativo delegato 151 – 3.4. La doverosità dell'esercizio della delega 151 – 3.5. I testi unici 152 – 3.6. La delega di poteri in stato di guerra 152 – 3.7. I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali 153 – 4. I decreti-legge 154 – 4.1. Le condizioni e i limiti della decretazione d'urgenza 154 – 4.2. La conversione in legge 155 – 4.3. I rapporti giuridici creati da decreti non convertiti 155 – 4.4. La reiterazione dei decreti-legge 156 – 4.5. La mancanza dei presupposti 156 – 4.6. L'abuso della decretazione d'urgenza 157 – 5. Il *referendum* abrogativo 157 – 6. I regolamenti degli organi costituzionali 157– 6.1. I regolamenti parlamentari 158 – 6.2. I regolamenti degli altri organi costituzionali 158 – 7. Le fonti secondarie. I regolamenti 159 – 7.1. I regolamenti dell'esecutivo 160 – 7.1.1. I regolamenti governativi 160 – 7.1.2. I regolamenti ministeriali e interministeriali 161 – 7.2. I decreti aventi natura non regolamentare 162 – 7.3. I regolamenti di altre autorità 163

## Capitolo VI. Le fonti sovranazionali

164

**Sezione I - Le fonti dell'ordinamento internazionale** 165. 1. Le fonti del diritto internazionale 165 – 1.1. La procedura di formazione dei trattati 166 – 1.1.1. La ratifica dei trattati internazionali nell'ordinamento italiano 167 – 1.1.2. La competenza regionale 168 – 2. Il diritto internazionale nella Costituzione italiana 168 – 2.1. L'adattamento all'ordinamento internazionale 169 – 2.1.1. L'adattamento automatico permanente al diritto internazionale consuetudinario 169 – 2.1.2. L'adattamento ai trattati internazionali 170 – 2.1.3. Le competenze regionali in materia di adattamento ai trattati internazionali 171 – 3. La Convenzione europea dei diritti

dell'uomo (CEDU) 172 – 3.1. I rapporti tra l'ordinamento interno e la CEDU 173 – **Sezione II - Le fonti dell'Unione europea** 174. 1. Le competenze dell'Unione europea 174 – 1.1. I principi che regolano l'esercizio delle competenze 175 – 1.2. La clausola di flessibilità 175 – 2. Le fonti del diritto dell'Unione 176 – 2.1. Il diritto primario (originario) 176 – 2.2. Il diritto derivato 177 – 2.2.1. Gli atti tipici del diritto derivato 177 – 2.2.2. Gli atti atipici dell'Unione europea 180 – 2.3. La efficacia diretta del diritto europeo 180 – 2.3.1. La efficacia diretta dei Trattati 180 – 2.3.2. La diretta applicabilità delle direttive 181 – 3. L'ordinamento italiano e quello sovranazionale europeo. Il primato del diritto dell'UE 182 – 3.1. Il “monismo” e il “dualismo” 182 – 3.2. La copertura costituzionale alle leggi di esecuzione dei trattati 182 – 3.3. La dialettica tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dell'UE 183 – 3.3.1. La prima fase: la sentenza Costa/Enel 183 – 3.3.2. La seconda fase: la sentenza Frontini 184 – 3.3.3. La terza fase: la sentenza Granital 185 – 3.3.4. La quarta fase: verso il superamento del dualismo 186 – 3.3.5. La teoria dei controlimiti 187 – 3.3.6. La revisione costituzionale del 2001 188 – 4. L'adattamento del diritto italiano al diritto europeo 188 – 4.1. L'adattamento al diritto primario 188 – 4.2. L'adattamento al diritto derivato 188 – 4.2.1. La legge di delegazione europea 189 – 4.2.2. La legge europea 190 – 4.3. Il recepimento del diritto UE a livello regionale 191 – 4.4. La responsabilità dello Stato per violazione del diritto europeo 193 – 5. La partecipazione dell'Italia alla formazione degli atti dell'Unione europea 195 – 5.1. Il ruolo delle regioni nella fase ascendente 196

## Capitolo VII. Le fonti delle autonomie territoriali

198

1. Gli enti territoriali 198 – 2. L'ordinamento giuridico regionale 198 – 3. Cenni alla revisione del Titolo V della Costituzione 199 – 3.1. La legge costituzionale n. 1/1999 199 – 3.2. La legge costituzionale n. 3/2001 200 – 4. Regioni a statuto speciale 201 – 4.1. Le particolari forme di autonomia 202 – 4.2. La clausola di maggior favore e “legge statutaria” 203 – 5. Gli statuti delle regioni ordinarie 203 – 5.1. Il procedimento di formazione dello statuto 203 – 5.2. Il contenuto degli statuti ordinari 204 – 5.3. I limiti degli statuti ordinari 205 – 5.4. Gli statuti regionali ordinari nel sistema delle fonti 206 – 6. La potestà legislativa regionale 208 – 6.1. Il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni 208 – 6.2. I limiti alla potestà legislativa regionale 210 – 6.3. La potestà legislativa regionale e le materie trasversali 211 – 6.4. La potestà legislativa regionale e la “chiamata in sussidiarietà” 212 – 6.5. La concorrenza di competenze: il criterio della prevalenza 213 – 7. La potestà legislativa delle regioni a statuto speciale 214 – 8. I *referendum* regionali 215 – 9. I regolamenti regionali 216 – 10. Le fonti degli enti locali 217 – 10.1. Gli statuti degli enti locali 217 – 10.2. I regolamenti degli enti locali 219

## PARTE TERZA DIRITTI E DOVERI

### Capitolo VIII. I diritti e i doveri dei cittadini

223

1. I diritti fondamentali 223 – 1.1. Le libertà negative e positive 223 – 1.2. Il “costo” dei diritti 224 – 1.3. I diritti inviolabili e i doveri inderogabili 225 – 1.4. Le

tecniche di garanzia dei diritti 226 – 1.5. Il principio di eguaglianza 227 – 2. I diritti civili 229 – 2.1. La libertà personale 229 – 2.2. La libertà di domicilio 230 – 2.3. La libertà di comunicazione 230 – 2.4. La libertà di circolazione e soggiorno 231 – 2.5. La libertà religiosa 232 – 2.6. La libertà di manifestazione del pensiero 233 – 2.7. I diritti dinanzi agli organi giurisdizionali 234 – 2.7.1. Il diritto di azione 234 – 2.7.2. Il diritto di difesa 234 – 2.7.3. Il diritto a un giudice naturale precostituito per legge 235 – 2.7.4. Il principio di legalità penale 235 – 2.7.5. La responsabilità penale e la presunzione di non colpevolezza 236 – 2.7.6. La finalità rieducativa della pena e il divieto della pena di morte 237 – 2.7.7. L'estradiizione 237 – 3. Le libertà collettive e le formazioni sociali 238 – 3.1. La libertà di riunione 238 – 3.2. La libertà di associazione 239 – 3.3. La disciplina dei partiti politici 239 – 3.4. La libertà di organizzazione sindacale 240 – 3.5. La disciplina costituzionale della famiglia 241 – 4. I diritti sociali 242 – 4.1. Il diritto alla salute 242 – 4.2. Il diritto all'istruzione 243 – 4.3. I diritti dei lavoratori 245 – 4.4. I diritti all'assistenza e alla previdenza sociale 245 – 5. I diritti economici 246 – 5.1. L'iniziativa economica privata 246 – 5.2. La cooperazione e la partecipazione dei lavoratori nell'impresa 247 – 5.3. Il diritto di proprietà 248 – 5.4. La tutela del risparmio e del credito 249 – 6. I diritti politici 249 – 6.1. Il diritto di elettorato attivo 250 – 6.2. Il diritto di elettorato passivo 250 – 6.3. Il diritto di petizione 251 – 7. I doveri costituzionali 251 – 7.1. Il dovere tributario 252 – 7.2. Il dovere di difesa della Patria 252 – 7.3. Il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi 253 – 7.4. Il dovere di adempiere alle funzioni pubbliche con disciplina e onore 253

## Capitolo IX. Il corpo elettorale

1. La democrazia diretta, rappresentativa, partecipativa 254 – 2. I sistemi elettorali 255 – 2.1. I sistemi maggioritari 255 – 2.2. I sistemi proporzionali 256 – 2.3. I collegi elettorali (uninominali e plurinominali) 257 – 2.4. I sistemi elettorali per l'elezione dei membri di Camera dei deputati e Senato della Repubblica 258 – 2.4.1. Il sistema proporzionale 258 – 2.4.2. I *referendum* 1991-1993 e l'introduzione del sistema misto 258 – 2.4.3. Il sistema proporzionale con premi di maggioranza della l. n. 270/2005 260 – 2.4.4. La l. n. 52/2015 per l'elezione della Camera dei deputati 260 – 2.4.5. Il sistema misto della nuova legge elettorale di Camera e Senato 261 – 2.5. I sistemi elettorali degli organi degli enti territoriali 262 – 2.6. Il sistema di elezione del Parlamento europeo 264 – 3. L'iniziativa legislativa popolare, la petizione e la consultazione pubblica nell'attività parlamentare 265 – 4. I *referendum* 266 – 4.1. Il *referendum* abrogativo 267 – 4.1.1. Il procedimento referendario 268 – 4.1.2. I limiti di ammissibilità dei quesiti 269 – 4.1.3. Le leggi "costituzionalmente obbligatorie" e i *referendum* "manipolativi" 270 – 4.1.4. I vincoli derivanti dall'esito del *referendum*. La "reviviscenza" di normative precedenti 271 – 4.2. Il *referendum* costituzionale 273 – 4.3. Il *referendum* per l'approvazione degli Statuti delle regioni ordinarie. I *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della regione 274 – 4.4. I *referendum* per la modificazione territoriale delle regioni 275

**PARTE QUARTA**  
**ORGANI E MOMENTI DELLA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE**

**Capitolo X. Il Parlamento**

279

**Sezione I - La struttura e l'organizzazione delle Camere** 280. 1. L'assetto bicamerale del Parlamento italiano 280 - 1.1. Il bicameralismo paritario o perfetto 280 - 1.2. Le ragioni e le ascendenze storiche del bicameralismo italiano 281 - 1.3. Le differenze fra le due Camere 283 - 1.3.1. I senatori a vita 283 - 1.3.2. Diverso elettorato passivo 283 - 1.3.3. La consistenza numerica delle assemblee 284 - 1.3.4. Le formule elettorali 284 - 1.3.5. I ruoli dei Presidenti 284 - 1.3.6. La durata 285 - 2. Il Parlamento in seduta comune 285 - 3. I regolamenti parlamentari 286 - 3.1. Le implicazioni sugli equilibri politici e sulla forma di governo 287 - 3.2. Le modifiche ai regolamenti 287 - 3.3. La sindacabilità dei regolamenti parlamentari e il principio di separazione dei poteri 288 - 4. La durata in carica delle Camere 289 - 4.1. La proroga 289 - 4.2. La *prorogatio* 289 - 4.3. Lo scioglimento anticipato 290 - 4.4. Gli effetti della fine della legislatura 290 - 5. L'assunzione e la cessazione dalla carica di parlamentare e lo *status* di membro del Parlamento 291 - 5.1. La verifica dei poteri 291 - 5.2. Lo *status* di parlamentare 291 - 5.3. La delibera di autorizzazione a procedere 292 - 5.4. L'indennità 293 - 5.5. La perdita dello *status* 293 - 6. L'organizzazione delle Camere 293 - 6.1. Il Presidente e l'Ufficio di presidenza 294 - 6.1.1. L'elezione del Presidente e le sue funzioni 294 - 6.1.2. L'elezione dell'Ufficio di presidenza 295 - 6.2. I gruppi parlamentari 295 - 6.2.1. Il gruppo parlamentare-partito 295 - 6.2.2. L'assenza di vincolo di mandato 296 - 6.3. Le giunte 297 - 6.4. Le commissioni parlamentari 298 - 6.4.1. Le commissioni permanenti 298 - 6.4.2. Le commissioni temporanee 299 - 6.4.3. Le commissioni bicamerali 299 - 6.5. Gli apparati burocratici delle Camere 300 - 7. La convocazione delle sedute, la loro validità, il *quorum* di maggioranza 301 - 7.1. La convocazione 301 - 7.2. Il *quorum* 301 - 7.3. Le deliberazioni 301 - 7.4. In specie, il voto segreto 302 - 7.5. La durata e le modalità di svolgimento dei lavori 303 - **Sezione II - Le funzioni del Parlamento** 303. 1. La funzione legislativa e le altre attribuzioni 303 - 2. Il procedimento legislativo 304 - 2.1. L'iniziativa 304 - 2.2. L'istruttoria. L'assegnazione in commissione, la scelta del procedimento 305 - 2.3. La fase deliberativa 306 - 2.4. Le fasi di promulgazione e pubblicazione 307 - 2.5. La procedura di conversione dei decreti-legge 309 - 3. Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale 310 - 3.1. Il procedimento speciale *ex art. 138 Cost.* 311 - 3.2. I limiti alla funzione di revisione costituzionale e il "potere costituente" 314 - 4. Gli altri procedimenti legislativi "speciali" 315 - 5. La funzione di indirizzo, di controllo e di informazione 315 - 5.1. La mozione di fiducia e, in generale, le mozioni 315 - 5.2. Le interrogazioni, le interpellanze, le inchieste 316 - 5.3. Le risoluzioni e gli ordini del giorno 317 - 5.4. La mozione di sfiducia (e la questione di fiducia) 318 - 5.5. Le mozioni di sfiducia individuali 319 - 6. Le altre funzioni del Parlamento 320 - 7. Il rapporto tra il Parlamento e gli altri organi 321 - 7.1. Con il governo 321 - 7.1.1. Il governo e l'andamento dei lavori parlamentari 321 - 7.1.2. L'effetto della riforma dei regolamenti parlamentari 321 - 7.1.3. Le implicazioni della questione di fiducia nell'interazione governo-

Parlamento 322 – 7.2. Con il Presidente della Repubblica 323 – 7.3. Con la Corte costituzionale 323 – 7.4. Con la magistratura 323 – 7.5. Con le regioni 324 – 7.6. Con l'Unione europea 324 – 7.7. Con il Cnel, la Corte dei conti e le autorità indipendenti 325

## Capitolo XI. Il governo

326

1. La nozione e le origini storiche 327 – 1.1. Definizione e dinamiche attuali della funzione di governo 327 – 1.2. La sua formazione storica 328 – 1.2.1. Nello Statuto albertino 328 – 1.2.2. Nella Costituzione repubblicana 329 – 1.2.3. Nei regimi parlamentari e presidenziali 329 – 2. La formazione, la struttura e il funzionamento del governo in Italia 330 – 2.1. La formazione 330 – 2.1.1. La nomina e il voto di fiducia 331 – 2.1.2. Le consultazioni propedeutiche alla decisione sulla nomina 331 – 2.1.3. Le consultazioni in caso di crisi in corso di legislatura 332 – 2.1.4. La nomina e l'accettazione con riserva 333 – 2.1.5. La nomina e la fiducia 334 – 2.1.6. Il completamento della compagine di governo 334 – 2.2. La struttura 335 – 2.2.1. I ministri con e senza portafoglio 335 – 2.2.2. Il vicepresidente 336 – 2.2.3. I viceministri 336 – 2.2.4. I sottosegretari 337 – 2.2.5. I comitati interministeriali 337 – 2.2.6. I commissari straordinari 338 – 2.3. Il funzionamento 338 – 3. Il Presidente del Consiglio dei ministri 338 – 3.1. La preminenza del "premier" 338 – 3.2. La responsabilità politica del Presidente del governo come collegio 339 – 3.3. Il Presidente del Consiglio in governi monocolori o di coalizione 340 – 3.4. La Presidenza del Consiglio dei ministri 341 – 3.5. Le funzioni del Presidente del Consiglio 341 – 4. I Ministri 342 – 4.1. Un ruolo politico-amministrativo 342 – 4.2. Questioni generali e settoriali: un confine labile 343 – 4.3. Il concerto tra ministri 343 – 5. Il Consiglio dei ministri 344 – 6. Le molteplici responsabilità del governo 345 – 6.1. La responsabilità politica 345 – 6.2. Le responsabilità giuridiche 346 – 6.2.1. La responsabilità civile, amministrativa, contabile 346 – 6.2.2. La responsabilità penale ordinaria e funzionale 347 – 6.2.3. I tentativi falliti di "prerogativa" per il Presidente del Consiglio 348 – 7. La cessazione del governo e dei singoli ministri 348 – 7.1. La continuità della funzione esecutiva 348 – 7.2. La crisi di governo 349 – 7.2.1. La facoltà di presentare le dimissioni 349 – 7.2.2. Il rimpasto, gli incarichi *ad interim* 350 – 7.2.3. La mozione di sfiducia, la questione di fiducia 350 – 7.2.4. La crisi parlamentare ed extra-parlamentare 350 – 7.2.5. L'instabilità dei governi 351 – 7.2.6. Le dimissioni per la fine della legislatura 352 – 7.2.7. La cessazione (non volontaria) dei singoli ministri 352 – 8. Le funzioni di indirizzo politico 352 – 8.1. La politica di bilancio e di finanza pubblica 352 – 8.2. La politica estera ed europea 353 – 8.3. La politica militare – 354 – 8.4. La politica di informazione e di sicurezza 354 – 9. Le funzioni normative 355 – 9.1. Gli atti con forza di legge 355 – 9.2. Gli atti regolamentari 356 – 9.3. L'ordine dato con la legge n. 400/1988 356 – 10. Le funzioni amministrative 356 – 10.1. Le funzioni amministrative del Presidente o del Consiglio 356 – 10.2. La nomina dei dirigenti apicali e di altre figure 357 – 10.3. Le funzioni in materia di bilancio, credito e programmazione economica 358 – 10.4. Le funzioni dei singoli ministri 358

## Capitolo XII. La finanza pubblica e il ciclo di bilancio dello Stato

359

1. La finanza e le regole di contabilità pubblica 359 – 2. Il processo di integrazione economico-finanziaria europea 361 – 2.1. Le tappe dell'integrazione economica europea: dall'istituzione dello SME al patto di stabilità e crescita 361 – 2.2. La crisi del 2008 e le azioni "salva-Stati" 364 – 2.3. I controlli europei sui bilanci degli Stati membri dopo la crisi del primo decennio del nuovo millennio 367 – 2.4. La crisi pandemica 2020 e il ripensamento delle regole dell'UE 369 – 3. La disciplina costituzionale originaria 371 – 3.1. L'art. 81 Cost. 371 – 3.2. La revisione costituzionale del 2012 372 – 3.2.1. Il principio dell'equilibrio/pareggio di bilancio 372 – 3.2.2. Le altre modifiche della l. cost. n. 1/2012 375 – 3.2.3. La "legge rinforzata" 377 – 3.3. Gli altri principi costituzionali in materia di bilancio 377 – 4. La legge "rinforzata" n. 243/2012 378 – 4.1. La natura rinforzata 378 – 4.2. Gli altri contenuti della legge. L'equilibrio dei bilanci pubblici; la legge di bilancio, i controlli 379 – 5. Le regole di legislazione ordinaria. Il quadro normativo 381 – 6. Il ciclo di bilancio e i documenti di finanza pubblica 382 – 6.1. Il (vecchio) documento di economia finanza (DEF) 384 – 6.2. Gli obiettivi di spesa dei Ministeri 386 – 6.3. La (vecchia) nota di aggiornamento del DEF 386 – 6.4. Il (vecchio) documento programmatico di bilancio (DPB) 387 – 6.5. Il nuovo Piano Strutturale di Bilancio e la Relazione annuale di monitoraggio 387 – 6.6. Il disegno di legge di bilancio di previsione 389 – 6.7. La struttura del bilancio di previsione dello Stato 391 – 6.8. L'esercizio provvisorio del bilancio 393 – 6.9. Il bilancio consuntivo in sintesi (rendiconto generale dello Stato) 393 – 6.10. Il bilancio di genere 394 – 6.11. Il disegno di legge di assestamento 394 – 6.12. I decreti di variazione 395 – 6.13. Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica 395 – 7. La copertura finanziaria delle leggi 396 – 8. La gestione del bilancio 399 – 8.1. Il servizio di tesoreria 399 – 8.2. La gestione delle entrate 399 – 8.3. La gestione delle spese 400

## Capitolo XIII. Il Presidente della Repubblica

401

1. Il Capo dello Stato nel sistema istituzionale repubblicano 401 – 2. Le modalità di elezione 404 – 3. I requisiti di eleggibilità 405 – 4. Il giuramento 406 – 5. La durata del mandato 406 – 6. La supplenza 408 – 7. Assegno, dotazione ed Uffici della Presidenza 409 – 8. Le attribuzioni del Presidente 409 – 8.1. Il regime della responsabilità e la funzione della controfirma ministeriale 411 – 8.2. Presidente della Repubblica e Parlamento 414 – 8.3. Presidente della Repubblica e Governo 416 – 8.4. Presidente della Repubblica e potere giudiziario 418 – 8.5. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale 419 – 8.6. Presidente della Repubblica e sistema delle autonomie 420

I. FOCUS: "*The King reigns and does not govern*". L'archetipo della figura del Capo dello Stato nel sistema parlamentare è inglese 402 – II. FOCUS: Il Capo dello Stato nella Relazione sul progetto della Costituzione 403 – III. FOCUS: Cronologia dei mandati del Presidente della Repubblica 407 – IV. FOCUS: L'impedimento temporaneo del Presidente per grave malattia (una convezione costituzionale attuativa dell'art. 86 Cost.) 409 – V. GIURISPRUDENZA: La funzione della grazia, potere esclusivo del Presidente della Repubblica (Corte cost. n. 200/2006) 418

**PARTE QUINTA**  
**ORGANI AUSILIARI E TUTELE GIURISDIZIONALI**

**Capitolo XIV. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, il CNEL** 423

1. Nozione 423 – 2. Il Consiglio di Stato 424 – 2.1. Le origini del Consiglio di Stato 424 – 2.2. L'istituzione della IV sezione e la Costituzione: l'attribuzione al Consiglio di Stato anche di funzioni giurisdizionali 424 – 2.3. L'ordinamento del Consiglio di Stato 425 – 2.4. Le funzioni giurisdizionali 426 – 2.5. Le funzioni consultive 426 – 3. La Corte dei conti 427 – 3.1. Le origini della Corte dei conti 427 – 3.2. La Corte dei conti nella Costituzione 427 – 3.3. L'ordinamento della Corte dei conti 428 – 3.4. Le funzioni 428 – 3.4.1. Le funzioni di controllo 429 – 3.4.2. Le funzioni giurisdizionali 431 – 4. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 431 – 4.1. Il CNEL nella Costituzione 432 – 4.2. Le funzioni del CNEL 432 – 4.3. L'ordinamento del CNEL 433

**Capitolo XV. La Magistratura** 434

1. La funzione giurisdizionale 434 – 1.1. La funzione giurisdizionale. Il rapporto processuale 435 – 1.2. La sentenza quale tipica espressione della funzione giurisdizionale 436 – 1.3. La discrezionalità legislativa e amministrativa e l'interpretazione 436 – 1.4. Ruolo di conservazione dell'ordine costituito, impenetrabilità delle valutazioni di merito da parte del giudice. Riserva giurisdizionale 436 – 1.5. In nome del popolo 437 – 2. Il processo 437 – 2.1. Requisiti di legittimazione del giudice 438 – 2.2. Le parti e il diritto di azione 438 – 2.3. Principio del contraddittorio 439 – 2.4. Onere della prova 439 – 3. La giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali 440 – 3.1. Giurisdizione unica, ordinaria, speciale 440 – 3.2. Il formarsi delle giurisdizioni speciali 440 – 3.3. Giurisdizioni speciali nella Costituzione 440 – 3.4. La distribuzione della funzione giurisdizionale 440 – 3.5. Divieto di costituzione di giudici speciali o straordinari. Giudice naturale 441 – 4. L'organizzazione giudiziaria 441 – 4.1. La magistratura ordinaria 441 – 4.1.1. Giudici civili 442 – 4.1.2. Giudici penali 442 – 4.1.3. Criterio della competenza 442 – 4.1.4. Funzione nomofilattica della Cassazione 443 – 4.1.5. Magistratura giudicante, magistratura requirente 443 – 4.1.6. Obbligatorietà dell'azione penale 443 – 4.1.7. Limiti al passaggio di carriera 444 – 4.2. Le magistrature speciali 444 – 4.2.1. La giurisdizione del giudice amministrativo 444 – 4.2.2. I Tar e il Consiglio di Stato 445 – 4.2.3. La Corte dei conti 445 – 4.2.4. Tribunali militari 445 – 4.2.5. Giustizia tributaria 445 – 4.2.6. Cassazione: risoluzione conflitti di competenza e giurisdizione 446 – 5. Le garanzie di indipendenza dell'ordine giudiziario 446 – 5.1. L'accesso all'ordine e le garanzie "individuali" 446 – 5.1.1. Reclutamento dei giudici 446 – 5.1.2. Giurie popolari 447 – 5.1.3. Inamovibilità 447 – 5.1.4. Soggezione solo alla legge e assenza di vincoli gerarchici 447 – 5.2. Il Consiglio superiore della magistratura, le garanzie per l'ordine 448 – 5.2.1. La componente "togata" e "laica" del CSM 448 – 5.2.2. La composizione del CSM 449 – 5.2.3. Articolazione e organizzazione del CSM 450 – 5.2.4. Funzioni del CSM 450 – 5.2.5. Organo di autogoverno 450 – 5.2.6. Poteri del Ministro di giustizia 451 – 5.2.7. Sezione disciplinare 451 – 5.2.8. Impugnabilità delle decisioni del CSM 451

– 5.2.9. Gli organi di autogoverno delle giurisdizioni speciali 451 – 6. La responsabilità dei magistrati 452 – 6.1. Responsabilità disciplinare 452 – 6.2. Incompatibilità ambientale 453 – 6.3. Responsabilità giuridica, penale e civile 453 – 6.4. Responsabilità politica per l'attività requirente dei giudici 456 – 7. I principi costituzionali nell'esercizio della funzione giurisdizionale 457

## PARTE SESTA

### AUTONOMIE TERRITORIALI E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### Capitolo XVI. Le regioni e gli enti locali

461

1. Le autonomie territoriali nell'organizzazione costituzionale italiana 461 – 1.1. L'unitarietà ed indivisibilità della Repubblica e il principio autonomista 461 – 1.2. I livelli di governo territoriale 462 – 1.3. La nascita delle regioni e il trasferimento di funzioni 463 – 2. Gli organi della regione 465 – 2.1. La forma di governo regionale 466 – 3. Autonomia legislativa e autonomia amministrativa 468 – 3.1. Il riparto delle funzioni amministrative tra Stato e regioni 469 – 3.2. Il potere sostitutivo statale 470 – 4. La finanza regionale nell'art. 119 Cost. Il federalismo fiscale 471 – 4.1. Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio 473 – 4.2. I fondi vincolati 473 – 5. I controlli 474 – 6. Gli organi di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali 475 – 6.1. La Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata 476 – 6.2. Il "sistema delle Conferenze" 476 – 7. L'ordinamento degli enti locali 477

#### Capitolo XVII. L'organizzazione e il funzionamento degli apparati amministrativi pubblici

480

**Sezione I - I principi costituzionali sulla pubblica amministrazione** 482. 1. La pubblica amministrazione nella Costituzione 482 – 2. Il principio di legalità 483 – 2.1. La legalità formale e la legalità sostanziale 483 – 2.2. L'emersione del concetto di legalità procedimentale 484 – 3. La riserva di legge in tema di organizzazione 484 – 4. I principi di imparzialità e buon andamento 485 – 4.1. La loro accezione originaria 485 – 4.2. La traiettoria evolutiva dei due principi 486 – 4.3. Il diritto ad una buona amministrazione 486 – 5. I principi di responsabilità e azionabilità delle pretese 487 – 5.1. Il principio di responsabilità 487 – 5.2. Il principio di azionabilità delle pretese 488 – 6. Il principio di sussidiarietà 488 – 6.1. La sussidiarietà verticale 488 – 6.2. La sussidiarietà orizzontale 489 – 7. Il principio dell'equilibrio di bilancio 489 – **Sezione II - L'organizzazione: il perimetro della pubblica amministrazione** 489. 1. I confini mobili della nozione di pubblica amministrazione 489 – 2. Le nozioni funzionali di pubblica amministrazione 490 – 2.1. Il d.lgs. n. 165/2001 490 – 2.2. L'elenco Istat 491 – 2.3. Le nozioni ampliative del perimetro della p.a.: gli esempi in materia di accesso agli atti e di contratti pubblici 491 – 2.4. Una nozione restrittiva del perimetro della p.a. 492 – 3. Le tipologie di soggetti pubblici 492 – 3.1. I ministeri 492 – 3.1.1. L'art. 95 della Costituzione 493 – 3.1.2. Il d.lgs. n. 300/1999: l'organizzazione del Governo 493 – 3.1.3. I poteri di indirizzo politico-amministrativo dei ministri 494 – 3.1.4. Le strutture diri-

genziali generali dei ministeri 494 – 3.1.5. Le articolazioni periferiche dello Stato 494 – 3.1.6. Il d.lgs. n. 303/1999: l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri 495 – 3.2. Le agenzie 495 – 3.2.1. Gli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 300/1999 495 – 3.2.2. Le agenzie fiscali 496 – 3.3. Gli enti territoriali 496 – 3.3.1. Le regioni 497 – 3.3.2. I comuni 497 – 3.3.3. Gli enti territoriali di governo di area vasta: province e città metropolitane 498 – 3.4. Gli enti pubblici 499 – 3.4.1. Lo sviluppo e il declino del modello dell'ente pubblico 499 – 3.4.2. I criteri distintivi e le tipologie degli enti pubblici 500 – 3.4.3. Enti pubblici economici e non economici 500 – 3.5. Le autorità amministrative indipendenti 501 – 3.5.1. I caratteri peculiari del modello 501 – 3.5.2. Le garanzie poste a presidio dello svolgimento delle funzioni loro affidate 502 – 3.5.3. Le tipologie di autorità amministrative indipendenti 502 – 3.5.3.1. Le autorità di garanzia 503 – 3.5.3.2. Le autorità di regolazione e vigilanza 503 – 3.5.3.3. Un modello ibrido: l'Autorità nazionale anticorruzione 504 – 3.5.4. Le reti europee di regolatori 504 – 3.6. Le società pubbliche 505 – 3.6.1. Le ragioni storiche della nascita del modello 505 – 3.6.2. Le società in house 505 – 3.6.3. Il Testo unico sulle società partecipate 507 – **Sezione III - L'organizzazione: organi, personale e beni** 508. 1. Personalità giuridica, organi e rapporto di immedesimazione organica 508 – 2. Il personale 509 – 2.1. La distinzione tra rapporto d'ufficio e rapporto di servizio 509 – 2.1.1. Le norme che regolano l'attribuzione della titolarità di uffici pubblici 509 – 2.2. Il rapporto di servizio: dal pubblico impiego al rapporto di lavoro privato con le pubbliche amministrazioni 510 – 2.2.1. L'affermazione del regime pubblicistico 510 – 2.2.2. La privatizzazione del rapporto d'impiego nelle pubbliche amministrazioni 511 – 2.3. Le categorie di personale in regime di diritto pubblico e le differenze tra i regimi 511 – 2.3.1. I tratti distintivi del regime pubblicistico 512 – 2.3.2. I caratteri del regime privatistico 512 – 2.3.3. La specialità del regime privatistico rispetto al diritto comune 512 – 2.4. La dirigenza 513 – 2.4.1. L'istituzione della dirigenza 514 – 2.4.2. Le riforme degli anni '90 514 – 2.4.3. L'introduzione del principio di separazione tra politica e amministrazione 514 – 2.4.4. L'assetto attuale 515 – 2.4.4.1. Le tipologie di incarichi dirigenziali ed il conferimento dell'incarico 515 – 2.4.4.2. La responsabilità dirigenziale 516 – 2.4.4.3. Lo spoils system 517 – 3. I beni 517 – 3.1. L'art. 42 della Costituzione 517 – 3.2. Le categorie di beni pubblici o d'interesse pubblico 518 – 3.2.1. I beni patrimoniali disponibili 518 – 3.3. I beni d'interesse pubblico 518 – 3.3.1. I beni patrimoniali indisponibili 519 – 3.3.2. I beni demaniali 519 – 3.4. Il processo di dismissione dei beni pubblici 520 – **Sezione IV - L'attività: i principi e il procedimento amministrativo** 521. 1. I principi dell'attività amministrativa nella l. n. 241/1990 521 – 1.1. L'ambito di applicazione della l. n. 241/1990 521 – 1.2. I principi generali dell'attività amministrativa 522 – 1.2.1. I principi di economicità, efficacia ed efficienza 522 – 1.2.2. I principi di pubblicità e trasparenza 523 – 1.3. I principi dell'ordinamento europeo 523 – 1.3.1. Il principio di ragionevolezza 523 – 1.3.2. Il principio di proporzionalità 523 – 1.3.3. Il principio di tutela del legittimo affidamento 524 – 1.4. I principi di non aggravamento, di doverosità dell'azione amministrativa e l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi 524 – 2. Il procedimento amministrativo 525 – 2.1. La definizione e gli scopi del procedimento amministrativo 525 – 2.2. La struttura del procedimento amministrativo 526 – 2.2.1. La fase dell'iniziativa 526 – 2.2.2. La fase istruttoria 527 – 2.2.2.1. Il responsabile del procedimento (Unità organizzativa responsabile del pro-

cedimento) 527 – 2.2.2.2. La partecipazione al procedimento amministrativo 528 – 2.2.2.3. Il silenzio facoltativo e il silenzio devolutivo 529 – 2.2.2.4. L'autocertificazione 529 – 2.3. La fase decisoria 530 – 2.3.1. Gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento 530 – 2.3.2. Il silenzio-assenso 531 – 2.3.3. Il nuovo istituto del silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni 531 – 2.3.4. La conferenza di servizi 533 – 2.3.4.1. La conferenza di servizi semplificata ed asincrona 535 – 2.3.4.2. La conferenza di servizi simultanea e sincrona 536 – 3. Le tipologie di procedimenti 537 – 3.1. L'accesso ai documenti amministrativi 537 – 3.1.1. L'accesso qualificato 538 – 3.1.2. L'accesso civico 538 – 3.1.3. La struttura essenziale del procedimento di accesso 538 – **Sezione V - L'attività: il provvedimento e i regimi amministrativi diversi dal provvedimento** 539. 1. Il regime giuridico del provvedimento e l'obbligo di motivazione 539 – 1.1. I caratteri fondamentali del provvedimento amministrativo 540 – 1.1.1. La tipicità 540 – 1.1.2. L'imperatività 540 – 1.1.3. L'esecutorietà 541 – 1.1.4. L'inoppugnabilità 541 – 1.2. La motivazione del provvedimento amministrativo 541 – 1.3. L'efficacia del provvedimento amministrativo 542 – 2. La tipologia di provvedimenti amministrativi 543 – 2.1. I provvedimenti ablatori, ordinatori e sanzionatori 543 – 2.1.1. I provvedimenti ablatori 543 – 2.1.2. I provvedimenti ordinatori 543 – 2.1.3. I provvedimenti sanzionatori 544 – 2.2. I provvedimenti autorizzatori e concessori 544 – 2.2.1. Le autorizzazioni 544 – 2.2.2. Le concessioni 544 – 2.3. I provvedimenti dichiarativi 545 – 3. I regimi amministrativi diversi dal provvedimento 546 – 3.1. La Scia 546 – 3.1.1. Le modifiche alla Scia apportate dal d.lgs. n. 126/2016 546 – 4. L'invalidità del provvedimento amministrativo 548 – 4.1. Nullità e annullabilità nel diritto civile e nel diritto amministrativo 548 – 4.2. L'annullabilità del provvedimento amministrativo 549 – 4.2.1. L'incompetenza 549 – 4.2.2. La violazione di legge 549 – 4.2.2.1. L'art. 21-octies della l. n. 241/1990: la dequotazione dei vizi formali 550 – 4.2.3. L'eccesso di potere 550 – 4.3. La nullità del provvedimento amministrativo 551 – 5. I provvedimenti di secondo grado: l'annullamento d'ufficio, la convalida e la revoca 552 – 5.1. L'annullamento d'ufficio e la convalida 552 – 5.2. La revoca 553 – **Sezione VI - La responsabilità della pubblica amministrazione** 554. 1. La responsabilità della p.a. nella Costituzione e l'evoluzione fino al riconoscimento della risarcibilità dell'interesse legittimo 554 – 1.1. L'art. 28 della Costituzione 555 – 1.2. Il risarcimento del danno per la lesione di interessi legittimi 556 – 1.2.1. La sent. n. 500/1999 della Corte di Cassazione 556 – 1.2.2. La l. n. 205/2000 557 – 1.2.3. Il Codice del processo amministrativo 557 – 2. La responsabilità extracontrattuale della p.a. 558 – 2.1. La natura della responsabilità della p.a. 558 – 2.2. L'elemento soggettivo del dolo o della colpa dell'amministrazione 559 – 3. Il danno da ritardo 559 – 3.1. Il danno da mero ritardo 560 – 4. La responsabilità amministrativa 561 – 4.1. Il danno erariale 561 – 4.2. Gli elementi caratterizzanti della responsabilità amministrativa 562 – **Sezione VII - La giustizia amministrativa** 563. 1. Il sistema dualista della giustizia amministrativa italiana 563 – 1.1. La legge abolitrice del contenzioso amministrativo 564 – 1.2. L'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato 565 – 1.3. La giustizia amministrativa nella Costituzione 565 – 1.4. L'interesse legittimo 566 – 2. L'ambito e le forme della giurisdizione del g.a. 566 – 2.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004 567 – 2.2. Le forme della giurisdizione del g.a. 568 – 2.2.1. La giurisdizione generale di legittimità 568 – 2.2.2. La giurisdizione esclusiva 568 – 2.2.3. La

giurisdizione di merito 569 – 3. Le azioni proponibili 569 – 3.1. L'atipicità della tutela 569 – 3.2. Le azioni direttamente individuate dal Codice del processo amministrativo 570 – 3.2.1. L'azione di annullamento 570 – 3.2.2. L'azione di condanna 570 – 3.2.3. L'azione avverso il silenzio-inadempimento e l'azione di adempimento 571 – 3.2.4. L'azione dichiarativa della nullità 571 – 3.3. Le pronunce adottabili dal giudice amministrativo 571 – 4. Elementi essenziali sul processo amministrativo e sui riti speciali 572 – 4.1. L'articolazione in due gradi di giudizio e i mezzi di impugnazione 572 – 4.2. Lo svolgimento del giudizio 572 – 4.2.1. Il procedimento cautelare 573 – 4.2.2. L'ottemperanza 574 – 4.3. I riti speciali 575 – 4.3.1. I riti camerale 576 – 4.3.2. Il rito elettorale 576 – 4.3.3. Il rito abbreviato 576 – 4.3.4. Il rito speciale in materia di appalti pubblici 576 – 5. Il ricorso straordinario 577 – 5.1. L'incerta natura giuridica del ricorso straordinario 577 – 5.2. La trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale 578

## PARTE SETTIMA

### GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

#### Capitolo XVIII. La Corte costituzionale

581

1. La giustizia costituzionale 581 – 1.1. Giudizio “diffuso” e “accentrato” 582 – 1.2. La Corte costituzionale italiana 583 – 1.2.1. Composizione e scelta dei membri della Corte 583 – 1.2.2. Durata in carica, scadenza, incompatibilità e immunità dei giudici 584 – 1.2.3. Il Presidente 585 – 1.2.4. L'autonomia della Corte 585 – 1.2.5. Tutte le funzioni della Corte costituzionale 585 – 2. Il giudizio di legittimità costituzionale 586 – 2.1. Legittimità e merito, vizi formali e sostanziali, eccesso di potere legislativo e principio di ragionevolezza 586 – 2.2. L'oggetto del giudizio 587 – 2.2.1. Leggi costituzionali 587 – 2.2.2. Decreti legislativi 588 – 2.2.3. Decreti-legge 588 – 2.2.4. Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali 589 – 2.2.5. Regolamenti e direttive dell'UE 589 – 2.2.6. Regolamenti amministrativi e parlamentari 590 – 2.3. Il parametro del giudizio 590 – 2.3.1. Le norme interposte 590 – 2.3.2. Le fonti europee come norme interposte 591 – 2.3.3. Parametri eventuali 592 – 3. Gli aspetti processuali del giudizio di legittimità costituzionale 592 – 3.1. Il giudizio incidentale di costituzionalità 593 – 3.1.1. Giudizio “a quo” 593 – 3.1.2. Il giudizio sulla rilevanza 594 – 3.1.3. La non manifesta infondatezza 594 – 3.1.4. L'interpretazione conforme 595 – 3.1.4.1. Dubbi di conformità con il diritto dell'UE 595 – 3.1.5. L'ordinanza di rinvio 596 – 3.2. Il giudizio in via principale 596 – 3.2.1. Profili sostanziali del ricorso 597 – 3.2.2. Profili processuali del ricorso 597 – 3.2.3. Il ricorso avverso la legge di revisione degli Statuti delle regioni ordinarie 598 – 3.2.4. Un giudizio tra parti 599 – 3.3. Le decisioni della Corte 599 – 3.3.1. Le sentenze di rigetto 600 – 3.3.2. Le sentenze di accoglimento 600 – 3.3.3. Le sentenze monito 601 – 3.3.4. Le sentenze interpretative (di rigetto e accoglimento) 601 – 3.3.5. Le sentenze manipolative 602 – 4. Il giudizio sui conflitti di attribuzione 602 – 4.1. I conflitti tra Stato e regioni e tra regioni 603 – 4.2. I conflitti tra poteri dello Stato 606 – 4.3. Le sentenze sui conflitti 609 – 5. Il giudizio sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo 609 – 6. Il giudizio sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica 611 – 6.1. Istruttoria parlamentare e votazione dell'atto di accusa 611 – 6.2. La fase del giudizio dinanzi alla Corte 613