

Massimo Cavino
Le fonti del diritto

*Al coraggio, all'amicizia.
A David Purley e Roger Williamson*

1. *Dal sistema al problema delle fonti*

Il ventennio appena trascorso è stato animato dal dibattito intorno a teorie post-moderne che hanno proposto l'immagine della decostruzione dell'ordinamento giuridico: l'idea di un ordinamento completo e coerente, organizzato a sistema sulla base di criteri che impediscono la formazione di antinomie e la scoperta di lacune è stata messa in discussione dalla proposta dell'immagine di un diritto fluido, molle, mite¹, rimesso alla operosa composizione e ricomposizione degli operatori, che si risolve, infine, nella «giustizia del caso concreto».

Questo cambiamento di prospettiva ha molteplici matrici.

Da una parte la globalizzazione di molti rapporti giuridici ha reso inefficaci gli strumenti del diritto degli Stati², subordinandoli ad una dimensione consensuale e mercatoria capace di incidere in modo significativo anche sull'esercizio di funzioni sovrane (si pensi al fenomeno del *forum shopping* ed alle sue ricadute sulla definizione della giurisdizione).

Dall'altra il diritto statale si è caratterizzato per una ipertrofia della produzione normativa che, accompagnata dalla evoluzione dei rapporti tra legislazione e giurisdizione (su cui torneremo più diffusamente), ha condotto ad una sfiducia nella possibilità di ricostruire l'ordinamento a sistema.

Questo secondo specifico aspetto del tema ha portato nel nostro paese a diversi tentativi di semplificazione (passando per la valutazione della qualità delle tecniche normative³), di riorganizzazione e di neocodificazione⁴.

¹ Cfr. M. Delmas-Marty, *Le flou du droit*, Paris, Puf, 1986; J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, Lgdj, 2001; J.J. Chevallier, *Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique*, in «Revue du droit public», 1998, in particolare pp. 677 ss.

² Cfr. G. Amato, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2013, pp. 1 ss.; G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-Nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, *ibidem*, pp. 905 ss.

³ Cfr. F. Dal Canto, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della normazione nelle fasi di formazione e valutazione*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014 pp. 53 ss.

⁴ Cfr. P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione*

I provvedimenti di semplificazione legislativa⁵ hanno avuto il loro avvio con l'art. 2 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993⁶, col quale si è proceduto ad una prima sistematica delegificazione e semplificazione, e sono poi proseguiti con l'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e con le «leggi annuali di semplificazione», ovvero la legge 8 marzo 1999, n. 50 (*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998*), la legge 24 novembre 2000, n. 340 (*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1999*) e la legge 29 luglio 2003, n. 229, «legge di semplificazione 2001».

L'idea della semplificazione come riduzione della quantità delle norme e come riorganizzazione della loro qualità ha trovato la sua espressione più significativa nella legge delega n. 246 del 2005 con la quale il Parlamento autorizzava a compiere tre operazioni: *a*) ricognizione delle leggi statali in vigore; *b*) individuazione delle leggi pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ritenute indispensabili e simultanea organizzazione per settori omogenei in relazione al loro contenuto precettivo nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997; *c*) emanazione, secondo gli stessi principi e criteri direttivi, delle norme integrative o correttive rese necessarie a seguito del compimento dell'operazione di cui al punto *b*)⁷.

Questi interventi legislativi sono caratterizzati da un elemento di novità rispetto ai precedenti tentativi di semplificazione.

Il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto recante il «Codice dei diritti di proprietà industriale» (Adunanza generale del 25 ottobre 2004) sottolinea come essi hanno segnato il passaggio da «un modello di semplificazione/delegificazione che consisteva nella emanazione di regolamenti *ex art.* 17, comma 2, legge n. 400 del 1988, su singoli procedimenti amministrativi ad un «modello di riordino/riassetto» di intere materie organiche, prima con testi unici e poi con «codici». Accanto al processo di codificazione si sono introdotti – anche se spesso solo in via sperimentale – strumenti innovativi per il miglioramento della qualità della regolazione mutuati dall'esperienza comparata e internazionale (come la consultazione e l'analisi di impatto della

di snodi teorici e ricerca di un «factotum», in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit., pp. 14 ss.

⁵ Cfr. M.A. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁶ Cfr. G. Demuro, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 171 ss.; N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 133 ss.

⁷ Cfr. P. Carnevale, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. «taglia-leggi»*, in Id., *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra «taglia-leggi»*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

regolamentazione di cui rispettivamente agli articoli 1, commi 2, e 5 della legge n. 50 del 1999)».

Il risultato più interessante di questa aspirazione ad una riorganizzazione dell'ordinamento è rappresentato proprio dalla approvazione, accanto a testi unici meramente compilativi⁸, di numerosi «Codici di settore»⁹.

Come si legge nel già citato parere del Consiglio di Stato (paragrafo 3) «se il modello illuministico della codificazione è sicuramente scomparso (si è anche parlato di «età della decodificazione»), l'esigenza di raccogliere organicamente le norme che disciplinano una stessa materia si fa sempre più pressante: tale esigenza ha consentito, negli ultimi anni, un ritorno anche del concetto di codificazione – sotto forme diverse e soprattutto con metodologie più attente all'impatto sostanziale delle norme, oltre alla indispensabile coerenza e armonia giuridica delle stesse all'interno del codice e con le altre norme dell'ordinamento giuridico. Le codificazioni incentrate sull'unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno, quindi, lasciando spazi a micro-sistemi legislativi, dotati di una razionalità più debole, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica. Cambia in tal modo l'idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee regolative capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina. Siamo in una fase storica nella quale all'idea regolativa del codice si è sostituita l'esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore».

Anche la neo-codificazione non conduce quindi alla unità sistematica dell'ordinamento.

⁸ L'articolo 5, comma 2, della legge n. 69 del 2009 ha introdotto l'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988 in forza del quale «1. Il Governo provvede, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai seguenti criteri: a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore».

⁹ Per una rassegna sui codici di settore approvati cfr. R. Viriglio, *I testi unici «misti» e la neocodificazione*, in M. Dogliani (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 155. Pare di poter affermare che il giudizio di Viriglio sulla «neocodificazione» (già anticipato nel volume *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 140 ss.) sia sostanzialmente positivo. Malgrado ciò il suo saggio apre una parte del volume di Dogliani intitolata *I mali generati da tentativi di semplificazione*.

Natalino Irti, citato dal Consiglio di Stato, ha sottolineato come i codici di settore non costituiscano una sorta di «ritorno al codice» ma piuttosto rappresentino il completamento della fase di decodificazione. Essi sono il risultato delle dinamiche dei rapporti fra i «poteri della modernità», il politico e l'economico, che, non essendo fissati una volta per sempre, esigono interventi periodici che tengano conto delle evoluzioni tecniche proprie ad ogni settore. Irti sottolinea come essi siano una risposta alla frantumazione dell'idea di sistema: i codici di settore non sono infatti leggi speciali (che presupporrebbero l'esistenza di una generalità), ma norme specializzate¹⁰.

Pertanto anche il ricorso agli strumenti di semplificazione normativa sembrerebbe sancire la fine del *sistema delle fonti del diritto*.

Ma il superamento dell'idea del sistema delle fonti non comporta necessariamente il venir meno della coerenza e della completezza dell'ordinamento, presupposti della certezza del diritto.

Semplicemente la completezza e la coerenza dell'ordinamento devono essere colte con un approccio diverso da quello sistematico: con approccio problematico.

La completezza e la coerenza dell'ordinamento devono essere colte muovendo dall'idea del *problema delle fonti del diritto*.

La provvisorietà e la settorialità delle neocodificazioni richiamate dal Consiglio di Stato sono in effetti il risultato di un approccio problematico alle fonti del diritto. L'approccio problematico presuppone la consapevolezza di non poter dominare la complessità del tutto e conduce al tentativo di organizzare le singole parti. La necessità della coerenza e della completezza dell'ordinamento nella sua totalità è data per scontata così come l'impossibilità della costruzione di un sistema che possa comprenderla. Quasi che l'ordinamento giuridico fosse un edificio altissimo i cui piani sono necessariamente collegati da scale ma che può essere visitato, inevitabilmente, soltanto con spostamenti parziali, da un piano all'altro¹¹.

In questa prospettiva possiamo concludere che la complessità dell'ordinamento non ha portato ad una sua destrutturazione ma piuttosto ha reso assurda la pretesa di comprenderla unitariamente. Il diritto post-moderno non è né fluido, né molle né mite. Presuppone soltanto l'umiltà di ammettere l'impossibilità di ridurne la complessità a sistema.

¹⁰ N. Irti, *Codici di settore: compimento della decodificazione*, in «Diritto e società», 2005, pp. 131 ss.

¹¹ Sui rapporti tra approccio sistematico e problematico sia consentito rinviare a M. Cavino, *Interpretazione discorsiva del diritto. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 141 ss.

2. Legge, giurisprudenza, legalità e diritto vivente: oltre il diritto mite

Nel 1992 Gustavo Zagrebelsky con *Il diritto mite*, riflettendo sui rapporti tra legge e giurisprudenza, scriveva:

C'è oggi certamente una grande responsabilità dei giudici nella vita del diritto, sconosciuta negli ordinamenti dello Stato di diritto legislativo. Ma i giudici non sono i padroni del diritto nello stesso senso in cui il legislatore lo era nel secolo scorso. Essi sono più propriamente i garanti della complessità strutturale del diritto nello Stato costituzionale, cioè della necessaria mite coesistenza di legge, diritti e giustizia. Potremmo anzi dire conclusivamente che tra Stato costituzionale e qualunque «padrone del diritto» c'è una radicale incompatibilità. Il diritto non è oggetto in proprietà di uno ma deve essere oggetto delle cure di tanti¹².

La contrapposizione tra diritto prodotto dalla politica (il legislatore) e diritto prodotto dalla tecnica (giudici) veniva risolta da Zagrebelsky, in modo piuttosto contraddittorio, a vantaggio del secondo: l'esistenza del legislatore ha senso solo se egli è padrone del diritto, se è in grado di mutare l'ordinamento sulla base della propria decisione politica. Affermare che nello Stato costituzionale non c'è posto per un «padrone del diritto», per una decisione politica, ed attribuire alla competenza tecnica dei giudici il compito di procedere ad una «mite composizione di legge, diritti e giustizia» vale soltanto a trasferire a questi ultimi il potere di assumere decisioni politiche, sganciate dal circuito della legittimazione democratica.

L'affermazione della mite composizione delle differenti istanze senza indicare i criteri che metodologicamente la organizzano ricorda l'immagine iperliberista della autoregolazione del mercato: essa rischia di tradursi in un elogio della confusione che contravvenendo al principio della separazione dei poteri travolge anche quello di tutela dei diritti.

Il libro di Zagrebelsky precede il ventennio da noi considerato, stagione durante la quale la contrapposizione frontale tra politica e magistratura ha mostrato con tutta evidenza come la composizione della complessità strutturale dello Stato costituzionale è tutt'altro che mite e si risolve, ancora, nel quadro della decisione politica, sia pure delimitata dalla legalità costituzionale.

Il punto di partenza dell'osservazione di Zagrebelsky è inconfutabile: la crisi della concezione moderna della legalità.

In primo luogo occorre ricordare che il riconoscimento di un livello di legalità costituzionale al di sopra della legalità legale¹³ ha fortemente ridimensionato l'immagine della soggezione del giudice alla legge¹⁴: l'introduzione del

¹² G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, p. 213.

¹³ Cfr. M. Luciani, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 501 ss.

¹⁴ Cfr. A. Spadaro, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 240 ss.

controllo della legittimità costituzionale delle leggi attraverso procedimenti incidentali ha portato il giudice ad esserne in parte protagonista e a sentirsi quindi, sotto questo profilo, in una posizione di minore subalternità¹⁵. Non secondaria importanza ha poi assunto l'apertura ad una dimensione globale¹⁶ degli ordinamenti giuridici che ha portato alla elaborazione di un diritto internazionale pattizio sempre più penetrante e competitivo rispetto alle legislazioni nazionali e ha determinato la tendenza ad una emancipazione dei giudici¹⁷.

Né trascurabile è l'effetto della evoluzione delle tecnologie, delle biotecnologie e delle scienze della vita che presentando frequentemente nuove fattispecie ha messo in crisi l'idea del legislatore garante della coerenza e della completezza dell'ordinamento giuridico¹⁸: di fronte ai nuovi interrogativi posti dalla scienza, che sovente riguardano delicate questioni bioetiche e che richiedono soluzioni più rapide di quelle consentite dai tempi ordinari della politica, ci si chiede sempre più frequentemente a chi spetti assumere le decisioni¹⁹.

Non è un caso che i rapporti tra legalità costituzionale e legalità legale siano stati definiti dal dialogo tra gli organi giurisdizionali che dell'una e dell'altra sono i rispettivi custodi: la Corte costituzionale e la Corte di cassazione. Dialogo che ha condotto la prima ad elaborare la dottrina del diritto vivente riconoscendo il ruolo fondamentale della seconda:

¹⁵ Cfr. F. Biondi, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 90 ss.

¹⁶ Cfr. M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000; Id., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002; Id., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2008; S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006; G. Torresetti (a cura di), *Diritto, politica e realtà sociale nell'epoca della globalizzazione*, Atti del XXIII Congresso nazionale della Società italiana di Filosofia giuridica e politica, Macerata, 2-5 ottobre 2002, Eum Edizioni Università di Macerata, 2008. *Ibidem* di particolare interesse le relazioni di M. Cacciari, *L'epoca della globalizzazione* (pp. 17 ss.); N. Irti, *Le categorie giuridiche della globalizzazione* (pp. 59 ss.); C. Menghi, *Libertà e controllo giuridico nello spazio globale* (pp. 93 ss.); F. Galgano, *I caratteri della giuridicità nell'epoca della globalizzazione* (pp. 173 ss.).

¹⁷ Cfr. M. Delmas-Marty, *Mondializzazione e ascesa al potere dei giudici*, in M. Vogliotti (a cura di), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 129 s. secondo cui l'emancipazione dipende «dalla possibilità di applicare direttamente testi internazionali che modificano o neutralizzano il diritto interno. I giudici sono come liberati dal diritto nazionale a vantaggio di un diritto internazionale la cui imprecisione ha per effetto di rafforzare il loro margine di apprezzamento». In argomento cfr. anche P. Pederzoli, *La Corte costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 198 ss.

¹⁸ Cfr. F.G. Pizzetti, *Il giudice nell'ordinamento complesso*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 225 ss., che nota come, in generale, le supreme magistrature intendano la funzione di nomofilachia come funzione che concorre a garantire la coerenza e l'armonia del sistema complesso.

¹⁹ Cfr. in tal senso i saggi raccolti in M. Cavino e C. Tripodina, *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: casi difficili alla prova*, Milano, Giuffrè, 2012.

pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo per il giudice di merito di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza – al punto da acquisire i connotati del «diritto vivente» – è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte (Corte cost., sentenza n. 350 del 1997)²⁰.

L'affermazione della dottrina del diritto vivente pare effettivamente ridefinire il concetto di legalità, lasciando al legislatore il compito di introdurre atti solo formalmente normativi che saranno riempiti di contenuto dalla «mite» attività dei giudici. Pare effettivamente che il legislatore abbia un ruolo secondario nella determinazione del contenuto normativo delle disposizioni di legge.

Del resto lo stesso legislatore, nel corso del ventennio considerato ha riconosciuto formalmente il valore del diritto vivente; non già con l'approvazione di provvedimenti che ne indicassero il posto nel sistema, ma con una serie di riforme in ambito processuale finalizzate a semplificare le procedure.

Esse erano già state anticipate da alcuni autorevoli interventi quale il discorso del Presidente della Corte di cassazione Antonio Brancaccio pronunciato in occasione del suo insediamento, l'11 dicembre 1986²¹, con cui si indicava la «previsione della possibilità di decidere con procedimento camerale le controversie nelle quali siano state sollevate questioni su cui la Corte già si è pronunciata con giurisprudenza consolidata attraverso almeno cinque decisioni successive conformi, o che siano manifestamente infondate» come strumento per una semplificazione del processo in cassazione.

Si trattava di una proposta verso soluzioni non dissimili da quella adottata con la legge di riforma del processo amministrativo (artt. 3 e 9 della legge 21 luglio 2000, n. 205, soluzione confermata dall'articolo 74 del decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010 – Codice del processo amministrativo) che aveva previsto che «la motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo, “ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”»²²; né da quella perseguita dal

²⁰ Cfr. M. Cavino, *Diritto vivente*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV aggiornamento, Torino, Utet, 2010, pp. 134 ss.

²¹ Pubblicato con il titolo *Per una Corte di cassazione al passo con i tempi* in *Quaderni della giustizia*, n. 66, 1987, pp. 64 ss.

²² Il Consiglio di Stato (sez. V, sentenza n. 268 del 2001, ripetutamente confermata) ha fornito una interpretazione estensiva della disposizione consentendone l'applicazione anche quando la causa è trattata in udienza pubblica. Palazzo Spada (sez. IV, sentenza n. 852 del 2007, ripetutamente confermata) ha inoltre chiarito a quali condizioni il rinvio ad un precedente possa integrare una motivazione in forma semplificata, riferendosi in forma esplicita al valore degli orientamenti giurisprudenziali costanti.

decreto 9 maggio 2005 del primo Presidente della Corte di cassazione che, istituendo la struttura unificata per l'esame preliminare dei ricorsi in materia civile, consentiva la più rapida definizione camerale, tra gli altri, dei ricorsi che presentassero un «carattere seriale».

Ma il primo vero riconoscimento formale del diritto vivente da parte del legislatore italiano sarebbe arrivato solo con l'approvazione della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile».

L'attribuzione di valore alla interpretazione consolidata in un orientamento giurisprudenziale rappresenta infatti l'elemento centrale della riforma della disciplina del ricorso in Cassazione in sede civile, introdotta con il nuovo articolo 360-*bis* del codice di procedura civile in forza del quale: «Il ricorso è inammissibile: quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa.

Scopo della riforma, completata dalla istituzione di una apposita sezione civile per la decisione in camera di consiglio (art. 376 c.p.c.), è quello di risolvere il problema annoso del sovraccarico del giudizio di Cassazione.

Di là da ogni considerazione sulla qualità della disposizione legislativa²³ l'aspetto di maggiore interesse risiede nella attribuzione di un valore vincolante agli orientamenti giurisprudenziali della Corte di cassazione: l'esistenza di un orientamento giurisprudenziale non attribuisce una facoltà al giudice (la facoltà di decidere in forma semplificata²⁴) ma istituisce un obbligo (l'obbligo di dichiarare l'inammissibilità del ricorso)²⁵.

Tutti questi elementi parrebbero confermare la conclusione di una subalternità politica del legislatore alla attività interpretativa dei giudici.

Si tratterebbe però di una conclusione affrettata. I rapporti tra giurisprudenza e legislazione, nel corso del ventennio da noi considerato, sono andati in una direzione diversa.

Se infatti è vero (e si tratta per altro di una verità assolutamente scontata)

²³ L'ipotesi sub *a*) del n. 1 dell'articolo 360-*bis* c.p.c. è il risultato, evidentemente assurdo, di una pessima scrittura della legge. Essa infatti prefigura il caso del ricorrente che, impugnando una decisione assunta in conformità ad un costante orientamento giurisprudenziale, indichi nei motivi elementi per confermarlo, e quindi per confermare la soluzione fornita dalla stessa decisione impugnata.

²⁴ La stessa facoltà è stata riconosciuta al giudice civile dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, che introducendo l'articolo 348-*ter* al codice di rito, consente di dichiarare inammissibile l'appello «con ordinanza succintamente motivata, anche mediante il rinvio agli elementi di fatto riportati in uno o più atti di causa e il riferimento a precedenti conformi».

²⁵ Cfr. M. Cavino, *Il formale riconoscimento del diritto vivente da parte del legislatore italiano e l'atteggiamento della Corte di cassazione*, in A.S. Bruno e M. Cavino (a cura di), *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 5 ss.

che l'interpretazione giurisprudenziale non può non avere uno spazio nella definizione del contenuto precettivo delle disposizioni di legge, è però altrettanto vero che il legislatore conserva nel nostro ordinamento un potere di natura interpretativa: il potere di approvare leggi di interpretazione autentica.

Tanto la Corte di cassazione²⁶ quanto la Corte costituzionale²⁷ riconoscono pacificamente che il formarsi del diritto vivente non costituisca un ostacolo all'interpretazione autentica da parte del legislatore.

È stato osservato che tale riconoscimento muterebbe la natura del ricorso alla legge di interpretazione autentica incidendo direttamente sui suoi presupposti fondamentali: esso non sarebbe più concepito come strumento di chiarificazione rispetto a oscillazioni e dubbi dell'interprete «comune» (evidentemente assenti o minimi se si è giunti alla formazione di una norma vivente) ma piuttosto come strumento di intervento politico sul potere giudiziario (e pure, benché la questione non emerga quasi mai, sul potere esecutivo)²⁸.

Per la verità tale obiezione pare cogliere solo in parte la complessità della questione del legislatore interprete.

Questa può darsi in due ipotesi differenti. Il legislatore può effettivamente essere chiamato ad intervenire per chiarire i dubbi dell'interprete comune. Storicamente questo tipo di intervento assume le caratteristiche della concretezza poiché il legislatore è chiamato ad intervenire in relazione a fattispecie concrete secondo lo schema che fu già proprio dei rescritti imperiali romani e che trovò la sua più eclatante consacrazione nella formula del *référé législatif*. Oppure può darsi il caso della interpretazione autentica in senso proprio, quando il legislatore ritenga di precisare il significato di un suo enunciato in via generale ed astratta, sollecitato da orientamenti giurisprudenziali, dottrinali o da movimenti d'opinione, ma comunque non in relazione diretta con le esigenze di un caso concreto.

In un caso come nell'altro l'interpretazione autentica ha però sempre rappresentato, tanto in sistemi ed epoche autoritari quanto in contesti ispirati al riconoscimento ed alla tutela dei diritti del cittadino, uno strumento di contenimento della forza centrifuga dell'attività interpretativa.

²⁶ Cfr. sentenze n. 3119 del 20 maggio 1982; n. 3928 del 12 giugno 1986; n. 5519 del 24 giugno 1987; n. 1323 del 22 febbraio 1983; n. 7342 del 18 luglio 1990.

²⁷ Cfr. sentenza 525 del 2000: «La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni legislative non solo quando sussista una situazione di incertezza nell'applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali, ma anche in presenza di un indirizzo omogeneo della Corte di cassazione, quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore». Nello stesso senso già le sentenze n. 123 del 1988, n. 283 del 1989 e l'ordinanza n. 480 del 1992.

²⁸ Cfr. A. Pugiotto, *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in P. Ciarlo, G. Pitruzzella e R. Tarchi, *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 309.

Così si può ritenere che il ricorso a leggi interpretative nella prospettiva politica di regolazione delle sfere di influenza dei poteri legislativo e giurisdizionale non costituisca un mutamento, ma anzi uno sviluppo coerente della natura dell'istituto.

Ed è in questa prospettiva che deve essere letta la ricca giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica. Benché «labirintica», essa si caratterizza per alcuni elementi sufficientemente costanti perché vi si possa riconoscere una esigenza di sistema alla quale il giudice delle leggi risponde.

In termini generali essa muove dal presupposto della indiscussa ammissibilità dell'istituto, anche sul piano della separazione dei poteri²⁹; e riconosce, in particolare, una marcata polifunzionalità delle leggi interpretative, negando la necessità di uno specifico presupposto giustificativo alla loro approvazione³⁰.

L'ambito di intervento del legislatore interprete è assai ampio e non è limitato dal formarsi del diritto vivente.

La combinazione di questi due elementi ci porta a riconsiderare il ruolo del legislatore nella definizione dei contenuti della legalità: il fatto che esso non intervenga a rovesciare una interpretazione vivente, pur avendo il potere di farlo, sta a significare che in questa riconosce l'espressione della propria volontà normativa. Che il diritto è vivente perché esso permette che lo sia³¹. Che la composizione delle differenti istanze è frutto, non già di mitezza, ma di decisione politica.

Rispetto a questa ricostruzione dei rapporti tra interpretazione autentica e diritto vivente si potrebbe obiettare che essa muova, per usare l'espressione dell'Esposito, da una «concezione mistica» del legislatore. Si potrebbe cioè ritenere che essa supponga un legislatore ideale, non solo intento alla propria produzione legislativa, ma anche attento agli sviluppi cui questa, e quella dei suoi predecessori, potrebbe essere condotta dall'interpretazione dei giudici

²⁹ Cfr. la sentenza n. 234 del 2007 (17 del c.d.): «Non è configurabile, infatti, a favore del giudice, pur nel rispetto delle proprie prerogative, una esclusività dell'esercizio dell'attività ermeneutica che possa precludere quella spettante al legislatore, in quanto l'attribuzione per legge ad una norma di un determinato significato non lede la *potestas iudicandi*, ma definisce e delimita la fattispecie normativa che è oggetto della *potestas medesima*».

³⁰ A partire dalla sentenza n. 123 del 1988 la Corte costituzionale ha affermato di non dover valutare le ragioni che giustificano l'approvazione di leggi di interpretazione autentica. Essa, muovendo dalla premessa del loro sostanziale effetto retroattivo, ha stabilito che devono essere sottoposte allo stesso scrutinio di ragionevolezza delle leggi retroattive (tra le molte si veda la sentenza n. 274 del 2006). La consulta ha però fornito un criterio specifico per valutare la ragionevolezza delle leggi interpretative: la norma contenuta nella legge di interpretazione autentica non può ritenersi irragionevole ove si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato in essa già contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario.

³¹ Cfr. M. Cavino, *L'intenzione del legislatore attuale come fondamento del diritto vivente*, in Id. (a cura di), *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, I, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 13 ss.

in ogni settore dell'ordinamento giuridico; e perciò concludere che, essendo ben diverso il legislatore reale, sia eccessivo desumere una condivisione della portata normativa dell'interpretazione vivente soltanto da un suo silenzio. Il silenzio potrebbe significare non necessariamente assenso, ma anche indifferenza e, in molti casi, mancata percezione.

Si tratterebbe però di una obiezione infondata.

Il fatto innegabile che il silenzio del legislatore nei confronti di una interpretazione vivente possa assumere diversi significati non vale a negare che ciascuno di essi ne possa costituire il fondamento.

Non si deve infatti trascurare il particolare connotato dell'interpretazione autentica successiva al formarsi di una norma vivente: essa è una reazione all'imporsi di un significato avvertito come contrario alla volontà del legislatore attuale.

È ovvio quindi che il legislatore non vi farà ricorso quando condivide la soluzione di diritto vivente o quando essa gli sia indifferente, o quando non ne abbia avuta percezione. Si tratta in ogni caso di un assenso, caratterizzato da differente intensità: nel primo caso il suo silenzio costituirà il fondamento della interpretazione vivente per assenso, nel secondo caso per non dissenso così come *a fortiori*, nel terzo: una interpretazione di diritto vivente che non sia stata materialmente percepita dal legislatore si è evidentemente attestata ad un livello talmente basso di «interferenza politica» da non raggiungere neppure la soglia dell'indifferenza.

La ricostruzione del campo della legalità è dunque ancora affidata, anche nello Stato costituzionale, al legislatore: nello Stato costituzionale è ancora il legislatore «il padrone del diritto».

È in tal senso emblematica la posizione della Corte costituzionale in ordine alla successione nel tempo del diritto vivente in materia penale espressa con la sentenza n. 230 del 2012. La Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 673 del codice di procedura penale, nella parte in cui non include, tra le ipotesi di revoca della sentenza di condanna (nonché del decreto penale e della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti), anche il «mutamento giurisprudenziale», determinato da una decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, in base al quale il fatto giudicato non è previsto dalla legge come reato. Il giudice rimettente dubitava della compatibilità della disposizione penale con l'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che – secondo l'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo – da un lato, sancisce implicitamente anche il principio di retroattività dei trattamenti penali più favorevoli e, dall'altro, ingloba nel concetto di «legalità» in materia penale non solo il diritto di produzione legislativa, ma anche quello di derivazione giurisprudenziale.

La Corte costituzionale nel dichiarare infondata la questione ha sottolineato in termini molto netti come «nell'interpretazione offerta dalla Corte di Stra-

sburgo, il principio convenzionale di legalità penale risulti meno comprensivo di quello accolto nella Costituzione italiana (e, in generale, negli ordinamenti continentali). Ad esso resta, infatti, estraneo il principio – di centrale rilevanza, per converso, nell’assetto interno – della riserva di legge, nell’accezione recepita dall’art. 25, secondo comma, Cost.; principio che, secondo quanto reiteratamente puntualizzato da questa Corte, demanda il potere di normazione in materia penale – in quanto incidente sui diritti fondamentali dell’individuo, e segnatamente sulla libertà personale – all’istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica: vale a dire al Parlamento, eletto a suffragio universale dall’intera collettività nazionale (sentenze n. 394 del 2006 e n. 487 del 1989), il quale esprime, altresì, le sue determinazioni all’esito di un procedimento – quello legislativo – che implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione». La Corte costituzionale ha insistito con forza sul valore democratico-costituzionale della prevalenza della *legislatio* sulla *iurisdictio* affermando che il principio del *favor rei* nella successione nel tempo delle norme penali:

attiene – anche in base alla relativa disciplina codicistica (art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen.) – alla sola successione di «leggi». Per poterlo estendere anche ai mutamenti giurisprudenziali bisognerebbe, dunque, poter dimostrare [...] che la *consecutio* tra due contrastanti linee interpretative giurisprudenziali equivalga ad un atto di produzione normativa. Ad opporsi ad una simile equazione non è, peraltro, solo la considerazione – svolta dalla giurisprudenza di legittimità precedentemente richiamata, in sede di individuazione dei confini applicativi dell’art. 673 cod. proc. pen. – attinente al difetto di vincolatività di un semplice orientamento giurisprudenziale, ancorché avallato da una pronuncia delle Sezioni unite. Vi si oppone anche, e prima ancora – in uno alla già più volte evocata riserva di legge in materia penale, di cui allo stesso art. 25, secondo comma, Cost. – il principio di separazione dei poteri, specificamente riflesso nel precetto (art. 101, secondo comma, Cost.) che vuole il giudice soggetto (soltanto) alla legge. Né la conclusione perde di validità per il solo fatto che la nuova decisione dell’organo della nomofilachia sia nel segno della configurabilità di una *abolitio criminis*. Al pari della creazione delle norme, e delle norme penali in specie, anche la loro abrogazione – totale o parziale – non può, infatti, dipendere, nel disegno costituzionale, da regole giurisprudenziali, ma soltanto da un atto di volontà del legislatore (*eius est abrogare cuius est condere*).

3. La ricomposizione del quadro

La provvisorietà e la settorialità cui abbiamo fatto riferimento riflettendo intorno alle neo-codificazioni sono caratteristiche divenute comuni ai diversi ambiti dell’ordinamento giuridico nel corso del ventennio appena trascorso.

Le dinamiche interne allo sviluppo della forma di governo parlamentare, del tipo di stato regionale e del processo di integrazione europea, hanno

condotto ad una interpretazione evolutiva della Costituzione come fonte sulla produzione del diritto nella quale la Corte costituzionale ha assunto il ruolo di protagonista.

Come avremo modo di vedere, soffermandoci sulle fonti positive del diritto italiano, la giurisprudenza costituzionale ha garantito la coerenza dell'ordinamento giuridico secondo percorsi argomentativi che ricordano il modo di procedere della «catena narrativa» di cui parla Dworkin ne *L'impero del diritto*.

Dworkin immagina un romanzo scritto a più mani da autori non contemporanei. Ciascuno di essi riceve da chi l'ha preceduto un manoscritto non concluso cui devono essere aggiunti, o meglio integrati, nuovi capitoli; il manoscritto così integrato sarà trasmesso all'autore successivo perché compia la stessa operazione: «ogni autore aspira a scrivere un unico romanzo con il materiale ricevuto, la parte che vi aggiunge, e (nei limiti delle sue possibilità di controllo) con ciò che i suoi successori vorranno o saranno in grado di aggiungere. Egli deve fare in modo che questo sia il miglior romanzo che possa derivare dal lavoro di un unico autore e non da quello di molte mani diverse, come è nella realtà. Questo richiede da parte sua un giudizio globale, o una serie di giudizi globali parallelamente al lavoro di scrittura e riscrittura. Egli deve sviluppare un'idea del romanzo in oggetto, una teoria valida sui suoi personaggi, la trama, il genere, il tema e l'argomento in modo da stabilire quali sono gli aspetti importanti e proseguire quindi la narrazione senza cominciare dal principio». La coerenza dell'operazione è intesa come *integrità* e *adeguatezza* delle parti con il tutto: ogni autore «non può far propria alcuna interpretazione, per quanto complessa, se ritiene che nessun singolo autore che iniziò a scrivere il romanzo con le diverse letture del carattere, della trama, del tema e delle finalità che quella interpretazione descrive potrebbe aver sostanzialmente scritto il testo che gli è stato consegnato»³². Ed anche quando si presentassero una pluralità di soluzioni compatibili col testo ricevuto, l'autore, se pure in base a giudizi di gusto personale, sceglierà quella che sia in grado di dare al testo complessivamente considerato una resa maggiore, dal punto di vista stilistico e contenutistico.

In effetti la giurisprudenza costituzionale nel tentativo di presidiare la coerenza dell'ordinamento giuridico sviluppa una serie di vicende narrative che possono essere suggestivamente paragonate ai capitoli dell'immaginario romanzo di Dworkin.

Non mancano casi, e li vedremo, nei quali il tentativo fallisce proprio per una incoerenza interna ai passaggi delle singole narrazioni. Ma anche i fallimenti, come i successi, sono provvisori, e la coerenza dell'ordinamento viene recuperata sul piano argomentativo di una interpretazione discorsiva del diritto.

³² R. Dworkin, *L'impero del diritto* (ed. or. 1986), Milano, Il Saggiatore, 1989, p. 217.

4. *La legge del Parlamento*

Come abbiamo già avuto modo di vedere, nel corso degli anni sui quali concentriamo la nostra attenzione, la legge (e la legalità) è stata oggetto di una profonda ridefinizione, sia in relazione alle altre fonti di produzione politica, sia in rapporto alla giurisprudenza.

Soffermandoci sugli aspetti strettamente formali, possiamo notare che l'evoluzione generale del sistema delle fonti, su linee più problematiche che sistematiche, ha avuto evidenti ricadute sulla posizione della legge.

L'idea della legge come fonte che più di ogni altra esprimeva il carattere della generalità e dell'astrattezza è stata sostanzialmente superata.

La generalità può essere intesa in due diverse accezioni. La prima è quella che la lega al concetto di astrattezza così saldamente da farne, appunto, un'endiadi: in tal senso la legge è generale poiché stende i suoi effetti verso classi di rapporti indefiniti quanto al numero e all'identità dei soggetti coinvolti.

In più occasioni però la legge del Parlamento ha disciplinato specifiche ipotesi, particolari e concrete, stendendo i suoi effetti su ambiti ristretti e definiti. Si è in questo caso parlato di leggi provvedimento.

Esse possono presentarsi in due specie differenti: quali norme specificamente derogatorie di una disciplina di carattere generale; quali atti legislativi che tengano il luogo di provvedimenti amministrativi.

L'ammissibilità delle prime non pone particolari questioni: essa è subordinata ad una valutazione della ragionevolezza della deroga che esse comportano alla applicazione del principio di uguaglianza.

Anche l'ammissibilità delle seconde è stata riconosciuta dalla dottrina in considerazione del fatto che la Costituzione non sancisce alcuna riserva di amministrazione³³.

Rispetto ad esse è stata però sollevata una specifica obiezione. Proprio nel corso del ventennio di cui ci stiamo occupando, l'evoluzione del diritto amministrativo ha enfatizzato il momento procedimentale. L'approvazione della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e sull'accesso ai documenti amministrativi, ha sancito in termini molto netti il riconoscimento dei principi della partecipazione dei cittadini alla attività di una amministrazione pubblica sempre più accessibile e trasparente. Dottrina e giurisprudenza hanno sottolineato la dimensione garantista e democratica dei principi sanciti nella legge sul procedimento amministrativo.

Ove ci si cali in questa prospettiva si può comprendere come l'approvazione di una legge in luogo di un provvedimento possa spogliare i soggetti interessati delle garanzie che il procedimento amministrativo assicura loro; senza trascurare il fatto che l'attrazione del contenuto provvedimentoale

³³ Cfr. M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, in «Diritto pubblico», 2000, pp. 673 ss.

nella sfera legislativa impedisce agli interessati di tutelarsi per via giurisdizionale³⁴.

La Corte costituzionale (sentenza n. 289 del 2010) si è espressa sul tema in termini ultimativi ricordando come «più volte essa, chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale di disposizioni normative aventi un contenuto non generale ed astratto ma concreto e particolare, abbia affermato che non è preclusa alla legge ordinaria, né a quella di fonte regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati alla autorità amministrativa; né ciò determina un vulnus al diritto di difesa del cittadino riguardo agli effetti provvedimentali dell'atto normativo, posto che la posizione soggettiva di questo troverà la sua adeguata tutela, ovviamente non sul piano della giurisdizione amministrativa ma, tramite questa, su quello, proprio della tipologia dell'atto in ipotesi lesivo, della giurisdizione costituzionale».

Si tratta tuttavia di una risposta solo in parte soddisfacente. Qualora il diritto di un cittadino venisse leso direttamente dalle disposizioni di una legge approvata in luogo di un provvedimento, il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale gli precluderebbe ogni tutela giurisdizionale. Egli dovrebbe prima adire un giudice comune e indurlo a sollevare una questione di legittimità costituzionale che avrebbe lo stesso *petitum* del giudizio *a quo*: l'annullamento della legge provvedimento. E questa ipotesi non è contemplata nel nostro sistema di giustizia costituzionale³⁵.

La seconda accezione nella quale può essere intesa la generalità della legge è quella della attribuzione di una competenza generale, della potestà di stendere i propri effetti su un numero non definito di materie.

Anche da questo punto di vista però la legge del Parlamento non può (più) essere definita generale: dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione la legge dello Stato ha competenza per le sole materie indicate ai commi 2 e 3 dell'articolo 117 della Costituzione, rientrando le altre nella potestà legislativa delle regioni. Anche se, come avremo modo di vedere, ad essa è attribuita la potestà di intervenire trasversalmente su tutti gli interessi che richiedono una disciplina unificante.

Nel corso del ventennio si devono poi registrare interessanti novità anche in ordine alla disciplina del procedimento legislativo.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto due ipotesi speciali.

La prima novellando l'articolo 116, comma 3, della Costituzione che di-

³⁴ Cfr. R. Dickmann, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento (nota a Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137)*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2009.

³⁵ Mentre scriviamo queste pagine la Corte costituzionale ha pronunciato la sentenza n. 1 del 2014, con la quale, dichiarando illegittime le leggi elettorali per l'elezione delle Camere ha contravvenuto in modo eclatante al principio della incidentalità. Pare tuttavia di poter affermare (e comunque ci si augura) che si tratti di una decisione eccezionale, determinata da una situazione politica generale che ha coinvolto nella sua confusione anche il giudice delle leggi.

disciplina le modalità di approvazione della legge con la quale siano attribuite ad una regione ordinaria forme di autonomia ulteriori e particolari rispetto alle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione e ad alcune materie di cui al secondo comma dello stesso articolo; tale legge, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 della Costituzione, deve essere approvata a maggioranza assoluta, previa intesa tra Stato e Regione. Ad oggi però nessuna legge di questo tipo è stata approvata.

Il secondo procedimento legislativo speciale è previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Esso dispone che: «1) Sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. 2) Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Occorre però rilevare che l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è fino ad ora inattuato e che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevista dall'articolo 126, comma 1, della Costituzione non si riunisce in composizione integrata da rappresentanti di regioni ed enti locali.

Particolare è poi il procedimento legislativo per l'approvazione delle leggi di bilancio e di quelle recanti le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, secondo la disciplina posta dagli articoli 1 e 6 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Essa prevede che a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 si dovrà applicare il nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione che, al comma 6, dispone:

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

L'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto i principi che dovranno essere seguiti dalla legge recante le norme di attuazione del

pareggio di bilancio, di cui al nuovo comma 6 dell'articolo 81, e ha stabilito, al comma 3, che tale legge dovesse essere approvata entro il 28 febbraio 2013. Il Parlamento ha rispettato il termine approvando la legge 24 dicembre 2012, n. 243.

5. I decreti legislativi

Nel corso del ventennio appena trascorso il modello della delegazione legislativa previsto dall'articolo 76 Cost. è stato reinterpretato da Parlamento e Governo secondo una logica che ha attribuito al secondo un ampio margine di discrezionalità nell'esercizio del potere legislativo.

Al modello costituzionale, imperniato su tre elementi essenziali (oggetto, principi, criteri direttivi) si è sostituito un approccio differente, tale per cui: *a*) in luogo di «oggetti definiti», si procede a conferimenti di potere legislativo estesi al riassetto o alla riforma di ampie materie o di un intero settore dell'ordinamento; *b*) in luogo dei principi, si individuano obiettivi generali dell'azione di governo; *c*) in luogo della fissazione dei criteri, si procede ad una mera scansione dei contenuti, delle «teste di capitolo» che il decreto delegato dovrà considerare, senza ulteriori indicazioni di indirizzo. In estrema sintesi, dunque, a cascata i «principi» diventano «obiettivi»; i «criteri» divengono «oggetti»; l'«oggetto» diviene «materia»³⁶.

Si tratta, per altro, di una evoluzione in qualche modo avallata dalla giurisprudenza costituzionale che si è concentrata più sul controllo del decreto delegato che non della legge di delegazione³⁷ e che ha affermato che «costituisce costante orientamento di questa Corte quello secondo cui, per valutare di volta in volta se il legislatore delegato abbia ecceduto i più o meno ampi margini di scelta, occorre soprattutto individuare la *ratio* della delega, cioè le ragioni e le finalità che, nel complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante, e verificare poi se la norma delegata sia ad esse rispondente (cfr., tra le tante, sentenze nn. 355 e 237 del 1993, n. 4 del 1992, ordinanza n. 21 del 1988)» (nello stesso senso cfr. le sentenze n. 163 del 2000, n. 425 del 2000, n. 125 del 2003).

Per altro, al mutamento della qualità della delegazione legislativa si è accompagnata una forte espansione nella quantità.

Le ragioni di questa espansione e dello «slittamento» della delegazione legislativa verso una maggiore discrezionalità del Governo sono di differente natura.

³⁶ Cfr. L. Duilio, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011, pp. 117 s.

³⁷ La Corte costituzionale ha iniziato a pronunciarsi sulla legittimità delle leggi delega soltanto a partire dalla sentenza n. 280 del 2004. In argomento cfr. G. Di Cosimo, *Deleghe e argomenti*, in «le Regioni», 2005/1.

Da un lato la prospettiva maggioritaria del sistema parlamentare ha enfatizzato il ruolo di indirizzo politico del Governo³⁸ proprio nel momento in cui la Corte costituzionale (come vedremo) tendeva a ridimensionare il ricorso al decreto-legge. Ciò ha indotto gli esecutivi a cercare nel decreto legislativo lo strumento per attuare il proprio programma.

Grande incidenza hanno poi avuto le numerose riforme, nei più diversi ambiti (si pensi alla semplificazione amministrativa e normativa di cui abbiamo già detto), compiute ricorrendo alla delegazione legislativa, così come le procedure di recepimento del diritto comunitario che su di essa si sono venute a strutturare.

Per questo, benché la dottrina indichi questa evoluzione della delegazione legislativa come una elusione del modello costituzionale, pare di poter affermare che essa non debba essere necessariamente intesa come «un male» ma come uno dei frutti di quella presidenzializzazione³⁹ della forma di governo che caratterizza tutte le democrazie contemporanee.

Particolare attenzione merita il passaggio dal concetto di *legge di delega* a quello di *legge con delega*: sempre più spesso la delegazione non è l'oggetto esclusivo della deliberazione parlamentare. Talvolta essa è quasi confusa e nascosta tra altre disposizioni normative.

Ad essere elusa, in questo caso, non è la lettera dell'art. 76 Cost., che non si riferisce espressamente alla legge; ma piuttosto quella dell'art. 72, comma 4, Cost., là dove impone di approvare con procedimento normale le leggi di delegazione legislativa. Tale ultima disposizione costituzionale rappresenta un presidio della ponderazione delle deliberazioni parlamentari indicando di preferire la prudenza alla speditezza: prudenza che dovrebbe essere intesa non nel senso di un formale rispetto delle procedure ma piuttosto nel senso della possibilità di un concreto dibattito sul merito.

Eppure ancora una volta la Corte costituzionale è andata in una direzione diversa, interpretando l'articolo 72, comma 4, Cost., *minus ut valeat*.

Chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di inserire una delegazione legislativa in un maxiemendamento alla legge di conversione di un decreto-legge, sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia, essa (sentenza n. 237 del 2013) ha ricordato come «già con la sentenza n. 9 del 1959 la Corte si sia dichiarata competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, poiché, come affermato nella sentenza n. 78 del

³⁸ Cfr. M. Cartabia, *Il Governo «Signore delle fonti?»*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. IX ss.; A. Simoncini, *Il potere normativo del Governo tra forma di governo e forma di Stato*, *ibidem*, pp. 509 ss.

³⁹ Si vedano in tal senso i saggi raccolti nel volume a cura di A. Di Giovine e A. Mastrostommarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.

1984, la Costituzione garantisce l'autonomia normativa di entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e la dimensione di tale autonomia. Orbene, il Regolamento del Senato pone sullo stesso piano i disegni di legge di delegazione legislativa e quelli di conversione di decreti-legge, stabilendo (art. 35) che in entrambi i casi sono obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, ed escludendo (art. 36) l'assegnazione in sede redigente alle commissioni permanenti. Analogamente, l'art. 96-bis del Regolamento della Camera prevede che il Presidente della Camera assegni i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle commissioni competenti, in sede referente. Nel caso in esame, pertanto, il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa. Gli ulteriori profili procedurali censurati riguardano la violazione dell'art. 72 Cost., perché a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico della legge di conversione, la norma impugnata sarebbe stata approvata dalle Camere senza una specifica discussione e votazione «articolo per articolo». Al riguardo si è già chiarito nella sentenza n. 391 del 1995 che, ponendo la fiducia, la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari, comporti che la discussione e la votazione si vengano a concentrare – ai sensi dell'art. 116, comma 2, del Regolamento della Camera – sull'articolo unico del disegno di conversione, soddisfacendo il tal modo il disposto della norma costituzionale».

Lo scostamento dalla interpretazione classica della disciplina costituzionale della delegazione legislativa non è tuttavia andato nella sola direzione di una maggiore discrezionalità del Governo.

Frequenti sono stati i casi di leggi di delegazione che hanno imposto al Governo limiti ulteriori rispetto a quelli imposti dall'art. 76 Cost., quali l'acquisizione di un parere⁴⁰ da parte di Commissioni parlamentari o il raggiungimento di una intesa in Conferenza Stato-regioni o con una singola regione⁴¹.

Si discute sulla forza del vincolo che questi limiti ulteriori possono determinare alla deliberazione del Governo.

Il dibattito si sviluppa soprattutto intorno ai pareri degli organi parlamentari.

⁴⁰ Cfr. A. Perrone, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2005, pp. 2309 ss.; E. Malfatti, *Attorno al «volto procedurale» delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. 329 ss.

⁴¹ Cfr. E. Frontoni, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

La dottrina ormai riconosce pacificamente la possibilità di imporre pareri obbligatori la cui mancata acquisizione costituisce una violazione della legge di delega e quindi un eccesso di delega⁴².

Più articolate sono le posizioni rispetto alla reale efficacia di pareri vincolanti⁴³. Pare tuttavia di potere affermare che se costituisce un eccesso di delega la mancata acquisizione di un parere obbligatorio debba esserlo *a fortiori* la divergenza dai contenuti di un parere vincolante; ma alla condizione che il parere degli organi parlamentari non si ponga in contrasto con i principi e i criteri direttivi della legge delega.

Altro aspetto meritevole di particolare attenzione è quello, frequente nel ventennio considerato, della delegazione correttiva: in tali casi la legge «conferisce al Governo la possibilità di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dalla entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega “principale”, ai fini di correggere – cioè di modificare in qualche sua parte – o di integrare la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell’ambito dello stesso oggetto, nell’osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi operanti per detta delega “principale”, e con le stesse garanzie procedurali (pareri, intese)» (Corte cost. sentenza n. 206 del 2001).

Si tratta a tutti gli effetti di un meccanismo di sperimentazione legislativa: «siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell’esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto» (Corte cost. sentenza n. 206 del 2001).

6. I decreti-legge

Nel corso del ventennio si è assistito ad un ripensamento della prassi della decretazione d’urgenza che, sia pure con vistose oscillazioni e alterne vicende, ha manifestato lo sforzo, da parte degli organi di garanzia costituzionale, di ricondurre l’istituto in una posizione più vicina a quella pensata dai costituenti.

Fino all’inizio degli anni Novanta l’articolo 77 della Costituzione era stato inteso in una duplice accezione: come norma attributiva di un potere

⁴² Cfr. G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 154.

⁴³ Cfr. P. Cacopardo, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del «neoparlamentarismo consultivo» nella XV legislatura*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2005, pp. 2283 ss.

di convalida in capo al Parlamento e come norma attributiva di un canale preferenziale di iniziativa legislativa in capo al Governo.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, ma anche il controllo operato dal Presidente della Repubblica⁴⁴ all'atto di promulgare la legge di conversione, hanno invece ridato centralità all'articolo 77 Cost. inteso come fonte sulla produzione del diritto.

Ciò ha avuto ricadute sia sulla vicenda normativa del solo decreto-legge, sia sulla vicenda normativa complessa del decreto-legge e della sua legge di conversione.

Come abbiamo detto, per molto tempo la logica interpretativa con cui si è letto l'articolo 77 Cost. è stata quella della convalida, con tutte le sue ricadute: fino al 1994 non era revocata in dubbio la forza sanante della legge di conversione che avrebbe consentito di superare ogni questione sulla legittimità costituzionale del decreto-legge adottato dal Governo (cfr. Corte cost., sentenza n. 263 del 1994).

Il quadro inizia a cambiare quando la Corte costituzionale con la sentenza n. 29 del 1995, cambiando radicalmente il proprio orientamento ha affermato che «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla pre-esistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa».

La Corte costituzionale si muove con molta cautela: al Parlamento viene sottratto il potere di «convalida» solo se la mancanza dei presupposti è *evidente* «tale cioè da far palesemente ritenere che l'atto sia stato adottato dal Governo al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste per il decreto-legge» (Corte cost., sentenza n. 330 del 1996).

⁴⁴ Cfr. A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la «seconda svolta»*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. 3 ss.

In effetti il nuovo orientamento giurisprudenziale, dopo una serie di oscillazioni, avrà i suoi primi effetti caducatori soltanto con la sentenza n. 171 del 2007 con la quale la Consulta supera espressamente la logica della «convalida», costruita sui rapporti tra organi costituzionali, e riafferma il giusto rapporto tra fonti sulla produzione e di produzione del diritto: «se, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».

L'esplicito orientamento espresso con la sentenza n. 171 del 2007 è stato successivamente confermato (sentenza n. 128 del 2008)⁴⁵ pur ribadendo (sentenza n. 93 del 2011) che la Corte può esercitare il suo controllo solo in relazione alla «evidente mancanza» dei presupposti.

La dottrina ha sottolineato come l'ambiguità del concetto di «evidente mancanza» dei presupposti abbia limitato il controllo della Consulta, attenta a non sovrapporre le sue valutazioni a quelle, di natura politica, condotte dalle Camere in sede di conversione⁴⁶.

La più recente giurisprudenza costituzionale ha però introdotto alcuni elementi di particolare interesse. Prendendo le mosse dalla natura eccezionale del decreto-legge, la Corte ha individuato ambiti materiali e tipologie di interventi normativi che non possono formarne l'oggetto: si sarebbe in qualche modo oggettivata la «evidente mancanza dei presupposti».

Emblematica è in tal senso la sentenza n. 220 del 2013 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità della riforma delle Province, disposta dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 95 del 2012, sulla scorta di due ordini di considerazioni fondate sulla comune premessa dei caratteri costituzionalmente delimitati della decretazione d'urgenza.

In primo luogo la Corte ha ravvisato una incompatibilità tra i presupposti costituzionali del decreto-legge e l'introduzione di riforme ordinamentali di lungo periodo che «non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi

⁴⁵ Cfr. G. Monaco, «Necessità e urgenza» del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la «storica» sentenza n. 171/2007, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., pp. 389 ss.

⁴⁶ G. Parodi, *Le fonti del diritto*, cit., p. 171.

necessari e improcrastinabili dall'insorgere di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"; in secondo luogo essa, facendo espresso riferimento al principio espresso dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, in forza del quale il decreto-legge deve contenere «misure di immediata applicazione»⁴⁷, ha concluso che esso non possa introdurre norme ad efficacia differita nel tempo.

Coerente con i principi enunciati con la sentenza n. 29 del 1995 pare poi la soluzione prospettata dalla Corte costituzionale in ordine alla reiterazione dei decreti-legge.

Rispetto alla legittimità della pratica di reiterare il contenuto normativo di un decreto-legge decaduto, riproducendolo e facendone salvi gli effetti con uno successivo, la Corte costituzionale si era già espressa in termini dubitativi con la sentenza n. 302 del 1988⁴⁸.

Ma il problema pratico che la Consulta doveva affrontare, di fronte al fenomeno di vere e proprie catene di decreti-legge, dei quali l'ultimo, eventualmente convertito, faceva salvi gli effetti dei precedenti, era quello di non lasciare un vuoto e di tutelare l'aspettativa nella certezza del diritto dei cittadini, soggetti ad una pluralità di atti che veniva avvertita come un «continuum normativo»⁴⁹. Per questo, nel momento in cui ha pronunciato la storica sentenza n. 360 del 1996, stabilendo che la reiterazione dei decreti-legge, in assenza di nuovi presupposti di necessità e di urgenza, è illegittima perché contrasta con la natura straordinaria dell'istituto, ha fatti salvi gli effetti dei decreti reiterati già convertiti o in corso di conversione, affermando che «il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione attiene,

⁴⁷ Principio che, secondo la Corte, il legislatore ordinario si è limitato ad esplicitare poiché «deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge»

⁴⁸ Cfr. n. 6.2 del *Considerato in diritto*: «In via di principio, la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti. Di fronte a questa esigenza la Corte esprime l'auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell'art. 77 della Costituzione. Nello stesso tempo, tuttavia, non può esimersi, come nel presente giudizio, dal rilevare le violazioni della Costituzione dovute alla reiterazione dei decreti».

⁴⁹ Cfr. la sentenza n. 84 del 1996, n. 3 del *Considerato in diritto*: «E questa Corte ha già affermato, in generale (sentenza n. 243 del 1985), che "traverso la tecnica della sanatoria" "il terzo comma dell'art. 77 della Costituzione abilita il legislatore a dettare una regolamentazione retroattiva dei rapporti", senza porre "altri limiti se non quelli rappresentati dal rispetto delle altre norme e principi costituzionali". Nel caso particolare, poi, in cui il contenuto precettivo (*id est* la norma) espresso dalla disposizione decaduta sia riprodotto in uno o più decreti-legge successivi, l'ultimo dei quali convertito (così come nella specie), tale clausola di salvezza ha la funzione (ispirata alla esigenza di certezza dei rapporti giuridici) di ripristinare – secondo un'opzione che è rimessa alla valutazione discrezionale del Parlamento – un *continuum* normativo facendo risalire nel tempo la nuova disciplina alla originaria disposizione decaduta e consolidandola negli effetti, così da assicurare la permanenza dei medesimi senza soluzione di continuità».

in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità ed urgenza: la conseguenza è che tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza». Come conciliare questa affermazione con l'esclusione dell'effetto sanante della legge di conversione quando si dia una «evidente mancanza dei presupposti»?

La contraddittorietà della soluzione prospettata non è stata risolta dalla Corte costituzionale anche perché essa non ha avuto praticamente l'occasione per farlo. Dopo la sentenza n. 360 del 1996 la pratica della reiterazione «si è drasticamente ridotta, se non interrotta»⁵⁰.

Altro aspetto sul quale è possibile osservare un tentativo di recupero della natura originaria del decreto-legge è quello relativo ai suoi rapporti con la legge di conversione, con particolare riguardo alla estensione del potere di emendamento delle Camere.

Come abbiamo detto la decretazione d'urgenza aveva finito per essere una forma agevolata di iniziativa legislativa governativa: la conversione in legge dei decreti era divenuta per la maggioranza di governo l'occasione per approvare, con maggiore facilità, disposizioni legislative, spesso eterogenee rispetto allo stesso oggetto del decreto.

Ciò era in larga misura facilitato dal fatto che la Costituzione non prevede una espressa disciplina del potere di emendamento che imponga l'omogeneità rispetto ai progetti e ai disegni di legge.

Essa è però richiesta dai regolamenti delle Camere in via generale⁵¹ e con particolare rigore in relazione alle leggi di conversione di decreti-legge. La giunta per il regolamento del Senato ha stabilito con parere dell'8 novembre 1984 che «quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dell'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustifica-

⁵⁰ G. Parodi, *Le fonti del diritto*, cit., p. 178.

⁵¹ L'articolo 89 del regolamento della Camera dispone che «Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano»; e l'articolo 97 del regolamento del Senato dispone che «1. Sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti. 2. Sono inammissibili ordini del giorno, emendamenti e proposte in contrasto con deliberazioni già adottate dal Senato sull'argomento nel corso della discussione. 3. Il Presidente, data lettura dell'ordine del giorno, dell'emendamento o della proposta, decide inappellabilmente.».

rono l'emanazione del decreto-legge. Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento – secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione – deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione»; e l'articolo 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati dispone esplicitamente che il Presidente dell'Assemblea dichiara irricevibili gli emendamenti e gli articoli aggiunti che non abbiano una attinenza diretta con l'oggetto del decreto.

Il rispetto di tali norme deve però essere assicurato dai Presidenti delle Camere che, a partire dal 1994, in forza di una nuova convenzione costituzionale⁵² sono espressi dalla maggioranza di Governo: ed è pertanto facile comprendere quanto l'efficacia della loro azione possa essere compromessa da una specifica attenzione per l'indirizzo politico del Governo.

Assai più penetrante è stato il controllo operato dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale che tuttavia, seguendo un percorso parallelo e solo a tratti convergente, sono giunti ad esiti parzialmente differenti.

Il Presidente della Repubblica può esercitare il suo controllo al momento della promulgazione della legge di conversione. Il potere di rinvio alle Camere, previsto dall'articolo 74, comma 1, Cost., può essere utilizzato come un autentico veto. Se infatti il secondo comma dello stesso articolo 74 impone la promulgazione al Capo dello Stato qualora le Camere abbiano approvato nuovamente la legge, non dobbiamo dimenticare che il decreto-legge perde la sua efficacia *ab initio* qualora non sia convertito entro sessanta giorni: il ritardo nella fase di promulgazione determinato dal rinvio della legge di conversione può condurre al superamento del termine e alla decadenza del decreto.

Quel che è puntualmente accaduto il 29 marzo 2002 quando il Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi ha rinviato alle Camere la legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 25 gennaio 2002, recante «Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura».

Nel messaggio ai presidenti delle Camere il Capo dello Stato sottolineava come

⁵² In forza di una convenzione costituzionale, a partire dalla VII legislatura (1976-1979), l'elezione dei Presidenti delle Camere seguiva una logica di bilanciamento politico tra i due maggiori partiti di maggioranza e di opposizione. Ma quella stessa convenzione è stata poi travolta dall'imporsi di un'altra, per cui dal 1994, dall'inizio della XII legislatura, la presidenza dei due rami del Parlamento è assegnata ad esponenti della sola maggioranza. In argomento cfr. S. Sicardi, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, Utet, 1995, pp. 661 ss.; A. Sciortino, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 106 ss.; A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003³, p. 141.

Nel corso dell'esame parlamentare, nel decreto-legge in questione sono state aggiunte numerose norme nuove, sia ad iniziativa del Governo, sia per emendamenti parlamentari. In ordine a tali norme – a parte il fatto che non si ravvisa la sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione – si deve rilevare un'attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario. Cosicché viene sottoposta per la promulgazione una legge che converte un decreto-legge notevolmente e ampiamente diverso da quello da me a suo tempo emanato. [...]. Questo modo di procedere configura uno stravolgimento dell'istituto del decreto-legge non conforme al principio consacrato nel ricordato articolo 77 della Costituzione e alle norme dettate in proposito dalla legge n. 400 del 1988 che, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza e deve quindi essere, del pari, rigorosamente osservata.

L'omogeneità delle disposizioni della legge di conversione è stata dunque valutata alla luce dei requisiti di necessità e di urgenza: non si possono introdurre disposizioni eterogenee nella legge di conversione perché esse non sono giustificate dalla necessità e dall'urgenza del provvedere. La lettura del Quirinale conduce ad una identificazione tra il decreto-legge e la legge di conversione: gli emendamenti e gli articoli aggiunti alla seconda devono rispettare i requisiti per l'adozione del primo.

La posizione del Presidente Ciampi è stata mantenuta, in più di un'occasione dal suo successore Giorgio Napolitano che però non ha esercitato il potere di rinvio affidandosi largamente alla «moral suasion». In effetti egli ha espresso la sua posizione con «note del Quirinale» (18 maggio 2007, 17 aprile 2009, 29 marzo 2012), e con l'invio di lettere ai Presidenti delle Camere, ai Presidenti delle commissioni parlamentari, al Presidente del Consiglio dei ministri e ad alcuni ministri (9 aprile 2009, 22 maggio 2010, 7 marzo 2011, 23 febbraio 2012).

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha elaborato posizioni più articolate di quelle proposte dalla Presidenza della Repubblica.

Si possono distinguere due momenti. Dapprima la Corte non ha ritenuto che l'omogeneità delle disposizioni fosse un elemento essenziale alla legittimità del decreto-legge, e di conseguenza della legge di conversione (cfr. sentenza n. 196 del 2004). Più recentemente, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, la Consulta ha mutato atteggiamento, prendendo posizioni non ancora del tutto stabilizzate.

Con la sentenza n. 22 del 2012 la Consulta ha riconosciuto che l'omogeneità del testo del decreto-legge è implicitamente richiesta dall'articolo 77 della Costituzione poiché la valutazione della necessità di adottare un decreto-legge presuppone una coerenza interna del testo con le sue finalità; e la stessa coerenza deve caratterizzare la legge di conversione. La posizione della Corte e quella della Presidenza della Repubblica sembrano coincidere, e, in effetti, nella motivazione della sentenza sono espressamente citati i richiami dei Presidenti Ciampi e Napolitano.

Ma l'accordo tra i due custodi della Costituzione viene meno quando la Corte costituzionale pronuncia la sentenza n. 237 de 2013 con la quale essa afferma che la legge di conversione non deve necessariamente essere fondata sulle stesse esigenze di necessità e di urgenza che giustificano l'adozione del decreto, sottolineando (nn. 9.1 e 9.2 del *Considerato in diritto*) come

il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite – precisato dalla giurisprudenza successiva – dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012). Si evidenzia in tal modo il diverso connotarsi della legge, quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge, da un lato, e, dall'altro, quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale. [...]. Quanto ai requisiti della norma così aggiunta la sua autonomia, come fin qui delineata, comporta che non si possa richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza.

La Corte costituzionale considera pertanto la legge di conversione come un testo complesso, composto delle disposizioni originarie del decreto-legge e delle disposizioni eventualmente aggiunte dalle Camere. Questo testo deve essere nell'insieme omogeneo quanto al suo oggetto e alla sua finalità⁵³ ma non deve esserlo per quanto concerne i requisiti di necessità e di urgenza che hanno condotto all'adozione del decreto-legge. Una posizione dunque molto diversa da quella del Presidente della Repubblica posto che per quest'ultimo le norme aggiunte che non rispondano a quei requisiti sono da ritenersi disomogenee quali che siano l'oggetto e la finalità.

E il Capo dello Stato ha ostentatamente tenuto il punto: il 27 dicembre 2013 il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere relativamente alla conversione del decreto-legge n. 126 del 31 ottobre 2013, cosiddetto salva-Roma, che recava disposizioni finanziarie in favore di Regioni ed enti locali in difficoltà.

Il Capo dello Stato rilevava che durante l'*iter legis*, non ancora concluso, della legge di conversione erano stati aggiunti dieci articoli (novanta commi in tutto) e per questa ragione esortava i Presidenti dei due rami del Parlamento

⁵³ La necessaria omogeneità di contenuto normativo di decreto e legge di conversione è stata ribadita dalla Consulta con la sentenza n. 32 del 2014 che ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies-ter*, commi 2, lettera *a*), e 3, lettera *a*), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.

a controllare la coerenza e l'omogeneità di queste disposizioni con il testo originario del decreto-legge: ma ancora una volta egli ha definito l'omogeneità e la coerenza, non in relazione all'oggetto e alla finalità, ma ai presupposti di necessità e di urgenza.

Di particolare interesse è il fatto che il Presidente Napolitano abbia richiamato i suoi precedenti interventi, il messaggio del 2002 del Presidente Ciampi e la sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, ma non abbia citato la sentenza n. 237 del 2013. Il Capo dello Stato ha voluto sottolineare la differenza tra la sua posizione e quella, da ultimo, sostenuta dalla Corte costituzionale.

In effetti la legge di conversione del decreto-legge n. 126 del 2013 avrebbe introdotto molte disposizioni che, pur non essendo urgenti, avrebbero condiviso l'oggetto e le finalità del testo originario.

E la posizione del Presidente della Repubblica si è imposta: lo stesso 23 dicembre 2013 il Governo ha dichiarato di rinunciare alla conversione del decreto alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati decidendo di «spacchettarne» il contenuto in due distinti decreti: la particolare efficacia della «moral suasion» del Presidente deriva dal fatto che egli aveva dichiarato che non avrebbe esitato a rinviare il testo della legge di conversione per determinare la decadenza del decreto.

7. *Il referendum abrogativo*

Come abbiamo visto⁵⁴ il ventennio appena trascorso si è aperto con una vivace stagione referendaria che nei referendum elettorali ha avuto il suo momento più significativo.

I referendum elettorali della stagione 1991-1993 hanno determinato un autentico cambiamento di paradigma con il superamento del principio della rappresentanza proporzionale, fino a quel momento avvertito come elemento della Costituzione materiale.

Limitando, in questa sede, le nostre osservazioni ai profili ricostruttivi del sistema delle fonti del diritto possiamo da subito notare come i referendum elettorali degli anni Novanta rappresentino il risultato di una importante evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 29 del 1987 essa aveva stabilito che gli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale non possono essere privati neppure temporaneamente delle norme elettorali contenute nelle loro leggi di attuazione; ciò per evitare il rischio di una paralisi di funzionamento in mancanza di un intervento legislativo successivo. Si trattava di una coerente applicazione del

⁵⁴ Cfr. F. Biondi e G. Rivosecchi, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in questo volume, § 1.

principio che la Corte aveva stabilito a partire dalla sentenza n. 25 del 1981, in forza del quale non possono essere oggetto di referendum le leggi «costituzionalmente necessarie», vale a dire quelle la cui abrogazione priverebbe di efficacia un principio o un organo la cui esistenza è voluta e garantita dalla Costituzione. La possibilità di sottoporre a referendum una legge elettorale sembrava pertanto preclusa.

Ma con la sentenza n. 47 del 1991 la Corte costituzionale iniziò a precisare il contenuto del limite stabilito dal proprio precedente, affermando che le leggi elettorali non possono formare oggetto di una abrogazione totale; e con la sentenza n. 32 del 1993 chiarì definitivamente che «sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo».

Le leggi costituzionalmente necessarie non si esauriscono però a quelle essenziali al funzionamento degli organi costituzionali: vi si debbono ricondurre anche quelle che assicurano il godimento di un diritto costituzionale. Ciò è stato affermato in termini molto netti dalla sentenza n. 49 del 2000 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile un referendum abrogativo della legge n. 877 del 1973, recante la disciplina del lavoro a domicilio:

i modi e le forme dell'attuazione della tutela costituzionale sono ovviamente rimessi alla discrezionalità del legislatore, cosicché le leggi attraverso le quali di volta in volta si realizza la tutela del lavoro, nelle sue diverse manifestazioni, pur essendo costituzionalmente necessarie, non sono a contenuto vincolato. Esse, in quanto dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona [il lavoro], una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento.

Lo stesso principio è stato ribadito dalla sentenza n. 45 del 2005 con la quale è stato dichiarato inammissibile il referendum abrogativo della legge n. 40 del 2004, recante «Norme in materia di procreazione medicalmente assistita».

Per altro il giudizio sulla ammissibilità di referendum parzialmente abrogativi di leggi necessarie non deve essere considerato come una pronuncia sulla legittimità costituzionale della (eventuale) normativa di risulta. Ciò perché (cfr. Corte cost., sentenza n. 24 del 2011) al giudizio di ammissibilità dei referendum popolari abrogativi è estranea qualunque valutazione di merito (in particolare di legittimità costituzionale) in ordine, sia alla normativa oggetto di referendum, sia alla normativa risultante dall'eventuale abrogazione referendaria. Non rileva il fatto che l'abrogazione possa produrre effetti in-

costituzionali sia nel senso di determinare vuoti, suscettibili di ripercuotersi sull'operatività di qualche parte della Costituzione; sia nel senso di privare della necessaria garanzia situazioni costituzionalmente protette. La Corte ha il dovere di determinare la portata della normativa di risulta per controllare se da essa possa conseguire un inadempimento di obblighi direttamente imposti dalla Costituzione. Ma tale controllo non dà luogo ad un pieno ed approfondito scrutinio di legittimità costituzionale, ma ad una mera valutazione liminare, ed inevitabilmente limitata, del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale.

Si tratta di distinzioni che, pur fondate nella teoria, conducono, nella pratica delle istituzioni, ad ambiguità enfaticizzate dal fatto che la Corte, nella sua valutazione degli effetti del referendum, si trova inevitabilmente a giocare su due piani distinti: il primo è quello della considerazione degli effetti del referendum come atto-fonte; il secondo della valutazione delle ricadute della natura del referendum come strumento di democrazia diretta.

Quale strumento di democrazia diretta, al referendum è stata assegnata una funzione meramente abrogativa, e non deliberativa di nuove disposizioni. Da ciò discende che la possibilità di referendum parzialmente abrogativi, espressamente prevista dall'art. 75 Cost., debba essere limitata alle ipotesi di quesiti referendari che interessino parti del testo dotate di una propria autonomia. L'intervento parziale sul testo deve comunque delimitare l'efficacia di una norma; diversamente, se fossero ammessi quesiti su parti della disposizione incapaci di esprimere una norma, si consentirebbe al referendum una riscrittura del testo di legge, estranea alla sua natura.

Ma la funzione meramente abrogativa dell'istituto comporta anche un'altra conseguenza. Essa impedisce che il referendum possa essere utilizzato per determinare la reviviscenza di disposizioni di legge abrogate da quelle oggetto della richiesta referendaria. Nel corso del ventennio considerato la Corte costituzionale ha avuto modo di affermarla a più riprese, ora senza particolare enfasi (sentenze n. 40 del 1997, n. 31 del 2000, n. 24 del 2011, n. 28 del 2011) ora in termini molto netti. Con la sentenza n. 13 del 2012, ancora una volta relativa ad una richiesta referendaria in materia elettorale, la Consulta ha chiarito che «La volontà di far «rivivere» norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al referendum, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa, e non può direttamente costruire una (nuova o vecchia) normativa. La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo,

però, il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e surrettiziamente propositivo: un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento».

Se, da un lato, la giurisprudenza costituzionale è molto chiara nel negare al referendum una portata deliberativa, dall'altro essa lo mette al riparo da possibili tentativi del legislatore di ripristinare, con nuove disposizioni, le norme da esso abrogate.

Nel corso del ventennio la Consulta (sentenze n. 468 del 1990, n. 32 del 1993, n. 33 del 1993, n. 9 del 1997) ha affermato l'esistenza di un vincolo per il legislatore che non potrebbe far rivivere con una legge successiva le norme abrogate dal voto popolare.

Si tratta di un orientamento che, in mancanza di un espresso fondamento costituzionale, induce a più di una perplessità⁵⁵. Il procedimento referendario è valido se partecipa al voto la maggioranza degli elettori, ma l'effetto abrogativo è determinato dal raggiungimento della maggioranza dei voti validi, che può essere di molto inferiore. L'effetto abrogativo può pertanto essere determinato dalla volontà di una esigua parte dell'elettorato. Inoltre è difficile argomentare, in termini formali la durata del vincolo.

Rispetto a quest'ultimo aspetto assai significativa è la sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale con la quale la Consulta non si è limitata a ribadire le ragioni che fondano l'esistenza del vincolo, andando anzi ad indicare gli elementi di fatto che ne determinano la durata:

un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto.

L'esistenza e la durata del vincolo sono condizionate dalla clausola *rebus sic stantibus*. Ma anche questa soluzione non può che lasciare perplessi: volendo ammettere (premessa per nulla scontata) che alla Corte costituzionale sia attribuita una valutazione dei fatti che caratterizzano il quadro politico, al fine di definire i rapporti tra strumenti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa, resta da chiarire quali criteri essa possa assumere per affermarne il mutamento.

⁵⁵ Cfr. M. Luciani, *La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 2005, pp. 661 ss.

Per quel che invece concerne i presupposti di ammissibilità legati alla struttura del quesito la Corte ha articolato, nel corso del ventennio, la posizione assunta con la sentenza n. 16 del 1978. Da un lato essa ha riaffermato l'omogeneità come requisito di ammissibilità del quesito (sentenze n. 29 del 1993, n. 28 del 1997, n. 42 del 1997, n. 39 del 2000) chiarendo che esso possa dirsi soddisfatto anche quando l'elettore sia chiamato a pronunciarsi su una pluralità di disposizioni normative purché legate da una matrice razionalmente unitaria (sentenza n. 28 del 2011); dall'altro ha preteso che il quesito si contraddistingua per chiarezza, semplicità, coerenza (sentenze n. 6 del 1995, n. 16 e n. 34 del 1997, n. 36 del 2000) e completezza (sentenze n. 34 e n. 36 del 1993, n. 23 del 1997, n. 27 del 2011).

8. *Gli statuti regionali*

Nel disegno costituzionale originario la posizione degli statuti regionali nella teoria delle fonti manifestava con chiarezza il differente grado di autonomia tra regioni speciali e regioni ordinarie: gli statuti delle regioni ad autonomia speciale furono adottati con legge costituzionale per garantirle da possibili ingerenze del legislatore ordinario statale; al contrario gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria erano fortemente condizionati dalla volontà del legislatore statale dal momento che essi venivano adottati con una legge del Parlamento che approvava una delibera del Consiglio regionale assunta a maggioranza assoluta (testo originario dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione).

Questa posizione di vantaggio delle regioni speciali è stata in parte rovesciata dalla revisione costituzionale operata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha consentito alle regioni ordinarie di approvare i propri statuti con legge regionale: oggi le regioni ad autonomia ordinaria possono approvare e modificare direttamente il proprio statuto mentre le regioni speciali dipendono, per ogni eventuale modifica, dalla volontà politica del Parlamento di adottare una legge costituzionale.

Per correggere questo sbilanciamento a favore della autonomia ordinaria il legislatore costituzionale è intervenuto, con la legge costituzionale n. 2 del 2001, decostituzionalizzando le norme degli statuti speciali relative alla forma di governo regionale.

La legge costituzionale n. 2 del 2001 ha infatti stabilito che le norme relative alla forma di governo regionale possano essere adottate con una legge regionale, comunemente definita legge statutaria.

La legge statutaria deve essere approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale o provinciale e può essere sottoposta ad un referendum confermativo se nel termine di tre mesi dalla sua pubblicazione (notiziale) ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o della provincia

autonoma o un quinto dei consiglieri regionali. Se essa è stata approvata con la maggioranza dei due terzi può essere chiesto il referendum confermativo solo da una frazione qualificata di elettori che varia da un quindicesimo (Valle d'Aosta, Trento, Bolzano) ad un trentesimo (Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia) dell'elettorato. Il governo può impugnare le leggi statutarie delle regioni speciali davanti alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione (notiziale).

La legge costituzionale n. 2 del 2001 ha inoltre stabilito un procedimento di revisione degli statuti speciali differente rispetto a quello previsto dall'articolo 138 Cost. per l'approvazione delle leggi costituzionali: essa ha attribuito esplicitamente l'iniziativa al Consiglio regionale; ma soprattutto ha previsto la necessaria consultazione del Consiglio regionale nel caso di iniziativa governativa o parlamentare e ha espressamente sottratto le modifiche degli statuti speciali al referendum confermativo.

Alla luce di questa nuova disciplina, benché la legge costituzionale n. 2 del 2001 faccia ancora espresso riferimento al «procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali» è legittimo domandarsi se gli statuti speciali siano ancora fonti di rango costituzionale o siano invece stati degradati a leggi ordinarie, distinte per competenza e in regime di riserva di legge aggravata nel procedimento.

Ad oggi nessuno degli statuti speciali è stato modificato.

Come abbiamo anticipato la legge costituzionale n. 1 del 1999, all'articolo 3, ha modificato l'articolo 123 della Costituzione attribuendo la potestà di approvare gli statuti ordinari ai consigli regionali.

L'articolo 123 dispone al primo comma che «ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali».

La Corte costituzionale (sentenza n. 304 del 2002) ha precisato che «il riferimento all'«armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito».

Quanto al procedimento di approvazione l'art. 123, comma 2, prevede che lo statuto sia «approvato e modificato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del commissario del Governo [si noti che l'apposizione del visto è stata abolita per tutte le leggi regionali dalla revisione dell'articolo 127 della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che però

non è intervenuta sulla disposizione in esame facendone una sorta di relitto costituzionale]. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione». Il successivo comma 3 dispone che «lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi».

La disciplina costituzionale del procedimento di approvazione ha posto alcune questioni interpretative.

Una prima questione di carattere procedurale riguarda i termini entro i quali il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale. Lo statuto è sottoposto ad una doppia pubblicazione: una pubblicazione notiziale, necessaria per consentire che su di esso possa essere richiesto il referendum popolare; ed una pubblicazione integrativa dell'efficacia. Il comma 2 dell'art. 123 stabilisce che il Governo possa sollevare la questione di legittimità entro trenta giorni dalla pubblicazione degli statuti senza tuttavia precisare a quale delle due si riferisca.

Il problema interpretativo è stato risolto dalla Corte costituzionale (sentenza n. 304 del 2002) quando essa ha stabilito che «il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla promulgazione, che è condizione per l'entrata in vigore».

Ma la questione più delicata è quella relativa alla natura dello statuto regionale ordinario.

Il procedimento di approvazione e di modifica richiama la disciplina dell'art. 138 della Costituzione. In ragione di ciò, nonché di una certa iniziale oscillazione della giurisprudenza costituzionale (si veda ancora la sentenza n. 304 del 2002) e dell'atteggiamento dei Consigli regionali, che hanno inserito negli statuti preamboli recanti disposizioni programmatiche di principio⁵⁶, si è dubitato della possibile natura costituzionale degli statuti regionali.

Ciò malgrado l'art. 123 della Costituzione dica espressamente che essi sono adottati con legge regionale.

La questione è stata risolta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 2004) ove essa ha chiarito che lo statuto regionale è una «speciale legge regionale caratterizzata da una particolare procedura di adozione e di controllo e meglio definita nella ampiezza delle materie ad essa riservate, indicate nel primo e nel terzo comma dell'art. 123 della Costituzione».

⁵⁶ Sul tema si vedano i saggi raccolti in E. Catelani e E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008.

Gli statuti sono dunque leggi regionali distinte dalle altre per competenza⁵⁷.

La Corte (sentenza n. 372 del 2004) ha ribadito il concetto, affermando che essi hanno natura di «fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”».

Per altro la Corte (sentenza n. 372 del 2004) ha affermato che, in ragione della diversa posizione degli statuti rispetto alle norme di rango costituzionale, le disposizioni programmatiche in essi contenute non sono norme giuridiche poiché si limitano ad esplicare «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa». Questa, apodittica, posizione della Corte, per nulla condivisibile, è, per certi versi, preoccupante: la Corte costituzionale si è attribuita il potere di stabilire se un atto del legislatore possa essere o meno considerato normativo a prescindere dal fatto che esso sia stato approvato nel rispetto del procedimento prescritto, e quindi valido. E si tratta con tutta evidenza di un potere che non le appartiene.

9. Le leggi regionali

Il dibattito degli anni Novanta sulla posizione delle leggi regionali nel sistema delle fonti è contraddistinto dalla ripetuta contrapposizione di tesi formatesi nei decenni precedenti: da una parte quanti negano la pariordinazione alla legge statale⁵⁸, dall'altra quanti invece la riconoscono ed insistono sulla differente competenza⁵⁹.

Il quadro muta radicalmente con la riforma del Titolo V del 2001. Il nuovo testo dell'art. 117 Cost., comma 1, nell'affermare che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, pone il legislatore statale e regionale in una posizione di formale e sostanziale equiordinazione.

La lettura del testo dell'art. 117 Cost., successivo alla revisione operata dall'articolo 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001, mostra semmai come la riforma fosse orientata ad attribuire maggiore spazio al potere legislativo regionale.

⁵⁷ M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 86 e ss, sostiene che lo statuto regionale appartenga al *genus* delle leggi regionali nell'ambito del quale l'autore distingue le leggi regionali costituzionali (gli statuti) e le leggi regionali ordinarie.

⁵⁸ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 336 e s.; Id., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1997⁶, pp. 70 ss.; Id., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000⁷, pp. 66 ss.

⁵⁹ T. Martines e A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1992³, pp. 252 ss.

L'art. 117, comma 2, limita infatti la competenza esclusiva dello Stato alle sole materie ivi elencate. Il successivo comma 3 reca invece l'elenco delle materie di competenza concorrente, vale a dire materie rispetto alle quali allo Stato spetta la determinazione di principi fondamentali, per mezzo di leggi generalmente definite leggi cornice, ed alle regioni l'approvazione della normativa di dettaglio. Infine il comma 4 dell'art. 117 prevede che spetti alle regioni la potestà legislativa esclusiva (vale a dire la potestà di essere l'unico soggetto abilitato a legiferare) in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Si tratta della cosiddetta competenza legislativa residuale delle regioni.

Prima della riforma del 2001 le regioni ad autonomia ordinaria non avevano un ambito di competenza legislativa esclusiva, potendo esercitare la sola competenza concorrente sulle materie elencate dall'art. 117, essendo tutte quelle non comprese dall'elenco di competenza esclusiva statale.

Il rovesciamento della prospettiva è evidente ed è una logica conseguenza dello spirito che ha animato la revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni ad autonomia speciale è ancora stabilito negli statuti speciali ma il mutato quadro costituzionale successivo alla riforma del 2001 ha operato anche a loro vantaggio. Ciò perché l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha stabilito una clausola di maggior favore disponendo che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

L'applicazione di tale disposizione costituzionale determina un effetto accrescitivo della competenza regionale speciale che può consistere: nella attribuzione di potestà legislativa su materie non contemplate negli statuti ma attribuite alle regioni ordinarie dai commi 3 e 4 dell'art. 117 della Costituzione; oppure nell'innalzamento del livello di competenza di cui già dispone la regione speciale (da competenza integrativa a competenza concorrente o competenza esclusiva; da competenza concorrente a competenza esclusiva).

Inoltre l'applicazione della clausola di maggior favore rimuove i limiti che operavano rispetto alle leggi delle regioni speciali e che non sono previsti per le regioni ordinarie.

Pertanto le leggi delle regioni speciali saranno sottoposte ai soli limiti previsti per le leggi delle regioni ordinarie; ciò è stato del resto chiarito anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 274 del 2003 in relazione al limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»).

Questo quadro normativo ispirato all'espansione dell'autonomia legislativa regionale ha però posto molte questioni interpretative, via via risolte dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, spesso con una evidente forzatura

del dato testuale. Forzatura certamente in larga misura determinata dalla pessima qualità normativa delle stesse disposizioni costituzionali che, come ha sottolineato Antonio D'Atena, si caratterizzano per «una sorprendente erraticità delle collocazioni», «incongruenze e dimenticanze», «evidenti errori materiali»⁶⁰.

Il primo ordine di problemi interpretativi riguarda la reale estensione della potestà legislativa esclusiva dello Stato e la conseguente compressione di quella regionale.

La Corte costituzionale (sentenza n. 303 del 2003), pronunciandosi sulla vicenda della attrazione in sussidiarietà, ha chiarito che l'elenco di cui al secondo comma dell'articolo 117 deve essere letto in modo elastico poiché

limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, [...], significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze (basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco *konkurrierende Gesetzgebung*, o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense *Supremacy Clause*). Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

In presenza di interessi nazionali unitari lo Stato può dunque esercitare una competenza trasversale e garantire una funzione unificante andando a comprimere la competenza regionale.

La Corte costituzionale ha operato una sorta di «smaterializzazione»⁶¹ di alcune competenze legislative statali trasfondendo in esse, e formalizzando, quel che prima della riforma del 2001 era il limite di merito dell'interesse nazionale.

Il riconoscimento al legislatore statale della possibilità di comprimere la competenza legislativa regionale è passato anche attraverso un'altra specie di smaterializzazione: la mancata definizione del concetto stesso di materia da parte della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale ha infatti chiarito (sentenza n. 235 del 2010, ma anche n. 165 del 2007 e n. 368 del 2008) che «per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata

⁶⁰ A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 143.

⁶¹ Cfr. F. Benelli, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi»; essa non ha però definito il percorso, preliminare a tale operazione, che permette di definire l'esistenza stessa di una materia alla quale ricondurre le norme impugnate.

Quando un insieme di interessi tra loro collegati può essere definito materia?

Non rispondendo a questo interrogativo la Corte si è attribuita il potere, non già di vigilare sul riparto di competenza legislativa, ma di determinarne i confini; non mancando, anche in questa prospettiva, di forzare il dato testuale.

È in tal senso emblematica la vicenda relativa a due materie: turismo e lavori pubblici.

Con la sentenza n. 80 del 5 aprile 2012 la Corte costituzionale confermando il suo precedente orientamento ha qualificato il turismo come materia di competenza esclusiva regionale.

In effetti il dato normativo costituzionale appare molto chiaro: prima della revisione operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 la materia «turismo e industria alberghiera» rientrava nell'elenco delle competenze legislative concorrenti; il fatto che oggi non sia espressamente menzionata, né al secondo né al terzo comma dell'art. 117 Cost., dovrebbe portare a concludere che il legislatore costituzionale abbia inteso riservarla alla potestà legislativa residuale delle regioni⁶².

Ma il fatto che una materia originariamente prevista nell'elenco dell'art. 117 Cost. non sia più presente negli elenchi successivi alla revisione del 2001 potrebbe essere inteso dalla Corte costituzionale, non già come una riallocazione di competenza legislativa ma piuttosto come una autentica «smaterializzazione».

Quel che appunto è accaduto in relazione alla materia «lavori pubblici di interesse regionale»: previsti come materia di legislazione concorrente dall'art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione e «taciuti» dal legislatore costituzionale del 2001, essi sono stati «scomposti» dalla giurisprudenza costituzionale che non riconosce la loro qualità di materia e non li riconduce pertanto alla potestà legislativa regionale residuale.

La Corte ha affermato (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.3 del *Considerato in diritto*) «che la mancata inclusione dei “lavori pubblici” nella elencazione dell'art. 117 Cost., [...], non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti». Il concetto è stato ulteriormente chiarito (con la sentenza n. 401 del 2007, n. 3 del *Considerato in diritto*) arrivando a concludere che «non è configurabile

⁶² In tal senso B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 169, n. 62, che tuttavia sottolinea la problematicità della definizione delle competenze residuali regionali.

né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale».

Questa affermazione della Corte è in palese contrasto con il quadro costituzionale positivo: la materia «lavori pubblici di interesse regionale» è infatti prevista come ambito di legislazione regionale esclusiva dagli statuti speciali della Sardegna (art. 3, lett. E), della Valle d'Aosta (art. 2, lett. E), della Sicilia (art. 14, lett. G); i lavori pubblici «di interesse provinciale» sono invece disciplinati dall'articolo 8, n. 17, dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

Se si vuole ancora attribuire un senso al testo costituzionale non pare quindi possibile negare che la materia esista, anche se la Corte non la vuole riconoscere.

Né è possibile difendere la posizione della Corte costituzionale argomentando intorno alla specialità delle regioni e delle province autonome. Il carattere della specialità afferisce infatti alla competenza dei legislatori autonomi e non agli ambiti materiali su cui si esplica: i lavori pubblici di interesse regionale non sono cioè per natura differenti secondo che ci si trovi in Piemonte o in Valle d'Aosta. Differente è la potestà di disciplinarli del legislatore valdostano. Quel che del resto è confermato dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, consentendo l'estensione della disciplina del nuovo Titolo V alle regioni ad autonomia speciale, là dove essa riconosca una autonomia più ampia, mostra chiaramente che gli ambiti materiali sono, per natura, identici su tutto il territorio della Repubblica: diversamente non sarebbe possibile l'automatismo previsto dallo stesso articolo 10.

Nell'argomentare la «smaterializzazione» dei lavori pubblici la Corte, con la sentenza n. 401 del 2007, n. 3 del *Considerato in diritto*, ha molto insistito sulla «molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati» che impedirebbero la riconduzione ad un ambito unitario di disciplina.

Ma proprio ragionando intorno al concetto di «molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati» riesce molto difficile comprendere il diverso atteggiamento tenuto nei confronti del turismo.

Infatti

la preliminare constatazione della complessità del turismo come fenomeno all'interno del quale convergono una molteplicità di interessi di varia natura (culturali, sociali, economici) e diverso contenuto, costituisce presupposto imprescindibile di qualunque trattazione del relativo argomento. Dal punto di vista giuridico, ciò si risolve indubbiamente in una difficoltà ulteriore per chi si accinga ad affrontare lo stesso in termini generali, laddove si consideri che il suo carattere intersettoriale ne fa sostanzialmente una «non materia»⁶³.

⁶³ Cfr. L. Righi, *Turismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, I aggiornamento, Torino, Utet, 2000, pp. 573 e s. Sulla difficoltà se non addirittura sulla impossibilità di definire chiaramente l'ambito della materia turismo cfr. ancora assai utilmente M.S. Giannini e O. Sepe, *L'organizzazione turistica in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1966, spec. pp.

La complessità intrinseca al turismo non ha impedito alla Corte costituzionale di considerarlo materia a partire dalla sentenza n. 197 del 2003 poi confermata da numerose decisioni, senza però fornire, nel merito, elementi sufficienti per comprendere le sue ragioni.

Se però si abbandona il merito delle motivazioni e ci si concentra sulla tecnica argomentativa è possibile giungere a conclusioni di qualche interesse.

La giurisprudenza sui lavori pubblici di interesse regionale e sul turismo si sviluppano in modo del tutto omogeneo sul piano argomentativo.

Esse prendono le mosse da decisioni pronunciate lo stesso anno, le sentenze n. 197 e n. 303 del 2003.

Con la prima la Corte riconosce la competenza legislativa regionale in materia di turismo, con la seconda nega l'esistenza della materia lavori pubblici di interesse regionale.

A caratterizzare le due decisioni è la rapidità con la quale la Corte sostiene le proprie affermazioni.

Nel primo caso il riconoscimento dell'esistenza della materia turismo dipende da una circostanza di carattere storico. Con la sentenza n. 197 del 2003 la Corte era infatti chiamata a decidere questioni aventi ad oggetto gli articoli da 1 a 11 della legge 29 marzo 2001, n. 135 recante «Riforma della legislazione nazionale del turismo», ma sollevate prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e quindi in riferimento al testo originario dell'art. 117 Cost. che contemplava la materia turismo. La pronuncia ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni, anche alla luce del novellato quadro costituzionale, poiché la legge statale non avrebbe impedito alle regioni di esercitare per il futuro una disciplina ad essa sostitutiva.

Nella struttura argomentativa della decisione l'esistenza della materia turismo è assunta tralattiziamente, senza ulteriori riflessioni, col passaggio dai vecchi ai nuovi parametri.

Nel caso invece della sentenza n. 303 del 2003 la rapidità argomentativa dipende esclusivamente da esigenze di carattere topico: dovendo affrontare una argomentazione assai complessa sui limiti della attrazione in sussidiarietà, la Corte vuole costruirsi premesse che le rendano agevole il cammino. Una di queste premesse è proprio la smaterializzazione dei lavori pubblici di interesse regionale. La Corte non si sofferma sulle ragioni sottostanti perché non le sono necessarie allo sviluppo della motivazione.

Si tratta per altro di una scelta argomentativa dichiarata. Al punto 2.3 del *Considerato in diritto* la Corte dice chiaramente che l'affermazione, preliminare ad ogni altra, della smaterializzazione dei lavori pubblici è opportuna «anche per rendere più agevole il successivo argomentare della presente sentenza».

764 ss.; O. Sepe, *Turismo*, in *Novissimo digesto italiano*, XIX, Torino, 1977, p. 900. Sul tema anche A. Crosetti, *Risorse naturali e turismo alla ricerca di un difficile equilibrio*, in «Quaderni regionali», 2005, pp. 301 ss.

Le due affermazioni, se pure di segno diverso, si caratterizzano per essere la risposta ad una esigenza argomentativa determinata dall'occasione in cui sono state pronunciate.

Rispetto ad esse la Corte costituzionale non è stata mossa da una esigenza sistematica, quel che le avrebbe imposto di adottare soluzioni coerenti tra di loro; ma piuttosto problematica, volta cioè a trovare le premesse minime per poter adottare una soluzione coerente, ma limitata all'orizzonte di senso definito dall'occasione.

Una volta pronunciate queste due decisioni, utilizzando la speciale forma dell'argomento d'autorità che consiste nell'autocitazione, la Corte ha sviluppato una giurisprudenza che si è limitata a ribadire le affermazioni iniziali.

Volendo quindi rispondere alla domanda «perché il turismo è una materia e perché i lavori pubblici di interesse regionale non lo sono?» dobbiamo limitarci ad osservare che rispetto ai due ambiti materiali la Corte costituzionale ha sviluppato due vicende narrative differenti.

Ciò non può che destare forti perplessità.

Anche essendo ormai pacificamente tramontata l'ambizione di una possibile costruzione *more geometrico* dell'ordinamento giuridico, ed accogliendo l'immagine di una coerenza approssimativa, settoriale, momentanea, non può tuttavia ammettersi che il giudice delle leggi non elevi il proprio orizzonte di approssimazione almeno a tutta la sua giurisprudenza relativa ad ogni singola funzione. Non si può cioè accettare che esistano tante giurisprudenze intrinsecamente coerenti ma estrinsecamente contraddittorie quante sono le materie oggetto di competenza legislativa statale o regionale.

Diversamente gli spazi di manovra argomentativa di cui dispone la Corte costituzionale finirebbero per ospitare decisioni arbitrarie e per delegittimarla.

Particolare attenzione merita poi la compressione della potestà legislativa regionale ad opera di disposizioni legislative statali di contenimento della spesa pubblica determinate dalla grave necessità di fronteggiare la crisi economica globale che ha investito anche l'Italia a partire dal 2009.

Rispetto ad esse la Corte costituzionale (sentenza n. 148 del 2012, n. 3 del *Considerato in diritto*) ha elaborato una giurisprudenza faticosa e oscillante.

Da una parte (sentenza n. 229 del 2013) ha affermato che i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54),

non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.

Dall'altra ha chiarito «che disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale e provinciale (sentenza n. 159 del 2008)».

In relazione alla potestà legislativa concorrente si sono riproposte questioni interpretative già note prima della riforma del 2001.

Essa è caratterizzata dalla necessaria cooperazione del legislatore statale e regionale nella disciplina di una determinata materia. Possono pertanto darsi due ipotesi distinte: l'inerzia del legislatore statale, che non approva leggi cornice e non determina i principi fondamentali; l'eccesso del legislatore statale che non si limita a determinare i principi generali ma detta anche la normativa di dettaglio.

Nel primo caso è confermata la soluzione per la quale le regioni possono desumere in via interpretativa, dalla legislazione statale comunque in vigore, i principi fondamentali per disciplinare nel dettaglio la materia. In tal senso la Corte costituzionale (sentenza n. 282 del 2002) ha chiarito che «la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore».

Se, successivamente alla approvazione della legge regionale, il legislatore statale approvasse una legge cornice recante principi fondamentali differenti da quelli ricavati in via interpretativa, e, più in generale, nel caso della approvazione di una nuova legge cornice, troverebbe applicazione quanto disposto dall'articolo 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, tuttora in vigore: «1) Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in

contrasto con esse. 2) I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni». In caso di mancato adeguamento da parte dei Consigli regionali lo Stato potrà sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione di norma interposta.

Quanto alla seconda questione, quella relativa ad una legge cornice che detti anche norme di dettaglio, occorre distinguere due ipotesi: il legislatore statale ha esercitato trasversalmente la sua competenza legislativa, comprendendo l'autonomia regionale; il legislatore statale ha dettato una disciplina transitoria al fine di evitare il pericolo di un vuoto normativo nella disciplina della materia dovuto ad un eventuale ritardo dei Consigli regionali.

Della prima ipotesi abbiamo già detto.

Rispetto alla seconda la Corte costituzionale (si vedano ad esempio le sentenze nn. 13 e 196 del 2004) ha ammesso che le leggi statali di cornice dettino norme di dettaglio quando vi sono esigenze costituzionali che non possono essere sacrificate dalla mancanza della disciplina regionale.

In tal caso la legge statale sarà, per le sue disposizioni di dettaglio, cedevole: essa sarà cioè applicata nelle regioni che non hanno ancora approvato la propria legge di dettaglio; nelle regioni che invece hanno già approvato una propria legge, essa sarà disapplicata, poiché ad essa sarà preferita l'applicazione della legge regionale.

Ulteriore questione aperta dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione è quella relativa alla esistenza di una potestà legislativa integrativa delle regioni. Nel quadro costituzionale precedente la riforma del 2001 (art. 117, comma 2, della Costituzione) lo Stato poteva demandare al legislatore regionale l'attuazione di proprie leggi; si parlava pertanto di potestà regionale attuativa. Il silenzio del nuovo testo della disposizione costituzionale porterebbe ad escludere l'esistenza di tale competenza regionale. Malgrado ciò la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 271 del 2005) ammette che la legislazione statale possa essere integrata dalla legge regionale nella misura stabilita, caso per caso, dallo stesso legislatore statale.

10. *Il potere regolamentare*

La riforma del Titolo V del 2001 è intervenuta in modo significativo sulla definizione del potere regolamentare sia in ordine al suo fondamento, sia in ordine alla sua ripartizione tra i diversi livelli di governo.

Il nuovo art. 117, comma 6, Cost. dispone che «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Esso segna la fine del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, instaura il nuovo parallelo tra legge e regolamento e riconosce nel potere regolamentare «un secondo circuito normativo accanto a quello che gli articoli 70 e seguenti della Costituzione assegnano alla legge: la potestà regolamentare rientra a pieno titolo nella più ampia funzione normativa assieme alla potestà legislativa»⁶⁴.

E ciò non conduce ad una lesione del principio di legalità. La Costituzione riconosce espressamente il potere regolamentare ma lo riconosce come potere normativo secondario: l'attribuzione allo Stato e alle regioni è infatti costruita avendo riguardo al riparto del potere legislativo; l'attribuzione agli enti locali avendo riguardo a funzioni che solo la legge, *ex art.* 118 Cost., può definire.

La lettera della disposizione costituzionale attribuisce alle regioni una rilevante potestà normativa regolamentare.

Tuttavia la smaterializzazione delle competenze legislative operata dalla Corte costituzionale ha finito per ridimensionare in modo significativo gli ambiti regolamentari regionali a vantaggio di quello statale: la dilatazione, in senso trasversale, della definizione delle materie sulle quali lo Stato può esercitare la propria potestà legislativa ha determinato una conseguente dilatazione del suo ambito regolamentare, in quella definizione compreso dal sesto comma dell'art. 117 Cost.

L'ambito regolamentare regionale è stato poi eroso dalla presenza sempre più significativa di disposizioni legislative rinviati a decreti, governativi e ministeriali, la cui natura è definita come *non regolamentare*.

La dottrina⁶⁵ si è interrogata su questi atti riaprendo il dibattito sul ricorso a criteri formali o sostanziali per la corretta definizione dei confini tra ambito normativo e amministrativo.

Nel caso in cui tali decreti siano assunti in relazione a materie sulle quali il Governo può esercitare il suo potere regolamentare ci si trova di fronte ad una variante sul tema, piuttosto arato, della distinzione tra atti amministrativi generali e atti normativi⁶⁶.

Nel caso in cui essi siano disposti in relazione a materie di competenza regolamentare regionale si può ipotizzare una illegittimità costituzionale⁶⁷ consistente nella violazione del modello di cui all'art. 117, comma 6, Cost.

Da parte sua la Corte costituzionale ha assunto un criterio di valutazione sostanziale stabilendo che la natura non regolamentare dei decreti non può

⁶⁴ G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 124.

⁶⁵ A. Moscarini, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2008, pp. 5075 ss.; C. Padula, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in «Diritto pubblico», 2010, pp. 365 ss.; E. Albanesi, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, *Gli atti normativi del Governo*, cit., pp. 169 ss.

⁶⁶ Cfr. G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., pp. 111 ss.

⁶⁷ E. Albanesi, *I decreti del Governo*, cit., pp. 184 s.

essere semplicemente affermata dalle disposizioni legislative che li prevedono ma deve essere accertata alla luce del loro ambito di materiale applicazione: «Attesa la ripartizione operata dall'art. 117 Cost. di tale potestà tra Stato e regioni, secondo un criterio obiettivo di corrispondenza delle norme prodotte alle materie ivi indicate, non possono essere requisiti di carattere formale, quali il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito» (Corte cost. n. 278 del 2010).

Nel ventennio appena trascorso, rispetto ai modelli di regolamento statale disciplinati, in via generale, dalla legge n. 400 del 1988, mentre il dibattito intorno ai regolamenti indipendenti è andato svuotandosi di contenuto, sia per l'uso sporadico da parte del Governo⁶⁸, sia per il venir meno dei presupposti teorici⁶⁹, particolare importanza ha assunto la stretta relazione tra le vicende della semplificazione e quelle della delegificazione.

⁶⁸ Cfr. U. De Siervo, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in «Diritto pubblico», 1996, pp. 81 s.; N. Lupo, *Dalla legge al regolamento*, cit., pp. 108 ss.

⁶⁹ Come è noto la disciplina dei regolamenti indipendenti di cui all'art. 17, comma 1, lettera c, della legge n. 400 del 1988 ha aperto un dibattito presso la dottrina costituzionalistica. Accanto ad autori che ne valutavano positivamente la coerenza col disegno complessivo della legge n. 400 del 1988 (E. Cheli, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in «Quaderni costituzionali», 1990, pp. 68 s.) altri (G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, pp. 51 e s., 208, 298 ss.; L. Carlassare, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in «Quaderni costituzionali», 1990, pp. 13 s.) affermavano che il principio di legalità in senso formale esprimesse un precetto più articolato rispetto a quello della costituzionalità formale. Esso avrebbe imposto ai soggetti che esercitano il potere regolamentare non solo di osservare le norme sulla produzione del diritto contenute nelle fonti legislative; ma avrebbe stabilito che ogni atto di esercizio del potere regolamentare dovesse essere autorizzato da una fonte di rango legislativo. La necessità di una espressa autorizzazione per ogni regolamento viene affermata in relazione alla natura monista della forma di governo parlamentare: poiché solo il Parlamento gode di legittimazione democratica diretta, l'esercizio del potere normativo da parte del Governo deve essere di volta in volta autorizzato. Questa concezione è stata del tutto superata. In primo luogo la riforma del Titolo V ha dato al potere regolamentare un espresso riconoscimento (cfr. G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., pp. 124 s.). Inoltre nell'ordinamento italiano il potere regolamentare secondario non è attribuito in via esclusiva al Governo; altri soggetti istituzionali possono esercitarlo ed alcuni di essi (si pensi ai Consigli regionali e agli esecutivi regionali nelle regioni che hanno adottato la forma di governo ad elezione diretta del Presidente della giunta), godono di legittimazione democratica diretta. Nel pluralismo istituzionale che caratterizza il nostro ordinamento, posto che i vari soggetti che lo animano devono armonizzare alla Costituzione la propria azione politica e amministrativa, si può immaginare che i titolari del potere regolamentare possano esercitarlo in via generale e che pertanto il principio di legalità in senso formale debba essere inteso come mera non contraddizione delle disposizioni legislative sulla produzione del diritto.

Proprio in apertura del ventennio si è registrata una vera e propria svolta. Mentre nei cinque anni precedenti il procedimento di delegificazione previsto dalla legge n. 400 del 1988 non era stato particolarmente praticato, con la legge n. 537 del 1993, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica», viene elaborato un modello di delegificazione che sarà poi ripreso dalla legge n. 59 del 1997 e poi dalle leggi annuali di semplificazione⁷⁰.

Le ragioni di questa svolta del 1993 devono essere cercate nel cambiamento di regime nella forma parlamentare italiana che ha condotto alla enfaticizzazione del potere normativo del Governo⁷¹.

Ma il progressivo incremento dell'uso dello strumento della delegificazione non è soltanto giustificato dai nuovi equilibri istituzionali. Il declassamento della disciplina di molte materie dal rango legislativo a quello regolamentare risponde ad una esigenza di flessibilità della normazione coerente con la provvisorietà e la settorialità dell'ordinamento di cui abbiamo detto: non a caso, come vedremo tra poco, la delegificazione ha assunto un ruolo decisivo nella attuazione delle fonti comunitarie non *self executing*.

È stato giustamente notato⁷² che la flessibilità della normazione è un risultato che si può apprezzare solo a valle della vicenda di delegificazione: a monte di essa si sviluppa un rigido procedimento autorizzatorio (l'art. 5 della legge n. 69 del 2009 ha modificato il comma 2 dell'art. 17 disponendo che sugli schemi dei regolamenti di delegificazione si debbano pronunciare, oltre al Consiglio di Stato, anche le commissioni parlamentari). Ma la (presunta) «pesantezza» del procedimento è funzionale al mantenimento del valore garantista della legalità pur in presenza di decisioni che il Governo potrà assumere con maggiore speditezza.

Per quel che concerne il potere regolamentare regionale il dibattito, all'inizio del ventennio, si è concentrato sulla titolarità degli organi chiamati ad esercitarlo.

Nelle regioni ad autonomia ordinaria, prima della riforma operata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 la titolarità del potere regolamentare era attribuita, dall'art. 121, comma 2, Cost., al Consiglio regionale, vale a dire allo stesso organo titolare del potere legislativo; inoltre gli statuti regionali del 1971 avevano disciplinato il procedimento di approvazione in modo del tutto analogo a quello legislativo.

Ciò aveva indotto ad uno scarso utilizzo dello strumento regolamentare e alla approvazione di leggi regionali estremamente dettagliate.

La revisione costituzionale del 2001 è intervenuta in modo ambiguo soppri-

⁷⁰ Cfr. U. De Siervo, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione*, cit., pp. 83 ss.; N. Lupo, *Dalla legge al regolamento*, cit., pp. 133 ss.

⁷¹ N. Lupo, *Dalla legge al regolamento*, cit., pp. 133 ss.

⁷² P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un «factotum»*, cit., pp. 10 s.

mendo l'attribuzione al Consiglio senza però assegnarla formalmente ad altro organo regionale. Ciò ha determinato due distinti orientamenti interpretativi: da una parte⁷³ si è sostenuto l'avvenuto trasferimento del potere regolamentare alla giunta, in quanto organo esecutivo della regione⁷⁴; dall'altra⁷⁵ si è sostenuta la mera decostituzionalizzazione della attribuzione del potere regolamentare, rinviata alle scelte dei nuovi statuti.

La prassi ha seguito da subito la prima tesi, così che sono stati adottati numerosi regolamenti deliberati da giunte regionali prima della approvazione dei nuovi statuti. Sul punto è però intervenuta la Corte costituzionale (sentenza n. 313 del 2003) che, facendo propria la seconda tesi ha affermato che

la modifica del secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sopprimendo dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare quale competenza del Consiglio regionale, ha l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza, consentendo alla Regione una diversa scelta organizzativa. [...]. Si può immaginare che il potere regolamentare non sia pre-assegnato in via esclusiva (da norma statutaria o costituzionale) al Consiglio o alla Giunta ma che lo statuto riconosca al legislatore regionale la facoltà di disciplinarlo, organizzandolo in relazione alla materia da regolare e in funzione dell'ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all'apprezzamento discrezionale del potere regolamentare. Materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere presi in considerazione dallo statuto stesso, al fine di regolare diversamente la competenza o di disciplinarne differientemente le modalità procedurali di esercizio.

La Corte costituzionale ha dunque enfatizzato il ruolo dello statuto regionale ammettendo tra l'altro che esso non debba necessariamente prevedere l'attribuzione del potere regolamentare in capo ad un solo organo regionale, ma possa, al contrario, prevedere un modello a geometria variabile.

Modello che è stato accolto dai nuovi statuti regionali tra i quali solo due attribuiscono il potere regolamentare *in toto* ad un solo organo: lo statuto dell'Abruzzo al consiglio, lo statuto della Puglia alla giunta. Gli altri statuti prevedono ora la prevalenza del consiglio, ora della giunta, ora l'attribuzione generale alla giunta temperata dalla attribuzione al consiglio del potere regolamentare delegato dallo Stato⁷⁶.

⁷³ Cfr. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 101.

⁷⁴ Non mancavano, per il vero riferimenti testuali a sostegno della tesi: in tal senso si consideri l'avvenuta modifica, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 1999 dell'articolo 121, comma 4, Cost., in forza del quale il Presidente della regione promulga le leggi regionali ed emana i regolamenti; prima della revisione la disposizione si riferiva alla promulgazione dell'uno e dell'altro tipo di fonte. In argomento cfr. P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012³, p. 120.

⁷⁵ Cfr. G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 97.

⁷⁶ Cfr. P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, cit., pp. 123 s.

Per quel che concerne le tipologie dei regolamenti regionali alcuni statuti⁷⁷ hanno previsto accanto ai regolamenti esecutivi ed attuativi anche i regolamenti di delegificazione. La Corte costituzionale (sentenza n. 378 del 2004), chiamata a pronunciarsi sullo statuto umbro ha fatta salva questa ipotesi identificando nel modello di delegificazione previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 quello idoneo a garantire il rispetto dei principi di legalità e di riserva di legge.

Quanto al potere regolamentare delle regioni ad autonomia speciale, la revisione del 2001 ha prodotto effetti significativi in ordine all'ambito di competenza. La clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (di cui abbiamo già detto) trova applicazione anche rispetto al riparto di competenza regolamentare⁷⁸. Essa non ha invece condotto a cambiamenti significativi sul piano della attribuzione del potere tra i diversi organi della regione⁷⁹. L'introduzione della «legge statutaria» ad opera della legge costituzionale n. 2 del 2001 non ha prodotto alcuna innovazione: e ciò perché essa è abilitata ad intervenire su materie in precedenza disciplinate da disposizioni degli statuti speciali espressamente abrogate dalla stessa legge costituzionale n. 2 del 2001 tra le quali non compaiono quelle attributive del potere regolamentare.

Particolare attenzione merita poi la copertura costituzionale che la revisione del Titolo V del 2001 ha garantito al potere regolamentare degli enti locali.

L'art. 114, comma 2, Cost., si riferisce genericamente alla loro autonomia statutaria mentre l'art. 117, comma 6, Cost., attribuisce loro la potestà regolamentare rispetto alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Per quel che concerne la natura degli statuti degli enti locali, il generico fondamento costituzionale ha indotto dubbi analoghi a quelli suscitati dalla nuova disciplina degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria; sia pure

⁷⁷ Calabria, art. 43, comma 5; Campania, art. 56, comma 4; Lazio, art. 47, comma 2; Lombardia, art. 42, comma 1, lett. *b*; Piemonte, art. 27, comma 5; Puglia, art. 44, comma 1; Umbria, art. 39, comma 2.

⁷⁸ Diversa è la situazione degli enti locali compresi nel territorio delle regioni speciali. Essi non potranno godere della clausola di maggior favore perché essa dispone in ordine a forme di più ampia autonomia *delle* regioni speciali, e non *nelle* regioni speciali. Ciò è stato chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 370 del 2006): «qualora si ritenesse che il citato articolo 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale».

⁷⁹ Gli statuti della Valle d'Aosta e della Sardegna attribuiscono il potere regolamentare al consiglio; gli altri statuti speciali alla giunta.

su un piano gerarchico inferiore: sono essi fonti regolamentari a competenza speciale o piuttosto fonti sub-primarie?

Il Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza n. 2571 del 2007) ha accolto la seconda ipotesi affermando che «nel nuovo quadro ordinamentale degli enti locali, lo statuto si configura come atto normativo atipico di rango paraprimary o subprimary – seppure formalmente amministrativo – in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo finanziamento (cfr., anche, sul punto, Cass. civ. n. 16984 del 2004)». Si tratta però di una posizione non condivisibile, in ragione della sua contraddittorietà: essa pretende di collocare su diversi livelli gerarchici atti normativi di cui riconosce espressamente l'uguaglianza formale.

Quanto invece ai regolamenti locali l'aspetto di maggiore interesse è quello connesso all'esistenza di una riserva a loro vantaggio.

L'espresso riconoscimento da parte dell'art. 117, comma 6, permetterebbe di affermare l'esistenza di una riserva di regolamento locale in relazione alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni. Poiché però le funzioni sono comunque definite dalla legge statale e regionale, in forza dell'art. 118 Cost., occorre stabilire fino a che punto la disciplina legislativa possa scendere nel dettaglio. Il punto di equilibrio è stato individuato dal legislatore statale con la legge n. 131 del 2003 che all'art. 4, comma 4, ha disposto che «la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione». E la Corte costituzionale (sentenza n. 372 del 2004) ha stabilito che una dettagliata disciplina legislativa delle funzioni conferite deve essere limitata «per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di “specifiche esigenze unitarie”».

Da ciò si dovrebbe concludere che l'art. 117, comma 6, non stabilisce una vera e propria riserva di regolamento, ma piuttosto un principio di tendenziale competenza regolamentare locale che può essere ragionevolmente compresa dal legislatore nel momento in cui attribuisce le funzioni.

Poiché è il legislatore a definire le funzioni degli enti locali (sia quelle fondamentali che quelle ulteriori) solo la legge può comprimerne l'autonomia.

Da ciò discende che l'ambito applicativo del potere regolamentare locale non può essere occupato, neppure temporaneamente da altre fonti secondarie. In tal senso si è espressa la Corte costituzionale (sentenza n. 246 del 2006) chiamata a pronunciarsi su una legge della regione Emilia-Romagna che consentiva a regolamenti regionali di disciplinare ambiti di competenza di regolamenti locali fino all'entrata in vigore di questi ultimi:

se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione – neppure in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono – come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. – adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione.

11. *Potere di ordinanza e contratti collettivi: fonti «extra ordinem»?*

Nella riflessione intorno alle fonti del diritto trova tradizionalmente spazio la categoria delle fonti atipiche o *extra ordinem*. Si tratta di una categoria eterogenea che gli autori definiscono con maggiore e minore ampiezza e che si articola in due grandi categorie: quella degli atti o delle procedure non espressamente contemplate dalle fonti positive, e quella degli atti o fatti cui le fonti positive che li contemplano non attribuiscono formalmente una capacità di innovare l'ordinamento che esse esprimono di fatto.

Nel ventennio appena trascorso particolare attenzione hanno meritato due fonti atipiche riconducibili al secondo genere: le ordinanze amministrative e il contratto collettivo di lavoro.

Quanto al potere di ordinanza, l'antico dibattito intorno alla sua compatibilità con il principio di legalità⁸⁰ è stato riaperto dalle vicende delle ordinanze di protezione civile e delle ordinanze dei sindaci.

Le ordinanze di protezione civile avevano trovato la loro disciplina nella legge n. 225 del 1992 che garantiva un buon equilibrio sia in ordine ai rapporti tra esercizio di poteri amministrativi straordinari e legalità, sia in ordine al riparto di funzioni tra Stato e sistema delle autonomie.

In tal senso la Corte costituzionale aveva affermato (sentenza n. 127 del 1995): «Questa Corte ha già sottolineato il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti (sentenze nn. 201 del 1987, 4 del 1977, 26 del 1961 e 8 del 1956). Proprio il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben

⁸⁰ Per una ricostruzione del quale si rinvia a P.M. Vipiana Perpetua, *Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti in materia di circolazione stradale a tutela della salute e dell'incolumità fisica*, in «Istituzioni del federalismo», 2013, in particolare pp. 799 ss.

definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio (sent. n. 418 del 1992): il potere di ordinanza non può dunque incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione. L'“emergenza” non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale, e il richiamo a una finalità di interesse generale – “pur di precipuo e stringente rilievo” – non dà fondamento, di per sé, a misure che vulnerino tale sfera di interessi, garantita a livello costituzionale (sentenza n. 307 del 1983, *Considerato in diritto*, n. 3). L'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali. La legge n. 225 si fa carico di siffatte esigenze, delimitando lo stato d'emergenza con riguardo alla “qualità e natura degli eventi” (art. 5, comma 1): in ciò segue l'insegnamento di questa Corte sulla necessaria proporzione tra “evento” e “misure” (sentenze nn. 201 e 100 del 1987, 4 del 1977). La legge stabilisce la partecipazione della Regione all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile (art. 12, richiamato dall'art. 5, sullo stato di emergenza e il potere di ordinanza); e si preoccupa, poi, di fissare precisi limiti, di tempo e di contenuto, all'attività dei commissari delegati (come questa Corte ha affermato, vagliando la legittimità costituzionale della legge n. 225, nella sentenza n. 418 del 1992, *Considerato in diritto*, n. 5). Nell'ipotesi di dubbi applicativi, la legge sulla protezione civile deve essere comunque interpretata *secundum ordinem* in modo da scongiurare qualsiasi pericolo di alterazione del sistema delle fonti, riconducendo l'attività del commissario delegato e il potere di ordinanza ai principi già richiamati».

Il ragionevole bilanciamento raggiunto con la legge n. 225 del 1992 è stato però compromesso da una serie di successivi interventi normativi, che ha avuto avvio con il decreto-legge n. 343 del 2001, convertito dalla legge n. 401 del 2001, che ha ampliato a dismisura l'ambito degli interventi di protezione civile arrivando a comprendendovi l'organizzazione di grandi eventi. Questi successivi passaggi normativi hanno, dapprima assegnato un ruolo di primo piano alla Presidenza del consiglio dei ministri, ma sono poi giunti (cfr. il decreto-legge n. 59/2012) a trasferire il potere di ordinanza «in deroga ad ogni disposizione vigente» dal Presidente del Consiglio dei ministri al Capo del Dipartimento della protezione civile. Questa apertura del vaso di Pandora⁸¹ ha indotto la dottrina a interrogarsi su possibili «rotture» della Costituzione determinate dalla alterazione degli equilibri istituzionali a vantaggio dello Stato verso le autonomie e del Governo verso gli altri poteri dello Stato.

L'altra vicenda legata al potere di ordinanza è stata quella relativa alla

⁸¹ Cfr. S. Agosta, *Il potere di ordinanza contingibile ed urgente quale «laboratorio costituzionale» a cielo aperto*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., pp. 203 ss.

modifica dell'art. 54 Tuel operata dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 (convertito dalla legge n. 125 del 2008) che, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, attribuiva ai sindaci il potere di emanare, accanto alle ordinanze contingibili e urgenti, ordinanze di ordinaria amministrazione⁸². Queste, pur non potendo derogare alla disciplina di leggi e regolamenti, si caratterizzavano per un esercizio di discrezionalità praticamente illimitato.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 115 del 2011⁸³ ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 54 Tuel là dove consentiva l'esercizio di un potere di ordinanza ordinario facendo salva la sola adozione, da parte dei sindaci, di ordinanze contingibili e urgenti: «Le ordinanze sindacali oggetto del presente giudizio incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. La Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23). La riserva di legge appena richiamata ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva *de qua* non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini».

Come è stato osservato la pronuncia della Corte costituzionale sulle ordinanze dei sindaci permette di sdrammatizzare il tema dei limiti al potere di ordinanza, sul piano delle garanzie azionabili, anche in relazione ai provvedimenti di protezione civile:

⁸² Cfr. C. Drigo, *Il potere di ordinanza dei sindaci in materia di sicurezza*, in T.F. Giupponi (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, Bononia University Press, 2010, pp. 87 ss.

⁸³ Sulla quale cfr. A. Cardone, *L'incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra «presupposizione legislativa» e «conformità alla previa legge»: un doppio regime per la riserva legislativa?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, pp. 2065 ss.; V. Cerulli Irelli, *Sindaco legislatore?*, *ibidem*, pp. 1600 ss.; D. Morana, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, *ibidem*, pp. 1606 ss.

È vero che formalmente sono atti amministrativi, ma la eventuale lesione di situazioni soggettive costituzionalmente tutelate può far sollevare da parte di un organo giurisdizionale, chiamato a giudicare sulla legalità dell'ordinanza, una questione di legittimità costituzionale della legge che la prevede, forse utilizzando anche la motivazione della sentenza n. 115 del 2011⁸⁴.

Quanto invece al dibattito sul posto del contratto collettivo nella teoria delle fonti hanno assunto particolare rilievo le disposizioni di cui agli artt. 2 e 18 d.lgs. n. 40/2006 che, secondo parte della dottrina giuslavoristica, introducendo la disciplina del ricorso per cassazione per violazione e falsa applicazione dei contratti e accordi nazionali di lavoro (art. 360 n. 3 c.p.c.) ed il ricorso immediato per risolvere in via pregiudiziale questioni relative alla validità, efficacia e interpretazione di clausole degli stessi contratti (420-*bis* c.p.c.), li avrebbero qualificati come fonte formale del diritto⁸⁵.

Si tratta però di una conclusione affrettata. Certo la possibilità di costituire il parametro per un giudizio di legittimità rappresenta una delle figure sintomatiche per qualificare un atto come fonte del diritto, ma non certo l'unica. Rimanendo sul piano processuale si potrebbe ricordare che si distinguono le fonti del diritto dagli atti e dai provvedimenti di natura differente per il fatto che le prime non devono essere allegate agli atti di causa in osservanza del principio *iura novit curia*: ed i contratti collettivi non soddisfano tale presupposto in considerazione del fatto che l'art. 369, comma 2, n. 4 impone il loro deposito quale condizione di procedibilità del ricorso. In tale ultima prospettiva è bene sottolineare la posizione delle Sezioni unite che con la sentenza 23 settembre 2010, n. 20075 stabilendo che la condizione di procedibilità di cui all'art. 369, comma 2, n. 4 è soddisfatta dal deposito del testo integrale del contratto collettivo, e non delle singole clausole richiamate dalle parti, ha ribadito con chiarezza che oggetto della «nuova» funzione nomofilattica della Cassazione è pur sempre un atto di natura negoziale: il deposito del testo integrale è infatti funzionale alla possibilità per la stessa Corte di procedere ad una interpretazione sistematica del contratto *ex art. 1363 c.c.*

Pare di potere affermare che la riforma del ricorso per cassazione non abbia di per sé condotto alcun elemento di novità rispetto all'antico dibattito sulla natura del contratto collettivo.

Alla luce delle considerazioni che precedono pare di poter concludere che tanto l'esercizio del potere di ordinanza quanto la contrattazione collettiva rimangono nell'ambito di quelle che Paladin definiva come fonti *infra ordi-*

⁸⁴ U. De Siervo, *Conclusioni*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., pp. 554.

⁸⁵ Cfr. B. Caruso e A. Lo Faro, *Contratto collettivo di lavoro*, in P. Lambertucci (a cura di), *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 142; V. Maio, *Contratto collettivo e norme di diritto*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 293 ss.

*nem*⁸⁶. Essi possono innovare l'ordinamento nei limiti prescritti dalle fonti positive e nel rispetto dei principi generali; dipendendo le eventuali rotture non già da un intervenuto mutamento dei rapporti tra le fonti ma piuttosto dalla inefficacia dei controlli di legalità e di legittimità⁸⁷.

12. *Le fonti di diritto internazionale*

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione non ha esaurito i suoi effetti sul riparto di competenze normative tra Stato, regioni ed enti locali. Essa ha condotto ad una nuova sistemazione delle fonti del diritto internazionale e sovranazionale.

Il novellato articolo 117, comma 1, Cost. dispone infatti che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La disposizione distingue esplicitamente i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che trova per la prima volta una espressa disciplina costituzionale, e gli obblighi internazionali.

Rinviando ai paragrafi seguenti le riflessioni sui vincoli comunitari possiamo da subito rilevare come la riforma costituzionale del 2001 abbia mutato la posizione delle fonti del diritto internazionale nel nostro ordinamento: tanto delle fonti pattizie come di quelle consuetudinarie.

Quanto alle prime, l'obbligo imposto ai legislatori statali e regionali, ha attribuito loro la natura di fonti interposte.

Questa è del resto la conclusione cui è giunta la Corte costituzionale con le cosiddette «sentenze gemelle» (nn. 348 e 349 del 2007) relative alla posizione delle norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (Cedu).

In dottrina si discute se la portata delle due sentenze della Corte costituzionale debba essere limitata alla sola Cedu o possa essere estesa anche ai vincoli posti da altri trattati: il tenore letterale dell'art. 117, comma 1, non ammette distinzioni, e, in effetti, cominciano ad essere frequenti decisioni della stessa Corte in relazione ad altri trattati internazionali.

⁸⁶ Cfr. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 448.

⁸⁷ Cfr. U. De Siervo, *Conclusioni*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. 554. L'autore esprime chiaramente quello che abbiamo definito come approccio problematico «[...] la Corte e gli studiosi devono cercare di verificare se vi sono vere e proprie lesioni costituzionali e come si deve eventualmente intervenire. Ed il mestiere della Corte è strettamente quello che le permette la legislazione che la disciplina e cioè la risoluzione dello specifico problema che le è stato sottoposto, senza cadere nella pretesa di ricostruire sistematicamente il sistema complessivo: non spetta certo alla Corte affrontare sistematicamente il tema delle fonti, chiarendo organicamente il ruolo e le procedure di ciascuna, ma invece spiegare i motivi che la inducono ad adottare le singole decisioni».

Ci si chiede poi se debbano essere ricompresi nella stessa disciplina gli accordi in forma semplificata, vale a dire quei trattati conclusi dal Governo e non ratificati dal Parlamento in deroga all'art. 80 della Costituzione. Pare di poter affermare che tali accordi debbano essere esclusi dalla portata normativa dell'art. 117, comma 1: diversamente sarebbe attribuito al Governo il potere di adottare atti che, in ragione della forza passiva rinforzata propria delle norme interposte, impedirebbero l'esercizio del potere legislativo del Parlamento.

Ma la nuova formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost., ha influito anche sulla posizione delle Consuetudini internazionali.

La giurisprudenza costituzionale aveva ritenuto che in ragione del rinvio di cui all'articolo 10, comma 1, della Costituzione ad esse dovesse essere attribuita la forza di norme costituzionali (sentenze nn. 48 del 1979 e 15 del 1996), applicando il principio per il quale le fonti di diritto internazionale hanno, nell'ordinamento interno, la stessa forza delle fonti sulla produzione che ve le hanno immesse.

Quel principio, che valeva anche per le fonti internazionali pattizie, portava a concludere che le norme dei trattati internazionali avessero la forza della legge in quanto immesse nel nostro ordinamento con leggi di esecuzione o di adattamento.

Esso è stato però superato dalla riforma del 2001 che, come abbiamo visto, attribuisce alle fonti internazionali pattizie una forza passiva superiore a quella della legge.

E il mutato quadro costituzionale non può non incidere sulla posizione delle consuetudini internazionali: prima della riforma l'articolo 10, comma 1, era l'unica norma costituzionale a disciplinare l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, ma oggi esso deve essere interpretato sistematicamente, anche alla luce del nuovo testo dell'art. 117, comma 1.

E poiché non vi sono ragioni né logiche né assiologiche per distinguere le norme di diritto internazionale sulla base del procedimento col quale si sono formate, pare di poter concludere che anche le consuetudini abbiano natura, non già costituzionale, bensì di norme interposte.

Ciò non è privo di conseguenze.

Si potrebbe a prima vista sostenere che attribuire ad una consuetudine natura costituzionale o di norma interposta non comporti alcuna differenza di carattere pratico: una legge che si ponesse in contrasto con una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta, ritenuta norma interposta integrativa dell'art. 10, comma 1, della Costituzione, sarebbe comunque illegittima.

Si deve però riflettere con attenzione intorno ad un altro aspetto: non tutte le norme di diritto internazionale possono essere accolte nel nostro ordinamento giuridico.

La Corte costituzionale si è pronunciata in modo espresso sulle norme di diritto internazionale pattizio (sentenza n. 348 del 2007) affermando chia-

ramente che «proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali, ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le “norme interposte” e quelle costituzionali. L’esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un’altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta. Nell’ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l’invalidità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall’ordinamento giuridico italiano».

Per quel che invece riguarda le consuetudini internazionali, venute ad esistenza dopo l’entrata in vigore della Costituzione, la Corte costituzionale aveva chiarito molto prima della riforma (sentenza n. 48 del 1979) che «il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall’art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione (art. 1, secondo comma e Titolo VI della Costituzione)».

Il riconoscimento del rango costituzionale alle norme internazionali di origine consuetudinaria le sottoponeva a limiti meno stringenti: esse dovevano essere compatibili con i soli principi fondamentali della Costituzione.

Ritenere che esse, nel mutato quadro costituzionale, siano norme interposte, porta a sottoporle ad un più attento scrutinio di compatibilità che ha come parametro ogni norma costituzionale⁸⁸.

⁸⁸ Mentre scriviamo queste pagine la Corte costituzionale ha però pronunciato la sentenza n. 238 del 2014 con la quale ha ritenuto di individuare nei principi supremi il limite all’adattamento automatico dell’ordinamento italiano alle consuetudini internazionali. Tuttavia tale pronuncia ha evidenziato una certa difficoltà della Corte nel definire il posto delle consuetudini internazionali nel sistema delle fonti. Ciò conduce a considerare il dibattito ancora aperto.

13. *Le fonti comunitarie. La fase ascendente*

Nella evoluzione del processo di integrazione europea, da Maastricht a Lisbona⁸⁹, si distingue il tentativo di rispondere con la riforma delle istituzioni alla tradizionale critica di deficit democratico nei processi decisionali comunitari.

Ciò si riflette anche sul piano delle fonti del diritto: si consideri che a partire dal Trattato di Amsterdam la procedura della codecisione è stata generalizzata e il Parlamento europeo ha assunto il ruolo di autentico colegislatore insieme al Consiglio.

Tale processo di maggiore partecipazione democratica ha prodotto i suoi effetti anche sul sistema delle fonti del nostro diritto nazionale, tanto sul piano dei rapporti formali tra gli atti normativi degli ordinamenti italiano e comunitario, quanto sul piano della organizzazione dei rapporti istituzionali tra i poteri che quegli atti sono chiamati a produrre.

Rispetto a questo secondo profilo è possibile tracciare un percorso della evoluzione dei rapporti tra le istituzioni italiane (Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali) nell'ambito della cosiddetta fase ascendente, vale a dire nella partecipazione ai processi decisionali che producono le fonti del diritto comunitario.

L'origine internazionale della vicenda comunitaria ha attribuito un ruolo di primo piano al Governo: sono i Governi che, tradizionalmente, si muovono sulla scena internazionale.

A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso si è però avviato un processo di maggiore coinvolgimento parlamentare nelle politiche comunitarie del Governo.

L'inizio del percorso può essere individuato nell'art. 9 della legge n. 183 del 1987 che prevedeva in capo al Governo un obbligo di comunicazione alle Camere dei progetti dei regolamenti, delle direttive e delle raccomandazioni delle Comunità europee.

Il dovere di informazione del Governo è stato poi integrato dalla legge n. 86 del 1989, cosiddetta legge La Pergola, che ha previsto all'art. 7 una relazione annuale alle Camere sullo stato generale della partecipazione italiana al processo di integrazione europea.

Tanto l'obbligo di comunicazione dei progetti di atti normativi quanto l'obbligo di tenere una relazione generale alle Camere sono stati ribaditi da successivi interventi normativi fino a giungere alla legge n. 11 del 2005, che ha segnato una autentica svolta.

Essa è stata finalizzata (art. 1) a disciplinare «il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea» e a garantire «l'adempimento degli obblighi derivanti

⁸⁹ Cfr. I. Massa Pinto, *Il processo di integrazione europea*, in questo volume, § 3.

dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica».

In tale prospettiva si collocavano le disposizioni relative alla partecipazione alla fase ascendente.

Per quello che riguarda il Parlamento si deve notare un cambiamento nel fraseggio legislativo in ordine all'obbligo di comunicazione sugli atti normativi. L'art. 3, comma 1, disponeva infatti che i progetti avrebbero dovuto essere comunicati alle Camere per l'assegnazione, non più alle commissioni competenti per materia, secondo il modello della legge La Pergola, ma piuttosto ai «competenti organi parlamentari»: una formulazione più ampia che lasciava intendere una maggiore capacità organizzativa del Parlamento.

La relazione annuale sullo stato della partecipazione al processo di integrazione prevista dall'art. 15 era, per così dire, integrata da tutta una serie di altre relazioni informative. Così l'art. 3, comma 6, stabiliva che il Presidente del Consiglio dei ministri o il ministro per le Politiche comunitarie dovesse riferire semestralmente alle Camere, l'art. 15-*bis* (aggiunto dall'art. 6 della legge n. 34 del 2008, legge comunitaria 2007) prevedeva una informazione al Parlamento sulle procedure giurisdizionali o di pre-contenzioso riguardanti l'Italia mentre l'articolo 15-*ter* (aggiunto dall'art. 7 della legge n. 13 del 2007, legge comunitaria 2006) prevedeva una relazione trimestrale al Parlamento sui flussi finanziari con l'Unione europea.

Ma l'elemento maggiormente innovativo è stato l'introduzione del nuovo istituto della riserva di esame parlamentare.

L'articolo 4, comma 1, della legge stabiliva che il Governo non potesse procedere in sede europea in relazione agli atti normativi di cui avesse dato comunicazione alle Camere prima che queste avessero ultimato il proprio esame: in tal caso il Governo avrebbe apposto in sede del Consiglio dei ministri dell'Unione europea una riserva di esame parlamentare. Il secondo comma dello stesso articolo disponeva poi che il Governo potesse apporre analoga riserva rispetto all'adozione di provvedimenti di particolare importanza «politica, economica e sociale».

Per evitare che il Governo restasse paralizzato nella sua attività da una inerzia parlamentare, l'ultimo comma dell'art. 4 precisava che esso poteva comunque agire decorso il termine di venti giorni dalla comunicazione alle Camere della avvenuta opposizione di riserva d'esame parlamentare.

L'approvazione del Trattato di Lisbona rappresenta un momento decisivo anche nel percorso di maggiore coinvolgimento istituzionale nella fase ascendente.

Esso ha infatti introdotto all'art. 12 del Trattato sull'Unione europea il principio della partecipazione dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione.

L'affermazione di questo principio ha imposto al legislatore italiano di proseguire sulla strada già intrapresa adottando la legge n. 234 del 24 dicembre 2012.

Essa mantiene l'impianto della legge n. 11 del 2005 arricchendolo di contenuti.

Viene confermato l'obbligo informativo del Governo (artt. 4, 5 e 6).

L'art. 4 ribadisce l'obbligo del Governo di riferire alle Camere prima e dopo le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio, illustrando la posizione che intende assumere (che deve tener conto di eventuali indirizzi delle Camere stesse) e gli esiti dei negoziati.

Inoltre (art. 4, comma 3) il Presidente del Consiglio o il ministro per gli Affari europei devono trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea, relative a riunioni del Consiglio a livello di ministri, rappresentanti permanenti o gruppi di lavoro, ad atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, a procedure di precontenzioso e di contenzioso avviate nei confronti dell'Italia. Rispetto a tale obbligo (già previsto dalla legge n. 11 del 2005) la novità più rilevante è data dall'accesso alle note della Rappresentanza, assai utili in termini di tempestività dell'informazione.

Particolare attenzione (imposta dalla crisi economica globale) è prestata alla informazione e alla consultazione delle Camere sui provvedimenti di natura economica e finanziaria. Così l'art. 4, comma della legge n. 234 del 2012 dispone che il Governo informi e consulti periodicamente le Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito ai sensi della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e con le modalità previste dai rispettivi Regolamenti, in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria. E l'art. 5 della legge n. 234 del 2012 impone al Governo di informare tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione europea che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica. Il comma 2 dello stesso articolo 5 impone al Governo di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia nella fase di negoziazione degli accordi tenga conto degli atti di indirizzo adottati dalle Camere. Qualora il Governo non abbia potuto conformarsi agli atti di indirizzo, il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato deve riferire tempestivamente alle Camere, fornendo le motivazioni della posizione assunta. Il comma 3 dell'articolo 5 stabilisce poi che tali obblighi di informazione e di adeguamento agli indirizzi ricevuti incombono sul Governo anche nel caso di accordi conclusi al di fuori delle disposizioni del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: si tratta di una presa

d'atto del ricorso sempre più frequente ad accordi internazionali stipulati al di fuori della cornice istituzionale comunitaria (il *fiscal compact*) o a intese e accordi intergovernativi non giuridicamente vincolanti, ma che comportano un impegno politico da parte degli Stati membri (Patto europlus e Patto per la crescita e l'occupazione).

L'art. 6 definisce l'ambito dell'obbligo in capo al Governo di trasmissione di atti, progetti di atti e documenti dell'Unione confermando la disciplina della legge n. 11/2005.

L'istituto della riserva parlamentare viene mantenuto e solo parzialmente novellato prevedendo (art. 10 della legge n. 234 del 2012) che essa sia posta non già automaticamente dal Governo ma su richiesta delle Camere e prolungandone il termine di durata da venti a trenta giorni. Analogamente viene mantenuto (art. 13) l'obbligo del Governo di presentare relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: una relazione programmatica (entro il 31 dicembre) ed una relazione consuntiva (entro il 28 febbraio).

La legge n. 234 del 2012 stabilisce poi le norme che consentono alle Camere di esercitare proprie prerogative riconosciute espressamente dai Trattati o impostesi nella prassi.

Così l'art. 8 dispone che le Camere possano esprimersi con pareri motivati sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea ovvero delle proposte di atti di legislazione speciale; l'art. 9 prevede che le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee; l'art. 11 attribuisce alle Camere il potere di decisione in ordine alle procedure semplificate di modifica di norme dei trattati; l'articolo 12 attribuisce alle Camere la decisione rispetto alla attivazione del cosiddetto «freno d'emergenza», procedimento per il quale uno Stato membro, nei casi espressamente indicati dal Trattato (attinenti alla libera circolazione dei lavoratori, al riconoscimento reciproco di sentenze e decisioni giudiziarie nelle materie penali e alle norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni), può chiedere che una decisione di particolare rilevanza per gli interessi e l'ordinamento nazionale sia rimessa al Consiglio europeo.

I rapporti istituzionali rilevanti nella fase ascendente non si esauriscono a quelli tra Governo e Parlamento.

La formulazione dell'art. 114 della Costituzione così come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 colloca in una nuova prospettiva i rapporti degli enti locali e delle regioni con lo Stato, di cui non costituiscono più una mera ripartizione territoriale, concorrendo con esso a costituire la Repubblica.

Tale nuova prospettiva, coniugata con una certa sensibilità mostrata dalle istituzioni europee verso la partecipazione dei livelli infrastatali di governo a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, non può non avere le sue ricadute anche rispetto alla definizione della posizione italiana nel processo di integrazione europea.

Sul piano legislativo la legge n. 131 del 2003, la legge n. 11 del 2005 e ora la legge n. 234 del 2012 hanno condotto ad un maggiore coinvolgimento delle regioni nella fase ascendente.

In particolare gli artt. 22 e 23 della legge 234 del 2012 prevedono che il Governo convochi «sessioni europee» della Conferenza permanente Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali affinché siano espressi pareri sulle politiche europee di immediata ricaduta sugli ambiti regionali e locali.

L'art. 24 prevede poi che il Governo trasmetta i progetti di atti normativi europei alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle giunte e ai consigli regionali e delle province autonome. Le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni; e una o più regioni o province autonome possono richiedere che il Presidente del Consiglio dei ministri o il ministro da lui delegato convochi la Conferenza permanente Stato-regioni per il raggiungimento di un'intesa entro il termine di 30 giorni (decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa). Inoltre la Conferenza permanente Stato-regioni può chiedere al Governo di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea; in tal caso il Presidente del Consiglio dei ministri o il ministro per gli Affari europei comunica alla Conferenza permanente di aver apposto la riserva di esame e decorso il termine di trenta giorni, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della stessa Conferenza.

L'art. 25 prevede invece che ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Infine l'art. 26 della legge n. 234 del 2012 impone al Governo di trasmettere i progetti di atti normativi comunitari alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in una prospettiva meramente consultiva.

L'ampliamento della partecipazione alla fase ascendente non si è limitato all'ambito istituzionale.

Già la legge n. 11 del 2005 stabiliva l'obbligo di comunicare i progetti di atti normativi alle parti sociali e le categorie produttive. L'art. 7 individuava nel Cnel il soggetto istituzionale cui fare pervenire i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea di particolare rilievo economico e sociale affinché si esprimesse con le valutazioni e i contributi opportuni.

Oggi la stessa disciplina è confermata dall'art. 28 della legge 234 del 2012.

14. *Le fonti comunitarie: la fase discendente*

Nel corso del ventennio considerato si sono registrate significative evoluzioni nella definizione del posto delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano.

Per quel che concerne le fonti del diritto di immediata applicabilità, i trattati e i regolamenti, gli aspetti meritevoli di maggiore interesse sono due: da una parte l'estensione della immediata applicabilità propria dei regolamenti a direttive con particolari caratteristiche e alle decisioni della Corte di giustizia; dall'altra il parziale superamento della posizione adottata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza *Granital* (n. 170 del 1984) con la quale si escludeva la possibilità di considerarli quali fonti interposte e si affermava il principio della disapplicazione delle leggi con essi contrastanti.

Quanto al primo aspetto, a partire dai primi anni Novanta la Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 64 del 1990 e n. 168 del 1991), accogliendo gli indirizzi della Corte di giustizia, aveva riconosciuto l'immediata efficacia delle direttive a contenuto incondizionato e sufficientemente preciso (direttive che sono state definite in vario modo, ora come dettagliate, ora come particolareggiate, ora come *self executing*) purché esse avessero effetto verticale, vale a dire limitato ai soli rapporti con lo Stato e la sua amministrazione. Non è invece stata ammessa l'efficacia diretta e l'immediata applicabilità di direttive ad effetto orizzontale, che ricadesse cioè nei rapporti tra privati (cfr. Corte cost. n. 288 del 1996 che rinvia alla giurisprudenza della Corte di giustizia).

L'efficacia diretta propria dei regolamenti era stata riconosciuta alle sentenze interpretative e alle sentenze dichiarative di inadempimento della Corte di giustizia già a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta (cfr. Corte cost. n. 113 del 1985 e n. 389 del 1989). Nel corso del ventennio considerato tale assunto è stato semplicemente confermato (cfr. Corte cost. n. 284 del 2007).

Il superamento del principio posto dalla sentenza *Granital* prende invece avvio con la sentenza n. 384 del 1994 con la quale la Corte costituzionale ha ammesso che le fonti comunitarie ad efficacia diretta assumano la posizione di fonti interposte nell'ambito del giudizio in via d'azione.

Gli argomenti utilizzati dalla Corte per derogare ai principi della giurisprudenza *Granital* sono due: la necessità di garantire l'unità dell'ordinamento giuridico nel rispetto dei vincoli comunitari, la natura preventiva del controllo esercitato sulle leggi regionali con il procedimento principale, prima della riforma del 2001:

Va considerato che di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione; e che il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato – oltre a creare situazioni di fatto ambigue – è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giu-

stizia delle Comunità europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso. [...] In questa prospettiva non appare pertinente il richiamo a precedenti decisioni di questa Corte, che hanno dichiarato l'inammissibilità della questione: la legge regionale impugnata non è ancora entrata in vigore, e correttamente il Presidente del Consiglio ha adito la Corte nella fase conclusiva dell'*iter* di formazione dell'atto normativo al fine di impedire, in radice, il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari; le decisioni segnalate dalla Regione riguardano, invece, l'ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, ritenuta incompatibile con il regolamento comunitario. Ora, una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria, direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra – e ben diversa – è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei consigli regionali, che in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi non possono completare l'*iter* formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione.

Con la sentenza n. 94 del 1995 la Corte costituzionale ha ribadito la propria posizione utilizzando però argomenti differenti, spostandosi sul piano processuale:

le norme comunitarie produttive di effetti diretti, poiché provengono da un «ordinamento distinto, ma coordinato» e poiché debbono avere piena efficacia obbligatoria e uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, entrano e permangono in vigore nell'ordinamento italiano senza che la loro efficacia possa essere intaccata dalle leggi nazionali, sia anteriori che successive. Infatti, come è chiaramente precisato nella medesima sentenza, l'effetto connesso con la vigenza nell'ordinamento italiano delle norme comunitarie è quello, non già di caducare, abrogare, modificare o invalidare le disposizioni legislative interne con esse incompatibili, bensì di impedire che queste disposizioni vengano in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. Detto in altri termini, entro un contesto nel quale le fonti normative della Comunità Europea e quelle dei singoli Stati non sono ancora integrate in un solo sistema, la «non applicabilità» della norma interna a favore di quella comunitaria, che contiene «la disciplina della specie», comporta che l'eventuale contrasto della disposizione interna rispetto a un precetto comunitario non possa autorizzare, nell'ambito di una controversia di fronte al giudice nazionale, a validamente sollevare una questione di costituzionalità per l'eventuale violazione dell'art. 11 della Costituzione da parte della norma interna, poiché si tratterebbe di una questione priva del dovuto requisito della rilevanza. Di qui deriva l'inevitabile dichiarazione di inammissibilità di ogni questione, basata sull'ipotizzato contrasto tra norma interna e norma comunitaria, quando questa sia sollevata da un giudice nazionale nel corso di un giudizio. [...] Ed, invero, poiché nei giudizi di costituzionalità in via principale l'oggetto del giudizio stesso, non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni (nel caso di impugnazione di leggi statali da parte delle regioni) o ex se violatrice di norme costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato) – tanto che in tali giudizi possono essere contestate anche disposizioni di legge non ancora efficaci o ad efficacia differita (v. sentenze nn. 224 del 1990, 242 del 1989, 39 del 1971, 37 del 1966, 75 del 1957) – non si rinviene, come invece nei giudizi in

via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria. Né è senza significato la considerazione che, dati i ricordati caratteri del giudizio in via principale, la «non applicabilità» della norma interna confliggente con quella comunitaria rappresenterebbe, nei casi in cui il contrasto normativo si palesasse nell'ambito di quel giudizio, una garanzia inadeguata rispetto al soddisfacimento del dovere, fondato sull'art. 5 del Trattato di Roma e sull'art. 11 della Costituzione, di dare pieno e corretto adempimento agli obblighi comunitari.

La torsione argomentativa è evidente e discutibile. Con la sentenza n. 170 del 1984 la Corte aveva affermato l'impossibilità per i giudici comuni di sollevare una questione di costituzionalità utilizzando le fonti comunitarie immediatamente applicabili quali norme interposte perché queste ultime appartengono ad un diverso ordinamento giuridico. Da ciò faceva discendere come conseguenza la soluzione della disapplicazione della fonte nazionale.

Con la sentenza n. 94 del 1995 rovescia l'argomentazione e ciò che era argomento conseguente viene assunto come premessa: poiché vi è l'obbligo di disapplicazione il giudice non può sollevare la questione per difetto di rilevanza. Sarebbe dunque l'ostacolo processuale ad impedire ai giudici comuni di adire la Corte e non il fatto che le norme comunitarie immediatamente applicabili appartengono ad un diverso ordinamento.

E poiché nel giudizio in via principale tale ostacolo processuale non si pone, in quell'ambito è possibile assumere le fonti comunitarie di immediata applicazione quali norme interposte.

Questo orientamento è stato confermato dopo la revisione costituzionale del 2001 (sentenza n. 180 del 2010, n. 213 del 2011) così che le fonti comunitarie immediatamente applicabili sono oggi considerate norme interposte nel giudizio in via d'azione. Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale. Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 86 del 2012).

Ove si consideri che a partire dal 2004 le sentenze rese nel giudizio in via principale hanno superato per numero quelle pronunciate nell'ambito

del giudizio incidentale è facile comprendere la portata dell'evoluzione giurisprudenziale della Corte.

Per quel che riguarda le fonti non immediatamente applicabili lo schema procedurale di attuazione previsto dalla legge n. 86 del 1989, c.d. legge La Pergola, è stato, nel corso del ventennio, confermato nei suoi elementi essenziali ma anche, ovviamente, adeguato alle rinnovate esigenze del quadro, sia comunitario che nazionale.

Gli elementi essenziali dello schema sono due: la previsione di una legge annuale che disciplini l'adempimento degli obblighi comunitari (la legge comunitaria); l'introduzione dello strumento della delegificazione ad opera di regolamenti autorizzati come strumento ordinario di attuazione delle direttive comunitarie⁹⁰.

Lo schema di procedura di attuazione è stato parzialmente rivisto dalla legge n. 11 del 2005 che, all'art. 11, comma 5, prevedeva la possibilità di attuare le direttive con regolamento ministeriale o interministeriale nelle materie di competenza regolamentare statale quando non fossero già disciplinate dalla legge e coperte da riserva di legge.

A prima vista vi si potrebbe ravvisare una estensione all'ambito ministeriale ed interministeriale del cosiddetto potere regolamentare indipendente. Non senza contraddirsi la disposizione richiama però espressamente l'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 che subordina la possibilità di adottare regolamenti ministeriali ed interministeriali ad una esplicita e puntuale autorizzazione legislativa creando qualche problema interpretativo.

Un ulteriore passaggio sulla strada della razionalizzazione del recepimento delle direttive che va nella direzione dello snellimento dei rapporti tra Parlamento e Governo nella fase discendente è stata l'introduzione nel testo della legge n. 11 del 2005 dell'art. 11-*bis* ad opera dell'art. 6 della legge n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007). Esso disponeva che quando siano state recepite, con decreto legislativo, direttive rispetto alle quali la Commissione si è riservata di adottare disposizioni di attuazione, quelle stesse disposizioni possano essere senz'altro accolte nel nostro ordinamento in via regolamentare.

Per quanto concerne l'attuazione delle direttive da parte delle regioni l'art. 16, comma 1, della legge n. 11 del 2005 stabiliva che «le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. Nelle materie di competenza concorrente

⁹⁰ Si trattava di una autorizzazione di scopo alla delegificazione che ha il suo riferimento oggettivo nelle materie e non nelle singole leggi che le disciplinano: il Governo potrebbe cioè essere autorizzato ad intervenire trasversalmente anche su leggi non espressamente previste dalla legge comunitaria che lo autorizza. Per garantire al Parlamento la possibilità teorica di esercitare comunque un controllo, anche se non molto efficace, sulla attività delegificante del Governo, il comma 2 dell'articolo 4 aveva disposto che in sede di presentazione del disegno di legge il Governo dovesse allegare l'elenco delle direttive da attuare con regolamento autorizzato.

la legge comunitaria indica i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle regioni e dalle province autonome». Alcuni statuti regionali prevedono a tal fine una legge regionale comunitaria.

Nel caso in cui le regioni non provvedano tempestivamente all'attuazione lo Stato può intervenire esercitando un proprio potere sostitutivo, così come sancito dall'art. 117, comma 5, della Costituzione.

La legge n. 234 del 2012 è intervenuta in modo significativo sulla fase discendente.

Essa ha superato la legge comunitaria sostituendola con due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea e la legge europea. Le due leggi hanno, complessivamente considerate, lo stesso ambito oggettivo di applicazione della legge comunitaria: infatti il contenuto della legge di delegazione europea è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione europea mentre la seconda reca norme di diretta attuazione volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea.

La scelta di disciplinare con due leggi distinte le disposizioni di diretta attuazione e quelle di delegazione legislativa comporta notevoli ricadute.

La distinzione permette in primo luogo di ridurre il rischio di confusioni tra norme di diretta attuazione e di delega permettendo così al Parlamento di esercitare un controllo maggiore sulla legislazione delegata del Governo.

Inoltre, poiché la legge europea non contiene deleghe al Governo, le Camere potranno adottare le norme di diretta attuazione con i procedimenti decentrato e misto, più agili di quello normale imposto dall'art. 72, comma 4, Cost. per le leggi di delegazione legislativa.

Quanto al procedimento, all'art. 29, comma 3, la legge n. 234 del 2012 prevede che il Presidente del Consiglio o il ministro per gli Affari europei verifichi, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, l'adeguamento dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti normativi e di indirizzo Comunitari e trasmetta tempestivamente le relative risultanze, anche rispetto alle misure da intraprendere, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente Stato-regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione. Nelle materie di loro competenza le regioni e le province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti e trasmettono, entro il 15 gennaio di ogni anno, gli esiti della verifica alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee in ordine alle misure da intraprendere.

All'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni pervenute, il Presidente del Consiglio dei ministri o il ministro per gli Affari europei, di

concerto con il ministro degli Affari esteri e con gli altri ministri interessati, presenta alle Camere, previo parere della Conferenza permanente Stato-regioni, un disegno di legge di delegazione europea e un disegno di legge europea, con l'indicazione dell'anno di riferimento. Il termine previsto per la presentazione del disegno di legge di delegazione europea è il 28 febbraio di ogni anno, mentre per il disegno di legge europea non viene stabilito un termine specifico di presentazione.

Per quel che concerne la legge di delegazione europea, la legge n. 234 del 2012 non si limita a determinarne il contenuto ma dispone nel dettaglio (art. 31) intorno alle procedure per l'esercizio delle deleghe da parte del Governo; ed introduce poi (art. 32) dei «meta principi e criteri direttivi», vale a dire principi e criteri di carattere generale, ulteriori rispetto a quelli disposti dalle singole leggi di delegazione europea o dalle direttive in corso di attuazione. Tra tali «meta principi e criteri direttivi», orientati alla semplificazione amministrativa e alla deregolazione, particolare attenzione merita quello stabilito alla lettera *b*) del primo comma dell'art. 32, in forza del quale «ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi con l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione». Esso si inserisce con tutta evidenza in quella prassi di delegazione legislativa ad oggetto non sufficientemente determinato sulla quale abbiamo già avuto modo di soffermarci.

Quanto all'attuazione delle direttive per via regolamentare ed amministrativa la legge n. 234 del 2012 conferma la disciplina già introdotta dalla legge n. 11 del 2005.

Analogamente è confermata la disciplina dell'attuazione delle direttive da parte delle Regioni e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato.

Per quel che invece concerne il posto delle direttive, non *self executing*, nell'ordinamento italiano, l'ipotesi che esse possano integrare, come norme interposte, il parametro di costituzionalità del rispetto dei vincoli comunitari, già ammesso in relazione all'art. 11 Cost., prima della revisione costituzionale del 2001, è oggi pacificamente accolta in relazione al nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost.; tanto nell'ambito del giudizio in via d'azione (a partire dalla sentenza n. 406 del 2005) quanto nell'ambito del giudizio in via d'eccezione (cfr. sentenze n. 284 del 2007 e n. 28 del 2010).

15. Le riforme istituzionali tentate

Nel corso del ventennio è proseguito, senza concludersi, il dibattito sulle riforme istituzionali che aveva preso avvio dieci anni prima con l'istituzione,

nel 1982, dei *Comitati di studio per l'esame delle questioni istituzionali* nell'ambito della Commissione Affari costituzionali dei due rami del Parlamento⁹¹.

I tentativi di riformare complessivamente il sistema istituzionale sono però tutti falliti.

Gli interventi di riforma riusciti hanno riguardato solo singoli profili, più o meno ampi, della organizzazione costituzionale.

Tra gli interventi di più ampia portata dobbiamo sicuramente annoverare la riforma del Titolo V, ma anche l'introduzione nel testo costituzionale del principio di equilibrio di bilancio, che pur non incidendo su un numero elevato di disposizioni ha certamente segnato una svolta destinata a produrre effetti nei rapporti istituzionali.

Oltre a queste riforme di ampia portata vi sono poi stati puntuali interventi di revisione di singole disposizioni costituzionali, non per questo meno significativi.

In questa sede daremo conto delle riforme tentate e compiute soffermandoci sulle ricadute che esse hanno avuto sul sistema delle fonti, rinviando per gli aspetti di merito agli altri saggi di questo libro.

Dopo il tentativo effimero dei Comitati del 1982 il percorso «della grande riforma istituzionale», concentrato esclusivamente sulla forma di governo, fu ripreso con la *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* (c.d. commissione Bozzi) che iniziò i suoi lavori il 30 novembre 1983 senza condurre ad alcun esito.

Con gli anni Novanta ha cominciato a farsi strada l'idea che per arrivare a riforme istituzionali di grande impatto fosse necessario seguire un procedimento derogatorio rispetto a quello previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

Così, con la legge costituzionale n. 1 del 1993, si stabilì che la *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura* (c.d. Commissione De Mita-Iotti) istituita da ciascuna Camera con proprio atto di indirizzo il 23 luglio 1992, dovesse elaborare un articolato e ampio progetto di revisione costituzionale⁹² nonché progetti di legge elettorale per l'elezione delle Camere e dei Consigli delle regioni ad autonomia ordinaria. I progetti

⁹¹ Il 10 settembre 1982 i Presidenti di Camera e Senato concordavano di affidare alle Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento il compito di procedere alla istituzione, all'interno di ciascuno di essi di un comitato ristretto, comprendente un rappresentante per ogni gruppo parlamentare (e allargando la partecipazione anche a soggetti appartenenti a gruppi non rappresentati in Commissione) affinché entro il 31 ottobre successivo predisponessero un documento, da sottoporre ai Presidenti delle camere di appartenenza, contenente: la sintesi delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale, verificandone lo stato; l'illustrazione di altri punti degni di considerazione sulla stessa materia emersi nel dibattito politico e parlamentare; la proposta di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari ritenute necessarie in relazione alle questioni di carattere istituzionale rilevate nel corso dello studio.

⁹² La Commissione doveva proporre una riforma relativa alla parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del Titolo VI.

elaborati sarebbero stati discussi e quelli di riforma costituzionale sarebbero stati approvati con un procedimento che avrebbe derogato l'art. 138 della Costituzione prevedendo come obbligatorio, e non già eventuale, il ricorso al referendum confermativo. Anche questo tentativo è rimasto infruttuoso, travolto dalla instabilità del sistema politico.

Analoga sorte toccò al *Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato nella XII legislatura* (c.d. Comitato Speroni), istituito il 14 luglio 1994 con decreto del Presidente del Consiglio, con il compito di formulare proposte di riforma che il Governo avrebbe dovuto tradurre in disegni di legge costituzionale e ordinaria: la fine anticipata del Governo Berlusconi impedì che le proposte del Comitato avessero un seguito.

Con la legge costituzionale n. 1 del 1997 veniva nuovamente percorsa la strada della deroga al procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione. Essa infatti prevedeva l'istituzione di una *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* (c.d. Bicamerale D'Alema), composta di trentacinque deputati e trentacinque senatori, con il compito di elaborare disegni e proposte di legge costituzionale per una revisione organica della seconda parte della Costituzione. Le proposte della Commissione avrebbero dovuto essere approvate dalle Camere con una procedura deliberativa semplificata rispetto a quella prevista dall'art. 138 Cost. in quanto ciascuna le avrebbe dovute adottare, con due successive deliberazioni (la seconda a maggioranza assoluta) ad intervallo non minore di tre mesi approvandole articolo per articolo senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti. Il procedimento era però complessivamente aggravato rispetto a quanto disposto dall'art. 138 Cost., poiché era previsto come obbligatorio un referendum confermativo che, a differenza di quanto prevede la norma costituzionale, sarebbe stato valido solo se avesse partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto. Come è noto anche i lavori della Bicamerale D'Alema non hanno avuto esito.

Al procedimento di cui all'art. 138 della Costituzione era invece affidato il tentativo di grande riforma compiuto col disegno di legge di revisione costituzionale del secondo Governo Berlusconi, approvato in sede parlamentare (ancora una volta coi soli voti della maggioranza di Governo) con deliberazione finale del Senato del 16 novembre 2005 ma respinto dal referendum del 25 e 26 giugno 2006.

La deroga al procedimento di revisione previsto dall'art. 138 veniva però ripresa in considerazione in altre tre occasioni.

Nel novembre 2012 il Senato⁹³ aveva avviato l'approvazione di un progetto di legge costituzionale (A.S. n. 2173) che prevedeva l'elezione di una commissione, con formula proporzionale, contestuale all'elezione delle Camere.

⁹³ La Commissione Affari costituzionali del Senato elaborava in sede referente la proposta, trasmessa all'Assemblea del Senato con mandato al Relatore del 14 novembre 2012.

Contemporaneamente alla elezione della commissione definita, *Assemblea costituente*, si sarebbe dovuto svolgere un referendum di indirizzo che avrebbe indicato la forma di governo preferita dagli elettori. La Commissione avrebbe avuto il compito di elaborare un progetto di revisione costituzionale che avrebbe dovuto essere approvato dal Parlamento in seduta comune col solo voto finale a maggioranza assoluta: qualora non si fosse raggiunta la maggioranza dei due terzi la deliberazione assunta dal Parlamento in seduta comune avrebbe potuto essere sottoposta a referendum confermativo. La fine della XVI legislatura ha impedito che il Senato completasse l'esame.

Il 30 marzo 2013, in avvio della XVII legislatura il Presidente della Repubblica nominò due Gruppi di lavoro con il compito di proporre, attraverso due distinti Rapporti, misure dirette ad affrontare tanto la crisi economica quanto la crisi del sistema istituzionale. Il *Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali* (con il dissenso di Valerio Onida) nel suo rapporto del 12 aprile 2013 affermò che per tenere il processo di riforma costituzionale al riparo dalle tensioni politiche contingenti sarebbe stato preferibile che esso si compiesse attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione avrebbe potuto avviare immediatamente il proprio lavoro (di pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indicassero i punti oggetto di revisione; una legge costituzionale ne avrebbe formalizzato le conclusioni.

Una deroga al procedimento di revisione di cui all'art. 138 è stata infine proposta con l'ultimo tentativo di generale riforma delle istituzioni compiuto nel ventennio.

Il 29 aprile 2013 il Presidente del Consiglio Enrico Letta, illustrando alle Camere il programma del suo governo riprendeva il tema delle riforme istituzionali. I due rami del Parlamento con propri atti di indirizzo, il 29 maggio successivo, impegnavano il Governo a presentare entro il mese di giugno un disegno di legge costituzionale che prevedesse un procedimento in deroga all'art. 138 Cost.

Il Governo ha rispettato l'impegno trasmettendo al Senato, il 10 giugno 2013⁹⁴, il disegno di legge n. 813. Esso prevedeva l'istituzione di un Comitato parlamentare bicamerale composto di venti deputati e venti senatori, che avrebbe esercitato, in via esclusiva, la funzione referente. I progetti di legge costituzionale approvati dal Comitato avrebbero dovuto essere votati nello stesso testo con due deliberazioni successive dai due rami del Parlamento (con

⁹⁴ Il giorno dopo, l'11 giugno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha istituito con proprio decreto una Commissione per le riforme costituzionali con il compito di formulare proposte di revisione della parte seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale.

maggioranza assoluta nella seconda), ma tale doppia deliberazione avrebbe dovuto concludersi entro diciotto mesi. Sarebbe stato inoltre possibile indire un referendum confermativo quale che fosse stata la maggioranza raggiunta nella seconda deliberazione.

Come è noto anche questo tentativo di riforma istituzionale è stato travolto dalla mutata composizione della maggioranza di Governo.

La possibilità di procedere ad una riforma costituzionale derogando al procedimento previsto dall'art. 138 Cost. è stata oggetto di un vivace dibattito.

Come abbiamo visto⁹⁵ gli interrogativi sono molteplici e si sviluppano intorno ai limiti formali alla revisione costituzionale in rapporto alla evocazione del potere costituente, così come intorno alla adeguatezza ad una grande riforma del procedimento previsto all'art. 138 Cost.

Interrogativi che impongono di riflettere sulla natura stessa del diritto costituzionale come limite alla azione politica. Ma proprio riflettendo su questo tema in relazione al ventennio appena trascorso pare di poter giungere ad una conclusione che sdrammatizza, amaramente, i termini della contrapposizione: sia i tentativi condotti nel rispetto dell'art. 138 Cost., così come quelli che vi hanno derogato non sono approdati a nulla per mancanza di solidità politica delle proposte. *La lotta per la Costituzione* descritta da Mario Dogliani nel 1996⁹⁶, come «lotta politica – aperta, diffusa, che coinvolge direttamente l'elettorato attraverso la propaganda, i referendum e le elezioni – per il mutamento costituzionale», diversa dalla *politica costituzionale*, intesa come «complesso di attività – culturali, giurisprudenziali, legislative e politiche in senso stretto (quelle che stabiliscono gli *exempla*, i precedenti di diritto pubblico) – per mezzo delle quali si ridefiniscono continuamente non solo i significati delle singole disposizioni costituzionali, ma soprattutto, l'unità di senso della Costituzione nel suo complesso», non è in realtà mai avvenuta. E ciò non perché le parti politiche contrapposte non abbiano effettivamente lottato. Ma piuttosto perché nessuna di esse è riuscita a condurre una lotta sul terreno giusto. Utilizzando categorie tutte quante costruite nel novecento i partiti politici non sono riusciti ad esprimere le esigenze di cambiamento culturale, sociale ed economico che il paese pure ha manifestato con sempre maggiore insistenza. Questo ha condotto ad un progressivo scollamento tra la classe politica e la società nazionale che ha impedito alla prima di esprimere forze capaci di un reale cambiamento di regime.

⁹⁵ Cfr. S. Sicardi, *Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale alla prova dell'ultimo ventennio*, in questo volume, § 4.

⁹⁶ M. Dogliani, *La lotta per la Costituzione*, in «Diritto pubblico», 1996, pp. 293 ss.

16. *Le riforme istituzionali compiute*

Ma i tentativi fallimentari di procedere a grandi riforme istituzionali non devono mettere in ombra le numerose riforme istituzionali compiute che hanno inciso in modo significativo sulla organizzazione costituzionale.

Il ventennio si è aperto con la riforma dell'art. 68 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 1993, riforma che ha inciso in modo determinante sui rapporti tra politica e magistratura.

La legge costituzionale n. 2 del 1999 ha invece portato all'«Inserimento dei principi del giusto processo nell'art. 111 della Costituzione» costituzionalizzando la scelta del modello accusatorio del processo penale ed enfatizzando la separazione funzionale tra magistratura giudicante ed inquirente.

Le leggi costituzionali n. 1 del 2000 e n. 1 del 2001 hanno disciplinato l'integrazione politica degli italiani all'estero, la prima recando una «Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»; la seconda «Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero».

La legge costituzionale n. 1 del 2002 ha determinato «la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione» consentendo l'ingresso nei confini della Repubblica degli eredi maschi della famiglia Di Savoia.

Due riforme istituzionali si segnalano poi in modo significativo.

La prima è stata la revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione per mezzo della legge costituzionale n. 3 del 2001. Essa è stata approvata con il procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione ma la deliberazione parlamentare è stata assunta con i voti della sola maggioranza di Governo, quel che ha comportato che venisse richiesto, per la prima volta nella storia repubblicana, il referendum confermativo. Giova, per altro, ricordare che la grande riforma del Titolo V era stata anticipata da alcune puntuali revisioni costituzionali e integrata da altre leggi costituzionali. Ci si riferisce alle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni» e dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»⁹⁷.

La seconda grande riforma istituzionale conclude il ventennio. Si tratta della costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012.

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha profondamente modificato l'articolo 81 della Costituzione.

⁹⁷ In questo volume cfr. I. Ruggiu, *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, § 1.3.

Prima della riforma del 2012 ci si era interrogati sulla possibilità di ricavare dal quarto comma dell'art. 81 il principio di pareggio di bilancio. Poiché esso disponeva che «Ogni altra [rispetto a quella di bilancio] legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte» si poteva concludere che avesse senso solo nella prospettiva di un bilancio pareggiato.

È però prevalsa un'altra lettura. Alcune voci in dottrina vennero anzi ad affermare l'idea che il pareggio del bilancio dovesse essere evitato poiché avrebbe imposto un aumento della pressione fiscale ed una diminuzione delle spese che avrebbe fortemente turbato l'andamento dell'economia nazionale. Il deficit veniva considerato come un elemento fisiologico delle finanze dello Stato. Si sottolineava come il bilancio dello Stato non potesse essere paragonato a quello di un ente pubblico o privato perché esso dispone di mezzi per il procacciamento delle entrate che rendono pressoché illimitate le sue fonti di mezzi finanziari: lo Stato copre il suo deficit con l'emissione di buoni del tesoro ed in casi eccezionali con l'emissione di carta moneta. Il finanziamento delle proprie spese attraverso il debito, il *deficit spending*, è stato configurato come una manovra ordinaria e permanente (non eccezionale e temporanea come accade per le finanze dei privati). Il senso del quarto comma dell'art. 81 è stato ridotto alla necessità di porre un freno alle richieste di nuove spese da parte di gruppi di potere parlamentari, attenti più alle proprie clientele che agli effetti finanziari delle leggi approvate.

Questa concezione della gestione delle finanze pubbliche ha prodotto una autentica politica del disavanzo: il debito pubblico dello Stato veniva pagato e finanziato con altro debito pubblico, le eventuali maggiori entrate non venivano utilizzate per ridurre il deficit ma erano destinate a finanziare nuove spese; la competitività del sistema veniva assicurata con azioni di svalutazione della moneta.

Una eccessiva politica del disavanzo produce un grave danno nel lungo periodo: una lunga serie di bilanci deficitari determinando un crescente indebitamento trasferisce alle generazioni future l'onere delle spese attuali.

La crisi finanziaria ed economica che si è prodotta a partire dal 2008, e che ancora oggi stringe la morsa, ha mostrato con tutta evidenza i pericoli di una politica del disavanzo.

Due elementi hanno messo in crisi alcuni paesi dell'Unione europea (oltre all'Italia, la Grecia, la Spagna, il Portogallo e la Francia) che ne avevano abusato: la mancata crescita della produzione economica ha impoverito la generazione attuale impedendole di pagare il debito di quelle precedenti; il sistema della moneta unica non ha permesso di finanziare la competitività e di alleggerire il debito attraverso politiche inflazionistiche.

Ciò ha portato alla approvazione del «Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria», firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012, che si applica integralmente ai paesi dell'eurozona, e che stabilisce il principio del pareggio di bilancio quale obiettivo che gli

Stati membri devono raggiungere disciplinando le condizioni che ammettono deroghe e le modalità per adottare le eventuali manovre correttive. Il comma 2 dell'art. 3 del Trattato dispone che le regole da esso enunciate producono effetti nel diritto interno delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio.

L'Italia ha scelto la strada della revisione costituzionale.

Si faccia però molta attenzione. Il novellato primo comma dell'articolo 81 della Costituzione dispone che «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»: la lettera della Costituzione non esprime dunque il principio di pareggio, ma il principio di equilibrio di bilancio.

Si tratta di due concetti differenti. Mentre il pareggio è dato dalla equivalenza tra entrate e spese, l'equilibrio consiste in un andamento dinamico sul quale incidono diverse variabili congiunturali (le fasi avverse o favorevoli del ciclo economico): così in presenza di un tasso di crescita sostenuta del Pil e di uno stock di debito contenuto in rapporto al Pil, potrebbe risultare sostenibile nel medio periodo (e quindi di equilibrio) anche una posizione di deficit moderato: è sulla base di tali ipotesi che il trattato di Maastricht fissava, rispettivamente al 3% e al 60% in rapporto al Pil, le soglie consentite di deficit e debito. Al contrario, in condizioni di crescita bassa o nulla e di uno stock di debito molto alto, il pareggio del bilancio potrebbe non bastare a garantire la sostenibilità del debito nel medio periodo (e quindi non di equilibrio) e rendere necessario l'accantonamento di un avanzo.

Il principio di equilibrio di bilancio può dunque essere rispettato anche in assenza di pareggio: consentendo spese superiori alle entrate ma anche entrate superiori alle spese.

In caso di cicli economici sfavorevoli è dunque consentito un indebitamento: il novellato secondo comma dell'art. 81, prevede espressamente questa ipotesi. Esso prevede inoltre che l'indebitamento possa essere autorizzato dalle Camere con una legge approvata a maggioranza assoluta al verificarsi di eventi eccezionali. Il comma 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha individuato come eventi eccezionali che possano giustificare l'indebitamento gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali. L'eccezionalità di queste ipotesi si evince dalla maggioranza richiesta per concedere la relativa autorizzazione.

Il terzo comma del nuovo art. 81 prevede che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». Le differenze rispetto alla disciplina della precedente formulazione del quarto comma sono significative. In primo luogo la disposizione è oggi applicabile a tutte le leggi, compresa quella di bilancio. Inoltre essa si riferisce ad oneri e non più a spese. Pertanto deve essere ricompresa nella sua disciplina anche l'ipotesi di

leggi che comportino minori entrate e la legge che importi nuovi o maggiori oneri non può limitarsi ad indicare le fonti del loro finanziamento ma deve provvedervi essa stessa.

Il nuovo comma 6 dell'art. 81 della Costituzione dispone che «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Esso impone dunque un sistema normativo nel quale i principi generali sono fissati con legge costituzionale (l'art. 5 della stessa legge costituzionale n. 1 del 2012) e le norme di dettaglio da una legge rinforzata nel procedimento (la legge n. 243 del 2012).

La nuova formulazione dell'art. 81 della Costituzione ha inciso profondamente sulla portata normativa della legge di bilancio. Essa infatti non riproduce la disciplina originariamente contenuta al comma 3, in forza della quale con la legge di approvazione del bilancio non si potevano stabilire nuovi tributi e nuove spese. Il divieto di introdurre tributi e spese aveva indotto a considerare la legge di bilancio come una legge meramente autorizzatoria. Essa doveva limitarsi ad approvare la proposta contabile che il Governo aveva predisposto sulla base delle norme vigenti senza poter incidere su di esse. Per consentire al Parlamento di intervenire e correggere le previsioni del bilancio era stato introdotto (art. 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468) l'istituto della legge finanziaria, con la quale potevano essere riviste le voci di entrata e di spesa. La legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 aveva sostituito la legge finanziaria con la legge di stabilità disponendo che (art. 11, comma 1) «la legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica».

Il venir meno del divieto di imporre nuovi tributi e nuove spese permette alla legge di bilancio di incidere sul contenuto normativo della proposta contabile del Governo. Essa non è più soltanto uno strumento di controllo dell'indirizzo politico del Governo ma diviene uno strumento col quale il Parlamento partecipa attivamente alla sua formulazione.

Da ciò consegue la sostanziale inutilità dell'istituto della legge di stabilità; e in effetti l'art. 21, comma 2, della legge 243 del 2012 dispone che «a decorrere dal 1° gennaio 2016, i richiami alla legge di stabilità di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e alla legge finanziaria, di cui all'art. 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, contenuti in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, devono intendersi riferiti alla legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della presente legge».

Il nuovo comma 4 dell'art. 81 Cost. riproduce il contenuto dell'originario comma 1, con alcune precisazioni: esso infatti dispone che «le Camere ogni

anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo». Viene così ribadito il principio della annualità del bilancio ma viene enfatizzato il principio della unicità, disponendo la nuova disciplina in ordine al «bilancio» e non più ai «bilanci».

La legge costituzionale n. 1 del 2012 (artt. 2 e 4) è poi intervenuta a modificare gli artt. 97 e 119 della Costituzione. In forza della revisione l'art. 97 dispone che «le amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Il novellato art. 119 precisa, al primo comma, che gli enti locali e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». L'ultimo comma dispone invece che essi possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». La legge rinforzata n. 243 del 2012, agli articoli 9 e seguenti, stabilisce le norme di attuazione del nuovo art. 119 Cost.

Inoltre la stessa legge costituzionale n. 1 del 2012 ha attribuito in via esclusiva allo Stato la disciplina della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», originariamente di competenza concorrente, insieme al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

17. *Le altre revisioni costituzionali e le altre leggi costituzionali*

Nel corso del ventennio appena concluso la Costituzione non è stata oggetto di revisione soltanto in relazione alla organizzazione delle istituzioni.

Due importanti riforme sono intervenute sull'ambito della tutela dei diritti.

La legge costituzionale n. 1 del 2003 ha modificato il primo comma dell'art. 51 Cost., in forza del quale «Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» aggiungendovi la frase «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

La revisione dell'art. 51 Cost. risponde alla scelta di favorire la partecipazione politica delle donne con lo strumento delle quote riservate nelle liste elettorali, le cosiddette quote rosa.

Essa era preclusa dalla originaria formulazione della disposizione costituzionale. Sul punto la Corte costituzionale era stata molto netta. Essa con la sentenza n. 422 del 1995, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del

consiglio provinciale), secondo cui «Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi», aveva affermato che «in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato. È ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di "azioni positive", che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate».

Ma la scelta più importante nell'ambito della tutela dei diritti è stata compiuta con la legge costituzionale n. 1 del 2007: è stata abolita la pena di morte intervenendo sull'ultimo comma dell'art. 27 Cost., nella parte in cui ammetteva la possibilità di prevedere la pena capitale con leggi militari di guerra.

La legge 13 ottobre 1994, n. 589, recante «Abolizione della pena di morte nel codice penale militare di guerra», aveva già disposto l'abolizione della pena di morte dal codice penale militare di guerra e dalle leggi militari di guerra e la sua sostituzione con la pena massima prevista dal codice penale. Ma certo la revisione costituzionale conclude, senza possibilità di ritorno, un cammino di civiltà⁹⁸.

Nel corso del ventennio sono state approvate diverse disposizioni che appartengono al novero delle «altre leggi costituzionali» di cui all'art. 138 Cost., vale a dire, disposizioni che non intervengono a modificare il testo della Costituzione ma ne costituiscono una integrazione.

Alcune di queste disposizioni sono contenute in leggi costituzionali che hanno (anche) modificato il testo costituzionale: è il caso, ad esempio di molte disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, o della legge costituzionale n. 1 del 2012.

⁹⁸ Si consideri che il protocollo n. 6 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ammette la possibilità di introdurre la pena di morte nelle leggi militari di guerra. La revisione costituzionale porta quindi l'Italia ad assumere una posizione di avanguardia nella lotta alla pena di morte.

Altre sono invece contenute in leggi che non incidono in alcun modo sul testo della Costituzione: esse hanno in comune l'ambito di applicazione poiché sono tutte relative alla disciplina della autonomia delle Regioni a statuto speciale: ci si riferisce alle leggi costituzionali n. 2 del 1993 (ordinamento locale); n. 1, 2 e 3 del 2013 (intervento per la riduzione del numero dei consiglieri regionali rispettivamente in Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna).

Nota bibliografica

(a cura di Lucilla Conte)

Dal sistema al problema delle fonti

Anticipano e alimentano il dibattito dottrinale sulla destrutturazione del sistema delle fonti gli scritti di U. De Siervo, *L'erosione del primato della legge*, in «Queste istituzioni», 1991; A. Pizzorusso, *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992.

Si segnalano come particolarmente attenti ad un'analisi del sistema delle fonti del diritto come «problema» L. Paladin, *Saggio sulle fonti del diritto italiano: le problematiche della definizione e dell'individuazione*, in «Quaderni costituzionali», 1993, pp. 220 ss. e Id., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996; A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. L'ordinazione a sistema*, Torino, Giappichelli, 1993; Id., *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della Costituzione ed incerte opzioni di natura istituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1999; Id., *Metodi e dottrine dei costituzionalisti e orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti e della loro composizione in sistema*, in «Diritto e società», 2000, pp. 141 ss.; Id., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2001; Id., *L'antica (ma tuttora consolidata e diffusa) idea di «sistema» delle fonti e le prospettive di una sua ridefinizione*, in «Diritto e società», 2003, pp. 316 ss.; Id., *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in Id., «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, XII, *Studi dell'anno 2008*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 433 ss. e, da ultimo, Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. XV. Studi dell'anno 2011*, Torino, Giappichelli, 2012; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994; F. Modugno, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1997 e Id., *È ancora possibile parlare di un sistema delle fonti?*, relazione al convegno *Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*, Università degli Studi di Roma Tre, 27-28 novembre 2008, <http://host.uniroma3.it/centri/crispel/Modugno2008.pdf>; R. Guastini, *Gerarchie normative*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 1997, pp. 463 ss. e Id., *Teoria e dogmatica delle fonti normative*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da A. Cicu e F. Messineo, vol. I, Milano, Giuffrè, 1998; A. D'Atena, *L'impatto del policentrismo legislativo nel sistema delle fonti*, in «Diritto e società», 1997, pp. 1 ss.; G.U. Rescigno, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in «Diritto pubblico», 2002, pp. 767 ss.

Collocano la ricomposizione «a sistema» delle fonti all'interno di un'analisi com-

più ampia, che chiama in causa l'intero impianto ordinamentale, A. Pace, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 1997, pp. 7 ss.; M. Dogliani, *Diritto costituzionale e scrittura*, in «Ars interpretandi», 1997, pp. 107 ss.; J.J. Chevallier, *Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique*, in «Revue du droit public», 1998, pp. 679 ss.; M. Luciani, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005; J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, Lgdj, 2001; R. Bin, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, in AA.VV., *Scritti in memoria di G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009; B. Pastore, *Le fonti e la rete: il principio di legalità rivisitato*, in G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, Jovene, 2009; R. Guastini, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni, e continuato di P. Schlessinger, Milano, Giuffrè, 2010; S. Pajno e G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010; M. Pedrazza Gorlero, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 2010; G. Pino, *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in «Ars interpretandi», 2011, pp. 19 ss.; R. Bin e G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2012; S. Parisi, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, Napoli, Jovene, 2012; V. Scalisi, *Fonti-Teoria-Metodo, Alla ricerca della «regola giuridica» nell'epoca della postmodernità*, Milano, Giuffrè, 2012; G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012 (in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni e continuato da P. Schlessinger).

Ricollegano la questione della riduzione a sistema delle fonti del diritto all'interno del tema della qualità della legislazione A. Pizzorusso, *La manutenzione del libro delle leggi e altri studi sulla legislazione*, Torino, Giappichelli, 1999; M.A. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005; N. Irti, *Codici di settore: compimento della decodificazione*, in «Diritto e società», 2005, pp. 131 ss.; R. Viriglio, *La neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione per mezzo di testi unici e codici*, Napoli, Jovene, 2007; P. Grossi, *Crisi delle fonti e nuovi orizzonti del diritto*, Napoli, Satura, 2009. AA.VV. *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra «taglia-leggi»*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; A. Celotto, *Fonti del diritto e antinomie*, Torino, Giappichelli, 2011; G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012; M. Dogliani (a cura di), *Il libro strapazzato delle leggi e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012; al suo interno, in particolare: M. Dogliani, *L'ordinamento giuridico strapazzato* e R. Viriglio, *La manutenzione del libro delle leggi e I testi unici e la «neo-codificazione»*; F. Dal Canto, *Formazione e valutazione della legge. La qualità della formazione nelle fasi di formazione e valutazione* e P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un «factotum»*, entrambi i contributi in M. Cavino e L. Conte, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

Conducono un'analisi del sistema delle fonti nel più ampio contesto internazionale ed europeo F. Sorrentino, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 1994; A. Tizzano, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in «Il diritto dell'Unione europea», 1996, pp. 57 ss.; A. Pizzorusso, *Pluralismo delle fonti interne e formazione di un sistema di fonti internazionali*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 14 – Legge, Diritto, Giustizia*, Torino, Einaudi, 1998; N. Irti,

Tramonto della sovranità e diffusione del potere, in «Diritto e società», 2009, pp. 465 ss.; L. Montanari, *Il sistema integrato delle fonti: analisi e prospettive in relazione all'ordinamento italiano dopo l'intervento della Corte costituzionale con le sentenze 348 e 349 del 2007* (Relazione all'incontro di studi su *Il sistema integrato delle fonti e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Roma 23-25 settembre 2009). Tra i contributi più recenti, M. Dionigi, *Globalizzazione e fonti del diritto*, vol. II, *Prolegomeni allo studio di una fonte a difesa dell'ordinamento italiano*, Bari, Cacucci, 2011; G. Amato, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2013, pp. 1 ss.

Legge, giurisprudenza, legalità e diritto vivente: oltre il diritto mite

La ricomposizione del quadro

Sui rapporti tra legge e giurisprudenza E. Grande, *Principio di legalità e diritto giurisprudenziale: un'antinomia?*, in «Politica del diritto», 1996, pp. 469 ss.; A. Spadaro, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990; F.G. Pizzetti, *Il giudice nell'ordinamento complesso*, Milano, 2003; M. Luciani, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005; F. Biondi, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006; M. Delmas-Marty, *Mondializzazione e ascesa del potere dei giudici*, in M. Vogliotti (a cura di), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2008; P. Pederzoli, *La Corte costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008; M. Cavino e C. Tripodina, *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: «casi difficili» alla prova*, Milano, Giuffrè, 2012; S. Cassese, *La giustizia costituzionale in Italia: lo stato presente*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2012, pp. 603 ss.

Sul tema generale dell'interpretazione della Costituzione e della legge: R. Bin, *La Corte costituzionale tra potere e retorica: spunti per la costruzione di un modello ermeneutico dei rapporti tra Corte e giudici di merito*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani e M. Volpi, *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1993 e Id., *La Costituzione tra testo e applicazione*, in «Ars interpretandi», 2009, pp. 111 ss. e, da ultimo, Id., *A discrezione del giudice. Ordine e disordine in una prospettiva «quantistica»*, Milano, Franco Angeli, 2013; A.M. Poggi, *L'intenzione del Costituente nella teoria dell'interpretazione costituzionale. Spunti per una riflessione alla luce della dottrina americana dell'«original intent of the framers»*, in «Diritto pubblico», 1997, pp. 53 ss.; A. Pace, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in «Quaderni costituzionali», 2001, pp. 47 ss. e Id., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in www.constituzionalismo.it (2005-2006); M. Cavino, *Interpretazione discorsiva del diritto. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, 2006; M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2006, pp. 1651 ss.; G. Azzariti (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007; F. Modugno, *Interpretazione giuridica*, Padova, Cedam, 2009; G. Pino, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2010; F. Bile, *Interpretare e giudicare: tecnica e valori in tre vicende esemplari*, in «Giustizia civile», 2011, pp. 115 ss.; B. Biscotti, P. Borsellino, V. Pocar e D. Pulitanò (a cura di), *La fabbrica delle interpretazioni. Atti del VII convegno della facoltà di Giu-*

risprudenza, Università degli studi di Milano – Bicocca, 19-20 novembre 2009, Milano, Giuffrè, 2012, e *ibidem*, in particolare, E. Lamarque, *La fabbrica delle interpretazioni conformi a Costituzione tra Corte costituzionale e giudici comuni*.

In tema di diritto vivente, A. Pugiotto, *Sindacato di costituzionalità e «Diritto vivente»*. *Genesis, uso, implicazioni*, Milano, Giuffrè, 1994 e, Id., *La labirintica giurisprudenza costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in P. Ciarlo, G. Pitruzzella e R. Tarchi (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997; M. Cavino, *Diritto vissuto, vigente e vivente, la posizione della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza italiana», 2000, pp. 1337 ss., Id., *Il precedente tra certezza del diritto e libertà del giudice: la sintesi nel diritto vivente*, in «Diritto e società», 2001, pp. 159 ss., Id., *Interpretazione discorsiva del diritto*, Milano, Giuffrè, 2004; M. Cavino (a cura di), *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, vol. I, *Italia, Francia, Belgio, Germania, Spagna, Portogallo, Brasile, Argentina, Colombia*, Milano, Giuffrè, 2009 e in particolare, *ibidem*, M. Cavino, *L'intenzione del legislatore attuale come fondamento del diritto vivente*; M. Cavino e A.S. Bruno (a cura di), *Esperienze di diritto vivente. La giurisprudenza negli ordinamenti di diritto legislativo*, vol. II, *Italia, Messico, Perù, Cile, Bolivia, Svezia, Norvegia, Finlandia, Danimarca, Russia, Polonia, Romania, Ungheria, Croazia*, Milano, Giuffrè, 2011, in particolare, *ibidem*, M. Cavino, *Il formale riconoscimento del diritto vivente da parte del legislatore italiano e l'atteggiamento della Corte di cassazione*; M. Cavino, *Diritto vivente Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV aggiornamento, Torino, 2010.

Sull'apertura degli ordinamenti giuridici ad una dimensione globale, M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000; Id., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002; e Id., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2008; S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006; G. Torresetti, *Diritto, politica e realtà sociale nell'epoca della globalizzazione*, *Atti del XXIII Congresso nazionale della Società italiana di filosofia giuridica e politica*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2008 e, *ibidem*, M. Cacciari, *L'epoca della globalizzazione*, N. Irti, *Le categorie giuridiche delle globalizzazione*, C. Menghi, *Libertà e controllo giuridico nello spazio globale* e F. Galgano, *I caratteri della giuridicità nell'epoca della globalizzazione*; C. Sunstein, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009.

La legge del Parlamento

Per un inquadramento di carattere generale, R. Dworkin, *L'impero del diritto* (ed. or. 1986), Milano, Il Saggiatore, 1989; A. Ruggeri, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in «Rassegna parlamentare», 1999, pp. 172 ss.; A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in «Quaderni costituzionali», 2003, pp. 15 ss. M. Dogliani, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in «Diritto pubblico», 2008, pp. 5 ss. e, Id., *Riserva di amministrazione?*, in «Diritto pubblico», 2000, pp. 673 ss.; M. Ruotolo, *Crisi della legalità e forma di governo*, in «Rivista di diritto costituzionale», 2003, pp. 140 ss. e M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; F. Modugno, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in M. Siclari (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra mutazioni*

tacite e progetti di riforma, Roma, Aracne, 2008, e Id., *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fascicolo 3/2009; R. Dickmann, *Corte costituzionale e legge in luogo di provvedimento* (nota a Corte cost. 8 maggio 2009, n. 137) in *www.federalismi.it*, n. 11/2009; P. Caretti, *La «crisi» della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2010.

Con particolare riferimento alla fonte «legge» nel contesto del diritto amministrativo, A. Travi, *Giurisprudenza amministrativa e principio di legalità*, in «Diritto pubblico», 1995, pp. 91 ss.; M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 272 ss.; B. Sordi, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia: la prospettiva storica*, in «Diritto amministrativo», 2008, pp. 1 ss.

La legge del Parlamento è analizzata con un inquadramento nel più complesso tema della semplificazione e della qualità della legislazione in S. Traversa, *Crisi della legge e razionalizzazione e semplificazione della produzione normativa*, in S. Labriola (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica Italiana*, Milano, Giuffrè, 1997; M. Ainis, *La legge oscura*, Roma-Bari, Laterza, 1997; E. Casetta, *La difficoltà di «semplificare»*, in «Diritto amministrativo», 1998, pp. 337 ss.; F. Bientinesi, *Il comitato per la legislazione nel quadro delle riforme regolamentari per la Camera dei deputati*, in «Diritto pubblico», 1998, pp. 511 ss.; N. Irti, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè 1999; N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla l. n. 50/1999*, Milano, Giuffrè, 2000; F. Patroni Griffi, *Codificazione, delegificazione, semplificazione: il programma del Governo*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2000, pp. 101 ss.; P. Bertini, *La legge annuale di semplificazione nel «dilemma» fra legalità ed efficienza*, in C. Pinelli (a cura di), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Milano, Giuffrè, 2000; M.A. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005 e, *ibidem*, N. Irti, «Codici di settore» e compimento della «decodificazione»; R. Viriglio, *Il processo di neocodificazione. Riordino e riforma della legislazione a mezzo di testi unici e codici*, Napoli, Jovena, 2007; P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, Giappichelli, 2010; E. Albanesi, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè, 2010; V. Italia, *Il tempo delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2010; A. Natalini e G. Tiberi, *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010. N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, Cedam, 2010; D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2010; B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011; F. Dal Canto, *Formazione e valutazione della legge*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014 e P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo tra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un «factotum»*, *ibidem*.

I decreti legislativi

A.A. Cervati, *Delegificazione*, in *Enciclopedia giuridica*, X, Roma, 1997, pp. 1 ss.; V. Coccozza, *La delegificazione. Modello legislativo – attuazione*, Napoli, Jovene, 2003; E. Malfatti, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999; V. Italia, *La delegificazione*, Milano, Giuffrè, 1992; M. Siclari, *Le norme interposte*

nel giudizio di costituzionalità, Padova, Cedam, 1992; A. Cerri, *Delega legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, X, 1988, pp. 10 ss.; G. Demuro, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giappichelli, 1995; G. Vesperini, *La semplificazione*, in «Giornale di diritto amministrativo», 1995, pp. 698 ss.; P. Vipiana, *La delegificazione: profili teorici ed esperienze pratiche*, in G. Visintini (a cura di), *Analisi di leggi-campione. Problemi di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1995; S. Fois, «Delegificazione», «riserva di legge», principio di legalità in AA.VV., *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995; M. Cartabia, *I decreti legislativi «integrativi e correttivi»: il paradosso dell'effettività?*, in «Rassegna parlamentare», 1997, pp. 45 ss.; C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001; F. Salmoni, *Le norme tecniche*, 2001; N. Lupo, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002; P. Caretti e A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, Milano, Giuffrè, 2003; A. Perrone, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi di delega e della prassi parlamentare*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2005, pp. 2309 ss.; P. Cacopardo, *Il parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo: le tendenze del «neoparlamentarismo consultivo» nella XV legislatura*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2005, pp. 2283 ss.; G. Di Cosimo, *Deleghe e argomenti*, in «le Regioni», 2005, pp. 287 ss.; P. Milazzo, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006: le fonti statali, lo sviluppo di un decennio*, Torino, Giappichelli, 2007; R. Zaccaria, *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative. Atti dei seminari promossi dal Comitato per legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e Luiss di Roma*, Roma, Camera dei deputati, 2008 e, *ibidem*, M. Ruotolo, *Il requisito del «tempo limitato» per l'esercizio della delega «principale» e la sua possibile elusione ad opera dei decreti integrativi e correttivi. Il caso del «terzo» decreto correttivo del codice ambiente*; R. Zaccaria e E. Albanesi, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in www.giurcost.org, ora in Corte costituzionale, *La delega legislativa. Atti del Seminario* svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009; E. Rossi (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009; M. Cartabia, *Il Governo «Signore delle fonti»?*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011 e, *ibidem*, A. Simoncini, *Il potere normativo del Governo tra forma di governo e forma di Stato* e E. Malfatti, *Attorno al «volto procedurale» delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*; L. Duilio, *Tendenze recenti nella delegazione legislativa*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011; P. Carnevale, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del c.d. «Taglia-leggi»*, in Id., *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra «taglia-leggi»*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; E. Frontoni, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012.

Con particolare attenzione allo strumento della delega legislativa nel più ampio contesto dell'Unione europea, M. Cartabia, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, pp. 2051 ss.; L. Daniele, *L'attuazione in Italia della sentenza «Francovich» all'esame della Corte costituzionale*, in «Foro italiano», I, 1994, pp. 393

ss.; G. Brunelli, *Modello costituzionale e prassi legislativa nella delega per l'attuazione di norme comunitarie*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, pp. 2034 ss. In una prospettiva di diritto comparato, A. Di Giovine e A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.

Con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, V. Cocozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001; G. Di Cosimo, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002; P. Caretti e A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, Milano, Giuffrè, 2003.

I decreti-legge

A. Celotto, *L'«abuso» del decreto-legge*, I, Padova, Cedam, 1997; A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2003 e, Id., *Il potere normativo del Governo tra forma di governo e forma di Stato*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011; A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994; F. Modugno e A. Celotto, *Rimedi all'abuso del decreto-legge*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1994, pp. 3232 ss.; C. Nasi, *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art. 77 Cost.*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1995, pp. 8677 e Id., *Sul controllo da parte della Corte costituzionale dei presupposti giustificativi della decretazione d'urgenza*, in «Giurisprudenza italiana», 1995, pp. 391 ss.; G. Guzzetta, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1995, pp. 4493 ss.; A. Pizzorusso, *Sulla decretazione d'urgenza la Corte costituzionale interviene con un «obiter dictum»*, in «Corriere giuridico», 1995, pp. 437 ss.; G. Pitruzzella, *La straordinaria necessità ed urgenza: una «svolta» della giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di «emergenza» costituzionale?*, in «le Regioni», 1995, pp. 1100 ss.; R. Romboli, *Il controllo dei decreti-legge da parte della Corte costituzionale: un passo avanti e uno indietro*, in «Foro italiano», 1996, pp. 1113 ss. e Id., *La reiterazione dei decreti-legge decaduti: una dichiarazione di incostituzionalità con deroga per tutti i decreti-legge in corso (tranne uno)*, in «Foro italiano», 1996, pp. 3269 ss.; S.M. Cicconetti, *La sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1996, pp. 3147 ss.; P. Carnevale, *La Corte riapre un occhio (ma non tutti e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?*, in «Giurisprudenza italiana», 1996, pp. 402 ss.; V. Angiolini, *La Corte riapre un occhio sui vizi del decreto-legge convertito?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1997, pp. 2010 ss.; A. Celotto, *Spunti ricostruttivi sulla morfologia del vizio da reiterazione di decreti-legge*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998, pp. 1562 ss. Id., *La Corte costituzionale, inspiegabilmente, torna indietro di cinque anni (la conversione in legge torna a «sanare» ogni vizio proprio del decreto-legge!)*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2000, pp. 3152 ss. e, Id., *La «storia infinita»: ondivaghi e contraddittori orientamenti sul controllo dei presupposti del decreto-legge*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, pp. 133 ss.;

A. Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2000; L. De Bernardin, *Il problematico vizio di illegittimità dei decreti-legge ad efficacia differita*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, pp. 264 ss.; A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2003; A. Celotto, *Problemi sul decreto-legge*, Napoli, 2009. Tra i contributi più recenti, A. Sperti, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la «seconda svolta»*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011 e, *ibidem*, G. Monaco, «Necessità e urgenza» del decreto-legge: alcune precisazioni della Corte dopo la «storica» sentenza n. 171/2007; A. Ghiribelli, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, Giuffrè, 2011. Con particolare riferimento al ruolo del Parlamento, S. Sicardi, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, Utet, 1995; A. Sciortino, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 106 ss.; A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003; M. Luciani, *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 2005.

Il referendum abrogativo

M. Luciani e M. Volpi, *Referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1992; A. Mangia, *Referendum «manipolativo» e vincolo al legislatore*, in «Diritto pubblico», 1995, pp. 426 ss.; M. Volpi, voce *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997, XII, pp. 518 ss.; P. Berretta, *I poteri di democrazia diretta*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'organizzazione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1997; M. Caciagli e P.V. Uleri (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1997; T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997; B. Caravita, *I referendum: minaccia o risorsa democratica?*, in Corte costituzionale, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, *Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 5-6 luglio 1996*, Milano, Giuffrè, 1998 e, *ibidem*, M. Luciani, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà di voto e rispetto del principio rappresentativo*; A. Mangia, *Referendum*, Padova, Cedam, 2000; M. Luciani, *Referendum abrogativo e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Referendum e legalità. «Tornare alla Costituzione»*, Torino, Giappichelli, 2000; A. Barbera e A. Morrone, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Con riferimento al giudizio di ammissibilità, P. Carrozza, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, Giappichelli, 1993; A. Cariola, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994; I. Massa Pinto, *Il limite delle leggi a contenuto costituzionalmente orientato nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo e il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionalmente garantiti*, in F. Modugno e G. Zagrebelsky (a cura di), *Le tortuose vite dell'ammissibilità referendaria*, Atti del seminario svoltosi a Roma il 14 luglio 2000, Torino, Giappichelli, 2001; R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza della legge Mattarella?*, Torino, Giappichelli, 2012; A. Morrone (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di*

norme abrogate. *Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del «mattarellum»*, in *Annali di diritto costituzionale*, diretti da A. Barbera e A. Morrone, Bologna, Bononia University Press, 2012.

Gli Statuti regionali

Con riferimento agli Statuti regionali, i riferimenti bibliografici che seguono si concentrano all'interno del periodo 1993-2013 e, in particolare, nel periodo successivo alla riforma del Titolo V: M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in «le Regioni», 2000, pp. 813 ss.; R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in «le Regioni», 2000, pp. 527 ss.; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. Corpaci, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in «le Regioni», 2002, pp. 1015 ss.; A. Anzon, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme programmatiche degli Statuti Regionali ordinari*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; M. Benvenuti, *Brevi note in materia di (in)efficacia normativa dei cosiddetti contenuti eventuali degli Statuti regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, pp. 4145 ss.; R. Bin, *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in «le Regioni», 2004, pp. 909 ss.; A. Mangia, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, pp. 4068 ss.; T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in «Diritto e giustizia», 2004, pp. 16 ss.; R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in «le Regioni», 2005, pp. 15 ss.; M. Cammelli, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in «le Regioni», 2005, pp. 21 ss.; P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in «le Regioni», 2005, pp. 27 ss.; A. Ruggeri, *La Corte, la «denormativizzazione» degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in «le Regioni», 2005, pp. 41 ss.; V. Lippolis, *Le dichiarazioni di principio negli statuti regionali*, in *www.federalismi.it*; A. D'Atena, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in «le Regioni», 2007, pp. 399 ss.; E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007; E. Catelani e E. Cheli, *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008. Sullo stato di attuazione degli Statuti regionali, P. Caretti e E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2010; M. Rosini, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Firenze, Polistampa, 2011; F. Pastore, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, Cedam, 2012.

Le leggi regionali

Per un inquadramento complessivo della fonte «legge regionale», R. Bin, *Legge regionale in Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, IX, 1994, pp. 173 ss.; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996 e Id., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000; T. Martines e A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1992; A. Ruggeri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi e domani*, Torino, Giappichelli, 2001; G. Rolla, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002;

B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002; P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; R. Niro, *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2003, pp. 1871 ss.; F. Corvaja, *Abrogazione di legge regionale a mezzo di regolamento statale e conflitto di attribuzioni*, in «le Regioni», 2007, pp. 1055 ss.; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009; A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010.

Sul tema della potestà legislativa regionale e sul complesso criterio di riparto per materie tra potestà legislativa statale e regionale, R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «le Regioni», 2001, pp. 613 ss. e, Id., «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione di materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004; A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in «Quaderni costituzionali», 2003, pp. 15 ss.; A. Crosetti, *Risorse naturali e turismo alla ricerca di un difficile equilibrio*, in «Quaderni regionali», 2005, pp. 301 ss.; A. Bertani, «*Legalità sostanziale*» e pubblica amministrazione: spunti sui più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, in «Rassegna parlamentare», 2005, pp. 695 ss.; F. Benelli, *La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in «le Regioni», 2006, pp. 889 ss. e, Id., *Alla ricerca della materia perduta*, in «le Regioni», 2008, pp. 398 ss.; G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenze)*, in *Digesto discipline pubblicistiche – Aggiornamento*, 2008, pp. 475 ss.; F. Corvaja, *La nuova potestà concorrente tra conferme e novità*, in «le Regioni», 2011, pp. 287 ss.; S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

Con riferimento all'applicazione del criterio della sussidiarietà come elemento di attrazione alla competenza legislativa statale di materie non espressamente elencate, A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, Cedam, 2003; O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli teorici e giurisprudenziali a confronto*, in «le Regioni», 2004, pp. 941 ss.; G. Scaccia, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2005, pp. 1251 ss.; C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in «le Regioni», 2011, pp. 455 ss.

Il potere regolamentare

Per un generale inquadramento della fonte «regolamento»: L. Carlassare, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in «Quaderni costituzionali», 1990, pp. 13 ss.; E. Cheli, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in «Quaderni costituzionali», 1990, pp. 68 s.; G. Parodi, *Corte costituzionale e sindacato «indiretto» sui regolamenti*, in A. Ruggeri (a cura di), *Motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994; A. Cervati, *A proposito di «regolamenti delegati» e «regolamenti autorizzati» e delegificazione, in un'attribuzione di potestà normativa all'esecutivo che suscita molti*

interrogativi, in «Giurisprudenza costituzionale», 1995, pp. 1848 ss.; U. De Siervo, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in «Diritto pubblico», 1996, pp. 63 ss.; M. Cartabia, *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente) al principio di separazione di competenza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1996, pp. 2272 ss.; G. Tarli Barbieri, *Attualità e crisi dell'art. 17 della legge 400/1988*, in C. Pinelli (a cura di), *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Milano, Giuffrè, 2000; N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003; G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005; A. Romano Tassone, *La normazione secondaria* in L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco e F.G. Scoca, *Diritto Amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005.

In tema di potestà regolamentare degli enti locali, T. Groppi, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994; A.M. Poggi, *La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali*, paper presentato al Convegno *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Moncalieri, 9-10 marzo 2007, in www.issirfa.cnr.it/3933,908.html; E.C. Raffiotta, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in «Le istituzioni del federalismo», 2007, pp. 245 ss.; S. Parisi, «*Nel rispetto della legge*». *I regolamenti locali tra «conformità» e «non incompatibilità»*, in «le Regioni», 2009, pp. 183 ss.; G. Crepaldi, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Milano, Giuffrè, 2009. C. Mainardis, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza* (a quasi un decennio dalla riforma del Titolo V) in R. Bin e L. Coen (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza amministrativa e rappresentanza della comunità*, Padova, Cedam, 2010; C. Padula, *Fonti secondarie e competenze regionali*, in «le Regioni», 2011, pp. 379 ss.; B. Caravita (a cura di), *La potestà regolamentare di comuni e province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2011; A. Iannuzzi, *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

In tema di decreti aventi natura non regolamentare, A. Moscarini, *Sui decreti del Governo «di natura non regolamentare» che producono effetti normativi*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2008, pp. 5075 ss.; C. Padula, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in «Diritto pubblico», 2010, pp. 365 ss.; E. Albanesi, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011.

Potere di ordinanza e contratti collettivi: fonti «extra ordinem»?

In tema di ordinanze dei sindaci, G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003 e, Id., *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in www.rivistaaic.it, 2010, pp. 5 ss.; V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in «Diritto pubblico», 2007, pp. 346 ss.; G. Razzano, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Jovene, Napoli, 2008; P. Bonetti, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti*

delle Giunte provinciali quali «ufficiali di Governo», l'afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti, in *www.forumcostituzionale.it*; T.F. Giupponi, «Sicurezza urbana» e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi, in *www.forumcostituzionale.it*; sul tema delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana, cfr. l'ampio dibattito ospitato dalla rivista «Le Regioni» (fasc. 1/2 del 2010) con contributi di M. Mazzarella e E. Stradella, *Le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana in materia di prostituzione*, pp. 237 ss.; I. Ruggiu, *Le ordinanze dei sindaci ex art. 54 T.U.E.L. in tema di bevande alcoliche e tossicodipendenza*, pp. 299 ss.; F. Cortese, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?*, pp. 123 ss.; F. Furlan, *La disciplina concreta del potere di ordinanza*, pp. 141 ss. e P. Bonetti, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, pp. 429 ss.; G. Razzano, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci, 2010; C. Drigo, *Il potere di ordinanza dei sindaci in materia di sicurezza*, in T.F. Giupponi (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, Bononia University Press, 2010; S. Agosta, *Il potere d'ordinanza contingibile ed urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto*, in M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra legislatore e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011; A. Cardone, *L'incostituzionalità della riforma delle ordinanze sindacali tra «presupposizione legislativa» e «conformità alla previa legge»: un doppio regime per la riserva legislativa?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, pp. 2065 ss. e Id., *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere «extra ordinem» del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011; V. Cerulli Irelli, *Sindaco legislatore?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, pp. 1600 ss. e D. Morana, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, *ibidem*, pp. 1606 ss.; M. Vaccarella, *Il potere di ordinanza sindacale per la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012; P.M. Vipiana Perpetua, *Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti in materia di circolazione stradale a tutela della salute e dell'incolumità fisica*, in «Istituzioni del federalismo», 2013, pp. 793 ss.

In tema di contratti collettivi di lavoro come fonti del diritto, G. Giugni, *Apunti sull'interpretazione dei contratti collettivi*, in «Rivista di diritto del lavoro», 1957, pp. 169 ss.; R. De Luca Tamajo, *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*, in «Rivista di diritto del lavoro», 1985, pp. 16 ss.; G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988; M. Persiani, *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in «Argomenti di diritto del lavoro», 2004, pp. 1 ss.; L. Mengoni, *Legge e autonomia collettiva*, in *Massimario della Giurisprudenza del Lavoro*, 1980, pp. 692 ss.; M. Dell'Olio, *Il diritto del lavoro italiano e le sue fonti*, in «Diritto delle relazioni industriali», 2002, pp. 517 ss.; L. Zoppoli, *Il contratto collettivo come «fonte»: teorie ed applicazioni*, in R. Santucci e L. Zoppoli (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2002; M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, in P. Rescigno (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2003 e Id., *La metamorfosi del contratto collettivo*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 2009, pp. 29 ss.; V. Maio, *Contratto collettivo e norme di diritto*, Napoli, Jovene, 2008; B. Caruso e A. Lo Faro, *Contratto collettivo di lavoro*, in P. Lambertucci (a cura di), *Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2010; G. Sobrino, *Contratto collettivo e Costituzione oggi*, in M. Cavino e I. Massa Pinto, *Costituzione e lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Le fonti di diritto internazionale

M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in «Politica del diritto», 1992, pp. 557 ss.; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in «Quaderni costituzionali», 1993, pp. 7 ss.; F. Sorrentino, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in «Quaderni costituzionali», 1993, pp. 71 ss.; U. Allegretti, *Globalizzazione e sovranità nazionale*, in «Democrazia e diritto», 1997, pp. 499 ss.; F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995; P. Mengozzi, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1997; A. Barbera, *Esiste una «Costituzione europea»?», in «Quaderni costituzionali», 2000, pp. 59 ss.; M. Cartabia e J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa, profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000; A. D'Atena, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Atti del XIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2000; C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in «Foro italiano», V, 2001, pp. 194 ss.; R. Calvano, *Verso un sistema di garanzie costituzionali dell'UE? La giustizia costituzionale comunitaria dopo il Trattato di Nizza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2001, pp. 209 ss.; A. Adinolfi, *Materiali di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002; P. Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2003; A. Ruggeri, *Ancora in tema di rapporti tra CEDU e Costituzione: profili teorici e questioni pratiche*, in www.associazionedei-costituzionalisti.it; Id., *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU*, in www.forumcostituzionale.it; L. Montanari, *La difficile definizione dei rapporti con la Cedu alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione: un confronto con Francia e Regno Unito*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2008, pp. 204 ss.; F. Donati, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in www.osservatoriosullefonti.it; M. Cartabia, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2007, pp. 3564 ss., e *ibidem*, A. Guazzarotti, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma I, Cost.*, in «Giurisprudenza costituzionale», pp. 3574 ss.; M. Luciani, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in «Corriere giuridico», 2008, pp. 185 ss.; F. Ghera, *Una svolta storica nei rapporti del diritto interno con il diritto internazionale pattizio (ma non in quelli con il diritto comunitario)*, in «Foro italiano», 2008, I, pp. 50 ss.; F. Sorrentino, *Apologia delle «sentenze gemelle» (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in «Diritto e società», 2009, pp. 213 ss.; F. Bilancia, *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il «margine di apprezzamento» statale, di cui alla giurisprudenza Cedu, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2009, pp. 4772 ss.; L. Garofalo, *Obblighi internazionali e funzione legislativa*, Torino, Giappichelli, 2009; A. Travi, *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di «sanzione»*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2010, pp. 2323 ss.; E. Lamarque, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in «Corriere giuridico», 2010, pp. 958 ss.; E. Gianfrancesco, *Incroci pericolosi: Cedu, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Strasburgo*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», n.*

1, 2011; A. Guazzarotti, *Precedente Cedu e mutamenti culturali nella prassi giurisprudenziale italiana*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, pp. 3779 ss. e, Id., *L'autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, Napoli, Jovene, 2011; F. Gallo, *Rapporti fra Corte costituzionale e Corte Edu*, Bruxelles 24 maggio 2012, in www.cortecostituzionale.it; A. Ruggeri, *Penelope alla Consulta: tesse e sfila la tela dei suoi rapporti con la Corte Edu, con significativi richiami ai tratti identificativi della struttura dell'ordine interno e distintivi rispetto alla struttura dell'ordine convenzionale («a prima lettura» di Corte cost. n. 230 del 2012)*, in www.giurcost.org; F. Vari, *A (ben) cinque anni dalle sentenze gemelle (appunti) su due problemi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, n. 18/2012.

Fonti comunitarie. La fase ascendente

M. Scudiero, *Il ruolo delle regioni nell'Europa di Maastricht*, in «le Regioni», 1993, pp. 1033 ss.; R. Bifulco, *La cooperazione dello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995; M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1996; J. Luther, *Il principio di sussidiarietà: un «principio speranza» per il diritto costituzionale comune europeo?*, in «Foro italiano», 1996, V, pp. 184 ss.; G. Sirianni, *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni; organizzazione, funzioni e attività*, Milano, Giuffrè, 1997; A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'UE*, in «le Regioni», 1998, pp. 1401 ss.; F. Palermo, *Il potere estero delle regioni*, Padova, Cedam, 1999; A. D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in «le Regioni», 2000, pp. 555 ss.; F. Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in «le Regioni», 2002, pp. 653 ss.; A. D'Atena., «L'Europa delle autonomie». *Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2003; A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004; M. Cartabia e L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in «le Regioni», 2005, pp. 495 ss.; M. Scudiero (a cura di), *Il Trattato costituzionale e il processo di integrazione europea*, Napoli, Jovene, 2005; P.L. Petrillo, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, Bologna, Il Mulino, 2007; L. Gianniti e R. Mastroianni, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008; P. Zuddas, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova, Cedam, 2010; P. Norris, *Democratic deficit*, New York, Cambridge University Press, 2011.

Con riferimento al sistema delle conferenze, A. Ruggeri, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in «le Regioni», 1984, pp. 770 ss.; I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo» sommerso*, in «le Regioni», 2000, pp. 853 ss., Id., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in «le Regioni», 2003, pp. 200 ss.; L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2007, pp. 709 ss.

Fonti comunitarie. La fase discendente

F. Sorrentino, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 1996 e, Id., *Il diritto europeo nella giurisprudenza della Corte costituzionale: problemi e prospettive*, in «Quaderni regionali», 2006, pp. 636; A. Tizzano, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in «Il diritto dell'Unione Europea», 1996, pp. 56 ss.; A. Pizzorusso, *L'attuazione degli obblighi comunitari: percorsi, contenuti e aspetti problematici di una riforma del quadro normativo*, in «Foro italiano», 1999, pp. 225 ss.; G. Silvestri, *La diretta applicabilità delle norme comunitarie*, in *La Costituzione europea. Annuario 1999 dell'AIC*, Padova, Cedam, 2000; F. Ghera, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2000, pp. 1193 ss.; V. Onida, «*Armonia tra diversi*». *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in «Quaderni costituzionali», 2002, pp. 549 ss.; M. Cartabia e A. Celotto, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, pp. 4477 ss.; A. La Pergola, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2003, pp. 2419 ss.; S. Illari, *Diritto europeo e competenze periferiche: profili comparati in ordine all'attuazione decentrata delle direttive comunitarie*, in E. Bettinelli e F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (Atti del Seminario di Pavia, 6-7 giugno 2003), Torino, Giappichelli, 2004; C. Pinelli, *Effetti orizzontali di direttive comunitarie e rispetto degli obblighi comunitari e internazionali ex art. 117, comma 1, Cost.* e R. Mastroianni, *Le norme comunitarie non direttamente efficaci costituiscono parametro di costituzionalità delle leggi interne?*, entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 3487 ss. e pp. 3503 ss.; A. Pace, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo. Relazione tenuta al seminario su «Diritto comunitario e diritto interno»*, in www.archivio-rivistaaic.it; M. Cartabia e M. Gennusa, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2009; M. Nicolini, *Partecipazione regionale e «norme di procedura»*. *Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009; S. Ninatti e M. Gennusa, *L'Italia e l'Unione Europea* (report annuale 2011-Italia), in www.ius-publicum.com.

Le riforme istituzionali tentate

C. Dell'Acqua, *La Costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale*, Torino, Giappichelli, 1993; C. De Fiore, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost. I paradossi di una riforma*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, pp. 1541 ss.; M. Dogliani, *La lotta per la Costituzione*, in «Diritto pubblico», 1996, pp. 293 ss.; A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, Giappichelli, 1998; P. Costanzo, G.F. Ferrari, G.G. Floridia, R. Romboli e S. Sicardi, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, Cedam, 1998. V. Atripaldi e R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998.

S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, Milano, Giuffrè, 1998; G.

Azzariti (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1999; Chimenti, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

AA.VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, Jovene, 2000; S. Panizza e R. Romboli, *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, Plus, 2004; B. Pezzini e S. Troilo, *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006; *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica*, in www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf.

Le riforme istituzionali compiute

Sulla riforma dell'art. 68 della Costituzione, P. Veronesi, *Dal vecchio al nuovo art. 68 e ritorno*, in www.forumcostituzionale.it; S. Sicardi, *Politica e giurisdizione nello Stato costituzionale: modelli «buoni» e modelli «degenerati»*, in www.forumcostituzionale.it.

Sulla riforma del Titolo V, E. Bettinelli e F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (Atti del Seminario di Pavia, 6-7 giugno 2003), Torino, Giappichelli, 2004 e, in particolare, G. Tarli Barbieri, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*; P. Veronesi, *I principi in materia di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*; Q. Camerlengo, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, ivi; S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2011. Si segnala inoltre il numero 5 del 2011 della rivista «Le Regioni», nel decennale della riforma del Titolo V.

Sulla riforma dell'art. 111 della Costituzione, M. Boato, *I principi del giusto processo tra la Bicamerale e le nuove iniziative parlamentari*, in «Rassegna parlamentare», 1999, pp. 521 ss.; P. Ferrua, *Il «giusto processo» in Costituzione. Rischio contraddizione sul neo-contraddittorio*, in «Diritto e giustizia», 2000, pp. 5 ss.; G. Giostra, *Analisi e prospettive di un modello probatorio incompiuto*, in «Questione giustizia», 2001, pp. 1129 ss.; M. Cecchetti, voce *Giusto processo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 595 ss.; E. Amodio, *La procedura penale dal rito inquisitorio al giusto processo*, in «Cassazione penale», 2003, p. 93; A. De Francesco, *Il principio del contraddittorio nella formazione della prova nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 9 ss.; P. Pederzoli, *Corte costituzionale e parlamento: il confronto sul giusto processo*, in C. Guarnieri e F. Zannotti (a cura di), *Giusto processo?*, Padova, Cedam, 2006; A. Celotto, *La Costituzione: carta dei valori o norma precettiva?*, in F.R. Dinacci (a cura di), *Processo penale e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2010.

Sulla riforma dell'art. 81 della Costituzione, A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011; A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2012 e, Id., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea* (16 maggio 2012), in www.federalismi.it; R. Bifulco, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012; G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio*

tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi con le regioni: quando la paura prevale sulla ragione, e, Id., *Il Parlamento di fronte alla crisi economica-finanziaria*, entrambi in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2012; N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2012; G. Grasso, *Il diritto costituzionale della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012

Le altre revisioni costituzionali e le altre leggi costituzionali

In tema di revisione dell'art. 51 della Costituzione, A. Deffenu, *La parità tra i sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei*, in «Diritto pubblico», 2001, pp. 609 ss.; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo dello studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002; G. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003 e, *ibidem*, M. Cartabia, *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici* e R. Tosi, *Le «quote» o dell'eguaglianza apparente*; M. Montalti, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene «rappresentanza protetta»: tra riforme e interpretazione costituzionale*, in «le Regioni», 2003, pp. 491 ss. Per un commento alla sentenza n. 49 del 2003, L. Carlassare, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza 49: la fine di un equivoco*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2003, pp. 364 ss. e L. Ronchetti, *L'equilibrio dei sessi nella rappresentanza dinanzi alla Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza italiana», 2003, pp. 479 ss.

In tema di abolizione costituzionale della pena di morte, I. Ambrosi, *L'abolizione della pena di morte: la modifica dell'art. 27 Cost.*, in «Famiglia, persona e successioni», 2007, pp. 1049 ss.; L. Goisis, *La revisione dell'art. 27, comma 4 della Costituzione: l'ultima tappa di un lungo cammino*, in «Rivista italiana di diritto e procedura penale», 2008, pp. 1680 ss.; A. Pugiotto, *L'abolizione costituzionale della pena di morte e le sue conseguenze ordinamentali*, in «Quaderni costituzionali», 2011, pp. 590 ss.