

DIRITTO PUBBLICO

Dispensa Interattiva – Contenuti

A.A. 2025-2026

CAPITOLO I

Lezione Introduttiva

Diritto Pubblico, Libertà, Potere e Diritto Amministrativo

Prof. Aggr. Giovanni Bianco

OBIETTIVI DI APPRENDIMENTO

Al termine di questo capitolo, lo studente sarà in grado di:

1. Distinguere diritto pubblico, costituzionale e le branche settoriali
2. Spiegare le tre dimensioni della libertà e collegarle a diritto soggettivo/interesse legittimo
3. Descrivere il rapporto governati-governanti e confrontare teoria razionalistica vs organicistica
4. Illustrare il costituzionalismo e la separazione dei tre poteri (Montesquieu)
5. Definire il diritto amministrativo, il principio asimmetrico e i suoi modelli evolutivi
6. Distinguere con precisione interesse legittimo e diritto soggettivo con esempi concreti

§1. CHE COS'È IL DIRITTO PUBBLICO?

CONCETTO CHIAVE

Il Diritto Pubblico studia come lo Stato è organizzato e come funziona. Il dualismo tra libertà e potere ne è il tema centrale.

Il Diritto Pubblico ha per oggetto l'organizzazione e il funzionamento dello Stato, inteso come soggetto comprensivo degli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni) e non territoriali.

Il Diritto Costituzionale, al suo interno, ha per oggetto le norme contenute nella Costituzione e nelle leggi costituzionali: rappresenta l'insieme delle norme fondamentali relative all'organizzazione e al funzionamento dello Stato.

Nel diritto pubblico distinguiamo due livelli di regole:

LIVELLO COSTITUZIONALE	LIVELLO SETTORIALE
Principi fondamentali a cui si ispira l'intero ordinamento	Branche specializzate di dettaglio
Ambito di indagine del diritto costituzionale	Dir. amministrativo, tributario, penale, processuale, ecclesiastico, internazionale
Es.: ripudio della guerra (art. 11 Cost.)	Es.: regole sulla PA, codice penale

Costituzione formale vs. materiale

FORMALE (sulla carta)	MATERIALE (nella realtà)
Ciò che la Costituzione dichiara	Ciò che accade effettivamente
L'insieme degli scopi che l'ordinamento persegue formalmente	I principi e le norme realmente operanti in un dato momento storico
Es.: «L'Italia ripudia la guerra»	Es.: partecipazione a missioni militari

DOMANDA PER LA CLASSE

Se la Costituzione formale dice una cosa e la realtà materiale ne fa un'altra, quale delle due «vince»? Quando il divario tra le due diventa un problema per l'ordinamento?

§2. LA LIBERTÀ: TRE SIGNIFICATI FONDAMENTALI

CONCETTO CHIAVE

La libertà è un termine polisemantico: ha più significati, talora contrastanti. Il dualismo libertà-potere è il cuore del diritto pubblico.

TIPO	SIGNIFICATO	ESEMPIO / DIR. AMM.
ASSOLUTA	Volontà si traduce in atto immediato Volere = Potere (ma sono due cose distinte!)	Es.: «Fiat lux!» – Dio vuole e può Dir. Amm.: Diritto soggettivo
ETERONOMIA	La volontà è piegata da una forza esterna Vuoi, ma non puoi. Analogia col fatto.	Es.: bambino/finestra, braccio/cervello Dir. Amm.: Interesse legittimo
SCELTA	Possibilità di scegliere entro opzioni predeterminate Più opzioni = più libertà (questione di grado)	Es.: Pilato: «Gesù o Barabba?» Vita reale: elezioni, referendum

ESERCIZIO RAPIDO (2 min)

Classifica ogni situazione: libertà assoluta, eteronomia o scelta?

- a)** Studente sceglie tra tre università
- b)** Detenuto non può uscire dal carcere
- c)** CEO chiude una filiale di punto in bianco
- d)** Cittadino subisce un esproprio per pubblica utilità

Risposte: a) Scelta – b) Eteronomia – c) Assoluta – d) Eteronomia

§3. GOVERNATI E GOVERNANTI: IL PARADOSSO DELLA LIBERTÀ

CONCETTO CHIAVE

Per essere più liberi, dobbiamo rinunciare a una parte della nostra libertà e affidarla ai governanti. È il paradosso fondamentale del diritto pubblico.

I governati siamo noi. Sopra di noi (in senso strutturale) ci sono i governanti: le persone che detengono il potere politico, cioè il potere di prendere decisioni vincolanti per tutta la comunità.

Se il Parlamento approva l'IMU o la patente a punti, la comunità deve accettarlo. Le decisioni possono anche avere valenza positiva (sgravi fiscali, finanziamenti). Ma perché diamo questo potere ai governanti?

LA METAFORA DEL DIETOLOGO

Per dimagrire, rinunci alla libertà di mangiare quanto vuoi ("libertà manducatoria"). Ma la rinuncia è vantaggiosa. Ad un certo punto, ti affidi al dietologo: gli autorizzi a limitare la tua libertà alimentare.

Dietologo = Stato | Dieta = Leggi | Salute = Bene comune

§4. DUE VISIONI DELLO STATO A CONFRONTO

Come si gestisce la libertà ceduta? Due teorie opposte:

TEORIA RAZIONALISTICA (Hobbes, Weber)	TEORIA ORGANICISTICA (Platone, Schelling)
Natura umana: cattiva e razionale	Natura umana: buona ed empatica
«Homo homini lupus»: ognuno è un lupo per l'altro	Solidarietà e cooperazione naturale
Cessione per paura: evitare l'anarchia	Cessione per empatia: interesse collettivo
Stato DUALE: governanti superiori	Stato UNITIVO: governanti e governati pari
Cittadini obbediscono per paura della sanzione	Cittadini agiscono per amore e dedizione
Scopo: sopravvivenza, pace, prosperità materiale	Scopo: scienza, religione e arte diventano una cosa sola
Weber: «Lo Stato reclama il monopolio della forza fisica legittima»	Lo Stato non è la somma dei singoli ma un'unità immateriale
Se il sovrano fallisce, lo si manda a casa	Il compito è valorizzare la parte migliore (spirituale) dei governati
Il profitto è l'obiettivo, non il mezzo	Ogni cittadino è consapevole di essere libero (e lo è)

CURIOSITÀ: HOMO CONDOMINI LUPUS

La teoria hobbesiana non è solo filosofia astratta. Pensate alle riunioni di condominio: ognuno cerca di far prevalere il proprio interesse, le discussioni si accendono, e senza regolamento (e amministratore) regnerebbe il caos.

Spunto: Quali altri contesti quotidiani vi ricordano lo «stato di natura» di Hobbes?

§5. I GOVERNANTI E IL CONCETTO DI POTERE

CONCETTO CHIAVE

Il potere è il limite della libertà. È un concetto di relazione: senza libertà non esiste il potere, e viceversa. Sono due facce della stessa medaglia.

I governanti sono l'insieme dei soggetti che detengono il potere politico. Il potere, in prima approssimazione, lo possiamo definire come il limite della libertà.

Questo significa che ogni volta che parliamo di «potere», stiamo automaticamente parlando di qualcuno la cui libertà viene limitata. Non esiste potere nel vuoto: esiste sempre in relazione a chi lo subisce.

GIOCO DI RUOLO: L'Isola senza Leggi

Siete naufragati su un'isola con 20 persone. Non ci sono leggi, governo né polizia. Come vi organizzate?

Ruoli:

- **Gruppo A (Hobbesiani):** Proponete un leader con poteri assoluti per evitare il caos.
- **Gruppo B (Organicisti):** Proponete decisioni condivise e ruoli basati sulle competenze.
- **Gruppo C (Individualisti):** Non volete rinunciare a nessuna libertà. Ognuno per sé.
- **Osservatori:** Prendono appunti e giudicano quale modello ha funzionato meglio.

Come si gioca:

10 minuti: (1) definite regole base, (2) chi fa cosa (cibo, ripari, difesa), (3) risolvete un conflitto (es. due persone vogliono lo stesso riparo). Poi ogni gruppo presenta la propria "Costituzione dell'isola".

Debriefing:

Quale modello assomiglia alla teoria razionalistica? Quale alla organicistica? Qualcuno è rimasto senza mangiare? Qualcuno ha ottenuto troppo potere?

§6. IL COSTITUZIONALISMO E LA SEPARAZIONE DEI POTERI

CONCETTO CHIAVE

Se il potere è distribuito fra più soggetti, la libertà di tutti è più garantita. «Una società in cui non è assicurata la separazione dei poteri, non ha una COSTITUZIONE.» (Riv. Francese, 1789)

Il costituzionalismo nasce quando si avverte il bisogno di distinguere e separare i poteri. Se il potere politico è nelle mani di pochi o di uno solo, tutti gli altri saranno sudditi, non persone libere.

I tre poteri di Montesquieu

POTERE	FUNZIONE	ESEMPIO
LEGISLATIVO	Creare le leggi: scrivere le regole della comunità Presidiare i precetti con la minaccia della sanzione NON può usare la forza materiale	Chi uccide sarà arrestato Corresponsione stipendi statali
ESECUTIVO	Dare materialmente esecuzione alle leggi È il «braccio operativo» del legislatore Forze dell'ordine, erogazione servizi	La polizia arresta chi uccide Lo Stato eroga gli stipendi
GIUDIZIARIO	Risolvere controversie applicando la legge al caso concreto Sillogismo giudiziario	«Chi uccide va punito» + «Tizio ha ucciso» = «Tizio va punito»

GIOCO DI RUOLO: Il Processo alla Libertà

La Libertà Assoluta è sotto processo: accusata di aver causato caos, ma si difende dicendo che senza di lei non esisterebbe progresso.

Ruoli:

- **Accusa (2-3 studenti):** La libertà assoluta porta anarchia, conflitto, sopraffazione dei deboli.
- **Difesa (2-3 studenti):** Limitare la libertà porta tirannia. Senza libertà assoluta niente innovazione.
- **Giuria (resto della classe):** Votate: la Libertà va condannata (limitata) o assolta (intatta)?
- **Giudice (il professore):** Modera e collega il verdetto alle teorie di Hobbes e Platone.

Come si gioca:

5 min preparazione, 3 min arringa ciascuno, controesame, voto giuria.

Debriefing:

Quale teoria dello Stato si avvicina al verdetto? La vostra sentenza come si traduce in termini di separazione dei poteri?

§7. IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: DEFINIZIONE E STRUTTURA

CONCETTO CHIAVE

Il Diritto Amministrativo è una branca del diritto pubblico che studia l'organizzazione e il funzionamento della PA, con lo scopo di perseguire l'interesse pubblico in una relazione di tipo autoritario.

I quattro elementi del diritto amministrativo

A) SOGGETTO	La Pubblica Amministrazione (PA), in posizione di sovraordinazione
B) 2° SOGGETTO	Il privato, in posizione di soggezione
C) SCOPO	Il perseguimento dell'interesse pubblico
D) MEZZI	L'atto amministrativo quale strumento di azione

Il principio asimmetrico

Il rapporto tra PA e privato è asimmetrico: in caso di conflitto prevale l'interesse dello Stato. Il privato può prevalere solo se dimostra che il suo interesse coincide con quello della PA.

Si crea un rapporto di sovraordinazione/subordinazione fondato sul principio dell'autorità: la PA può sacrificare unilateralmente i diritti del privato.

§8. DAL MODELLO INQUISITORIO ALLA PARTECIPAZIONE

Il diritto amministrativo ha subito un'evoluzione profonda: da un modello chiuso e segreto a uno aperto e partecipativo.

MODELLO INQUISITORIO (vecchio)	NUOVO MODELLO PARTECIPATIVO
Segreti i soggetti che decidono	PA al servizio del cittadino
Segreti gli atti (segreto d'ufficio)	Principio di trasparenza e accesso agli atti
Esclusa responsabilità della PA e dei singoli	Procedimento aperto con responsabile identificato
Fondato sulla FORMA: se l'atto è della PA, è sempre giusto e valido	Coinvolgimento dei soggetti interessati
Impossibile metterlo in discussione	Possibilità di accordi PA-privato (L. 241/1990, art. 11)

DOMANDA PER LA CLASSE

La Legge 241/1990 ha introdotto la possibilità di accordi tra PA e privato. La PA ha perso il suo potere? Oppure lo esercita in modo diverso? Pensate al potere di recesso per motivi di interesse pubblico.

§9. INTERESSE LEGITTIMO VS DIRITTO SOGGETTIVO

CONCETTO CHIAVE

L'Italia è l'unico Paese che distingue formalmente tra interesse legittimo e diritto soggettivo. Questa distinzione determina quando il cittadino può far valere direttamente il proprio interesse e quando deve subordinarlo allo scopo della PA.

DIRITTO SOGGETTIVO	INTERESSE LEGITTIMO
Il privato ha il potere DIRETTO di far valere il proprio interesse	Potere SUBORDINATO alla conformità con lo scopo della PA
PA e privato sono sullo stesso piano	PA in posizione sovraordinata
Es.: diritto alla retribuzione	Il privato chiede che la PA agisca nel rispetto delle norme
Es.: diritto a non essere licenziato per motivo discriminatorio	Es.: candidato al concorso = interesse a procedure corrette
Es.: diritto al risarcimento del danno ingiusto	Es.: punteggio non valutato = interesse a valutazione corretta
Es.: diritto a non essere molestato nel godimento delle proprie cose	La violazione può dare luogo al risarcimento del danno

AFFIEVOLIMENTO DEL DIRITTO

Quando il diritto soggettivo del cittadino si scontra con l'interesse pubblico della PA, si dice che il diritto soggettivo «affievolisce» o degrada ad interesse legittimo. Il cittadino deve accettare la decisione della PA.

Esempio: *Hai il diritto di proprietà sul tuo terreno (diritto soggettivo), ma se lo Stato decide di espropriarlo per un'autostrada, il tuo diritto affievolisce a interesse legittimo.*

GIOCO DI RUOLO: La Riunione di Condominio Infernale

Riunione condominiale: (1) installare pannelli solari, (2) vietare animali domestici, (3) aumentare spese per ristrutturare l'ascensore.

Ruoli:

- **Anziano tradizionalista:** Vuole risparmiare. Niente pannelli, niente spese.
- **Giovane ambientalista:** Vuole i pannelli a tutti i costi.
- **Proprietario del cane:** Non accetta il divieto animali: la libertà personale viene prima!
- **Amministratore:** Deve mediare e rappresenta il governante.

Come si gioca:

15 min simulazione. L'amministratore cerca un compromesso. Si vota a maggioranza. Chi è in disaccordo può ricorrere chiedendo all'insegnante-giudice di verificare la legittimità.

Debriefing:

Chi aveva diritto soggettivo? Chi interesse legittimo? Dove il diritto è affievolito? Il voto a maggioranza è sempre giusto?

RIEPILOGO DEL CAPITOLO I

§1 Diritto Pubblico = organizzazione dello Stato. Dir. Costituzionale ne è il nucleo. Formale ≠ Materiale.

§2 Libertà: assoluta (volere=potere), eteronomia (forza esterna), scelta (opzioni predeterminate).

§3 Cediamo libertà ai governanti per ottenere ordine e benessere (paradosso del diritto pubblico).

§4 Razionalistica (paura/forza) vs Organicistica (amore/unità). Weber: monopolio forza legittima.

§5 Il potere è il limite della libertà: concetto di relazione inscindibile.

§6 Montesquieu: legislativo (crea leggi), esecutivo (le attua), giudiziario (le applica al caso concreto).

§7 Dir. Amm.: PA sovraordinata, principio asimmetrico, atto amministrativo come strumento.

§8 Da segreto d'ufficio a trasparenza, accesso agli atti, accordi PA-privato (L. 241/1990).

§9 Dir. soggettivo (potere diretto) vs interesse legittimo (subordinato alla PA). Affievolimento.