

# INDICE GENERALE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione alla quarta edizione</i>	VII

## CAPITOLO 1

### LO STATO COME ORDINAMENTO GIURIDICO

1. Lo Stato come oggetto del diritto costituzionale	2
2. Lo Stato come la risultante di tre elementi: sovranità, popolo e territorio. Critica	3
3. Lo Stato come ordinamento giuridico; la pluralità degli ordinamenti giuridici; il tentativo di definire l'ordinamento giuridico partendo dalla definizione della norma giuridica; il tentativo di definire la norma giuridica partendo dalla definizione dell'ordinamento giuridico. Esame di alcuni tentativi di definizione del concetto di ordinamento giuridico statale: 3a. l'istituzione di Santi Romano; 3b. la decisione politica fondamentale di C. Schmitt; 3c. la Costituzione in senso materiale di C. Mortati. Critica; 3d. la concezione normativistica dello Stato di H. Kelsen. Critica	6
4. Definizione dello Stato come di un ordinamento giuridico sovrano fondato sul principio di effettività e con sfere determinate di validità personale e territoriale delle proprie norme	20
5. I modi di creazione del diritto all'interno dell'ordinamento giuridico statale. La creazione diretta del diritto attraverso le fonti: concetto di fonte; fonte-atto e fonte-fatto; fonte di produzione e fonte di cognizione; fonte di produzione e fonte sulla produzione; fonti sulla produzione e norme sulla produzione. Il contenuto delle fonti: la distinzione tra disposizione e norma; l'interpretazione come mezzo per ricavare la norma dalla disposizione; disposizioni polisense e disposizioni univoche. La creazione indiretta del diritto attraverso il rinvio a norme esterne all'ordinamento: a) il rinvio alle norme internazionali pattizie; b) il rinvio alle norme consuetudinarie internazionali; c) il rinvio operato dal diritto internazionale privato (recezione di norme, di fonti o di criteri?)	25
6. I rapporti tra fonti: il principio della gerarchia ed il principio della competenza; la riserva di legge; il contrasto tra fonti: diversità di conseguenze a seconda che il rapporto si svolga tra fonti pariordinate o che abbiano la stessa sfera di competenza oppure tra fonti di diverso grado gerarchico o che abbiano una diversa sfera di competenza. Legittimità (validità) e illegittimità (invalidità) formale e sostanziale; illegittimità originaria e illegittimità sopravvenuta. L'inesistenza degli atti normativi: aspetti problematici. Abrogazione, sospensione e deroga. Vigenza, efficacia ed effettività	56

7. Il problema dei cosiddetti autovincoli legislativi: sua attualità alla luce di alcune leggi che li hanno previsti. Impostazione del problema in astratto: ammissibilità sia di limiti procedurali, sia di limiti sostanziali; vincolatività dei primi e derogabilità dei secondi. Impostazione del problema nell'attuale ordinamento giuridico italiano: inammissibilità degli eventuali limiti procedurali stabiliti da leggi ordinarie nei confronti di leggi successive alla luce delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e della riserva in favore dei regolamenti parlamentari dalle stesse prevista; ammissibilità di limiti sostanziali e loro valore derogabile a meno che essi non siano riconducibili a principi ricavabili da norme costituzionali 68

## CAPITOLO 2

LE FONTI COSTITUZIONALI  
DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

1. Costituzioni flessibili e Costituzioni rigide. La rigidità dell'attuale Costituzione italiana ed il tipo di sistema di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. La duplice funzione di garanzia di tale disposizione: garanzia della rigidità e della stabilità della Costituzione 78
2. Leggi costituzionali e leggi di revisione della Costituzione: posizione del problema della loro eventuale distinzione e possibili conseguenze che ne derivano. Critica delle opinioni secondo cui l'art. 138 Cost. distinguerebbe le leggi di revisione della Costituzione e le leggi costituzionali secondo l'oggetto proprio di ciascuna di esse. La distinzione tra leggi di revisione della Costituzione e leggi costituzionali intesa non come parametro di validità, bensì come criterio di classificazione "a posteriori" sulla base del contenuto delle singole leggi costituzionali. Ipotesi di riserve di legge costituzionale espressamente previste dalla Costituzione; critica della tesi secondo cui esisterebbe una generale riserva di legge costituzionale per la materia costituzionale. Ipotesi nelle quali l'intervento delle leggi costituzionali è implicitamente vincolato. I limiti delle leggi costituzionali 81
3. I limiti della revisione costituzionale: testuali ed impliciti, di valore assoluto o relativo. Critica delle tesi che ammettono l'esistenza di limiti impliciti con valore assoluto. Il valore relativo del limite fissato dall'art. 139 Cost.: suoi possibili significati. L'interpretazione del divieto di revisione della forma repubblicana. La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di limiti della revisione costituzionale 91
4. Il procedimento di formazione delle leggi costituzionali in seno alle Camere: l'iniziativa, la prima deliberazione, il principio dell'alternatività della doppia deliberazione da parte di ciascuna Camera, la seconda deliberazione 116
5. La promulgazione delle leggi costituzionali: ipotesi di rifiuto assoluto. Il problema dell'ammissibilità del potere presidenziale di rinvio alle Camere delle leggi costituzionali. La disciplina del referendum popolare previsto dall'art. 138 Cost.; la sua qualificazione come requisito di efficacia e non come elemento costitutivo delle leggi costituzionali 121

## CAPITOLO 3

## LE LEGGI ORDINARIE

1. La legge nei regimi assolutistici e nei regimi democratici. La spinta alla delegificazione: tipi di delegificazione. La diversa posizione della legge negli ordinamenti a Costituzione flessibile e negli ordinamenti a Costituzione rigida. L'ambiguità dell'espressione "legge" e la necessità di distinguere tra leggi costituzionali, leggi ordinarie e leggi atipiche 134
2. Cenni sul concetto di procedimento giuridico nella dottrina processualistica e nella dottrina amministrativistica. Aspetti peculiari del procedimento legislativo: il suo fondamento costituzionale; la riserva in favore dei regolamenti parlamentari; la caratteristica della politicità come elemento di maggiore differenziazione tra il procedimento legislativo, il procedimento amministrativo ed il processo giurisdizionale 138
3. Il potere d'iniziativa legislativa: terminologia; la predisposizione e la presentazione degli atti d'iniziativa legislativa; la riserva di legge costituzionale *ex art. 71 Cost.*; il principio del pari valore formale, sotto il profilo soggettivo, degli atti d'iniziativa legislativa; i requisiti formali con particolare riferimento alla relazione illustrativa ed alla cosiddetta «relazione tecnica»; i soggetti titolari: l'iniziativa governativa, parlamentare, regionale, popolare, del CNEL; l'art. 133, comma 1, *Cost.*; iniziativa riservata e iniziativa vincolata 143
4. Il potere di ritiro: suo fondamento; casi nei quali è inammissibile; i soggetti titolari; la forma ed il termine per il suo esercizio; la prassi della richiesta da parte del Governo di trasferire un proprio disegno di legge da una Camera all'altra. Il principio della decadenza dei progetti di legge alla fine della legislatura. Le eccezioni a tale principio: i progetti di legge d'iniziativa popolare; i progetti di legge, già approvati dalle due Camere, rinviati dal Presidente della Repubblica per una nuova deliberazione a norma dell'art. 74 *Cost.*; i disegni di legge di conversione di decreti-legge 172
5. Gli effetti della presentazione dell'atto d'iniziativa: l'attivazione del procedimento; la predeterminazione della qualificazione giuridica dell'eventuale legge approvata; il limite stabilito dall'art. 79, comma 3, *Cost.* Il sindacato sull'atto d'iniziativa da parte del Presidente della Camera o del Senato: il sindacato per l'uso di espressioni sconvenienti; il sindacato nei casi di inesistenza e di illegittimità formale dell'atto; l'insussistenza del sindacato per vizi sostanziali; casi d'improcedibilità previsti dai regolamenti parlamentari e relative eccezioni 187
6. L'assegnazione dei progetti di legge. Le commissioni in sede consultiva: tipi di pareri e loro efficacia. Il procedimento normale: l'istituto della riserva di legge d'Assemblea stabilito dall'art. 72, comma 4, *Cost.*; l'intervento della commissione in sede referente, la discussione generale in Assemblea, la discussione e la votazione degli articoli, la votazione finale. Il procedimento speciale caratterizzato dall'intervento della commissione in sede legislativa o deliberante. Il procedimento speciale caratterizzato dall'intervento della commissione in sede redigente: le differenze tra il procedimento previsto dal regolamento del Senato e quello previsto dal regolamento della Camera. I procedimenti urgenti 196

- |   |     |
|---|-----|
| 7. Le caratteristiche che contraddistinguono il procedimento legislativo tipico. La facoltà, attribuita dalla Costituzione ai regolamenti parlamentari, di stabilire, nel rispetto delle suddette caratteristiche, varianti procedurali per la discussione e l'approvazione di determinate leggi. Le leggi di conversione dei decreti-legge e le leggi rinviare alle Camere dal Presidente della Repubblica: rinvio. La legge di approvazione del bilancio dello Stato. La legge di delegazione europea | 220 |
| 8. La promulgazione della legge: la formula di promulgazione; la differenza tra sanzione e promulgazione; le funzioni della promulgazione desumibili dalla sua formula; i limiti alla doverosità della promulgazione; il termine di promulgazione; il rinvio della legge alle Camere; la qualificazione della fase della promulgazione  | 226 |
| 9. La pubblicazione della legge: le innovazioni introdotte dalla L. 11 dicembre 1984, n. 839; il sistema della doppia pubblicazione. La pubblicazione come momento della fase dell'integrazione dell'efficacia della legge  | 244 |
| 10. La possibile incidenza del diritto europeo sul procedimento legislativo: rinvio   | 249 |

#### CAPITOLO 4

#### GLI ATTI CON FORZA DI LEGGE

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Forza e valore di legge   | 252 |
| 2. Esame delle tesi relative alla definizione del concetto di forza di legge   | 253 |
| 3. La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di forza di legge  | 259 |
| 4. I decreti legislativi: i possibili motivi del ricorso alla delegazione legislativa; la legge come unico atto mediante il quale conferire la delega legislativa; lo specifico divieto per i decreti-legge di conferire deleghe legislative; irrilevanza pratica della qualificazione del potere normativo delegato a fronte della sua revocabilità espressa o tacita; la rivisitazione dei tradizionali caratteri della delega (imperatività e istantaneità): l'uso frazionato del potere delegato; le deleghe miste; i limiti generali delle leggi di delegazione; il limite specifico posto dall'art. 1, comma 2, della L. 27 luglio 2000, n. 212 («Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»); il procedimento di formazione dei decreti legislativi: il principio di autoqualificazione dell'atto, i poteri del Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto legislativo, gli effetti del parere previsto dall'art. 14, comma 4, della L. n. 400 del 1988; i limiti <i>ex art.</i> 76 Cost. degli oggetti definiti, dei principi e criteri direttivi e del tempo limitato: la giurisprudenza della Corte costituzionale al riguardo e la conseguente "elasticità" di fatto attribuita a tali limiti; i limiti "ulteriori"; il sindacato della Corte costituzionale sull'eccesso di delega; il divieto di subdelegazione legislativa ed i limiti della subdelegazione nei confronti di regolamenti amministrativi. Le cosiddette deleghe anomale: i Testi Unici ed il conferimento al Governo dei poteri necessari in caso di stato di guerra | 261 |

pag.

5. I decreti-legge: l'art. 77 Cost.; il decreto-legge come atto provvisorio dotato di forza di legge; il presupposto della straordinaria necessità ed urgenza riferito alle singole disposizioni del decreto-legge o all'atto del provvedere in sé e per sé; gli abusi commessi dal Governo in relazione al requisito suddetto (decreti-legge di riforma, periodici, di proroga, *omnibus*); la trasformazione del decreto-legge in strumento ordinario sostitutivo degli atti d'iniziativa governativa; l'illegittimità della prassi della reiterazione del decreto-legge; il limite del rispetto delle norme costituzionali; il limite in materia di concessione dell'amnistia e dell'indulto; i limiti stabiliti dall'art. 15, comma 2 e 3, della L. n. 400 del 1988 e dall'art. 1, comma 2, della L. 27 luglio 2000, n. 212 («Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»); i limiti derivanti dal carattere della provvisorietà del decreto-legge, con particolare riferimento al problema degli effetti irreversibili; il procedimento di formazione del decreto-legge; il problema della omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione; le differenze alla Camera ed al Senato in ordine al procedimento legislativo "normale" per l'esame del disegno di legge di conversione; la qualificazione della legge di conversione come novazione della fonte della disciplina contenuta nel decreto-legge oppure come semplice convalida di quest'ultimo; la legge di sanatoria prevista dal comma 3 dell'art. 77 Cost. 287

## CAPITOLO 5

## IL REFERENDUM ABROGATIVO

1. La disciplina costituzionale e legislativa del referendum abrogativo: il procedimento referendario ed i limiti del referendum. I referendum manipolativi 311
2. Il referendum abrogativo come fonte del diritto; i vincoli derivanti dall'esito positivo o negativo del referendum 319

## CAPITOLO 6

## I REGOLAMENTI DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

1. Introduzione 325
2. La natura giuridica dei regolamenti parlamentari: critica della tesi che nega il carattere giuridico delle norme dei regolamenti parlamentari e delle tesi che ritengono, in tutto o in parte, meramente interne le norme dei regolamenti parlamentari. I regolamenti parlamentari sono fonti dell'ordinamento giuridico italiano 326
3. La diversa posizione dei regolamenti parlamentari nel precedente e nell'attuale ordinamento. La riserva assoluta di competenza a favore dei regolamenti parlamentari prevista dagli artt. 64 e 72 Cost. 333
4. La negazione della parametricità delle norme dei regolamenti parlamentari e della loro idoneità a costituire l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale. La sent. n. 154 del 1985 della Corte costituzionale e relative

	<i>pag.</i>
critiche. Gli ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale al riguardo. Regolamenti parlamentari e conflitti tra poteri dello Stato. L'auto-dichia e la sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017	335
5. I regolamenti degli altri organi costituzionali: Corte costituzionale, Presidenza della Repubblica, Governo (Consiglio dei ministri e Presidenza del Consiglio), Parlamento in seduta comune	353

## CAPITOLO 7

### I REGOLAMENTI AMMINISTRATIVI

1. Il fondamento della potestà regolamentare del Governo	359
2. La disciplina dei regolamenti stabilita dalla L. n. 400 del 1988: regolamenti ministeriali; regolamenti governativi di esecuzione, di attuazione e integrazione, indipendenti, di organizzazione	360
3. I regolamenti in delegificazione: il modello dell'art. 17, comma 2, della L. n. 400 del 1988 e la prassi applicativa	369
4. Analisi di ulteriori aspetti problematici: le "delegificazioni", il nuovo comma 4-bis dell'art. 17, la legge annuale di semplificazione	373
5. La delegificazione europea	375

## CAPITOLO 8

### LE FONTI ATIPICHE

1. Fonti rinforzate, fonti atipiche, fonti a competenza specializzata. Il concetto di fonte atipica come comprensivo di tre elementi: forma, forza e competenza. Le fonti atipiche non sono gerarchicamente superiori alle fonti tipiche. Disposizioni atipiche: il fenomeno della decostituzionalizzazione	377
2. La legge di concessione dell'amnistia e dell'indulto	382
3. L'art. 7 Cost.	386
4. L'art. 8 Cost.	390

## CAPITOLO 9

### LE FONTI-FATTO

1. Introduzione	393
2. La consuetudine: impostazione dei problemi relativi	394
3. Gli elementi della consuetudine: critica dell'elemento spirituale; l'elemento materiale come unico elemento costitutivo della consuetudine in quanto espressione del principio di effettività	395
4. I criteri di distinzione tra norme consuetudinarie (giuridiche) e norme del costume (non giuridiche): la teoria della materia, la teoria del riconoscimento da parte del giudice, la teoria dell'appartenenza ad un ordinamento giuridico. Critica di tali teorie e tentativo d'individuare un nuovo criterio	400
5. La consuetudine nell'ordinamento italiano. Le disposizioni del Codice civile: usi normativi ed usi negoziali; usi negoziali integrativi (art. 1340 cod. civ.)	

ed usi negoziali interpretativi (art. 1368 cod. civ.). Le Disposizioni sulla legge in generale (artt. 1, 8 e 15): consuetudine <i>secundum, praeter e contra legem</i> . Le raccolte di usi (art. 8 Disp. l. gen.): rinvio. Le consuetudini disciplinate dall'art. 1 del Codice della navigazione	405
6. Le consuetudini costituzionali. Le convenzioni costituzionali. La prassi. La desuetudine	414

#### CAPITOLO 10

##### LE FONTI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Introduzione: l'efficacia delle fonti del diritto dell'Unione europea in Italia	425
2. L'impatto delle fonti direttamente applicabili e la loro prevalenza sulle fonti interne	431
3. L'attuazione delle fonti non direttamente applicabili. Gli effetti delle direttive non attuate tempestivamente	437
4. La possibile incidenza del diritto dell'Unione europea sul procedimento legislativo. Gli obblighi previsti dalle direttive e dal D.lgs. n. 427 del 2000 in materia di norme e regolamentazioni tecniche	444

#### CAPITOLO 11

##### LE FONTI REGIONALI

1. Introduzione	451
2. Gli Statuti	451
3. La potestà legislativa delle Regioni ad autonomia ordinaria: tipologia e limiti	462
4. La potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale	487
5. Il procedimento di formazione della legge regionale	489
6. Gli atti normativi regionali primari diversi dalla legge	492
7. La potestà regolamentare delle Regioni	495

Indice delle opere citate	505
---------------------------	-----

Indice analitico	541
------------------	-----