

INDICE-SOMMARIO

PARTE PRIMA PUBBLICI POTERI E RAPPORTI TRA GOVERNANTI E GOVERNATI

SEZIONE PRIMA Le forme di organizzazione del potere

CAPITOLO I PROBLEMI COLLETTIVI E CRITERI DI SOLUZIONE

1. Il territorio e le risorse	3
2. Stratificazione sociale e conflittualità	4
3. Le <i>decisioni</i> valide per tutti	5
4. Il problema dell' <i>ordine sociale</i>	7
5. Ordine sociale e allocazione delle risorse	7
6. Potere politico e interesse generale	8
7. La distinzione tra <i>pubblico</i> e <i>privato</i>	10
8. Rapporti di forza e rilevanza politica dei problemi	11
9. Gli interessi <i>pubblici</i>	12
10. Le regole per l'organizzazione delle relazioni sociali	13

CAPITOLO II POTERI PUBBLICI E FUNZIONE DI GOVERNO

11. I soggetti titolari dei poteri di governo	15
12. I poteri <i>pubblici</i>	16
13. La funzione di governo	18
14. Le fasi dell'azione di governo	19
15. Le fasi logiche dell'azione di governo: indirizzo e gestione	19
15.1. La fase di indirizzo: aspetto politico dell'azione di governo	21
15.2. La fase di gestione: aspetto amministrativo dell'azione di governo	21
16. La dimensione attuativa dell'azione di governo.	22
17. Decisioni sotto forma di norme e sistema delle fonti	23

CAPITOLO III
ATTIVITÀ POLITICA E AMMINISTRATIVA

18. La natura della decisione politica	27
19. Interessi e intermediazione del potere politico	28
20. Carattere dinamico del potere.	29
21. Le fasi della dinamica del potere.	29
22. L'attività politica e le sue diverse dimensioni	31
22.1. La dimensione conflittuale	31
22.2. La dimensione istituzionale	32
22.3. Stabilità e fragilità delle istituzioni	33
23. Il doppio volto dell'amministrazione	35

CAPITOLO IV
LA FUNZIONE DI GOVERNO
NELL'AMBITO DELLO STATO

24. La dimensione territoriale dei poteri pubblici	39
25. Lo Stato.	40
26. Lo Stato come oggetto di studio	42
27. Lo Stato come riferimento obbligato della regolazione sociale	42
28. Lo Stato- <i>nazione</i>	44
29. La controllabilità di tutti gli interessi sociali da parte dello Stato	45
30. Ridimensionamento del ruolo dello Stato	46

CAPITOLO V
LA MOLTEPLICITÀ DEI LIVELLI DI GOVERNO

31. Disarticolazione del potere rispetto al territorio	49
32. Il fenomeno degli ordinamenti giuridici globali	50
33. L'Unione Europea	51
34. Il progressivo emergere di entità territoriali infra-statali	53
35. Dalla concentrazione alla diffusione del potere.	53
35.1. Interesse generale e sviluppo economico.	54
35.2. Ragioni connesse all'efficienza dell'azione amministrativa	55
36. Dal principio di <i>gerarchia</i> a quello di <i>autonomia</i>	56
37. L'affermarsi di livelli di governo infra-nazionali	57
38. Superamento del collegamento fra interessi e Stato	58

SEZIONE SECONDA
La forma dello Stato

CAPITOLO I
 IL RAPPORTO TRA STATO E SOCIETÀ CIVILE

1. La forma dello Stato.	61
2. Criteri di individuazione della forma di Stato.	62
3. Obbligazione politica e <i>consenso</i>	63
4. Il problema della legittimità del potere.	63
5. I diversi aspetti della legittimazione	64
5.1. Legittimazione in relazione ai modi di acquisto del potere .	65
5.2. Legittimazione riguardo ai modi di esercizio del potere . . .	65
5.3. Legittimazione riguardo ai benefici per i consociati	66

CAPITOLO II
 LA FORMA DI STATO *DEMOCRATICA*

6. La forma di Stato <i>democratica</i> e le sue basi	69
7. L'esigenza di autodeterminazione collettiva	70
8. Legittimazione e modo di acquisto del potere	71
9. La fonte del potere: dalla sovranità monarchica alla sovranità popolare	72
10. Necessità della designazione dei <i>governanti</i>	72
11. La rappresentanza	73
12. Rappresentanza e partecipazione	75
13. Meccanismi di realizzazione della rappresentanza: le <i>elezioni</i>	76

CAPITOLO III
 PRINCIPIO DEMOCRATICO
 E DIMENSIONE CONFLITTUALE DELLA POLITICA

14. Chi elegge. Il suffragio <i> censitario</i>	77
15. Dal suffragio censitario al suffragio universale	79
16. Chi viene eletto. La identificazione dei <i>governanti</i>	79
16.1. Il modello <i>americano</i>	80
16.2. Il modello <i>europeo</i>	80
17. La scelta dei governanti.	81
17.1. Il modello americano: <i>presidenzialismo</i>	81
17.2. Il modello europeo: <i>parlamentarismo</i>	82
18. La legittimazione democratica dei governanti.	83
19. Potere politico e responsabilità	85
20. Responsabilità politica e modelli di democrazia	87

21. Responsabilità politica e periodicità delle elezioni	88
22. Democrazia di <i>investitura</i> e democrazia di <i>partecipazione</i>	89

CAPITOLO IV
GARANZIE PER LA DEMOCRATICITÀ DELLE ELEZIONI

23. La competizione per la conquista del potere	91
24. Il pluralismo	92
25. I partiti politici	93
26. Pluralismo ed eguaglianza nella competizione	94
27. Limitazione del pluralismo: la <i>democrazia protetta</i>	96
28. In particolare: la formazione di una <i>opinione pubblica</i>	97
29. Il diritto all'informazione e ad essere informati.	98
30. I rischi di manipolazione dell'opinione pubblica.	99
31. Teoria e pratica delle libertà politiche	100
32. Democrazia procedurale e democrazia sostanziale.	101

CAPITOLO V
PRINCIPIO DEMOCRATICO
E DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELLA POLITICA

33. La risposta democratica al problema della conflittualità	103
34. La democrazia come teoria e come prassi operativa.	104
35. La dialettica fra gli interessi sociali	105
36. L'esigenza di garanzia per le minoranze	106
37. Dialettica fra interessi e istituzioni basate sulla separazione dei poteri	107
38. Dialettica fra interessi all'interno delle istituzioni	109
39. Dialettica politica all'interno dell'assemblea parlamentare	110
40. Il ruolo della <i>opposizione</i>	111
41. Correttivi al modo di formazione della maggioranza per decidere.	112

CAPITOLO VI
DEMOCRAZIA DI RAPPRESENTANZA
E DEMOCRAZIA DI PRESSIONE

42. I meccanismi rappresentativi come canale di trasmissione della domanda sociale	117
43. La canalizzazione della domanda sociale attraverso i partiti.	118
44. La domanda proveniente dagli interessi organizzati.	119
45. La <i>pressione</i> come canale alternativo	120
46. La conseguente negoziazione delle decisioni	121
47. Le ricadute in termini di eguaglianza politica	122

48. Democrazia senza rappresentanza politica	123
49. L'indebolimento del legame fra cittadini e voto	124

CAPITOLO VII
PRINCIPIO DEMOCRATICO
E LEGITTIMAZIONE LEGATA ALL'OUTPUT

50. Lo scambio politico	127
51. Legittimazione del potere riguardo ai risultati	129
52. L'ampiezza dei compiti dello Stato	130
53. Compiti dello Stato e incidenza sugli interessi dei consociati	130
53.1. Interesse pubblico e incidenza diretta sulla proprietà e libertà	131
53.2. Interesse pubblico e limitazioni all'iniziativa privata	132
53.2.1. Lo Stato <i>gestore</i> diretto di attività economiche	132
53.2.2. Lo Stato <i>regolatore</i>	133
54. La funzione di distribuzione delle risorse	134
55. I servizi pubblici	134
55.1. Servizi pubblici di utilità generale	136
55.2. Servizi pubblici di utilità sociale	136
56. I servizi da <i>Stato sociale</i>	137
57. Il compromesso fra capitalismo e democrazia	137
58. La crisi dello Stato sociale	138
58.1. La crisi fiscale dello Stato e la scarsità delle risorse	139
58.2. Effetti della globalizzazione sullo Stato sociale	139
59. Democrazia liberale e democrazia sociale	141

CAPITOLO VIII
DEMOCRAZIA E COSTITUZIONALISMO: STATO DI DIRITTO

60. I correttivi all'assolutezza del principio democratico	143
61. La dottrina politica del <i>costituzionalismo</i>	144
62. La limitazione del potere attraverso il diritto	144
63. Lo <i>Stato di diritto</i>	145
64. Il rapporto tra poteri e diritti	146
65. Il modello <i>francese</i> di democrazia	147
65.1. Concezione monistica del potere	148
65.2. Concezione gerarchica dei poteri nel modello di democrazia monistica	149
65.3. Poteri nei confronti dei quali vale la garanzia dei diritti	149
66. Legalità e amministrazione	150
67. Deroche alla legalità	151

CAPITOLO IX
DEMOCRAZIA E COSTITUZIONALISMO:
LO STATO COSTITUZIONALE

68. Insufficienza della formula dello Stato di diritto	153
69. Il modello <i>americano</i> di democrazia	154
69.1. Concezione dualistica del potere	154
69.2. Poteri politici e poteri garanti.	155
70. Preferenza per il modello americano	156
71. L'avvento della legalità costituzionale	158
72. Poteri garanti e responsabilità.	158
73. Sicurezza e libertà	159

CAPITOLO X
AUTOGOVERNO ED EGUAGLIANZA

74. Consenso al potere ed eguaglianza.	161
75. La pluridimensionalità del concetto di eguaglianza	162
75.1. Eguaglianza politica	163
75.2. Eguaglianza formale	164
75.2.1. Eguaglianza e rispetto della legalità	164
75.2.2. Eguaglianza e parità nei punti di partenza (eguaglianza nelle <i>opportunità</i>).	166
75.2.3. L'eguaglianza formale come eguaglianza <i>di fatto</i>	166
75.2.4. Eguaglianza e differenze	167
75.3. Eguaglianza sostanziale	168
75.3.1. Eguaglianza sostanziale e politiche redistributive	169
75.3.2. Orientamenti contrari alle politiche redistributive	170
76. La insuperabile tensione fra libertà ed eguaglianza	170
77. Il declino delle idee egualitarie	171

SEZIONE TERZA
**L'organizzazione per lo svolgimento della fase politica
dell'azione di governo**

INTRODUZIONE

1. Sistema politico e sistema amministrativo	173
2. Lo studio dei due differenti sistemi	174
3. Lo Stato- <i>persona</i>	175
4. Le manifestazioni di volontà dello Stato: gli <i>organi</i>	176
5. Il problema generale della controllabilità dei poteri.	177

CAPITOLO I
LA PLURALITÀ DEI CENTRI DI POTERE POLITICO

1. Concentrazione e diffusione del potere.	179
2. L'esigenza di <i>garanzia</i>	180
2.1. Bilanciamento fra poteri	180
2.2. La ripartizione delle <i>competenze</i>	181
2.3. Legalità ed effettività	182
2.4. I meccanismi di controllo reciproco.	183
3. L'esigenza di <i>efficacia</i>	184
3.1. La <i>governabilità</i>	184
3.2. L'indirizzo politico.	185
3.3. L'efficacia dell'azione governativa: unità dell'indirizzo politico.	186

CAPITOLO II
LA FORMA DI GOVERNO

4. La forma di governo.	189
5. Due diverse forme di governo	190
5.1. Forma di governo presidenziale	191
5.1.1. Esigenza di garanzia e forma di governo presidenziale	191
5.1.2. Esigenza di efficacia e forma di governo presidenziale	192
5.2. La forma di governo parlamentare.	192
5.2.1. Esigenza di garanzia e forma di governo parlamentare	194
5.2.2. La pluralità di forze presenti nel parlamento	194
5.2.3. Esigenza di efficacia e forma di governo parlamentare	195

CAPITOLO III
LA GOVERNABILITÀ
NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

6. Il governo di partiti	197
7. Il governo di partiti e il problema della rappresentatività delle istituzioni.	198
8. Il collegamento fra governati ed istituzioni di governo nel parlamentarismo.	199
9. Numero dei partiti e significato della partecipazione elettorale.	200
10. Due diversi tipi di forma di governo parlamentare	201
11. Differenze fra il modello classico e il modello inglese	202

12. Legittimazione del potere nelle diverse forme di governo parlamentare.	203
13. Governabilità e rappresentatività nelle due diverse forme di governo parlamentare	204
13.1. Governabilità e parlamentarismo <i>maggioritario</i>	205
13.2. Governabilità e parlamentarismo <i>consensuale</i>	206
14. La condizione dell'opposizione a seconda della forma di governo.	207
15. Valutazione comparata dei due modelli	209

CAPITOLO IV

FORME DI GOVERNO E SISTEMI ELETTORALI

16. La preminenza attuale dell'esigenza di <i>governabilità</i>	211
17. Meccanismi di rappresentanza e formazione della maggioranza	212
18. Tecniche di formazione della maggioranza parlamentare: traduzione dei voti in seggi.	212
19. Esigenze cui deve corrispondere un sistema elettorale	213
20. Maggioritario e proporzionale.	214
21. Caratteri tecnici dei sistemi elettorali	215
22. Sistemi elettorali e forme di governo	216
22.1. Riflessi sul governo.	216
22.2. Riflessi sulla dialettica maggioranza-opposizione	217
22.3. Riflessi sul parlamento nel suo complesso	218
23. Verso il superamento della forma di governo parlamentare.	219
23.1. Il rischio della democrazia <i>plebiscitaria</i>	220
23.2. La tentazione della democrazia <i>identitaria</i>	220

SEZIONE QUARTA

L'organizzazione per lo svolgimento della fase amministrativa dell'azione di governo

CAPITOLO I

L'AMMINISTRAZIONE COME ORGANIZZAZIONE

1. Funzione di governo e sistema amministrativo	223
2. Apparati amministrativi e <i>antico regime</i>	224
3. Apparati amministrativi e Stato oligarchico-liberale	226
3.1. La continuità governo-amministrazione.	226
3.2. La crescente importanza della funzione amministrativa	227
4. Gli apparati amministrativi in una democrazia pluralista.	228
4.1. Gli interessi dei cittadini di fronte all'amministrazione.	229
4.2. Sistema amministrativo e sviluppo economico	231

5. Gli aspetti organizzativi.	232
6. Il nodo dei rapporti tra politica ed amministrazione	233

CAPITOLO II
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA:
L'AMMINISTRAZIONE COME AUTORITÀ

7. L'amministrazione come autorità e gli interessi dei cittadini	235
8. Il provvedimento dell'autorità.	236
8.1. Il procedimento.	236
8.2. Provvedimento e principio di giustiziabilità	237
8.3. Il principio di legalità come parametro e limite della giustiziabilità	239
9. Sostanza politica e forma amministrativa delle decisioni	240

CAPITOLO III
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA: L'AMMINISTRAZIONE
COME EROGAZIONE DI SERVIZI E DI UTILITÀ

10. L'aspetto problematico dell'ampiezza dei compiti dello Stato . . .	243
11. Attività di interesse sia pubblico che privato	244
12. La natura dell'attività di erogazione dei servizi.	245
13. I servizi pubblici a rilevanza economica e industriale.	246
13.1. La gestione diretta da parte dei poteri pubblici	246
13.2. I difetti della erogazione da parte dei poteri pubblici	247
13.3. La erogazione dei servizi da parte delle imprese private . . .	248
13.4. La fine dello Stato <i>imprenditore</i>	249
13.5. Le privatizzazioni.	250
13.6. Privatizzazioni e servizi da <i>Stato sociale (welfare State)</i>	250
13.7. Dallo Stato <i>gestore</i> diretto allo Stato <i>regolatore</i> del mercato	252
13.7.1. Regolazione del mercato dal punto di vista interno (regolazione economica)	253
13.7.2. Regolazione del mercato dal punto di vista esterno (regolazione sociale).	253
13.8. La c.d. <i>deregulation</i>	254
14. I servizi pubblici a carattere non economico	255
14.1. Il terzo settore.	256
14.2. Il richiamo al pluralismo sociale	257
15. Il rapporto fra sottosistemi.	258

SEZIONE QUINTA
Ulteriori aspetti della forma di Stato

CAPITOLO I
 STATO NAZIONALE
 E LIVELLI DI GOVERNO INFRA-NAZIONALE

1. Stato nazionale e diffusione del potere	259
2. Livelli di governo a dimensione territoriale vasta	261
2.1. Lo Stato <i>federale</i>	261
2.2. Lo Stato <i>regionale</i>	263
3. Livelli di governo a dimensione territoriale ridotta	263
3.1. Il modello napoleonico	264
3.2. Gli altri modelli di Stato	265
4. Differenziazioni nella natura e consistenza dei poteri locali	266
5. Le spinte verso ulteriori trasferimenti di poteri.	267

CAPITOLO II
 IL SISTEMA GIUDIZIARIO

6. Potere politico e interessi sociali	269
7. Stabilità dell'ordinamento e rispetto delle regole.	270
8. La funzione giurisdizionale	270
9. Il potere giudiziario e gli altri poteri pubblici.	271
10. La funzione giurisdizionale e lo Stato.	272
11. Le istituzioni della funzione giurisdizionale	273
12. L'esigenza di distinzione dalle istituzioni politiche.	274
13. I movimenti per l'indipendenza della magistratura	275
14. Rispetto della legalità e potere politico	276
15. La posizione della magistratura nel modello oligarchico-liberale.	277
16. Indipendenza dei giudici e democrazia	278
17. I riflessi politici dell'attività dei giudici	280
18. La c.d. <i>funzione di supplenza</i>	282
19. Potere giudiziario e libertà individuali	283

PARTE SECONDA
IL LIVELLO DI GOVERNO SOVRA-NAZIONALE

INTRODUZIONE	289
------------------------	-----

CAPITOLO I
 LA COMUNITÀ EUROPEA

1. La Comunità Europea	291
----------------------------------	-----

2. L'adesione dell'Italia all'ordinamento comunitario europeo	292
3. Gli obiettivi della Comunità europea	293
4. La natura complessa dell'ordinamento comunitario	294
5. Le istituzioni della Comunità europea	295
6. Rappresentanza debole e rappresentatività forte	296
7. Integrazione europea e questione costituzionale	298

CAPITOLO II LA RIPARTIZIONE DEI POTERI FRA COMUNITÀ EUROPEA E STATI MEMBRI

8. Gli obiettivi della Comunità europea	301
8.1. Le competenze esclusive	302
8.2. Le competenze ripartite o concorrenti	303
9. Il principio di sussidiarietà	304
10. La tecnica della sostituzione al servizio della sussidiarietà	305
11. Il principio di collaborazione istituzionale	306
12. La attuazione degli obblighi comunitari	307
12.1. L'attuazione a livello di sistema politico	308
12.2. L'attuazione a livello del sistema amministrativo	309
12.3. L'adeguamento delle strutture amministrative	310
13. Attuazione degli obblighi comunitari a livello di governo regionale	311

CAPITOLO III IMPATTO DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO SUGLI ORDINAMENTI NAZIONALI

14. Incidenza dell'ordinamento comunitario	313
15. Incidenza dell'ordinamento comunitario sugli obiettivi degli Stati membri	314
15.1. Incidenza sulla dimensione istituzionale della politica	314
15.2. Incidenza sulla dimensione applicativa della politica	315
15.2.1. Incidenza diretta per condizionamento delle scelte	315
15.2.2. Incidenza indiretta: il <i>patto di stabilità e di crescita</i>	316
15.3. Partecipazione degli Stati-membri alla elaborazione delle politiche comunitarie	318

CAPITOLO IV IL PRIMATO DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

16. La diretta operatività del diritto comunitario	321
17. La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno	323

18. Principi comunitari e <i>costituzione economica nazionale</i>	323
19. Limiti all'ingresso dei principi comunitari nell'ordinamento nazionale	324

PARTE TERZA
IL LIVELLO DI GOVERNO NAZIONALE

SEZIONE PRIMA
Stato nazionale e costituzione

CAPITOLO I
 L'IDEA DI COSTITUZIONE

1. La Costituzione delle democrazie pluralistiche	329
2. Costituzione e forma scritta	330
3. Il contenuto della Costituzione: principi e regole	331
4. Il carattere compromissorio della Costituzione	331
5. I <i>valori</i> costituzionali	332
6. Costituzione e discrezionalità del legislatore.	333
7. Esigenza di stabilità e <i>costituzione materiale</i>	335
8. L'autore della Costituzione	336
9. Potere costituente e sovranità popolare.	337
10. La Costituzione come complesso di norme dotate di forza particolare: rigidità	338
11. Carattere relativo della rigidità e necessaria modificabilità.	339
12. Chi ha il potere di modificare la Costituzione	339
12.1. Il potere costituente	340
12.2. La riattivazione del potere costituente	340
12.3. I poteri costituiti	341
13. Le modifiche alla Costituzione	342
13.1. Le Commissioni bicamerali	342
13.2. Il procedimento per la revisione parziale della Costituzione.	343
13.3. Limiti alla revisione costituzionale	345
14. La superiorità della Costituzione: il <i>custode</i> della Costituzione.	346

CAPITOLO II
 DEMOCRAZIA PROCEDURALE:
 RAPPRESENTANZA E PRESSIONE

15. Democrazia di <i>rappresentanza</i>	349
16. Le elezioni e la legislazione elettorale <i>di contorno</i>	350
16.1. Le cause di ineleggibilità	351
16.2. Il principio di <i>eguaglianza garantita</i> nella comunicazione politica	352
16.3. L'assetto del sistema radio-televisivo in Italia	353

16.4. La c.d. <i>par condicio</i>	355
17. Il voto in uscita: il sistema elettorale	355
18. Dal sistema proporzionale al sistema maggioritario	356
19. Legge elettorale per la Camera	357
20. Legge elettorale per il Senato	359
21. Il faticoso rodaggio del nuovo sistema elettorale.	360
22. Democrazia di <i>pressione</i>	361
22.1. Gli interessi organizzati: le c.d. <i>parti sociali</i> (Sindacati e Confindustria).	363
22.2. Gli enti autonomi territoriali	364
22.3. La Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose	365
23. La democrazia diretta: il <i>referendum abrogativo</i>	367
23.1. Aspetti procedurali.	367
23.2. Aspetti politici	370

CAPITOLO III DEMOCRAZIA SOSTANZIALE: PROGRAMMA DI GIUSTIZIA EQUITATIVA

24. La domanda di eguaglianza	373
25. L'eguaglianza di fronte alla legge.	373
26. L'eguaglianza sostanziale	374
27. Lo Stato <i>sociale</i>	375
28. La <i>costituzione economica</i>	377

CAPITOLO IV COSTITUZIONE E PRINCIPIO DEMOCRATICO

29. La Costituzione ed i suoi principi fondamentali	379
30. Il principio democratico	380
30.1. Principio democratico e sovranità popolare	380
30.2. La sovranità popolare oltre la rappresentanza	380
31. Costituzione dei diritti e costituzione dei poteri	381
32. La Costituzione dei diritti	383
32.1. Il modello americano: l'idea individuale dei diritti.	383
32.2. Il modello europeo: l'idea sociale dei diritti.	384
32.3. I diritti in materia economica	386
32.4. Il bilanciamento ineguale.	387
32.5. La tutela dei diritti di fronte al potere legislativo	387
33. La Costituzione dei poteri	388
33.1. I poteri politici	389
33.2. I poteri garanti	390

CAPITOLO V
COSTITUZIONE E PRINCIPIO PLURALISTICO

34.	Il principio pluralistico	393
34.1.	Il pluralismo politico	394
34.1.1.	Il modello di partito e la sua trasformazione	395
34.1.2.	Il finanziamento dei partiti	395
34.2.	Il pluralismo istituzionale.	397
34.2.1.	Il pluralismo autonomistico	398
34.2.2.	Contenuto dell'autonomia in termini di poteri	398
35.	Il principio di unità	399
35.1.	L'unità come valore ideale	400
35.2.	Il principio di unità come difesa della cittadinanza sociale	401
35.2.1.	L'esigenza di eguaglianza nei diritti a prestazione	401
35.2.2.	La determinazione statutale dei livelli essenziali.	402
35.3.	L'unità come espressione di obiettivi comuni.	403
35.4.	Il principio di unità come esigenza di coesione istituzionale.	405
36.	Principio di indivisibilità	407
37.	Il pluralismo sociale	408

SEZIONE SECONDA

Azione di governo e sistema politico

CAPITOLO I
LA DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELLA POLITICA:
FORMA DI GOVERNO

1.	La forma di governo parlamentare in Italia	409
2.	Il governo di partiti e la democrazia <i>consensuale</i>	411
3.	Neo-parlamentarismo e democrazia <i>maggioritaria</i>	412
4.	Rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio	414
5.	Riflessi sul rapporto maggioranza-opposizione	416
6.	Tendenze ad un cambiamento della forma di governo	418

CAPITOLO II
IL PARLAMENTO

7.	Struttura e composizione del Parlamento	421
8.	Il rapporto partiti-parlamento: gruppi parlamentari.	423
9.	I regolamenti parlamentari.	425
10.	Il Presidente di assemblea	426
11.	Compiti e funzioni del Parlamento. Assemblea e Commissioni.	427
11.1.	Fiducia e sfiducia al Governo.	428
11.2.	Il potere legislativo.	429

11.3. Il procedimento legislativo	430
11.4. Collaborazione all'indirizzo politico	432
11.5. I poteri ispettivi e di controllo	432
11.6. In particolare: le commissioni di inchiesta	433
11.7. Il potere di richiedere e ricevere informazioni	434
12. Divieto di mandato imperativo e mobilità parlamentare	435
13. La prerogativa della <i>insindacabilità</i> per i membri del Parlamento	435
13.1. La c.d. <i>pregiudiziale parlamentare</i>	436
13.2. L'ambito di applicabilità dell'art. 68 c. 1° Cost.	437
13.3. Il cattivo uso del potere valutativo da parte delle Camere.	439

CAPITOLO III IL GOVERNO

14. Il Governo e la funzione di indirizzo politico.	441
15. La struttura del Governo.	442
15.1. Il Presidente del Consiglio.	443
15.2. Strutture di sostegno della Presidenza del Consiglio	445
15.3. Il Consiglio dei Ministri	446
15.4. I rapporti tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei Ministri	448
15.5. I singoli ministri	448
16. La formazione del governo	449
17. Il rapporto fiduciario	451
17.1. La sfiducia a singolo ministro	451
17.2. La crisi di governo.	452
18. La questione di fiducia	453
19. Potere politico e potere economico: conflitto fra interessi.	454
20. Modalità di svolgimento della funzione di indirizzo politico	456
20.1. Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi	457
20.2. Potere normativo e supremazia della legge	457
20.3. Il principio di supremazia della legge e le riserve di legge.	458
21. Ampiezza del potere normativo del Governo.	460
21.1. Partecipazione del Governo alla normazione primaria	461
21.2. Governo e normazione secondaria: i regolamenti	463
21.3. I vari tipi di regolamenti	464
22. La collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali.	466

CAPITOLO IV IL RUOLO DEL GOVERNO NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

23. Il rapporto tra apparato politico e amministrazione.	469
24. Ingerenza dei politici nell'amministrazione: il <i>sottogoverno</i>	470

25. La <i>imparzialità</i> della pubblica amministrazione.	472
26. La responsabilità ministeriale	473
27. La dialettica fra collegamento e autonomia	473
28. Meccanismi per realizzare il <i>principio di separazione</i>	475
28.1. La distinzione tra indirizzo e gestione	476
28.2. I dirigenti e la responsabilità dirigenziale	477
28.3. Natura del rapporto tra politico e dirigente.	478
29. Meccanismi per realizzare il <i>principio di integrazione</i>	480
30. Il potere di nomina e di revoca dei titolari degli uffici dirigenziali.	480
31. Il problema della imparzialità dei dirigenti	482

CAPITOLO V GLI ORGANI AUSILIARI DEL GOVERNO

32. Il Consiglio di Stato e la duplicità delle sue funzioni.	485
33. Il Consiglio di Stato e la funzione consultiva	486
34. La Corte dei Conti e la sua funzione di controllo	488
34.1. Il controllo preventivo di legittimità.	489
34.2. Il controllo successivo sul conto consuntivo.	490

SEZIONE TERZA **I poteri garanti**

CAPITOLO I GARANZIA DI EQUILIBRIO FRA I POTERI DELLO STATO

1. La problematica figura del Presidente della Repubblica	493
2. Il Presidente come potere <i>neutro</i>	494
3. Il ruolo del Presidente della Repubblica	495
4. L'elezione del Presidente della Repubblica	496
5. Poteri per lo svolgimento del ruolo presidenziale	497
5.1. Incidenza formale sul sistema politico	497
5.1.1. La nomina del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 92 c. 2° Cost.)	497
5.1.2. Autorizzazione della presentazione dei disegni di legge.	498
5.1.3. Potere di scioglimento anticipato delle Camere (art. 88 Cost.)	499
5.1.4. Facoltà di rinvio delle leggi alle Camere (art. 74 Cost.)	499
5.1.5. La controfirma	500
5.2. Incidenza informale sul sistema politico	501
5.2.1. La <i>persuasione morale</i>	501
5.2.2. Il potere di <i>messaggio</i>	502

5.2.3. Il potere di <i>esternazione</i>	502
6. Il ruolo complessivo del Presidente	503

CAPITOLO II
GARANZIA DI LEGALITÀ COSTITUZIONALE

7. La Corte Costituzionale.	505
7.1. Il controllo di costituzionalità delle leggi.	507
7.1.1. Controllo di costituzionalità delle leggi in <i>via principale</i>	508
7.1.2. Controllo di costituzionalità delle leggi in <i>via incidentale</i>	510
7.1.3. Controllo di costituzionalità e libertà della politica	512
7.1.4. Riferimento a valori e bilanciamento	513
7.1.5. Il controllo di <i>ragionevolezza</i> delle scelte del legislatore	514
7.1.6. Le tipologie di sentenze della Corte costituzionale	516
7.2. I conflitti di attribuzione	516
7.2.1. Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (conflitti <i>intersoggettivi</i>)	518
7.2.2. Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (conflitti <i>interorganici</i> o tra enti).	520
7.2.3. Riflessi sulla composizione della Corte	522

SEZIONE QUARTA
Azione di governo e sistema amministrativo

CAPITOLO I
LA CONTINUA EVOLUZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO

1. Sistema amministrativo e dimensione territoriale delle esigenze	523
2. La conseguente complessità del sistema amministrativo	525
3. Il ruolo delle pubbliche amministrazioni.	526
4. La tradizionale amministrazione <i>per atti</i>	527
5. L'amministrazione <i>per obiettivi</i>	528

CAPITOLO II
L'AMMINISTRAZIONE PER RISULTATI

6. Il principio di buon andamento	529
7. Tecniche aziendali nella gestione amministrativa.	530
8. Le espressioni specifiche del buon andamento	531

8.1. Il requisito dell'efficacia	531
8.2. Il requisito dell'efficienza.	532
8.3. Il principio di economicità di gestione	533
8.3.1. Economicità e affidamento esterno dei servizi	534
8.3.2. Economicità e organizzazione del personale	535
9. Le nuove tecniche manageriali: il controllo di gestione.	536
10. Controlli esterni ed interni.	539

CAPITOLO III

L'AMMINISTRAZIONE PER ATTI

11. Provvedimenti e principio di garanzia	541
12. Il principio di <i>imparzialità</i>	542
13. Il procedimento come primo elemento caratterizzante del provvedimento	543
14. Il procedimento in funzione di garanzia	544
15. Trasparenza e diritto di accesso ai documenti amministrativi.	545
16. Procedimento e principio di efficienza	546
17. La semplificazione normativa	548
18. Il c.d. carico burocratico e la semplificazione dei procedimenti amministrativi	549
19. Tecniche di semplificazione: la conferenza di servizi	550
20. La ricorribilità del provvedimento amministrativo.	552
21. La tensione fra principio di efficienza e principio di garanzia	553
22. La <i>discrezionalità</i> del potere amministrativo.	554
23. Il problema della controllabilità della <i>discrezionalità</i>	555

CAPITOLO IV

PROCEDIMENTO SENZA PROVVEDIMENTO

24. Ridimensionamento del momento dell'autorità	557
25. Gli atti di indirizzo e di programmazione	558
26. Dal provvedimento al contratto.	559
26.1. Contrattazione fra soggetti pubblici	560
26.2. Gli accordi di programma (art. 34 del d.lgs. n. 267/2000)	560
26.3. Contrattazione fra soggetti pubblici e soggetti privati.	561
26.3.1. Contratti di cooperazione	561
26.3.2. I patti territoriali	562

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA
COME EROGAZIONE DI SERVIZI

27. I servizi pubblici	565
----------------------------------	-----

28. Servizi alla persona	566
29. Modalità di erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica	567
30. Lo Stato gestore e le imprese pubbliche	569
31. L'art. 41 Cost. e la sua attuazione	570
32. Il principio di sussidiarietà orizzontale	571
33. Le privatizzazioni	572
33.1. Dallo Stato imprenditore allo Stato azionista	572
33.2. Dalla privatizzazione formale alla privatizzazione sostanziale	573
33.3. Dallo Stato gestore allo Stato regolatore	575
34. I servizi pubblici locali	575
35. La gestione indiretta	576
35.1. La concessione di servizi pubblici	577
35.2. L'appalto di servizi	578
36. La qualità dei servizi	579
37. Le Carte dei servizi pubblici	580
38. Il difensore civico	582

CAPITOLO VI SERVIZI PUBBLICI A RILEVANZA IDEALE

39. Il pluralismo sociale	585
40. La tesi della amministrazione <i>oggettivata</i>	585
41. L'economia associativa: il <i>terzo settore</i>	586
42. L'economia del <i>non profit</i>	589
43. <i>Non profit</i> e risorse pubbliche	589
44. Le fondazioni di origine bancaria	591
45. Crisi dello Stato sociale e sussidiarietà <i>orizzontale</i>	594
46. Conseguenze della sussidiarietà sui servizi da Stato sociale	595
47. <i>Government e governance</i> : il potere senza la politica	596
48. <i>Le autonomie funzionali</i> (art. 1 c. 1° del d.lgs. 112/98)	597

CAPITOLO VII IL PERSONALE

49. Struttura e funzione dell'organizzazione amministrativa	599
50. La divisione del lavoro: gli uffici	599
51. Il personale che agisce attraverso gli uffici	600
52. Il sistema di classificazione del personale	603
53. Il rapporto di lavoro con la Pubblica Amministrazione	604
54. L'accesso al pubblico impiego	606
55. La dirigenza	609
55.1. Meccanismi di accesso alla qualifica di dirigente	610
55.2. Meccanismi di conferimento dell'incarico dirigenziale	611

CAPITOLO VIII
ORGANIZZAZIONE CENTRALE DI GOVERNO

56. L'amministrazione per ministeri	613
57. Il modello ministeriale attuale.	615
58. La organizzazione dei ministeri.	615
59. L'istituzione delle agenzie	617
60. Il decentramento funzionale.	618
61. Gli uffici periferici dello Stato	620
62. Canali di amministrazione alternativi a quelli ministeriali	621
63. Enti pubblici del <i>parastato</i>	622

CAPITOLO IX
AMMINISTRAZIONE A LIVELLO PERIFERICO

64. Differenze fra pluralismo autonomistico e decentramento amministrativo	625
65. Criteri di espletamento delle funzioni.	626
65.1. Sussidiarietà	627
65.2. Adeguatezza	628
65.3. Differenziazione.	631
65.4. La "leale collaborazione".	631
65.5. Strumenti di realizzazione del principio di leale collaborazione.	632
65.5.1. Collaborazione fra Stato centrale e Regione.	633
65.5.2. Collaborazione fra Regioni ed enti locali.	634

CAPITOLO X
L'ATTIVITÀ FINANZIARIA DELLO STATO

66. Il ruolo politico della finanza pubblica	637
67. Il potere tributario e di spesa	638
68. Gli istituti di <i>indirizzo</i>	640
68.1. Il bilancio preventivo dello Stato.	640
68.2. La legge finanziaria	642
69. Il processo di bilancio.	644
70. La politica di bilancio e il criterio dell'equilibrio finanziario	645
71. La politica di bilancio come politica dell'indebitamento	646
72. Il problema del risanamento della finanza	647
73. Il patto di stabilità e di crescita e i suoi riflessi sulla politica di bilancio	648
73.1. Il principio di stabilità	648
73.2. Il principio dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica.	649
74. Risanamento della finanza e rapporto Parlamento-Governo.	650

75. Gli istituti per la <i>gestione</i> delle risorse	651
76. I controlli sugli atti di spesa	652
77. Controllo della Corte dei Conti.	653

SEZIONE QUINTA

Regolazione attraverso autorità indipendenti

CAPITOLO UNICO

1. Le conseguenze della liberalizzazione del mercato.	655
2. I c.d. <i>settori sensibili</i> e la necessaria regolazione del mercato.	656
3. Inaffidabilità della regolazione svolta dall'amministrazione	657
4. Le autorità indipendenti e la loro composizione	658
5. I compiti delle autorità indipendenti	660
6. Autorità garanti e autorità regolatrici	661
6.1. Autorità di garanzia	661
6.1.1. L'Autorità per la garanzia del funzionamento concorrenziale del mercato.	662
6.1.2. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (legge 31 luglio 1997, n. 249)	664
6.1.3. Garante per la protezione dei dati personali	666
6.1.4. La Consob (Commissione nazionale per le società e la borsa)	667
6.2. Autorità di regolazione di settore	670
6.2.1. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas	671
6.2.2. L'Isvap (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse pubblico).	671
7. I poteri delle autorità indipendenti	673
8. La natura delle autorità indipendenti	674
9. La <i>legittimazione</i> delle Autorità indipendenti	674
10. Problematicità delle Autorità indipendenti	676

SEZIONE SESTA

La funzione giurisdizionale

CAPITOLO I

IL POTERE GIURISDIZIONALE NELLA COSTITUZIONE

1. La funzione giurisdizionale	677
2. Giurisdizione civile e giurisdizione penale.	678
3. Le giurisdizioni speciali.	679
4. Giustizia amministrativa	680
4.1. Gli <i>interessi legittimi</i>	682
4.2. La giustizia amministrativa nella Costituzione.	683

4.3. Il superamento della distinzione fra diritti e interessi quale criterio di ripartizione delle giurisdizioni	684
5. Funzione giurisdizionale e processo	684
6. La magistratura	686
7. La magistratura nella Costituzione	687
8. L'indipendenza della magistratura	688
8.1. L'indipendenza <i>funzionale</i> della magistratura	689
8.2. L'indipendenza <i>istituzionale</i>	691
8.2.1. La tradizionale gestione da parte del potere politico	692
8.2.2. Il Consiglio Superiore della Magistratura	693
8.2.3. Struttura e funzione del Consiglio Sup. della Magistratura	694
9. Responsabilità politica per il servizio giurisdizionale	697

CAPITOLO II

LA GIUSTIZIA PENALE E LE ALTRE FORME DI GIURISDIZIONE

10. La giustizia penale	701
11. Il <i>giusto processo</i>	702
11.1. L'esigenza di <i>imparzialità</i> del giudice	703
11.2. L'esigenza di efficienza del servizio	705
11.3. L'equilibrio fra garanzie ed efficienza	706
11.4. Valore dell'efficienza e giustizia civile	706
12. Il <i>pubblico ministero</i>	708
12.1. Il pubblico ministero dal punto di vista ordinamentale	708
12.2. Il pubblico ministero dal punto di vista processuale	710
12.2.1. Il p.m. e l'obbligatorietà dell'azienda penale	710
12.2.2. Il p.m. e le indagini preliminari	711
12.2.3. Il p.m. e il dibattimento	711
12.2.4. La separazione delle carriere	712
13. I rapporti tra giustizia e politica	714
13.1. La c.d. <i>delega</i> e le distorsioni del processo penale	715
13.2. La fine dell'armonia fra giustizia e politica	717

PARTE QUARTA

LIVELLI DI GOVERNO INFRA-NAZIONALI

CAPITOLO I

IL PRINCIPIO DI AUTONOMIA

1. Tendenze centralistiche nello Stato unitario italiano	723
2. Conseguenze del centralismo sul rapporto tra centro e periferia	724

3. Il superamento del tradizionale centralismo	725
4. Gli enti autonomi nell'ordinamento italiano	726
5. L'autonomia come auto-organizzazione: gli statuti	727
6. L'equilibrio fra unità e differenziazione	729

CAPITOLO II LA REGIONE

7. Le radici storiche	731
8. Il dibattito sulle regioni alla Costituente	732
9. Forma di governo (sistema politico) della Regione	734
10. L'elezione diretta del Presidente della Giunta	735
11. Il rapporto fra gli organi regionali	736

CAPITOLO III IL POTERE LEGISLATIVO DELLA REGIONE

12. L'autonomia politica della Regione	739
13. Autonomismo duale e autonomismo collaborativo	740
13.1. Materie che restano nella competenza esclusiva dello Stato	741
13.2. I <i>livelli essenziali delle prestazioni</i>	742
13.3. Materie di competenza <i>concorrente</i>	743
13.4. Potestà legislativa esclusiva delle Regioni	744
14. Limiti alla funzione legislativa delle Regioni	745
15. La garanzia costituzionale per le competenze legislative regionali	746
16. Il problema della presenza al centro delle Regioni	747

CAPITOLO IV GLI ENTI LOCALI: IL SISTEMA POLITICO

17. Gli enti locali: comuni e province	749
18. La struttura del sistema politico locale: la forma di governo	750
19. La posizione rafforzata del sindaco e del presidente della provin- cia	751
20. Gli obiettivi della politica locale	753
21. Gli strumenti per lo svolgimento della politica locale	754

CAPITOLO V GLI ENTI LOCALI: IL SISTEMA AMMINISTRATIVO

22. L'organizzazione amministrativa degli enti locali	757
---	-----

22.1. La amministrazione comunale	757
22.2. La amministrazione provinciale	758
22.3. La amministrazione regionale	759
23. Funzioni amministrative degli enti autonomi	759
23.1. Le funzioni della Regione	759
23.2. Le funzioni della Provincia	760
23.3. Le funzioni amministrative del Comune	762
23.3.1. Le iniziative per lo sviluppo economico	762
23.3.2. La erogazione dei servizi	763

CAPITOLO VI L'ATTIVITÀ FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

24. Il problema della finanza locale	765
25. Potestà impositiva e criterio di <i>unificazione</i>	766
26. Il problema dell'autonomia finanziaria	768
27. Il federalismo <i>competitivo</i>	769
28. La rivendicazione del <i>federalismo fiscale</i>	770
29. Ragioni che non consentono l'accoglimento integrale del federalismo fiscale	772
30. Il principio di solidarietà	773
31. Il pluralismo finanziario secondo la Costituzione	774
31.1. Tributi ed entrate propri	775
31.1.1. Le Regioni	777
31.1.2. I Comuni	777
31.2. Le compartecipazioni al gettito di tributi erariali	778
31.3. Il fondo perequativo	780
31.3.1. Fondo perequativo e Regioni	780
31.3.2. Fondo perequativo e Comuni	782
32. Risorse aggiuntive e interventi speciali	782
33. Coordinamento della finanza pubblica	785
33.1. Coordinamento fra sistemi tributari	785
33.2. Coordinamento nel campo della spesa: patto di stabilità interno	786