



**A.A. 2025/2026**



# **DISPENSA**

## **DIRITTO PUBBLICO -SECONDO PARZIALE-**

**SCRITTA DA**

**ALESSIA BRONGO  
MARK OLANO**



**TEACHING DIVISION**

“

**Questa dispensa è scritta da studenti senza alcuna intenzione di sostituire i materiali universitari.**

**Essa costituisce uno strumento utile allo studio della materia, ma non garantisce una preparazione altrettanto esaustiva e completa al fine del superamento dell'esame quanto il materiale consigliato dall'università.**

**Il contenuto potrebbe contenere errori e non è stato in alcun modo rivisto né approvato dai docenti. Si consiglia di utilizzarlo come supporto integrativo, da affiancare in ogni modo alle fonti e materiali ufficiali indicate nei programmi d'esame.**





## **SOMMARIO**

<b>LEZ. 13 - LE FONTI DEL DIRITTO IN GENERALE. I CRITERI ORDINATORI E DI RISOLUZIONE DELLE ANTINOMIE</b>	<b>1</b>
<b>LEZ. 14 - LA COSTITUZIONE E LE LEGGI COSTITUZIONALI</b>	<b>4</b>
<b>LEZ. 15-16 - LE FONTI DI RANGO PRIMARIO</b>	<b>20</b>
<b>LEZ. 17 - IL REFERENDUM ABROGATIVO (ART. 75 COST.)</b>	<b>36</b>
<b>LE FONTI DI RANGO SECONDARIO</b>	<b>39</b>
<b>LEZ. 18 - LE FONTI DELL'UNIONE EUROPEA</b>	<b>41</b>
<b>LEZ. 19 - LE REGIONI, LO STATUTO E LA LEGGE REGIONALE</b>	<b>47</b>
<b>LEZ. 20-21 - LA CORTE COSTITUZIONALE</b>	<b>52</b>
<b>LEZ. 22-24: I DIRITTI FONDAMENTALI</b>	<b>61</b>
<b>I DIRITTI, IN GENERALE - LE DIVERSE GENERAZIONI DI DIRITTI</b>	<b>61</b>
<b>I DIRITTI DELLA SFERA PRIVATA: LA LIBERTÀ PERSONALE</b>	<b>65</b>
<b>DIRITTI INDIVIDUALI NELLA COLLETTIVITÀ</b>	<b>70</b>
<b>I DIRITTI SOCIALI</b>	<b>76</b>
<b>I NUOVI DIRITTI</b>	<b>79</b>
<b>DIRITTI ECONOMICI</b>	<b>80</b>
<b>DIRITTI POLITICI E PRINCIPIO DEMOCRATICO</b>	<b>88</b>





## Lez. 13 - le fonti del diritto in generale. I criteri ordinatori e di risoluzione delle antinomie

Le **fonti del diritto** sono gli strumenti da cui scaturiscono le norme giuridiche: **possono essere atti o fatti**. Nel nostro sistema **prevalgono gli atti**, cioè documenti; esistono però eccezioni. Prima di entrare nel merito, è utile distinguere tre concetti che condividono il termine “fonte” ma indicano fenomeni diversi: **fonti di produzione, fonti sulla produzione e fonti di cognizione**.

Le **fonti di produzione** (il 99% del nostro studio) **creano regole giuridiche**. Le **fonti sulla produzione** sono **metanorme: norme che disciplinano come si creano le fonti** (ad es., articoli costituzionali su procedimento legislativo e maggioranze). Non regolano direttamente la vita dei consociati, **disciplinano la formazione delle altre norme**. Le **fonti di cognizione** sono invece gli **strumenti per conoscere il diritto** (banche dati, codici, ricerche online); tra queste prevalgono quelle **ufficiali**, soprattutto la **Gazzetta Ufficiale**, che “fa testo”. Se trovo online un testo errato, **non posso invocarlo** davanti al giudice; se l'errore è nella Gazzetta Ufficiale, **posso farvi affidamento**. È anche per questo che, **in teoria**, vale il principio “**ignorantia legis non excusat**”: ogni cittadino dovrebbe conoscere le leggi vigenti; nella pratica è più complesso, ma **non è ammessa la scusa dell'ignoranza**.

Concentriamoci sulle **fonti di produzione: fonti-atto e fonti-fatto**. Le prime sono **documenti scritti** (la **quasi totalità** dei casi). Le seconde derivano da **fatti**. Esempi: il **vigile** che con fischietto o gesto **intima l'alt** non compie un “atto” in senso documentale, ma pone un **fatto giuridico** produttivo di effetti (qui: **provvedimento amministrativo individuale**). Nel campo costituzionale, le **consultazioni** del **Presidente della Repubblica** sono una **consuetudine: fatto ripetuto** che ha generato l'idea di **regola non scritta** vincolante (oggi si ritiene che il Presidente non possa formare un governo senza consultazioni). Altri esempi **fatto/atto** in chiave internazionale: un **trattato** Italia-Brasile sul caffè **non è di per sé una fonte interna**; entra nell'ordinamento tramite **legge di esecuzione** (l'**atto è la legge**, il **trattato è il fatto**). Analogo discorso per i **Patti Lateranensi** (sovrnazionali): guardati con gli occhi dell'ordinamento italiano, **documenti come “fatti”**; la loro efficacia interna passa attraverso **atti** di recepimento o revisione. In sintesi: **pochissimi casi di fonti-fatto; 99,9% fonti-atto**.

Una **fonte-atto** deve avere **tre requisiti: esistenza, validità, efficacia**.

È **esistente** se **emanata nell'esercizio del potere** del suo autore (una **legge votata da una sola Camera è inesistente**).

È **valida** se **conforme alla norma superiore di riconoscimento** (**Costituzione**, altre **fonti sovraordinate**) e al procedimento richiesto (**maggioranza assoluta** quando dovuta, **rispetto dei principi costituzionali**: p.es. **parità uomo-donna**). Una legge approvata correttamente ma **in contrasto con la Costituzione** è **esistente ma invalida**.

È **efficace** se **idonea a produrre effetti giuridici**; se la legge prevede applicazione **dal 2027**, fino ad allora è **non efficace**. In generale c'è la **vacatio legis: 15 giorni** tra pubblicazione ed entrata in vigore (**esistente e valida, ma non ancora efficace**).

Il sistema obbedisce al **principio di gerarchia delle fonti**, spesso raffigurato come **piramide** con **tre grandi fasce: rango costituzionale, rango primario/legislativo, rango secondario**.



Ogni fascia **contiene più tipi di fonti** che, **verso l'esterno**, si comportano allo stesso modo; **all'interno**, però, esistono **micro-gerarchie** (la legge **"pesa"** più di decreto-legge o **decreto legislativo**, ecc.).

Per le **fonti costituzionali e primarie** il sistema è **chiuso** (**non si creano nuovi tipi** oltre quelli costituzionalmente previsti). La fascia **secondaria** è tendenzialmente **aperta**: **il legislatore può creare nuove fonti secondarie**.

Quando **due norme confliggono** in modo non risolvibile interpretativamente (**antinomie: A vs non-A**), si applicano **tre criteri** (più uno):

1. **Gerarchico (lex superior derogat legi inferiori): prevale la norma del livello superiore.** Il **contrasto verticale** è **patologia**: **rimedio** = **rimozione/annullamento** della norma inferiore (**principio di legalità** e, tra Costituzione e primarie, **principio di costituzionalità**).
2. **Cronologico (lex posterior derogat legi priori): stesso livello, prevale la più recente.** Qui non c'è patologia: è **fisiologia** del sistema. **Effetto** = **abrogazione**, non annullamento: la norma precedente **perde efficacia, non validità**, e **continua a regolare i fatti sorti durante la sua vigenza**. Quindi una **norma abrogata è ancora valida** per il passato; si applica il **principio tendenziale di irretroattività**. L'**art. 11 Preleggi** ("**la legge non dispone che per l'avvenire**") è di **rango legislativo**: una **legge successiva può derogarlo** in base al criterio cronologico.  
La **Costituzione** invece **tace quasi del tutto**: vieta **solo** la retroattività **penale in malam partem** (nessuno punito per fatto non reato al tempo del compimento), mentre **ammette in bonam partem** (se sopravviene depenalizzazione, **non si condanna**). **Fuori dal penale, sono possibili leggi retroattive**: la **Corte costituzionale** le ammette se **ragionevoli e giustificate** (frequenti in **materia fiscale**).
3. **Competenza: prevale la fonte competente.** Esempi: **commercio/orari dei negozi** di competenza **regionale/comunale**; se lo Stato interviene, la legge è **invalida per incompetenza**. Altro esempio: **regolamenti parlamentari: riserva alla singola Camera** (autonomia); una **legge bicamerale** che li dettasse sarebbe **invalida per incompetenza**.  
(+1) **Specialità (lex specialis derogat generali): la norma speciale prevale su quella generale**, anche se successiva quest'ultima. È **insidioso** da applicare: va verificato se davvero si tratti di **sottospecie** della fattispecie generale (es.: disciplina **specificata** dei **proiettori** nelle aule che deroga alla disciplina **generale** sugli apparecchi elettronici; oppure banchi **universitari** con regole ad hoc rispetto alla regola **generale** per tutte le scuole).

Sulle **forme di abrogazione**: può essere **espressa** (**il legislatore dichiara che la legge precedente è abrogata**) - l'ideale, ma raro - oppure **tacita/implicita**, la più frequente (**incompatibilità** tra norme della **stessa fascia**; spesso accade con **nuovi codici** - ambiente, appalti - che **riscrivono l'intera materia**, pur con molte eccezioni). In pratica, l'abrogazione **si verifica "sul campo"** quando il giudice **riscontra l'incompatibilità**.

Alcuni **esempi concreti** di fisiologia del mutamento normativo aiutano a visualizzare: regole **tecniche** che cambiano nel tempo (ad es. **dimensioni** di spogliatoi, **distanze di**



**sicurezza** negli impianti sportivi; **posti barca** ridotti in un porto per **nuove norme di sicurezza**). Qui opera l'**abrogazione: dal nuovo in avanti** vale la nuova disciplina; **per il passato** resta **valida** la precedente.

Infine, le **riserve di legge**: sono **garanzie** volte a **limitare il potere esecutivo** e **tutelare diritti fondamentali**, imponendo che **certe materie** siano regolate **dalla legge** (**Parlamento**, espressione della **sovranità popolare**). Spesso si accompagnano a **riserva di giurisdizione** nei casi più delicati (**serve anche l'intervento del giudice**), ma qui ci fermiamo alle riserve di legge. **Non esiste una tassonomia ufficiale**: la dottrina distingue tra:

- **Riserva assoluta**: formule come **"nei soli casi e modi previsti dalla legge"** (nessuno spazio al Governo; es.: **libertà personale**).
- **Riserva relativa**: formule come **"se non in base alla legge"** (cornice alla legge, spazi residui all'esecutivo; es.: **art. 23 Cost. su prestazioni personali o patrimoniali**).
- **Riserva rinforzata di contenuto**: la Costituzione **impone contenuti/minimi garanzie** alla legge (es.: **divieto di violenze fisiche/morali, limiti massimi alla custodia cautelare, termini: p.es. 48 ore per la convalida**).
- **Riserva rinforzata di procedimento**: la Costituzione **impone un iter qualificato** (es.: **art. 79: amnistia e indulto con maggioranza dei 2/3 di ciascuna Camera**).
- **Riserva di legge formale**: deve essere **proprio una legge in senso formale** (Camera+Senato), **non un atto con forza di legge** (es.: **art. 80: autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali**). **Se non è richiesta la forma "legge formale"**, la riserva è soddisfatta anche da **atti di rango primario** (decreto-legge, decreto legislativo).

**In sintesi**: le **fonti di produzione** (quasi sempre **atti**) devono essere **esistenti, valide, efficaci**; il sistema è retto da **gerarchia, cronologia, competenza** (e **specialità**); le **antinomie verticali** si risolvono con **annullamento** della fonte inferiore, quelle **orizzontali** con **abrogazione** (**non retroattiva**, salvo eccezioni ragionevoli extra-penali e **mai** in malam partem in penale); le **riserve di legge** sono **chiavi di garanzia** che **vincolano** chi decide **come e con quali limiti** si può incidere sui **diritti**.



## Lez. 14 - La Costituzione e le leggi costituzionali

Il tema della **giustificazione di una Costituzione** è complesso e, in parte, **filosofico**. Ci si può chiedere: **chi decide** di porre una Costituzione? Su quale base si fonda questo potere? È un **diritto naturale**, un **diritto divino** o semplicemente un **atto di forza**? Esistono molte scuole di pensiero al riguardo, ma un punto fermo è che il **potere costituente**, una volta esercitato, **pone una Costituzione** e dà origine a un nuovo ordinamento giuridico.

Il criterio più semplice per verificare la legittimità effettiva di una Costituzione è quello dell'**effettività**: una Costituzione è valida se **viene applicata**, se **"attecchisce"** nella realtà politica e istituzionale di un paese. Quando questo avviene, si pone allora un'altra questione: **come può essere modificata** una Costituzione già in vigore?

Anche la **Costituzione italiana**, approvata nel **1947** ed entrata in vigore nel **1948**, ha subito nel tempo **numeroso modifiche**, alcune **minori** (cambiamenti di parole o virgole), altre **più sostanziali**. Tra le più significative ricordiamo le **riforme degli anni 2000** sul **rapporto tra Stato e Regioni**, e più recentemente l'**inserimento della tutela dell'ambiente** nell'**articolo 9** e dello **sport** nell'**articolo 33**.

Ora, quando si inserisce un nuovo principio in Costituzione - come, ad esempio, la **separazione delle carriere** o la **protezione dell'ambiente** - **non si esercita un nuovo potere costituente**, ma si attiva un **potere costituito**: cioè, si opera **all'interno della Costituzione**, seguendo **le regole da essa stessa previste**.

L'**articolo 138 della Costituzione**, collocato quasi alla fine del testo, disciplina infatti in modo dettagliato la **procedura di revisione costituzionale**: le **maggioranze necessarie**, le **modalità di approvazione** e l'eventuale **ricorso al referendum**. Dunque, chi oggi propone di modificare la Costituzione - ad esempio per introdurre la separazione delle carriere - **non compie un atto rivoluzionario**, ma esercita un potere previsto dall'ordinamento stesso.

Questo porta però a una riflessione più profonda: **fino a che punto si può modificare una Costituzione senza distruggerla?**

Ad esempio, **si può modificare l'articolo 138 stesso**, cioè la norma che regola le modalità di revisione costituzionale?

Teoricamente sì, ma **alterarne la natura**, rendendo la Costituzione **flessibile** e facilmente modificabile, equivarrebbe a **rompere l'ordine costituzionale** e a tornare, in sostanza, a un **nuovo potere costituente**.

Sono questioni complesse, di natura **giuridica e filosofica**, che aprono un ampio dibattito sul limite tra **continuità e rottura costituzionale**. Ma, al di là delle teorie, resta il fatto che il **potere costituente originario** crea la Costituzione, mentre il **potere costituito** - esercitato nel rispetto delle regole previste dall'articolo 138 - **può modificarla**, senza però snaturarne i principi fondamentali.



Come abbiamo già visto, la  **differenza tra Stato liberale e Stato democratico-sociale**  si riflette anche nel  **tipo di Costituzione**  adottata: le  **Costituzioni flessibili**  caratterizzano il  **modello liberale ottocentesco** , mentre le  **Costituzioni rigide**  sono proprie dello  **Stato democratico del Novecento** .

Nel  **Stato liberale** , l'obiettivo principale era  **garantire il funzionamento dell'organo rappresentativo** , cioè del  **Parlamento** , che rappresentava la volontà politica quasi unanime della classe dirigente.

Poiché non esistevano  **forti conflitti politici interni**  e le decisioni venivano prese da  **un'élite omogenea** , non si riteneva necessario  **proteggere determinati principi fondamentali**  da possibili mutamenti della maggioranza:  **la maggioranza era sempre la stessa** .

Di conseguenza, la Costituzione poteva essere  **modificata con facilità** , attraverso  **le stesse procedure delle leggi ordinarie** .

Nel  **Stato democratico-sociale** , invece, il contesto è completamente diverso.

La società è  **plurale** , composta da  **diversi interessi e forze politiche** , e la Costituzione diventa lo strumento che  **fissa e tutela i valori fondamentali**  condivisi da tutti, indipendentemente dalle maggioranze contingenti.

Per questo motivo, le Costituzioni moderne sono  **rigide** : prevedono  **procedure speciali e maggioranze qualificate**  per essere modificate, così da  **impedire che una sola parte politica possa alterare i principi fondamentali**  dello Stato.

In altre parole, nello  **Stato democratico del Novecento** , la rigidità costituzionale serve a  **garantire stabilità e tutela dei valori comuni** , rendendo  **molto più complesso**  cambiare la Costituzione in base alle esigenze o alle convenienze del momento politico, come possiamo osservare anche nei  **dibattiti attuali**  sulle riforme costituzionali.

Le  **Costituzioni** , in linea generale,  **disciplinano l'organizzazione dei poteri dello Stato** , definiscono  **i valori fondamentali dell'ordinamento**  e regolano  **i rapporti tra potere e cittadini** , cioè la  **forma di Stato** .

Quest'ultima esprime la  **relazione tra chi detiene il potere e chi vi è soggetto** , stabilendo così la  **posizione dei cittadini**  all'interno dell'ordinamento.

Tutti questi elementi - l'assetto dei poteri, i valori, i diritti e la struttura dello Stato - possono essere riassunti efficacemente nell'articolo  **16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino**  (1789):

"Una società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione."

Questo articolo ci ricorda che il  **contenuto essenziale di ogni Costituzione**  è fondato su due pilastri:

1.  **La garanzia dei diritti fondamentali.**
2.  **La separazione dei poteri.**

Entrambi sono elementi imprescindibili.

La  **garanzia dei diritti**  può essere dichiarata solennemente, ma la  **sua effettività**  dipende da





come la Costituzione **rende concreti quei diritti**. Scrivere un diritto sulla carta, infatti, **non basta a renderlo reale**: basti pensare al **diritto al lavoro**, la cui effettiva realizzazione richiede politiche e strumenti economici concreti.

Molte Costituzioni moderne includono **cataloghi di diritti** ampi e dettagliati.

Un esempio emblematico è la **Costituzione di Cuba**, che elenca in modo quasi **poetico** una lunga serie di diritti - **alla felicità, al riposo, alle ferie, allo sport, al benessere** - ma la loro effettiva tutela resta in gran parte **teorica**.

Il punto è che **non basta proclamare un diritto**, occorre che l'ordinamento disponga **istituzioni e strumenti reali** per garantirlo.

Una prima forma concreta di tutela è proprio la **separazione dei poteri**.

Quando la **Costituzione americana del 1787** fu approvata, essa conteneva solo il cosiddetto **Frame of Government**, ossia la struttura dei poteri, senza un elenco di diritti fondamentali.

Si riteneva che la **divisione dei poteri** fosse di per sé sufficiente a garantire la libertà dei cittadini: se **nessun organo concentra troppo potere**, nessuno può abusarne.

Tuttavia, nel **1791**, con l'approvazione dei primi **dieci emendamenti** (la **Bill of Rights**), si comprese che **la separazione dei poteri da sola non basta**, e che era necessario **esplicitare i diritti fondamentali** per renderli inviolabili.

Dove invece la separazione dei poteri manca - come negli **ordinamenti socialisti** del Novecento, spesso **privi di organi di giustizia costituzionale** - è difficile garantire i diritti individuali: l'assenza di un equilibrio tra poteri è già un segnale d'allarme sull'**inefficacia della tutela dei diritti**.

Altri strumenti fondamentali di garanzia sono le **riserve di legge** e le **riserve di giurisdizione**. Per esempio, l'**articolo 13** della **Costituzione italiana**, che tutela la **libertà personale**, stabilisce che **nessuno può essere arrestato se non nei casi e nei modi previsti dalla legge**.

Questo significa che **solo la legge del Parlamento**, cioè l'atto approvato da un organo rappresentativo in cui si confrontano **maggioranza e opposizione**, può legittimare una limitazione della libertà.

Inoltre, per i diritti più importanti, serve anche la **riserva di giurisdizione**: un **giudice** deve convalidare l'atto che limita la libertà, a garanzia che esso sia **legittimo e proporzionato**.

In casi eccezionali - come l'arresto in flagranza di reato - la convalida può avvenire **successivamente**, ma entro tempi molto brevi.

La **tutela dei diritti** passa anche attraverso la possibilità di **farli valere davanti a un giudice**, ciò che in diritto costituzionale si chiama **giustiziabilità dei diritti**.

Ogni cittadino deve poter **ricorrere alla giustizia** non solo contro altri privati, ma anche **contro lo Stato** o qualsiasi pubblica amministrazione.

Infine, un altro principio cardine è quello della **legalità dell'azione amministrativa**:

la **pubblica amministrazione** non può fare tutto ciò che non è vietato, ma **solo ciò che la legge espressamente le consente di fare**.

È una regola di civiltà giuridica che serve a **limitare il potere** e a garantire che ogni atto amministrativo sia **fondato sulla legge**.



Un'ultima riflessione riguarda i **limiti alla revisione costituzionale**.

Se fosse possibile, tramite una revisione ordinaria, **reintrodurre la pena di morte** o **abolire la libertà di stampa**, si arriverebbe di fatto a **svuotare la Costituzione del suo contenuto sostanziale**.

Ecco perché la **rigidità costituzionale** non è solo una questione procedurale, ma una **garanzia di tutela dei valori fondamentali** su cui si fonda l'intero ordinamento democratico.

Nelle **Costituzioni liberali contemporanee** - e, in generale, nelle Costituzioni che appartengono alla stessa **famiglia giuridica della nostra** - possiamo individuare alcune **caratteristiche ricorrenti**.

Anzitutto, i **diritti fondamentali** sono **riconosciuti all'individuo in quanto tale**, senza alcuna distinzione di cittadinanza, residenza o condizione personale.

Non si parla quindi di diritti del "cittadino" o del "residente regolare", ma di **diritti dell'uomo, inviolabili e universali**.

Proprio perché **inviolabili**, essi sono considerati **preesistenti rispetto all'ordinamento giuridico**: lo Stato **non li crea**, ma **li riconosce e li tutela**.

Questa è una differenza essenziale rispetto ai **modelli socialisti**, nei quali i diritti **non esistono se non sono concessi dallo Stato**.

In quegli ordinamenti, infatti, i diritti vengono **posti dallo Stato** e **riconosciuti solo nella misura in cui siano funzionali al raggiungimento degli obiettivi politici o economici** del sistema.

Negli ordinamenti liberali, invece, l'individuo può **far valere i propri diritti anche contro lo Stato**: non dipendono dal consenso del potere politico, ma **lo vincolano**.

Ovviamente, esistono **sfumature e limiti diversi** tra i vari ordinamenti liberali.

Ad esempio, la **libertà di manifestazione del pensiero contro l'ordinamento** assume un valore diverso negli Stati Uniti rispetto all'Europa.

Negli **USA**, la libertà di espressione è considerata **sacra e quasi illimitata**: anche gesti provocatori, come **bruciare la bandiera americana in pubblico**, sono tutelati come forme di espressione politica.

Negli **ordinamenti europei**, invece, questa libertà è **riconosciuta ma soggetta a limiti**, come quelli legati al **vilipendio delle istituzioni**.

Resta comunque il principio di fondo: nei sistemi liberali, **l'individuo può esercitare i propri diritti anche in opposizione al potere pubblico**, entro i confini stabiliti dalla legge.

Negli ordinamenti costituzionali liberali troviamo anche una **doppia dimensione della legalità**:

1. **Legalità ordinaria**, e
2. **Legalità costituzionale**.

La **legalità ordinaria** si fonda sull'idea che **ogni atto della pubblica amministrazione o del governo** debba essere **conforme a una norma di rango superiore**, cioè **autorizzato da una legge**.

Un regolamento, ad esempio, è valido solo se esiste **una legge che ne preveda l'adozione e**



**ne definisca i limiti.**

Il controllo di questa conformità spetta, nel nostro ordinamento, ai **tribunali amministrativi**, come il **TAR** e il **Consiglio di Stato**.

La **legalità costituzionale**, invece, riguarda il livello più alto della gerarchia normativa: una **legge**, pur essendo conforme alle regole procedurali, **non può contraddire la Costituzione**.

A questo livello entra in gioco la **Corte costituzionale**, un **organo giurisdizionale speciale** che verifica se una legge sia o meno **compatibile con la Costituzione**.

In questo modo, gli ordinamenti liberali assicurano **due forme di controllo complementari**:

- una per **verificare la legalità degli atti amministrativi**,
- e l'altra per **garantire la conformità delle leggi ai principi costituzionali**.

È proprio questo sistema di **gerarchia delle fonti e di controllo della legalità** che rappresenta uno dei tratti distintivi più importanti dello **Stato costituzionale di diritto moderno**.

Vediamo ora quanto siete preparati in **storia italiana**.

Dopo la **Seconda guerra mondiale**, l'Italia esce profondamente segnata dal conflitto, avendo **subito una sconfitta militare e morale** e avendo mostrato, come spesso si dice, **"la figura che ha fatto"** nel corso della guerra.

Tralasciando qui gli aspetti strettamente storici del periodo bellico, è importante ricordare che, negli **ultimi anni del regime fascista**, si diffonde un **malcontento popolare sempre più forte**, alimentato da **difficoltà economiche, crisi sociali, scioperi e richieste di pane e pace**.

Il consenso nei confronti del regime **crolla progressivamente**, e l'intero sistema politico e istituzionale **entra in crisi**.

Tutta questa fase di **transizione dal fascismo alla ricostruzione democratica** è spiegata in modo chiaro nel manuale di riferimento.

Anche se non è necessario acquistarlo, è **fortemente consigliato consultarlo in biblioteca o fotocopiare almeno le pagine dedicate a questo periodo**, perché aiutano a comprendere **le radici storiche e politiche della nascita della Repubblica e della Costituzione italiana**.

Nella **notte tra il 24 e il 25 luglio 1943**, il **Gran Consiglio del Fascismo** approva il cosiddetto **ordine del giorno Grandi**, un atto destinato a segnare la **fine del regime fascista**.

Si tratta di un documento **dall'aspetto apparentemente ambiguo**, ma in realtà **decisivo**.

Durante la seduta del Gran Consiglio - alla quale partecipa lo stesso **Mussolini** - viene approvato un testo che, in sostanza, **invita il re a "riassumere le prerogative statutarie"**. Cosa significa?

In termini concreti, il documento **chiede a Vittorio Emanuele III di riprendere il comando delle Forze Armate** e di **esercitare nuovamente i poteri previsti dallo Statuto Albertino**, la vecchia carta costituzionale ancora formalmente in vigore.



Il **Gran Consiglio**, pur essendo stato **istituito da Mussolini stesso**, si trasforma così nello **strumento politico della sua destituzione**.

Dietro l'approvazione dell'ordine del giorno Grandi c'è infatti un **accordo tacito con il re**, che interpreta il voto del Consiglio come un **atto di sfiducia nei confronti del Duce**.

Il **25 luglio 1943**, il re **fa arrestare Mussolini** e **riassume i poteri del governo**, nominando un **nuovo esecutivo** guidato dal **maresciallo Pietro Badoglio**.

Con questo gesto, **il fascismo crolla ufficialmente**, e si apre una **fase di transizione delicatissima**, nella quale il Paese resta formalmente monarchico ma cerca, tra caos e incertezze, **una via d'uscita politica e istituzionale dal ventennio fascista**.

Siamo nel **luglio del 1943**: Mussolini è stato arrestato e il regime fascista è crollato. Ma la **guerra non è ancora finita** - terminerà solo nel **1945** - e in quei **due anni**, tra il 1943 e il 1945, **in Italia accade di tutto**.

Il Paese vive un periodo di **caos totale**, sia sul piano **sociale** sia su quello **militare**.

L'Italia è **divisa**, attraversata da **una guerra civile** e da **invasioni straniere**: a sud avanzano gli **alleati**, mentre al nord si insediano i **nazisti** e i **fascisti della Repubblica Sociale Italiana**. Contemporaneamente, cresce il movimento della **Resistenza**, formato da forze partigiane di diverse ispirazioni politiche, che combattono contro l'occupazione tedesca e contro il fascismo repubblicano.

È un periodo di **violenza diffusa e di profonda lacerazione nazionale**, in cui il conflitto militare si intreccia con quello politico e civile.

Tuttavia, ciò che qui interessa di più non è tanto la dimensione militare, quanto quella **istituzionale**.

Nel **luglio del 1943**, al momento dell'arresto di Mussolini, l'Italia è ancora formalmente una **monarchia**, con al vertice **Vittorio Emanuele III** - lo stesso re che, dopo la **marcia su Roma** del 1922, aveva **affidato a Mussolini l'incarico di formare il governo**, legittimando così il regime fascista.

Per vent'anni il re aveva **convissuto con il fascismo**, mantenendo il proprio ruolo e **non opponendosi** alle scelte del regime.

Dopo la caduta di Mussolini, Vittorio Emanuele III tenta di **ripristinare lo Statuto Albertino** come se nulla fosse accaduto, cercando di **ricominciare da zero**.

Ma ciò **non è più possibile**: l'Italia è in guerra, occupata e divisa, e l'autorità monarchica è ormai **delegittimata**.

Nel frattempo, nel **settembre del 1943**, nasce il **Comitato di Liberazione Nazionale (CLN)**, formato da **tutte le forze politiche antifasciste**:

- partiti **socialisti** e **comunisti**,
- forze **cristiano-democratiche**,
- partiti **liberali** e **repubblicani**.

Il CLN diventa il **punto di riferimento politico e istituzionale** della **Resistenza** e, progressivamente, il **vero nucleo del futuro Stato democratico**, ponendo le basi per la **rinascita dell'Italia repubblicana**.





Nel **1944**, **Palmiro Togliatti**, segretario del **Partito Comunista Italiano**, stipula con il re **Vittorio Emanuele III** e con le altre forze del **Comitato di Liberazione Nazionale** un accordo noto come **Patto di Salerno**.

Questo accordo segna una tappa decisiva nel processo di **transizione politica e istituzionale** dell'Italia e si fonda su **tre punti fondamentali**.

**Primo punto:** Vittorio Emanuele III, pur **non abdicando formalmente**, si **ritira a vita privata**, rinunciando a esercitare il potere diretto sul governo, che in quegli anni era ancora transitorio.

Egli affida le **funzioni esecutive** al figlio **Umberto**, nominato **luogotenente generale del Regno**, ossia rappresentante del sovrano, con poteri di fatto equivalenti a quelli del re.

**Secondo punto:** la **questione istituzionale** - cioè la scelta tra **monarchia e repubblica** - viene **rinviata alla fine della guerra**.

Si decide di attendere la conclusione del conflitto e la stabilizzazione del Paese prima di affrontare una decisione così cruciale per il futuro dell'Italia.

**Terzo punto:** in cambio di questi due impegni, il **Partito Comunista** accetta di **sostenere il governo Badoglio**, che fino a quel momento non aveva riconosciuto perché ritenuto troppo vicino al vecchio regime.

Con il Patto di Salerno, quindi, si apre una **fase di unità nazionale**, volta a **chiudere la guerra** e a **preparare la nascita di un nuovo assetto democratico**, con la prospettiva di convocare un'**Assemblea Costituente** dopo la liberazione.

Il **25 giugno 1944**, viene emanato un atto fondamentale da parte del luogotenente **Umberto di Savoia**: il **decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 1944**, spesso definito anche "**prima Costituzione provvisoria dell'Italia**".

All'articolo 1 si legge:

"Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali verranno scelte dal popolo italiano, che a tal fine eleggerà, a suffragio universale, diretto e segreto, un'Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato."

In altre parole, una volta terminata la guerra, il popolo italiano avrebbe eletto un'assemblea incaricata di decidere se mantenere la **monarchia** o instaurare la **repubblica**, e di **scrivere la nuova Costituzione**.

Tuttavia, nel **marzo del 1946**, un nuovo atto - il **decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946**, detto anche "**seconda Costituzione provvisoria dell'Italia**" - modifica questa previsione:

non sarà più l'Assemblea costituente a decidere tra **repubblica e monarchia**, ma **direttamente i cittadini**, attraverso un **referendum popolare**.

L'Assemblea costituente, invece, sarà chiamata **solo a redigere la Costituzione**.

Questa decisione risponde a una **crescente richiesta popolare di partecipazione diretta** e al timore che una scelta così divisiva, se affidata ai partiti, potesse creare conflitti insanabili.



Le **elezioni vengono fissate per il 2 giugno 1946**.

In quella data, per la **prima volta a suffragio universale maschile e femminile**, i cittadini italiani si recano alle urne con **due schede**:

- una per **decidere la forma dello Stato** (*Repubblica o Monarchia*);
- l'altra per **eleggere i membri dell'Assemblea costituente**, incaricata di redigere la nuova Costituzione.

Poco prima del voto, nei primi giorni di **maggio 1946**, Vittorio Emanuele III decide di **abdicare a favore del figlio Umberto**, che diventa **Umberto II, Re d'Italia**.

È un gesto strategico: il vecchio sovrano, compromesso con il fascismo, spera che il figlio, più giovane e non coinvolto nel ventennio, possa **salvare la monarchia**.

Ma l'abdicazione arriva **troppo tardi**: Umberto II resterà sul trono solo **un mese**, passando alla storia come il **"re di maggio"**.

Il **referendum del 2 giugno 1946** segna la **vittoria della Repubblica**, con un consenso più netto nel **Centro-Nord**, mentre il **Sud** resta più legato alla monarchia.

Sebbene si sia parlato di **irregolarità e brogli elettorali**, gli storici concordano che **il risultato non sarebbe cambiato**: la scelta repubblicana rispecchiava ormai una **volontà diffusa di cambiamento**.

Contestualmente, viene **eletta l'Assemblea costituente**, composta da rappresentanti dei principali partiti politici:

- la **Democrazia Cristiana**, destinata a dominare la scena politica della "prima Repubblica";
- il **Partito Socialista**;
- e il **Partito Comunista Italiano**.

L'Assemblea lavora **intensamente** e in **tempi brevi**: nel **dicembre 1947** approva il testo finale della **Costituzione italiana**, che entra in vigore il **1° gennaio 1948**.

La **Costituzione repubblicana** è considerata una **Costituzione di compromesso**, frutto dell'incontro tra **diverse culture politiche**:

- quella **cattolico-democratica**,
- quella **socialista e comunista**,
- e quella **liberale**.

È una **Costituzione lunga**, perché include un **ampio catalogo di diritti**, non solo di **libertà individuali**, ma anche di **diritti sociali** (cioè diritti a prestazione, come il diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione).

È una **Costituzione rigida**, poiché le sue modifiche richiedono **procedure rafforzate** previste dall'**articolo 138**, e contiene anche **limiti assoluti alla revisione costituzionale**, sanciti dall'**articolo 139**, secondo cui:

"La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale."



Ciò significa che **la Repubblica non può essere trasformata in monarchia**, ma la **Corte costituzionale** ha interpretato questo principio in modo **più ampio**, includendovi **l'insieme dei valori fondamentali** dell'ordinamento.

Di conseguenza, anche una riforma che abolisse, per esempio, il **principio di uguaglianza**, sarebbe incostituzionale perché violerebbe la **forma repubblicana** in senso sostanziale.

La nostra è inoltre una **Costituzione programmatica**, poiché **indica obiettivi da realizzare nel tempo** - non fotografa solo la realtà, ma **traccia un percorso di progresso civile e sociale**.

È anche una **Costituzione aperta**, grazie alla presenza di **clausole elastiche** (come quelle sul **"buon costume"** o sull'**"ordine pubblico"**), che consentono di **adattarla ai mutamenti sociali e culturali** senza doverla modificare formalmente.

Proprio questa capacità di **adattamento e di equilibrio** ha permesso alla **Costituzione italiana** di restare **viva e attuale per oltre settant'anni**, attraversando epoche storiche e trasformazioni politiche senza mai perdere la propria **coerenza e forza democratica**.

Questo è l'**indice della Costituzione italiana**.

Non è necessario conoscerlo a memoria, ma è **molto utile comprenderne la struttura**, la cosiddetta **"sistematica della Costituzione"**.

Capire **come è organizzato il testo costituzionale** aiuta a orientarsi al suo interno e a leggere correttamente i diversi articoli.

La **Costituzione** si apre con una **primissima sezione** chiamata **"Principi fondamentali"**. Durante i lavori dell'**Assemblea Costituente**, si discusse a lungo se inserire un **preambolo discorsivo e programmatico**, simile a quelli delle Costituzioni ottocentesche - come lo **Statuto Albertino**, che conteneva un'introduzione di tono politico e quasi retorico. Alla fine prevalse una **scelta diversa**: i costituenti decisero che i **principi fondamentali** dovessero avere **valore giuridico pieno**, non solo politico o morale.

Per questo motivo, i **valori di fondo dell'ordinamento** vennero inseriti **direttamente nel testo normativo**, sotto forma di articoli veri e propri: **i primi dodici articoli della Costituzione**.

Essi **non costituiscono ancora la "Parte Prima"**, ma rappresentano una sorta di **premessa giuridica e ideale** all'intera Costituzione.

Contengono i **principi generali** - come il **principio di uguaglianza**, il **principio democratico**, il **lavoro come fondamento della Repubblica**, la **solidarietà**, la **libertà** e la **tutela dei diritti inviolabili** - che fungono da **lenti interpretative** attraverso le quali leggere tutti gli altri articoli.

Ad esempio:

- quando si legge l'articolo sul **diritto allo studio**, bisogna interpretarlo **alla luce del principio di uguaglianza**;
- quando si analizza l'articolo sull'**accesso alle cariche pubbliche**, bisogna farlo sempre con il **principio di uguaglianza** come riferimento.



In questo senso, i **primi dodici articoli** forniscono i **criteri di lettura** dell'intero ordinamento costituzionale.

La **struttura complessiva** della Costituzione ricalca, in modo moderno, lo schema dell'**articolo 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (1789)**:

“Una società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione.”

Anche la nostra Costituzione si articola secondo questa logica:

1. una **prima parte** dedicata alla **garanzia dei diritti fondamentali**,
2. una **seconda parte** dedicata alla **separazione e organizzazione dei poteri**.

### Parte Prima - Diritti e doveri dei cittadini

La **Parte Prima** inizia con l'**articolo 13** e contiene tutti i **diritti civili, politici, economici e sociali**.

È una parte ricchissima, che esprime i valori su cui si fonda la Repubblica.

Se vogliamo trovare un limite, si può dire che la nostra Costituzione **accentua molto i diritti e poco i doveri**: un tratto comprensibile, considerando che nasce **dopo vent'anni di regime autoritario**, ma che lascia talvolta in ombra il tema dei **doveri verso la collettività e lo Stato**.

### Parte Seconda - Ordinamento della Repubblica

La **Parte Seconda** è la parte **ordinamentale**, cioè quella che regola la **separazione dei poteri** e l'**organizzazione dello Stato**.

Qui troviamo disciplinati:

- il **Parlamento** (composizione, elezione, funzioni),
- il **Presidente della Repubblica**,
- il **Governo**,
- la **Magistratura**,
- le **Regioni** e gli altri livelli territoriali di governo.

L'ultima sezione della seconda parte è dedicata alle **Garanzie costituzionali**, e contiene:

- la disciplina della **Corte costituzionale**,
- e le regole sulla **revisione costituzionale** (art. 138).





### Disposizioni transitorie e finali

In chiusura del testo si trovano le **Disposizioni transitorie e finali**, che servono a:

- **favorire il passaggio** dal vecchio al nuovo ordinamento,
- **regolare la “liquidazione” del passato fascista.**

In esse troviamo norme come:

- **il divieto di ricostituzione del partito fascista,**
- le disposizioni sulla **Casa Savoia** (che sanciscono l'esilio dei membri maschi della dinastia),
- e altre norme necessarie per assicurare **la continuità e la stabilità dell'ordinamento repubblicano.**

In sintesi, la **Costituzione italiana** è costruita in modo **razionale e coerente**, tenendo insieme **principi, diritti e organizzazione dei poteri**: una **prima parte sui diritti fondamentali**, una **seconda parte sull'ordinamento della Repubblica**, e un **corpo di disposizioni finali** che garantiscono il passaggio dal passato monarchico e fascista al nuovo **Stato democratico e repubblicano.**

Rinviando lo studio dettagliato della **procedura di revisione costituzionale** alla prossima lezione, possiamo soffermarci ora sui **principi fondamentali** che caratterizzano la **Costituzione italiana.**

Essi sono stati classificati in molti modi diversi, ma una delle interpretazioni più autorevoli è quella proposta da **Costantino Mortati**, uno dei più grandi costituzionalisti italiani, che individua **quattro principi fondamentali**:

1. **Il principio democratico**
2. **Il principio personalista**
3. **Il principio pluralista**
4. **Il principio lavorista**

#### 1. Principio democratico

È il fondamento stesso dell'ordinamento repubblicano e si esprime fin dal **primo articolo della Costituzione**:

“L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.”

Il potere appartiene al popolo, che lo esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

#### 2. Principio personalista

Il principio personalista pone al centro **la persona umana**, titolare di **diritti e libertà** riconosciuti in quanto tali, **non concessi dallo Stato** ma **preesistenti ad esso.**

Rappresenta il **superamento dell'ordinamento corporativo fascista**, in cui l'individuo esisteva solo come parte della collettività.



Nella Costituzione repubblicana, invece, **ogni individuo è fine e non mezzo**, e i suoi diritti devono essere rispettati e tutelati in ogni ambito della vita sociale e politica.

### 3. Principio pluralista

Il principio pluralista riconosce che la persona non vive isolata, ma si realizza **all'interno di formazioni sociali**: la **famiglia**, le **associazioni**, i **sindacati**, i **partiti politici**, i **gruppi sportivi**, e in generale **tutte le organizzazioni collettive** nelle quali si esprime la sua personalità.

Lo Stato, quindi, **non annulla** ma **riconosce e valorizza la pluralità sociale**, consentendo ai diversi gruppi di contribuire alla vita democratica del Paese.

### 4. Principio lavorista

È uno dei tratti più distintivi della nostra Costituzione, coerente con la sua natura di **Costituzione democratica e sociale**.

Si esprime non solo nell'**articolo 1**, ma anche in altri articoli - come l'**articolo 4**, che riconosce il **diritto e il dovere al lavoro**.

Alla base c'è l'idea che **ogni individuo faccia parte della comunità contribuendo con la propria attività**: il lavoro è **strumento di partecipazione sociale** e **fondamento della dignità personale**.

Chi lavora gode di **specifiche protezioni** - come la tutela in caso di malattia, infortunio o disoccupazione - che non spettano automaticamente a chi non partecipa al processo produttivo.

Non si tratta di un obbligo a lavorare, ma di un principio che permea l'intero tessuto costituzionale, esprimendo il **valore sociale del lavoro** come forma di contributo alla collettività.

Questi **principi fondamentali** non sono solo dichiarazioni di valore, ma **rappresentano una guida interpretativa** dell'intera Costituzione.

Sono, per usare le parole di Mortati, una vera e propria **"gerarchia assiologica"**, cioè una **scala di valori** che costituisce **il cuore dell'ordinamento costituzionale**.

Essi:

- **Orientano l'interpretazione** di tutti gli altri articoli;
- **Pongono limiti alla revisione costituzionale** (ad esempio, sarebbe inammissibile una riforma che distinguesse tra i diritti di uomini e donne o che negasse il principio di uguaglianza);
- **Generano nuovi principi impliciti** nel corso del tempo, man mano che la società evolve;
- E consentono, grazie alla presenza di **clausole aperte**, di **adattare la Costituzione** ai mutamenti sociali senza doverla riscrivere continuamente.

In questo modo, la **Costituzione italiana** si dimostra **viva e dinamica**, capace di evolversi e di rimanere attuale pur restando fedele ai suoi **valori originari di democrazia, dignità, pluralismo e lavoro**.



## Leggi costituzionali e di revisione costituzionale

Le **leggi costituzionali** e le **leggi di revisione costituzionale** sono entrambe **fonti di grado costituzionale**, cioè si trovano **sullo stesso livello gerarchico della Costituzione**.

Tuttavia, **svolgono funzioni diverse** all'interno dell'ordinamento.

### Leggi di revisione costituzionale

- Hanno lo scopo di **modificare il testo della Costituzione**.
  - Agiscono **sugli articoli già esistenti**, cambiandone il contenuto o la formulazione.
  - Esempi:
    - **Riforma del Titolo V (2001)** → ha modificato vari articoli relativi alle Regioni e agli enti locali.
    - **Riforma del pareggio di bilancio (2012)** → ha modificato l'art. 81.

Sono le più frequenti: vengono usate per **adattare la Costituzione ai mutamenti politici e sociali** senza creare nuovi testi paralleli.

### Leggi costituzionali

- **Affiancano la Costituzione**, senza modificarne direttamente il testo.
  - Servono a **regolare materie di rango costituzionale** non disciplinate dalla Costituzione stessa.
  - Esempi:
    - **Legge costituzionale n. 1/1993 (legge D'Alema)** → ha modificato il sistema elettorale del Senato.
    - **Leggi costituzionali che istituiscono nuove Regioni a statuto speciale** o modificano gli Statuti esistenti.

Possono essere considerate una sorta di **integrazione alla Costituzione**, che la completano o la specificano.

### Rapporto con le altre fonti

- Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale sono **al vertice dell'ordinamento**, subito sotto la Costituzione, e **prevalgono sulle leggi ordinarie**.
- **Tra loro non esiste gerarchia**: sono entrambe di rango costituzionale.
- La **differenza è funzionale**, non di valore.

### Procedimento di adozione (art. 138 Cost.)

Le **leggi di revisione della Costituzione** e le **altre leggi costituzionali** seguono un **procedimento aggravato**, che garantisce la **rigidità della Costituzione** (cioè il fatto che non possa essere modificata come una legge ordinaria).

*Art. 138, Cost. = Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

*Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila*



*elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.*

*Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.*

### Procedura

La **maggioranza richiesta per approvare una riforma costituzionale** è quella del **50% + 1 dei componenti** delle Camere, **non** dei votanti presenti. Questo significa che la soglia è **più alta** rispetto a una votazione ordinaria: in queste ultime, infatti, basta avere **più “sì” che “no”** tra i presenti, mentre per modificare la Costituzione serve il **consenso della maggioranza assoluta dei componenti**.

Se la riforma **ottiene meno del 50% + 1 dei componenti**, è **bocciata**: anche un **49%** di voti favorevoli non basta, la riforma **non passa**.

Se invece la riforma viene approvata con una **maggioranza superiore alla metà ma inferiore ai due terzi** dei componenti, la **Costituzione prevede la possibilità di un referendum confermativo**.

In questo caso, il Parlamento ha espresso un consenso ampio ma **non unanime**, e si dà quindi la possibilità al **popolo** di esprimersi direttamente, dicendo **“sì”** o **“no”** alla riforma approvata. È proprio la situazione che si sta verificando oggi con la **riforma sulla separazione delle carriere**: il Parlamento l'ha approvata, ma la **maggioranza** non ha raggiunto i **due terzi**; quindi, si apre la finestra per **richiedere il referendum confermativo** (che probabilmente si terrà intorno a marzo).

Infine, se la riforma costituzionale viene approvata con una **maggioranza superiore ai due terzi** in entrambe le Camere, allora essa è **definitivamente approvata** e **non può essere sottoposta a referendum**. In questo caso, il consenso parlamentare è considerato **sufficientemente ampio** da rendere superfluo il voto popolare.

In sintesi:

- **< 50% + 1 dei componenti** → **riforma bocciata**
- **≥ 50% + 1 ma < 2/3** → **si può chiedere il referendum confermativo**
- **≥ 2/3** → **riforma approvata definitivamente, senza referendum**

Ecco perché si dice che il **referendum costituzionale** rappresenta una **garanzia democratica**: serve a dare la parola al **popolo** quando in Parlamento non si è raggiunto un consenso larghissimo, ma comunque significativo.

### Il referendum costituzionale

Gli **istituti referendari**, cioè gli strumenti di **democrazia diretta** attraverso i quali i cittadini possono esprimersi **direttamente su una decisione politica**, sono **previsti dalla Costituzione**, ma non sono regolati nel dettaglio dal testo costituzionale.

La **Costituzione** stabilisce solo i **principi generali** - ad esempio, che il popolo può essere chiamato a confermare o respingere una legge - ma **non spiega nel dettaglio** come si





raccolgano le firme, come si organizzi il voto o come si formino i comitati promotori. Tutti questi aspetti vengono disciplinati **successivamente**, con una **legge ordinaria**.

Questa legge è la **n. 352 del 1970**, che regola **sia il referendum abrogativo** (che vedremo più avanti), sia il **referendum costituzionale confermativo**, di cui si parla oggi. Fino a quel momento, cioè **dal 1948 al 1970**, non esisteva una norma attuativa che permettesse di svolgere materialmente un referendum; perciò, pur essendo previsto dall'**articolo 138 della Costituzione**, il **referendum confermativo non è mai stato celebrato** per oltre vent'anni. In realtà, il **primo referendum costituzionale** si terrà **solo nel 2001**, in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione.

La **legge del 1970** stabilisce anche **chi può chiedere** il referendum confermativo, cioè **quali soggetti** hanno il diritto di domandare che il popolo si esprima sulla riforma costituzionale approvata dal Parlamento. Le possibilità sono tre:

- **un quinto dei componenti di una Camera**, quindi una **minoranza parlamentare**, anche di piccole dimensioni;
- **cinque Consigli regionali**, per garantire il coinvolgimento del livello territoriale nel processo costituzionale;
- **500.000 elettori**, attraverso una **raccolta di firme autenticate** (da un notaio o da soggetti abilitati).

È possibile che **più comitati o gruppi politici** raccolgano firme **in parallelo**, anche con orientamenti diversi, come sta accadendo oggi per il **referendum sulla separazione delle carriere nella magistratura**.

Una volta raggiunto il numero di firme necessario, il **referendum viene indetto**. A differenza del **referendum abrogativo**, però, il **referendum costituzionale confermativo** ha una **procedura molto più semplice**:

- **non esiste un quorum strutturale**, cioè **non è necessario** che vada a votare il 50% + 1 degli elettori;
- l'unico requisito è che i **“sì”** siano più dei **“no”**.

Ciò significa che il referendum è **valido in ogni caso**, anche se a votare andassero pochissime persone. Ad esempio, se partecipassero solo 10.000 elettori, la consultazione sarebbe comunque **valida**, e la riforma sarebbe **confermata** se prevalessero i **“sì”**, oppure **bocciata** se vincessero i **“no”**.

In sintesi:

- Il **referendum costituzionale confermativo** può essere richiesto da **1/5 dei parlamentari**, **5 consigli regionali** o **500.000 cittadini**.
- **Non ha quorum**: vale qualunque sia l'affluenza.
- Se vincono i **“sì”**, la **riforma entra in vigore**; se prevalgono i **“no”**, la riforma è **respinta**.



Si tratta, dunque, di un **istituto di garanzia democratica**, pensato per dare la **parola al popolo** ogni volta che una riforma costituzionale è approvata dal Parlamento **senza una maggioranza dei due terzi**, e quindi **senza un consenso politico amplissimo**.

### Limiti alla revisione

L'**articolo 139 della Costituzione**, che segue immediatamente l'articolo 138 dedicato alla **revisione costituzionale**, introduce un principio di **limite esplicito e invalicabile** alle modifiche della Carta. È un articolo brevissimo - appena **mezza riga** - ma di grande importanza:

**“La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.”**

A una **prima lettura letterale**, sembrerebbe che l'unico divieto riguardi la possibilità di **trasformare la Repubblica in una monarchia** - in sostanza, che non si possa rimettere in discussione l'esito del **referendum del 2 giugno 1946**, con cui l'Italia scelse la **forma repubblicana di Stato**.

Tuttavia, la **Corte costituzionale**, intervenendo più volte sull'interpretazione di questo articolo, ha dato al concetto di **“forma repubblicana”** un **significato molto più ampio**. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, la **forma repubblicana** non va intesa soltanto come **Repubblica contrapposta a monarchia**, ma come **Repubblica democratica**, cioè fondata su un insieme di **principi e diritti fondamentali** che ne definiscono la natura stessa.

In questa prospettiva, l'articolo 139 tutela **non solo la forma istituzionale**, ma anche i **valori essenziali** che caratterizzano la **democrazia italiana**: il **riconoscimento dei diritti inviolabili**, la **partecipazione popolare**, la **separazione dei poteri**, le **libertà fondamentali**.

Per fare un esempio: se una revisione costituzionale abolisse la **libertà di manifestazione del pensiero**, la **Repubblica** resterebbe formalmente tale, ma perderebbe il suo **carattere democratico**. Una riforma del genere, dunque, sarebbe **incostituzionale**, perché andrebbe a **colpire i principi supremi** che definiscono la forma repubblicana nel senso sostanziale riconosciuto dalla Corte.

In sintesi, l'articolo 139 stabilisce che **la forma repubblicana e democratica dello Stato è intangibile**: nessuna revisione costituzionale può cancellarla o snaturarla. Essa rappresenta il **nucleo rigido** della Costituzione, cioè quella parte che **non può essere modificata nemmeno attraverso i procedimenti di revisione previsti dalla stessa Carta**.



## Lez. 15-16 - Le fonti di rango primario

### Le fonti di rango primario

Le **fonti di rango primario**, o **fonti di rango legislativo**, sono quelle che **traggono la propria legittimazione direttamente dalla Costituzione**. In altre parole, sono **atti normativi** che trovano le loro **norme di riconoscimento** - cioè le regole che stabiliscono chi può produrli e con quali modalità - **all'interno della Costituzione stessa**.

Le principali **fonti primarie** sono:

- **la legge;**
- **il decreto legislativo;**
- **il decreto-legge;**
- **il referendum abrogativo.**

A queste si aggiungono, in ambiti specifici, anche i **regolamenti parlamentari**, che, pur non essendo leggi in senso formale, hanno **rango primario** nelle materie di competenza delle **Camere**, proprio perché derivano **direttamente dalla Costituzione**.

In generale, quindi, possiamo dire che una **fonte di rango primario** è tale perché **riconosciuta dalla Costituzione** come strumento idoneo a **produrre norme con forza di legge**.

Le **norme di riconoscimento** di queste fonti sono collocate negli **articoli 70-77 della Costituzione**, che disciplinano il **procedimento legislativo ordinario** e gli **atti aventi forza di legge**.

Oggi ci si concentra sulla **legge ordinaria**, mentre nelle prossime lezioni si affronteranno le altre due grandi fonti primarie di origine governativa: il **decreto legislativo** e il **decreto-legge**.

### La legge

L'**articolo 70 della Costituzione**, pur essendo **brevissimo**, contiene un principio fondamentale del nostro ordinamento:

*"La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere."*

In queste poche parole è racchiusa l'essenza del **bicameralismo perfetto**, cioè di un sistema in cui **Camera dei deputati e Senato della Repubblica** hanno **gli stessi poteri** in materia legislativa e **partecipano in modo paritario** al processo di formazione delle leggi.

Ciò significa che, per approvare una legge, **entrambe le Camere devono deliberare lo stesso testo**, in modo identico, senza alcuna differenza - neppure minima - tra le versioni approvate. Se, per esempio, la Camera approva un testo X e il Senato approva quel medesimo testo X ma con anche solo **una parola o un articolo aggiunto o modificato, la legge non può essere promulgata**: il testo deve tornare all'altra Camera finché non si raggiunge una versione **perfettamente coincidente**.



La **legge**, infatti, è un **atto normativo di rango primario**, e per essere valida deve essere approvata da **entrambe le Camere** secondo una **procedura prestabilita**.

Questa **procedura legislativa** è disciplinata:

- **dalla Costituzione**, che ne definisce i **principi generali** (ad esempio, chi può proporre una legge, come si approva, come si promulga);
- e dai **Regolamenti parlamentari** di Camera e Senato, che stabiliscono nel dettaglio le **modalità interne di discussione e di voto**.

### L'iter legis

L'**iter legis**, cioè il **procedimento attraverso cui si forma una legge**, si articola in **quattro fasi fondamentali**, ognuna con un proprio ruolo specifico nel percorso che porta una proposta a diventare una **legge dello Stato**.

In sintesi, queste fasi sono:

1. **Fase dell'iniziativa**

È il momento in cui la **proposta di legge** viene **presentata**. In questa fase si esercita il **potere d'iniziativa legislativa**, cioè il diritto di proporre una nuova legge.

2. **Fase deliberativa**

È la **fase centrale e più importante**: qui il Parlamento **discute, modifica e approva** il testo della legge. Si tratta del vero e proprio **processo di deliberazione** da parte di **Camera e Senato**, che devono approvare **lo stesso testo** per rendere la legge valida.

3. **Fase della promulgazione**

Una volta che il Parlamento ha approvato definitivamente la legge, essa viene trasmessa al **Presidente della Repubblica**, che deve **promulgarla**, cioè **certificarne l'esistenza e la legittimità**. La promulgazione è un atto formale, ma indispensabile, perché sancisce che la legge è stata regolarmente approvata.

4. **Fase della pubblicazione**

È detta anche **fase integrativa dell'efficacia**, perché solo dopo la pubblicazione sulla **Gazzetta Ufficiale** la legge diventa **conoscibile** e quindi **obbligatoria per tutti**. Da questo momento la legge **entra in vigore**, di solito **15 giorni dopo la pubblicazione** (salvo che la legge stessa disponga un termine diverso).

In breve:

**Iniziativa → Deliberazione → Promulgazione → Pubblicazione.**

### L'iniziativa legislativa

La **fase dell'iniziativa legislativa** è il **momento iniziale dell'iter legis**, cioè quello in cui **si mette in moto il procedimento per fare una legge**. È la fase in cui nasce l'idea di una norma e viene **formalizzata in un testo scritto**, pronto per essere discusso e approvato dal Parlamento.

Cos'è l'iniziativa legislativa





L'**iniziativa legislativa** consiste nella **presentazione di un progetto di legge**, cioè di un **testo redatto in articoli**, accompagnato da una **relazione illustrativa** che spieghi le finalità e i contenuti della proposta.

Non basta, quindi, un'idea o una dichiarazione d'intenti: serve un **testo completo**, con articoli e commi, scritto secondo la forma propria degli atti legislativi.

Chi può esercitare l'iniziativa legislativa (articolo 71 Cost.)

L'**articolo 71 della Costituzione** stabilisce i **soggetti titolari del potere d'iniziativa legislativa**:

1. **Il Governo**
2. **Ciascun membro delle Camere** (ogni deputato o senatore)
3. **Gli organi e gli enti ai quali sia conferita da legge costituzionale**
4. **Il popolo**, tramite la **proposta di almeno 50.000 elettori**
5. (In base ad altri articoli) anche il **Cnel** e **ciascun Consiglio regionale**

Ambito dell'iniziativa

- **Governo, Parlamentari e Popolo** hanno un'iniziativa **ad ampio spettro**: possono proporre leggi **su qualsiasi materia**.
- Il **Cnel** può proporre leggi **solo** su temi **economici e del lavoro**, cioè **nelle materie di propria competenza**.
- I **Consigli regionali**, invece, possono proporre leggi **anche su materie non regionali** (ad esempio, la legge che rese obbligatorio il casco in moto nacque da una proposta di alcuni Consigli regionali).

In teoria, l'elenco dei soggetti potrebbe essere **ampliato da una legge costituzionale**, ma **non è mai accaduto**.

Chi presenta più progetti di legge

In pratica, la maggior parte delle **iniziative legislative** proviene da:

- **Singoli parlamentari**, perché ognuno può presentare un progetto di legge in autonomia, anche per rappresentare istanze locali o simboliche (il classico "progetto di legge bandiera").  
Tuttavia, il **tasso di approvazione** di queste proposte è **molto basso**.
- Le **leggi di iniziativa popolare** e **quelle dei Consigli regionali** sono **poche**.
- Le **iniziative del Cnel** sono **quasi inesistenti**.
- La **gran parte delle leggi approvate** deriva invece da **progetti di iniziativa governativa**.

Perché prevale l'iniziativa del Governo

Nonostante la separazione dei poteri, non c'è nulla di anomalo: il Governo, infatti, riceve dal Parlamento la **fiducia** proprio **su un programma politico**, e deve poter proporre le leggi



necessarie a realizzarlo.

Il Parlamento mantiene comunque il potere di:

- **discutere,**
- **modificare,**
- **approvare o respingere** i testi proposti dal Governo.

Il rapporto è quindi di **collaborazione**, non di subordinazione.

Come si chiamano i progetti di legge

- In generale: **progetto di legge**
- Se proviene dal **Governo** → si chiama **disegno di legge (DDL)**
- Se proviene da **altri soggetti** → si chiama **proposta di legge**

Tuttavia, questi nomi sono **solo convenzioni terminologiche**: in ogni caso, si tratta di **iniziative legislative** che avviano lo stesso procedimento.

### L'iter legis presso le Camere

Una volta **esercitata l'iniziativa legislativa**, cioè una volta che un **progetto di legge** è stato **presentato in Parlamento**, comincia il vero e proprio **iter legis**, cioè il **procedimento di formazione della legge**.

Facciamo un esempio: se il **Ministro Salvini** (o più precisamente il **Consiglio dei ministri**, perché i disegni di legge governativi devono essere approvati collegialmente) vuole presentare una legge sulle **infrastrutture**, il Governo **approva il testo in Consiglio dei ministri** e poi **lo deposita in Parlamento**. Da quel momento, il **procedimento legislativo** ha ufficialmente inizio.

Le tre tipologie di procedimento legislativo

Il procedimento parlamentare può seguire **tre modalità diverse**, a seconda della **sede** in cui si svolge il lavoro e del **grado di coinvolgimento** delle Camere:

#### 1. **Procedimento ordinario o in sede referente**

- È il **procedimento più lungo**, ma anche il **più garantista**.
- Si articola in **due fasi principali**:
  - una **fase istruttoria in Commissione**, dove il testo viene discusso, emendato e "referito" all'Aula;
  - una **fase deliberativa in Assemblea**, dove tutti i parlamentari partecipano alla discussione e alla votazione.
- È la forma **più completa di confronto democratico** ed è **obbligatoria** per alcune materie particolarmente delicate (come le leggi costituzionali, elettorali, di bilancio, ecc.).
- Tuttavia, proprio per la sua **complessità**, è anche la **più lenta**.



- → *Principio: più garanzie e confronto = tempi più lunghi.*

## 2. Procedimento in sede redigente (o per commissione redigente)

- È una **formula intermedia**.
- La **Commissione parlamentare** non si limita solo a esaminare e riferire, ma **redige il testo definitivo** della legge.
- Tuttavia, l'**Assemblea** mantiene il potere di **approvare** o **respingerlo** con un unico voto finale, senza tornare sugli articoli uno per uno.
- In questo modo si **riduce il tempo** di discussione in Aula, ma si mantiene comunque un **controllo politico finale** del Parlamento.

## 3. Procedimento in sede deliberante (o in commissione deliberante)

- È il **più rapido**, perché la **Commissione parlamentare sostituisce l'Assemblea e approva direttamente la legge**.
- Nasce durante il periodo fascista, quando si voleva **accelerare** l'approvazione delle leggi sacrificando il confronto parlamentare.
- Nella Repubblica è stato **mantenuto**, ma con **limiti molto rigidi**: non può essere usato per le materie costituzionalmente più importanti (come bilancio, elezioni, amnistia, ecc.).
- Viene utilizzato solo in casi di **urgenza** o quando c'è **ampio consenso politico**.

Equilibrio tra velocità e garanzie

Come regola generale:

**Più garanzie democratiche = procedura più lenta,  
più velocità = minore confronto politico e parlamentare.**

Per questo motivo il **procedimento in sede referente** resta la **forma ordinaria** e più comune del processo legislativo, mentre gli altri due - **redigente** e **deliberante** - sono usati in circostanze particolari per esigenze di **semplificazione o urgenza**.

Tipo di procedimento	Dove si decide	Caratteristiche	Velocità
<b>In sede referente (ordinario)</b>	Commissione + Aula	Pieno dibattito e doppia votazione	Lento
<b>In sede redigente</b>	Commissione (testo) + Aula (voto finale)	Compromesso tra garanzia e rapidità	Intermedio
<b>In sede deliberante</b>	Solo Commissione	Approvazione diretta, senza Aula	Rapido

Quando il **Presidente della Camera** o del **Senato** riceve un'**iniziativa legislativa**, il primo passo è **verificare la regolarità formale** dell'atto. In pratica, deve controllare due cose fondamentali:



1. **Chi ha presentato la proposta:** deve essere un soggetto **legittimato** secondo l'**articolo 71 della Costituzione** (Governo, parlamentari, popolo, Cnel, Consigli regionali ecc.);
2. **Se è stata rispettata la procedura corretta**, cioè se la proposta è redatta in articoli e accompagnata da una relazione illustrativa.

Se tutto è in ordine, il Presidente **dichiara ricevibile la proposta** e **avvia il procedimento legislativo**; se invece qualcosa non va (ad esempio, la proposta non è conforme o proviene da un soggetto non competente), può **dichiararla irricevibile** e quindi **bloccarla**.

Assegnazione alle Commissioni parlamentari

Una volta avviato il procedimento, il Presidente deve decidere **a quale Commissione parlamentare** affidare l'esame del progetto di legge.

L'assegnazione avviene **in base alla materia trattata**:

- un progetto sulle **infrastrutture** andrà alla **Commissione Trasporti e Infrastrutture**;
- un progetto sulla **sanità** alla **Commissione Affari Sociali**;
- un progetto sulla **difesa** alla **Commissione Difesa**, e così via.

Le **Commissioni permanenti** sono organi ristretti, composti da un **numero limitato di parlamentari**, scelti in modo da **rispecchiare la proporzione dei gruppi politici** presenti in Aula. Ciò significa che, se un partito ha una certa percentuale di seggi in Parlamento, avrà una percentuale corrispondente anche in ogni Commissione.

In questo modo si garantisce la **rappresentanza di tutte le forze politiche**, ma anche un **lavoro più tecnico e specializzato**, perché i membri delle Commissioni possono concentrarsi su temi di cui si occupano stabilmente.

Il ruolo della Commissione

La **Commissione parlamentare** è sempre il **primo luogo** in cui viene esaminato un progetto di legge.

È un passaggio **obbligatorio**, indipendentemente dal tipo di procedimento scelto: **nessuna proposta di legge può andare direttamente in Aula** senza prima essere esaminata da una **Commissione competente per materia**.

I membri della Commissione si riuniscono, discutono, possono ascoltare esperti, proporre **emendamenti** e modifiche al testo.

Poi, in base a come il Presidente della Camera (o del Senato) ha deciso di assegnare l'esame, il lavoro della Commissione seguirà **una delle tre modalità previste**:

1. **In sede referente** → la Commissione prepara una **relazione e un testo** che poi sarà discusso e votato in **Aula**;
2. **In sede redigente** → la Commissione **scrive il testo definitivo**, ma l'Aula lo approva o respinge con un **solo voto finale**;
3. **In sede deliberante** → la Commissione **approva direttamente la legge**, senza passare per l'Aula (salvo richiesta contraria).



## Il procedimento per commissione in sede referente

La **procedura in sede referente** è la **più comune** e allo stesso tempo la **più lenta**, proprio perché è quella che **garantisce il massimo confronto democratico** tra le forze politiche e un **esame più approfondito** del testo di legge.

### 1. Esame in Commissione

Il procedimento **inizia sempre in Commissione**, che riceve il progetto di legge dal Presidente della Camera o del Senato.

La **Commissione referente** ha il compito di:

- **esaminare** il progetto di legge articolo per articolo;
- **ascoltare esperti, rappresentanti di categorie, organizzazioni o istituzioni** (attraverso audizioni informali);
- **discutere e votare eventuali emendamenti** (cioè modifiche al testo);
- **redigere una relazione finale** da trasmettere all'Aula, nella quale spiega il contenuto del testo, le modifiche proposte e le diverse posizioni emerse nel dibattito.

Quando la Commissione ha terminato l'esame, **non approva la legge** (non ne ha il potere), ma **rimette il testo all'Assemblea**, allegando la **relazione** del proprio lavoro.

### 2. Discussione e voto in Aula

Il progetto di legge passa poi all'**Aula** della Camera o del Senato, dove si svolge un **nuovo esame pubblico e completo**.

Qui:

- si apre la **discussione generale** sul testo e sui principi della legge;
- vengono **presentati e votati** gli emendamenti proposti dai parlamentari (anche diversi da quelli discussi in Commissione);
- infine, si vota **l'approvazione articolo per articolo** e poi **l'intero testo** nel suo complesso.

### 3. Perché è la più lenta

La lentezza del procedimento in sede referente deriva dal fatto che ci sono **due livelli di esame**:

- **prima la Commissione**, che studia e rielabora il testo;
- **poi l'Aula**, che lo discute e lo approva definitivamente.

Questo doppio passaggio consente un'analisi più accurata e un maggiore coinvolgimento politico, ma **rallenta i tempi** di approvazione.





## Il procedimento in commissione

Il sistema delle tre letture

Sia in Commissione che in Aula, il procedimento segue **tre momenti distinti**, ognuno con una funzione precisa:

### 1. Prima lettura - Esame generale

È la fase di **discussione preliminare**.

- I membri della Commissione analizzano il **testo nel suo complesso**, per capire **di cosa tratta**, quali sono gli **obiettivi politici** e le **finalità** della proposta.
- Non si entra ancora nel dettaglio dei singoli articoli: si valutano i **principi generali** e l'impianto complessivo del progetto di legge.
- Alla fine, la Commissione può esprimere un primo **voto d'indirizzo** sulle linee generali.

### 2. Seconda lettura - Esame articolo per articolo

In questa fase si entra nel **merito tecnico e normativo**.

- Si esaminano **uno per uno i singoli articoli**, valutandone il contenuto e la coerenza con l'impianto generale.
- È qui che i parlamentari possono proporre e votare gli **emendamenti**, cioè modifiche al testo originario.  
Gli **emendamenti** possono essere:
  - **soppressivi** → eliminano un articolo o un comma;
  - **aggiuntivi** → introducono nuovi articoli o commi;
  - **modificativi** → cambiano il testo esistente.
- Alla fine di questa fase, la Commissione dispone di un **nuovo testo**, spesso molto diverso da quello iniziale.

### 3. Terza lettura - Approvazione finale e relazione all'Aula

È la fase **conclusiva**.

- Dopo tutte le modifiche, la Commissione **rilegge il testo nel suo insieme**, per verificare che mantenga una **coerenza complessiva**.
- Se il senso politico o tecnico del progetto è cambiato molto, questa è l'occasione per **rivalutare l'impianto generale**.
- La Commissione, quindi, **approva il testo finale** e prepara una **relazione per l'Aula**.

Di solito vengono redatte:

- una **relazione di maggioranza**, scritta dai membri che sostengono la linea politica prevalente;
- una o più **relazioni di minoranza**, presentate da chi, pur avendo partecipato ai lavori, **non condivide le conclusioni**.



## Il procedimento in Aula

### 1. Prima lettura - Discussione generale

L'Aula parte sempre dalla **relazione della Commissione**, che illustra il lavoro svolto:

- la **relazione di maggioranza**, che spiega il testo proposto per l'approvazione;
- e, se presenti, le **relazioni di minoranza**, che contengono le posizioni alternative o critiche.

In questa prima fase si apre un **dibattito generale** tra i parlamentari: si discutono le **finalità del progetto di legge**, i **principi di fondo** e l'**opportunità politica** di approvarlo. È un momento di confronto ampio, non ancora tecnico.

L'Aula può anche decidere **di non procedere oltre**, ad esempio se ritiene che **non ci siano più le condizioni politiche** per approvare quella legge. In tal caso, può approvare un **ordine del giorno di non passaggio all'esame degli articoli**, e il progetto si ferma qui.

### 2. Seconda lettura - Esame articolo per articolo

Se invece si decide di proseguire, l'Aula entra nel **cuore del lavoro legislativo**:

- si esaminano **uno per uno i singoli articoli**,
- si discutono e si votano i **nuovi emendamenti** proposti dai deputati o senatori,
- e si stabilisce la **forma definitiva del testo**.

Questa è la fase più operativa e spesso più complessa, perché possono emergere **divergenze politiche** o **modifiche sostanziali** al testo approvato in Commissione.

### 3. Terza lettura - Votazione finale sul complesso del testo

Dopo aver discusso e approvato tutti gli articoli, l'Aula torna a una **visione complessiva del provvedimento**.

Si svolge una **votazione finale** sull'intero testo, che rappresenta l'approvazione ufficiale della Camera o del Senato.

E cosa succede dopo?

Dipende da **quale delle due Camere** si è pronunciata:

- Se è la **prima Camera** (ad esempio la Camera dei deputati), il testo approvato viene **trasmesso all'altra Camera** (il Senato), che deve esaminarlo a sua volta con **lo stesso sistema delle tre letture**.  
Se il Senato **modifica anche solo una parola**, il testo torna alla Camera per una **nuova approvazione** (questo è il cosiddetto *ping-pong parlamentare*).



- Se invece è la **seconda Camera** ad approvare il testo, e questo è **identico a quello approvato dalla prima**, allora il progetto di legge viene **trasmesso al Presidente della Repubblica** per la **promulgazione** (la fase successiva dell'iter legis).

### I procedimenti per commissione in sede redigente

Cos'è il procedimento in sede redigente

Nel **procedimento in sede redigente** il **peso del lavoro** si sposta quasi completamente sulla **Commissione parlamentare**, che si occupa di **scrivere e discutere** il testo della legge in modo approfondito, mentre l'**Aula** interviene **solo nella parte finale**, con un **voto complessivo**.

L'obiettivo è **accelerare i tempi**, ma senza rinunciare del tutto al controllo politico dell'Assemblea.

Come funziona al Senato

Al **Senato** il procedimento in sede redigente è molto "spinto":

- la **Commissione** svolge **tutto l'esame approfondito**, articolato nelle **tre letture** (discussione generale, esame articolo per articolo, approvazione del testo);
- l'**Aula** interviene solo **alla fine**, con un **voto finale unico** sul testo elaborato dalla Commissione.

In altre parole, il Senato si limita a dire **"sì" o "no"** alla legge, senza modificare articoli o presentare emendamenti: tutto questo lavoro è stato già fatto in Commissione.

Come funziona alla Camera

Alla **Camera dei deputati**, invece, la sede redigente è **più simile alla sede referente**, cioè l'Assemblea mantiene un po' più di spazio di intervento:

- l'**Aula** fa una **prima lettura generale** (discussione sui principi della legge);
- poi il testo viene **rinvio alla Commissione**, che effettua la **seconda lettura**, esaminando e votando i singoli articoli con eventuali emendamenti;
- infine, il progetto torna in **Aula** per la **terza lettura**, cioè la **votazione finale complessiva**.

Perché è una via di mezzo

Nel procedimento in sede redigente si ottiene una **accelerazione** rispetto alla sede referente perché:

- la **Commissione** fa **più lavoro tecnico**,
- e l'**Aula** **meno lavoro politico** (si limita al voto finale o a un dibattito ridotto).



Tuttavia, l'**Aula** **mantiene comunque l'ultima parola**, e può **approvare o respingere** il testo preparato dalla Commissione, conservando così un **controllo politico complessivo**.

### Il procedimento per commissione in sede deliberante

Cos'è e come funziona

Nel **procedimento in sede deliberante**, la **Commissione parlamentare competente per materia** ha il potere di **approvare direttamente la legge, senza che il testo passi in Aula**.

In pratica:

- il **Presidente della Camera o del Senato** assegna il progetto di legge **in sede deliberante** alla Commissione competente;
- la **Commissione** esamina, discute, emenda e **approva definitivamente il testo**;
- la legge approvata segue poi l'iter ordinario (promulgazione e pubblicazione), **senza bisogno di un voto dell'intera Assemblea**.

Questo rende la procedura **molto più veloce**, perché si **salta completamente la fase d'Aula**, che è quella più lunga e complessa.

Perché è una procedura "delicata"

Il procedimento in sede deliberante **limita il dibattito pubblico e politico**, per due ragioni principali:

1. I **lavori delle Commissioni non sono pubblici**: non c'è trasparenza né possibilità per i cittadini di seguire le discussioni, a differenza delle sedute in Aula che sono pubbliche e spesso trasmesse.
2. Le **minoranze politiche** hanno meno spazio per intervenire, poiché il confronto resta confinato in un gruppo ristretto di parlamentari.

Proprio per questo, si dice che è una **"torsione" del principio democratico**, introdotta durante il **fascismo** per velocizzare l'approvazione delle leggi, e poi mantenuta nella Repubblica con **forti limiti e garanzie**.

Le garanzie democratiche

Per evitare abusi, la Costituzione e i regolamenti parlamentari prevedono che **l'assegnazione in sede deliberante possa essere revocata** in qualsiasi momento, e il progetto riportato in Aula, anche su richiesta di una **minoranza molto piccola**.

In particolare:

- **Un decimo dei componenti dell'Aula** (quindi anche una minoranza ridotta) può chiedere che il progetto venga **ritirato dalla Commissione** e discusso in **sede referente**, cioè in Aula.



- Oppure può farlo **un quinto dei componenti della Commissione** stessa.

Basta quindi un piccolo gruppo di parlamentari per bloccare la procedura accelerata e restituire al Parlamento intero il potere di discutere la legge.

Limiti di applicazione

Non tutte le materie possono essere trattate con questo procedimento.

Sono **escluse**:

- le **leggi costituzionali o di revisione costituzionale**,
- le **leggi elettorali**,
- le **leggi di delegazione legislativa**,
- le **leggi di bilancio**,
- e in generale tutte le leggi che toccano questioni di **grande rilevanza politica o istituzionale**.

Il procedimento deliberante si usa quindi solo per **leggi tecniche o minori**, spesso di carattere **settoriale o locale**, dove c'è **ampio consenso politico** e nessuna necessità di un dibattito pubblico approfondito.

### Gli emendamenti

Cosa sono gli emendamenti

Gli **emendamenti** sono **proposte di modifica** al testo del progetto di legge.

Possono essere presentati **durante la seconda lettura**, cioè quando si discute **articolo per articolo**, e servono a modificare il testo **nel dettaglio**.

Possono essere di tre tipi principali:

1. **Emendamenti soppressivi** → cancellano un articolo o un comma.
2. **Emendamenti aggiuntivi** → introducono un nuovo articolo o un comma (es. "art. 5-bis").
3. **Emendamenti modificativi** → cambiano il contenuto di un articolo o di un comma già esistente.

Gli emendamenti sono quindi il **mezzo principale** attraverso cui il Parlamento può **correggere, migliorare o riscrivere** i testi di legge, soprattutto quando l'iniziativa proviene dal **Governo**.

Funzione democratica e rischi

Da un lato, gli emendamenti sono **fondamentali per la democrazia parlamentare**, perché permettono di:

- garantire il **pluralismo** delle opinioni politiche;





- rendere il Parlamento **autonomo** rispetto al Governo;
- migliorare la **qualità tecnica e politica** delle leggi.

Dall'altro lato, però, gli emendamenti possono essere **usati in modo strumentale**, come **tecnica di ostruzionismo parlamentare**.

Quando l'opposizione non ha i numeri per bloccare una legge, può presentare **migliaia o addirittura decine di migliaia di emendamenti** per **rallentare o paralizzare** i lavori parlamentari.

Ecco perché, come ricorderai, in alcune occasioni si sono viste **scene simboliche**, come parlamentari che entrano in Aula con **carriolate di emendamenti** stampati.

Oggi, con i sistemi digitali, è addirittura possibile **generare automaticamente** emendamenti "a catena", rendendo l'ostruzionismo ancora più efficace.

Regole per la discussione degli emendamenti

Per evitare che il procedimento si blocchi, sono stati introdotti **criteri di razionalizzazione**:

- Gli emendamenti si **votano in ordine di "ampiezza modificativa"**, cioè si parte **da quello che si discosta di più** dal testo base.  
Se viene approvato l'emendamento più "lontano" dal testo originale, tutti quelli più simili **decadono automaticamente**, perché sono già inglobati nella nuova versione.  
Esempio:
  - Testo base: "A"
  - Emendamento 1: "A + B"
  - Emendamento 2: "A + B + C"Se si approva "A + B + C", non serve più discutere "A + B".

Questo criterio garantisce una **forte economia procedimentale**, evitando di votare centinaia di modifiche simili.

Strumenti per limitare l'ostruzionismo

Per evitare che il Parlamento resti bloccato da migliaia di emendamenti, esistono alcuni **strumenti di contenimento**:

- **La ghigliottina** → il Presidente dell'Aula può, in determinate situazioni (soprattutto di urgenza), **chiudere la discussione** e far **decadere tutti gli emendamenti non ancora votati**.
- **La "kangaroo clause" (regola del canguro)** → di derivazione anglosassone, consente di **saltare interi blocchi di emendamenti** simili o ripetitivi, per velocizzare i lavori.

Questi strumenti, anche se eccezionali, servono a trovare un **equilibrio tra due esigenze opposte**:

- da un lato, la **speditezza e l'efficienza** del procedimento legislativo;
- dall'altro, la **partecipazione democratica e il confronto parlamentare**



## La navette

Approvazione nello stesso testo

Come abbiamo detto più volte, affinché un progetto diventi **legge dello Stato**, deve essere **approvato nello stesso identico testo** da **Camera e Senato**.

Questo significa che:

- se la **seconda Camera** (quella che esamina dopo) **modifica anche solo una virgola**,
- il testo **deve tornare** alla **prima Camera**,
- che dovrà a sua volta **approvare quella modifica**.

Finché non si raggiunge un **testo perfettamente identico**, la legge **non può essere promulgata**.

Il meccanismo della “navette”

Questo continuo scambio di testi tra Camera e Senato si chiama **“navette parlamentare”** (dal francese *navette*, cioè “navetta”, proprio come il movimento avanti e indietro).

Ecco come funziona:

1. La **prima Camera** approva il testo.
2. La **seconda Camera** lo esamina.
  - Se **non apporta modifiche**, il testo è identico e può passare subito al **Presidente della Repubblica** per la **promulgazione**.
  - Se invece **apporta anche una sola modifica**, il testo torna alla **prima Camera**.
3. La **prima Camera** esamina **solo le modifiche** introdotte dall'altra (grazie ai **regolamenti parlamentari aggiornati**), senza ripartire da zero.

Tuttavia, se la prima Camera **non accetta** o **cambia nuovamente** qualcosa, il testo torna **di nuovo** alla seconda Camera.

E così può continuare **potenzialmente all'infinito**, finché le due Camere non approvano **esattamente lo stesso testo**.

Un procedimento spesso molto lungo

Questo meccanismo, pur garantendo un **equilibrio perfetto** tra i due rami del Parlamento, può rendere il procedimento **molto lento**.

Ci sono stati casi in cui il testo è **rimbalzato 13, 14 o 15 volte** tra Camera e Senato prima di arrivare a un accordo definitivo.

Quando il testo è identico

Solo **quando le due Camere** hanno approvato **lo stesso testo**, il progetto di legge viene **trasmesso al Presidente della Repubblica**, che apre la **fase della promulgazione** (cioè la firma e la verifica finale della legge, prima della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale).



## Il Presidente, tra promulgazione e rinvio

Che cos'è la promulgazione

La **promulgazione** è l'atto con cui il **Presidente della Repubblica** dichiara che la legge:

- è stata approvata secondo le regole previste,
- e deve quindi essere pubblicata ed entrare in vigore.

In altre parole, è una **verifica formale e sostanziale di legittimità**.

Non è una "sanzione" nel senso monarchico del termine - come avveniva nello Statuto Albertino, dove il re **poteva rifiutarsi** di firmare la legge e quindi bloccarla.

Nel nostro ordinamento **repubblicano e parlamentare**, invece, il Presidente **non ha un potere di veto politico**.

Cosa può fare il Presidente (art. 74 Cost.)

Quando riceve il testo della legge approvato **in modo identico** dalle due Camere, il Presidente ha **solo due possibilità**:

1. **Promulgare la legge**
  - Se non ravvisa problemi di legittimità o di costituzionalità, **firma** e la legge può proseguire verso la **pubblicazione**.
2. **Rinviare la legge alle Camere**
  - Se il Presidente ritiene che la legge presenti **profili di incostituzionalità** o comunque **seri dubbi di legittimità**, può **rinviarla alle Camere** accompagnandola con un **messaggio motivato**, cioè una lettera che spiega **quali aspetti lo preoccupano**.
  - Questo atto si chiama **rinvio alle Camere**.
  - Non è un "veto", ma un **invito a riesaminare** il testo.

Cosa succede dopo il rinvio

Quando le **Camere** ricevono la legge rinviata, possono:

1. **Accogliere le osservazioni del Presidente** e **modificare** il testo secondo le sue indicazioni;
2. **"Insistere" nel testo originario**, cioè **riapprovare la legge nello stesso identico testo**.

In entrambi i casi, una volta che la legge è **nuovamente approvata**, il **Presidente della Repubblica ha l'obbligo di promulgarla**, anche se continua a non condividerla.

In altre parole, il Parlamento ha **l'ultima parola**: il Presidente **può rinviare una sola volta**, ma **non può bloccare definitivamente** una legge.



I tempi

L'articolo 73 della Costituzione stabilisce che la **promulgazione deve avvenire entro un mese** dall'approvazione definitiva della legge, salvo che le Camere ne dichiarino l'urgenza: in tal caso, i tempi sono più brevi.

Fase	Attore principale	Azione	Effetto
Approvazione	Camera e Senato	Approvano lo stesso testo	Il testo è definitivo
Promulgazione	Presidente della Repubblica	Firma e autorizza la pubblicazione	La legge diventa valida
Rinvio alle Camere	Presidente della Repubblica	Rimanda il testo con osservazioni	Le Camere riesaminano la legge
Riapprovazione	Parlamento	Può modificare o confermare il testo	Il Presidente deve promulgare

### La pubblicazione

Che cos'è la pubblicazione

La **pubblicazione** è l'atto con cui la **legge promulgata** viene resa **conoscibile a tutti i cittadini**.

Si tratta di una fase **indispensabile**, perché in base al principio **"ignorantia legis non excusat"** (l'ignoranza della legge non scusa), **nessuno può giustificarsi dicendo di non conoscere una legge**.

Ma per poter pretendere che tutti conoscano la legge, lo Stato deve **mettere i cittadini nelle condizioni di conoscerla**: per questo esiste la **pubblicazione ufficiale**.

### Dove avviene la pubblicazione

La pubblicazione avviene sulla **Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana**, che è la **raccolta ufficiale** degli atti normativi dello Stato.

Solo il testo pubblicato sulla **Gazzetta Ufficiale** fa **fede giuridica**, cioè costituisce il **testo autentico e vincolante** della legge.

Le versioni che si leggono sui giornali, sui siti o su altre fonti hanno solo valore informativo, **non ufficiale**.

### Vacatio legis

Dopo la pubblicazione, **la legge non entra immediatamente in vigore**, ma deve trascorrere un **periodo di tempo** chiamato **"vacatio legis"**.

- La **durata ordinaria** della vacatio legis è di **15 giorni** dalla pubblicazione.
- Questo intervallo serve per **consentire ai cittadini, alle amministrazioni e agli operatori del diritto di conoscere e adeguarsi** alla nuova norma.
- Tuttavia, in casi di **urgenza**, la legge può **prevedere un termine più breve** o **disporre l'entrata in vigore immediata** ("La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione").

## Lez. 17 - Il referendum abrogativo (Art. 75 Cost.)

*Art. 75 = È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.*

*Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.*

*Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.*

*La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.*

*La legge determina le modalità di attuazione del referendum.*

Il **referendum abrogativo** è il più importante strumento di **democrazia diretta** previsto dalla Costituzione italiana.

Permette ai cittadini di **partecipare alla funzione legislativa in senso negativo**, cioè **eliminando** (totalmente o parzialmente) una legge o un atto avente forza di legge.

### Natura giuridica

- **Fonte di rango primario** = Il referendum abrogativo è considerato una **fonte del diritto di rango primario**, allo stesso livello della legge ordinaria.
- Tuttavia:
  - **non può creare nuove norme**,
  - può solo **abrogare** norme esistenti.

È dunque una **fonte primaria a funzione negativa**.

### Come funziona l'abrogazione

L'effetto del referendum è un'**abrogazione**, che segue la logica del **criterio cronologico**:

- la norma abrogata **non è più efficace per il futuro**;
- ma **rimane valida** per i fatti avvenuti prima della sua abrogazione.

L'abrogazione non rende la norma “inesistente” o “illegittima”: ne interrompe solo l'efficacia futura.

### Rapporto con la democrazia rappresentativa

- L'Italia è una democrazia **rappresentativa**, cioè il popolo esercita la sovranità **tramite i rappresentanti**.
- Il referendum è un **correttivo**, insieme a:
  - petizioni alle Camere,
  - (oggi) sondaggi come strumenti informali di partecipazione.

Il referendum è il principale **strumento formale** di democrazia diretta.

### Materie sottratte al referendum

La Costituzione vieta il referendum su materie “sensibili”, per motivi di equilibrio istituzionale:

- **Non sono ammessi referendum su (art. 75 Cost.):**
  - **Leggi tributarie** = scelta di opportunità (se si potesse votare, il popolo abolirebbe ogni tassa).
  - **Leggi di bilancio** = meramente formali, tecniche.
  - **Leggi di amnistia e indulto** = richiedono maggioranza qualificata ( $\frac{2}{3}$ ).





- **Leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali** = incidono sugli equilibri esterni dello Stato.
- **Limiti ulteriori elaborati dalla Corte costituzionale.** Sono esclusi anche:
  - **Leggi costituzionali e di revisione costituzionale** (per gerarchia delle fonti).
  - **Leggi a contenuto costituzionalmente vincolato** (es. art. 13 Cost.: comunicar arresto al giudice entro 48 ore: se fosse abrogata, il Parlamento dovrebbe riprodurre comunque la stessa disciplina).
  - **Leggi meramente formali** = che non hanno contenuto normativo sostanziale.

### Forza passiva peculiare del referendum

Una legge abrogata per via referendaria **non può essere immediatamente riapprovata dal Parlamento**, perché ciò svuoterebbe la volontà popolare.

La Corte costituzionale ha stabilito che: la volontà popolare prevale **finché rimangono invariate le condizioni politiche, tecniche e sociali** che avevano giustificato l'abrogazione.

#### Esempio: il referendum sul nucleare

Il Parlamento non può semplicemente riproporre la stessa legge dopo il referendum, ma **può legiferare nuovamente** quando:

- cambiano le tecnologie,
- cambiano le condizioni politiche,
- emergono nuovi presupposti.

Per questo oggi si discute del nucleare di **nuova generazione (microreattori)** come tecnologie completamente diverse da quelle su cui votò il referendum.

### Referendum abrogativo vs referendum costituzionale

**NON confonderli!**

Tipo	Funzione	Quorum	Chi lo richiede
<b>Abrogativo (art. 75)</b>	Cancella leggi ordinarie	Sì, 50%+1	500.000 firme o 5 Consigli regionali
<b>Costituzionale (art. 138)</b>	Conferma riforme costituzionali	Nessun quorum	1/5 Camera, 500.000 elettori, 5 Consigli regionali

### Commento storico

- La legge attuativa del referendum (L. 352/1970) arriva tardi per un blocco politico: la DC temeva referendum su divorzio e aborto.
- Ma proprio i primi temi referendari (1974 divorzio, 1981 aborto) hanno visto una partecipazione altissima (87%).
- Oggi il referendum è più debole per: quorum alto, temi troppo tecnici, scarsa fiducia degli elettori.

### 1. FASE PREPARATORIA

L'iniziativa referendaria spetta a:

- 500.000 elettori,
- oppure 5 Consigli regionali.

#### Se l'iniziativa viene dal corpo elettorale:

1. Serve un **comitato promotore** composto da **almeno 10 cittadini elettori per la Camera**.



2. Il comitato **predispose il quesito** e lo **deposita in Cassazione**: la Cassazione certifica che *il quesito è quello*.
3. Si avvia la **raccolta firme**, che deve terminare **entro fine settembre**.

#### **Se l'iniziativa viene da 5 Consigli regionali:**

- Ogni Consiglio regionale delibera a **maggioranza assoluta**.
- Il quesito viene **comunicato alla Cassazione**, sempre entro settembre.

### **2. FASE DI CONTROLLO (due momenti, due giudici diversi)**

Non sono controlli paralleli, sono **in serie**: prima Cassazione, poi Corte costituzionale.

#### **1) Controllo di legittimità da parte della Corte di Cassazione (Entro 15 dicembre)**

Verifica:

- **correttezza dell'iter procedurale** (legge 352/1970),
- **validità delle firme**,
- **rango delle norme** da abrogare,
- eventuale **concentrazione dei quesiti analoghi** (se comitati diversi hanno depositato quesiti simili: la Cassazione può armonizzarli).

Se la Cassazione **non ammette**, la Consulta **non interviene proprio**.

#### **2) Controllo di ammissibilità da parte della Corte costituzionale (Entro 10 febbraio)**

La Corte verifica esclusivamente il **contenuto del quesito**, e cioè che:

- **non riguardi materie escluse** dall'art. 75;
- non incida su **leggi costituzionalmente necessarie** (ossia una legge necessaria a far funzionare il sistema) (es. **legge elettorale**, può essere cambiata se la normativa di risulta sia comunque applicabile e quindi il sistema funziona);
- il quesito non sia **disomogeneo** (= materie scollegate);
- non sia **non univoco** (deve poter ricevere una risposta chiara "sì/no" → esempio quesito: *caccia + pesca* insieme → **inammissibile**);
- non produca una **normativa di risulta inapplicabile** (per evitare vuoti normativi).

La Corte evita che il referendum venga usato **in modo improprio** o che crei **vuoti** nel sistema.

### **3. FASE DI INDIZIONE**

Se il quesito supera i due controlli:

1. Il **Presidente della Repubblica**, su **deliberazione del Consiglio dei ministri**, indice il **referendum** tramite **D.P.R.** (atto formalmente presidenziale ma **sostanzialmente governativo**).
2. Si vota **in una domenica tra il 15 aprile e il 15 giugno**.

**Possibili sospensioni/cessazioni:**

- **Elezioni anticipate** = **sospensione** della consultazione.
- **Modifica sostanziale della legge oggetto del referendum** = **il referendum viene meno** (perché il quesito non ha più senso).

### **4. ESITO**

**Due quorum:**

1. **Quorum strutturale** = deve votare la **maggioranza assoluta degli aventi diritto** (50% + 1).



2. **Quorum deliberativo** = devono prevalere i **SÌ** sui **NO**.

Se **non si raggiunge il quorum**, il referendum **non ha alcun effetto giuridico**.

Se **vincono i SÌ** → la norma è **abrogata**

La maggioranza richiesta è: **maggioranza dei voti validamente espressi**.

## 5. FASE DI PROCLAMAZIONE

- **In caso di esito positivo (vincono i SÌ):**
  - L'**abrogazione** viene dichiarata dal **Presidente della Repubblica** con **D.P.R.**, pubblicato in Gazzetta.
  - L'effetto decorre **dal giorno successivo** alla pubblicazione, ma può essere **differito fino a 60 giorni** (per ragioni tecniche, perché è un'abrogazione fisiologica).
- **In caso di esito negativo (NO o mancato quorum):**
  - Il **Ministro della Giustizia** pubblica in Gazzetta la comunicazione del mancato effetto: **tutto rimane com'è**.

## Le fonti di rango secondario

### I REGOLAMENTI DELL'ESECUTIVO

I regolamenti dell'esecutivo sono **atti sostanzialmente normativi ma formalmente amministrativi**. Sono fonti **subordinate alla legge** (principio di legalità) e **costituiscono un sistema aperto**: qualsiasi fonte primaria può **autorizzare** la produzione di nuove fonti secondarie. Nella pratica, il mondo delle fonti secondarie è vastissimo:

- D.P.C.M.,
- regolamenti sulla privacy,
- regolamenti tecnici di settori diversi, ecc.

Le due categorie più importanti sono:

1. **Regolamenti governativi (D.P.R.)**
2. **Regolamenti ministeriali (D.M.)**

### 1. I REGOLAMENTI GOVERNATIVI (D.P.R.)

Sono i più importanti regolamenti dell'esecutivo.

Sono disciplinati **dall'art. 17 della legge 400/1988** (da sapere). La legge 400/1988 è la **prima legge dell'era repubblicana** che disciplina l'organizzazione del Governo.

#### Tipologie di regolamenti governativi (art. 17 l. 400/1988)

##### a) Regolamenti di esecuzione

- Servono a **specificare come applicare una legge o un decreto**.
- **Non innovano** la disciplina primaria: valgono solo per attuare ciò che già esiste.
- Compatibili con **riserva di legge assoluta**.

Esempio tipico: regolamento che dice *come* presentare una domanda prevista da una legge.

##### b) Regolamenti di attuazione

- **Integrano o completano** la disciplina della legge primaria.
- Compatibili con **riserva di legge relativa**, non con quella assoluta.

“Danno corpo” alla legge: aggiungono dettagli operativi.

##### c) Regolamenti indipendenti

- Sono adottati **in assenza di una legge primaria** che regoli la materia.



- Possibili **solo se la materia non è coperta da riserva di legge**.
- Oggi **pochissimi**, perché la legge disciplina quasi tutto.

Sono regolamenti che “colmano il vuoto normativo”.

**d) Regolamenti di organizzazione**

- Disciplinano **l'organizzazione interna della Pubblica Amministrazione**.
- In teoria sono una categoria autonoma, ma **nella pratica ricadono quasi sempre nei regolamenti di attuazione**, perché sulla P.A. esiste una **forte riserva di legge**.

**2. REGOLAMENTI MINISTERIALI (D.M.)**

- Inferiori ai regolamenti governativi.
- Emanati dal **singolo ministero**.
- Valgono nei limiti della **competenza del ministro e sempre subordinati a**:
  - legge primaria,
  - regolamenti governativi.

Servono a dettagliare aspetti tecnici più specifici.

**RAPPORTO CON LE FONTI SUPERIORI**

Tutti i regolamenti dell'esecutivo sono **fonti subordinate**:

- **devono essere conformi** alla legge (principio di legalità),
- **non possono derogare** alla legge,
- sono **impugnabili davanti al TAR** (a differenza dei regolamenti parlamentari che sono valutati dalla Corte costituzionale).

## Lez. 18 - Le fonti dell'unione europea

### Premessa

Le fonti europee e le fonti italiane **appartengono a due ordinamenti diversi**. Lo stesso vale per ogni Stato membro. Questo crea inevitabilmente **problemi di coordinamento** e talvolta di **incompatibilità** tra norme nazionali e norme dell'Unione.

### MACROCATEGORIE DELLE FONTI UE

Le fonti dell'Unione Europea si dividono in **due grandi categorie**:

#### 1. Fonti primarie (o originarie)

Sono le **più importanti** e hanno **valore gerarchicamente superiore** alle fonti derivate.

##### Sono costituite dai:

- **Trattati sull'Unione Europea (TUE)**
- **Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**
- **Carta dei diritti fondamentali dell'UE (dal 2007)**

##### Caratteristiche:

- Sono **norme convenzionali** = derivano dalla **volontà congiunta degli Stati membri**, cioè da un accordo internazionale.
- Gli Stati decidono, tramite trattato, di creare un **ordinamento giuridico nuovo e autonomo** rispetto agli ordinamenti nazionali.
- Per questo si dice che il diritto UE è **derivato dagli Stati**, anche se poi diventa **autonomo**.

##### Modifica dei trattati

- Gli **Stati membri sono i "padroni dei trattati"**: solo loro li possono modificare.
- Le istituzioni UE (Commissione, Parlamento, Consiglio dell'UE) **non possono modificare i trattati**.
- La revisione segue l'**art. 48 TUE**:
  - procedimento **intergovernativo**,
  - coinvolge il **Consiglio europeo**,
  - ogni modifica deve essere **ratificata da tutti gli Stati membri**.

Esempio: la "**Costituzione europea**" fallì perché **bocciata dai referendum** in alcuni Stati (come la Francia).

#### 2. Fonti derivate

Sono le **fonti previste dai trattati**. Le varie istituzioni europee possono adottarle **solo perché i trattati gliene danno competenza**. Hanno quindi una natura **derivata**, cioè non esistono autonomamente, ma **dipendono** dalle previsioni dei trattati.

##### Gerarchia interna

- Le **fonti derivate** devono sempre rispettare le **fonti primarie**.
- Se una fonte derivata viola un trattato = è **invalidabile**.

(Le specifiche categorie di fonti derivate saranno viste successivamente)

### COLLOCAZIONE DEI TRATTATI UE NEL SISTEMA DELLE FONTI ITALIANO

#### Il problema di fondo

L'Italia **non ha mai modificato la Costituzione** per adeguarla all'ingresso nell'Unione Europea. La Costituzione **non contiene alcun riferimento all'UE**.



Tuttavia, aderendo ai trattati UE, l'Italia ha **trasferito competenze normative** agli organi europei, spesso **in modo esclusivo** (es. moneta, commercio estero).

Questo crea un evidente problema: **Come si collocano i trattati UE e il diritto europeo nel sistema delle fonti italiane?**

### Il nodo costituzionale: l'art. 70 Cost.

Art. 70 Cost. dice che: **la funzione legislativa appartiene alle Camere.**

Ma:

- con i Trattati UE **parte della funzione legislativa non è più esercitata dal Parlamento,**
- bensì dalle **istituzioni europee** (Commissione, Parlamento europeo, Consiglio).

**Quindi i Trattati sembrano in contrasto con l'art. 70 Cost.**

### Come sono entrati in vigore i Trattati in Italia?

Formalmente: **sono stati eseguiti con legge ordinaria**, come se fossero semplici trattati internazionali.

Ma sostanzialmente: essi **trasferiscono poteri normativi a un ordinamento sovranazionale.**

È qui che nasce il problema: "Come può una legge ordinaria modificare l'assetto delle competenze previsto dalla Costituzione?"

### La soluzione trovata dalla Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha usato l'art. 11 della Costituzione.

#### Art. 11 Cost.

*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.*

L'Italia consente, **in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie** per:

- assicurare la **pace**,
- promuovere la **giustizia tra le Nazioni**.

**Nota storica:** Questa disposizione era pensata originariamente **per l'ONU**, non per l'UE.

#### Come la interpreta la Corte?

La Corte ha riconosciuto che: il **processo di integrazione europea** è finalizzato anche alla **pace fra gli Stati europei**; quindi, rientra nelle limitazioni di sovranità **permesse dall'art. 11**.

In questo modo:

- l'ingresso dell'Italia nella UE è stato reso **compatibile con la Costituzione**,
- senza dover modificare formalmente il testo costituzionale.

### LE FONTI EUROPEE DERIVATE

Le fonti derivate dell'UE sono previste dai Trattati e si distinguono in due categorie:

#### 1) Fonti vincolanti

- **Regolamenti**
- **Direttive**
- **Decisioni**

#### 2) Fonti non vincolanti

- **Raccomandazioni**
- **Pareri**





## FONTI NON VINCOLANTI

### Raccomandazioni

- La Commissione (o altre istituzioni UE) rivolge **indirizzi** agli Stati membri.
- Sono **non vincolanti**: nessuna sanzione se non vengono rispettate.
- Sono considerate **fonti del diritto in senso improprio**.

### Pareri

- Un'istituzione UE esprime **un'opinione** su una determinata materia.
- Anch'essi **non vincolanti**.

Entrambe hanno funzione di **orientamento**, non di imposizione. Quindi sono fonti del diritto in senso improprio

## FONTI VINCOLANTI

### I Regolamenti

#### Caratteristiche fondamentali:

- **Portata generale** = norme **generali e astratte**, rivolte a categorie indefinite di destinatari.
- **Obbligatorie in tutti i loro elementi** = indicano sia obiettivi da raggiungere sia i mezzi.
- **Direttamente applicabili in ogni Stato membro** = **non serve recepimento** interno.

Per questo sono il **mezzo più efficace** per armonizzare gli ordinamenti nazionali. (Es.: **GDPR**)  
Tuttavia, non sempre è possibile e opportuno che l'UE adotti mezzi così invasivi. Talvolta è raccomandabile o preferibile che l'UE si fermi ad un carattere generale e l'UE lasci una certa manovra agli stati. Per questa ragione vi sono LE DIRETTIVE.

### Le Direttive

#### Caratteristiche fondamentali:

- Hanno **portata generale**, ma **non obbligano in tutti gli elementi**.
- **Vincolano gli Stati solo sugli obiettivi** da raggiungere, lasciando libertà sui **mezzi giuridici e non giuridici**.
- **Richiedono recepimento** con un atto dello Stato (legge o decreto).

Tuttavia, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che **in alcuni casi** le direttive possono produrre **effetti diretti verticali**, anche senza (o contro) il recepimento.

#### Condizioni per l'effetto diretto verticale:

La direttiva può essere invocata da un individuo **contro lo Stato** quando:

1. **il termine di recepimento è scaduto**;
2. la direttiva è **chiara e incondizionata**;
3. la direttiva **conferisce un diritto all'individuo**.

Quando tutte e 3 le condizioni sono soddisfatte = **direttiva self-executive**.

**Effetti diretti sono SOLO verticali**. Ossia l'individuo può usarla contro lo Stato, ma **non**:

- contro altri privati (**no effetto diretto orizzontale**),
- né lo Stato può invocarla contro l'individuo.

#### Esempio: Direttiva Bolkestein

- Riguarda il mercato dei servizi.
- Prevede che beni scarsi (es. concessioni balneari) vadano affidati tramite **gara**.
- In Italia ci sono state proroghe → molti ricorsi → i giudici hanno applicato **direttamente** la direttiva.



## Le Decisioni

Caratteristiche:

- Sono **atti vincolanti a portata individuale**.
- Vincolano solo i **destinatari espressamente indicati** (uno Stato, un'impresa, un soggetto identificabile).

Sono fonti del diritto, ma **prossime al provvedimento amministrativo**, perché hanno destinatario nominato.

## RAPPORTI TRA FONTI UE E FONTI ITA

### Il problema di fondo

Dall'inizio del processo di integrazione europea si pone un problema strutturale: **Cosa succede quando una norma UE dice "X" e una norma italiana dice "-X"?**

Serve stabilire:

- quale delle due prevale,
- come si risolve il conflitto,
- chi decide.

Questo problema nasce perché:

- l'Italia, tramite l'art. 11 Cost., **ha accettato limitazioni di sovranità** nei limiti dei Trattati;
- ma la Costituzione **non è stata modificata** per adeguarsi all'UE;
- e l'art. 70 Cost. dice ancora che **la funzione legislativa spetta alle Camere**.

### La prima fase: prevalenza UE tramite art. 11 Cost.

In origine la Corte costituzionale ha detto:

- L'Italia può trasferire competenze normative all'UE **grazie all'art. 11**.
- Il diritto UE è **superiore** al diritto italiano nella materia trasferita.
- **MA**: secondo la Corte costituzionale, il giudice italiano **non poteva disapplicare da solo** la legge interna incompatibile.

**Perché?** Perché *i giudici sono soggetti soltanto alla legge* (art. 101 Cost.). Se una legge italiana è incompatibile, il giudice:

- **non può disapplicarla da solo**,
- deve **sollevare questione di legittimità costituzionale** alla Corte costituzionale.

In questa logica:

- la norma italiana incompatibile veniva dichiarata **incostituzionale** dalla Corte cost.,
- solo la Corte poteva "togliere di mezzo" la norma interna.

### La svolta europea: CASO SIMMENTAL

La Corte di Giustizia (UE) nel caso **Simmental** ha affermato: Il giudice nazionale **deve disapplicare immediatamente** la norma interna incompatibile con il diritto UE, senza attendere il giudizio della Corte costituzionale.

Motivazione della CGUE: se si dovesse aspettare la Corte Cost., l'efficacia del diritto UE verrebbe compromessa.

### La risposta italiana: SENTENZA GRANITAL (1984)

Questa sentenza è la soluzione di compromesso italiana.

**La Corte costituzionale dice:**



- Il diritto UE, nelle materie di competenza UE, **prevale** su quello interno.
- MA viene mantenuta una **visione dualistica**:
  - il diritto UE e il diritto italiano sono **due ordinamenti separati**;
  - la norma interna **non è abrogata**,
  - semplicemente **non deve essere applicata nella singola controversia**.

Quindi: la legge italiana resta valida, ma **inefficace nella fattispecie concreta** (*non-application*, non *abrogazione*).

#### Conseguenze:

- il giudice italiano **può non applicare** la norma interna incompatibile;
- **non la “disapplica”, tecnicamente**, perché “disapplicazione” appartiene al linguaggio del giudice amministrativo.
- L’unico modo per eliminare definitivamente la norma interna resta la **sentenza della Corte costituzionale**.

#### Art. 101 Cost. e distinzione

*Art. 101 Cost.: i giudici sono soggetti soltanto alla legge*

I due concetti:

#### Non applicazione della norma interna (diritto UE) (OK)

- ammessa verso le leggi ordinarie incompatibili.
- non abroga la norma interna.
- deriva dalla sentenza Granital.

#### Disapplicazione della norma interna (diritto interno) (NON SI PUÒ tranne giudice amministrativo)

- tecnica tipica del giudice amministrativo verso atti amministrativi illegittimi.
- Invece il giudice deve applicare la legge o sollevare QLC → non disapplica la legge.

#### Il limite alla prevalenza UE: la dottrina dei CONTROLIMITI

**Una norma UE può contrastare con la Costituzione italiana?**

Risposta: **sì, ma...** Entra in gioco la **dottrina dei controlimiti**.

**Cosa dice?**

- Il diritto UE prevale,
- **tranne** quando viola i **principi supremi dell’ordinamento costituzionale italiano** (principi fondamentali e diritti inviolabili).

In quel caso:

- la Corte costituzionale **interviene** e dichiara **incostituzionale la legge di esecuzione del trattato o dell’atto UE**.
- perché è quella legge che ha fatto entrare la norma UE nell’ordinamento interno.

La Corte costituzionale NON può dichiarare incostituzionale una norma UE. Può solo colpire la **norma italiana** che l’ha recepita.

#### Un caso reale: TARICCO

Per anni si pensava che i controlimiti fossero solo teoria. Poi arriva il **caso Taricco**, che riguarda:

- frodi IVA, recupero di risorse UE e norme penali italiane sulla prescrizione.

Il giudice solleva questione davanti alla Corte costituzionale perché:

- l’interpretazione della Corte di Giustizia poteva violare il **principio di legalità in materia penale** (principio supremo).



La Corte di Giustizia nella seconda fase del caso:

- ha scelto un'interpretazione **compatibile con i controllimiti**,
- evitando il conflitto diretto.

## LE MODALITÀ DI RECEPIMENTO DEL DIRITTO UE

L'Italia, per molti anni, è stata **in ritardo** nel recepire le direttive dell'Unione Europea. Questo causava: **molte procedure di infrazione, multe** e responsabilità patrimoniali verso l'UE. Per sistemare il problema, nel **2012** è stata introdotta la **Legge n. 234/2012**, che disciplina in modo organico **come l'Italia recepisce il diritto europeo**.

## MODALITÀ PRINCIPALI DI RECEPIMENTO

L'Italia recepisce il diritto dell'Unione attraverso quattro strumenti:

### 1) La legge europea:

È una legge ordinaria approvata ogni anno dal Parlamento.

**Funzione:** serve soprattutto per **rimediare agli inadempimenti** già contestati dall'UE, cioè **chiude** o evita l'apertura di **procedure di infrazione**. È uno strumento "correttivo".

### 2) La legge di delegazione europea:

Anch'essa approvata annualmente.

**Funzione:** il Parlamento **delega al Governo** il compito di adottare **decreti legislativi** per recepire **direttive non ancora scadute**. È uno strumento "preventivo" che consente di recepire le direttive in tempo, evitando nuove infrazioni.

### 3) Attuazione da parte delle Regioni:

Quando la direttiva riguarda **materie di competenza regionale**, sono **le Regioni** a dover recepire.

**Problema:** possibile **manca di uniformità** tra Regioni, possibili ritardi o inadempimenti.

**Soluzione:** **art. 120 Cost.** = lo Stato può **sostituirsi alle Regioni** se queste non recepiscono una direttiva in tempo.

### 4) Attuazione con atti amministrativi.

In alcuni casi: **non basta** una legge statale o regionale, serve anche un **atto amministrativo** di attuazione (es. bandi, regolamenti, provvedimenti operativi).

Esempio: direttiva sulle concessioni balneari, serve anche un **bando amministrativo** per fare la gara.

Se l'Amministrazione non agisce, lo **Stato può sostituirsi** all'amministrazione inadempiente.

## Lez. 19 - Le regioni, lo statuto e la legge regionale

### Premessa: l'autonomia territoriale nella Costituzione

#### Art. 5 Costituzione

*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*

Questo articolo contiene **due principi fondamentali**:

1. **Unità e indivisibilità dello Stato**: l'Italia NON è uno Stato federale.
2. **Riconoscimento delle autonomie locali**
  - Comuni, Province **preesistevano** già al 1948,
  - le **Regioni**, invece, sono introdotte per la prima volta dalla Costituzione del 1948.

Si parla di paese “**campanili**” nel senso che i Comuni hanno radici antiche, identitarie ed è difficile unirli.

- Le Regioni sono un compromesso fra:
  - modello **centralizzato francese**,
  - modello **federale americano**.

### Che cosa si intende per “autonomia”?

Le Regioni hanno un'autonomia più forte rispetto a Comuni e Province perché hanno:

**Autonomia politica**. Significa **libertà nel fine**:

- possono scegliere *quali obiettivi perseguire*,
- e lo fanno attraverso il **potere legislativo regionale**.

È il potere legislativo che rende la Regione un **ente politico**, non solo amministrativo.

### Il regionalismo italiano

L'Italia ha **20 Regioni**: **15 Regioni ordinarie** e **5 Regioni speciali**

QUINDI: “**Non tutte le Regioni sono uguali**”. Le differenze riguardano:

- il **tipo di statuto**,
- il **procedimento di approvazione**,
- il **livello di autonomia**.

Si distinguono: Regioni ordinarie vs Regioni speciali

### Regioni speciali

Sono **5** (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna).

**Caratteristiche**:

- Sono state **create subito nel 1948** (funzionano da subito).
- Hanno uno **statuto speciale** adottato con **legge costituzionale**.
- Gli statuti speciali hanno **forza costituzionale**, quindi: possono derogare a parti della Costituzione (nei limiti previsti).
- La loro specialità deriva da:
  - ragioni **storiche** (es. Sicilia),
  - ragioni **linguistiche**,
  - ragioni **di confine e minoranze**.

**Risultato:** Per decenni hanno goduto di **maggior autonomia**: “Regioni di serie A”.

### Regioni ordinarie

- Pur previste nel 1948, sono **istituite solo nel 1970**.
- Il ritardo fu dovuto a contrasti politici: la DC temeva di perdere potere nelle “regioni rosse” (Emilia-Romagna, Toscana, Liguria...).

**Dopo la riforma del 2000 (Titolo V):** le Regioni ordinarie acquisiscono **più autonomia**, ma rimane comunque una differenza con le speciali.

### Autonomia differenziata (art. 116, comma 3 Cost.)

Introdotta con la riforma del Titolo V (2001). Prevede che: **Regioni ordinarie “più virtuose” possono chiedere ulteriori forme di autonomia**, oltre quelle normali.

Ispirazione: **modello spagnolo** (comunità autonome differenziate).

#### Problemi:

- rischio di **divergenze troppo ampie** tra Regioni;
- possibile violazione del **principio di uguaglianza** (servizi essenziali diversi tra territori);
- necessità di garantire i **LEP: livelli essenziali delle prestazioni**.

## IL TITOLO V E LE RIFORME

### Premessa storica

- Le Regioni ordinarie, pur previste nel **1948**, diventano operative **solo nel 1970**, dopo il “disgelo” tra DC e PCI.
- Gli anni **'70-'76** servono per avviare elezioni regionali, leggi elettorali, sedi, trasferimenti di personale e funzioni.
- Le Regioni entrano a **pieno regime negli anni '80**.
- Negli anni '90, crisi del sistema politico (Mani Pulite, crollo dei partiti storici, ascesa Lega Nord): forte sentimento **anticentralista**.

Si consolida l'idea: “Bisogna togliere potere a Roma e riportarlo ai territori”.

Questo porta a **due grandi riforme costituzionali**:

- **Riforma del 1999 (Legge cost. 1/1999) = riguarda gli statuti**
- **Riforma del Titolo V (Legge cost. 3/2001) = riguarda competenze legislative e amministrative**

### LA RIFORMA DEL 1999 - Legge costituzionale 1/1999

Serve a modernizzare l'assetto delle Regioni ordinarie.

#### Contenuti principali:

1. **Nuova procedura per l'adozione degli statuti regionali**
2. **Ampliamento delle competenze statutarie**
3. **Forma di governo transitoria** (in attesa della nuova elezione diretta del Presidente della Regione)

### LO STATUTO REGIONALE (art. 123 Cost.)

La riforma del 1999 ha cambiato completamente la natura dello statuto.

#### PRIMA del 1999

- Lo statuto regionale era approvato dal **Consiglio regionale**,
- ma entrava in vigore **solo dopo approvazione con legge statale** → statuto con “veste giuridica” di legge statale.



Il livello di autonomia regionale era molto basso.

**DOPO il 1999: il nuovo art. 123 Cost.**

Lo statuto diventa **atto regionale puro**, sia formalmente che sostanzialmente.

**Procedimento (simile all'art. 138 Cost.):**

1. **Adozione con legge del Consiglio regionale**
2. **Due deliberazioni successive**, a distanza di almeno **due mesi**
3. **Approvazione a maggioranza assoluta**

**Dopo l'approvazione:**

- **Pubblicazione "notiziale"** (non ancora efficace)
- Da qui si apre un doppio possibile controllo:

**Controlli:**

1. **Impugnazione davanti alla Corte costituzionale.** Può farlo il **Governo**, entro 30 giorni.
2. **Referendum regionale.** Richiesto entro 3 mesi da: **1/50 degli elettori regionali**, oppure **1/5 dei consiglieri regionali**.

Solo dopo che:

- è trascorso il termine per impugnazione, ed eventualmente svolto il referendum, si procede alla:

**Pubblicazione integrativa dell'efficacia** ossia lo statuto entra definitivamente in vigore.

**NOTA BENE:** Per quanto il procedimento ricordi quello costituzionale, **lo statuto NON è una costituzione regionale:**

- Non può disciplinare diritti fondamentali
- Si limita all'**organizzazione interna** della Regione.

**LA RIFORMA DEL TITOLO V (Legge cost. 3/2001)**

È la riforma più ampia mai fatta sulle autonomie territoriali.

**1. Obiettivi principali: Parificazione degli "elementi costitutivi della Repubblica"**

Precedente formulazione art. 114 Cost.: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni».

Nuova formulazione dell'art. 114 Cost.: «La Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.»

Prima → Stato al vertice, enti locali sotto (top-down)

Dopo → tutti sullo stesso piano (*costituzionalismo regionale paritario*)

**2. Modifica del riparto delle competenze legislative Stato-Regioni** (spiegato sotto)

**3. Allocazione generale delle funzioni amministrative ai Comuni e principio di sussidiarietà**

La funzione amministrativa deve essere esercitata **al livello più vicino ai cittadini**, salvo esigenze unitarie.

**4. Eliminazione dei controlli statali sulle Regioni**

Scompaiono:

- **visto preventivo** sulle leggi regionali
- **controllo di merito del Parlamento** sulla legislazione regionale

Il sistema diventa più **autonomo**, con controllo costituzionale solo **ex post** (Corte Cost.).

**LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE (art. 117 Cost.)**

La riforma del 2001 introduce un sistema **triadico**:

**1) Materie di competenza esclusiva dello Stato:** Enumerate espressamente (difesa, moneta, ordine pubblico, ecc.)

**2) Materie di competenza concorrente Stato-Regioni:** Stato fissa i **principi fondamentali**, Regioni adottano le norme di dettaglio. (art. 117, co. 3)

Esempio importante del prof: **tutela della salute** → convivenza delle due normative.

**3) Materie residuali (non enumerate)** spettano alle **Regioni** (art. 117, co. 4).

Questo è l'effetto dell'**inversione della clausola residuale**.

**NB** = AUTONOMIA DIFFERENZIATA -art. 116, comma 3 Cost.: La riforma 2001 introduce la possibilità che Regioni ordinarie più virtuose ottengano ulteriori competenze, tramite intesa con lo Stato.

## ITER LEGIS REGIONALE

L'iter legis regionale è **molto simile** a quello statale, con alcune differenze dovute alla struttura regionale.

### 1) Iniziativa legislativa

Può essere esercitata da:

- **Giunta regionale**
- **Consiglieri regionali**
- **Altri soggetti previsti dallo Statuto regionale** (Statuto può ampliare i soggetti titolari dell'iniziativa).

### 2) Esame, discussione e approvazione

- La proposta passa prima in **commissione**, poi arriva in **Aula (Consiglio regionale)**.

**C'è una sola Camera:** non esiste bicameralismo regionale.

### 3) Promulgazione

La legge approvata viene **promulgata dal Presidente della Regione**.

Il Presidente **NON ha potere di rinvio**, a differenza del Presidente della Repubblica.

### 4) Eventuale impugnazione da parte del Governo

Questo è fondamentale.

- Lo Stato **non interviene** nel procedimento legislativo regionale (principio di pari dignità istituzionale).
- **Affinché la Regione sia autonoma**, lo Stato può intervenire **solo dopo** che la legge è stata approvata e promulgata.

Il Governo può **impugnare** la legge regionale **entro 60 giorni** davanti alla **Corte costituzionale**.

Motivo della riforma del 2001: eliminazione di controlli preventivi statali sulle Regioni. Oggi lo Stato può sindacare solo **ex post**, attraverso la Corte Cost.

## Principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà governa l'allocazione delle **funzioni amministrative**, non quelle legislative.

Ha **due accezioni**:

### 1) Sussidiarietà verticale

È il più importante per il Titolo V.

Significa: **Le funzioni amministrative devono essere attribuite al livello di governo più vicino ai cittadini (Comuni)**.

Solo se quel livello: non è in grado, è inefficiente, o vi sono esigenze unitarie; allora la funzione può essere "spostata" al livello superiore: Città metropolitana, Provincia, Regione, Stato

È un "**ascensore dinamico**": parte dal livello più basso, sale solo quando necessario.

Obiettivo: garantire **efficienza** e **vicinanza ai cittadini**.

## **2) Sussidiarietà orizzontale**

Significa: **Preferenza per l'intervento della società civile e dei privati** quando possibile.

Esempi: terzo settore, servizi sociali, attività che possono essere garantite senza intervento pubblico.

Idea: “Il pubblico interviene solo quando il privato non è in grado di farlo.”

## Lez. 20-21 - La Corte costituzionale

### Perché esiste la Corte costituzionale? -Il doppio principio di legalità

In un sistema con **Costituzione rigida**, la Costituzione:

- sta **gerarchicamente sopra** la legge ordinaria,
- non può essere modificata dal Parlamento con legge ordinaria.

Ne deriva un **doppio livello di legalità**:

#### 1. Legalità ordinaria

- controllo che **atti secondari** (regolamenti, atti amministrativi) rispettino la legge.
- Il controllo lo svolge il **giudice amministrativo** (TAR / Consiglio di Stato).

#### 2. Legalità costituzionale

- controllo che **le leggi** rispettino la **Costituzione**.
- Il controllo lo svolge la **Corte costituzionale**.

Se una legge **contrasta con la Costituzione**: è **invalida**, deve essere **dichiarata incostituzionale** e rimossa dall'ordinamento.

Senza un organo come la Corte, l'intera struttura gerarchica delle fonti (Costituzione > legge > regolamenti) **non funzionerebbe**.

### Caratteri del controllo di costituzionalità in Italia

Il controllo delle leggi in Italia è:

- **SUCCESSIVO**: La Corte giudica **leggi già entrate in vigore**. (Non c'è controllo preventivo come in Francia.)
- **GIURISDIZIONALE**: Il controllo è affidato a **giudici**, non a organi politici. (Alcuni Paesi affidano questo controllo al Parlamento o a commissioni.)
- **ACCENTRATO**: Solo la **Corte costituzionale** può giudicare la costituzionalità delle leggi. Non è un modello diffuso come negli USA.

Modello ispirato a **Hans Kelsen** (costituzione austriaca del 1920), poi adattato nel 1948.

### Composizione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, rientra fra gli organi di garanzia costituzionale, ossia i meccanismi che garantiscono la sopravvivenza della costituzione.

La Corte è un **organo di garanzia costituzionale**, previsto dagli artt. 134-137 Cost.

Si compone di **15 giudici**, nominati in modo paritario:

- **5 eletti dal Parlamento in seduta comune**
- **5 eletti dal Presidente della Repubblica**
- **5 eletti dalle supreme magistrature** (Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti)

#### Requisiti (elevatissimi)

I giudici devono essere:

- avvocati con almeno **20 anni di esercizio**, oppure
- magistrati delle giurisdizioni superiori, oppure
- professori ordinari di materie giuridiche.

#### Mandato

- dura **9 anni**

- **non rinnovabile** → massima indipendenza. (È il mandato più lungo tra gli organi costituzionali, più del Presidente della Repubblica.)

### Funzioni della Corte costituzionale

La Corte giudica su:

#### 1) La costituzionalità delle leggi

Due modalità:

##### a) Giudizio in via principale (o in via d'azione)

Ricorso diretto alla Corte, solo pochi soggetti possono farlo:

- Stato contro Regioni
- Regioni contro Stato
- Regioni contro Regioni

Serve a contestare **la legge in sé**, non in un processo.

##### b) Giudizio in via incidentale

È il **giudice comune**, durante un processo, che:

- rileva un dubbio di costituzionalità,
- sospende il giudizio,
- rimette la questione alla Corte.

In Italia il cittadino **NON può ricorrere direttamente** alla Corte (come invece accade in Spagna, Germania, America Latina: *recurso de amparo*).

#### 2) Conflitti di attribuzione

Quando due organi pubblici litigano su “chi ha il potere di fare cosa”.

Tipologie:

- **Conflitti tra poteri dello Stato** (es. caso Napolitano-Ministro della Giustizia sulla grazia)
- **Conflitti tra Stato e Regioni**
- **Conflitti tra Regioni**

#### 3) Le accuse contro il Presidente della Repubblica

- La Corte giudica il Presidente in caso di **alto tradimento** o **attentato alla Costituzione**.
- In questo giudizio la Corte è **integrata da 16 giudici popolari**, estratti a sorte da un elenco compilato dal Parlamento ogni 9 anni.

#### 4) Controllo sull'ammissibilità del referendum abrogativo

Verifica:

- se il quesito rispetta i limiti dell'art. 75 Cost.,
- se la normativa risultante è applicabile,
- se non riguarda materie escluse.

### IL SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ

La Corte costituzionale controlla **se le leggi** (statali o regionali) e **gli atti con forza di legge** (solo statali) rispettano la Costituzione.

Il sindacato riguarda **tre tipi di vizi**:

#### 1) Vizi formali

Riguardano **il procedimento legislativo**.

Esempi: legge approvata da **una sola Camera**, legge approvata **senza la maggioranza richiesta**, mancato rispetto dell'iter previsto (es. art. 72 Cost. sulle commissioni).

Se il problema è nella *forma*, la legge è incostituzionale **per vizio formale**.

## **2) Vizi sostanziali**

Riguardano **il contenuto** della legge.

Esempi: una legge che viola un diritto fondamentale, una legge che introduce discriminazioni, una legge che viola un principio costituzionale.

Qui la Corte valuta la **compatibilità del contenuto** con la Costituzione.

## **3) Vizi di competenza**

Riguardano **chi** ha emanato la legge. Si applicano soprattutto ai rapporti Stato/Regioni.

Esempi: la Regione legifera su materia **riservata allo Stato** (art. 117, competenze statali), lo Stato legifera su materia **residuale regionale**.

È il caso tipico delle impugnazioni Stato-Regioni.

## **Oggetto del sindacato**

La Corte controlla: **leggi statali, leggi regionali, atti con forza di legge** (decreti-legge e decreti legislativi).

Le Regioni **non** possono emanare atti con forza di legge; quindi, questa categoria si riferisce **solo allo Stato**.

## **IL PARAMETRO DI COSTITUZIONALITÀ (importante!)**

Quando si chiede alla Corte di dichiarare incostituzionale una legge, NON basta dire: “Questa legge non rispetta la Costituzione.”

Serve invece **indicare esattamente**:

1. **La norma impugnata** (quale articolo della legge)
2. **Il parametro costituzionale violato** (qual è la norma con cui la legge contrasta)

Il giudizio è sempre: confronto **legge ordinaria ↔ parametro costituzionale**

## **Tipologie di parametro**

**1) Parametro fondamentale.** Sono le norme **direttamente** di rango costituzionale:

- la Costituzione
- le leggi costituzionali

Questi sono i parametri “normali” e più frequenti.

## **2) Parametro interposto**

È una norma **non costituzionale**, ma che **la Costituzione richiama** e che quindi assume un ruolo intermedio, ossia sta “in mezzo” tra:

- la Costituzione (sopra)
- la legge ordinaria impugnata (sotto)

Diventa parametro di legittimità **perché la Costituzione lo richiama**.

Gli esempi sono:

- **Leggi di delegazione** (artt. 76-77 Cost.)
- **Patti Lateranensi** (art. 7 Cost.)

## **IL CASO CLASSICO: DECRETO LEGISLATIVO E LEGGE DI DELEGA**

(artt. 76 -77) Abbiamo: Costituzione ⇒ Legge di delega ⇒ Decreto legislativo

**Il decreto legislativo può essere incostituzionale in tre modi:**

### **Caso 1 - Contrasto diretto con la Costituzione**

Il decreto contiene norme che violano direttamente un articolo della Costituzione. Si impugna il **decreto** direttamente.

Parametro: articolo della Costituzione violato.



### Caso 2 - È la legge di delega a violare la Costituzione

Il decreto è perfettamente conforme alla delega, MA è la **delega stessa** che è incostituzionale. Cosa succede?

1. Si impugna la **legge di delega**
2. Se la Corte annulla la delega **cade automaticamente anche il decreto legislativo** (effetto a cascata)

### Caso 3 - Il decreto legislativo rispetta la Costituzione... ma NON la delega

Esempio: La delega autorizza il Governo a riformare **la scuola primaria**, ma il decreto riforma **la scuola primaria + la scuola secondaria**

Problema: Il contenuto è perfettamente costituzionale, MA va **oltre la delega**.

Qui il decreto viola: la **legge di delega**, e quindi **indirettamente** la Costituzione (art. 76 Cost.).

La delega diventa **PARAMETRO INTERPOSTO**.

Parametro indicato nel ricorso: legge di delega violata, quindi anche gli articoli 76-77 Cost.

*La Corte dichiarerà: "Il decreto legislativo è incostituzionale perché, violando la legge di delega n. X, ha violato gli artt. 76 e 77 Cost."*

### I PATTI LATERANENSIS COME PARAMETRO INTERPOSTO

L'art. 7 Cost. dice: "I rapporti tra Stato e Chiesa cattolica sono regolati dai Patti Lateranensi."

Quindi se una legge ordinaria contrasta con i Patti Lateranensi: viola indirettamente l'art. 7 Cost.

Anche in questo caso i Patti diventano **parametro interposto**.

### PROCEDIMENTO IN VIA INCIDENTALE (importante!!)

La gran parte dei giudizi della Corte arriva così.

Si parte da un **processo "normale"** davanti a un giudice (civile, penale, amministrativo, contabile, militare...): **SERVE UN GIUDICE E UN GIUDIZIO**.

- Se c'è solo un giudice ma non un vero giudizio (es. semplice omologa in separazione consensuale) non si può sollevare la questione.
- Negli **arbitrati rituali** c'è giudizio senza giudice statale, ma la giurisprudenza li equipara a un giudizio e ammette la rimessione.

### Incidente di costituzionalità

Il giudice deve applicare una norma che ritiene dubbia rispetto alla Costituzione.

Per l'art. 101 Cost. ("i giudici sono soggetti soltanto alla legge") **non può disapplicarla da solo**, ma deve rivolgersi alla Corte costituzionale.

- La questione può essere sollevata:
  - **su istanza di parte** (l'avvocato lo chiede),
  - oppure **d'ufficio dal giudice**.
- In ogni caso **solo il giudice** può investire la Corte, con una **ordinanza di rimessione motivata**.

Quando rimette la questione, il giudice:

1. **Sospende il processo a quo** (incidente processuale).
2. Manda alla Corte un fascicolo con atti di causa e ordinanza.
3. Dopo la decisione della Corte, riprende il processo e decide conformandosi a quanto stabilito.

Non è necessario contestare tutta la legge: si possono impugnare singoli articoli, commi, parole, o anche una **omissione**.

### Contenuto dell'ordinanza: parametro e due giudizi

Nell'ordinanza il giudice a quo deve indicare:

1. **La norma di legge sospettata di incostituzionalità.**
2. **Il parametro**, cioè la norma costituzionale (o costituzionale-interposta) che si ritiene violata.
3. Due giudizi:
  - **GIUDIZIO DI RILEVANZA:**  
la norma contestata deve essere **necessaria per decidere il caso “allo stato degli atti”**. Se, anche togliendola, il giudizio si può chiudere allo stesso modo, la questione è irrilevante e non va alla Corte. Funzione: **filtro** delle domande.
  - **GIUDIZIO DI NON MANIFESTA INFONDATEZZA:**  
il giudice, essendo soggetto alla legge, **non può dire che la norma è incostituzionale**; può solo dire che il dubbio **non è chiaramente infondato**. Serve un **minimo fondamento ragionevole**: la questione non deve essere “campata in aria”, ma non può apparire già sicuramente fondata (altrimenti il giudice si sta esprimendo sulla costituzionalità).

Questo è il “pacchetto” che arriva alla Corte.

### Processo davanti alla Corte

Nel giudizio in via incidentale:

- il processo è “**nell’interesse della legge**”: le parti del processo a quo sono **eventuali**, la Corte può decidere anche se non si costituiscono;
- il giudice a quo non partecipa, è rappresentato dall’Avvocatura dello Stato.

Diverso il **giudizio in via principale**, dove le parti (Stato e Regioni) sono sempre necessarie.

### GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE (o RICORSO DIRETTO)

È l'**accesso diretto** alla Corte costituzionale, **senza** passare da un processo pendente.

Lo si usa per contestare **la legge come tale**, non nel contesto di un giudizio applicativo.

### Chi può farlo? Solo due soggetti sono legittimati:

#### 1. LO STATO (Governo)

Può impugnare: **leggi regionali**

Per due tipi di motivi:

- **motivi di competenza** = la Regione ha invaso una materia statale (art. 117, comma 2; o ha violato l'art. 118)
- **motivi di merito** = anche se la Regione era competente, il contenuto viola la Costituzione (NB: *solo lo Stato può contestare per motivi di merito*)

#### 2. LA REGIONE

Può impugnare: **leggi dello Stato**

Solo per:

- **motivi di competenza** = lo Stato ha invaso una materia regionale (es. materia residuale art. 117, comma 4)

Le Regioni **non possono** contestare una legge statale per motivi di merito.

### Termine: 60 giorni dalla pubblicazione

L'impugnazione deve essere proposta **entro 60 giorni** dalla pubblicazione in Gazzetta. Se il termine scade, la legge può comunque essere contestata **in via incidentale** (durante un giudizio).

### Significato costituzionale

L'art. 114 Cost. (riforma 2001) pone **Stato e Regioni sullo stesso piano**, come “elementi costitutivi della Repubblica”. Il giudizio in via principale traduce questa **pari dignità istituzionale**: entrambi possono impugnarsi reciprocamente.

### CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

Sono casi in cui due poteri dello Stato si “scontrano” perché:

- uno esercita un potere che non gli compete,
- oppure non esercita un potere che gli compete,
- o impedisce ad un altro di esercitarlo.

**Qui non si contestano leggi, ma atti o comportamenti.**

### Tipi di conflitto

#### Positivi / Negativi

- **Positivo** = entrambi rivendicano lo stesso potere
- **Negativo** = nessuno vuole assumere quel potere

#### Reali / Virtuali

- **Reali** → conflitto già manifestato con atti concreti
- **Virtuali** → conflitto potenziale, ma comunque idoneo a produrre effetti

### Contro chi possono essere sollevati?

Solo per **poteri dello Stato**, cioè soggetti che possono: “esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartengono.” (definizione usata dalla Corte)

Esempi:

- **Ogni magistrato** (può agire direttamente)
- **Presidente della Repubblica**
- **Camere**
- **Governo**, tramite:
  - il **Presidente del Consiglio** (ma serve delibera del Consiglio dei ministri)
  - il **Ministro della Giustizia** → *unico ministro che può agire direttamente*, perché è l'unico con attribuzioni costituzionali puntuali

Gli altri ministri **non possono** agire autonomamente.

### Procedimento davanti alla Corte

#### 1. Delibazione di ammissibilità

La Corte verifica:

- che il soggetto sia legittimato,
- che il conflitto riguardi un vero “potere dello Stato”,
- che non sia un conflitto “politico puro”(ossia le scelte politiche) o “di giurisdizione” (su chi deve giudicare).

Se supera questo filtro, si passa al merito.

#### 2. Decisione sul merito

La Corte stabilisce **a chi spetta il potere**.

#### 3. Effetti

Se vi sono stati atti emanati da un soggetto incompetente: **possono essere annullati**, ma **mai se si tratta di leggi** (perché le leggi si giudicano solo nel sindacato di costituzionalità).

## LE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

(importante!!!) La Corte si esprime solo tramite **due tipi di atti**:

### 1. ORDINANZE

Sono atti **non definitivi**.

L'ordinanza più rilevante è **quella di rigetto per inammissibilità**.

**Quando la Corte dichiara INAMMISSIBILE una questione?**

Se manca almeno un requisito essenziale:

- **Carenza dell'oggetto:**
  - È contestata una norma che in realtà **non serve** a decidere il giudizio → problema di irrilevanza concreta.
  - Tipico il caso del “giudice fissato” che continua a mandare la stessa norma pur non dovendola applicare.
- **Carenza di rilevanza**
  - La norma **non è necessaria** per decidere il caso a quo.
  - Il filtro più importante: evita che la Corte perda tempo.
- **Carenza dei requisiti soggettivi/oggettivi**
  - Soggetto NON legittimato.
  - Procedimento NON corretto.
  - il giudice non ha motivato bene, oppure manca il collegamento logico tra norma e parametro costituzionale violato.

**L'ordinanza non entra nel merito** della questione di costituzionalità.

### 2. SENTENZE

Sono la decisione **definitiva** della Corte.

Si dividono in:

#### A) SENTENZE DI RIGETTO

La Corte **rigetta la questione** → NON la accoglie.

**Cosa significa rigetto?**

- La Corte **non dichiara costituzionale** la norma (non può farlo!).
- Dice solo che la questione **non è fondata per come è stata posta**.

**Effetti**

- **Effetti inter partes**: vincola solo il giudice del processo a quo.
- **NON sana la legge**. La norma può essere contestata di nuovo:
  - in altri processi
  - con motivazioni diverse
  - anche nello stesso processo in grado successivo

Per questo la Corte dice: «*la questione è non fondata nei termini prospettati*» (non dice mai: “la norma è legittima”).

**Perché non vale erga omnes?** Perché non vengono annullate norme, ma solo respinta la *specificata motivazione* di incostituzionalità. Non si ravvisa una contrarietà alla costituzione, ma nulla vieta che si possa riporre una nuova questione, motivandola in un modo diverso e in quel caso, magari potrà essere accettata. Vincola solo il giudice remittente per il processo **a quo**

#### B) SENTENZE DI ACCOGLIMENTO

La Corte **accoglie** la questione e **dichiara l'incostituzionalità** della norma.

*Art. 136 cost.: Quando la Corte **dichiara** l' illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge la norma **cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.***

*La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.*

### Effetti

- **Effetti erga omnes:** la norma vale per tutti, non solo per le parti del processo.
- **Comporta l'annullamento della norma** (indisponibile: Corte non può scegliere, deve annullare).
- **Effetto retroattivo (ex tunc):** la norma è come se non fosse mai esistita.

### Eccezione alla retroattività: i rapporti esauriti

La dichiarazione di incostituzionalità **non tocca i rapporti esauriti**, cioè:

- **giudicati definitivi** = giudizio passato giudicato in sentenza perché scaduto il termine di appello (principio di certezza del diritto) o perché si è arrivati all'ultimo grado.
- **diritti prescritti** = il fatto di non aver esercitato un determinato diritto, una volta passato il termine, viene prescritto
- **diritti decaduti** = non esercitato entro il termine

Motivo: **certezza del diritto**. Quindi la retroattività vale solo per i **RAPPORTI PENDENTI**.

### Eccezione dell'eccezione (penale)

Se c'è una **condanna penale irrevocabile**, cessano gli effetti della condanna, ma **la sentenza rimane nel casellario**.

Fondamento: **principio di legalità della pena** (Ossia: posso sottoporre una persona ad una pena solo se la legge lo prevede, poiché non c'è una legge che dia copertura alla condanna inflitta, il detenuto viene liberato).

## **3. SENTENZE INTERPRETATIVE**

Quando il problema NON è la disposizione, ma **una sua interpretazione possibile**.

**Per capire:** Una disposizione **D1** può generare più norme **N1, N2, N3, N4**.

Il giudice a quo dice: "La D1 è incostituzionale *se* interpretata come N2."

La Corte può:

### **A) Interpretativa di rigetto**

La Corte dice: "La disposizione ha interpretazioni conformi alla Costituzione. Il giudice usi quelle."

#### Effetto:

- La Corte **salva la disposizione**
- Impone al giudice un'interpretazione **costituzionalmente orientata**

### Interpretative adeguatrici e correttive

Sono sotto-tipologie di rigetto:

- **Adeguatrici** = "interpreta così perché è l'unica lettura costituzionalmente orientata".
- **Correttive** = la Corte corregge un'interpretazione giurisprudenziale molto diffusa.

### **B) Interpretativa di accoglimento**

La Corte vieta **una sola interpretazione** della disposizione.

Effetto: "La norma **N2** non può più essere ricavata da D1."

La disposizione resta **in vita**, ma mutilata di una possibile interpretazione.

## **4. SENTENZE MANIPOLATIVE**

La Corte "manipola" la disposizione **modificandola parzialmente**.

Si usano quando **l'annullamento totale sarebbe peggio del male**.

**A) Accoglimento parziale**

La Corte elimina solo una parte della disposizione.

**B) Additive (LE PIÙ IMPORTANTI)**

La Corte **aggiunge** ciò che manca.

Si dividono in:

- **Additive di principio**
- **Additive di prestazione**

**Esempio classico:**

Bonus di 1000€ → solo Polizia e Carabinieri

Vigili del fuoco esclusi → violazione art. 3 Cost.

La Corte può: annullare la norma (però togliere il bonus a tutti sarebbe peggio), allora **aggiunge i**

**Vigili del fuoco** (sentenza additiva)

Problema: la Corte “spende soldi pubblici” senza indicare coperture → motivo per cui sono delicate.

**C) Sostitutive**

La Corte sostituisce un pezzo della norma con un altro.

Esempio:

- interferenze con il principio di uguaglianza
- necessità di correggere solo una specifica parola, numero, condizione



## Lez. 22-24: I diritti fondamentali

La Costituzione italiana è frutto dell'intenso lavoro dell'Assemblea costituente, seguito alla caduta del regime fascista e alla scelta repubblicana, tra il giugno 1946 e la fine del 1947.

La Costituzione è suddivisa in tre parti:

- una premessa che contiene i **Principi fondamentali** su cui si basa il nostro sistema politico e sociale (art. 1-12);
- una prima parte che riguardi **Diritti e doveri dei cittadini** nell'ambito dei rapporti civili (art. 13-28), dei rapporti etico-sociali (art. 29-34), dei rapporti economici (art. 35-47) e dei rapporti politici (art. 48-54);
- Una seconda parte dedicata all'**Ordinamento della Repubblica** (art. 55-139), cioè agli organi istituzionali: Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Magistratura, Regioni, Province, Comuni, Corte costituzionale.

Chiude un elenco di disposizioni transitorie e finali, volte a gestire il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento. La Costituzione si caratterizza per essere "rigida" e "lunga".

## I diritti, in generale - Le diverse generazioni di diritti

L'evoluzione dei diritti fondamentali **non è simultanea**, ma segue una **progressione storica**. Per questo si parla di **generazioni di diritti**, che nascono in momenti differenti e riflettono diverse concezioni dello Stato e della società.

### 1ª Generazione - I Diritti civili

*Diritti di libertà; Sfera privata + sfera pubblica e delle formazioni sociali*

Sono i primi diritti a emergere nella storia occidentale.

- Prime tracce nel **medioevo** (Magna Charta, 1215); Enunciazione nelle grandi carte dell'età moderna:
  - *Bill of Rights* (1689)
  - *Dichiarazione d'indipendenza americana* (1776)
  - *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (1789)

Sono diritti tipici dello **Stato liberale**, caratterizzati da:

- tutela della libertà individuale, protezione contro lo Stato, riconoscimento delle sfere autonome della persona e delle formazioni sociali

Esempi: libertà personale, domicilio, proprietà, libertà di espressione, libertà religiosa.

### 2ª Generazione - I Diritti politici

*Partecipazione alla vita pubblica*

Sono i diritti che consentono al cittadino di partecipare alle decisioni politiche:

- voto, elettorato passivo, diritto di associarsi in partiti, diritto di petizione

Inizialmente erano **riservati alle élites borghesi** ("no taxation without representation"). Solo nel XX secolo sono estesi:

- a tutte le classi sociali, alle donne (in Italia dal 1946), universalmente ai cittadini maggiorenni

### 3ª Generazione - I Diritti sociali

*Diritti a prestazione; Richiedono intervento attivo dello Stato*

Sono i diritti tipici dello **Stato sociale** del Novecento, nati per garantire condizioni di vita dignitose e pari opportunità.

Sono diritti *a ricevere* qualcosa:

- diritto alla salute, istruzione, lavoro, previdenza e assistenza, tutela della maternità
- diritto all'abitazione (in alcune Costituzioni)

Richiedono risorse pubbliche e rimuovono gli ostacoli economico-sociali (art. 3, co. 2 Cost.).

### Diritti di nuova generazione - I Diritti della personalità

*Diritti emersi nel tardo Novecento e ancor più nel XXI secolo*

*Mix di libertà individuali, identità, autodeterminazione, privacy*

Esempi:

- diritto alla privacy, diritto alla protezione dei dati personali (GDPR), diritto all'identità sessuale e di genere, diritto all'immagine, diritti digitali (identità digitale, cybersecurity, autodeterminazione informativa), bio-diritto (fine vita, corpo, genetica)

Alcuni sono **riconosciuti formalmente** nelle costituzioni moderne o nella giurisprudenza (Cost. Italia, CEDU, Carta di Nizza), altri sono in evoluzione.

## COSTITUZIONE E DIRITTI - ART. 2 COSTITUZIONE

*Art. 2 Cost.: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”*

Il principio personalista (art. 2 Cost.) riconosce la persona come punto centrale dell'ordinamento: tutto dev'essere funzionalizzato ad essa, e non viceversa. È per questo che vengono riconosciuti (come preesistenti all'ordinamento) i diritti inviolabili dell'uomo, tanto nella dimensione individuale, quanto in quella delle formazioni sociali intermedie (principio pluralista). Sempre il medesimo articolo afferma il principio solidarista, che si concentra nell'esigenza di rispettare i “doveri inderogabili” previsti dalla Costituzione.

### Struttura dell'articolo 2: Contiene sia diritti che doveri

Se esistono diritti → esistono sempre doveri (rapporto 1:1).

#### Doveri di solidarietà

- **Politica**
- **Economica** (es. *pagare le tasse*)
- **Sociale**. Esempio: la proprietà privata può essere limitata per finalità sociali (influenza democratico-sociale): non posso lasciare un terreno inutilizzato a scapito della collettività.

### Persona in una comunità

La Costituzione non immagina un individuo isolato ma un individuo **che si realizza nelle formazioni sociali**:

- Famiglia
- Associazioni
- Partiti
- comunità locali
- gruppi sociali

Si tutela anche la libertà negativa: **il diritto di non associarsi**.

## “Riconosce e garantisce”

### Riconosce:

Il diritto **preesiste** allo Stato.

Tipica impostazione **liberale**: i diritti fondamentali sono *supra-costituzionali*, precedono lo Stato e la Costituzione.

### Conseguenza:

- lo Stato **non crea** i diritti fondamentali
- i diritti **non possono essere soppressi** dallo Stato
- il cittadino può **far valere i propri diritti anche contro lo Stato**

### Garantisce:

Lo Stato deve attuare e proteggere questi diritti.

Differenza dagli ordinamenti socialisti/totalitari:

- lì i diritti **esistono solo se concessi dallo Stato**, e possono essere limitati a fini collettivi.
- da noi i diritti fondamentali sono **insopprimibili**.

### Diritti “inviolabili”

“Inviolabile” è un termine **normativo**, non descrittivo: significa che il legislatore **non può violarli**.

### Quali sono i diritti inviolabili? (importante!!!)

#### Due teorie

#### **I. CLAUSOLA APERTA:**

I diritti inviolabili non sono un elenco chiuso, sono tutti quelli che una società considera tali.

Posizione sostenuta da parte della dottrina.

#### **II. POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE (più restrittiva)**

Sentenza **1979**: Se i diritti inviolabili fossero “aperti”, ogni nuovo diritto aumenterebbe il numero delle situazioni che il legislatore non può toccare. Ciò comporterebbe il rischio di paralisi del sistema.

La Corte afferma quindi:

- i diritti inviolabili **non sono tutti quelli possibili**
- sono **quelli ricavabili dalla Costituzione**, in particolare dai **primi 12 articoli**.

Ma la Corte applica un’interpretazione **estensiva**, es.:

- diritto alla privacy ← esteso dal diritto al domicilio (art. 14 Cost.)

### Pre-esistenza e insopprimibilità

Poiché riconosciuti e non creati:

- i diritti non possono essere cancellati da legge ordinaria
- hanno un **valore assiologico superiore**: sono “super-primari”
- si collocano al vertice della piramide delle fonti

### Art. 3 Cost. - IL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA

*Art. 3 Cost.: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”*

### I Principi fondamentali e il ruolo dell'art. 3

**Art. 3 è il principio con cui vanno letti tutti i diritti successivi** (es. salute, istruzione, impresa, lavoro): ogni disciplina deve rispettare il principio di uguaglianza.

#### Le due accezioni di uguaglianza

Art. 3 presenta **due concetti distinti ma complementari**:

##### **A) UGUAGLIANZA IN SENSO FORMALE (COMMA 1)**

“La legge è uguale per tutti”:

- divieto di discriminazioni arbitrali;
- trattamenti diversi sono possibili **solo se ragionevoli**;
- si applica **a situazioni uguali**;
- in situazioni diverse è ammesso trattare diversamente, **ma mai in modo irragionevole** (vaglio della Corte Cost.).

##### ***Il “nucleo duro” dell’uguaglianza***

Il divieto di discriminazione riguarda alcune categorie particolarmente sensibili:

- sesso, **razza**, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali

##### **Perché “razza”?**

Termine scientificamente improprio, ma mantenuto **per ragioni storiche** (leggi razziali 1938).

Se il legislatore disciplina diversamente una di queste categorie, serve **un controllo di ragionevolezza particolarmente rigoroso**. Inoltre, serve a ribadire la scissione dal periodo storico precedente.

##### **B) UGUAGLIANZA IN SENSO SOSTANZIALE (COMMA 2)**

Lo Stato non deve solo evitare discriminazioni (uguaglianza formale), **ma deve intervenire attivamente** per ridurre le disuguaglianze “di fatto”.

Gli ostacoli che limitano la libertà e l’uguaglianza possono:

- impedire il pieno sviluppo della persona;
- limitare la partecipazione dei lavoratori alla vita politica, economica e sociale.

##### **Compito specifico della Repubblica = RIMUOVERLI**

Non basta dire “la scuola è aperta a tutti”: bisogna rendere effettivo l’accesso.

Obiettivo: **uguaglianza nelle condizioni di partenza**, non negli esiti.

È il passaggio dallo **Stato liberale** allo **Stato sociale** (influenze: Rivoluzione francese → Weimar 1919 → Costituzioni post-WW2).

#### Trattamenti differenziati

Il principio di uguaglianza **non vieta ogni trattamento diverso**, ma vieta quelli:

- arbitrari
- irragionevoli
- discriminatori nelle categorie del “nucleo duro”

Esempi tipici:

- requisiti fisici minimi per determinate Forze Armate: **legittimi se proporzionati**
- quote di genere: forma di uguaglianza sostanziale.

#### Differenza tra uguaglianza formale e sostanziale

Uguaglianza formale	Uguaglianza sostanziale
Lo Stato <b>non deve fare</b> discriminazioni	Lo Stato <b>deve intervenire</b> attivamente
Divieto di distinzioni arbitrarie	Rimozione di ostacoli economici e sociali
Logica “negativa”	Logica “positiva”

Antidiscriminazione	Promozione dell'inclusione
---------------------	----------------------------

Esempi di uguaglianza sostanziale:

- politiche di sostegno al Mezzogiorno; misure contro la violenza di genere; borse di studio; servizi sociali e sanitari accessibili.

## I diritti della sfera privata: la libertà personale

Le libertà sancite agli artt. 13-16 della Costituzione sono considerate libertà della sfera privata. Riguardano cioè l'individuo considerato quale soggetto singolo, al di là del suo venire in contatto con altri soggetti, e in questo si distinguono dalle libertà della sfera pubblica, che tutelano l'attitudine della persona di interagire con gli altri membri della collettività.

### Art. 13 Cost. - LIBERTÀ PERSONALE (importante!!!)

*Art. 13 Cost.: «La libertà personale è inviolabile.*

*Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.*

*In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.*

*È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.*

*La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.»*

#### Origine storica del diritto

La libertà personale nasce come **libertà dagli arresti arbitrari**: *Habeas Corpus* (1215, Magna Charta Libertatum - Giovanni Senzatterra).

L'idea è che **nessuno possa essere privato della libertà senza una specifica accusa e senza un giudizio davanti a un giudice**.

#### Che cosa significa "libertà personale"?

Oggi ha un significato più ampio:

##### a) Libertà corporea

- **Attiva**: libertà di disporre del proprio corpo (fare qualcosa).
- **Passiva**: libertà di non subirne l'imposizione (non subire interventi, perquisizioni, trattenimenti arbitrari).

**b) Interferenze dei privati**: tutelate tramite **diritto penale** (es. sequestro di persona)

**c) Interferenze dello Stato**: tutelate tramite **Art. 13 Cost.**, che pone *fortissime garanzie*.

#### Struttura delle garanzie dell'Art. 13 Cost.

##### A) Libertà personale = diritto inviolabile

È un **limite assoluto al legislatore**: la legge non può eliminarla o svuotarla. (infatti, comma 2 inizia con negazione)

##### B) Divieti costituzionali

###### 1. Divieto generale

Nessuna restrizione della libertà personale può avvenire senza:

- **atto motivato dell'autorità giudiziaria**
- **nei soli casi e modi previsti dalla legge** (*riserva assoluta di legge*)

###### 2. Divieto assoluto

È sempre vietata:

- **violenza fisica**

- **violenza morale** su persone private della libertà (pensiamo al G8 di Genova: norme “ovvie” ma spesso violate nel passato).

### Le garanzie: la riserva di legge

Le garanzie costituzionali a tutela dei diritti di libertà si articolano in **riserva di legge** e **riserva di giurisdizione**.

La **riserva di legge** richiede che una determinata materia sia disciplinata da una **legge o da un atto avente forza di legge** (decreti legislativi, decreti-legge, referendum abrogativo). Si distingue in:

- **riserva di legge assoluta**: l'intera disciplina è rimessa alla legge, con fonti secondarie limitate alla mera esecuzione;
- **riserva di legge relativa**: la legge fissa i principi fondamentali, mentre l'attuazione può essere demandata a fonti secondarie;
- **riserva di legge rinforzata per contenuto**: la Costituzione impone non solo l'uso della legge, ma anche specifici principi cui il legislatore deve attenersi;
- **riserva di legge rinforzata per procedimento**: richiede una fonte approvata con procedimento aggravato;
- **riserva di legge formale**: la materia deve essere disciplinata dalla legge parlamentare;
- **riserva di assemblea**: specie di riserva formale che impone la legge parlamentare approvata con procedimento ordinario.

Nel campo dei diritti costituzionali rilevano soprattutto le riserve **assolute, relative e rinforzate per contenuto**. Storicamente, la riserva di legge nasce nello **Stato liberale** per affidare all'organo rappresentativo la limitazione dei diritti, con pochi vincoli sostanziali. Nello **Stato di democrazia pluralista**, invece, è la **Costituzione** stessa a indicare i valori che giustificano le limitazioni delle libertà (es. art. 17 sulla libertà di riunione).

La riserva di legge attribuisce un ruolo centrale al **Parlamento** (e alle fonti primarie), ma il legislatore non è libero in modo assoluto: le limitazioni devono fondarsi su **valori costituzionalmente rilevanti** e rispettare un **criterio di ragionevolezza** nel bilanciamento degli interessi. Il potere legislativo è discrezionale, con ampiezza variabile secondo il peso costituzionale degli interessi coinvolti, ed è sottoposto al **controllo della Corte costituzionale**. In alcuni casi la Costituzione detta vincoli specifici, come per la **libertà di circolazione e soggiorno** (art. 16), limitabile solo per motivi di sanità o sicurezza e con norme generali: qui opera una **riserva di legge rinforzata per contenuto**.

La riserva di legge è una garanzia per quattro motivi:

1. **separazione dei poteri**: la limitazione delle libertà richiede l'intervento coordinato di Parlamento, giudice (riserva di giurisdizione) e amministrazione;
2. **procedimento legislativo**: coinvolge l'intera rappresentanza, è pubblico e politicamente oneroso, con possibilità di scrutinio segreto;
3. **numerus clausus degli atti aventi forza di legge** e loro pubblicazione, che accrescono conoscibilità e consapevolezza;
4. **controllo di costituzionalità** esercitato dalla Corte costituzionale sugli atti aventi forza di legge.

La **riserva di giurisdizione** impone il necessario intervento del **giudice** nella limitazione concreta di alcuni diritti inviolabili: la restrizione della libertà di un soggetto determinato deve avvenire

tramite **sentenza**. Essa incorpora le principali garanzie della funzione giurisdizionale, tra cui: giudice naturale precostituito per legge (art. 25), diritto di azione e di difesa (art. 24), irretroattività della legge penale (art. 25), personalità della responsabilità penale e presunzione di non colpevolezza (art. 27), oltre alle garanzie sull'esercizio della giurisdizione e sull'ordinamento della magistratura (artt. 101 ss., 111).

Diversamente dalla riserva di legge, la riserva di giurisdizione opera **solo per limitazioni individuali**: è necessaria quando il provvedimento incide su soggetti determinati (es. intercettazioni), mentre le limitazioni generali (es. divieto amministrativo di un corteo) non richiedono l'intervento del giudice.

## Le due grandi garanzie costituzionali (della libertà personale)

### 1. Riserva assoluta di legge

Solo la **legge** può stabilire *quando e come* è possibile limitare la libertà personale.  
*Nessun regolamento o fonte secondaria può farlo.*

### 2. Riserva di giurisdizione

Solo un **giudice** può autorizzare una restrizione della libertà.  
Motivo: evitare arresti politici da parte di organi dipendenti dal Governo (polizia, questura ecc.)  
**Perquisizioni, ispezioni, arresti: sempre serve un atto motivato dell'autorità giudiziaria, ex ante.**

### L'eccezione: necessità e urgenza (fermo di polizia)

A volte la polizia deve intervenire subito (es. vede accoltellamento in strada).  
Allora può adottare un provvedimento **provvisorio**, MA:

#### **Regola rigidissima (48 + 48 ore):**

- entro **48 ore** = deve comunicarlo al giudice
- entro **48 ore successive** = il giudice deve **convalidare**

Se non avviene: **il provvedimento è revocato e privo di ogni effetto.**

*Questa è una delle procedure più tassative in tutta la Costituzione.*

### Carcerazione preventiva

Art. 13 → «La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.»

Perché?

- vige il **principio di presunzione di innocenza**
- nessuno può “scontare la pena” prima di essere condannato in via definitiva

Quindi la custodia cautelare è possibile solo entro:

- limiti di tempo
- condizioni tassative (pericolo fuga, reiterazione, inquinamento prove)

### Estensione moderna della libertà personale

Oggi il concetto include anche la **personalità morale dell'individuo**, non solo corporea:

- consenso informato
- trattamenti sanitari
- identità personale
- autodeterminazione



## Art. 14 Cost. - LIBERTÀ DI DOMICILIO

*Art. 14 Cost.: «Il domicilio è inviolabile.*

*Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.*

*Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.»*

### Significato della libertà di domicilio

Il domicilio è inteso come **proiezione spaziale della persona**: ciò che la persona è nello spazio fisico viene protetto allo stesso modo della libertà personale.

**È quindi tutelato come un'estensione della persona stessa.**

### Garanzie previste dall'art. 14

#### A) Prima garanzia: Doppia riserva (come art. 13)

Per perquisizioni, ispezioni e sequestri nel domicilio servono:

- **Riserva assoluta di legge**: solo la legge può stabilire *quando e come* è possibile intervenire nel domicilio.
- **Riserva di giurisdizione**: è necessario un **atto motivato dell'autorità giudiziaria** (non basta la polizia o la pubblica amministrazione).

Questo perché, come per la libertà personale, si vuole evitare:

- abusi del potere esecutivo
- controlli arbitrari
- finalità politiche nelle perquisizioni

**La disciplina è quindi mutuata dall'art. 13 Cost.**

#### B) Secondo comma: tutela attenuata

Esistono casi nei quali è prevista soltanto:

- **Riserva di legge (senza riserva di giurisdizione)**: In particolare, per:
  - motivi di **sanità pubblica**
  - motivi di **incolumità pubblica**
  - **controlli economici e fiscali**

In tali casi:

- l'intervento può essere autorizzato dalla pubblica amministrazione
- devono comunque essere previsti *esattamente* dalla legge

**Non serve il giudice**, ma la legge deve disciplinare in modo dettagliato limiti e condizioni.

### Che cosa si intende per domicilio?

#### A) **Nozione civilistica (molto ristretta)**

Art. 43 c.c. → domicilio = “**sede principale degli affari e interessi della persona.**”

Sarebbe limitatissimo.

#### B) **Nozione costituzionale (molto più ampia)**

La Corte costituzionale interpreta domicilio come: **qualsiasi luogo nella disponibilità esclusiva della persona** (non aperto indistintamente al pubblico)

Esempi riconosciuti come domicilio:

- **abitazione, camera d'albergo, ufficio privato o studio professionale, autoveicolo** (se usato come spazio personale), **roulotte, tenda, camper, stanza di ospedale o casa di riposo**
- **Conta la disponibilità esclusiva**, non la proprietà.

Esempio: Se affitto una stanza d'albergo → è domicilio *mio*, non dell'albergatore.

### Natura del diritto

La libertà di domicilio, come quella personale, è un: **DIRITTO NEGATIVO**

Cioè il diritto a NON subire ingerenze dello Stato. Rientra in questa categoria anche:

- libertà di riunione (art. 17)
- libertà di associazione (art. 18)

### Art. 15 Cost - LA LIBERTA' E SEGRETEZZA DELLA CORRISPONDENZA

*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.*

*La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.*

Le tutele previste per la libertà personale si estendono alla **sfera delle relazioni personali** tramite la libertà e segretezza della corrispondenza, garantita dall'art. 15 Cost. La corrispondenza si distingue dalle altre comunicazioni perché ha **carattere privato**: ciò che rileva non è il mezzo utilizzato, ma l'intenzione di indirizzare un messaggio a destinatari **determinati**, escludendo gli altri. Sono quindi protette lettere, telefonate e chat private, e il divieto di ingerenza riguarda sia i **poteri pubblici** sia i **privati**, a prescindere dal rapporto con mittente o destinatario.

L'art. 15 tutela sia la **libertà** di comunicare sia la **segretezza**: da un lato il soggetto è libero di usare strumenti legittimamente posseduti per comunicare, dall'altro è vietato a chiunque conoscere il contenuto (e, entro certi limiti, l'esistenza stessa) della comunicazione riservata.

Le garanzie applicabili sono **riserva di legge e riserva di giurisdizione**, senza procedure d'urgenza che consentano interventi preventivi dell'autorità di pubblica sicurezza.

Particolarmente delicato è il tema delle comunicazioni tramite **strumenti di lavoro**. La giurisprudenza ha ritenuto legittimi i controlli del datore di lavoro quando gli strumenti non sono a uso esclusivo del dipendente, facendo venir meno la presunzione di segretezza. Tuttavia, l'art. 23 del d.lgs. n. 151/2015 (Jobs Act) richiede che il lavoratore sia **adeguatamente informato** sia della possibilità di controlli sia delle modalità d'uso degli strumenti.

La CEDU ha rafforzato tali garanzie, distinguendo tra controlli sui **flussi** (meno invasivi) e controlli sul **contenuto**, ammessi solo se necessari e previa informazione completa e tempestiva. Resta però una criticità: oltre a datore e lavoratore vi è il **terzo interlocutore**, che non è destinatario degli obblighi informativi e rischia di vedere compromessa la propria segretezza.

### Diritto di libera circolazione ed espatrio (art. 16 Cost.)

*Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza.*

*Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.*

*Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.*

La libertà di circolazione riguarda **solo i cittadini** e tutela la possibilità di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato; è connessa alla disponibilità del proprio corpo. A differenza della libertà personale (art. 13), qui **manca la riserva di giurisdizione** e opera una **riserva di legge rinforzata per contenuto**: le limitazioni sono ammesse solo **in via generale** e per **motivi di sanità o sicurezza**, mentre sono vietate per **ragioni politiche** (per evitare pratiche come il confino).

Le limitazioni devono essere **generali** e fondate su esigenze di sanità pubblica o sicurezza (intesa anche come ordine pubblico). Il discrimine tra libertà personale e libertà di circolazione è **quantitativo**: spostamenti entro il comune di residenza rientrano nella prima; oltre, nella seconda. Ordini di rientro e permanenza nel comune ricadono nell'art. 16; l'esecuzione coattiva o l'obbligo di permanere nel domicilio rientrano invece nell'art. 13.

La **libertà di espatrio** è una species della circolazione: richiede il rispetto di **oneri di legge** (es. passaporto), il cui rilascio è un atto **vincolato** se sussistono i requisiti. Il **rientro** in Patria non è soggetto a requisiti specifici, salvo limitazioni generali per sanità o sicurezza.

## Prestazioni personali imposte (art. 23 Cost.)

*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.*

Le prestazioni personali imposte sono soggette a **riserva relativa di legge**: una fonte primaria deve fissare i **principi**, i **criteri** e i **limiti**, indicando il soggetto competente alla disciplina di dettaglio. La Corte costituzionale richiede che il legislatore definisca compiutamente **soggetto e oggetto** della prestazione, riservando all'amministrazione un ruolo **complementare**, limitato alla specificazione quantitativa (e talora qualitativa), senza scelte arbitrarie.

Per le **prestazioni personali** le garanzie devono essere più stringenti che per quelle patrimoniali, data la maggiore incidenza sulla persona (Corte cost., sent. n. 34/1986).

Il collegamento con la libertà personale è evidente: ogni imposizione positiva può incidere sulla **libera determinazione** e sul dominio sul proprio corpo. Se l'imposizione limita in modo sostanziale tale disponibilità, si applica la disciplina **più garantista** dell'art. 13; altrimenti opera l'art. 23. L'esempio dei controlli alcolemici mostra la diversa invasività: la **prova del palloncino** rientra nell'art. 23, mentre il **prelievo di sangue** ricade nell'art. 13 (Corte cost., sentt. n. 30/1962 e n. 238/1996).

## Diritti individuali nella collettività

Accanto ai diritti della sfera privata, la Costituzione tutela i diritti dell'individuo nella **dimensione pubblica**, in coerenza con l'art. 2 e il riferimento alle **formazioni sociali**. Oltre a proteggere l'individuo dall'abuso dei poteri pubblici, la Carta garantisce la sua tutela quando partecipa alla vita sociale.

Sono così riconosciute la **libertà di riunione** (art. 17) e di **associazione** (art. 18), estese in via interpretativa alla persona, nonché forme sociali di particolare rilievo come **partiti e sindacati** (artt. 49 e 39). Presupposto essenziale è la **libertà di manifestazione del pensiero** e la **libertà di credo** (artt. 21 e 19), poiché solo un libero confronto delle idee consente una tutela effettiva delle libertà collettive, principio affermato anche dalla CEDU.

Proprio per la loro rilevanza **ultra-individuale**, tali libertà possono tuttavia essere soggette a **limitazioni** volte a tutelare interessi pubblici o a bilanciarle con altri diritti fondamentali.

## Art. 17 Cost. - LIBERTÀ DI RIUNIONE

*Art. 17 Cost.: «I cittadini hanno diritto di riunirsi **pacificamente e senz'armi**. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, **non è richiesto preavviso**.*

*Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato **preavviso** alle autorità, che possono vietarle **solo per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.**»*

### Natura del diritto

La libertà di riunione è un **diritto civile collettivo**, esercitato da una pluralità di persone e tutelato **indipendentemente dal contenuto della riunione**, purché:

- pacifica
- senza armi

**Non esiste alcuna autorizzazione** per potersi riunire: il diritto è *libero* e la PA non può subordinare la riunione a un permesso.

**Autorizzazione ≠ preavviso**

- l'autorizzazione è vietata
- il preavviso è solo un obbligo informativo nei casi previsti.

### Le tre tipologie di riunione

#### A) Riunioni in luogo privato

Esempi:

- festa in casa, riunione in uno studio privato, gruppi riuniti in sedi private di associazioni

**Non si applica l'art. 17**, ma l'art. 14 Cost. (libertà di domicilio). Nessun preavviso, nessuna limitazione costituzionale specifica.

#### B) Riunioni in luogo aperto al pubblico

Esempi:

- cinema, teatri, librerie, locali privati con accesso del pubblico (anche a pagamento)

**Non è richiesto alcun preavviso.** La riunione è libera come in luogo privato.

#### C) Riunioni in luogo pubblico

Esempi:

- piazze, strade, parchi pubblici, cortei e manifestazioni

**Obbligo di preavviso** all'autorità di pubblica sicurezza (Questura).

**Non è comunque necessaria una autorizzazione**, ma solo la comunicazione preventiva.

### Quando può essere vietata una riunione in luogo pubblico?

Solo per:

- **comprovati motivi di sicurezza pubblica**
- **comprovati motivi di incolumità pubblica**

Motivi politici o genericamente "di ordine pubblico" **non bastano**.

### Cortei e conflitti con altri diritti

I cortei sono considerati **riunioni in movimento**.

Problema: interferiscono con l'art. 16 Cost. (libertà di circolazione).

**La giurisprudenza afferma la prevalenza dell'art. 17 Cost.**, salvo casi in cui venga compromessa

- la sicurezza pubblica
- l'accesso a servizi essenziali (es. ospedali)

Esempio:

Un corteo che blocca una strada è tollerato;

un corteo che blocca l'ingresso dell'ambulanza al pronto soccorso **può essere vietato**.

### Conseguenze dell'omesso preavviso

Il preavviso obbliga solo i **promotori**. I **partecipanti** non hanno alcun obbligo.

**Se manca il preavviso:**

- i promotori commettono il reato di **omesso preavviso**
- la riunione **non diventa illegale** per i partecipanti
- la polizia **non può sciogliere automaticamente** la riunione solo perché manca il preavviso

**Il diritto di riunione rimane tutelato anche senza preavviso**, salvo motivi specifici dell'art. 17.

### Art. 18 Cost. - Libertà di associazione

*Art. 18 Cost.: «I cittadini hanno diritto di associarsi **liberamente, senza autorizzazione**, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.*

*Sono proibite le **associazioni segrete** e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.»*

### Differenza tra riunione (art. 17) e associazione (art. 18)

#### Riunione

- compresenza fisica nello stesso luogo e momento
- finalità episodica
- il gruppo **si scioglie** al termine dell'evento (es. concerto, assemblea, manifestazione)

#### Associazione

- **nessuna compresenza necessaria**
- il tratto distintivo è la **stabilità del legame**
- organizzazione tendenzialmente duratura
- scopi condivisi, struttura più o meno organizzata

Non serve alcuna **autorizzazione preventiva** per costituire un'associazione.

### Limite generale dell'art. 18

L'associazione è libera **finché non persegue fini che la legge penale vieta ai singoli**.

Principio semplice: *ciò che è vietato al singolo è vietato anche al gruppo*.

Non serve creare una disciplina specifica: basta applicare i divieti del Codice penale.

Esempi:

- associazione finalizzata alla truffa
- associazione per spaccio
- associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.)

### Divieti costituzionali assoluti (comma 2)

#### A) Le associazioni segrete

Sono vietate quando:

- **occultano l'identità degli associati**,
- hanno **finalità politiche**,
- e tale segretezza consente interferenze occulte con i poteri pubblici.

La legge attuativa è la legge n. 17/1982 contro la **loggia massonica P2**, che interferiva nel funzionamento dello Stato.

**Importante distinzione:**

- **Associazioni "riservate"** (che non rendono pubblici i nomi, come molte logge massoniche): **lecite**, se non perseguono fini politici segreti.

- **Associazioni segrete in senso costituzionale: illegittime**, perché la segretezza è strumentale a condizionare la vita politica o istituzionale.

### **B) Associazioni che perseguono fini politici tramite organizzazione di carattere militare**

Sono vietate due condizioni congiunte:

1. **Finalità politica**
2. **Struttura militare o paramilitare**

Esempi vietati:

- milizie politiche
- gruppi militarizzati che sostengono o attaccano un partito

**Esempio utile:** Gli **scout** hanno struttura gerarchica e uniformi; **paramilitari**, ma **non perseguono fini politici**, quindi sono **leciti**.

## **ART. 21 COST. - LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO**

*Art. 21 Cost.: Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio **pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.***

*La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.*

*Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.*

*In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.*

*La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.*

*Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.*

La **libertà di manifestazione del pensiero** è considerata la **pietra angolare** di ogni sistema democratico: rende possibile il dibattito pubblico, la critica, la formazione dell'opinione e il controllo sull'azione dei poteri pubblici. La Corte costituzionale la qualifica espressamente come "pietra angolare" (sent. n. 84/1989) e la dottrina la considera un **valore fondante dell'ordinamento**.

## **Origini e sviluppo**

Le radici europee della libertà di espressione sono spesso ricondotte alla **Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789)**, art. 11, che riconosce la libera manifestazione dei pensieri e delle opinioni, prevedendo responsabilità per gli abusi nei casi stabiliti dalla legge. Nelle prime costituzioni liberali la tutela assume forme diverse: in Italia lo **Statuto Albertino** (art. 28) garantiva solo una protezione minima della stampa ("la stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi"). Il **regime fascista** cancellò anche tali garanzie, poi **ripristinate e rafforzate** con la Costituzione del 1948, anche attraverso i meccanismi della **riserva di legge** e della **riserva di giurisdizione**.

## Oggetto del diritto e distinzione dall'art. 15

L'art. 21, co. 1 stabilisce: “**Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione**”.

Il diritto comprende:

- la libertà di **esprimere** le proprie idee;
- la libertà di **divulgarle a destinatari indeterminati**;
- l'uso di **qualsiasi mezzo di diffusione** (parola, stampa, radio, tv, internet, social media). Proprio la formula “**ogni altro mezzo di diffusione**” ha consentito alla norma del 1948 di adattarsi all'evoluzione tecnologica.

È essenziale distinguere **manifestazione del pensiero e comunicazione riservata**:

- **art. 21**: diffusione verso un pubblico indeterminato (es. articolo, discorso pubblico, post social “aperto”);
- **art. 15**: comunicazione a destinatari determinati o determinabili (es. e-mail a un amico, chat/gruppi chiusi), con tutela della **segretezza**; in questa logica, anche una newsletter privata ricade spesso nell'art. 15.

## Ampiezza della tutela: pensiero e incitamento; diritto al silenzio

La garanzia copre sia il “**mero pensiero**” sia forme di “**incitamento all'azione**”. La dottrina include propaganda, apologia, pubblica esaltazione e perfino manifestazioni istiganti, precisando però che ciò non le rende automaticamente lecite. Come per la libertà di associazione, l'art. 21 tutela anche il profilo **negativo**, cioè il **diritto al silenzio**.

## Mezzi, “scarsità” e regolazione: stampa, tv, radio, internet

I mezzi tradizionali sono condizionati da forme di **scarsità**:

- **tecnica** (es. frequenze radiotelevisive), che ha spinto a regolazione pubblica per garantire un mercato competitivo e accessibile;
- **economica** (alti costi per tv e giornali). Internet rappresenta un'innovazione perché, rispetto ai mezzi tradizionali, riduce drasticamente queste barriere (scarsità tecnica e costi di accesso per gli utenti).

## Libertà di informazione: profilo attivo e passivo

Pur non essendo nominata espressamente, la **libertà di informazione** rientra nell'art. 21:

- profilo **attivo**: libertà di informare con ogni mezzo, base del **diritto di cronaca** (Corte cost., sent. n. 73/1983);
- profilo **passivo**: diritto a essere informati, che la Corte collega al **pluralismo delle fonti** (Corte cost., sent. n. 112/1993).

## Garanzie specifiche per la stampa: divieto di censura e sequestro

Il secondo comma dell'art. 21 nasce come reazione alla censura fascista: la stampa **non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure**, quindi:



- non serve **autorizzazione preventiva** per pubblicare;
- la **censura preventiva** è sempre vietata.

L'unico intervento ammesso è il **sequestro**, ma con forti garanzie:

- richiede **atto motivato dell'autorità giudiziaria** (riserva di giurisdizione);
- è possibile solo **nei casi previsti dalla legge**, per delitti per cui la disciplina lo consenta espressamente o per violazione di norme sull'indicazione dei responsabili (funzione anche anti-anonimato/stampa clandestina).

La Costituzione consente anche un **sequestro urgente**, ma **solo per la stampa periodica**: in caso di assoluta urgenza e impossibilità di raggiungere subito il giudice, la polizia giudiziaria può sequestrare, deve informare il giudice entro 24 ore e il giudice deve convalidare entro le 24 ore successive; in mancanza, il sequestro è revocato e inefficace (logica simile a quella delle "urgenze" in materia di libertà personale).

### Limiti alla libertà di espressione

#### Limite espresso: "buon costume"

L'unico limite esplicito è il **buon costume** (art. 21, co. 6: vietate pubblicazioni, spettacoli e manifestazioni contrarie; la legge prevede misure di prevenzione e repressione). È una categoria **mobile**, storicamente collegata alla morale sessuale e variabile nel tempo. La Corte lo collega a precetti sociali la cui violazione incide sul pudore (anche familiare), dignità personale e tutela dei giovani (sent. n. 9/1965) e afferma che giudici e cittadini possono valutarne il contenuto secondo il comune senso del pudore nel tempo e nelle circostanze (sent. n. 191/1970).

Nel dibattito rientra anche la considerazione che, in ambiti come **arte e scienza**, ciò che appare "nudità" o contenuto sensibile può avere una diversa valutazione (es. opere artistiche o testi medici/anatomici).

#### Limiti impliciti: altri interessi costituzionali

Accanto al buon costume, la Corte ha ricavato **limiti impliciti**, soprattutto:

- **onore e reputazione**: reati come diffamazione (e altre fattispecie come il vilipendio); l'ingiuria è stata depenalizzata e oggi è sanzionata civilmente (d.lgs. n. 7/2016);
- **sicurezza dello Stato**: reati relativi a segreti e divieti di divulgazione (artt. 261-262 c.p.); la disciplina del **segreto di Stato** (l. n. 124/2007) riguarda atti/documenti/notizie/attività la cui diffusione possa danneggiare integrità della Repubblica, difesa delle istituzioni costituzionali, indipendenza e relazioni internazionali, preparazione e difesa militare;
- ulteriori interessi: **tutela dei minori, interesse della giustizia, riservatezza**.

#### Cenni sui "reati di opinione" e confronto con gli USA (come quadro di contesto)

In Italia alcuni "reati di opinione" sono stati abrogati o depenalizzati, altri restano (esempi discussi: vilipendio al Presidente della Repubblica, vilipendio alla bandiera, diffamazione aggravata a mezzo stampa, apologia del fascismo - Legge Scelba). In generale, il **bilanciamento** con dignità, ordine pubblico e reputazione è più intenso che negli Stati Uniti, dove la **freedom of speech** è spesso trattata come quasi intangibile (es. la bandiera può essere bruciata come espressione protetta dal Primo Emendamento), mentre in Italia può integrare fattispecie di vilipendio.

## Regolazione radiotelevisiva e nuovi media: quadro essenziale

L'art. 21 non disciplina direttamente la **radiotelevisione**; storicamente, per scarsità delle frequenze e rilevanza del mezzo, il settore è stato regolato con forte impronta pubblicistica e la Corte costituzionale ha avuto ruolo centrale: iniziale difesa del **monopolio pubblico** per evitare concentrazioni (sent. n. 59/1960), successiva erosione e passaggio a sistemi misti (l. n. 223/1990 "Mammi"), ulteriori interventi a tutela del pluralismo (sent. n. 420/1994), limiti antitrust (l. n. 249/1997), e ridefinizioni del mercato con il "sistema integrato di comunicazione" (l. n. 112/2004 "Gasparri", poi nel d.lgs. n. 177/2005), oltre a riforme della governance RAI (l. n. 220/2015).

Per **Internet**, l'attualità riguarda soprattutto la responsabilità degli attori: il d.lgs. n. 70/2003 (Direttiva e-Commerce) limita la responsabilità dei provider quando non conoscono l'illiceità dei contenuti o quando, una volta informati, rimuovono/bloccano, e vieta obblighi generali di monitoraggio. Sulla **stampa online**, il tema è l'estensione delle regole della stampa cartacea: la l. n. 198/2016 definisce "prodotto editoriale" e "quotidiano online" (registrazione, direttore iscritto all'Ordine, prevalenza online, non mera trasposizione, informazione prevalente, aggiornamento quotidiano, non aggregatore). La Cassazione (Sez. Unite pen., n. 31022/2015) ha però ristretto l'equiparazione tra stampa online e tradizionale; ne derivano effetti su sequestro preventivo e responsabilità del direttore (art. 57 c.p.), con esiti giurisprudenziali discussi.

## I DIRITTI SOCIALI

I diritti sociali sono **diritti a prestazione (pretensivi)**, cioè diritti che richiedono allo Stato (e agli enti territoriali) un **intervento attivo**.

Sono finalizzati a:

- **Tutela della dignità umana**
- **Realizzazione dell'uguaglianza sostanziale** (art. 3, comma 2)
- **Inclusione sociale**

Quindi **non chiedono allo Stato di non interferire**, come i diritti di libertà, ma **di fare qualcosa**, fornendo servizi, accesso, risorse, prestazioni.

### Origine dei diritti sociali

Nascono **nel momento in cui si allarga il diritto di voto** anche alle classi non abbienti, tra Ottocento e Novecento:

- Prima: Parlamenti formati da borghesi, richiesta di *Stato minimo* (tasse basse, poche funzioni).
- Dopo il suffragio universale: entrano lavoratori e classi popolari, richiesta di *Stato sociale*.

### Tappe principali:

- **Costituzione di Weimar (1919):** prima costituzione a riconoscere i diritti sociali.
- Crollo durante i fascismi.
- Ritorno nel **dopoguerra**, inclusi nella Costituzione italiana del 1948.

I diritti sociali rendono le costituzioni **lunghe**, perché prevedono discipline dettagliate (salute, scuola, previdenza ecc.).

### Costi e conflitti politici

I diritti sociali **costano**, perché richiedono:

- ospedali, medici, scuole, assistenza, previdenza...
- finanziamento tramite **tasse**, che in Italia sono **progressive** (chi ha di più paga di più).

Per questo le classi più ricche spesso sono meno favorevoli a un'espansione dei diritti sociali: possono permettersi servizi privati e non vogliono finanziare quelli pubblici.

## Art. 32 - IL DIRITTO ALLA SALUTE (importante!!!)

*Art. 32 Cost. = La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.*

*Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.*

### Diritto fondamentale dell'individuo

È l'unico articolo della Costituzione che usa l'espressione "diritto fondamentale".

### Interesse della collettività

Lo Stato ha interesse che la popolazione sia in salute (contagio, costi sanitari, produttività...). I due profili possono entrare in **conflitto**.

### Duplici natura

1. **Diritto di libertà** = posso rifiutare cure, anche salvavita
  - Necessario consenso informato
  - Salvo urgenza (es. incosciente)
  - Problema dei minorenni (bilanciamento con potestà genitoriale)
2. **Diritto sociale** = posso pretendere cure, ospedali, accesso a prestazioni
  - Gratuità per gli indigenti
  - Organizzazione affidata a Stato + Regioni

### Trattamenti sanitari obbligatori (TSO)

Ammessi solo:

- se **previsti da legge (riserva assoluta)**
- per **motivi di sanità pubblica**
- **nel rispetto della dignità umana**: limite invalicabile

Esempi:

- Vaccinazioni obbligatorie: più volte dichiarate legittime
- TSO psichiatrici
- Esclusa la castrazione chimica (legherebbero dignità e integrità personale)

### Questioni moderne

**È giusto garantire cure agli stranieri?** La Costituzione non distingue tra italiani e stranieri.

Situazione attuale:

- **Residenti regolari** → pieno accesso al SSN come gli italiani
- **Turisti e irregolari** → solo *cure urgenti e salvavita*

### Obiezione di coscienza dei medici nell'aborto?

La Corte ha detto: è legittima **se e solo se** non rende impossibile o troppo difficile l'accesso all'interruzione volontaria di gravidanza (bilanciamento tra art. 32 e art. 2 + autodeterminazione).

### Art. 32 come centro dello Stato sociale

Il diritto alla salute è:

- una precondizione per poter esercitare tutti gli altri diritti
- un diritto dell'individuo

- un interesse della collettività
- un dovere finanziario dello Stato
- un campo di conflitto politico e giuridico costante

È quindi un articolo **chiave** per comprendere il modello di welfare italiano.

## L'ISTRUZIONE - Diritti e profili costituzionali

*Art. 33 Cost.: L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.*

*La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.*

*Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.*

*La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.*

*È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.*

*Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.*

*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme.*

---

*Art. 34 Cost.: La scuola è aperta a tutti.*

*L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.*

*I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.*

*La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.*

L'istruzione nella Costituzione italiana presenta **un duplice profilo**:

### 1) Libertà (artt. 33-34 Cost.)

È un **diritto di libertà**, cioè chiede allo Stato di *non ostacolare* determinate attività, in particolare:

#### a) Libertà della ricerca scientifica

Art. 33, comma 1: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento».

Quindi la ricerca scientifica non può subire censure politiche o morali.

#### b) Libertà della produzione artistica

La creazione artistica non può essere limitata, salvo il limite esterno del "buon costume" (art. 21).

#### c) Libertà di istituire scuole (scuole private)

Art. 33, comma 3: «Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione».

Questa è una vera libertà: lo Stato non può impedire che si apra una scuola privata.

#### d) Libertà dell'insegnamento e nell'insegnamento

- Libertà *dell'insegnamento*: i docenti non devono essere vincolati da ideologie imposte.
- Libertà *nell'insegnamento*: autonomia didattica e metodologica.

### 2) Diritto sociale (art. 34 Cost.)

L'art. 34 riconosce l'istruzione come **diritto sociale**, cioè un diritto a *prestazioni da parte dello Stato*.

Significa:

- La Repubblica **deve** fornire istruzione pubblica.

- Deve garantire **eguaglianza sostanziale** attraverso borse di studio, mense, trasporti, alloggi (strumenti per superare ostacoli economici).
- La scuola dell'obbligo deve essere **gratuita**.

È quindi un tipico **diritto a prestazione**.

### Il punto più delicato: il riconoscimento legale degli studi

La libertà di istituire scuole **non significa** che i titoli rilasciati da quelle scuole private **siano automaticamente validi**.

Art. 33, comma 4: «La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali».

**Per ottenere la parità** (riconoscimento legale degli studi), le scuole private devono rispettare standard fissati dalla legge:

- programmi minimi
- qualifiche dei docenti
- esami
- continuità didattica
- requisiti strutturali

Senza questi, i titoli **non hanno valore legale**.

## I NUOVI DIRITTI

L'**art. 2 Cost.** riconosce e garantisce i **diritti inviolabili dell'uomo**, ma non chiarisce se si riferisca solo ai diritti espressamente previsti dalla Costituzione oppure anche a **nuove esigenze di tutela** non nominate nella Carta. Da qui nasce il dibattito sulla clausola dell'art. 2 come **catalogo "chiuso" o "aperto"**, e, su questa base, la discussione sull'emersione dei **"nuovi diritti"**: pretese o aspirazioni generate dall'evoluzione sociale prive di esplicito riconoscimento costituzionale.

Questi diritti sono spesso descritti come di **terza e quarta generazione** (Bobbio, 1990), successivi alle libertà civili (prima generazione) e ai diritti sociali/"positivi" (seconda generazione), e riflettono cambiamenti non solo nazionali ma anche europei e globali; molte costituzioni del secondo dopoguerra (come quella italiana) tendono infatti a "fotografare" i valori del loro tempo, lasciando spazio a nuove aspettative non sempre soddisfatte dai diritti testuali.

Sul piano teorico si contrappongono:

- una posizione **aperta**, che vede nell'art. 2 il fondamento per l'ingresso di nuovi diritti (Barbera, 1975);
- una posizione **più cauta**, che considera il catalogo costituzionale chiuso o riassuntivo (Barile, 1984; Pace, 1990), pur ammettendo la tutela dei nuovi diritti se **ancorati** a diritti costituzionali già riconosciuti;
- una "terza via", che valorizza il ruolo **funzionale** dei nuovi diritti nel rendere effettive previsioni già presenti nella Costituzione (Modugno, 1994).

Nella giurisprudenza costituzionale si registrano segnali di apertura: la Consulta ha riconosciuto, tra gli altri, **libertà sessuale e identità di genere** (sentt. n. 561/1987 e n. 221/2015), **identità personale** (sent. n. 120/2001) e **diritto alla vita** (sent. n. 223/1996). Secondo parte della dottrina, l'espansione dei nuovi diritti è legata a due fenomeni della globalizzazione: **indebolimento del potere legislativo statale** e conseguente **attivismo giudiziale** nazionale e internazionale (Ferrarese, 2002). In questo quadro hanno inciso anche le carte sovranazionali, in particolare **CEDU** e **Carta dei diritti fondamentali UE (Carta di Nizza)**.

Un esempio centrale è la **privacy e la protezione dei dati personali**. La Direttiva **95/46/CE** avviò negli anni Novanta una tutela diffusa nei Paesi UE, inizialmente con una logica anche economica

(privacy come funzionale alla libera circolazione dei dati e al mercato interno). Successivamente, soprattutto con la **Carta di Nizza**, la protezione dei dati si è “emancipata” da quella dimensione verso un profilo **costituzionale**. La **Corte di giustizia UE** ha guidato il cambio di paradigma con sentenze su: conservazione dei dati (**Digital Rights Ireland**, C-293/12), trasferimenti UE-USA e “safe harbour” (**Schrems**, C-498/16), **diritto all’oblio digitale** (**Google Spain**, C-131/12). In questo percorso, il **GDPR (Reg. 679/2016)**, applicabile dal **25 maggio 2018**, rappresenta un punto di arrivo (e insieme di partenza) della costituzionalizzazione della tutela dei dati in Europa.

Durante la pandemia, la protezione dei dati è stata decisiva nel bilanciamento con la salute collettiva, soprattutto per il **contact tracing**: sistemi basati su **geolocalizzazione** sono stati ritenuti non proporzionati, mentre in Europa si è privilegiato il **Bluetooth**, che registra la prossimità tra dispositivi senza collegarla direttamente alla persona. L’app italiana **Immuni** (rilasciata a **giugno 2020**) risulta coerente con due pilastri europei: **volontarietà d’uso** (autodeterminazione) e tecnologia Bluetooth; secondo linee guida europee e nazionali, il trattamento è **anonimo**, non usa **GPS** e la memorizzazione dei contatti è **locale** sui dispositivi (pur non avendo raggiunto finora una platea di utenti ritenuta sufficiente per una mappatura efficace).

Non tutti i nuovi diritti derivano da “trazione” europea. La **tutela dell’ambiente** è un caso rilevante: si configura sia come diritto individuale a vivere in un ambiente salubre, sia come diritto collettivo all’ambiente come **risorsa comune**, anche in vista delle **future generazioni**. La Consulta ha legittimato norme di tutela dell’ambiente come “diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività”, collegandolo agli artt. **9 e 32 Cost.** (sent. n. 210/1987), e lo ha definito bene giuridico di rango costituzionale, “valore primario e assoluto”, necessario all’habitat in cui l’uomo vive e agisce (sentt. n. 617 e n. 641/1987). In dottrina esistono letture diverse: chi evidenzia la difficoltà di qualificare un bene così complesso, chi lo considera **interesse diffuso** non appropriabile, chi lo vede come nuovo **diritto sociale**. L’aspirazione ha trovato un riconoscimento esplicito con la **l. cost. n. 1/2022**, che ha aggiunto all’art. 9 un terzo comma: la Repubblica tutela **ambiente, biodiversità ed ecosistemi**, considerando anche l’interesse delle future generazioni e rinviando alla legge la tutela degli animali.

Un ulteriore possibile nuovo diritto è l’**accesso a Internet**, oggi più controverso: il dibattito riguarda l’esistenza di un diritto soggettivo a prestazioni pubbliche per garantire alfabetizzazione informatica e accesso alla rete. L’accesso sarebbe da un lato **strumentale** ad altri diritti (es. libertà di espressione), dall’altro **autonomo** per lo sviluppo della persona e nelle formazioni sociali. Argomenti a favore si trovano nella legislazione (l. n. **4/2004** sull’accesso dei disabili agli strumenti informatici, che riconosce il diritto di tutti ad accedere alle fonti di informazione e servizi, anche informatici e telematici) e nella crescente necessità di rapporti digitali con la P.A. (Codice dell’amministrazione digitale), per cui l’accesso alla rete diventa presupposto per interagire con la P.A. e per esercitare più in generale i diritti di cittadinanza nella società dell’informazione.

La Corte costituzionale non si è ancora pronunciata espressamente sulla “fondamentalità” dell’accesso a Internet; tuttavia, nel dichiarare infondato un ricorso relativo a incentivi per l’acquisto di computer con accesso alla rete per giovani e persone a basso reddito, ha affermato che tali misure perseguono finalità di interesse generale come lo **sviluppo della cultura** attraverso lo strumento informatico, richiamando il ruolo della Repubblica (sent. n. 307/2004) e valorizzando una base costituzionale preesistente, in particolare l’**art. 9**, per sottolineare la promozione dello sviluppo culturale digitale.

## DIRITTI ECONOMICI

### ART. 4, ART. 35-38 COST. - IL LAVORO COME DIRITTO E PRINCIPIO COSTITUZIONALE

Il lavoro è uno dei **pilastri dell’identità costituzionale** italiana. È richiamato già all’art. 1 come fondamento della Repubblica e sviluppato negli artt. 4 e 35-38 della Costituzione.



Le Costituzioni del secondo dopoguerra si distinguono per l'attenzione ai **rapporti economici**. La Costituzione repubblicana italiana lo mostra chiaramente: dedica al **lavoro** e all'**iniziativa economica** un intero blocco di norme (artt. 35-47) e, già nei **principi fondamentali**, lega in modo diretto democrazia ed economia. In particolare, l'approccio "lavorista" si fonda su tre pilastri: il legame tra **democrazia e lavoro** (art. 1), l'**eguaglianza sostanziale** e il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona (art. 3, co. 2), e il **principio lavorista** (art. 4).

Più in generale, il costituzionalismo mira a **limitare e distribuire il potere**. Se nello Stato liberale ciò riguardava soprattutto il potere politico, nel costituzionalismo democratico l'obiettivo si estende anche al **potere sociale ed economico**, così da favorire l'emancipazione individuale e l'effettiva possibilità per tutti di sviluppare la propria personalità. In sede costituente questa impostazione fu espressa chiaramente: la democrazia non è solo politica ma anche **economica e sociale**, e la partecipazione di tutti all'organizzazione del Paese (art. 3, co. 2) comporta l'esigenza di ordinamenti democratici anche nel campo dell'economia.

Ne deriva un rapporto "direzionato" tra sistema sociale ed economia: la disciplina costituzionale dei rapporti economici, e la sua attuazione da parte dei poteri pubblici, devono rendere lo sviluppo economico **funzionale** al progetto di emancipazione. L'economia non può essere guidata solo da fini immediatamente economici (produzione, equilibrio finanziario ecc.), ma deve favorire la trasformazione sociale indicata dall'art. 3, co. 2 (Luciani, 1991). Ciò non significa ignorare le esigenze economiche, ma stabilire una gerarchia razionale tra **mezzi** (sviluppo economico) e **fini** (emancipazione e dignità della persona), escludendo che le persone siano funzionalizzate alle esigenze del sistema economico.

## Il lavoro come diritto e dovere (art. 4 Cost.)

*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.*

*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.*

L'art. 4, tra i principi fondamentali, riconosce a tutti i cittadini il **diritto al lavoro** e impone alla Repubblica di **promuovere le condizioni** che lo rendano effettivo. Questo diritto non coincide con un "diritto al posto di lavoro": lo Stato non deve garantire un impiego a ciascuno, ma deve creare condizioni concrete perché la possibilità di lavorare sia reale (ad esempio tramite politiche economiche e occupazionali, strumenti di formazione e interventi di promozione del lavoro).

Il contenuto dell'art. 4 si articola in tre direttrici:

### 1. **Libertà del lavoro**

- in senso **negativo**: nessuno può essere costretto a svolgere una determinata attività lavorativa;
- in senso **positivo**: ciascuno deve poter ambire, secondo interessi e capacità, a un lavoro conforme alle proprie attitudini, su un piano di **parità sostanziale**. Per questo l'art. 4 si collega all'art. 3, co. 2 (rimozione degli ostacoli che impediscono pieno sviluppo della persona e partecipazione di tutti anche all'organizzazione economica del Paese).

### 2. **Dovere di lavorare**

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo possibilità e scelta, un'attività o funzione che contribuisca al progresso materiale o spirituale della società/Paese. Non è un dovere "punitivo" direttamente azionabile nei casi concreti, ma un richiamo etico-sociale alla partecipazione; può però fondare trattamenti differenziati (ad esempio in materia fiscale) tra redditi da lavoro (non necessariamente subordinato) e rendite non derivanti da attività lavorativa.



### 3. Obiettivo della piena occupazione

La Repubblica deve orientare la politica economica alla **piena occupazione** e promuovere condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro. Questo offre copertura anche a leggi che limitano, ad esempio, la libertà di recesso del datore di lavoro e rafforzano la tutela della stabilità del posto (Corte cost., sent. n. 194/1970).

## La tutela del lavoro “in tutte le sue forme” (art. 35 Cost.)

*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.*

*Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.*

*Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.*

*Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero*

I principi dell'art. 4 trovano conferma nell'art. 35, che apre la disciplina dei rapporti economici chiarendo che la tutela riguarda “**il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni**”: non solo lavoro subordinato, ma anche lavoro autonomo, femminile, minorile, lavoro all'estero. L'art. 35 aggiunge inoltre che la Repubblica:

- cura formazione ed elevazione professionale dei lavoratori;
- promuove accordi e organizzazioni internazionali sui diritti del lavoro;
- riconosce la libertà di emigrazione (salvi obblighi di legge per interesse generale) e tutela il lavoro italiano all'estero.

## I diritti del lavoro: retribuzione, orario, riposi e ferie (art. 36 Cost.)

*Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.*

*La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.*

*Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.*

Il cuore valoriale della disciplina del lavoro è l'art. 36, co. 1: il lavoratore ha diritto a una **retribuzione**:

- **proporzionata** alla quantità e qualità del lavoro;
- e in ogni caso **sufficiente** ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza **libera e dignitosa**.

Accanto alla retribuzione, l'art. 36 prevede:

- durata massima della giornata lavorativa stabilita dalla legge;
  - diritto al riposo settimanale;
  - diritto alle ferie annuali retribuite;
- e stabilisce che tali diritti **non sono rinunciabili**.

### Attuazione concreta del principio retributivo

Tradizionalmente l'ordinamento italiano non ha fatto ricorso a strumenti rigidi come il salario minimo. Nel disegno costituzionale, la garanzia della retribuzione proporzionata e sufficiente doveva essere assicurata soprattutto dalla **contrattazione collettiva** con efficacia **erga omnes** nelle forme previste dall'art. 39 (sistema di registrazione e contratti stipulati da rappresentanze definite anche in base al numero degli aderenti).

Tuttavia, il sistema di registrazione dell'art. 39 non è mai stato attuato. Ne è derivato un modello diverso: i sindacati (anche non riconosciuti) stipulano contratti collettivi con efficacia **inter partes**, vincolanti per gli aderenti. Questo crea:

- un problema di politica del diritto (vantaggio per i non sindacalizzati e indebolimento del sistema);

- un problema costituzionale (rischio che l'art. 36 resti privo di attuazione generale).

La soluzione è stata offerta dalla giurisprudenza: sin dagli anni Cinquanta (Cass. n. 461/1952) l'art. 36 è stato ritenuto **direttamente applicabile** nei rapporti tra privati. I giudici utilizzano i minimi dei contratti collettivi come parametro di fatto per valutare la congruità della retribuzione; se la paga pattuita è significativamente inferiore, possono: dichiarare nulla la clausola per violazione di norma imperativa, conservare il contratto e **rideterminare** la retribuzione secondo quel parametro esterno.

### Parità e tutele rafforzate: donne e minori (art. 37 Cost.)

*La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.*

*La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.*

*La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.*

L'art. 37 rafforza la tutela per categorie ritenute più deboli:

- parità di diritti e, a parità di lavoro, **parità di retribuzione** tra donna e uomo;
- condizioni di lavoro compatibili con la funzione familiare e protezione speciale per madre e bambino;
- limite minimo di età per il lavoro salariato;
- protezione del lavoro minorile con speciali norme e parità di retribuzione a parità di lavoro.

### Assistenza e previdenza sociale (art. 38 Cost.)

*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.*

*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.*

*Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.*

*Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.*

*L'assistenza privata è libera.*

Gli artt. 36 e 37 proteggono soprattutto il lavoratore **nel rapporto di lavoro**; l'art. 38, invece, riconosce diritti di prestazione **verso il potere pubblico**.

- **Assistenza sociale**: spetta a chi è **inabile al lavoro** e **privo dei mezzi necessari per vivere**. Il punto decisivo è che l'assistenza riguarda chi non può lavorare: chi sceglie di non lavorare non rientra, mentre chi è impedito oggettivamente sì.
- **Previdenza**: i lavoratori hanno diritto a mezzi adeguati in caso di infortunio, malattia, invalidità, **vecchiaia**, disoccupazione involontaria (e gli inabili/minorati hanno anche diritto a educazione e avviamento professionale). Ai compiti provvedono organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato; l'assistenza privata è libera.

Nel sistema descritto si distingue anche la **vecchiaia**, che non è tecnicamente "inabilità", ma fonda il diritto alla pensione in parte sull'art. 38 e in parte sull'art. 36: specie dopo l'adozione del metodo contributivo, la pensione è letta anche come **retribuzione differita** (Corte cost., sent. n. 70/2015).

In particolare:

- il trattamento pensionistico come mezzi di sostentamento quando l'età impedisce di lavorare trova base nell'art. 38;

- il profilo previdenziale legato al mantenimento di un certo livello di benessere materiale in età avanzata, in quanto retribuzione differita, è collegato anche al principio di proporzionalità/adequatezza dell'art. 36.

## ART. 39 COST. - LA LIBERTÀ SINDACALE

*Art. 39 Cost.: L'organizzazione sindacale è libera.*

*Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.*

*È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.*

*I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.*

Art. 39 Cost. è una **specificazione del diritto di associazione** (art. 18), ma con un ruolo politico-economico centrale.

### Che cos'è un sindacato?

È una formazione sociale che rappresenta i lavoratori nei rapporti collettivi con il datore di lavoro. Serve a riequilibrare il rapporto contrattuale tra lavoratore (parte debole) e datore.

### Il sistema previsto dalla Costituzione

Art. 39 prevede:

1. **Libertà dell'organizzazione sindacale**
2. **Possibile obbligo di registrazione** (unico obbligo)
3. Condizione: **ordinamento interno democratico**
4. I sindacati registrati: hanno **personalità giuridica**
5. Possono stipulare **contratti collettivi con efficacia obbligatoria erga omnes**

### Il problema: la mancata attuazione dell'art. 39

In Italia **non esistono sindacati registrati**, perché:

- manca la legge che dovrebbe disciplinare la registrazione;
- i sindacati **non hanno mai voluto** questa legge, perché imporrebbe:
  - trasparenza interna
  - votazioni democratiche
  - controllo pubblico

### Conseguenza giuridica:

Formalmente, i CCNL non avrebbero valore erga omnes.

Ma la Corte costituzionale e i giudici:

- **considerano i CCNL come “standard minimi inderogabili”,**
- così da evitare lo sfruttamento dei lavoratori e garantire uniformità.

### Condizione simile dei partiti politici

Situazione partiti politici è la medesima. Perché i partiti politici non vogliono la legge. Sono associazioni specifiche.

## ART. 40 COST. - IL DIRITTO DI SCIOPERO

*Art. 40: Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.*

**Ma... non esiste una legge organica sullo sciopero!**

Solo una legge settoriale: la **L. 146/1990 sui servizi pubblici essenziali**.

### Cos'è lo sciopero?

- Astensione **collettiva** dal lavoro
- Indetta da un sindacato
- Comporta **mancata retribuzione**
- **Non comporta responsabilità penale o civile** (art. 40 depenalizza lo sciopero)

**NB** = Sciopero è riconosciuto ai lavoratori. Lo sciopero dei cittadini non è uno sciopero, ma solo una manifestazione.

### Serrata ≠ sciopero

La serrata è l'astensione del datore: **non è un diritto**, non ha tutele.

### Sciopero economico e sciopero politico

Interpretazione molto discussa.

**Costituenti:** pensavano allo sciopero **solo come strumento dei lavoratori contro il datore**.

**Giurisprudenza attuale:** ammesso anche lo **sciopero politico**, purché:

- non sia diretto a sovvertire l'ordine costituzionale;
- non comprometta diritti fondamentali altrui.

### Sciopero nei servizi pubblici essenziali (L. 146/1990)

Servizi essenziali = quelli **strumentali alla realizzazione di diritti costituzionali** (es. sanità, giustizia, trasporti pubblici, scuola).

**Limitazioni:**

- preavviso 10 giorni (30 nei trasporti)
- garanzia delle **fasce protette**
- **rarefazione** degli scioperi
- possibilità di **precettazione**: ordine dell'autorità a riprendere il lavoro (pena sanzioni)

### Sciopero e blocchi stradali

Il tema dei **blocchi stradali durante lo sciopero** riguarda il bilanciamento tra:

- **art. 40 Cost. - diritto di sciopero**
- **art. 16 Cost. - libertà di circolazione dei cittadini**
- **art. 17 Cost. - libertà di riunione**
- tutela dell'ordine pubblico e dei servizi essenziali

La Corte costituzionale e la Corte europea hanno ammesso che **i cortei**, considerati “riunioni in movimento”, sono generalmente leciti anche se creano disagi al traffico.

Diverso è il caso dei **blocchi stradali veri e propri**, che impediscono completamente il transito: *tendenzialmente non sono ammessi*, salvo che siano molto brevi e non compromettano diritti altrui (ad esempio il passaggio di ambulanze o servizi essenziali). In caso contrario il blocco non è più coperto dal diritto di sciopero e può essere sanzionato, perché incide eccessivamente sui diritti degli altri cittadini.

## ART. 41 COST. - LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA

*Art. 41 Cost.: L'iniziativa economica privata è libera.*

*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*

*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.*

Art. 41, comma 1: L'iniziativa economica privata è libera.

**Libertà economica = libertà "perimetrata".** Non è assoluta.

### **Limiti costituzionali (comma 2):**

L'attività economica non può svolgersi:

- in contrasto con l'utilità sociale
- né recare danno a:
  - salute
  - ambiente
  - sicurezza
  - libertà
  - dignità umana

Questa norma è oggi centrale per:

- diritto ambientale
- tutela del consumatore
- responsabilità sociale delle imprese
- limiti alla delocalizzazione selvaggia

### **La legge di indirizzo e coordinamento (comma 3) (RISERVA DI LEGGE)**

La legge può:

- determinare programmi economici;
- introdurre controlli;
- regolare attività produttive.

È la base costituzionale per:

- regolazione dei mercati
- intervento dello Stato (AGCM, ARERA, AGCOM...)
- politiche industriali e di concorrenza

### **CONCORRENZA (art. 41 + art. 117 Cost. + diritto UE)**

La concorrenza:

- è materia di competenza **esclusiva dello Stato** (art. 117);
- è fortemente influenzata dal **diritto dell'Unione Europea**, che prevale.

Lo Stato può limitare l'iniziativa economica per:

- evitare monopoli
- tutelare consumatori
- garantire mercato aperto e contendibile

Principio cardine: **ordine concorrenziale del mercato.**

## INTERVENTO DELLO STATO NELL'ECONOMIA

Deriva dall'art. 3, comma 2: È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale...

Due modelli storici:

### 1. Stato gestore (anni '50-'80)

- Stato proprietario di imprese (IRI, ENI, ENEL...)
- Intervento diretto nell'economia
- Economia mista pubblico-privato

### 2. Stato regolatore (modello attuale)

Lo Stato non produce più beni e servizi, ma:

- Regola
- Controlla
- Indirizza
- promuove concorrenza

Strumenti principali:

- autorità indipendenti
- norme antitrust
- regolazione settoriale

## Proprietà e funzione sociale (art. 42 Cost.)

*La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.*

*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.*

*La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.*

*La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.*

La disciplina costituzionale della proprietà ruota attorno all'**art. 42**, che chiarisce anzitutto che la proprietà può essere **pubblica o privata** e che entrambe hanno **pari dignità costituzionale**. La tutela della proprietà privata non può essere ridotta alla sola "proprietà personale" (beni di uso quotidiano), perché il riconoscimento della **libera iniziativa economica** impone di proteggerla in tutta la sua ampiezza. Allo stesso tempo, le ampie possibilità di intervento pubblico nell'economia impediscono di considerare la proprietà pubblica come residuale o limitata ai soli beni demaniali.

Il nucleo dell'art. 42 è nel **comma 2**: la proprietà privata è "**riconosciuta e garantita dalla legge**", ma la legge non disciplina solo i **modi di acquisto** (come faceva la tradizione ottocentesca), bensì anche **modi di godimento e limiti** "**allo scopo di assicurarne la funzione sociale**". Questo segna il passaggio dalla concezione ottocentesca di proprietà come diritto pieno ed esclusivo (art. 832 c.c.) a un'idea di "**proprietà al plurale**", con regole diverse a seconda del tipo di bene e degli interessi sociali coinvolti. Esempi: disfarsi di un vestito non incide sulla funzione sociale, mentre distruggere un impianto produttivo può essere incompatibile con tale funzione per le ricadute, ad esempio occupazionali. Anche la proprietà fondiaria/immobiliare è conformatata perché l'edificazione comporta servizi collettivi (strade, fognature ecc.) e, in città, richiede il bilanciamento di interessi complessi; per questo la legge può imporre vincoli urbanistici (spazi per servizi, aree verdi, esercizi commerciali), consentendo una programmazione pubblica dello sviluppo urbano.

La garanzia generale è la **riserva di legge** nella regolazione conformativa della proprietà. Per le situazioni individuali, il **comma 3** consente l'**espropriazione** "nei casi previsti dalla legge" e

per **motivi di interesse generale** (non per fini particolaristici), con diritto all'**indennizzo**. La Corte costituzionale ha interpretato l'indennizzo come **equa compensazione**: non è necessariamente integrale ristoro (sent. n. 61/1957), ma non può essere simbolico o apparente (sent. n. 5/1960). Progressivamente la tutela si è rafforzata: l'indennizzo deve garantire un serio ristoro, tenendo conto del valore del bene in relazione alle sue caratteristiche e potenziale utilizzazione economica. In tempi più recenti, anche per effetto della **CEDU** (I Protocollo addizionale), il parametro tende al **valore di mercato** come riferimento cui l'indennizzo deve ragionevolmente avvicinarsi (Corte cost., sent. n. 348/2007).

## Proprietà fondiaria (art. 44 Cost.)

*Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.*

*La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.*

L'art. 44 nasce in un contesto storico particolare: nei lavori costituenti la **riforma agraria** era urgente in un Paese prevalentemente agricolo, segnato da squilibri (orografia, mancanza di infrastrutture, scarsa dotazione di capitale), con un problema distributivo emblematico nel **latifondo**, legato anche alla questione meridionale e al brigantaggio postunitario. Pur cambiato il contesto, l'art. 44 conserva attualità perché squilibri distributivi e **rendite** (diverse dal reddito) restano fenomeni presenti e in tensione con l'art. 3, co. 2 e con uno sviluppo economico equilibrato e dinamico.

L'art. 44 impone al legislatore (con lo strumento della legge) due finalità:

1. **razionale sfruttamento del suolo**: vocazione produttiva della disciplina, per favorire l'attitudine produttiva ed evitare sprechi, soddisfare bisogni collettivi e aumentare la ricchezza del Paese;
2. **equi rapporti sociali**: obiettivo sociale con due versanti, **distribuzione delle risorse** e rapporti di lavoro lontani dal modello padronale tipico del mondo rurale.

Le due finalità vanno lette unitariamente nel quadro complessivo della Costituzione: l'“equità” non è mera compensazione civilistica di interessi tra proprietario e lavoratore, ma attuazione del disegno costituzionale (a partire dall'eguaglianza). Anche lo sfruttamento del suolo non è solo produttivismo: deve essere coerente con uno sviluppo socioeconomico compatibile con rapporti sociali equi. Pur centrato sulla proprietà fondiaria, l'art. 44 si inserisce nel sistema degli artt. 41-47, dove la conformazione della proprietà (art. 42) si integra con la disciplina delle attività economiche per fini sociali; non è quindi una deroga, ma uno sviluppo dei principi generali. Per questo, le indicazioni dell'art. 44 possono essere applicate **in via analogica** anche ad ambiti affini, come la **proprietà immobiliare**, specie in settori a forte rilievo sociale e capaci di generare rendite improduttive o “redditi da non lavoro”.

## Diritti politici e principio democratico

L'art. 1 qualifica l'Italia come **Repubblica democratica** e afferma che la **sovranità appartiene al popolo**, esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione. Il principio democratico si fonda su due corollari (Corte cost., sent. n. 87/1966):

- **principio maggioritario**: le decisioni pubbliche seguono il consenso della maggioranza, non perché la maggioranza abbia sempre ragione, ma come garanzia della massima libertà possibile per il maggior numero (Kelsen, 1929);



- **tutela delle minoranze:** sottrae alcuni diritti fondamentali all'arbitrio della maggioranza e alimenta la dialettica democratica, offrendo correttivi nel tempo.

Nella democrazia rappresentativa, maggioranza e minoranza interagiscono in un principio "maggioritario-minoritario": la maggioranza è sollecitata al confronto e alla mediazione con le istanze dell'opposizione, nei limiti del possibile, per garantire la maggiore libertà per il maggior numero. Questo collega la democrazia alla tutela dei diritti inviolabili (principi personalista e pluralista) e all'eguaglianza formale e sostanziale.

I **diritti politici** garantiscono al cittadino la partecipazione attiva alla vita della comunità e la possibilità di incidere sulle decisioni dello Stato. Centrale è il **diritto di voto**, che per svolgere la sua funzione richiede:

- elezioni **libere, plurali e competitive**, con reale possibilità di scelta;
- carattere **necessario e infungibile**: le decisioni politiche devono dipendere dal voto e non deve esistere un meccanismo che supplisca alla sua mancanza (anche nell'ipotesi limite di totale astensione); ciò spiega perché l'art. 48 lo qualifica come **dovere civico**, inteso soprattutto come dovere di partecipazione consapevole alla vita politica;
- non solo funzione di "investitura" dei governanti, ma incidenza sull'**indirizzo politico**: la Costituzione richiede una democrazia di indirizzo, non meramente di investitura.

Completano i diritti politici: diritto di associarsi in **partiti politici**, diritto di accedere agli **uffici pubblici**, e **diritto di petizione** alle Camere (presentare documenti per segnalare problemi politici e chiedere interventi).

## Diritto di associarsi in partiti (art. 49)

*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.*

Per rendere effettiva la "pressione democratica" e una democrazia di indirizzo serve una relazione discorsiva continua tra istituzioni rappresentative e società. Poiché la pluralità di interessi e opinioni deve essere organizzata in opzioni politiche strutturate, il Costituente individua il **partito politico**: un'associazione a fini politici che elabora sintesi per indirizzare l'azione pubblica, rappresenta una parte della comunità ma propone un progetto di governo per l'intera collettività. L'art. 49 riconosce ai cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere **con metodo democratico** a determinare la politica nazionale.

Il diritto è del **cittadino**: il partito è strumentale alla partecipazione democratica, sta nella società e non è organo dello Stato; ciò implica autonomia e divieto di funzionalizzarlo a interessi pubblici diversi da quelli costituzionali. L'art. 49 presuppone il **pluralismo dei partiti**: vietare specifici partiti sarebbe incostituzionale, salvo l'eccezione della **XII disposizione transitoria e finale** (divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista), che rafforza il principio generale. Il pluralismo deve essere anche sostanziale: pari opportunità di esprimersi e di presentarsi agli elettori, con implicazioni su comunicazione politica e soprattutto su **risorse finanziarie**, per evitare condizionamenti indebiti dei poteri economici e prevenire la degenerazione del partito in "cartello elettorale" (cartel party).

Quanto ai singoli, è piena la libertà di **partecipare o non partecipare** a un partito. L'adesione può essere limitata per alcuni soggetti con funzioni pubbliche delicate; inoltre, il diritto del singolo va bilanciato con l'autonomia dell'associazione: un diniego di iscrizione è legittimo se non arbitrario o irragionevole. Il "metodo democratico" vale certamente all'esterno (divieto di violenza e di sovvertimento dell'ordine democratico); più delicata la democrazia interna, perché controlli pubblici possono ledere autonomia: possibile mediazione con requisiti formali minimi (statuto, assemblea periodica), senza ingerenza sulle scelte politiche e dirigenti.

## Doveri costituzionali e contribuzione alle spese pubbliche (art. 53)

*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.*

*Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.*

I doveri sono meno evidenti nel testo costituzionale, anche perché molte situazioni di svantaggio rientrano nella categoria degli **obblighi** più che dei doveri. Il riferimento generale è l'art. 2, che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di **solidarietà politica, economica e sociale**, come fattore di coesione del vincolo sociale. I doveri specifici elencati dalla Carta sono tre: **fedeltà alla Repubblica** (art. 54), **difesa della Patria** (dovere "sacro"), e **concorso alle spese pubbliche** secondo capacità contributiva (art. 53).

Quanto al finanziamento delle spese pubbliche, esistono due criteri teorici:

- **principio del beneficio**: paga chi beneficia del servizio (logica simile al mercato);
- **principio della capacità contributiva** (costituzionale): la spesa si ripartisce in base alla capacità di sopportare il sacrificio, usando indici concreti di ricchezza.

La capacità contributiva è necessaria per servizi di cui la collettività beneficia in modo indifferenziato (es. sicurezza) e per finanziare un **consumo pubblico** ritenuto meritorio (beni/servizi offerti sottoprezzo o gratuitamente), oltre che per finalità **redistributive**, correggendo esiti del mercato giudicati socialmente indesiderabili.

L'art. 53 sancisce la capacità contributiva ma non esclude del tutto il principio del beneficio: se si finanzia un servizio secondo beneficio, ciò avviene tipicamente con strumenti di diritto civile o su richiesta del cittadino (Corte cost., sent. n. 30/1964). Se invece la prestazione patrimoniale è **imposta**, vale la regola generale della capacità contributiva, pur potendo prevedere contributi forfetari per specifiche prestazioni (es. ticket sanitari, imposta di bollo per passaporto).

La capacità contributiva richiede un **presupposto attuale** di ricchezza tassabile al momento dell'imposizione: ad esempio reddito dell'anno d'imposta o proprietà di un bene presente nel patrimonio; non sono indici adeguati un reddito di molti anni prima o l'essere beneficiario di una garanzia reale.

Infine, l'art. 53, co. 2 impone che il sistema tributario sia informato a criteri di **progressività**: l'imposizione complessiva cresce con la capacità contributiva. La Corte costituzionale (sent. n. 12/1960) precisa che la progressività riguarda il **sistema nel suo complesso**, non ogni singola imposta, e va valutata anche in senso sostanziale, perché imposte formalmente proporzionali possono risultare **regressive** nei loro effetti.

La progressività si giustifica:

1. come applicazione dell'eguaglianza formale: non si distribuisce un'aliquota identica, ma un sacrificio fiscalmente equivalente, tenendo conto dell'**utilità marginale decrescente** della ricchezza (es. 1000 euro "valgono" diversamente per chi guadagna 10.000 o 200.000);
2. come strumento di redistribuzione coerente con l'art. 3, co. 2: mitigare le tendenze del mercato a favorire chi ha maggiore forza economica e contrattuale, aumentando le possibilità dei ceti meno abbienti di partecipare alla vita economica e beneficiare dei risultati della produzione.

## PER DUBBI O SUGGERIMENTI SULLA DISPENSA



**ALESSIA BRONGO**

**alessia.brongo@studbocconi.it**

**@\_.alessiabrongo.\_**

**+39 3662497117**



**MARK OLANO**

**mark.olano@studbocconi.it**

**@mark\_olano.\_**

**+39 3713723943**

## PER INFO SULL'AREA DIDATTICA



**NICOLA COMBINI**

**nicola.combini@studbocconi.it**

**@nicolacombini**

**+39 3661052675**



**MARTINA PARMEGIANI**

**martina.parmegiani@studbocconi.it**

**@martina\_parmegiani05**

**+39 3445120057**



**MARK OLANO**

**mark.olano@studbocconi.it**

**@mark\_olano.\_**

**+39 3713723943**



TEACHING DIVISION





## I NOSTRI PARTNERS



**TEGAMINO'S**

**LA PIADINERIA**

