PARTE I — L'ORDINAMENTO GIURIDICO E I FONDAMENTI COSTITUZIONALI

Capitolo 1 L'ordinamento giuridico e lo Stato

Tempo di lettura: 15 minuti

1.1 Il diritto pubblico e il diritto costituzionale

Lo studio del diritto comincia dalla distinzione fra diritto pubblico e diritto privato, che attraversa il sistema giuridico e viene dalla tradizione romanistica. Ulpiano, giurista del III secolo d.C., la fissò in una formula rimasta nella scienza giuridica occidentale: «Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem». Il diritto pubblico riguarda dunque l'organizzazione e il funzionamento della collettività politicamente organizzata; il diritto privato gli interessi dei singoli e i rapporti fra loro, su un piano di tendenziale parità. Al diritto pubblico appartengono le norme sulla struttura, l'organizzazione e l'attività dello Stato e degli enti pubblici, e sui rapporti che questi hanno con i privati quando agiscono con le proprie prerogative autoritative. Quando la pubblica amministrazione emana un provvedimento, il legislatore approva una legge, un giudice pronuncia una sentenza, siamo davanti a manifestazioni del potere pubblico: il diritto pubblico le disciplina e garantisce che il potere si eserciti secondo regole prestabilite, a tutela dei diritti dei cittadini. Dentro questo ambito ci sono più branche: il diritto amministrativo, che regola l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione; il diritto penale, che individua i comportamenti costituenti reato e le sanzioni; il diritto tributario, che disciplina l'imposizione fiscale; il diritto processuale, che detta le regole dei giudizi. Il diritto costituzionale sta al vertice ed è il nucleo fondante dell'ordinamento: studia i principi e le norme che definiscono la struttura essenziale dello Stato, l'articolazione dei pubblici poteri, i rapporti tra governanti e governati, le libertà e i diritti fondamentali. Il suo oggetto principale è la Costituzione, il documento solenne che raccoglie le disposizioni supreme dell'ordinamento: i valori fondamentali della convivenza civile, che tutte le altre norme devono rispettare.

1.2 La norma giuridica: definizione e caratteri distintivi

Ogni ordinamento giuridico si compone di norme, cioè di regole che prescrivono comportamenti ai soggetti cui si rivolgono. La norma giuridica è una regola di condotta precostituita, generale e astratta, la cui osservanza è garantita dalla possibilità di ricorrere alla coazione statale in caso di violazione. L'insieme coordinato e sistematico delle norme giuridiche vigenti in un determinato ambito territoriale forma l'ordinamento giuridico: con la stessa espressione si indica anche il complesso delle istituzioni e degli organi che producono e applicano quelle norme. A distinguere la norma giuridica dalle altre regole sociali — morali, religiose, di costume, di cortesia — è una serie

di caratteri peculiari, che conviene esaminare da vicino perché chi studia diritto non può non conoscerli.

I SETTE CARATTERI della norma giuridica sono:
GENERALITÀ › destinatari individuati per categorie, non nominativamente
ASTRATTEZZA › disciplina fattispecie tipiche, non casi concreti già accaduti
NOVITÀ › introduce modifiche all'assetto giuridico preesistente
ESTERIORITÀ › rileva solo il comportamento esterno, non le intenzioni
COERCIBILITÀ › sanzione in caso di violazione, applicabile coattivamente
POSITIVITÀ › emanazione da parte di autorità legittimate dall'ordinamento
INTERSOGGETTIVITÀ › regola rapporti tra soggetti diversi

1.3 Lo Stato: nozione e elementi costitutivi

Il concetto di Stato rappresenta una delle nozioni cardine del diritto pubblico e costituisce il presupposto logico per la comprensione dell'intero ordinamento giuridico. Lo Stato può definirsi come un ente territoriale sovrano, ovvero come una comunità di individui stabilmente stanziata su un determinato territorio e organizzata secondo un ordinamento giuridico originario dotato del carattere della sovranità.

Da questa definizione emergono i tre elementi tradizionalmente costitutivi dello Stato: il popolo (elemento personale), il territorio (elemento spaziale) e la sovranità (elemento organizzativo-giuridico). Se ne manca uno solo non c'è Stato in senso proprio: una comunità nomade senza stabile collegamento con un territorio, un territorio disabitato, una collettività sottoposta al dominio di un'altra potenza non sono Stati.

Il popolo e la cittadinanza

Il popolo è costituito dall'insieme degli individui ai quali l'ordinamento giuridico statale riconosce lo status di cittadino, legandoli allo Stato con un vincolo giuridico permanente denominato cittadinanza. È essenziale non confondere il concetto di popolo con nozioni contigue ma distinte.

La popolazione indica l'insieme di tutti coloro che in un dato momento si trovano nel territorio dello Stato, a prescindere dalla loro cittadinanza: ne fanno parte, dunque, anche gli stranieri e gli apolidi che vi risiedono o vi soggiornano temporaneamente. La nazione, invece, evoca una comunità legata da vincoli di natura storica, linguistica, culturale, etnica o religiosa, che può coincidere o meno con il popolo di uno Stato. Vi sono nazioni distribuite tra più Stati (si pensi ai curdi) e Stati plurinazionali che comprendono più comunità nazionali (come la Svizzera o il Belgio).

La cittadinanza costituisce dunque lo status giuridico che lega l'individuo allo Stato di appartenenza, comportando la titolarità di un complesso di diritti e di doveri che l'ordinamento riserva ai propri cittadini. Tra i diritti, assumono particolare rilievo quelli politici: l'elettorato attivo (diritto di votare) e passivo (diritto di essere eletti), l'accesso ai pubblici uffici, la partecipazione ai referendum. Tra i doveri costituzionalmente sanciti figurano la fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.), la difesa della Patria (art. 52 Cost.), il concorso alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Il concetto moderno di cittadinanza rompe con la sudditanza degli ordinamenti premoderni: il suddito era legato al sovrano da una soggezione unilaterale, senza diritti opponibili al potere; il cittadino ha posizioni giuridiche soggettive che può far valere anche contro l'autorità pubblica. È il passaggio allo Stato di diritto e al riconoscimento della persona come soggetto di diritti.

Modalità di acquisto della cittadinanza italiana (L. 5 febbraio 1992, n. 91)

CRITERIO	**MODALITÀ**	**REQUISITI E DISCIPLINA**
NASCITA	Ius sanguinis	È cittadino italiano chi nasce da padre o madre cittadini (art. 1, c. 1, lett. a); dal 2025 opera il filtro dell'art. 3-bis, per cui chi è nato all'estero e possiede un'altra cittadinanza si considera non avere mai acquistato quella italiana, salvo che ricorra una delle condizioni tassative previste dalla norma (fra cui un ascendente di primo o secondo grado con la sola cittadinanza italiana, oppure un genitore o adottante residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della nascita o dell'adozione).

CRITERIO	MODALITÀ	REQUISITI E DISCIPLINA
	Ius soli (residuale)	È cittadino chi nasce nel territorio italiano da genitori ignoti, apolidi, o stranieri che non possono trasmettergli la propria (art. 1, c. 1, lett. b).
ESTENSIONE	Matrimonio	Il coniuge straniero o apolide può acquistare la cittadinanza dopo 2 anni di residenza legale in Italia successivi al matrimonio, o 3 anni dal matrimonio se risiede all'estero (art. 5); entrambi i termini si dimezzano in presenza di figli.
	Adozione	Il minore straniero adottato da cittadino italiano acquista la cittadinanza per effetto dell'adozione (art. 3, c. 1).
CONCESSIONE	Naturalizzazione	Acquisto con decreto del Presidente della Repubblica su istanza dell'interessato (art. 9). Residenza legale: 10 anni in via ordinaria, meno nei casi previsti dalla norma.
	Meriti particolari	Può essere concessa senza requisiti di residenza allo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia o quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

Oltre all'acquisto, l'ordinamento disciplina la perdita della cittadinanza: per rinuncia, quando il cittadino residente all'estero acquista volontariamente una cittadinanza straniera e dichiara di voler perdere quella italiana; o per determinati comportamenti incompatibili con i doveri di fedeltà alla Repubblica.

ATTENZIONE — Lo ius sanguinis non è più senza limiti di generazione

La formula che trovi ripetuta ovunque — è italiano il figlio di padre o di madre cittadini, senza limiti di generazione — fotografa la legge fino al 27 marzo 2025. Per chi nasce fuori dai confini non vale più così.
L'articolo 3-bis della legge 91/1992, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 e oggi vigente nel testo della legge di conversione 23 maggio 2025, n. 74, considera «non avere mai acquistato la cittadinanza italiana» chi è nato all'estero ed è in possesso di un'altra cittadinanza. La deroga resta se un ascendente di primo o secondo grado aveva soltanto la cittadinanza italiana, oppure se un genitore ha risieduto in Italia per almeno due anni continuativi dopo l'acquisto della cittadinanza e prima della nascita del figlio.

Due situazioni particolari: la bipolidia (o doppia cittadinanza), cioè la cittadinanza di due o più Stati insieme, e l'apolidia, la condizione di chi nessun ordinamento riconosce come cittadino. La seconda, molto pregiudizievole, è disciplinata dalla Convenzione di New York del 1954 e, in Italia, da disposizioni che garantiscono un minimo di protezione giuridica. Dal 1° novembre 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992, alla cittadinanza nazionale si è aggiunta quella dell'Unione europea, oggi disciplinata dall'art. 9 del Trattato sull'Unione europea. Spetta automaticamente a chi ha la cittadinanza di uno Stato membro e porta diritti precisi: circolare e soggiornare liberamente negli Stati membri; elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle comunali nello Stato di residenza; protezione diplomatica e consolare di qualunque Stato membro in un Paese terzo dove il proprio Stato non è rappresentato.

Il territorio

Il territorio rappresenta l'elemento spaziale dello Stato, ossia l'ambito geografico entro il quale esso esercita in modo esclusivo la propria sovranità. Il principio di esclusività comporta che su un medesimo territorio non possano insistere contemporaneamente due sovranità statali: ogni Stato ha il monopolio dell'uso legittimo della forza entro i propri confini e può impedire ad altri Stati di esercitarvi i propri poteri. Il territorio statale si compone di diversi elementi. La terraferma è delimitata dai confini, che possono essere naturali (catene montuose, fiumi, laghi, linee di cresta o di displuvio) oppure artificiali, quando sono stabiliti convenzionalmente mediante trattati internazionali che fissano linee geometriche o punti geodetici di riferimento. I confini italiani sono stati definiti da una serie di trattati successivi, da quelli che seguirono l'unificazione nazionale fino al Trattato di pace del 1947 e al Trattato di Osimo del 1975 per il confine con la Jugoslavia.

Il mare territoriale si estende dalla linea di base costiera fino a 12 miglia marine (circa 22 km), secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay nel 1982. Dentro questa fascia lo Stato

costiero ha piena sovranità, con l'unico limite del passaggio inoffensivo riconosciuto alle navi straniere. Oltre il mare territoriale i suoi diritti si assottigliano: la zona contigua (ulteriori 12 miglia, dove può esercitare controlli doganali, fiscali, sanitari e di immigrazione), la zona economica esclusiva (fino a 200 miglia dalla costa, con diritti sovrani sulle risorse naturali) e la piattaforma continentale (fondale marino e sottosuolo, con diritti di sfruttamento delle risorse). Il sottosuolo scende sotto la superficie terrestre e sotto il fondo del mare territoriale fin dove lo sfruttamento è tecnicamente possibile: è il principio della profondità accessibile. Anche lo spazio aereo sopra la terraferma e il mare territoriale è soggetto a piena sovranità statale, fino al limite dell'atmosfera; oltre comincia lo spazio extra-atmosferico, sottratto alla sovranità degli Stati e retto dalla libertà di utilizzazione stabilita dal Trattato sullo spazio del 1967. A parte va il cosiddetto territorio fluttuante, cioè le navi e gli aeromobili battenti bandiera nazionale. Per quelli mercantili vale la nazionalità relativa: sono territorio dello Stato di bandiera soltanto in alto mare o nello spazio aereo internazionale, mentre nelle acque territoriali o nello spazio aereo di un altro Stato sono sottoposti anche alla sovranità di quest'ultimo. Le navi e gli aeromobili militari, invece, godono dell'immunità dalla giurisdizione straniera e restano territorio nazionale ovunque si trovino, anche in acque o spazi aerei altrui, per il principio dell'immunità sovrana.

La sovranità

La sovranità è l'elemento giuridico-organizzativo dello Stato ed esprime il suo carattere di ordinamento originario e indipendente: è il potere supremo di darsi un ordinamento proprio senza legittimazione da alcun ente superiore e di imporsi, in ultima istanza, su ogni altro potere nel territorio. Si distingue in interna ed esterna. La sovranità interna è la supremazia verso qualsiasi soggetto o organizzazione operante entro i confini: nessun potere può legittimamente opporsi allo Stato sul suo territorio, e ogni autorità — enti locali, organizzazioni private, formazioni sociali — deriva i propri poteri dall'ordinamento statale o gli è subordinata. La sovranità esterna è l'indipendenza verso gli altri Stati e la comunità internazionale: ciascuno Stato sta su un piano di parità giuridica con gli altri, senza autorità sovraordinate. A chi appartenga la sovranità è stato uno dei problemi fondamentali della teoria politica moderna: le concezioni assolutistiche la attribuivano al monarca per diritto divino, le teorie democratiche, affermatesi con le rivoluzioni del XVIII secolo, l'hanno radicata nel popolo. La Costituzione, all'articolo 1, comma 2, accoglie senza riserve la sovranità popolare: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Il popolo non è solo destinatario delle decisioni dei pubblici poteri, ne è la fonte ultima di legittimazione, e la esercita in forma mediata, eleggendo i rappresentanti parlamentari, e in forma diretta, con gli istituti di democrazia diretta, primo fra tutti il referendum.

1.4 L'Italia e la comunità internazionale

Il carattere della sovranità esterna, comune a tutti gli Stati, pone il problema di regolare la coesistenza tra enti egualmente indipendenti e di stabilire norme che disciplinino i loro rapporti reciproci. A tale esigenza risponde il diritto internazionale, complesso di norme e principi che governano le relazioni tra gli Stati e gli altri soggetti della comunità internazionale (organizzazioni internazionali, Santa Sede, movimenti di liberazione nazionale e, in misura crescente, gli individui). La Costituzione italiana contiene due disposizioni fondamentali che definiscono l'atteggiamento della Repubblica nei confronti dell'ordinamento internazionale.

L'articolo 10, comma 1, stabilisce che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute». Tale disposizione opera un adattamento automatico dell'ordinamento interno alle consuetudini internazionali: le norme consuetudinarie generalmente riconosciute dalla comunità degli Stati entrano a far parte dell'ordinamento italiano senza necessità di alcun atto formale di recepimento, acquisendo rango costituzionale. Le consuetudini internazionali sono quelle regole che si formano per effetto di una prassi costantemente seguita dagli Stati (elemento oggettivo della diuturnitas) accompagnata dalla convinzione della loro doverosità giuridica (elemento soggettivo della opinio iuris sive necessitatis).

L'articolo 11 contiene tre proposizioni distinte ma strettamente correlate. La prima sancisce il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali: l'Italia rinuncia alla forza armata per scopi aggressivi o per dirimere conflitti con altri Stati, ma conserva la legittima difesa riconosciuta dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. La seconda consente limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri pace e giustizia fra le nazioni: è il fondamento costituzionale dell'adesione italiana alle organizzazioni internazionali e, in particolare, all'Unione europea. La terza impegna la Repubblica a promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a garantire pace e giustizia tra i popoli.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite

L'Organizzazione delle Nazioni Unite è la più importante e universale organizzazione internazionale oggi esistente: ne fanno parte quasi tutti gli Stati, 193 al momento. Nacque dalle ceneri della Società delle Nazioni, il cui fallimento fu dimostrato dalla Seconda Guerra Mondiale, e fu istituita con la Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945 da 51 Stati fondatori ed entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno.

Struttura organizzativa dell'ONU (art. 7 Carta)

ORGANO	COMPOSIZIONE E FUNZIONI PRINCIPALI
ASSEMBLEA GENERALE	Organo plenario composto da tutti gli Stati membri, ciascuno con un voto. Discute qualsiasi questione rientrante nella Carta, adotta raccomandazioni non vincolanti, approva il bilancio, elegge i membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza e i giudici della Corte.
CONSIGLIO DI SICUREZZA	15 membri: 5 permanenti (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Regno Unito) dotati di diritto di veto, e 10 eletti dall'Assemblea per 2 anni. Responsabilità principale per il mantenimento della pace. Può adottare decisioni vincolanti, comprese misure coercitive (sanzioni economiche, uso della forza).
CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE	54 membri eletti dall'Assemblea per 3 anni. Coordina le attività economiche e sociali dell'ONU e delle agenzie specializzate (UNESCO, OMS, FAO, OIL, etc.). Promuove il rispetto dei diritti umani.
CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA	Organo giudiziario principale, con sede all'Aja. Composta da 15 giudici eletti per 9 anni. Risolve controversie giuridiche tra Stati (giurisdizione contenziosa) e rende pareri consultivi su richiesta degli organi ONU (giurisdizione consultiva).
SEGRETARIATO	Apparato amministrativo dell'Organizzazione, guidato dal Segretario Generale nominato dall'Assemblea su raccomandazione del Consiglio di Sicurezza per un mandato di 5 anni rinnovabile. Svolge funzioni esecutive, di mediazione diplomatica e di allerta precoce.

1.5 L'Italia e l'Unione europea

L'Unione europea costituisce un'esperienza di integrazione sovranazionale del tutto peculiare nel panorama delle relazioni internazionali, senza precedenti storici comparabili. A differenza delle tradizionali organizzazioni internazionali, fondate sulla mera cooperazione intergovernativa tra Stati che conservano integra la propria sovranità, l'Unione europea si caratterizza per l'attribuzione a istituzioni comuni di poteri normativi vincolanti e direttamente efficaci negli ordinamenti degli Stati membri.

L'Italia è tra i sei Paesi fondatori delle Comunità europee: il 25 marzo 1957 ha firmato i Trattati di Roma, istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), accanto alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) del 1951. Da allora, per tappe: l'Atto Unico Europeo (1986), il Trattato di Maastricht (1992, in vigore dal 1993), che ha istituito l'Unione europea e la cittadinanza europea, il Trattato di Amsterdam (1997), il Trattato di Nizza (2001) e infine il Trattato di Lisbona (2007, in vigore dal 2009), che ha ridefinito l'assetto istituzionale dell'Unione.

L'ordinamento dell'Unione europea dispone di una propria capacità normativa che si esprime attraverso diverse tipologie di atti. I regolamenti sono atti di portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri senza necessità di recepimento: essi entrano a far parte degli ordinamenti nazionali per il solo fatto della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione. Le direttive vincolano gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere, lasciando loro discrezionalità nella scelta delle forme e dei mezzi di attuazione; richiedono pertanto un atto di recepimento interno entro il termine stabilito dalla direttiva stessa. Le decisioni sono atti obbligatori in tutti i loro elementi per i destinatari specificamente designati, che possono essere singoli Stati membri o determinate persone fisiche o giuridiche. Questa peculiare natura sovranazionale comporta significative limitazioni della sovranità degli Stati membri nei settori di competenza dell'Unione. Il fondamento costituzionale italiano di tali limitazioni si rinviene nell'articolo 11 della Costituzione, nella parte in cui consente le limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni. A tale norma, originariamente pensata per consentire l'adesione all'ONU, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la capacità di fondare anche la partecipazione al processo di integrazione europea. Con la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001, è stato inoltre introdotto l'articolo 117, comma 1, che vincola espressamente la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (ora dell'Unione europea) e dagli obblighi internazionali.

La trattazione approfondita dell'ordinamento dell'Unione europea — con l'analisi delle istituzioni, delle fonti, delle competenze, delle politiche e del sistema di tutela giurisdizionale — è rinviata a una specifica parte del presente volume, data la vastità e la complessità della materia.

1.6 Le forme di Stato

La forma di Stato designa il modo in cui si atteggiano i rapporti fondamentali fra i tre elementi costitutivi dello