

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VERONA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE
GIURIDICHE**

**CORSO DI DOTTORATO IN
DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO
ED EUROPEO**

**CICLO XXIII
ANNO ACCADEMICO 2009/2010**

TESI DI DOTTORATO

**LA RELAZIONE TRA PRINCIPIO E
DETTAGLIO NELLA PRODUZIONE
NORMATIVA PRIMARIA**

COORDINATORE:

**Ch.mo Prof.
GIOVANNI GUIGLIA**

TUTOR:

**Ch.mo Prof.
MAURIZIO PEDRAZZA GORLERO**

Dottorando:

Prof. Dott. LUIGI FRANCO

INDICE

Capitolo I

Il tempo come relazione tra principio e dettaglio: la diacronia del principio p.

1

1. Premessa. –2. Le disposizioni e i principi. –3. Principio e dettaglio: tra interpretazione, sistema delle fonti e relatività dei principi. Principio come limite, come virtualità e come obiettivo. –4. Tra principio e dettaglio: le definizioni e i loro pericoli. –5. Il principio e la sua fonte: il rango dei principi e il loro inveroamento nel dettaglio. –6. Principi, principi fondamentali, principi inespressi e dettaglio; tra Stato e Regioni. –7. Principio e dettaglio: limitazioni e diacronia dell'efficacia del principio.

Capitolo II

Sovranità, rappresentanza e pluralismo: il “tempo limitato” della delegazione e la diacronia del principio nel dibattito in Costituentep. 41

1. Tra principio e dettaglio: il pluralismo dell’ordinamento –2. Principio, dettaglio e divisione dei poteri. La posizione dell’on. Mortati –3. Divisione dei poteri: principio come limite e come fondamento della legislazione –4. Principio e dettaglio tra sovranità limitata e democrazia diretta –5. Tempo limitato della delegazione e diacronia del principio –6. La posizione degli onorevoli Mortati e Tosato: la rappresentanza politica e la centralità della relazione nel rapporto tra principio e dettaglio –7. Tra Costituzione-programma e Costituzione-integrazione: il tempo limitato e la diacronia del principio.

Capitolo III

La delegazione legislativa tra eccezione e politipicità. Il diacronico tempo del principio: dal programma alla semplificazione legislativa.....p. 70

1. Il tempo limitato –2. Principi, criteri direttivi e fini –3 Carattere eccezionale della delega legislativa – 4 Leggi di delegazione pre-repubblicane e Corte costituzionale –5. L’articolazione della delega legislativa –6. Dalla eccezione alla normalità. Tra precarietà e provvisorietà: principio e dettaglio nelle decretazioni legislative correttive ed integrative: tempo e istantaneità –7. Istantaneità o temporaneità? La *ratio* della delega tra principio e dettaglio –8. La *ratio* della delega: il principio e il dettaglio tra ‘canone inverso’ e concezione ‘minimale’ della delega: codici e testi unici –9. Testi unici, codici di settore e semplificazione.

Cap IV

Il tempo della Regione e il tempo dei principi: tra abrogazione e provvisorio dettagliop. 136

1. Principio e dettaglio tra Stato e Regioni: tra materie ‘demandate’ e delega amministrativa. –2. I principi e i metodi tra l’art. 5 e l’art. 114, c. 1 Cost. Norma genetica e norma di riconoscimento. –3. Principi di principi: principio di continuità e potestà impositiva tra Stato e Regioni. – 4. Principio e dettaglio: la questione prima della revisione del Titolo V. La c.d. ‘legge Scelba’ e le leggi-cornice. – 5. Il tempo della Regione e il tempo dei principi: il nuovo principio e l’abrogazione della norma di dettaglio regionale – 6. Il provvisorio dettaglio: principio e dettaglio davanti alla Corte costituzionale. – 7. Il principio nel regolamento. Riserva di legge, principio di legalità e separazione delle competenze: il travagliato cammino della giurisprudenza costituzionale. –8. Dopo la revisione del Titolo V: principio e dettaglio tra competenza, sussidiarietà, leale collaborazione e criterio della prevalenza. Tra principio e dettaglio: compressione ed espansione –9. Dalla sussidiarietà alla prevalenza. –10. Dal criterio della prevalenza ai “principi indicatori”: l’astenia del principio –11. Norme generali, principi fondamentali, dettagli e potestà regolamentare in alcune recenti sentenze della Corte Costituzionale.

Capitolo V

UE e ordinamento interno. Tra linearità e complessità: il risultato come principio.....p. 226

1. Introduzione. -2. Il fondamento giuridico dell'inversione della relazione tra principio e dettaglio. Disapplicazione e non applicazione: tra gerarchia, integrazione e separazione. -3. Gli effetti sul sistema delle fonti dell'adesione dell'Italia al Trattato CE.: dalla delega legislativa alla legge comunitaria -4. La delineazione della legge comunitaria come norma sulla produzione: dalla "legge Fabbri" alla "legge Buttiglione". -5. La legge Buttiglione: principio, dettaglio e cedevolezza incrociata. -6. Cedevolezza e deroga: principio e dettaglio tra linearità e complessità negli ordinamenti italiano, austriaco e tedesco -7. Le modalità di ingresso del diritto EU nell'ordinamento italiano -8 Principio e dettaglio: tra contrarietà e contraddizione. -9 L'invalidità a scomparsa nei rapporti tra ordinamento interno ed UE -10 Le norme di scopo europee non *self-executing*: contraddizione e ruolo della Corte costituzionale. -11 Principio e dettaglio tra norme europee e norme interne nei giudizi in via principale davanti alla Corte costituzionale. -12 Principio e dettaglio nel caso di mancato adeguamento dell'ordinamento interno alle norme di scopo europee e interpretazione conforme al diritto europeo.

Capitolo I

Il tempo come relazione tra principio e dettaglio: la diacronia del principio

SOMMARIO: 1. Premessa. -2. Le disposizioni e i principi. -3. Principio e dettaglio: tra interpretazione, sistema delle fonti e relatività dei principi. Principio come limite, come virtualità e come obiettivo. -4. Tra principio e dettaglio: le definizioni e i loro pericoli. -5. Il principio e la sua fonte: il rango dei principi e il loro inveroamento nel dettaglio. -6. Principi, principi fondamentali, principi inespressi e dettaglio; tra Stato e Regioni. -7. Principio e dettaglio: limitazioni e diacronia dell'efficacia del principio.

1. *Premessa* – Nell'esperienza giuridica contemporanea (in particolare dagli ultimi anni del secolo scorso¹) è divenuto sempre più frequente il caso in cui la produzione normativa sia affidata ad una coppia di atti, il primo dei quali costituisce il principio e – in termini generali – sembra doversi qualificare come condizionante, mentre il secondo è di dettaglio ed appare condizionato dal primo. È il caso della delegazione legislativa, che viene disciplinata direttamente dall'art. 76 e dall'art. 77, c. 1 Cost., la cui formulazione letterale "in negativo" sembrerebbe delineare una potestà

¹ Per tutti, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Genova 1990, *passim*; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino 1999, p. 16 ss.

normativa non ordinaria² (se non eccezionale), mentre – come si vedrà nel III cap. – nella prassi questo strumento si è progressivamente trasformato in un mezzo ordinario, attraverso il quale si esprime anche la funzione di indirizzo politico del Governo³.

Il fenomeno sembrerebbe rinvenirsi anche nella riserva di legge di legge relativa.

Poiché, però, nel quadro di una Costituzione rigida la legge non può disporre della propria competenza, nel caso di riserva assoluta è la Costituzione che indica il campo nel quale il solo il legislatore può intervenire: così avviene, ad es., negli artt. art. 13, 14. c. 1 e c. 2⁴, 25 e 95, c. 3 cost. Il Costituente ha riservato al solo legislatore la competenza a disporre con legge, non senza aver talvolta delimitato il campo sul piano dei contenuti mediante la predisposizione di specifici modi⁵. Per questa ragione non si può parlare di un procedimento di produzione normativa articolato per il tramite di una coppia di atti. I principi, posti dalla Costituzione, fondano in termini positivi la competenza del legislatore e, al tempo stesso, mostrano un carattere negativo, non potendo essi venire travalicati dal legislativo senza violazione del dettato costituzionale. Differente, invece, è il caso della riserva relativa: la Costituzione non riserva alla competenza della legge l'intera disciplina della materia⁶, una parte della quale può essere affidata ad atti secondari⁷. Sembra, ad es., il caso degli artt. 23 e 97 Cost., nei quali la Costituzione dispone alcuni principi (il fondamento della prestazione personale o patrimoniale; il buon andamento della pubblica amministrazione e la sua neutralità), stabilisce che nessuna prestazione personale o patrimoniale possa essere disposta se non per legge e che i

² *Contra* G. GROTANELLI DE' SANTI, *Considerazioni sulla legge regionale delegata*, in *Foro amm. acque pubbl.*, 1973, III, p. 95 ss., p. 105, che parla di «carattere generale dell'istituto della delegazione».

³ Cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi': esperienze, problemi, prospettive*, Milano 1996, p. 59 ss.; M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, ed. provvisoria, Milano 2000, p. 7; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova 2001, *passim*; AA. VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova 2009, a cura di E. Rossi, *passim*.

⁴ Diverso sembra il caso dell'art. 14, c. 3 Cost., con riferimento al quale si potrebbe ritenere che gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità, incolumità pubblica o a fini economici o fiscali possano essere definiti anche con atto secondario.

⁵ Si tratta della c.d. riserva di legge rinforzata. Per una critica di questo concetto cfr. R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, XL, in *Enc. dir.*, Milano 1989, p. 1207 ss., 1208.

⁶ Cfr. R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, cit., p. 1208, p. 1216 s.

⁷ Sul punto, cfr. per tutti, cfr. A. M. SANDULLI, *Fonti del diritto in Noviss. d. i.*, Torino 1961, p. 524 ss., 530; G. AMATO, *Rapporti tra norme primarie e norme secondarie*, Milano 1962, p. 89; L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova 1966 p. 224 ss.; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano 1968, p. 925 ss., 939 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti (sistema costituzionale delle fonti)*, in *Dig. disc. pubb.*, VI, Torino 1991, p. 409 ss., 423 ss.

pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge, ma consente che il dettaglio possa essere dato per mezzo di atti secondari⁸.

La diversa estensione della competenza delimita uno spazio al cui interno è permesso che una parte della disciplina sia disposta con norma secondaria. Nei limiti così definiti, in caso di riserva di legge relativa la regolazione può essere data da una coppia di atti, uno dei quali, di rango legislativo, risulta condizionante, mentre l'altro, di natura secondaria, appare condizionato.

A ben guardare, si potrebbe ritenere che la Costituzione nel suo complesso costituisca una grande forma di normazione di principio⁹, che ha atteso (e attende) di essere riempita e quindi – nell'ambito di ciò che essa medesima consente – anche integrata (e pertanto modificata) dal dettaglio, lasciato al legislatore. Nello spazio predelimitato dalla Costituzione il legislatore ordinario risulta libero nella definizione del dettaglio, in relazione al quale – fatti salvi i principi supremi della Costituzione¹⁰, le disposizioni costituzionali (art. 138) e le procedure rinforzate disposte dalla Carta (artt. 7, 8, 116 u. c., 132 Cost.) – sarà possibile modificare o abrogare precedenti disposizioni ordinarie di legge (artt. 1, c. 2 e 70 Cost.; art. 15 Disposizioni sulla legge in generale). In tal modo la Costituzione risulta insieme condizionante e condizionata¹¹.

Allo stesso modo, con le maggioranze e le procedure dell'art. 138 Cost. e nel rispetto dei principi fondamentali ed immodificabili (art. 139 Cost.), al legislatore della revisione e al legislatore costituzionale è consentito intervenire sulle disposizioni della Costituzione stessa e approvare "altre leggi" costituzionali, nel rispetto del rinforzo dell'articolo 132 della Costituzione, ove esso voglia modificare l'articolo 131¹².

Si comprende come si sia potuto parlare di norme programmatiche della Costituzione e come, anche in recenti pronunce della Corte cost., il tema sia stato riportato all'ordine del giorno¹³. Su questa base si capisce per quale ragione in dottrina vi sia anche chi si è espresso in termini di

⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 126/1969, cons. dir. n. 2.

⁹ Sul punto, cfr. già E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova 1931, p. 51, il quale scrive che gli atti legislativi posti in essere dal potere delegato «trovano nella legge di delegazione ... il proprio fondamento, alla stessa guisa che le leggi formali trovano il loro fondamento nella costituzione dello Stato».

¹⁰ Emblematica Corte cost., sent. n. 1146/1988, cons. dir. n. 2.1.

¹¹ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004, p. 141, il quale fornisce anche l'esplicito esempio costituito dalla l. n. 151/1975, intesa come una delle più solide realizzazioni costituzionali degli anni '70. Nello stesso senso, recentemente, cfr. N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano 2008, p. 71, 211 s.

¹² Sul punto, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione. I. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea costituente*, Padova 1979; ID., *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione. II. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padova 1991; ID., *Sub art. 131 in Art. 128-133. Le Regioni, Le Province, i Comuni*, III, *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma 1991, p. 68 ss.; *ivi*, ID., *Sub art. 132*, p. 124 ss.; ID., *Le fonti del diritto, Lezioni*, Padova 1995, p. 40 ss.

¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 365/2007, cons. dir. n. 4.

discrezionalità anziché di libertà nei fini del legislatore¹⁴, anche se in quest'ultimo caso i principi paiono venire in rilievo non tanto nel loro profilo negativo, ma in quello positivo, che si impone al legislatore non più solo come limite, ma anche come compito da realizzare.

Tuttavia, al di fuori della riserva di legge relativa, l'interpretazione della Costituzione come programma può essere ricondotta al modello della coppia di atti, sia pure con qualche incertezza¹⁵, solo ove essa indichi le competenze dei soggetti del pluralismo¹⁶, come accade ad es. negli artt. 117 e 119 Cost., attuati anche mediante ordinarie deleghe legislative (cfr. ll. nn. 131/2003, 11/2005, 42/2009). In tal caso è stato il legislatore della revisione costituzionale del 2001 che ha rilasciato al legislatore ordinario competenze finalizzate alla realizzazione del principio dell'ordinamento che esprime la preferenza per l'autonomia¹⁷ dell'art. 5 Cost., secondo il quale la Repubblica adegua i principi e i metodi¹⁸ della propria legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

La formulazione originaria dell'articolo 117 Cost. indicava nominativamente alcuni campi materiali in cui le Regioni ordinarie sarebbero potute intervenire con norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, nei limiti dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni. Di qui sono derivate le disposizioni della c.d. "legge Scelba", uno dei cui nuclei centrali, in definitiva, è stato ribadito dalla sentenza n. 282/2002 della Corte Costituzionale¹⁹ e poi nella sostanza confermato anche dalla c.d. "legge La Loggia".

Si tratta di un panorama vastissimo, tale da poter coprire potenzialmente l'intero ordinamento, ove si volesse intendere la Costituzione in termini profetici, ovvero come ciò che sta sulla soglia, parla

¹⁴ Spunti in tal senso si trovano nelle battute conclusive di C. MORTATI, *Discrezionalità* in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, III, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano 1972, p. 1235. Sul punto, in generale, cfr.: F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, p. 69 ss., 73, 106 s.; ID., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 2002, p. 27 ss., 36 ss. Nello stesso senso, cfr. anche A. LONGO, *Valori, principi e costituzione: qualche spunto sui meccanismi di positivizzazione delle istanze assiologiche di base*, in *Dir. soc.*, 2002, p. 75 ss., 132. *Contra*, cfr. V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. cost.*, 1996, p. 206 ss., 228, 233 s.

¹⁵ Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, p. 16.

¹⁶ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, cit., p. 96.

¹⁷ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, cit., p. 95; ID., *Il patto costituzionale*, Padova 2009, p. 220.

¹⁸ Cfr. le penetranti osservazioni di A. BARBERA, *Un "ribaltone" nel sistema delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 803 ss., 804. In termini generali, sull'autonomia come "faccia interna della sovranità", cfr. G. BERTI, *Sub Art. 5*, in *Art. 1-12. Principi fondamentali*, *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma 1975, p. 286.

¹⁹ Sul punto, per tutti, cfr. R. BIN, *La delega relativa ai principi della legislazione statale*, in AA. VV., *Stato, regioni e enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna 2003, p. 22 s.

la lingua del diritto pubblico, si indirizza sia al legislatore ad essa contemporaneo sia a quello degli anni a venire e contiene in sé i principi dello sviluppo dell'ordinamento. Ma è evidente che una simile prospettiva eccede i limiti di questo lavoro e le forze di chi scrive.

In sede di delimitazione del campo di indagine, ci si atterrà allo studio del rapporto tra principio e dettaglio in tema della delegazione legislativa, di semplificazione legislativa (con alcuni riferimenti al fenomeno della c.d. delegificazione), di rapporto tra Stato e Regioni e, infine, delle relazioni tra ordinamento UE e ordinamento interno.

Fatta eccezione per i rapporti tra l'ordinamento europeo e italiano e per i problemi della semplificazione legislativa, che non potevano essere presi in considerazione dalla Carta del 1948, si tratta di temi in vario modo discussi in Assemblea Costituente, come si vedrà nel cap. II.

Ne derivano profili di analisi che portano in rilievo anche altri problemi. Mentre, infatti, con riguardo alla delegazione legislativa vengono in considerazione i rapporti tra il Parlamento ed il Governo, sicché si tocca il tema della forma di Governo²⁰, il processo di semplificazione legislativa sembra rimandare in parte alla forma di Governo (poiché si può pur sempre ragionare di un conferimento di potestà normativa sia primaria sia secondaria²¹ da parte del Parlamento al Governo) ed in parte alla forma di Stato, dal momento potrebbero venire in considerazione anche i rapporti tra i cittadini e lo Stato.

Nel caso delle relazioni tra Stato e Regioni si pongono, invece, i temi del decentramento, dell'autonomia e delle relazioni che si instaurano tra l'ordinamento originario e gli ordinamenti secondari o derivati. Infine, in relazione ai rapporti tra diritto europeo e diritto interno, si incontra il problema del coordinamento tra ordinamenti; coordinamento che riguarda anche il riparto interno delle competenze tra Stato e Regioni (con gli importanti risvolti collegati all'articolo 117 Cost. nella sua nuova formulazione) e coinvolge anche il tema del primato del diritto europeo.

2. Le disposizioni e i principi – Benché un'indagine sui principi sia stata paragonata ad una fatica di Ercole (e, dunque, sia stata ritenuta impresa sovrumana)²², si è notato che i principi costituiscono «il bagaglio elementare di ogni giurista»²³. Inoltre, nell'esperienza giuridica spesso ci si trova di

²⁰ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Corte costituzionale e Governo*, in *Foro it.*, V, 2000, p. 28 ss.; M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, cit. p. 67 ss. Cfr., inoltre, le problematiche le riflessioni, anche di carattere comparatistico, di A. PIZZORUSSO, *Sistema della fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, p. 216 ss., 218, p. 233; ID., *Fonti (sistema costituzionale delle)*, cit., p. 409 ss., 420.

²¹ Ci si riferisce ai c.d. testi unici misti previsti dall'art. 7, c. 2 della l. n. 50/1999.

²² Cfr. R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, tr. it. di F. Oriana a c. di G. Rebuffa, Bologna 1982, p. 203 ss., il quale afferma che per affrontare simili problemi occorrono «capacità, cultura e ingegno sovrumani», come quelli di un ipotetico Ercole giurista.

²³ Cfr. G. ALPA, *I principi generali*, in *Dig. disc. priv.*, XIV, Torino, 1996, p. 356 ss., 360; ID., *I principi generali*, in *Tratt. dir. priv.* a c. di G. Iudica e P. Zatti, Milano 2006, p. 3 ss.

fronte ad espliciti richiami ai principi²⁴ e al complesso rapporto tra principio e dettaglio, come nel caso dell'art. 76 Cost. Allo stesso modo, la Costituzione italiana si apre con i primi 12 artt., espressamente definiti principi fondamentali²⁵. Altri espliciti riferimenti ai principi si trovano negli artt. 5, 76, 114, 116 u.c., 117, c. 3, 119, c. 2 e u.c., 122, c. 1 Cost., mentre – a seguire una recente sentenza della Corte cost.²⁶ – meno lineare appare l'interpretazione della disposizione dell'articolo 33, c. 2, ove si parla di «norme generali».

Inoltre i principi generali dell'ordinamento dello Stato sono indicati nell'art. 12, c. 2 delle *Disposizioni della legge in generale*, il cui antecedente si trova nell'art. 3 delle *Disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale* premesse al Codice del Regno di Italia del 1865²⁷.

Spesso anche nella legislazione ordinaria sono espressamente menzionati riferimenti ai principi: come si è accennato, ciò accade nei casi di leggi di delega, per esplicito disposto dell'art. 76 Cost., ma non manca di verificarsi anche in altri contesti, nei quali nelle leggi ordinarie medesime sono chiaramente previsti principi, come ad esempio nel caso dell'art. 11 delle *Disposizioni sulla legge in generale*, che dispone il principio di irretroattività fuori dalla materia penale²⁸, o nel caso dell'art. 15 delle medesime *Disposizioni sulla legge in generale*, in cui è previsto il principio *lex posterior derogat priori*. Altri esempi di principi espressi in norme di rango legislativo non costituzionale possono essere costituiti dall'art. 1322 c. c., che stabilisce il principio dell'autonomia privata, dall'art. 2043 c. c., che esprime il principio *neminem*

²⁴ Cfr. V. ITALIA, *Regole di principio e regole di piano. Redazione, interpretazione applicazione*, Milano 2006, p. 4 ss.

²⁵ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1962, p. 165, afferma che l'ordine fondamentale intrinseco di una società «non può mai esprimersi in una sola norma-base..., ma in una molteplicità di principi».

²⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 21, che interpreta l'art. 33, c. 2 Cost. in combinato disposto con l'art. 117, c. 2 e c. 3 Cost., giungendo ad affermare (cons. dir. n. 22) che le norme generali dell'art. 33, c. 2 sono da connettersi ad esigenze unitarie. Esigenze unitarie che, sulla base dell'interpretazione propostane da Corte cost., sent. n. 279/2005, cons. dir. n. 2.1, si differenziano, tuttavia, dai principi fondamentali. Questi ultimi «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose». In tema di rapporti tra norme generali e principi fondamentali in materia di istruzione, cfr. A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in tema di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni*, in *Le regioni*, 2005, p. 946 ss., 952 s.

²⁷ Cfr. R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale. Art. 10-15, Sub art. 12*, in *Comm. Cod. civ.* Scialoja-Branca, Bologna-Roma 1974, p. 208 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Comm. Cod. civ.* Scialoja-Branca, Bologna-Roma 1977, p. 133 ss.; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Cicu, Messineo, continuato da Mengoni, Milano, 1980, p. 293 ss.; R. GUASTINI, *Principi di diritto*, in *Dig. disc. civ.*, XIV, Torino 1996, p. 341 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Tratt. dir. comm.*, I, t. 1, Cicu- Messineo, continuato da Mengoni, Milano 1998, p. 247, 286 s.; G. ALPA, *I principi generali*, in *Tratt.*, cit., p. 262 ss.

²⁸ Con riferimento alle norme penali il principio è oggi sancito dall'art. 25, c. 2 Cost.

laedere, o dall'art. 2077 del c. c., il cui secondo comma esprime un chiaro *favor* per il lavoratore²⁹.

Ma non mancano anche leggi che recano, nella propria intestazione, il termine principio, come ad es. la l. n. 382/1978, che si intitola «Norme di principio sulla disciplina militare», la l. n. 335/1979, in tema di «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni». Infine – ma non certo per minore importanza, come meglio si vedrà nel III capitolo – non possono essere dimenticate le disposizioni dell'art. 9, c. 1 della c.d. “legge Scelba” (la l. n. 62/1953) così come modificate dall'art. 17 della l. n. 281/1970³⁰, e della c.d. legge “La Loggia” (la l. n. 131/2003). Infatti, secondo quanto stabilito dalla l. n. 62/1953 «l'emanazione di norme legislative da parte delle regioni si svolge nei limiti dei principi fondamentali, quali risultano dalle leggi che espressamente li stabiliscono per singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti», mentre, sulla base di ciò che è statuito nell'art. 1, c. 3 della c.d. “legge La Loggia”, «le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti»³¹.

Sotto il profilo qui considerato, in dottrina non è mancato chi abbia concepito i principi generali come orientamenti «ideali di politica legislativa» con valore sia di criteri direttivi per l'interpretazione sia di criteri programmatici³² per lo sviluppo della legislazione³³. In tal modo ad essi è stata attribuita una «eccedenza di contenuto deontologico»³⁴, che non potrebbe mai essere compiutamente concretizzata. Per altro verso, nel corso della storia della Repubblica italiana, non sono mancate esperienze nelle

²⁹ Cfr. R. GUASTINI, *Il diritto come linguaggio*, Torino 2001, p. 36 s.

³⁰ Per la ricostruzione della vicenda, cfr. per tutti A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano 2001, p. 15 ss. Successivamente Corte cost., sent. n. 39/1971 ha ritenuto legittima la scelta del legislatore del 1970. Sul punto v. *infra*, III cap., § 4.

³¹ Sulla c.d. “legge Scelba” e sulle vicende relative alla legittimità costituzionale di alcune disposizioni della c.d. “legge La Loggia”, v. *infra*, cap. III. Per una critica radicale del metodo utilizzato dalla c.d. “legge La Loggia”, cfr. V. ITALIA, *Forme e regole giuridiche*, Milano 2005, p. 51 ss.; V. ITALIA, *Regole di principio e regole di dettaglio. Redazione, interpretazione applicazione*, cit., p. 171 s. (nota n. 12) p. 190 s., fondata sulla circostanza che, essendo mancata l'opera di posizione dei principi fondamentali da parte dello Stato, si è verificata una «dimenticanza dei principi stabiliti dal legislatore, equiparati in modo illogico ai principi generali... il risultato è che la cornice .. non si è verificata» (p. 172).

³² Sui principi come caratterizzati da contenuti teleologici o programmatici, cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in *Tratt. dir. priv.*, Iudicia, Zatti, Milano 1993, p. 447 ss., 452 ss.; ID., *Principi di diritto*, in AA.VV., *Glossario*, in *Tratt. dir. priv.*, Iudicia, Zatti, cit., Milano 1994, p. 322 s.

³³ Cfr. E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Milano 1955, p. 846. Per la discussione di questa posizione in relazione alla interpretazione di V. Crisafulli, cfr. F. MODUGNO, *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in AA. VV., *Esperienze giuridiche del '900*, a c. di F. Modugno, Milano 2000, p. 92 ss., 94.

³⁴ Cfr. E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, cit., p. 849.

quali l'individuazione dei fini politici³⁵ si è tradotta anche in termini normativi, con alcune problematiche conseguenze, di cui si è occupata parte della dottrina³⁶.

Non può, inoltre, essere dimenticata la posizione di Santi Romano, le cui tesi istituzionalistiche conducono ad affermare che, oltre al diritto volontario esplicitamente disposto dal legislatore, si rinviene anche uno *ius involontarium*, fatto di consuetudini e di «principi generali, o meglio fondamentali ... che si desumono dalla struttura essenziale delle istituzioni»³⁷. Lo stesso Vittorio Emanuele Orlando, che pure attribuiva grande rilievo alla fonte legislativa scritta, affermava esplicitamente che la funzione legislativa «non è di creare, ma di riconoscere il Diritto..., il Diritto è manifestazione naturale e necessaria, così nelle sue origini che nel suo sviluppo»³⁸.

Non è qui il caso di riprendere la discussione se il diritto si produca (e come si produca³⁹) o semplicemente si trovi. In questo contesto può solo essere detto che tale questione occupa, almeno sin dall'inizio del XX secolo, la scienza italiana del diritto, come appare evidente dalla classica monografia di Donato Donati, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*⁴⁰, la quale, pubblicata nel 1910, pone al centro della propria riflessione anche la scelta di campo tra positivismo giuridico e diritto naturale⁴¹.

3. Principio e dettaglio: tra giurisprudenza costituzionale, interpretazione, sistema delle fonti e relatività dei principi. Principio come limite, come virtualità e come obiettivo – Sin dalle sue prime pronunce la giurisprudenza costituzionale ha tentato di fornire elementi utili alla comprensione della nozione di principio. Così, nella sentenza della Corte cost. n. 6/1956 è detto che «si debbono considerare come principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima

³⁵ Cfr. N. LUHMANN, *L'autoriproduzione del diritto e i suoi limiti*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 41 ss., p. 49 ss.

³⁶ Cfr. R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano 1988, p. 42, il quale si occupa del «passaggio dalla definizione degli obiettivi alla posizione delle norme».

³⁷ Cfr. S. ROMANO, *Diritto e morale*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947, p. 66; ID., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1946 p. 90; ID., *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1943, p. 40.

³⁸ Cfr. V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze 1917, p. 141. Per una difesa della scuola storica del diritto, cfr. E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, cit., p. 857.

³⁹ Cfr. per tutti le lucidissime osservazioni di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 2000, p. 102 ss., ove l'A. ricostruisce anche il dibattito dottrinale.

⁴⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., p. 100 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 247 ss., 256 s.

⁴¹ Cfr. R. GUASTINI, *Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique*, in *Analisi e diritto 2007 ricerche di giurisprudenza analitica*, a c. di P. Comanducci e R. Guastini, Torino, reperibile in <http://www.giuri.unige.it>, p. 1 ss.

razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente». Con riferimento ai principi fondamentali dell'art. 117 Cost. (nella sua originaria versione), la Corte ha poi cercato di enucleare sia i profili sostanziali, connessi a «scelte politico-amministrative fondamentali»⁴² o a criteri o a modalità generali, sia i profili strutturali, da commisurarsi ad un grado di generalità e astrattezza che sia suscettibile di ulteriore sviluppo di dettaglio e che non coincida con la mera esecuzione⁴³.

D'altra parte, la stessa Corte cost. nella sentenza n. 482/1995, dopo aver rilevato che «l'autoqualificazione non è determinante per ritenere che le singole disposizioni siano effettivamente principi o norme fondamentali di riforma economico-sociale»⁴⁴, ha affermato che solo «i nuclei essenziali del contenuto normativo», desumibili dalle disposizioni normative, costituiscono i «principi della legislazione dello Stato»⁴⁵.

Il punto sembra costituito dal fatto che nel momento in cui si ha a che fare con i principi, si viene inevitabilmente condotti sul terreno del sistema delle fonti del diritto⁴⁶, ovvero – per usare la formulazione di Hans Kelsen⁴⁷, ripresa anche dalla dottrina italiana – ci si trova di fronte ad una «norma sulle norme»⁴⁸, che implica la considerazione dell'intero sistema giuridico⁴⁹, con la conseguenza che, quando si tratti di trovare «la norma regolatrice di un caso non specificamente disciplinato da una precisa disposizione», risulta inevitabile il ricorso all'analogia o ai principi⁵⁰.

Se è pur vero che manca un «chiaro concetto dei principi generali»⁵¹, è altrettanto vero che è stata anche affermata la concezione secondo cui le

⁴² Cfr. Corte cost., sent. n. 177/1988, cons. dir. n. 2.3.1.

⁴³ Cfr. anche Corte cost., sent. n. 355/1993, cons. dir. n. 14. Per un commento critico, cfr. A. PAOLETTI, *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, in *Giur. cost.* 1993, 3149 ss. Sul punto v. *infra*, III cap., §§ 5 e 6.

⁴⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 482/1995, cons. dir. n. 4.

⁴⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 482/1995, cons. dir. n. 4.

⁴⁶ Con riferimento al rapporto tra potestà legislative statali e regionali, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. S. BARTOLE, *Sub art. 117*, in *Art. 114-120. Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, *Comm. cost.* Branca. Bologna-Roma 1985, p. 199, il quale parlava di «concorso vincolato di fonti».

⁴⁷ Si tratta di una costruzione che prende corpo nell'ambito della teoria della struttura gerarchica per gradi, *Stufenbau*. Cfr.: H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, in ID., *La giustizia costituzionale*, a c. di C. Geraci, Milano, 1981, p. 143 ss., 154 s., 172; ID., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr. it. di G. Cotta e S. Treves, Milano 1952, p. 112, 114, 124 ss., 134.; ID., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, tr. it. di R. Treves, Torino 1952, p. 96 ss., 104 ss. 118 ss.; ID., *Teoria generale delle norme*, a c. di M. Losano, tr. it. di M. Torre, Torino 1985, p. 52 ss., 81 ss., 430 ss.

⁴⁸ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *Le fonti normative*, Padova 1984, p. 9, p. 86; ID., *Fonti del diritto (dir. cost)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano 1968, p. 925 ss., 932.

⁴⁹ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 48.

⁵⁰ Cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost)*, cit., p. 936; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, cit., p. 11. Si pur con qualche differenza, cfr. anche N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, p. 179 ss.

⁵¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, p. 38.

norme di principio sono norme fondamentali da cui, logicamente, derivano le norme particolari, le quali, ove non siano esplicitamente espresse, sono pur sempre desumibili per via di astrazione generalizzante, *ex art.* 12 preleggi, da parte dell'interprete⁵². Ne discende una configurazione che, per alcuni aspetti, si conferma come ambigua: per un verso la differenza tra le norme di principio e le norme particolari risulta relativa (e, dunque, graduabile⁵³), poiché una «norma che si atteggia come principio, se considerata rispetto a una o più norme particolari, appare invece come una semplice norma particolare nei confronti di una norma principio ulteriore»⁵⁴; per un altro, tuttavia, dal principio sembra derivare una «virtuale inesauribilità», che incide sul piano dell'interpretazione⁵⁵, dell'integrazione⁵⁶

⁵² Cfr. V. CIRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 39. Sul punto, cfr. il tagliente giudizio di E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, cit., p. 845. Per una particolare concezione del ruolo dell'interprete, cfr. G. GORLA, *L'interpretazione del diritto*, Milano 1941, p. 52, ss., 69 ss., il quale, in funzione dichiaratamente anticoncettualistica, afferma che l'interprete, per poter autenticamente interpretare, «deve assumere, in sede storica, la veste di attore» (p. 4); il che, però, sembra condurre dal piano della interpretazione a quello della rappresentazione, come appare ad es. anche dai verbi utilizzati: cfr. ad es. p. 59, ove è detto che ciò cui giunge l'interprete «rappresenta» l'attività normativa. Sull'interpretazione del diritto come interpretazione di atti giuridici, cfr. M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, in M. S. GIANNINI, *Scritti*, I, Milano 2000, p. 39 ss., lavoro che precede di due anni la monografia di G. Gorla e che precisa ciò che è e ciò che non connesso all'interpretazione.

⁵³ Cfr. R. GUASTINI, *Sui principi di diritto*, in *Dir. soc.*, 1986, p. 603; ID., *I principi del diritto*, cit., p. 345; di «dimensione», di «peso» e di «importanza» dei principi ragiona R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 96, benché non se ne possa dare una esatta misurazione.

⁵⁴ Cfr. V. CIRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 38. Sul punto mette conto di segnalare che L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1985, p. 70 s., con interpretazione fedele al pensiero di Vezio Crisafulli, sostiene che, essendo norme, i principi rilevano sul piano dei significati e non su quello degli enunciati, e cioè sul piano delle disposizioni: e dunque – conclude l'A. – «una stessa disposizione potrebbe benissimo essere intesa una volta come regola ed altra volta come principio» (cit., p. 71). Sia pure in conseguenza di un diverso ragionamento, per un analogo motivo in dottrina (cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 451 s.; ID., *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 277) si è anche detto che «ciò vuol dire che una stessa disposizione può essere intesa sia come norma specifica (provvista di fattispecie) sia come principio (privo di fattispecie). Ma, se è così, allora dobbiamo concludere che l'interpretazione è capace di trasformare i principi in norme e le norme in principi. In questo modo la distinzione tra norme e principi svanisce completamente». Ma – si potrebbe proseguire – se ciò è vero, ne deriva che, come lo stesso A. sostiene in un altro luogo (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 9), «l'interpretazione orientata ai testi è in tutto analoga alla traduzione», di modo che questo approccio analitico sembra inopinatamente avvicinarsi alle tesi di un filosofo che, *prima facie*, parrebbe lontanissimo, ovvero W. BENJAMIN, *Il compito del traduttore*, in W. BENJAMIN, *Angelus novus*, tr. it, S. Solmi, Torino 1995, p. 39 ss.

⁵⁵ Sulle clausole generali come principi, cfr. G. ALPA, *I principi generali*, cit., p. 360; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il Patto costituzionale*, cit., p. 13 ss. Sul punto, cfr. già le considerazioni di S. RODOTÀ, *Ipotesi sul diritto privato*, in AA. VV. *Il diritto privato nella società moderna*, a c. di S.

e opera anche in funzione programmatica⁵⁷. Si comprende, allora, perché nella sociologia del diritto si sia sostenuto che il diritto si dà come sistema autoreferenziale che «costituisce se stesso in vista delle sue funzioni»⁵⁸. Con la conseguenza che esso appare un sistema normativamente chiuso, ma aperto sul piano cognitivo: la normatività del sistema è, cioè, legata alla «riformulazione necessaria e continua dell'unità del sistema»⁵⁹.

Sotto il profilo propriamente giuridico, pertanto, i principi sembrano inevitabilmente presentarsi come relativi, e dunque suscettibili di essere limitati. In un sistema pluralistico i principi possono essere superati o derogati ovvero bilanciati o temperati in relazione ad altri principi dello stesso rango⁶⁰. Ne discende la conseguenza, (sistemica, ma) apparentemente paradossale, per la quale «l'applicazione di un principio comporta pure sempre l'applicazione di un altro principio che si assume con quello concorrente e rilevante nella situazione specifica»⁶¹.

E dunque i principi sono limitati ma, nello stesso tempo, essi ostendono una virtualità⁶², la quale, tuttavia, pare assumere valore proprio in relazione al limite. Ciò che, dunque, almeno in parte si presenta come una

Rodotà, Bologna, 1971, p. 19 il quale ritiene che si possa parlare di «affinità strutturale di clausole generali civilistiche e di principi costituzionali» (cit., p. 20).

⁵⁶ Di autointegrazione parla A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e dogmatica giuridica. Teoria generale del diritto*, I, Milano, 1999, p. 478. Sui problemi della c.d. autointegrazione del diritto in epoca di globalizzazione, cfr. N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 51, il quale, di fronte ai processi della c.d. decodificazione e della nascita di specifiche discipline di settore, prefigura il rischio che venga posta in dubbio la stessa «unitarietà dell'ordinamento».

⁵⁷ Cfr. N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 40 s. Non è questo il luogo di indagare se il concetto di inesauribilità, che si collega a quello di completabilità, coincida con quello di completezza; per una discussione del punto, cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 252 s.

⁵⁸ Cfr. N. LUHMANN, *L'autoriproduzione del diritto e i suoi limiti*, cit., p. 42.; ID., *La differenziazione del diritto*, Bologna 1990, p. 130 ss.

⁵⁹ Cfr. N. LUHMANN, *L'autoriproduzione del diritto e i suoi limiti*, cit., p. 44.

⁶⁰ Cfr. L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, cit., p. 91, p. 93.; G. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 282; G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Torino 2005, p. 25 ss., p. 75 ; R. GUASTINI, *Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique*, cit., p. 4 ss; N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 35, p. 76 ss.

⁶¹ Cfr. L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, cit., p. 91; è appena il caso di dire che l'A. si affretta a precisare che «è ovvio che ... i due principi debbono essere di pari grado» e che, in tal caso, non si tratta di disapplicare un principio, poiché «si deve parlare di “applicazione” sia del principio cui ... viene data la precedenza in relazione alla situazione specifica, sia del principio concorrente». Al contrario, se si parlasse di disapplicazione, in realtà ci si troverebbe di fronte ad una regola, non ad un principio. Sul problema della differenza tra disapplicazione e non applicazione, v. *infra*, V cap., §§ 2 e 7 ss.

⁶² Il termine si deve inizialmente a E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, cit., p. 846 ed è criticamente ripreso da L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958, p. 127.

costrizione ed una cornice, si manifesta anche come potenzialità. In altri termini, il limite sembra configurarsi non solo in senso negativo, nel momento cioè in cui esso ponga barriere insuperabili alla produzione normativa⁶³, ma anche in funzione positiva, dal momento che la delimitazione del campo sembra delineare la condizione di possibilità della stessa normazione di dettaglio⁶⁴. Sotto questo aspetto, il principio si presenta ad un tempo come relativo e come normogenetico⁶⁵ o «nomopoietico»⁶⁶, e pertanto connesso ad una immanente potenzialità espansiva⁶⁷. Ma è tale proprio in ragione del limite e della conseguente graduabile relatività che lo caratterizza.

Si comprende, così, come i principi siano anche stati concepiti come valori ed obiettivi da realizzare nel contesto di una Costituzione intesa come programma⁶⁸. Appare, però, scontata la considerazione secondo la quale il piano dei principi supremi possa essere difficilmente attingibile per mezzo degli strumenti della scienza del diritto (sia pure costituzionale)⁶⁹, dal momento che attiene a scelte assiologiche⁷⁰, che rischiano a un dipresso di

⁶³ Quello profilato nel testo sembra essere il caso dell'interpretazione «debole» del principio di legalità di cui parla R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino 1995, p. 46. Diverso, invece, appare il caso della interpretazione «forte» del medesimo principio, che l'A. configura non solo come delimitazione di campo, ma anche come «vincolo» a provvedere in modo positivo per il tramite della predeterminazione dei contenuti degli atti, sicché in una tale evenienza, nel rapporto principio/dettaglio sembra darsi una chiara preponderanza del principio.

⁶⁴ Per un'analitica disamina dei rapporti tra principio e dettaglio, cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 274 ss.; ID., *Il diritto come linguaggio*, cit., p. 31 ss.

⁶⁵ Cfr. F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. dir.*, XXIV, Roma, 1991, p. 4.

⁶⁶ L'espressione si deve a G. ALPA, *Principi generali*, cit., p. 362, il quale parla di una duplice funzione dei principi: a) in quanto «nomopietici» e b) in quanto «classificatori di comportamenti».

⁶⁷ Cfr. F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, cit., p. 5: sembra riecheggiare la struttura logica dell'argomentazione di E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, p. 582 ss., ad es.

⁶⁸ Cfr. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 2 ss., 7 ss., 33 ss., 60, 66 ss.; ID., *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, cit., p. 100 ss.; A. LONGO, *Valori, principi e costituzione: qualche spunto sui meccanismi di positivizzazione delle istanze assiologiche di base*, cit., p. 91 ss., 111, 131, ove l'A. parla del valore come strumento di integrazione à la Smend; F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Roma-Bari, 2002, p. 116; F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, testo reperibile in <http://www.costituzionalismo.it> (08, 07, 2005, n. 2); A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli 2007, p. 135 ss., 357 ss. Per alcuni svolgimenti di questi temi in relazione al diritto internazionale e al diritto cosmopolitico, cfr. Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano 2007, *passim*, p. 299 ss.

⁶⁹ Così F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, I, Milano 1997, p. 572: «Il principio, il principio supremo, non è una norma superiore ad un'altra, ma una entità diversa, irriducibile al normativo, all'universo della norma».

⁷⁰ Per una concezione assiologia del diritto che identifichi «la collocazione dei valori giuridici nell'universo della realtà mondana e avvii» a una plausibile «soluzione i problemi

eccedere i limiti disciplinari. Si apre così il campo dei valori⁷¹, i quali – per essere tali – devono essere fatti valere: essi «vengono posti e imposti. Chi ne sostiene la validità deve farli valere. Chi dice che valgono senza che ci sia nessuno che li fa valere è un impostore»⁷².

In dottrina, in giurisprudenza⁷³ e recentemente anche ai massimi livelli istituzionali⁷⁴ ci si è soffermati sulla diretta applicabilità dei principi, i quali, in quanto espressione di una funzione normogenetica, paiono esprimere i valori primari dell'ordinamento⁷⁵. Tuttavia, un'indagine che si collocasse al livello dei valori primari presumerebbe di cogliere nella loro essenza i principi costituzionali supremi, i quali possono essere intuiti o raggiunti per

ermeneutici che deve affrontare il giurista», cfr. A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, Milano, 2008, p. 259 ss., *passim*, ma in particolare, p. 288 ss., p. 380; ID., *Ricerche di teoria generale del diritto e dogmatica giuridica. Teoria generale del diritto*, cit., p. 455 s.

⁷¹ Cfr. C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, tr. it. di G. Gurisatti, Milano 2008. Si è sottolineato che nel momento in cui C. Schmitt svolge le sue considerazioni opera «*in munere alieno*» (cfr. F. VOLPI, *Autonomia dei valori*, postfazione a *La tirannia dei valori*, p. 76), venendo a contatto con la riflessione filosofica di Nietzsche, Hartmann, Heidegger, Max Weber e Scheler (cfr. G. DUSO, *Tirannia dei valori e forma politica in Carl Schmitt*, in *Il Centauro*, 1981, 2, p. 157 ss.; F. VOLPI, *Autonomia dei valori*, cit., p. 69 ss.). Tuttavia, anche con riferimento al tema del valore, non può essere dimenticata la dimensione (che emerge, ad es., a p. 42, 68) di ciò che – con felice titolo – *Quad. cost.* (n. 3/1986), ha chiamato *Carl Schmitt giurista*. Su questo punto non possono essere dimenticati i tentennamenti dello stesso Schmitt, dei quali parla F. VOLPI, *Autonomia dei valori*, cit., *passim*; cfr., inoltre, gli scostamenti che segnano l'evoluzione del pensiero schmittiano nel percorso che va da *Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen*, Tubingen, 1914 a *La tirannia dei valori*, cit.

⁷² Cfr. C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, cit., p. 52.

⁷³ Sulle lacune, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, cfr. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, cit., p. 164 ss.; ID., *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 257 ss.

⁷⁴ Il riferimento è al notissimo “caso Englaro”, in relazione al quale cfr. Corte Cassaz., Sez. Prima Civile, sent. n. 21748/2007 e Corte cost., ord. n. 344/2008. Di rilievo la lettera personale del Presidente della Repubblica Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 6 febbraio 2009.

Sul tema, cfr. Corte Cassaz., sent. n. 10741/2009, reperibile anche in *Dir. fam. pers.*, 2009, p. 1159 ss., che indica il ruolo della funzione interpretativa nella formazione della giurisprudenza normativa (p. 1168).

⁷⁵ Cfr. già S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubb.*, 1909, p. 485 ss. ora in ID., *Scritti minori*, I, Milano 1950, p. 271 ss., 277, il quale parla di «principii generali, che sono una vera e propria fonte di diritto»; D. DONATI, *L'efficacia costituzionale della Carta del lavoro* (1932), ora in D. DONATI, *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, 1966, p. 351 ss., il quale – sin dalle battute iniziali del lavoro – pone il problema del rapporto tra le enunciazioni programmatiche e direttive, che vengono presentate come «*principii giuridici fondamentali dell'ordinamento*» (p. 60), e le «*statuizioni dirette ai cittadini ... per costituire rapporti obbligatori*» (p. 356); F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, cit., p. 10; ID., *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, cit., p. 96; G. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 284 ss.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova 2000, p. 127, p. 139 ss., p. 149 ss.; N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 216 ss.

via epagogica, ma non ottenuti mediante una dimostrazione⁷⁶ o per mezzo degli strumenti dell'argomentazione giuridica.

Al contrario, dati i principi, potranno dedursene le conseguenze di dettaglio che dovessero essere state (talvolta volutamente) omesse, come nel caso della delegazione legislativa⁷⁷.

Ove, dunque, si ritenesse di operare a livello dei principi supremi dell'ordinamento, si rischierebbe di porsi immediatamente al di fuori dei limiti di uno studio del rapporto tra principio e dettaglio nella produzione normativa⁷⁸. Se, invece, ci si trovasse nel caso di una delegazione priva di espressi riferimenti ai principi e finalizzata alla produzione di un testo unico, l'interprete (in primo luogo il legislatore, in secondo luogo il giudice costituzionale) dovrebbe procedere induttivamente, dalle molteplici leggi particolari ai principi generali⁷⁹ che informano il settore materiale sul quale il legislatore delegato fosse chiamato ad operare⁸⁰.

In presenza di una lacuna, l'interprete, sulla base dei principi costituzionali, può dedurre la norma particolare. Al contrario, nel caso di una delega legislativa priva di espressi riferimenti ai principi, questi ultimi dovrebbero essere indotti per via di «astrazione generalizzante»⁸¹. Nel primo caso il dettaglio viene derivato per deduzione dai principi generali costituzionali⁸², nel secondo è dall'analisi dei molteplici singoli dettagli normativi ordinari che si induce il principio generale, il quale – quanto alla sua espressa formulazione – è quindi un *posterius* di rango ordinario.

⁷⁶ Cfr. F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, cit., p. 11, p. 18 s.

⁷⁷ Cfr. L. CARLASSARE CAIANI, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. rim. dir. pubbl.*, 1961, p. 42 ss., p. 79 s.

⁷⁸ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit. p. 35 s., il quale ragiona di principi non scritti da indotti da fonti-atto.

⁷⁹ In tal caso l'espressione «principi generali» si distingue dalla locuzione dell'art. 119 u.c. Cost., che parla di «principi generali» con riferimento al patrimonio delle Regioni e degli enti locali. (testualmente ripresa anche dagli artt. 1 e 19 della l. di delega n. 42/2009). Altro ancora, invece, pare il significato da attribuire ai c.d. principi di coordinamento dell'art. 119, c. 2 Cost.: sia perché nella l. n. 42/2009 tale espressione è stata intesa come equivalente a «principi fondamentali» (artt. 1, c. 1 e 2, c. 1), sia perché in questo caso «non avrebbe senso distinguere fra categorie di principi» (cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, p. 55), dandosi comunque concorso non diverso da quello previsto dall'art. 117, c.3 Cost. tra legislazione statale di principio-coordinamento e legislazione regionale

⁸⁰ V. *infra*, II cap.

⁸¹ Cfr. A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale del diritto e dogmatica giuridica*, I, cit., p. 487; in termini simili, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit. p. 35, parla di «astrazione generalizzatrice». Per una recente ripresa del tema, che tuttavia declina l'astrazione generalizzante in termini che paiono solo di tipo deduttivo e non anche induttivo, cfr. G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli 2009, p. 49; G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, *Handle with care! The Regional Charters and Italian Constitutionalism's "Grey Zone"*, reperibile in www.stals.ssup.it.

⁸² In questo caso l'uso dell'aggettivo «generale» deve essere tenuto distinto dai *principi generali* che disciplinano un determinato settore senza avere rango costituzionale.

In materia regionale questa distinzione si articola ulteriormente nel caso dei «principi fondamentali» dell'originario art. 117, c. 1 Cost.⁸³ ed ora, dopo l. cost. n. 3/2001, dell'art. 117, c. 3 Cost. Secondo quanto stabilito prima dalla c.d. “legge Scelba” e poi dalla c.d. “legge La Loggia”, in mancanza di previsione i principi fondamentali si desumono dalle leggi statali vigenti⁸⁴. Naturalmente, fanno eccezione⁸⁵ le c.d. *materie nuove* per le quali, mancando una pregressa disciplina legislativa statale e non dandosi nell'ordinamento italiano un alcun *grundsatzfreier Spielraum*⁸⁶, i principi fondamentali non possono essere indotti in via di astrazione generalizzante⁸⁷, poiché nella potestà legislativa concorrente le Regioni non possono legiferare come se disponessero di una competenza esclusiva. Con motivazioni analoghe la Corte si è espressa recentemente anche in materia di professioni (art. 117, c. 3 Cost.), l'individuazione delle quali ha carattere «necessariamente unitario»⁸⁸ e deve, pertanto, essere previamente definita dalla legge dello Stato⁸⁹. Del pari, prima dell'emanazione della l. n. 42/2009, in considerazione del principio di continuità la Corte cost. riteneva che le Regioni ad autonomia ordinaria non potessero legiferare in ambito tributario⁹⁰, salvo si trattasse di

⁸³ Per una discussione critica del punto tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, cfr. per tutti L. VANDELLI, *Appunti e ipotesi in tema di controllo della legislazione regionale e di principi stabiliti da leggi dello Stato*, in *Le regioni*, 1981, p. 691 ss., 705 ss.; S. BARTOLE, *Sub Art. 117*, cit., p. 158 s.

⁸⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002, cons. dir. n. 4.

⁸⁵ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano 2010, p. 21 ss.

⁸⁶ Cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano 2001, p. 79 s.

⁸⁷ Se nelle c.d. *materie nuove* ricomprese nell'art. 117, c. 3 Cost. le Regioni potessero legiferare in assenza dei principi fondamentali si porrebbe un inammissibile vincolo alla definizione dei principi da parte dello Stato, con un rovesciamento del rapporto tra principio fondamentale e dettaglio. Come ha affermato Corte Cost., sent. n. 359/2003, cons. dir. n. 7, in tal caso le Regioni avrebbero, sebbene in via provvisoria, «poteri illimitati di legiferare».

⁸⁸ Cfr. Corte Cost., sent. n.153/2006, cons. dir. n. 2.2.

⁸⁹ *Ex plurimis*, cfr. Corte cost., sent. nn.: 424/2006, cons. dir. n. 2, in tema della figura professionale di musicoterapista, istituita dalla Regione Campania; 131/2010, cons. dir. n. 2.2, in tema di individuazione della figura professionale di mediatore familiare, introdotta dalla Regione Lazio; 132/2010, cons. dir. n. 3. 1, in tema di alcune nuove figure professionali turistiche definite dalla Regione Puglia.

⁹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 37/2004, cons. dir. n. 5: «non è ammissibile ... una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale». In realtà – come precisa la Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 5 – i principi fondamentali di coordinamento sono strettamente connessi al «divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento». Ma è chiaro che affinché due tributi (uno statale e uno regionale) non si diano in relazione ad un medesimo presupposto occorre che la legislazione statale in tema di tributi, che è di competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, c. 2 lettera e) Cost., ritagli preventivamente un campo su cui possa operare la futura potestà di imposizione delle Regioni o che si individui un presupposto di imposta libero da disposizioni statali. In tal modo, però, l'operazione preliminare è costituita dalla definizione di un campo, poiché lo Stato, nel rispetto dei limiti derivanti dall'art. 119 Cost. e della

tributi di «scopo» o «corrispettivi», aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali»⁹¹.

Prima della revisione del 2001 si riteneva che i principi fondamentali non fossero «differenziabili dai principi generali»⁹², se non per l'estensione dei poteri del Parlamento, comunque libero di stabilire il limite della legislazione regionale concorrente. Ferma questa distinzione, la nuova formulazione degli artt. 114 Cost. e 117, cc. 1 e 4 Cost. e l'art. 1, c. 1 lettera b) della l. cost. n. 2/2001, ove si fa menzione dei principi dell'ordinamento della Repubblica (e non più, come in precedenza, dello Stato⁹³), porta ora a

riserva relativa dell'art. 23 Cost. (cfr. Corte cost., sent. n. 37/2004, cons. dir. n. 5), ha il potere di fissare non solo i principi fondamentali e le norme di coordinamento, ma anche «gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali» (Corte cost., sent. n. 37/2004, cons. dir. n. 5). In tal modo i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario dell'art. 117, c. 3 Cost., vanno intesi «in senso stretto» ed hanno per oggetto «la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono ... l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca» (Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir., n. 5.2). Nello stesso senso, da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 216/2009, cons. dir. n. 2. Sul punto, cfr. F. GALLO, *I principi di diritto comunitario: problemi attuali*, in *Rassegna tributaria*, 2008, p. 919 ss., 925 s.; R. DI MARIA, *Ripensare la natura di "tributo proprio" delle Regioni? Brevi riflessioni sulla evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria (a margine di Corte cost., sent. n. 216/2009)*, in *Quaderni regionali*, 2009, p. 841 ss.

Ci si trova, così, al cospetto di una materia nella sostanza nuova, che può sorgere dal ritirarsi della potestà impositiva statale: questa – a quanto par di capire – la *ratio* della necessaria predefinizione dei principi fondamentali, che non possono essere indotti dalla pregressa legislazione statale.

⁹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 5.1. Con riferimento ai «tributi di scopo e corrispettivi» la Corte sembra individuare uno spazio ulteriore rispetto a quello definito dalla citata «delimitazione delle sfere di competenza»: in questo caso, infatti, viene individuato un presupposto di imposta di cui lo Stato non si è (in passato) appropriato.

Giova ricordare che in questa circostanza la Corte ha distinto la posizione delle Regioni a statuto ordinario dalle Regioni ad autonomia speciale. Rispetto alle Regioni a statuto speciale essa ha valorizzato il parametro costituito dallo Statuto: nello specifico si trattava dell'art. 8, lettera h) del vigente St. SA (cons. dir. n. 5), sicché nel giudizio della Corte non è venuta in rilievo la disposizione dell'art. 117, c. 2 lettera e) Cost. Cfr. S. F. COCIANI, *Tributi propri della regione Sardegna e armonia del sistema tributario*, in *Rassegna tributaria*, 2008, p. 1401 ss., 1407 ss.; A. GIOVANNARDI, *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materie tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rassegna tributaria*, 2008, p. 1424 ss., p. 1429 ss.; C. BUCCICO, *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, I, 2009, p. 1301 ss., 1315.

⁹² Cfr. A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 969 ss., 986. Sul punto, cfr. anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., I, p. 111, 116, ove svolge alcune critiche alla ricostruzione di Antonio D'Atena.

⁹³ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 210 ss. Benché questo non sia il luogo per la ricostruzione del dibattito in Costituente, mette tuttavia conto di segnalare le precisazioni dell'on. Tosato nella seduta pomeridiana del 2 luglio 1947, il quale, rispondendo all'on. Bozzi in tema di potestà legislativa delle Regioni, distingueva chiaramente tra principi generali e principi fondamentali posti con legge dello Stato (cfr. *La*

reputare che i principi generali dell'ordinamento statale possano essere desunti per induzione⁹⁴ da quanto è stabilito sia nelle leggi statali vigenti sia in ciò che deriva dalla legislazione regionale esclusiva, per le Regioni ad autonomia speciale, e residuale, per le Regioni a statuto ordinario⁹⁵. Nel caso dell'art. 117, c. 3, dunque, la legislazione statale di principio incontra il limite dei principi generali, la formazione dei quali, dopo il 2001, deriva almeno in parte anche dalla legislazione regionale. A sua volta, nel caso di mancata formulazione dei principi fondamentali, la legislazione regionale concorrente incontra il limite dei principi desumibili dalla legislazione statale vigente⁹⁶, che non coincide (più) con i principi generali.

Come si vede, la difettività⁹⁷ intrinseca del principio dà luogo a relazioni complesse con il dettaglio, le quali si modulano variamente a seconda del rango dei principi e della competenza dei soggetti del pluralismo.

4. *Tra principio e dettaglio: le definizioni e i loro pericoli* – Il rapporto tra principio e dettaglio si espone, dunque, ad inevitabili pericoli, connessi anzitutto al primo termine della relazione. La difficoltà riguarda, infatti, il sostantivo stesso, ovvero il riferimento al “principio”, se è vero ciò che sosteneva Vittorio Emanuele Orlando⁹⁸, e cioè che nei principi si «contiene tutto il Diritto».

Al tempo stesso, poiché il principio viene posto in relazione al dettaglio, la definizione del principio si riverbera nel dettaglio; e viceversa, nel dettaglio si riflette e si inverte il principio⁹⁹. Per questo, dunque, neppure la

Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, Camera dei Deputati, a c. di S. M. Cicconetti, M. Cortese, G. Torcolini, S. Traversa, Segretariato generale, Roma, 1970, III, p. 2472 s.).

⁹⁴ A questo proposito di processo deduttivo parla, però, U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le regioni*, 2004, p. 1245 ss., 1259.

⁹⁵ Sul punto, ben prima della l. cost. n. 3/2001, cfr. gli svolgimenti di G. LOMBARDI, *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, in *Giur. cost.*, 1982, I-1, p. 26 ss., che, commentando Corte Cost., sent. 7/1982, pone a tema la capacità del diritto di fonte regionale di “retroagire” sulla legislazione di principio statale vigente.

⁹⁶ *Ex plurimis*, cfr. Corte cost., ord. n. 383/2002 e Corte cost., sentt. nn. 280/2004, cons. dir. n. 3, ove a tale proposito si fa menzione di un'attività ricognitiva; 196/2003, cons. dir. n. 4, ove la Corte afferma che i principi si «ricavano dalla preesistente» legislazione. In dottrina, per tutti, cfr. E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2004). Comm. cost.*, Branca Bologna-Roma, 2006, p. 263 ss., 289.

⁹⁷ Cfr. R. GUASTINI, *Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique*, cit., p. 3. Di «giuridicità difettosa» dei principi parla A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale*, I, cit., p. 467. Sul piano della filosofia del diritto, cfr. G. HUSSERL, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, tr. it. a c. di R. Cristin, Milano 1998, p. 16, 20, il quale afferma che la norma giuridica è incompiuta sino a che non diviene applicabile, poiché essa procede con il tempo.

⁹⁸ Cfr. V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit. p. 15. In tal senso, cfr. anche R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale. Art. 10-15, Sub art. 12*, cit., p. 198 ss., per il quale la domanda *quid iuris?* si converte inevitabilmente nella questione *quid ius?* Per una recente ripresa di questa tesi, cfr. N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 222 ss.

⁹⁹ Cfr. C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in AA. VV. *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, III, p. 1685, che ragiona del rapporto tra

comprensione del dettaglio appare lineare. Ci si trova in una dimensione relazionale, della quale si potrebbe dire del principio ciò che è stato affermato a proposito del concetto di forza di legge, e cioè «che finisce per doversi colorare e precisare attraverso tutti i limiti che, di volta in volta, a seconda degli oggetti da disciplinare, la legge incontra, stemperandosi così in molteplici e differenziate nozioni»¹⁰⁰.

In tal modo, le difficoltà che si incontrano nella definizione del principio si ripercuotono anche sul dettaglio e sul nesso relazionale che lo collega al principio. Infatti, ogni volta che si parla di una relazione, si ha a che fare almeno con tre termini: gli elementi della relazione (qui il principio e il dettaglio) e la relazione stessa. Del resto, in tema di diritto regionale è stato notato che non è «progettabile» una competenza legislativa «in astratto (per esempio, attraverso la sola fissazione dei “principi”); essa è sempre necessariamente anche una regolazione in concreto»¹⁰¹.

Nel caso, infatti, in cui per procedere si volesse definire il termine principio, ci si troverebbe nella paradossale situazione per la quale il principio dovrebbe essere delimitato da una definizione, ovvero da ciò che principio non è. Per altro, non si potrebbe ritenere di iniziare con una dimostrazione¹⁰²: in tal modo, ciò che si assumerebbe come primo deriverebbe da una dimostrazione, la quale si presenterebbe come il “principio del principio”; e, dunque – contraddittoriamente –, il principio diverrebbe inevitabilmente “secondo”.

Si potrebbe ritenere di seguire uno degli itinerari classici della tradizione occidentale, che rimonta ai principi aristotelici e che è stata praticata anche in dottrina¹⁰³, la quale insegna che i principi non si dimostrano, ma si ottengono per astrazione generalizzante¹⁰⁴ ovvero si intuiscono¹⁰⁵: tutt'al

regole e principi; V. ITALIA, *Forme e regole giuridiche*, cit., p. 49 s. V. ITALIA, *Regole di principio e regole di piano*, cit., p. 13 ss., che tuttavia rifiuta di esprimersi in termini di rapporto tra principio e dettaglio (20, 167 ss, 190 s.), poiché in tal modo si replica l'errore di ritenere tutti i principi «come principi generali, collegati con disposizioni particolari». In realtà, le disposizioni normative dipendenti dal principio «sono disposizioni normative che si pongono, in quanto proposizioni normative, sullo stesso piano del principio e che hanno, con il principio, degli elementi comuni» (p. 20).

¹⁰⁰ Sul carattere relazionale di questo concetto, cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova 1997, p. 21.

¹⁰¹ Così, R. BIN, “*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*”. *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., I, p. 295 ss., p. 323.

¹⁰² Per una problematizzazione del punto, cfr. R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 172, il quale non accetta l'obiezione, di teoria generale, secondo cui nessuna «affermazione può essere vera a meno che, almeno in teoria, non possa essere dimostrata vera».

¹⁰³ Per una valutazione critica circa l'uso dei principi della tradizione aristotelica in ambito di interpretazione giuridica, cfr. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, cit., p. 77 ss.

¹⁰⁴ Sul punto, per tutti, cfr. E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, 1955, p. 844 ss.; cfr. inoltre R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, p. 454 s.

¹⁰⁵ In tal senso, cfr.: S. BARTOLE, *Principi generali del diritto. a) Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, Milano 1986, p. 531; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, cit., 1991, p. 8 s.

più potrebbe essere concesso di dimostrare l'intrinseca contraddittorietà delle asserzioni di coloro che sostengono di non accettare i principi¹⁰⁶. In quest'ultimo caso, dalla confutazione emergerebbe la stringente necessità di ammettere l'esistenza dei principi.

Tuttavia un'indagine che abbia ad oggetto il rapporto tra principio e dettaglio in relazione al diritto positivo¹⁰⁷ non sembra possa procedere per non meglio precisate intuizioni¹⁰⁸ o per confutazioni: la prima soluzione si esporrebbe al rischio dell'arbitrarietà ovvero di essere facile preda dell'ideologia, oppure – volendo formulare una ipotesi a più riprese frequentata dalla tradizione giuridica – di doversi inevitabilmente richiamare al diritto naturale¹⁰⁹; la seconda dovrebbe procedere alla ricerca di coloro che intendono negare il principio, al fine di dimostrare le ragioni per le quali le loro affermazioni siano inaccettabili. Ma, una volta identificati gli interlocutori cui opporsi, anche in quest'ultima ipotesi lo studio si troverebbe ad essere confinato in un ambito "reattivo": occorrerebbe, cioè, in primo luogo identificare coloro che non accettano i principi e, successivamente, ricostruire i principi a partire dall'impossibilità logica della loro negazione.

Ma in quest'ultimo caso si rischierebbe di trovarsi di fronte ad un risultato ben povero: si sarebbe nella necessità di ammettere l'esistenza dei principi, ma, nello stesso tempo, si incontrerebbero rilevanti difficoltà nel momento in cui si dovesse comprendere e definire in che cosa essi consistano.

Accanto al carattere della difettività dei principi, sembra emergere un'ambiguità di fondo, che riguarda i principi (ed in particolare i principi generali): un'ambiguità che, in dottrina, è stata collocata «ad un problematico crocevia fra interpretazione, creazione non legislativa del diritto e processi argomentativi propri dell'una e dell'altra»¹¹⁰.

¹⁰⁶ Tuttavia, in funzione (almeno apparentemente) antifrastica, cfr. la massima-principio, ripresa da A.W.B. Simpson, secondo cui *contra negantem principia non est disputandum*, sul punto cfr., G. ALPA, *Principi generali*, in *Dig. disc. priv.*, XIV, Torino 1996, p. 356, 367, che la discute contestualizzandola.

¹⁰⁷ Cfr. A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, cit., p. 311, il quale afferma che il "diritto positivo appartiene alla realtà empirica perché è il diritto vigente in un tempo dato e in uno spazio dato".

¹⁰⁸ Sul punto, v. *infra* in questo §, in relazione alla posizione espressa da Franco Modugno.

¹⁰⁹ Cfr. G. DEL VECCHIO, *Sui principi generali del diritto*, Milano 1958, p. 6, 10, 23, 27, 50 s., 59, 71; nello stesso senso, cfr. anche E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, cit., ad es. p. 848 s. Al diritto di natura, intimamente connesso al tema dei diritti individuali, sembra richiamarsi anche R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., *passim*, p. 282, come sottolinea G. REBUFFA nella *Introduzione all'edizione italiana*, p. 41 de *I diritti presi sul serio*. In generale sul tema del giusnaturalismo, cfr. S. COTTA, *Diritto naturale*, in *Enc. dir.*, XII, Milano 1964, p. 647 e S. COTTA *Giusnaturalismo* in *Enc. dir.*, Milano, 1970, p. 510 ss.

¹¹⁰ Cfr. S. BARTOLE, *Principi generali del diritto*, cit., p. 496.

Il punto, allora, pare costituito dalla individuazione dei significati che possono essere attribuiti al sostantivo principio¹¹¹; significati che, lungi dal richiamare quelli dei principi supremi o quelli che potrebbero venire evinti con riferimento alla dottrina del diritto di natura, devono essere di volta in volta precisati. Il loro contenuto si precisa in relazione alla situazione all'interno della quale essi siano richiamati. In altri termini, principio (e, correlativamente, dettaglio) sarà ciò che di volta in volta in tal modo sarà designato da parte delle competenti fonti normative dell'ordinamento, senza porre in mezzo pre-concetti¹¹².

Ma è evidente che ove – come accade di frequente nel caso della delegazione legislativa¹¹³ – i principi fossero formulati in modo vago¹¹⁴, ci si troverebbe di necessità rinviati al dettaglio per la delimitazione del principio. In tal modo, ciò che è condizionato (e, dunque, subordinato) dal principio giungerebbe paradossalmente a delimitare il principio medesimo. È pur vero che il dettaglio potrebbe comunque essere collocato in una posizione strumentale¹¹⁵, e quindi subordinata al principio. Ma proprio questa osservazione rende perspicuo come ci si trovi al cospetto di una dimensione relazionale, che sembra assumere una forma circolare: il principio determina il dettaglio, il quale consente la comprensione e la realizzazione del principio, dal quale però dipende, in quanto quest'ultimo è la condizione di possibilità dello stesso dettaglio¹¹⁶.

Per altro verso, anche l'assunzione della tesi per cui principio è ciò che, di volta in volta, così viene definito dalle fonti normative presenta dei rischi, il più rilevante dei quali appare costituito da una concezione nominalistica¹¹⁷, in base al quale principio è solo ciò che, di volta in volta, così viene definito dalle fonti a ciò abilitate. Ma questo è il portato della logica formale dello Stato moderno, dal cui orizzonte concettuale non si può prescindere,

¹¹¹ Da ultimo cfr., R GUASTINI, *Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique*, cit., *passim*. Inoltre, per tutti, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 113.

¹¹² Si sono riprese nel testo alcune espressioni di G. GORLA, *L'interpretazione del diritto*, cit., p. 84.

¹¹³ V. *infra*, cap. II, § 2.

¹¹⁴ Di qui l'affievolimento e il carattere recessivo della determinazione dei principi nelle leggi di delegazione: cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 12, 174 ss.

¹¹⁵ Ma in dottrina non manca chi, come V. ITALIA, *Regole di principio e regole di piano*, cit., p. 18 ss., ragiona di funzionalità e di strumentalità anche in relazione al principio posto dal legislatore.

¹¹⁶ Di «un rapporto di identità o di somiglianza di fattispecie» tra principio e norma dipendente parla V. ITALIA, *Regole di principio e regole di piano*, cit., p. 22, il quale precisa che tra la disposizione normativa dipendente ed il principio non si può dare rapporto di eccezionalità (p. 24), ma in alcuni casi, solo di specialità, che consente il costituirsi di una diversità compatibile tra i due termini della relazione.

¹¹⁷ Accenti critici delle interpretazioni nominalistiche in R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 80 s., p.

nonostante le importantissime trasformazioni in atto¹¹⁸. D'altra parte, non è escluso che possano darsi pronunce giurisprudenziali sulla tenuta dell'asse in cui si situa il dialettico rapporto principio-dettaglio. Di qui, ad es., le letture "minimali" della delega legislativa adottate dalla Corte cost.¹¹⁹, che sembrano collegarsi ad una prospettiva «dommatica»¹²⁰, e cioè contrassegnata da un carattere legale, interno e relativo.

Se il principio è ciò che viene in tal modo definito dalle fonti a ciò abilitate, ne discende in primo luogo che il principio è posto dalla norma; *rectius*: è previsto da una norma che disciplina una modalità della produzione normativa, la quale si articola nella dialettica relazione tra principio e dettaglio. In secondo luogo, il principio può essere concretamente compreso da ciò che esso stesso rende possibile, ovvero dal dettaglio, il quale – in termini logici e cronologici – viene dopo il principio medesimo. Sembrerebbe realizzarsi così un'inversione, per cui ciò che è al tempo stesso condizionato, successivo e differente rispetto al principio (e cioè il dettaglio), attua e rende concretamente comprensibile ed operante ciò che lo precede in quanto propria condizione, ovvero il principio. Di qui, dunque, la grande importanza dell'analisi della giurisprudenza costituzionale¹²¹ e, sul piano della struttura del rapporto tra principio e dettaglio, della dimensione del tempo.

5. Il principio e la sua fonte. Il rango dei principi e il loro inveroimento nel dettaglio – Una parte della dottrina ha enucleato cinque distinti significati della locuzione «principi generali di diritto»¹²², mentre un'altra parte della dottrina¹²³, assumendo nella sostanza il medesimo punto di partenza, ha

¹¹⁸ Per tutti, cfr.: M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna 2000; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002; ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003; M. R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006.

¹¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 280/2004.

¹²⁰ Cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost)*, cit., p. 928, 931; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 113. Nello stesso senso cfr. F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, cit. n. 3.

¹²¹ Per tutti, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 135 ss.

¹²² Ci si riferisce a N. BOBBIO, *Principi generali di diritto*, in *Nuoviss. dig. it.*, XIII, Torino 1966, p. 890 s.; ID., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Milano 1994, p. 265 s. Per la precisione, tratta dei seguenti significati: 1) norme generali, che valgono per un'intera materia o per un'intera branca del diritto o addirittura per l'intera sfera dei rapporti giuridici; 2) norme fondamentali o norme base; 3) norme direttive o principi guida, nel senso che indicano l'orientamento etico-politico di un determinato sistema politico; 4) norme indefinite, che comportano una serie indefinita di applicazioni; 5) norme indirette, cioè norme che sarebbero inattuabili, se non esistessero altre di norme di attuazione, ovvero norme la cui funzione consiste nel determinare e riassumere il contenuto di altre norme.

¹²³ Cfr. R. GUASTINI, *Sui principi di diritto*, cit., p. 602 ss. Si tratta di definizioni che in parte coincidono con quelle di Norberto Bobbio e che

elaborato sei concetti del termine principio. Non sono mancate anche altre classificazioni¹²⁴, che hanno distinto i principi in principi comuni o inespressi, fondamentali, supremi, non scritti, dogmatici, normativi¹²⁵.

Al di là del merito di queste distinzioni, sembra inevitabile¹²⁶ concludere che il termine principio si presenti come polisenso, dal momento che in alcuni casi si parla di principio espresso o di principio inespresso¹²⁷; talvolta principio è una disposizione generale, talaltra indica la finalità della legge, altre volte ancora precisa i valori da tutelare¹²⁸, i principi istituzionali¹²⁹ o – come ha affermato a più riprese la Corte cost. – i «principi supremi»¹³⁰ o i «principi fondamentali»¹³¹.

Ma – se è così, se cioè il sostantivo principio è polisenso – è inevitabile concludere che altro sembra essere ciò che il costituente ha inteso fissando alcuni principi-valori di rango costituzionale, altro ciò che si deve comprendere con riferimento all'art. 76 Cost., altro ciò che si deve capire in

potrebbero così essere sintetizzate: 1) principio come norma dotata di un alto grado di generalità; 2) principio come norma dotata di un alto grado di vaghezza e indeterminatezza; 3) principio come norma programmatica; 4) principio come parametro di legittimità costituzionale; 5) principio come norma fondamentale, in assenza della quale il sistema normativo perderebbe la propria identità; 6) principio come norma direttiva per la selezione delle disposizioni o norme da applicare nelle diverse fattispecie. ID., *Distinguendo. Studi di metateoria del diritto*, 1996, p. 118 ss., il quale fornisce una classificazione parzialmente diversa; ID., *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 275 ss., il quale si esprime negli stessi termini. A partire dalle tesi intorno ai principi di R. Guastini procede M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., p. 141 ss.

¹²⁴ Cfr. F. MODUGNO, *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, cit., p. 85 ss.

¹²⁵ Il richiamo nel testo solo pallidamente cerca di riproporre la ricchezza della classificazione di G. ALPA, *I principi generali*, in *Tratt.*, cit., p. 11 ss.

¹²⁶ Cfr. ad es. G. ALPA, *I principi generali*, in *Tratt.*, cit., p. 9, il quale afferma: «Non vi è una definizione stipulativa universalmente accettata dei principi».

¹²⁷ Cfr. R. GUASTINI, *Sui principi di diritto*, cit., p. 613 ss.; ID., *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 447, 452 ss.; ID., *Principi di diritto*, cit., p. 339, s; ID., *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 275 ss., 284, 287 ss. Con riferimento, invece, al tema dei principi impliciti nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, v. *infra*, capitolo III.

¹²⁸ Cfr. F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 92 ss.; G. ALPA, *I principi generali*, in *Tratt.*, cit., p. 324.

¹²⁹ Cfr. A. VALENTINI, *Lineamenti di uno studio sui principi istituzionali*, Milano 1957, il quale ritiene che i principi istituzionali – in continuità con una linea di tendenza che inizia con la concezione istituzionistica di S. Romano e passa attraverso la concezione della costituzione materiale di C. Mortati – siano da concepirsi come il nucleo immodificabile della Costituzione: in particolare cfr. p. 8, 31, 35 ss., 40, 46, 57, 74, 99.

¹³⁰ Cfr., ad es., Corte cost., sent. n.: 30/1971, cons. dir. n. 3, in tema di matrimonio concordatario; 183/1973, ritenuto in fatto n. 3.

¹³¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn.: n. 48/1979, cons. dir. n. 3; 170/1984, cons. dir. n. 7, in tema di rapporti tra diritto interno ed ordinamento comunitario. In dottrina, per tutti, cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 448 s.

relazione alla locuzione «principi fondamentali» contenuta nell'attuale formulazione dell'art. 117, c. 3 Cost., altro ciò che vuol dire principio nel contesto delle leggi ordinarie, altro ancora è ciò che sembra debba significare il riferimento ai principi generali nell'art. 12, c. 2 delle c.d. pre-leggi¹³². Nell'ultimo caso, inoltre, ci si trova di fronte ad una disposizione di legge ordinaria cronologicamente precedente la Costituzione¹³³, nella quale si rende esplicita un'indicazione circa i canoni di interpretazione della legge con l'espressa menzione dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato¹³⁴ che sembra indicare un richiamo al diritto positivo¹³⁵.

Il punto è che il sostantivo principio non solo presenta un'intrinseca polisemia, ma è soprattutto connesso ad una fonte: in altri termini, «tutti i principi sono provvisti di una “fonte” »¹³⁶, sia che con il sostantivo “fonte”

¹³² Sul punto, cfr. S. BARTOLE, *Principi generali del diritto*, cit., p. 494 ss., p. 509. Sul problematico rapporto tra i principi generali dell'ordinamento e riforme radicali di un intero settore (come ad es. nel caso della riforma del processo penale), cfr. G. CONSO, *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, in *La giustizia penale*, 1991, III, p. 577 s.

¹³³ Sul punto, cfr.: A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., p. 7 ss., il quale ragiona delle norme sulla produzione come norme strumentali di secondo grado che, in relazione al carattere rigido della Costituzione italiana, danno vita ad a ciò che l'A. chiama «doppia gerarchia»; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 307 ss., 319 ss.; A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti nel diritto*, Torino, 2005, p. 18 ss., p. 77; ID., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, reperibile in [htt://www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), nn. 4 e 5.

¹³⁴ Che si trattasse di un riferimento al diritto positivo vigente fu limpidamente sostenuto da D. DONATI, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, Milano 1910, p. 33, 37, 42, 46 ss., 126 ss., 137 ss., già in epoca precedente l'attuale c. c. Nell'art. 3 delle Disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale si parlava di «principi generali del diritto» e non – come nell'attuale art. 12, 2 c. pre-leggi – di «principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato». Sul punto, tuttavia, cfr. la classica critica di G. DEL VECCHIO, *Riforma del Codice Civile e principi generali del diritto*, in G. DEL VECCHIO, *Sui principi generali del diritto*, cit., p. 67 ss. Sul punto, cfr. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 294.

¹³⁵ È, tuttavia, noto che nel dibattito dottrinale dei primi venti-trent'anni del 900 non è mancato chi, a cominciare da G. Del Vecchio, abbia tentato di vedere in questo articolo un rinvio al diritto naturale: cfr. G. DEL VECCHIO, *Sui principi generali del diritto*, cit., *passim*. *Contra*, per tutti, cfr. M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, cit., p. 123 ss., il quale, tuttavia, non esclude l'interpretazione sistematica e storico-evolutiva (p. 132): un mutamento dei principi politici che abbia trovato espressione legislativa determina, infatti, anche una corrispondente interpretazione sistematica ed evolutiva nell'ipotesi in cui la norma lasci un margine per la sua applicazione e venga anche a mutare la funzione sociale della norma, cioè il suo scopo giuridico (p. 133 s.). Di qui la conseguenza per cui «si può parlare di interpretazione evolutiva anzitutto nelle leggi di diritto costituzionale» (p. 134). Sul tema in generale, cfr. la ricostruzione del dibattito di G. ALPA, *I principi generali*, in *Tratt.*, cit., p. 271 ss. e di A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, cit., p. 54.

¹³⁶ Cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 447, 452 ss.; ID., *Principi di diritto*, cit., p. 350 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 291. Nello stesso senso,

si intenda il soggetto da cui promana il testo contenente il principio, sia che con il termine “fonte” ci si limiti ad indicare il testo o documento normativo in cui il principio trova la sua formulazione. Si parla così di fonte dei principi, finendo per ammettere che il sostantivo principio sia, *ab origine*, limitato¹³⁷: limitato, anzitutto, dalla fonte abilitata a parlo. Inoltre il pluralismo dei principi (anche di rango costituzionale) determina la necessità che essi trovino un loro punto di bilanciamento, con la conseguenza che emerge un altro modo della loro limitatezza e della loro relatività.

Poiché, dunque, i principi si differenziano anche per il rango, essi possono presentarsi come parametro di legittimità¹³⁸ delle fonti subordinate. Lo sono con riferimento al rapporto sia tra fonti di rango costituzionale e fonti di rango ordinario sia tra fonti di rango ordinario, come nel caso della delegazione legislativa, nell'ambito della quale i limiti stabiliti dalla legge di delega costituiscono norma interposta¹³⁹ tra la Costituzione ed il decreto

cfr. anche F. MODUGNO, *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, cit., p. 97.

¹³⁷ D'altra parte, se si ritiene che il principio abbia carattere normativo, sembra inevitabile concludere che esso, come ogni legge, «implica nella sua stessa idea un legame o una necessità. *Lex dicitur a ligando*»: così icasticamente A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, cit., p. 19, anche se non manca di osservare che la giuridicità dei «principi è una giuridicità difettosa» (cfr. A. FALZEA, *Ricerche di teoria generale*, I, cit., p. 467), poiché è difficile contenerla nei limiti della positività giuridica.

¹³⁸ Cfr. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. Teoria della costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, Milano 1970, I, p. 218 ss., ove viene discusso il significato dell'articolo 27, c. 1 lettera b) della l. n. 87/1953, e p. 236, ove l'A. scrive che «il parametro è dunque, in definitiva costituito dalle norme o dai principi, anche se, per questi ultimi si richieggia l'origine attizia».

¹³⁹ L'espressione si deve a C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della “manifesta infondatezza”*, Milano 1957, p. 28 ss. In precedenza importanti autori avevano negato che il sindacato di costituzionalità sulla legge di delega potesse essere effettuato dalla Corte Costituzionale. In epoca repubblicana, ad es., cfr.: C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, in ID., *La Costituzione italiana* Padova, 1950, p. 274 s.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino 1955, p. 469; C. MORTATI, *Sulla competenza a giudicare gli eccessi di delega legislativa*, (1956), ora in ID., *Raccolta di scritti*, III, cit., p. 792 ss., p. 799; al termine di tale scritto, cfr. anche ID., *Nota a Corte cost.*, sent. n. 3/1957 dal titolo *In tema di competenza e di limiti del sindacato sugli eccessi di delega legislativa*, ove l'A. propone una posizione più sfumata (p. 803 ss.). Il tema è affrontato in termini problematici da V. CRISAFULLI, *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti “con forza di legge”*, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 715 ss., p. 721.

Diversa la posizione di M. PATRONO, *Decreti legislativi e controllo di costituzionalità (aspetti problematici)*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 1968, p. 1012 ss., p. 1050 ss., che parla dei decreti legislativi come di «fonti atipiche intermedie» (e finisce così per concepire la legge delegante come norma interposta). Cfr., inoltre, F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. Teoria della costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, I, cit., p. 62 (il quale per illegittimità costituzionale intende la difformità «da qualsivoglia parametro in quanto positivamente prestabilita da norme per loro natura costituzionali»), p. 204 ss., p. 237 s.; l'A., a p. 95 e 209 e in, *L'invalidità della legge. Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, cit. II p. 42 ss., attribuisce alla legge di delegazione natura sostanzialmente costituzionale «nei confronti dei decreti legislativi delegati», i quali, hanno valore legislativo «derivato» adesivamente, cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale nell'invalidità della legge*, cit., p. 193. Non in linea con il

legislativo delegato. A questo proposito si è ragionato del decreto legislativo come norma interposta tra la legge ordinaria e i regolamenti¹⁴⁰, come norma sub-primaria¹⁴¹ e come legge soltanto materiale¹⁴² in quanto non promana dagli organi del potere legislativo

concetto di norma interposta è la posizione di A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, p. 965.

La ricostruzione della legge di delega come norma interposta contribuisce a distinguere l'oggetto della presente indagine dalla c.d. legge di piano o legge-programma, così come delineata da A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano 1968, p.113, il quale, con riferimento al contrasto tra una legge di piano ed una legge di attuazione del piano stesso, parla di diretta violazione dell'articolo 41, c. 3 Cost.

Per la complessiva discussione del tema della norma interposta, cfr. M. SICLARI, *Le "norme interposte nel giudizio di costituzionalità"*, Padova 1992, p. 3 ss., p. 95 ss. Sul punto, cfr. anche: P. CARNEVALE e A. CELOTTO, *Il parametro eventuale. Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino 1998, p. 122 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 62 ss., p. 66 ss.; M. SICLARI, *Decreti legislativi*, in AA.VV., *Il principio di unità del controllo di costituzionalità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, a c. di F. Modugno, A.S. Agrò, e A. Cerri, Torino 2002, p. 165 s. Sul «doppio fondamento normativo del potere delegato», cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, cit., p. 138 ss.

Anche Corte costituzionale ammette l'interposizione a partire dalla sent. n. 3/1957 (su cui v. *infra*, Capitolo II). A questo proposito, cfr. inoltre Corte cost., sentt. nn.: 16/1957; 24/1959, cons. dir. n. 6, il quale stabilisce che «con la legge delegata non possono essere dettate norme in contrasto con quelle contenute nella stessa legge di delegazione; né si potrebbero mai qualificare norme di attuazione quelle che contrastassero con le norme della legge alla quale dovrebbe essere data attuazione»; 2/1961, nella quale, al fine di giungere alla decisione, la Corte ricostruisce la *ratio* della legge delegante (l. n. 218/1952 in tema di previdenza); 28/1961; 84/1963, la quale ribadisce che il potere di coordinamento delegato al Governo «non consente la introduzione di nuovi principi o di limitazioni di diritti, che soltanto attraverso l'esame e la valutazione del Parlamento possono essere validamente introdotti»; 32/1968, cons. dir. nn. 1 e 2, la quale prima individua con precisione il rapporto tra legge delegante, legge delegata e articolo 76 Cost. e poi esplicita la *ratio* della dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità richiamandosi ai «fini della legge delegante», poiché – come aveva già affermato Corte cost., sent. n. 30/1961 – «tanto le norme preesistenti quanto le disposizioni facenti parte di quest'ultima, se non assurgono a principi o a limiti naturali della delega, si collocano su un unico piano ed hanno analogo vigore, divenendo perciò suscettibili, le une al pari delle altre, di correzioni o adattamenti; beninteso, se lo richiedono gli scopi da raggiungere con la legge delegata». In anni successivi la Corte ha esplicitamente utilizzato l'espressione; cfr., ad es, Corte cost., sentt. nn.: 183/1987, cons. dir. n. 2; 224/1990, cons. dir. n. 2; 249/1990, cons. dir. n. 2, che si riferisce all'art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione; allo stesso modo, 339/1990, cons. dir. n. 2.

Sulla norma interposta come dilatazione del parametro costituzionale, N. PIGNATELLI, *Le norme interposte*, in AA. VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri limiti e prospettive di un modello*, a c. di R. Romboli, Napoli, 2006, p. 299.

¹⁴⁰ Cfr. A. M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, cit., p. 528; V. ITALIA, *Regole di principio e regole di piano*, cit., p. 10.

¹⁴¹ Cfr.: C. MORTATI, *Sulla competenza a giudicare degli eccessi della delega legislativa*, cit., p. 791, 799, il quale, per la verità, ragiona di «sub-fonte primaria» e sembra degradare i decreti legislativi a regolamenti; A. M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, cit., p. 529; C. MORTATI, *Istituzioni di*

Per altro verso, il decreto-legge, il decreto legislativo e la legge regionale sono stati intesi come momenti in cui appare evidente la crisi della sovranità della legge formale¹⁴³. Con l'ulteriore conseguenza per cui – come è stato suggestivamente affermato – lo «Stato-legislatore» non può più presentarsi come «“padrone del diritto”»¹⁴⁴.

Se, dunque, ogni principio è dotato di una propria fonte e ha un proprio rango, al variare della fonte muta anche la forza dei principi: così, in un contesto, come quello italiano, caratterizzato dalla rigidità costituzionale, altra è la forza di un principio posto in Costituzione, altra la forza di un principio la cui fonte sia una legge ordinaria, altra ancora la forza di un principio posto in una legge ordinaria di delega. Inoltre, con riferimento ai principi costituzionali, del tutto peculiare è la forza che è propria dei principi supremi ed immodificabili¹⁴⁵, come ad esempio quello espresso nell'art. 139 Cost. Analoghe considerazioni sembra debbano essere svolte in

diritto pubblico, Padova 1976, II, p. 772. Sul cui travaglio dottrinale di C. Mortati a proposito di questo punto cfr. A. PIZZORUSSO, *La giurisdizione costituzionale secondo Mortati*, in AA.VV. *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a c. di M. Galizia e P. Grossi, Milano 1990, p. 548, nota n. 51. Alla stessa locuzione M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica* in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, p. 359 sembra attribuire un diverso significato, riferito per lo più alle leggi regionali e ad altre fonti di autonomia, come i regolamenti comunali. Sul punto, cfr. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano 1972, p. 90 ss. Più recentemente, cfr. anche: G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988, p. 168, il quale, poiché *entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*, afferma che «non bisogna complicare troppo le cose quando non è necessario»; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, cit., p. 277, la quale parla di «potenziale vocazione alla secondarietà» del decreto legislativo.

¹⁴² Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., II, p. 68, p. 86.

¹⁴³ In questi termini E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, 1966, specie p. 8 ss., p. 102 s.; più recentemente, cfr. anche M. AINIS, *L'eclissi della legge*, AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., I, p. 25 ss., p. 36 ss.

¹⁴⁴ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992, p. 154.; ma cfr. già C. MORTATI, *Eccesso di potere legislativo*, in ID., *Raccolta di scritti*, III, cit., p. 677. Sul punto cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 14 ss. ad es.; sul punto, cfr. anche le recenti osservazioni di A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, cit., *passim*.

Per la contraria prospettiva, che vede nel legislatore il *dominus*, cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, a c. di M. Calamo Specchia, Milano 2008, p. 64, 71 ss.; l'A., nel commentare la Costituzione francese del 1875, afferma che proprio il primato della legge «ha eguagliato il potere legislativo al potere costituente» (p. 64). Tutto ciò comporta che venga rifiutata in radice qualsiasi forma di sindacato di costituzionalità (p. 73, 129 ss.).

D'altra parte, una tale situazione si darebbe anche ove si accedesse alle prospettive giusnaturalistiche, all'interno delle quali i principi sarebbero comunque posti (dalla natura, dalla ragione, da Dio (cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 162 s.), anche se, in quest'ultimo caso, essi parrebbero essere strutturati in modo tanto gerarchizzato da risultare difficilmente compatibili con un contesto pluralistico (G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 170 ss.) e non potrebbero essere evinti (e poi interpretati) da un testo normativo formulato (o implicito) nella Costituzione o in una legge ordinaria o in un atto avente forza di legge.

¹⁴⁵ Cfr., a mero titolo di esempio, Corte cost., sentt. nn.: 170/1984; 1146/1988.

relazione alla forza che viene attribuita ai principi fondamentali di cui all'art. 117, c. 3 Cost., come chiaramente si evince, *ex plurimis*, dalla sentenza della Corte cost. n. 438/2008 in tema di consenso informato in relazione all'uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti. In questa circostanza il Giudice delle leggi ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l. regionale n. 21/2007 della Regione Piemonte, la quale «non si è limitata a fissare una disciplina di dettaglio in ordine alle procedure di rilascio»¹⁴⁶ del consenso informato, che la Corte considera come un principio fondamentale.

6. Principi, principi fondamentali, principi inespressi e dettaglio; tra Stato e Regioni – Si è già accennato al fatto che, in relazione alla produzione legislativa regionale concorrente, le Regioni esercitano la loro potestà nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti. Ciò pone il menzionato problema dei principi inespressi¹⁴⁷, la ricostruzione dei quali in parte può essere operata induttivamente *ex post* dalle autorità legislative (a seconda dei casi, dal legislatore delegato o dalle Regioni)¹⁴⁸, ed in parte lasciata agli interpreti, ovvero in primo luogo ai giudici, chiamati a interpretare l'attività normativa del legislatore delegato o regionale una volta che essa si sia tradotta in disposizioni. Per questo è stato detto che i principi inespressi sono per lo più «frutto di integrazione del diritto ad opera degli interpreti»¹⁴⁹.

Riguardata da questo punto di vista, la questione relativa ai principi – principi generali dell'ordinamento giuridico, principi fondamentali, principi contenuti in leggi ordinarie o principi espressi in leggi di delega; ma anche,

¹⁴⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 348/2008, cons. dir. n. 3.

¹⁴⁷ Cfr. R. GUASTINI, *Principi del diritto*, cit., p. 350.

¹⁴⁸ Pur trattandosi di un'opera di interpretazione, non si versa nel caso di legge di interpretazione autentica, benché non sia mancato il caso di un decreto correttivo-integrativo di interpretazione autentica di un decreto legislativo "principale" (cfr. art. 4, c. 5 del d.lg. n. 546/1993, il quale ha disposto che l'art. 5, c. 3 del d.lg. n. 503/1992, emanato nel rispetto dei principi contenuti negli artt. 2 e 3 della l. di delega n. 421/1992, «va interpretato» nei modi stabiliti dal decreto legislativo correttivo; sul punto, v. *infra*, III cap., § 6).

Non è questo il luogo per una discussione della legge di interpretazione autentica (sul punto, per tutti, cfr.: M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1974, p. 904 ss., 927 ss.; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 241 ss.; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto l'interpretazione*, cit., p. 286 ss.; G. VERDE, *L'interpretazione autentica della legge*, Torino 1997; A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano 2003). Ai fini del lavoro basta rilevare che la legge di interpretazione autentica agisce a partire dalla legge autenticamente interpretata, con la quale finisce per saldarsi (sicché si parla di retroattività), mentre nell'induzione generalizzante dei principi l'interpretazione deve identificare i principi generali che disciplinano il settore materiale di riferimento al fine di assumerli come principi della delega. Il presupposto delle disposizioni delegate è un'opera di ricognizione normativa che identifica i principi della successiva legislazione delegata di dettaglio. In questo caso, dunque, la dimensione temporale è solo futura, rimanendo esclusa qualsiasi forma di retroattività.

¹⁴⁹ Cfr. R. GUASTINI, *Principi del diritto*, cit., p. 350.

come nell'art. 1 lettera a) della l. n. 15/2005 (che modifica la l. n. 241/1990), «principi dell'ordinamento comunitario», principi derivanti dai trattati istitutivi dell'Unione Europea e quelli ricavabili dalle tradizioni comuni degli Stati membri dell'UE¹⁵⁰, oltre a quelli che possono essere evinti anche dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e dalle sentenze della Corte EDU¹⁵¹ – inevitabilmente si connette al principio della divisione dei poteri del costituzionalismo moderno¹⁵².

In particolare – come risulta anche dalle disposizioni più sopra richiamate della c.d. “legge Scelba” e dalla c.d. “legge La Loggia” – l'intervento del giudice appare necessario in relazione alla «legislazione statale di principio concorrente con la legislazione regionale di dettaglio, perché è il dettaglio a misurare il principio e, quando l'ecceda, non può che essere il giudice costituzionale a stabilirlo»¹⁵³.

La questione – su cui si dovrà tornare anche nel secondo e nel terzo Capitolo – appare anche più complessa con riferimento a quanto stabilito dalla sentenza n. 280/2004 della Giudice delle leggi¹⁵⁴. Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 4 della c.d. “legge La Loggia”, che delega il Governo ad adottare decreti legislativi «meramente ricognitivi» dei principi fondamentali¹⁵⁵ che si traggono dalle leggi vigenti

¹⁵⁰ Sul punto, v. il cap. V.

¹⁵¹ Il punto non può essere adeguatamente trattato in questo contesto; ci si limita pertanto a richiamare le due importantissime Corte cost., sentt. nn.: 348/2007; 349/2007.

¹⁵² In questa direzione sembra muoversi Corte cost. n. 54/2007, cons. dir. n. 3, che si chiude con un chiaro monito al legislatore delegante: «ancorché in via generale sia auspicabile una maggiore specificazione nella determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del legislatore delegante affinché non sia alterato l'assetto costituzionale delle fonti», viene dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale, relativa all'articolo 12, c. 1 l. di delega n. 366/2001 in tema di nuove norme di procedure del diritto societario.

¹⁵³ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il silenzio del sovrano*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., III, p. 1557. In senso non dissimile, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., specialmente p. 170 ss., 217 ss., 220.; ID., *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, a c. di V. Coccozza e S. Staiano, Torino 2001, p. 582.

¹⁵⁴ Con questa sentenza – commenta G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Le regioni*, 2005, p. 287 – «finisce l'asimmetria della giurisprudenza costituzionale sulla delega, vale a dire il dato di fatto per cui non ha fin qui censurato le leggi di delega», mentre ha già censurato i decreti delegati per eccesso di delega. Sul questo punto, cfr. V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una 'variabile dipendente' della democrazia parlamentare*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., p. 62, il quale, con riferimento al periodo precedente il 2004, parla di un *self restraint* della Corte.

¹⁵⁵ Per una critica *ante litteram* di questo iter logico-giuridico, cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971, p.3 ss., 41, il quale ritiene che tale compito non sia del legislatore, ma della Corte costituzionale, «se non altro perché le sue decisioni non irrigidiscono il riparto dei poteri, ma possono seguire la continua evoluzione dell'ordinamento stesso».

(sicché l'oggetto¹⁵⁶ della delega è costituito dalla individuazione dei principi fondamentali, determinando così la posizione di un «principio al quadrato»¹⁵⁷), la Corte costituzionale ha dichiarato la questione infondata. Ma lo ha fatto “depotenziando”¹⁵⁸ il valore di legge dei decreti legislativi meramente ricognitivi e fornendo una lettura «minimale» della delega, cui viene preclusa la possibilità di innovare «rispetto al sistema legislativo previgente», sicché le disposizioni contenenti i principi fondamentali così enucleate, «nonostante il *nomen* e la formale attribuzione della “forza di legge” ai relativi decreti, in realtà consentono al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti»¹⁵⁹.

In questo caso l'estensione della delega viene misurata da un dettaglio dichiarato privo di carattere innovativo ed è posta in relazione ai principi fondamentali di cui all'articolo 117, c. 3 Cost., la cui definizione spetta però al Parlamento, anche se, in via transitoria e orientativa¹⁶⁰, vengono fatti oggetto di delega. Una delega, quindi, che deve rispettare sia il riparto delle materie previsto dall'art. 117¹⁶¹ sia la competenza del Parlamento in ordine alla definizione dei “nuovi” principi fondamentali. Secondo quanto stabilisce la Corte, dunque, l'esercizio della delega non sembra configurarsi come la produzione di un “principio di principi” con valore di legge

¹⁵⁶ I principi della delega sono i seguenti: esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Per una serrata critica di questi principi, cfr. R. BIN, *La delega relativa ai principi della legislazione statale*, cit., p. 29 s.

¹⁵⁷ Di «soluzione aberrante», che rischia di dar luogo ad una «assoluta evanescenza», ha parlato a questo proposito A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione de Titolo V*, in *Le regioni*, 2002, p. 305 ss., 316 s.

¹⁵⁸ Cfr. R. BIN, *La delega relativa ai principi della legislazione statale*, cit., p. 24 s., che (prima della sentenza) riteneva poco credibile l'ipotesi di una disciplina a «bassa intensità normativa»; F. CUOCOLO, *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della l. n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2812 ss., 2817 ss., che parla di un salvataggio poco convincente; G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, cit., p. 294, per il quale i decreti legislativi vengono degradati «a rango di semplici opinioni non vincolanti». Per altro, prima della revisione del Titolo V e in relazione alle c.d. legge-cornice A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 39 aveva affermato che «la Corte preferisce “degradare” le norme statali, anziché annullarle».

¹⁵⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 280/2004, cons. dir. n. 3. Per altro, Corte cost., sent. n. 50/2005, cons. dir. n. 3 ha espressamente confermato tale orientamento.

È da tenere presente che, secondo il disposto del novellato art. 14, c. 14 bis della l. n. 246/2005, è ora previsto che le disposizioni contenute nei decreti legislativi meramente ricognitivi di cui all'art. 1, c. 4 l. n. 131/2003 siano sottratte al c.d. “effetto ghigliottina” previsto dalla l. n. 246/2005, siccome novellata dalla l. n. 69/2009.

¹⁶⁰ Orientativa per il Governo e per le Regioni (per le quali – come Corte cost., sent. n. 280/2004, cons. dir. n. 3 – tale orientamento non ha «carattere vincolante» né costituisce «di per sé un parametro di validità delle leggi regionali»), non per il Parlamento, chiamato dallo stesso articolo 1, c. 4 della legge n. 131 del 2003 ad intervenire successivamente.

¹⁶¹ Cfr. in questo senso A. FERRARA, *La Corte Costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2820 ss., 2826 ss.

ordinaria e pare inoltre subordinato, quasi si trattasse di “dettaglio”, ai principi fondamentali¹⁶².

Nel momento in cui la Corte costituzionale è chiamata a ricostruire i principi a partire dalla legislazione statale complessiva in materia¹⁶³, «si entra in un ambito nel quale i poteri del giudice assumono una estensione paragonabile a quella dispiegata nei confronti del diritto non scritto da atto-fonte»¹⁶⁴. Come è stato suggestivamente detto, in questo caso «il silenzio del sovrano»¹⁶⁵ consente che il discorso sui principi giunga a lambire anche i temi della consuetudine e del precedente¹⁶⁶.

Per questa ragione – accanto all'utilizzo del c.d. “canone inverso”, in base al quale la Corte cost. ritiene che ove i principi della delega appaiano scarsamente delimitati, ampia risulti la discrezionalità del legislatore delegato¹⁶⁷ – allorché la parola del legislatore è parsa al Giudice costituzionale insufficiente, esso ha, ad es., proceduto ad integrare¹⁶⁸ i principi della legge di delega con la «tradizione del diritto processuale italiano»¹⁶⁹.

¹⁶² Sono forse questi alcuni dei caratteri dei «piedi d'argilla su cui il costituente del '48 ha edificato il sistema regionale italiano»: così R. BIN, *La delega relativa ai principi della legislazione statale*, cit., p. 33, con riferimento al rapporto tra norma di principio e norma di dettaglio; ID., *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., I, p. 295 ss.

¹⁶³ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 282/2002; con riferimento al tema qui in discussione, cfr. R. BIN, *La delega relativa ai principi della legislazione statale*, cit., p. 38.

¹⁶⁴ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il silenzio del sovrano*, cit., p. 1557. Sulla questione del diritto non scritto da atto fonte, cfr. V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano 1964, p. 194 ss., p. 197.

¹⁶⁵ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il silenzio del sovrano*, cit., p. 1558.

¹⁶⁶ Sul tema M. PEDRAZZA GORLERO, *Introduzione ad una ricerca sul precedente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA. VV., *Il precedente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, a c. di M. Pedrazza Gorlero, Padova 2008, p. 2.

¹⁶⁷ Come è evidente, l'espressione deriva dal titolo del noto romanzo di P. Maurensig. Per la verità di «rapporto inverso» parla già G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in AA. VV. *Osservatorio sulle fonti*. 2001, a c. di U. De Siervo, Torino 2002, p. 225 ss.; ID., *E le Camere stanno a guardare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2009, p. 6, <http://www.osservatoriosullefonti.it>. La locuzione «canone inverso» è espressamente utilizzata da A. RUGGERI, *Introduzione* ad AA. VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli 2006 p. XIV e, *ivi*, da R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della formazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, p. 108 ss.

¹⁶⁸ Sia pure con riferimento a precedenti pronunce, G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, cit., p. 227, ha parlato di «sostituzione».

¹⁶⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 340/2007, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, c. 2 del d.lg. n. 5/2003, emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 12 l. n. 366/2001, che delega il Governo ad emanare norme che, «senza modifiche della competenza per territorio e per materia, siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti» in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria. Nel cons. dir. n. 2 di questa sentenza, la Corte, pur dando per presupposto che non si possa «enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di “principi e criteri

La polisemia del sostantivo principio si coniuga con la sua differenziazione, la quale dipende del rango dei principi, in relazione a cui risulta scarsamente perspicuo il carattere della esclusività, che pure ricorre come principio della delega di cui all'art. 1, c. 4 della c.d. "legge La Loggia". La differenziazione dei principi implica che, a seconda del rango del principio, differenti dovranno essere le conseguenze che si producono sul dettaglio, a partire dal quale diviene possibile misurare il principio.

7. *Principio e dettaglio: limitazioni e diacronia dell'efficacia del principio* – Dunque, i principi si danno come *ab origine* limitati, hanno una propria fonte, al variare della quale muta la loro efficacia. Proprio per la loro inevitabile relatività e graduabilità, i principi rendono quindi evidente una ambigua dialettica, che – come si è già ricordato – si presenta come «crocevia fra interpretazione, creazione non legislativa e processi argomentativi»¹⁷⁰.

Con riferimento alla delegazione legislativa è il Parlamento che attiva una competenza legislativa già prevista dal combinato disposto dagli art. 76 e 77, c. 1 Cost., consentendo la nascita di un potere «nuovo»¹⁷¹, rispetto al quale le Camere pongono la norma interposta di principio tra il decreto legislativo e la Costituzione. Allo stesso tempo, eventuali successive disposizioni di legge volute dal Parlamento concorrono in senso orizzontale, sulla base del criterio cronologico¹⁷², sia con la legge delegante sia con il decreto legislativo delegato.

Il decreto legislativo si dà, così, come dettaglio dei principi della legge di delega. Per questa ragione, si potrebbe ritenere che, in alcuni casi, gli effetti della legge delegante appaiano differiti all'entrata in vigore del decreto¹⁷³, del quale costituiscono al tempo stesso il principio presupposto ed uno

direttivi"», ha tuttavia affermato che «siffatti principi» – definiti, per la verità, in termini di finalità dall'art. 12, c. 2 l. di delega n. 366/2001 – «debbono essere applicati non disgiuntamente da altri che pure ... debbono presiedere allo scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni di provvedimenti legislativi delegati sotto il profilo della loro conformità alla legge di delegazione e che delimitano il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato». In tal modo la Corte ha integrato i principi posti dal legislatore delegante «con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita». Per la verità, quella ricordata non è la prima sentenza della Corte Costituzionale che, in tema di delineazione dei "canoni" per l'interpretazione della legge di delega e dei decreti legislativi delegati, si richiama alla "tradizione". Cfr. Corte cost., sent. n. 96/2001, cons. dir. n. 7, in materia di determinazione dei principi e criteri direttivi, indicati nell'art. 4 lettera b) l. di delega n. 421/1992 (ove, nel n. 2, risulta testualmente inserito il riferimento all'obbligo di «tenere conto di parametri significativi»), in relazione alla rideterminazione delle tariffe della tassa di occupazione del suolo e delle aree pubbliche, adottata inizialmente con gli artt. 46 e 47 d.lg. n. 507/1993.

¹⁷⁰ Cfr. S. BARTOLE, *Principi generali del diritto*, cit., p. 496.

¹⁷¹ Sul punto, v. *infra*, cap. III, § 1.

¹⁷² Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, Padova 1995, p. 64 s.

¹⁷³ Cfr. F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, cit., p. 163.

strumento di integrazione (se non altro sul piano ermeneutico¹⁷⁴, e quindi normativo). Non è tuttavia escluso che si diano leggi delega¹⁷⁵ che, – come afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 224/1990 – «in conseguenza della precisione e della univocità dei principi», siano efficaci anche prima dell'introduzione della disciplina delegata di dettaglio: «decisivo è il particolare contenuto normativo dei “principi e criteri direttivi” di volta in volta considerati»¹⁷⁶. Per alcuni versi, si tratta di un caso simile alle norme europee *self-executing*: anche in questo caso il principio – che qui è inteso nell'accezione di scopo e di risultato – si applica indipendentemente dall'esistenza del dettaglio posto con disposizione nazionale.

Del resto, indipendentemente dalla concreta producibilità degli effetti disposti dai principi e dai criteri direttivi o dalla applicabilità di tali disposizioni «nei rapporti della vita», la legge di delega entra immediatamente a far parte dell'ordinamento «e non già dal momento in cui le disposizioni in esse contenute diventano concretamente efficaci»¹⁷⁷. Per la medesima ragione, nel caso in cui il decreto legislativo ecceda i limiti stabiliti dalla legge delegante, esso risulta illegittimo¹⁷⁸ e, dunque, sindacabile davanti alla Corte costituzionale.

¹⁷⁴ Per tutti, cfr. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 116 s.

¹⁷⁵ Sull'elevato grado di dettaglio contenuto nei principi e criteri direttivi disposti dagli artt. 2 e 3 (contenenti i criteri relativi al processo a carico di imputati minorenni al momento della commissione del reato) l. n. 81/1987, il cui art. 1 delega il Governo ad emanare il «nuovo codice di procedura penale» (d.P.R. n. 447/1988), cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi ‘correttivi’: esperienze, problemi, prospettive*, cit., p. 71 ss.

¹⁷⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 224/1990, cons. dir. nel n. 2. Sul punto, cfr., ad es., le osservazioni di A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, cit., p. 939 ss., 948 e, più recentemente, di M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. Cassese, Milano 2006, p. 1762, la cui posizione pare discostarsi in parte da quella presentata nel testo.

¹⁷⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 224/1990, cons. dir. n. 2. In sostanza anche per questa ragione in dottrina ci si è richiamati per spiegare il motivo per cui si è preferita la decretazione d'urgenza anziché la forma del previsto decreto legislativo “integrativo e correttivo” (cfr. art. 7 l. di delega n. 81/1987) per modificare il d.P.R. n. 447/1988 (Codice di procedura penale). Sul punto, cfr. M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino 1992, p. 52 s.; N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi ‘correttivi’: esperienze, problemi, prospettive*, cit., p. 77.

¹⁷⁸ Invero sia la giurisprudenza (cfr. Corte cost., sent. n. 173/1981, cons. dir. n. 11) sia la dottrina (cfr. M. PATRONO, *Decreti legislativi e controllo di costituzionalità (aspetti problematici)*, cit., p. 1044 s.) hanno distinto la mancanza della delega legislativa (che ricorre allorché vi sia la «fisica mancanza della legge di delegazione» o siano stati disattesi dal Governo i limiti «strutturali della delega» e cioè il «tempo limitato» e gli «oggetti definiti»), dalla figura dell'eccesso di delega, che si ha ove non siano rispettati i «principi e i criteri direttivi». Nello stesso senso, cfr. anche M. PATRONO, *Ombre di incostituzionalità sulla legge dei ricorsi amministrativi*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 168 ss., p. 182 ss. Così anche L. PALADIN, *Sub art. 76, in La formazione delle leggi; art. 70-74, Comm. Cost.* Branca, Bologna-Roma 1979, p. 1 ss., p. 30.

Su questa base appare possibile distinguere l'eccesso di delega (ove il legislatore delegato si discosti dai principi e dai criteri direttivi) dall'eccesso dalla delega. Sul punto, cfr. T. GIOVANNETTI, *La decretazione delegata*, in (seminario di studio presso la Corte Costituzionale), reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>.

Ne deriva che il “tempo limitato” non si presenta solo come contenuto necessario e strutturale della legge di delegazione, ma si manifesta anche come strumento di definizione delle modalità della relazione tra principio e dettaglio: connette e, al tempo stesso, distingue i due termini della relazione. Da quanto si è detto risulta chiaro che l’efficacia della legge di delega non è subordinata all’emanazione del decreto¹⁷⁹, ma è immediata¹⁸⁰ e dura ben al di là dei termini temporali stabiliti per l’emanazione del decreto legislativo da parte del Governo: lo scadere del “tempo limitato” si presenta come limite strutturale¹⁸¹, ovvero come termine a partire dal quale si risolve la specifica potestà legislativa del Governo in ordine agli “oggetti definiti” dalla legge delegante, non della validità, né dell’efficacia della legge di delega¹⁸², né – soprattutto, per ciò che qui interessa – dei principi che essa contiene¹⁸³.

Nel caso di mancato esercizio della delega, infatti, tali principi, pur privi del dettaglio, permangono e innovano l’ordinamento, potendo inoltre contribuire alla formazione dei principi generali dello specifico ambito materiale cui si riferiscono, come si è visto, ad es., in relazione ad alcune delle disposizioni della c.d. “legge La Loggia”, che pure si caratterizzano per una efficacia immediata¹⁸⁴. Naturalmente, anch’essi potrebbero venir meno in seguito ad abrogazione, determinata da una successiva disposizione di legge o avente valore di legge¹⁸⁵.

¹⁷⁹ Cfr. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 69; ID., *Legge di delegazione e legge delegata*, cit., p. 947 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., p. 248 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., p. 212 ss.; S. STAIANO, *Politiche delle riforme e riforme nel modello della delegazione legislativa*, cit., p. 578.

¹⁸⁰ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, p. 65.

¹⁸¹ Formulata in dottrina, la definizione dei «limiti strutturali» è stata accolta anche da Corte cost., sent. n. 173/1981, cons. dir. n. 11, il quale afferma che i c.d. limiti strutturali attengono al «al tempo determinato per l’attuazione della delega stessa ed all’oggetto o agli oggetti definiti sui quali dovrà operare la nuova disciplina». Con la conseguenza che l’eccesso dai limiti della delegazione configura «un difetto, sia pur parziale, di delega o meglio un eccesso dalla delega, che si distingue dalle ipotesi di relativa difformità della normativa delegata dai principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione o deducibili *altrunde*». Sul punto, cfr. già Corte cost., sentt. nn.: 35/1960; 243/1976, cons. dir. n. 2; 30/1976, cons. dir. n. 7.

Sul difetto *di delega*, inteso come mancanza nella legge di delega dei principi e criteri direttivi, cfr. Corte cost., sent. n. 87/1989, cons. dir. nn. 2 e 3 in tema di riordinamento della docenza universitaria (art.12, c. 1 lettera o) l. di delega n. 28/1980, art. 36 del d.P.R. n. 382/1980).

¹⁸² Cfr. Corte cost., sent. n. 224/1990, cons. dir. n. 2.

¹⁸³ Cfr. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 119.

¹⁸⁴ Di «oggetto dimezzato» ragiona N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano 2005, p. 35 s. (con riferimento alle c.d. deleghe di “coordinamento”), 130 ss. (sull’interpretazione «minimale»).

¹⁸⁵ In tal senso, cfr. Corte cost., ord. n. 225/1992, la quale afferma «che la legge delega» (nella fattispecie si trattava della l. n. 81/1987 finalizzata all’emanazione del nuovo codice di procedura penale) non occupa, «nella gerarchia delle fonti, una posizione diversa da quella di ogni altra legge e ben può, quindi, essere modificata con una legge successiva»; conseguentemente, essa, «ricorrendo i presupposti di cui all’art. 77 Cost., può essere

Rimane, dunque, fermo che la virtualità novativa del principio si dispiega anche indipendentemente dalla applicabilità del principio medesimo, la quale, invece, pare dipendere dal dettaglio. Per queste ragioni, l'efficacia del principio non coincide con la sua applicabilità.

Diverso, invece, è l'orizzonte temporale del decreto legislativo, che, salvo eventuali proroghe disposte con legge, deve essere emanato entro i termini del "tempo limitato": se, allo scadere del termine temporale, il decreto non è stato emanato, la delega si consuma ed un eventuale successivo decreto, intervenuto senza eventuali e successive proroghe o riaperture del termine, configura un eccesso *dalla* delega. Nello stesso tempo, il decreto legislativo ha lo stesso rango della legge delegante, i principi della quale tuttavia costituiscono norma interposta tra l'art. 76 Cost. e le disposizioni del decreto legislativo. Il decreto legislativo recante il dettaglio si configura, dunque, come l'inveramento dei principi della legge di delega. Tuttavia, esso potrà essere abrogato indipendentemente da questi ultimi. Risulta, quindi, chiaro che la dimensione temporale dei principi ha carattere diacronico¹⁸⁶ e testimonia, al tempo stesso, della loro virtualità e della loro debolezza¹⁸⁷.

modificata anche con decreto-legge, salva ovviamente la sua successiva conversione». Dello stesso tenore Corte cost., sent. n. 364/1993, cons. dir. n. 3, la quale ammette la possibilità di modifiche al d.P.R. 447/1988 anche indipendentemente dalle previsioni dell'articolo 7 della legge medesima, che prevedeva la possibilità per il Governo di emanare decreti legislativi integrativi e correttivi, «attraverso i diversi canali di produzione normativa primaria previsti in Costituzione». Sul punto, in termini critici, G. CONSO, *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, cit., p. 587 s., il quale tuttavia esclude che gli interventi per decreto legge abbiano inciso sui principi (che egli in questo caso ritiene generali) posti dalla legge di delega; A. PACE, *Sull'uso alternativo del decreto-legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1786 ss., il quale sostiene che «consentire che la modifica del "principio" avvenga con decreto legge presupporrebbe ... che il Governo possa modellare i contenuti della delega come meglio gli aggrada», intervenendo, «a suo piacimento, sul rapporto delegante-delegato così come invece designato dall'art. 76 Cost.» (p. 1789).

Con riferimento, invece, all'insussistenza di un rapporto antinomico o di abrogazione tra due successive leggi di delega (art. 1, c. 8 lettera f) l. n. 308/2004 e art. 19 l. n. 62/2005), cfr. Corte cost., sent. n. 225/2009, cons. dir. n. 8. 3.

¹⁸⁶ Sul carattere diacronico con riferimento ai principi costituzionali, cfr. C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, cit., p. 1680, che parla di una tensione irriducibile tra stabilità e cambiamento che caratterizza il testo costituzionale nel corso del tempo e pone l'accento sulla strumentalità delle regole ai principi (p. 1683); F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, cit., n. 5, il quale, però, ragiona della logica del probabile come «strumento per realizzare la storicità del diritto costituzionale». Nella direzione tracciata da F. Modugno, cfr. anche: M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., p. 129 ss.; A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica*, cit., p. 367 ss.; F. ROSELLI, *La delega legislativa*, in AA. VV., *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, a c. di N. Lipari, Napoli 2006, p. 424 ss., 436 ss.

¹⁸⁷ Cfr. C. PINELLI, *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, cit., p. 1686. Sul punto, cfr. inoltre G. HUSSERL, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, cit., p. 36, secondo la quale le norme di diritto non sono una teoria, poiché «il diritto è sempre ciò che gli uomini ... fanno di lui».

Si tratta, dunque, di affrontare il tema della delegazione legislativa a partire dai lavori svolti in Costituente, nei quali – soprattutto negli interventi degli onorevoli Mortati e Tosato – viene in rilievo la dimensione temporale della legge di delega.

Sovranità, rappresentanza e pluralismo: il “tempo limitato” della delegazione e la diacronia del principio nel dibattito in Costituente

SOMMARIO: 1. Tra principio e dettaglio: il pluralismo dell'ordinamento –2. Principio, dettaglio e divisione dei poteri. La posizione dell'on. Mortati –3. Divisione dei poteri: principio come limite e come fondamento della legislazione –4. Principio e dettaglio tra sovranità limitata e democrazia diretta –5. Tempo limitato della delegazione e diacronia del principio –6. La posizione degli onorevoli Mortati e Tosato: la rappresentanza politica e la centralità della relazione nel rapporto tra principio e dettaglio –7. Tra Costituzione-programma e Costituzione-integrazione: il tempo limitato e la diacronia del principio.

1. *Tra principio e dettaglio: il pluralismo dell'ordinamento* – Nella sua *Relazione al Progetto di Costituzione italiana* (da ora P. C.) del 6 febbraio del 1947 l'on. Ruini, dopo aver affermato che deve «rimanere fermissimo il principio della sovranità popolare» e che allo stesso tempo il popolo, «per la sua struttura universale e fluente, non può direttamente legiferare e governare», precisa che neppure il Parlamento, inteso come «organo di immediata derivazione dal popolo», può governare direttamente¹⁸⁸; ed aggiunge che non «si è a torto osservato che il Parlamento rischia di non poter neanche legiferare, se non attua, per così dire, un decentramento legislativo, che – stabiliti i principi base con “leggi cornice” – ne deleghi le norme di interpretazione anche ad organi nuovi quali i Consigli regionali ed il Consiglio Economico nazionale»¹⁸⁹.

Prende così corpo un progetto pluralista, in cui – accanto al Parlamento – la potestà legislativa viene, sia pur nei limiti circoscritti dall'originario disposto dell'articolo 117 Cost. (che deriva dalla rielaborazione degli articoli 109 e 110 del P.C.), prevista anche per le Regioni e, dietro delegazione delle Camere, per il Governo. Il Presidente Ruini lo ribadisce¹⁹⁰ anche successivamente in Assemblea plenaria il giorno 27 giugno 1947, allorché, introducendo il dibattito sull'art. 106 del P. C. (che sarebbe, poi, divenuto

¹⁸⁸ Cfr. *Relazione del Presidente della Commissione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., I, p. LXXXI ss. Analogamente, cfr. lo stesso M. RUINI, *Come si è formata la Costituzione. La nostra Costituzione e le cento costituzioni del mondo* Milano, 1961, p. 44.

¹⁸⁹ *Relazione del Presidente della Commissione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. LXXXI. In tema di “decentramento” dell'attività legislativa, cfr. anche la discussione avvenuta nel pomeriggio del giorno 14 ottobre 1947 in Assemblea Costituente (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VI, p. 3225 ss.; in particolare, per l'intervento dell'on. Ruini, cfr., *ivi*, p. 3234 ss.). Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 3317 ss., che, nel commentare Corte cost., sent. n. 729/1988, esordisce con le riportate affermazioni dell'on. Ruini.

¹⁹⁰ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., III, p. 2397 s.

l'art. 5 Cost.), afferma che «si faranno leggi che stabiliscano i principi, “leggi cornici”, e poi il Governo od altri organi od enti, delegati dallo Stato, determineranno le norme di integrazione e di attuazione dei principi base».

Trascorsi sei anni, nel momento in cui, se pur per soli tre mesi, fu Presidente del Senato, egli pubblica un saggio intitolato *La funzione legislativa*¹⁹¹, nel quale prosegue idealmente le considerazioni svolte nella *Relazione* e pone la questione dei rapporti tra l'esecutivo ed il legislativo e, dunque – come aveva insegnato la dottrina di fine '800 e di inizio '900¹⁹² – anche tra i regolamenti¹⁹³ e le leggi¹⁹⁴ e, con riferimento all'art. 76 Cost., tra principio e dettaglio. Nell'ambito della delegazione legislativa, lo sviluppo della relazione tra principio e dettaglio, nel momento in cui si presti attenzione al profilo relativo ai soggetti del pluralismo dell'ordinamento, pare trovare la propria collocazione nel contesto della forma di governo (sebbene il tema della forma di Governo non sembri riducibile al sistema delle fonti¹⁹⁵), che si assume come “tendenzialmente” parlamentare¹⁹⁶.

In questa difesa del lavoro svolto dall'Assemblea Costituente, il Presidente Ruini afferma che la Costituzione italiana «ci dà una base di istituti che gli altri paesi non hanno»¹⁹⁷. Si tratta della decretazione legislativa e della decretazione d'urgenza *ex artt.* 76 e 77 Cost., cui – contrariamente a

¹⁹¹ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milano 1953.

¹⁹² Cfr., a mero titolo esemplificativo, G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, (1887) Tübingen 1964, p. 366 ss.; F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, a c. di V. E. Orlando, Milano 1907, III, p. 126 ss.; P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, (1911), Tübingen, 1964, II, p. 86; chiarissimo sul punto anche G. ZANOBINI, *Il fondamento giuridico della potestà regolamentare*, (1922), in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano 1955, p. 156.

Per un rapido inquadramento storico-concettuale relativamente all'area tedesca, cfr. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd II, München 1980, p. 648 ss.; per una valutazione critica delle sistematizzazioni teorico-concettuali di Laband e Jellinek, ritenute strettamente connesse alle particolari vicende storiche della monarchia costituzionale tedesca dell'800, cfr. E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin 1958, p. 15, 226 ss., 332 s., 336.

¹⁹³ In tema di significato del sostantivo regolamento egli rimanda anche alle notissime parole di Portalis del discorso preliminare al *Code napoleonico* del 1804; sull'evoluzione del significato del termine regolamento nella Francia tra la fine del '700 e i primi anni del XIX secolo, cfr. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano 1967, p. 40 ss.

¹⁹⁴ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, cit., p. 61 ss., 137 s.

⁽¹⁹⁵⁾ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Sistema della fonti e forma di Stato e di governo*, cit., p. 218, 232 ss.; ID., *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Dig. disc. pubb.*, VI, Torino, 1991, p. 409 ss., p. 420 s.

¹⁹⁶ Cfr. L. PALADIN, *Decreto legislativo* in *Noviss. Dig. it.*, V, Torino 1960, p. 295; L. PALADIN, *Sub art. 76*, cit., p. 1 ss.

¹⁹⁷ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, cit., p. 144.

quanto avrebbe affermato C. Mortati solo qualche anno dopo¹⁹⁸ – aggiunge il procedimento di produzione legislativa attraverso le Commissioni deliberanti¹⁹⁹. La Costituzione italiana «non ha chiuso gli occhi di fronte alla realtà, come ha fatto la costituzione gemella della nostra, la francese»²⁰⁰, benché la rappresentanza della sovranità popolare sia riconosciuta in capo alle Camere, cui, nei limiti della Costituzione, spetta la «competenza delle competenze»²⁰¹.

Provenendo dalla tragica esperienza del totalitarismo²⁰², che tuttavia (contrariamente a quanto verificatosi in Germania²⁰³), non si era concluso con un vero e proprio *Zusammenbruch* dell'intero paese, la Costituzione

¹⁹⁸ Cfr. l'intervento dell'on. Mortati in II Sottocommissione del giorno 9 novembre 1946, *Resoconto sommario in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1286 ss. Per una diversa valutazione di tale soluzione, cfr. C. MORTATI, *Costituzione, Parte II (La Costituzione italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1962, p. 225: l'A. valuta in termini non positivi l'introduzione del procedimento legislativo per commissione deliberante, che avrebbe tolto spazio all'operare della delegazione, «con risultati pregiudizievoli all'indirizzo politico e finanziario» e con incremento della produzione legislativa e della estensione della «normazione primaria anche ai minuti dettagli, senza per altro far raggiungere il vantaggio di una più accurata redazione tecnica, né quello del coordinamento delle norme dei singoli testi». Nello stesso senso, cfr. anche C. MORTATI, *La crisi del Parlamento*, (1966), in ID., *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, Milano 1972, p. 158 s.

¹⁹⁹ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, cit., p. 114, il quale aggiunge che si tratta di strumenti che «consentono di riconoscere e di adattare alle esigenze sempre più vive in questo momento storico la partecipazione del Governo alla legislazione salvaguardando nel tempo stesso l'«esclusiva» intesa come facoltà effettiva di decisione e «competenza delle competenze» del Parlamento nella funzione legislativa».

²⁰⁰ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, cit., p. 47; ma cfr. anche p. 12, 48. Nello stesso senso, cfr. anche le affermazioni di C. MORTATI, *Costituzione, Parte II (La Costituzione italiana)*, cit. p. 225.

²⁰¹ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, cit., p. 114.

²⁰² Come è noto, si deve ad E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1978, p. 24 l'affermazione secondo cui la «Carta del 1948... non è un prodotto esclusivamente italiano». Sulle affinità e sulle differenze che segnano il processo costituente francese e quello italiano alla conclusione della seconda guerra mondiale, cfr.: U. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, a c. di U. De Siervo, Bologna 1980, p. 293 ss.; G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 33 ss. Anche recentemente cfr. G. AMATO, *Per i sessanta anni della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2008, p. 160, 163; ID., *La Costituzione italiana fra le costituzioni del dopoguerra*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2008, p. 912.

²⁰³ Dopo il suicidio di Hitler e di Eva Braun del 30 aprile 1945, la resa incondizionata della Germania fu firmata dall'ammiraglio Dönitz il giorno 7 maggio 1945, senza che nel territorio tedesco fosse stata organizzata una resistenza al regime nazista paragonabile a quanto avvenne in Italia ad opera del CLN. Di qui la diversa posizione dei due paesi non solo nel momento della stipulazione dei trattati di pace, ma anche – per ciò che qui rileva – nella fase costituente del nuovo ordine politico democratico.

italiana non sembra caduta negli eccessi del parlamentarismo²⁰⁴ che avevano spianato la strada all'affermazione dei regimi totalitari tra le due guerre mondiali²⁰⁵, assegnando un ruolo di rilievo al Governo (e alle Regioni) anche nel momento della produzione normativa attraverso la dialettica tra principio, definito con legge di delega o con legge ordinaria contenente i principi fondamentali, e dettaglio, da definirsi mediante decreto legislativo o per mezzo delle leggi regionali.

Al tempo stesso, la Costituzione ha garantito l'esclusività del Parlamento, nel senso che la funzione legislativa permane in capo al Parlamento, «il quale ne dispone»²⁰⁶. Presupposto della delegazione legislativa è, dunque, una concezione pluralistica dello Stato²⁰⁷ nella quale la delegazione pare presentarsi con carattere derogatorio²⁰⁸, particolare²⁰⁹, se non eccezionale²¹⁰.

²⁰⁴ Di degenerazioni parlamentaristiche ragiona anche l'on. Bozzi nel suo intervento nella seduta della II Sottocommissione del giorno 5 settembre 1946, *Resoconto sommario, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 928 ss.

²⁰⁵ Per una differente valutazione del punto da parte di una altro grande Costituente, cfr. il lavoro del 1951 di V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in ID., *Scritti giuridici vari*, Padova 1955, p. 16, per il quale lo Statuto albertino non ha reso possibile il fascismo, ma, al contrario, è stato soppresso dal fascismo.

²⁰⁶ Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa*, cit., p. 12. In tal senso, cfr. anche le osservazioni di L. PALADIN, *Le fonti nell'ordinamento italiano*, cit., p. 204.

²⁰⁷ Questo, per altro, non significa che i soggetti del pluralismo siano tutti collocati sullo stesso piano: cfr. S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p. 194.

²⁰⁸ Per il periodo statutario e fascista, cfr. E. TOSATO, *Le leggi di delegazione legislativa*, cit., p. 102 s., 106 ss., il quale parla di deroga al principio generale che informa l'ordinamento delle competenze. *Contra – rectius*: favorevole ad un utilizzo meramente descrittivo e non prescrittivo del riferimento, proposto da E. Tosato, alla deroga – cfr. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 21.

²⁰⁹ Cfr. F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano 1950, p. 23 s., 54, 73 ss.

²¹⁰ Con riferimento ai dibattiti in Costituente, cfr. ad es. l'intervento dell'on. Tosato in Seconda Sottocommissione del giorno 12 novembre 1946 (cfr. *Resoconto sommario*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1295) e l'intervento dell'on. Nobile dello stesso giorno (*ivi*, p. 1293 ss.); più sfumata, invece, appare la posizione espressa nello stesso dibattito da parte dell'on. Fuschini (*ivi*, p. 1295 s.).

In dottrina, cfr.: G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, (1949, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, I, 1950) ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., p. 375; G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano 1952, p. 168 s.; E. CROSA, *Lo Stato democratico. Presupposti costituzionali*, Torino 1946, p. 240 s.; ID., *Diritto costituzionale*, cit., p. 428 e, con particolare riguardo all'art. 76 Cost., p. 464; E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano 1956, p. 118, per il quale, tuttavia, la delegazione legislativa – contrariamente alla decretazione d'urgenza – ha carattere ordinario; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit. p. 295; F. CUOCOLO, *Gli atti dello Stato aventi "forza di legge"*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1961, p. 97 ss., p. 182; M. SCUDIERO, *A proposito della delegazione obbligatoria*, AA. VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, Milano 1968, I p. 371; ID., *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969, p. 38 ss.; S. CATINELLA, *Il problema della delegazione di competenze nel diritto pubblico*, in AA.VV., *Studi in onore di Giocchino Scaduto*, Padova 1970, IV, p. 149, 159,

2. *Principio, dettaglio e divisione dei poteri. La posizione dell'on. Mortati* – Benché, dunque, il rapporto tra principio e dettaglio sia previsto in un contesto di governo parlamentare, vengono predisposti strumenti volti ad evitare radicalizzazioni che assolutizzino la rappresentanza parlamentare²¹¹, perché «noi ... non vogliamo che il Parlamento diventi tutto»²¹², determinando così la nascita di uno Stato «totalitario»²¹³. Al contrario,

161; A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 24, 45 (specialmente nota n. 9); G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Padova, 1976 p. 269, 276; diversa, ma in definitiva non in contraddizione, è la posizione di L. PALADIN, *Sub art. 76*, cit. p. 3, nota n. 1, che sembra modificare la propria opinione del 1960; M. PATRONO, *Le leggi delegate in parlamento. Analisi comparata*, Padova 1981, p. 14 ss., 65, 68 (ove l'A. ragiona di due novità di «indubbia rilevanza eversiva», e cioè l'abuso del decreto-legge e del «regolamento "delegato"»); E. PALICI DI SUNI, *La regola e l'eccezione*, Milano 1988, p. 112 ss.; A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1988, p. 2; M. SICLARI, *Le "norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, cit., p. 115; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalül all'italiana*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., p. 575; A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Legge di delega*, in *Enc. dir., Agg.*, VI, Milano 2002, p. 697 s.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., p. 23, la quale rileva tale carattere in relazione alle sentenze della Corte Costituzionale; N. MACCABIANI, cit., p. 13 s.; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, cit., p. 1762. Decisamente *contra*, M. PATRONO, *Utilizzo "rinnovato" della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 661 ss., p. 708 ss.; ma sul punto, cfr. anche G. D'ELIA, *La definizione dell'oggetto nella delegazione legislativa nel processo democratico di formazione della legge*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1763 ss., 1765.

Sulla espansione della delegazione legislativa a partire dagli ultimi venti anni del secolo scorso, oltre alle osservazioni contenute nei testi sopra citati, cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa*, in AA. VV., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a c. di P. Caretti e A. Ruggeri, Milano 2003, soprattutto p. 52 ss.; R. ZACCARIA ed E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in <http://associazioneicostituzionalisti.it>.

²¹¹ Di assolutismo e di esclusività del legislativo ragiona, ad es. R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, cit., p. 269. Per ciò che concerne i dibattiti in Assemblea Costituente appare opportuno segnalare che l'on. Tosato, discutendo delle funzioni del Senato, da porsi su di un piano di assoluta parità con la Camera, ritiene che esso debba essere concepito in un'ottica di contrappesi volta ad evitare che nessuno tra gli organi dello Stato possa godere di «forme più o meno larvate di assolutismo ... si potrebbe avere un assolutismo democratico, se tutti i poteri fossero concentrati in un unico organismo. Di qui la necessità di istituire una seconda Camera ...» (cfr. *Resoconto sommario del dibattito della II Sottocommissione del giorno 25 settembre 1946*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1097). Sul punto, cfr. anche C. MORTATI, *La crisi del Parlamento*, cit. p. 157. Sul Senato come garanzia nell'ambito dei dibattiti in Assemblea Costituente, cfr. L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Annali. XVII, Il Parlamento*, Torino 2001, a c. di L. Violante, p. 340 ss.

²¹² Così l'on. Ruini nell'intervento in Assemblea plenaria del 23 ottobre 1947, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, IV, cit., p. 3470.

²¹³ Cfr. l'intervento dell'on. Ruini del 23 ottobre 1947, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, IV, cit., p. 3472. Sul possibile esito dittatoriale del parlamentarismo, cfr. il discorso dell'on. Orlando in Assemblea plenaria il 10 marzo 1947, in cui egli ragiona di «totalitarismo di Assemblea» (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., I, p. 296). Sul punto, cfr. già le ottocentesche osservazioni sul Parlamento inglese di un controrivoluzionario come J. DONOSO CORTÉS,

occorre dar vita ad un sistema che – con le parole di Vittorio Emanuele Orlando, scritte solo tre anni dopo il varo della Costituzione – si ispiri al «proposito di riconoscere l'esistenza di una pluralità di soggetti sovrani fra i quali riconoscere una composizione in forma di equilibrio»²¹⁴, anche se la fonte della sovranità deriva direttamente dal popolo. Infatti, nonostante i dissensi emersi in Assemblea plenaria tra l'on. Ruini e l'on. Orlando²¹⁵, entrambi fanno propria una critica nei confronti dell'idea – ritenuta tendenzialmente totalitaria – per la quale la sovranità popolare spetterebbe unicamente al Parlamento. In tal modo la dialettica principio-dettaglio traduce in termini di sistema delle fonti alcuni dei caratteri peculiari del pluralismo della forma di governo italiana.

Benché orientati a scegliere soluzioni istituzionali distinte, l'on. Ruini e l'on. Orlando consapevolmente si collocano, infatti, nella tradizione dello Stato moderno e sembrano voler tradurre il rapporto normogenetico tra principio e dettaglio nella dialettica delle relazioni tra i soggetti del nuovo ordinamento.

Al contrario, nella *Relazione sul potere legislativo per la II Sottocommissione*²¹⁶ dell'on. Mortati²¹⁷ l'impostazione del problema trova un suo specifico spazio

Discurso sobre la dictadura, in J. DONOSO CORTÉS, *Obras Completas*, Madrid 1970, II, p. 308, ove egli sostiene che «la Constitución inglesa... es la única en el mundo ... en que la dictadura non es derecho exceptional, sino derecho común...: el Parlamento tiene in todas ocasiones ... el poder dictatorial ...». Sul punto, cfr. anche le considerazioni di V. ZANGARA, *Limiti della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, Padova 1956, II, p. 539.

²¹⁴ Cfr. V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, cit., p. 33, che sembrerebbero predefinire un sistema all'interno del quale collocare anche il ruolo della Corte Costituzionale, che viene invece rifiutato dall'A. (p. 42 ss.), il quale pensa flessibili equilibri di carattere politico anziché garantiti da una istanza giurisdizionale. Lo stesso A., per altro, si era espresso contro l'assolutismo del legislativo già nel 1886: cfr. V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, ora in V. E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale*, Milano 1954, p. 366 ss. Sulla «soluzione dei giuristi» fatta propria da V.E. Orlando nel 1886, cfr. M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in AA.VV. *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., p. 53 s.; sul punto, inoltre, cfr.: P. POMBENI, *La Costituente*, Bologna 1995, p. 55; M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 1998, p. 111.

²¹⁵ Si tratta di un contrasto intorno alla posizione del Presidente della Repubblica nel nuovo sistema costituzionale. Come è noto, mentre in Assemblea plenaria il giorno 23 ottobre 1947 l'on. Orlando ragiona di «esautorazione completa di questo futuro Capo dello Stato» (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., IV, p. 3465, 3467, 3472 ss.), l'on. Ruini, dopo aver esposto la c.d. teoria dei «due piloni», rifiuta gli «inammissibili reliquati albertini» (*ivi*, p. 3472). Per una sottolineatura di tale contrasto, cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, cit., p. 108 ss.

²¹⁶ Cfr. *Relazione sul potere legislativo per la II Sottocommissione*, reperibile in <http://legislature.camera.it>.

²¹⁷ Per una interpretazione della figura di C. Mortati come compreso tra tradizione, «rivoluzione fascista» e i lavori della Costituente (e pertanto capace di comprendere con

nel quadro delle ragioni della crisi dello Stato moderno²¹⁸. Tra i vari elementi di crisi l'on. Mortati annovera anche «l'incapacità degli organismi e dei procedimenti legislativi ad adeguarsi alle nuove esigenze ed a disciplinare nelle forme tradizionali il nuovo contenuto della legislazione, onde il dilagare dei decreti-legge, fenomeno non solo del regime fascista ma anche dei regimi democratici, come dimostra l'esempio della Francia dopo il 1934»²¹⁹.

maggior precisione le linee evolutive dello Stato moderno rispetto sia a coloro che si mantenevano fedeli al modello liberale sia a coloro che aderivano incondizionatamente alla «rivoluzione fascista»), cfr. M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, cit., p. 47 ss., 49 s.

²¹⁸ Sul tema della crisi dello Stato, inevitabilmente cfr. S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1910), p. 3 ss., *passim*, ora in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano 1969; *ivi*, cfr. inoltre, ID., *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano* (1902), p. 117 ss. Dall'idea di crisi della teoria dello Stato prende le mosse R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, tr. it di F. Fiore e J. Luther, Milano 1988, p. 59 ss.

Sulle consonanze tra la posizione di S. Romano e quella dell'on. Mortati in relazione a tema della crisi dello Stato moderno e dell'importanza dei c.d. corpi intermedi, cfr. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, p. 115 ss., 119, 121.

Il tema della crisi dello Stato è ripreso da C. Mortati anche in anni successivi, come ad es. nella lunga recensione (dal titolo antifrastico) C. MORTATI, *Brevi note sul rapporto fra Costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni Fiorentini*, 1973, p. 511 ss., 525 ss., alla traduzione italiana di C. SCHMITT, *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, tr. it. a c. di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972.

È, per altro, noto che il tema della crisi dello Stato moderno rappresenta un costante punto di riferimento negli interventi di molti esponenti della Democrazia Cristiana nel dibattito costituente italiano. Decisamente diversa è, invece, la prospettiva che emerge nelle espressioni degli esponenti liberali, per molti dei quali il fascismo costituisce una panatesi, e dei partiti di sinistra, legati ad un concetto di sovranità popolare che trova il proprio fondamento nella Rivoluzione francese (cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, cit., p. 87 ss.). Si vedano, a mero titolo di esempio, le dichiarazioni dell'on. La Pira in Assemblea plenaria l'11 marzo 1947, che si pronunciava sulla crisi in cui, a suo giudizio, versava lo stato moderno, sorto dalla tradizione rivoluzionaria dell'1789 francese: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., I, p. 317.

Sulla crisi dello Stato moderno, soprattutto nella tradizione cattolica che influenzò il c.d. gruppo dei «dossettiani», cfr. J. MARITAIN, *Umanesimo integrale*, tr. it. G. Dore, Bologna, 1973; sul punto, cfr. inoltre: U. DE SIERVO, *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, in *Jus*, 1979 p. 163; G. CAMPANINI, *Il pensiero politico cristiano e la crisi degli anni '30*, in ID., *Cristianesimo e democrazia. Studi sul pensiero politico cattolico del '900*, Brescia 1980, p. 24 ss. Sul punto, con riferimento a Mortati, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Premessa* a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998, p. XXIII s., p. XXVI s.

²¹⁹ Cfr. *Relazione sul potere legislativo per la II Sottocommissione*, cit. Nello stesso senso si esprime anche l'on. Tosato nella riunione della seconda Sottocommissione del giorno 12 novembre 1946 (cfr. *Resoconto sommario* in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1295). Sia pur con qualche differenza, in dottrina cfr. anche C. MORTATI, *Forme di Governo. Lezioni*, Padova 1973, p. 446. Per la distinzione tra decreti legislativi e leggi delegate in epoca statutaria, cfr. P. G. GRASSO, *Decreto legislativo in Enc. dir.*, XI, Milano 1962, p. 867 ss.

Ne deriva un'ipotesi tendenzialmente monistica²²⁰, nella quale il Governo, cui si riconosce il primato in tema di indirizzo politico, sembra collocato in posizione di superiorità rispetto agli altri soggetti del pluralismo, con conseguente indebolimento del principio della separazione dei poteri²²¹. In tal modo il rapporto tra principio e dettaglio non riguarda più solo lo snodo legge-regolamento, ma assume ben altro spessore, come in seguito avrebbe mostrato lo stesso C. Mortati, il quale, qualche anno più tardi, sostiene che sarebbe stata vantaggiosa una scelta del Costituente che avesse saputo limitare gli interventi del Parlamento «alle statuizioni di maggior rilievo», almeno nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, «affidando poi al Governo la normazione più particolare»²²².

Anche l'on. Mortati cerca di evitare ciò che egli avrebbe chiamato la sovranità del Parlamento in luogo della sovranità popolare²²³, sforzandosi di garantire una certa stabilità del Governo attraverso particolari accorgimenti tecnici, come ad es. la durata minima di due anni del Governo. Si tratta di correttivi che, per alcuni aspetti, potrebbero essere avvicinati a quelli proposti dall'on. Tosato²²⁴.

²²⁰ Sul punto, cfr. F. LANCHESTER, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in ID., *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994, p. 56 s.

²²¹ Sul superamento della teoria della divisione dei poteri come “destino” dei sistemi parlamentari, cfr. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano 1967, *passim*. Sull'indebolimento del principio della separazione dei poteri, cfr. anche F. MODUGNO *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino 1966, p. 472 ss.; ID., *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in AA. VV., *Esperienze giuridiche del '900*, a c. di F. Modugno Milano 2000, p. 97 ss.; ID., *Ordinamento giuridico*, cit., p. 126 s.

²²² Cfr. C. MORTATI, *Costituzione, Parte II (La Costituzione italiana)*, cit., p. 225. Si tratta, per altro, di una impostazione in anni recenti rivalutata in dottrina: cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della costituzione e incerte opzioni di natura costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, II, p. 1545 s, p. 1549.

²²³ Cfr. C. MORTATI, *Sub art. 1*, in *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma 1975, p. 34. Benché privo di personalità giuridica (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 151), il popolo, in quanto corpo elettorale, è chiamato alla scelta di un programma politico sufficientemente determinato, in modo tale da evitare che si realizzi ciò che egli chiama la sovranità del Parlamento anziché la sovranità del popolo nella determinazione dell'indirizzo politico (cfr. C. MORTATI, *Sub art. 1*, cit., p. 37).

Sul punto, cfr. anche V. ZANGARA, *Limiti della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, cit., p. 533 ss.

²²⁴ L'on. Tosato, prendendo posizione critica nei confronti della proposta presidenzialistica di tipo weimariano formulata a nome del Partito d'Azione da parte dell'on. Calamandrei, afferma che il tentativo tedesco ha «dato un pessimo risultato» (cfr. *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, IV, cit., p. 2944 ss.; sulle funzioni neutre da attribuirsi al Capo dello Stato, cfr. anche cfr. *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, IV, cit., p. 2946) e che sarebbe, invece, auspicabile un «rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio», da realizzarsi attraverso un meccanismo che potrebbe essere avvicinato alla c.d. sfiducia costruttiva. Secondo la proposta dell'on. Tosato, la stabilità del Governo sarebbe stata garantita dall'elezione del Presidente del Consiglio da parte delle Camere, sulla base di una lista predisposta dal Capo dello Stato, ed anche una sorta di sfiducia costruttiva. Sul

3. *Divisione dei poteri e principio come limite e come fondamento della legislazione* –

Nel quadro predisposto dall'on. Mortati, dunque, una volta definiti i principi da parte del Parlamento per il tramite della legge di delega²²⁵, il conferimento della potestà normativa primaria al Governo sembra corroborare l'idea secondo cui la legge non costituisce il limite negativo dell'operare del Governo, ma – attraverso lo strumento del dettaglio, da definirsi con decreto legislativo – si fa mezzo dell'azione del Governo²²⁶ e strumento della realizzazione del principio. Ma può essere tale – ovvero mezzo positivo di azione del Governo – solo ove si assuma una coppia di atti, da porre in essere nell'ambito di un complesso percorso di produzione normativa, che si presenta come articolato e nella sostanza duale²²⁷, anche se, *ex art. 87, c. 5 Cost.*, appare evidente come uno specifico ruolo sia giocato dal Presidente della Repubblica²²⁸.

punto, cfr. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, cit., p. 101 ss.; F. BRUNO, *Il problema della Costituente: il contributo di Egidio Tosato*, in *Il politico*, 1981, p. 130 ss.; G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di Governo italiana*, cit., p. 67; F. LANCHESTER, *Tosato e i comunisti alla Costituente*, cit., p. 125; A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, saggio introduttivo a C. MORTATI, *Una e indivisibile*, testo in cui viene ripubblicata la voce di C. MORTATI, *Costituzione*, Milano, 2007, p. 53.

Per la delimitazione di alcune differenze fra le prospettive dell'on. Tosato e dell'on. Mortati, cfr. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, cit., p. 137 ss. Sul punto, cfr. ora anche A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, cit., p. 54.

Per una diversa valutazione dell'esperienza weimariana nelle posizioni dell'on. Tosato in Assemblea Costituente, cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di Governo italiana*, cit., p. 81, i quali tuttavia si riferiscono all'intervento in Assemblea plenaria del 19 settembre 1947, nel quale, per altro, l'esponente della DC non esprime valutazioni positive in ordine all'esperienza presidenzialistica della Repubblica di Weimar: cfr. *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, IV, cit., p. 2944 ss.

²²⁵ È curioso osservare che, in Assemblea plenaria, il giorno 14 ottobre 1947 sia l'on. Mortati (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 3249) sia l'on. Tosato (*ivi*, p. 3254 s.), discutendo dell'articolo 67 del P. C. (che sarebbe divenuto l'articolo 70) giungono a porre il problema del rapporto delegazione in caso di deferimento alle commissioni parlamentari dell'attività legislativa; problema cui l'on. Ruini risponde sostenendo che non si tratta affatto di delegazione, perché «anche le Commissioni sono parte dell'Assemblea» (*ivi*, p. 3255).

²²⁶ In generale, per lo sviluppo di questo tema, cfr. M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, cit., p. 65 ss.

²²⁷ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 2003, p. 339 ss. Per ciò che concerne la questione se si ci trovi di fronte ad un unico procedimento o a due procedimenti distinti ma collegati, v. *infra* in questo stesso capitolo.

²²⁸ Sul ruolo del Presidente della Repubblica, che sarebbe stato ripreso anche nella discussione del giorno 23 ottobre 1947 nella già menzionata discussione tra l'on. Orlando e l'on. Ruini, in questa fase della produzione normativa, cfr. l'intervento dell'on. Bozzi in Assemblea plenaria del giorno 14 ottobre 1947 e la chiara risposta dell'on. Ruini, per il quale il Presidente della Repubblica «non deve partecipare alla formazione» della legge (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 3232 ss.). Su posizioni avvicinate a quelle dell'on. Bozzi si pone anche l'on. Codacci Pisanelli nel suo intervento dello stesso giorno (*ivi*, p. 3236 s.).

Delineata in questi termini, la questione del rapporto tra principio e dettaglio rinvia ai poteri dell'esecutivo nella fase di produzione normativa, che – nella prospettiva dell'on. Ruini e dell'on. Orlando – si iscrivono in una forma di governo parlamentare. Al contrario, nella visione dell'on. Mortati, si trovano alcuni correttivi volti a ottenere il primato del Governo nella definizione dell'indirizzo politico e finiscono per sfumare notevolmente il principio della separazione dei poteri²²⁹, della quale tratta con accenti decisamente critici anche l'on. La Rocca nella sua *Relazione sul potere esecutivo svolta nella II Sottocommissione*²³⁰.

Declinato nella prospettiva garantista della protezione dei diritti dei cittadini, il principio della separazione dei poteri si connette al tema – caro alla tradizione politica e giuridica liberale, che troverà uno dei suoi sostenitori in Costituente nell'on. Lucifero – della riserva di legge, nel cui contesto il rapporto tra principio e il dettaglio sembra operare sia nel caso della riserva di legge relativa che nel contesto della delegazione legislativa.

La questione in Costituente viene toccata anche dall'on. La Rocca, il quale, però, sembra rifiutare la teoria della separazione dei poteri. Per l'esponente del P.C.I. affrontare in modo tradizionale la questione della ripartizioni dei poteri e delle funzioni tra legislativo ed esecutivo significa ricorrere al classico criterio sulla base del quale la distinzione si dovrebbe tracciare *ratione materiae*, sicché solo la legge potrebbe operare tutte le volte in cui si facesse questione di diritti soggettivi dei cittadini²³¹, mentre, al di fuori di questi casi, l'esecutivo potrebbe mantenere il proprio potere normativo di tipo regolamentare; e, ove lo facesse con legge, si tratterebbe di una legge puramente formale²³² o di una legge impropria²³³. Ma – afferma

²²⁹ Cfr. *Relazione sul potere legislativo per la II Sottocommissione*, dell'on. Mortati, cit. Sul punto, cfr. inoltre F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, cit., p. 87.

²³⁰ Cfr. *Relazione sul potere esecutivo per la II Sottocommissione*, reperibile in <http://legislature.camera.it>.

²³¹ Questa appare, in definitiva, anche la *ratio* degli artt. 2 e 3 dell'Allegato E della l. n. 2248/1865, i quali dispongono la devoluzione al giudice ordinario delle cause in cui si faccia questione di un diritto civile o politico e che, invece, vengano mantenuti in capo alle autorità amministrative gli affari non rientranti tra i diritti civili o politici. Sul problema del rapporto tra i concetti di non applicazione e disapplicazione, v. *infra*, cap. 5, § I ss. Altra, sia pur connessa, è la questione relativa all'ampiezza del sindacato giurisdizionale sugli atti di natura amministrativa. In relazione a quest'ultimo problema e con riferimento ai primi decenni della storia unitaria italiana, il punto – come è noto – è stato oggetto di vivace dibattito in occasione della istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato; dibattito in cui intervennero, nella seduta del 4 febbraio 1889 della Camera dei Deputati, uomini politici della statura e dell'importanza dell'on. Salandra e dell'on. Crispi. Sul tema, cfr. E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, cit., p. 8 ss., ove la questione viene toccata citando, tra l'altro, anche una suggestiva espressione dell'on. Crispi, secondo il quale «giudice delle garanzie costituzionali, tutore dei diritti politici, non ce n'è che uno solo, ed è il Parlamento» (p. 10). Sulle analogie tra principio di legalità e «principio di legittimità costituzionale», cfr. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. Teoria della costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, I, cit., p. 68 s.

²³² Come è noto, P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, II, cit., p. 4 ss., dopo aver sostenuto che nella legge il contenuto (*Gesetzinhalt*) deve essere distinto dal comando

l'on. La Rocca – la «pratica ha dimostrato» che la teoria della divisione dei poteri «non ha garantite le libertà», come è evidente dalle esperienze bonapartiste e fasciste: «all'ombra della separazione dei poteri l'Esecutivo ha imbavagliato il Legislativo e poi lo ha strangolato»²³⁴. Il punto, allora, non è tanto costituito dalla riserva di legge, quanto dalla soffocante preminenza dell'esecutivo sul legislativo, di cui era stata fatta esperienza nel ventennio fascista.

Agli occhi dell'on. La Rocca il periodo fascista non si presenta solamente come l'espressione della preminenza dello Stato inteso come amministrazione²³⁵, ma si qualifica come una vera e propria trasformazione politica capace prima di sfruttare a proprio vantaggio la flessibilità dello Statuto albertino, ordendo una «*tessitura costituzionale totalitaria*»²³⁶, e, poi, di irrigidirlo con l'approvazione della l. n. 100/1926 e della l. n. 269/1928²³⁷.

Sotto questo profilo (e per alcuni aspetti), tale critica sembrerebbe in linea con gli interventi che l'on. Lucifero, espressione della tradizione

(*Gesetzbefehl*), giunge ad affermare che il concetto di legge formale si produce soltanto con l'introduzione della Costituzione (*Verfassung*), la quale porta con sé la teoria della divisione dei poteri, di modo che, in un tale contesto, si viene a distinguere la legge da tutti gli atti di comando che possono essere emanati dal titolare del potere esecutivo (il Monarca costituzionale, per Laband) senza la partecipazione della rappresentanza politica dei cittadini (p. 61 ss.). Di qui la precisa distinzione tra leggi materiali, leggi formali e leggi meramente formali, nelle quali il termine «legge» si limita ad indicare la forma in cui il volere (*Wille*) dello Stato è stato dichiarato indipendentemente dal suo contenuto (p. 63). Nello stesso senso, cfr. anche G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, cit., p. 368 ss.; G. ZANOBINI, *Gerarchia e parità tra le fonti*, (1939) ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., p. 309 s. In relazione alla partecipazione della rappresentanza popolare, cfr. L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, cit., p. 20 ss.

²³³ Cfr. V. E. ORLANDO, *Lo Stato rappresentativo e i suoi organi*, cit., p. 380 ss.

²³⁴ Cfr. *Relazione sul potere esecutivo per la II Sottocommissione*, cit. Nello stesso senso, cfr. anche l'intervento dell'on. La Rocca il giorno 5 settembre 1946 nel dibattito della II Sottocommissione (cfr. *Resoconto sommario in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 925 ss.) e quello del giorno 12 settembre 1947 in Assemblea plenaria (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 2816 ss.). Inevitabile, inoltre, anche il rinvio al discorso dell'on. Togliatti del giorno 11 marzo 1947, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 335 ss.

²³⁵ Sul punto, cfr. L. PALADIN, *Fascismo (dir. Cost.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Milano, 1967, p. 897 ss.; cfr. P. POMBENI, *La Costituente*, cit., p. 61 ss.

²³⁶ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 180 ss. (corsivo nel testo), il quale nota che si tratta di un irrigidimento destinato a non resistere alle vicende storico-politiche successive al 25 luglio del 1943, in seguito alle quali la flessibilità statutaria sembra di nuovo in grado di affermarsi, sebbene non oltre le vicende che seguono il referendum del 2 giugno del 1946.

²³⁷ Secondo A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 311 ss., l'insieme delle trasformazioni volute dal regime fascista dà luogo ad un «nuovo ordinamento costituzionale», sovrapposto «alla facciata albertina» (p. 339).

politica liberale²³⁸, avrebbe pronunciato in Assemblea plenaria nei giorni 15 e 17 ottobre 1947. Ragionando sul tema della delegazione nell'ambito dell'ultimo comma dell'art. 69 del P. C. (che sarebbe divenuto art. 72 Cost.), egli richiama l'attenzione sul fatto che «queste deleghe di poteri legislativi sdruciolano facilmente nei pieni poteri e si sa poi dove si va a finire»²³⁹. Allo stesso modo, discutendo sul tema dei decreti legge, l'on. Lucifero, dopo aver sostenuto che la «libertà può essere garantita solo da leggi che non consentano eccezioni», si dichiara contrario alla possibilità di permettere all'esecutivo di derogare alle garanzie «che noi abbiamo cercato di costruire»²⁴⁰.

Lungo questa direttrice, dunque, sembra costituirsi una singolare consonanza tra la tradizione politica liberale e le posizioni di alcuni esponenti del PCI.

4. *Principio e dettaglio tra sovranità limitata e democrazia diretta* – Ma mentre l'on. Lucifero sembra tutto volto alla tutela delle garanzie, delle libertà e dei diritti individuali attraverso la riaffermazione del valore della riserva di legge e del principio della separazione dei poteri, il senso della *Relazione* dell'on. La Rocca appare con chiarezza nel momento in cui egli attribuisce al legislativo, collocato in posizione di primazia²⁴¹, la funzione di «organo supremo della Repubblica, espressione diretta della sovranità popolare, che esercita il potere legislativo senza deleghe ad altri, e detiene tutto il potere politico»²⁴².

²³⁸ Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, cit., p. 112, il quale sottolinea le convergenze tra gli esponenti della sinistra e i liberali al fine di opporsi alla «istituzionalizzazione della maggioranza».

²³⁹ Cfr. l'intervento dell'on. Lucifero del giorno 15 ottobre 1947, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 3268. Sulle posizioni dell'on. Lucifero a proposito del potere delegato, cfr. anche le affermazioni del giorno 4 marzo 1947, quando, discutendo l'articolo 1, c. 2 della Costituzione, sottopone a critica il verbo «emanare», perché «emanare ha un senso di moto; poi l'emanazione non torna più indietro, e sappiamo dove si va a finire con questa sovranità delegata» (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., I, p. 143).

²⁴⁰ Cfr., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, IV, cit., p. 3340.

²⁴¹ Cfr. ad es. l'intervento dell'on. La Rocca in II Sottocommissione il giorno 25 settembre 1946, *Resoconto sommario*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1099 s.

²⁴² Cfr. *Relazione sul potere esecutivo per la II Sottocommissione*, cit. È pur vero che nella sua *Relazione* l'on. La Rocca si riferisce alla Assemblea Nazionale, ma è altrettanto vero che, solo qualche giorno più tardi, egli afferma in modo inequivocabile che «la sorgente della sovranità è nel popolo e quindi l'emanazione del potere proviene dallo stesso popolo ... è unico e trova espressione nella Camera che è il riflesso della volontà popolare» (cfr. *Resoconto sommario*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1099). Nello stesso senso, cfr. anche l'intervento dell'on. La Rocca in Assemblea plenaria del giorno 12 settembre 1947, quando, criticando la teoria della divisione dei poteri, afferma che «il potere non è che uno: quello del popolo» (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 2818) Accenti

Sembra, così, profilarsi una concezione del potere legislativo che, pur non potendo configurarsi in termini di democrazia diretta²⁴³, cionondimeno si richiama direttamente a Rousseau²⁴⁴; una concezione, cioè, per la quale, poiché «l'Assemblea rappresentativa popolare» è nello stesso tempo sia legislativa sia esecutiva²⁴⁵, viene ad essere elisa la teoria della separazione dei poteri.

Sulla base di questa logica (giudicata in linea «con l'operato di tutto il partito durante l'intero arco dei dibattiti» in Costituente²⁴⁶ e che sembra coerente con quella concezione di una forma di governo assembleare della quale sia nei dibattiti in Costituente che meno di quindici anni più tardi avrebbe criticamente ragionato C. Mortati²⁴⁷), l'esecutivo si troverebbe ad essere collocato in posizione subordinata rispetto al legislativo.

In questo quadro la relazione tra principio e dettaglio sembrerebbe perdere larga parte della propria rilevanza: permanerebbe solo in ambito regolamentare, determinando il costituirsi di una relazione chiaramente improntata al principio gerarchico. In questo caso, il primato del Parlamento sembra discendere dalla tradizione rivoluzionaria del 1789, la

analoghi si trovano anche nell'intervento dell'on. Gullo in Assemblea plenaria del giorno 14 ottobre 1947 (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 3236 ss.).

²⁴³ Sui modi in cui può essere possibile il passaggio concettuale e politico dalla democrazia diretta alla democrazia rappresentativa, cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, cit., p. 9 ss., 26 ss.

²⁴⁴ Cfr. l'intervento dell'on. La Rocca nella seduta del 5 settembre 1946 della II Sottocommissione (Resoconto sommario, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., p. 925 ss.). Non è, naturalmente, la rappresentanza ciò che consente all'on. La Rocca di richiamare esplicitamente il pensiero di Rousseau.

²⁴⁵ Cfr. *Relazione sul potere esecutivo per la II Sottocommissione*. Nel complesso tale posizione appare per alcuni versi analoga a quella proposta dal Partito Comunista francese: cfr. : U. DE SIERVO, *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, cit., p. 151, 176; ID., *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, cit., p. 314 ss., 355 ss., p. 359. Più sfumate appaiono, invece, le opinioni dell'on. G. Amendola, il quale, dopo aver affermato che i grandi partiti democratici sono «condizione di una disciplina democratica», indica nella «coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici», la soluzione per la realizzazione di una stabilità che si basi su un «regime parlamentare il più aperto possibile ... che permetta l'adeguamento della situazione governativa allo sviluppo della situazione politica del Paese». (cfr. l'intervento nella seconda sottocommissione, *Resoconto sommario*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 939). Sul punto, cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di Governo italiana*, cit., p. 66.

²⁴⁶ Cfr. Sul punto G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di Governo italiana*, cit., p. 33 ss; U. DE SIERVO, *Modelli stranieri ed influenze internazionali nel dibattito dell'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 279 ss., 286, nota n. 14. Sul tema della sottovalutazione dei problemi istituzionali da parte dei partiti di sinistra, cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblica*, Milano 1967, p. 147; U. DE SIERVO, *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, cit., p. 150 s.; ID., *Modelli stranieri ed influenze internazionali nel dibattito dell'Assemblea Costituente*, cit., p. 284; V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna 2004, p. 34.

²⁴⁷ Cfr. C. MORTATI, la voce *Costituzione, Parte II (La Costituzione italiana)*, cit., p. 223.

quale ha una delle sue massime espressioni nell'art. 6 della *Dichiarazione dell'uomo e del cittadino*, il cui c. 1 si apre con l'affermazione secondo cui la legge è espressione della volontà generale. Ne deriva un'opposizione a qualsiasi forma di delegazione, la quale sembra richiamare le posizioni dottrinali espresse, tra gli anni '20 e '30 del XX secolo, da R. Carré de Malberg²⁴⁸ in relazione alla Costituzione della III Repubblica francese²⁴⁹.

Si tratta di uno schema nel quale la legge formale, espressione della sovranità popolare, non sembra soffrire di alcuna limitazione. In questo orizzonte, il dettaglio appare un semplice accessorio di mera esecuzione, mentre il principio si dà immediatamente nella sua pienezza, né può essere inverato dal dettaglio, che appare del tutto inessenziale.

Ma ove si acceda a questa soluzione – se, cioè, la legge formale non conosce alcuna limitazione – non si vede la ragione per la quale si debba escludere la delegazione legislativa²⁵⁰, con il correlativo (e più articolato)

²⁴⁸ Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG *Contribution à la théorie general de l'État*, Paris, 1985, I, p. 131 ss., p. 273 ss.; R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, cit., p. 20 ss., 56.

²⁴⁹ A norma dell'art. 1 della Legge Costituzionale della Francia del 25-28 del febbraio 1875 relativa all'organizzazione dei poteri pubblici, il potere legislativo è, infatti, esercitato da due Assemblee (la Camera dei deputati e il Senato), mentre il Presidente della Repubblica, che pure ha l'iniziativa legislativa, secondo l'art. 3 sorveglia e assicura l'esecuzione delle leggi. Contrariamente a quanto sostenuto dalla dottrina prevalente in Germania (in parte ripresa anche in Italia da esponenti di rilievo come Vittorio Emanuele Orlando), queste premesse escludono categoricamente che si possa procedere a «biforcare la nozione di legge» (cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, cit., p. 20 ss., 56), distinguendo tra leggi materiali e leggi formali, dal momento che la volontà generale si dà solo per il tramite della rappresentanza parlamentare, assicurata dalle due Assemblee. Ne deriva che si possa parlare solo di legge formale, non di legge materiale. Infatti, ragionare di legge materiale comporterebbe ritenere che alcune materie (quelle relative ai diritti dei cittadini) siano espressamente riservate alla legge formale, mentre altre siano invece di competenza dell'esecutivo o, nei sistemi monarchico-costituzionali, del Monarca; con la conseguenza che si darebbe una inconcepibile (cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie general de l'État*, I, cit., p. 327, 359.) limitazione della volontà generale, la quale è tale proprio perché, in quanto «originaria», può regolare «tutto» (cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie general de l'État*, I, cit., p. 60 s.), e dunque ha facoltà non solo di determinare il principio, ma anche di definire il dettaglio ed, eventualmente, di procedere all'esecuzione. È, pertanto, la legge che, collocata in posizione gerarchicamente superiore a qualsiasi altro atto normativo, apre la via al potere esecutivo: essa è formale, illimitata, inaugurale, iniziale e statutaria. Al contrario, il potere esecutivo, nel quadro di una relazione strutturata in termini di rigida gerarchia, deve limitarsi a dare esecuzione alle disposizioni della legge. Rispetto al principio, statuito per legge, il dettaglio appare un semplice accessorio di mera esecuzione.

Con riferimento a questi temi, cfr. le osservazioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, I, cit., p. 72; A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, cit., p. 225.

²⁵⁰ Sul punto, cfr. gli interventi dell'on. Tosato in Seconda Sottocommissione del giorno 12 novembre 1946 (cfr. *Resoconto sommario*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1295 ss.) e in Assemblea plenaria, nella

rapporto tra principio e dettaglio. Si tratta di una conclusione (che, per alcuni versi, parrebbe inserirsi nel quadro di una Costituzione flessibile) formulata dall'on. Mortati nel contesto del rapporto della fiducia che il Parlamento accorda al Governo per sostenere la tesi – rifiutata dall'on. La Rocca – secondo la quale può ben essere concepito lo strumento della delegazione legislativa, la quale, nel rispetto delle disposizioni della Costituzione, non deve incontrare limiti di materia, ma i soli limiti di procedimento che, in seguito, sarebbero stati previsti dall'art. 72 u.c. Cost. Dovendo, infatti, operare in una costituzione rigida, l'on. Mortati ritiene che sia corretto prevedere esplicite disposizioni in relazione alle forme e alle modalità della delegazione legislativa²⁵¹: nel silenzio, potrebbe infatti apparire che un tale strumento risulti essere illegittimo.

Un divieto assoluto di delegazione, come quello che sembrerebbe²⁵² discendere dall'art. 13 della Costituzione della IV Repubblica francese, secondo cui solo l'Assemblea vota le leggi e non può delegare tale diritto²⁵³, viene presentato come inaccettabile²⁵⁴: «se mai – spiega l'on. Mortati – si potrebbe limitare la delegabilità e ciò in vario modo. Si potrebbe consentirla solo per il tempo di guerra»²⁵⁵. Per ciò, invece, che riguarda il tempo di pace, i possibili limiti alla delegazione potrebbero essere costituiti dall'esclusione della delegazione continuativa (così che la delegazione si esaurirebbe con il primo atto di esercizio), dall'esclusione della delegazione generale (con la

seduta pomeridiana del giorno 14 ottobre 1947 (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 3254 ss.).

²⁵¹ Sul punto, cfr. le affermazioni dell'on. Mortati nella riunione del giorno 9 novembre 1946 della II Sottocommissione (cfr. *Resoconto sommario*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1286 ss.) In relazione alla necessità di esplicite disposizioni costituzionali in tema di delegazione, cfr. per tutti, cfr. L. PALADIN, Sub art. 76, cit., p. 3.

²⁵² In argomento, cfr. le riflessioni di C. MORTATI, *Le forme di Governo*, cit., p. 238 ss., in linea con quelle che egli esprime in *Costituente*; con riferimento al problema della delegazione nella III Repubblica francese, cfr. L. DUGUIT, *Leçons de droit publique générale*, Paris, 1926, p. 170.

²⁵³ Sulle ragioni, espresse durante il periodo della vigenza della Costituzione francese del 1875, che fondano tale divieto all'interno di una prospettiva che mira ad esaltare il ruolo del Parlamento come espressione della volontà generale, cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, cit. p. 113 ss.

²⁵⁴ Nello stesso senso si esprime anche l'on. Ambrosini nella seduta del 12 novembre del 1946 della II Sottocommissione (cfr. *Resoconto sommario*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1294 s.). C. Mortati avrebbe ribadito l'opinione anche successivamente, in C. MORTATI, *Società e Stato nella nuova Costituzione francese*, (1959) ora in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, cit., p. 404.

²⁵⁵ Cfr. *Relazione sul potere legislativo per la II Sottocommissione*. Sembrerebbe così profilarsi una sovrapposizione del tema della delegazione legislativa con quello, affine ma concettualmente distinto, dei “pieni poteri” o dei “poteri eccezionali”.

conseguente impossibilità di concepire la concessione dei pieni poteri) e – aggiunge l'on. Tosato²⁵⁶ – dalla previsione di un «tempo limitato».

5. *Tempo limitato della delegazione e diacronica del principio* – Benché, dunque, in termini circoscritti, la delegazione viene ammessa: entrerà, dunque, nel testo definitivo della Costituzione con i limiti procedurali che verranno formalizzati nell'art. 72 Cost. (riserva di assemblea), ma senza espliciti limiti di materie²⁵⁷, poiché – in omaggio (per alcuni aspetti ambiguo²⁵⁸) al primato del legislativo – il Parlamento dovrebbe essere mantenuto libero nelle proprie deliberazioni²⁵⁹. D'altra parte, porre limiti di materia alla delegazione del Parlamento per l'on. Mortati significherebbe «non ammettere alcuna possibilità di delega»²⁶⁰.

Inoltre, poiché il legame tra l'istituto della delega e la funzione della rappresentanza politica risulta molto stretto, la previsione della possibilità della delega sembra connettersi all'impossibilità di una compiuta rappresentabilità della sovranità popolare. In altri termini, dal momento che per l'on. Mortati l'organizzazione della rappresentanza politica non sembra totalmente riducibile alla rappresentanza Parlamentare, la negazione della possibilità di delegazione al Governo si tradurrebbe nell'affermazione di un ingiustificato primato assoluto del legislativo. Questa soluzione, tuttavia,

²⁵⁶ Cfr. la riunione della II Sottocommissione del giorno 12 novembre 1946: *Resoconto sommario in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1295 ss.

²⁵⁷ Come è noto, su questo punto la decisione dell'Assemblea plenaria modifica la formulazione approvata (con l'opposizione dell'on. Mortati) in Seconda Sottocommissione il giorno 12 novembre 1946, che suonava così: «L'esercizio del potere legislativo non può essere delegato al Governo se non per tempo limitato e per oggetti determinati e sempre che non attengano all'esercizio delle libertà personali e politiche, alle leggi complementari della Costituzione ed alla approvazione dei bilanci» (*Resoconto sommario in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1296 ss.).

²⁵⁸ A quanto pare di capire questo argomento, proposto nella seduta del giorno 20 dicembre 1946 anche dall'on. Tosato (cfr. *Resoconto sommario in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1617), si presenta in realtà come strumentale: infatti se il principio fondamentale è costituito dalla libertà del legislativo, sarebbe facilmente ipotizzabile che il Parlamento decida di autolimitarsi, ponendo a se stesso limiti materiali. Ma se ciò è possibile al legislativo con legge ordinaria, a maggior ragione non si vedono motivi per impedirlo al Costituente e al legislatore della revisione costituzionale.

²⁵⁹ Si tratta di un'argomentazione già efficacemente proposta nella dottrina italiana: cfr. E. CROSA, *La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1927, p. 191 ss., p. 206, 215.

²⁶⁰ Così l'on. Mortati nella riunione della II Sottocommissione del giorno 12 novembre 1946 (cfr. *Resoconto sommario in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1297). Per altro la Sottocommissione approva, con voto contrario dell'on. Mortati, una formula in cui vengono escluse dalla delegazione le norme che riguardano «l'esercizio delle libertà politiche e personali». La questione costituisce oggetto di discussione anche nella seduta della II Sottocommissione del giorno 20 dicembre 1946.

presupporrebbe ciò che l'on. Mortati non intende concedere, ovvero che si dia assoluta identità tra rappresentanti e rappresentati, con la conseguente cancellazione del rilievo degli interessi economici e dei c.d. corpi intermedi, ai quali, al contrario, egli e l'on. Tosato attribuiscono particolare rilievo.

Al contrario, nella visione dell'on. La Rocca il rapporto tra principio e dettaglio appare nettissimo: viene (almeno inizialmente) esclusa la delegazione legislativa, mentre il Governo sembra poter intervenire in sede regolamentare solo per dare mera esecuzione di dettaglio alla legge, la quale, per converso, potrebbe ben contenere anche disposizioni di dettaglio.

In questo ordine di idee solamente nel quadro della legge formale appare possibile che si dia uno spazio in cui l'esecutivo possa operare con un'attività normativa di tipo regolamentare, e dunque inevitabilmente secondaria e derivata, anche se tanto estesa quanto lo è la legge formale²⁶¹, da cui tuttavia non può prescindere, non essendo il Governo libero nel fine. Sembrerebbe derivarne una immediata autoevidenza del principio, cui consegue una sua diretta applicabilità. Sembra, dunque, di trovarsi al cospetto di un dispositivo per la produzione normativa che opera per mezzo di una coppia di atti di grado gerarchico diverso: da un lato le disposizioni del legislativo, che hanno carattere formale e non debbono necessariamente essere generali e astratte (ben potendo presentarsi come concrete, puntuali e di dettaglio²⁶²), dall'altro i regolamenti, che sono subordinati alla legge, di cui rappresentano il semplice riempimento, ed hanno natura inequivocabilmente amministrativa²⁶³.

²⁶¹ Cfr. L. DUGUIT, *Leçons de droit publique générale*, cit., p. 169.

²⁶² Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie general de l'État*, I, cit., p. 295, 364. In tal modo le norme singolari di fonte legislativa si distinguono dai provvedimenti amministrativi perché «mentre la legge pone, attraverso il contatto sistematico con il principio di eguaglianza la *norma del provvedimento* che lo sostanzia, l'atto amministrativo presuppone, ma non pone la regola che lo concerne»: così M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 143.

Non è qui possibile sviluppare le questioni relative alle c.d. leggi-provvedimento. Seguendo la recente Corte cost., sent. n. 137/2009, cons. dir. n. 2, si può tuttavia affermare che in un sistema come l'italiano (che non conosce la riserva di amministrazione) possano darsi leggi-provvedimento illegittime perché non rispettose del principio di ragionevolezza e di non arbitrarietà. Come, da ultimo, chiarisce la citata sentenza della Corte, il legislatore (anche regionale, come nel caso richiamato), ove decida di emanare leggi a contenuto provvedimentale, deve infatti applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza e – quando non lo faccia – si espone al rischio d'illegittimità costituzionale.

²⁶³ Anche ove i regolamenti si presentino nella forma dei regolamenti di amministrazione pubblica: cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie general de l'État*, I, cit., p. 625 ss. In quanto caratterizzati da natura amministrativa, per Carré de Malberg anche i regolamenti di amministrazione pubblica sono suscettibili di essere impugnati con ricorso per eccesso di potere. Sul punto diversa la posizione di M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris 1900, p. 29, 42, 44 ss. Più vicina alle posizioni di Carré de Malberg l'interpretazione di L. DUGUIT, *Leçons de droit publique générale*, cit., p. 294 s.

Per alcuni aspetti parrebbe, dunque, di trovarsi al cospetto di una prospettiva vicina a quella di H. Kelsen²⁶⁴, per il quale lo Stato si presenta come un sistema di norme che presuppone²⁶⁵ una *Grund-norm*, una norma fondamentale che garantisce il nesso logico di produzione normativa²⁶⁶. Anche in questo caso, infatti, il potere di produzione del diritto si esercita per gradi, di modo che si realizza in due tempi: in primo luogo interviene la legge, in secondo luogo il regolamento, che ha il compito di attuare la legge stessa.

Ma la teoria pura del diritto fonda il proprio carattere dinamico sulla gerarchia delle norme: al piano degli atti, che vanno ricondotti ai soggetti abilitati alla produzione, si affianca il piano delle norme, che coinvolge l'intero ordinamento²⁶⁷. Al contrario, nella prospettiva che sembra ispirare le formulazioni dell'on. la Rocca la produzione legislativa opera attraverso una rigida gerarchia degli organi, dal momento che la legge deriva la sua

²⁶⁴ Con riferimento all'influenza di Hans Kelsen sull'on. La Rocca, cfr. l'intervento in Assemblea plenaria del giorno 12 settembre 1947 (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 2816 ss.) in cui Kelsen viene presentato in modo un po' semplicistico come il fautore della Monarchia costituzionale e del regime presidenziale. Anche l'on. Giolitti, nell'intervento in Assemblea plenaria del giorno 17 settembre (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, 2899 ss.), utilizza la dottrina di Kelsen; e lo fa per opporsi alla proposta di fare del Senato una Camera degli interessi economici, inconsapevolmente anticipando la critica che lo stesso Kelsen, solo qualche anno più tardi, avrebbe rivolto ad E. Voegelin, suo vecchio allievo, accusato, in sostanza, di fascismo (sul punto, cfr. la lettera di E. Voegelin a Kelsen del 1954 in P. J. OPITZ, *Politische Wissenschaft als Ordnungswissenschaft*, in *Der Staat*, 1993, XXX Band, Heft 3, p. 359 e la dura risposta di H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia*, tr. it. a c. di G. Gavazzi, Bologna 1984 p. 200 ss.). Con riferimento al pensiero di Kelsen, cfr. infine la replica dell'on. Ruini all'on. Rocca nell'Assemblea plenaria il giorno 19 settembre 1947 (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., IV, p. 2952 ss.). In generale sulla presenza del pensiero di Kelsen nel dibattito in Costituente, cfr. S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le influenze "tedesche"*, in AA. VV., *Scelte della Costituente e cultura politica*, I, cit. p. 106. Sulla mancata comprensione in Costituente delle tesi di Kelsen relativamente alla giustizia costituzionale, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 222 ss. Sulla continuità tra il sistema gradualistico di Kelsen, pre-leggi e la Costituzione del 1948, cfr. R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, <http://www.forumcostituzionale.it>, n. 2.

²⁶⁵ H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, cit., p. 98 ss. Per una interpretazione in chiave gradualistica e procedimentale della delegazione legislativa di cui all'art. 76 Cost., cfr. E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milano 1956, p. 157, 177 s.

²⁶⁶ H. KELSEN, *Lineamenti di teoria generale dello Stato*, a c. di A. Carrino in *Dottrina dello Stato*, Napoli 1994, p. 63 s. Per una lettura "dialettica" del rapporto tra *Grund-norm* e produzione normativa, cfr. F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. Teoria della costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, I, cit., p. 113 ss.

²⁶⁷ Per la limpida distinzione, cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 262 ss. Sul punto, con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, v. *infra*, cap. IV, § 5.cfr.

superiorità dalla sua forma e dal soggetto che la emana²⁶⁸, e cioè dal Parlamento, il quale – a sua volta – si trova in tale situazione perché rappresenta la volontà generale. In tal modo la forma dell’atto legislativo si presenta come manifestazione fenomenica del potere sovrano, di cui essa è immediata espressione e di cui rappresenta l’identità.

Il primato del legislativo non può essere messo in discussione, così come risulta evidente nell’affermazione, ribadita dall’on. La Rocca anche durante la seduta della II Sottocommissione del 21 settembre del 1946, secondo la quale «il potere legislativo ... non può essere delegato ad altri organi»²⁶⁹.

Impostata la questione in questi termini, dunque, l’unica possibile relazione tra principio e dettaglio nella fase di produzione normativa potrebbe essere concepita solo nel lineare rapporto, evidentemente strutturato sulla base di un rigido criterio gerarchico, tra legge e regolamento. Se in Costituente fosse prevalsa questa impostazione, non vi sarebbe stato spazio per lo strumento della delegazione legislativa; né si sarebbe potuto concepire che la potestà legislativa potesse essere esercitata dalle Regioni²⁷⁰, sia pure nell’ambito della “cornice” inizialmente predisposta dallo Stato²⁷¹.

Come è noto, le cose andarono diversamente. Sia pure attraverso una formulazione in negativo, gli artt. 76 e 77, c. 1 Cost. attribuiscono al decreto legislativo lo stesso valore della legge ordinaria. In generale, sembrerebbe, dunque, che non possa darsi rapporto di gerarchia tra legge ordinaria e decreto legislativo²⁷², benché la legge di delega sia interpretata sin dalla sentenza n. 3/1957 della Corte Costituzionale come norma interposta tra il decreto legislativo e l’art. 76 Cost.²⁷³. In questo modo la violazione dei limiti e dei principi posti nella legge di delegazione viene in rilievo sul piano della legittimità costituzionale, determinando così il riemergere di un rapporto gerarchico²⁷⁴.

²⁶⁸ Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie general de l’État*, I, cit., p. 378 ss. Per la differenza tra la tradizione francese e quella tedesca, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, cit., p. 199.

²⁶⁹ Cfr. l’intervento dell’on La Rocca nel resoconto sommario della seduta della II Sottocommissione del giorno 21 settembre 1946 (cfr. Resoconto sommario in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1070).

²⁷⁰ Sul punto, v. *infra* in questo stesso paragrafo.

²⁷¹ Sul fatto che in uno Stato centralizzato non vi sia bisogno del «modulo dei principi ... enunciati dal legislatore», cfr. V. ITALIA, *Forme e regole giuridiche*, cit., p. 44 s.

²⁷² Cfr. ad es. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 2002, p. 53, per il quale «qui – ed è un caso classico – la gerarchia non funziona» p. 53. Di gerarchia strutturale tra le fonti ragiona, invece, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 16.

²⁷³ Sulla norma interposta, v. *supra*, ca. I, § n. 5, nota n. 139.

²⁷⁴ Di micro-gerarchia ragiona, a questo proposito, M. BELLOCCI, *La delega legislativa*, (seminario di studio presso la Corte Costituzionale), cit.: questa soluzione ripropone il già affrontato problema della norma interposta.

6. *La posizione degli onorevoli Mortati e Tosato: la rappresentanza politica e la centralità della relazione nel rapporto tra principio e dettaglio* – Se fosse prevalsa la concezione dell'on. La Rocca, il rapporto tra principio e dettaglio sarebbe stato circoscritto alla relazione – improntata ad un rigido principio di gerarchia – tra legge e regolamenti, determinando uno schema lineare e unidirezionale, strettamente connesso all'idea, all'epoca cara ai partiti della sinistra²⁷⁵, di programma e di progresso²⁷⁶: idea che, in seguito si sarebbe concretizzata anche attraverso moduli di produzione normativa implicanti la delegazione, come ad es. nel caso della riforma agraria o della l. n. 1643/1962, istitutiva dell'ENEL²⁷⁷. A una tale prospettiva si sarebbero dovuti inchinare sia le Regioni, che in questo scenario sarebbero state dotate di potestà regolamentare o, al massimo, di potestà legislativa di integrazione, sia gli istituti di democrazia diretta.

Ma questa conclusione poggiava sul presupposto che vi fosse perfetta identità tra sovranità del popolo, rappresentanza politica e le sue manifestazioni di volontà. Ne sembra consapevole l'on Mortati che, già nella seduta del 21 settembre 1946 della II Sottocommissione, propone un'osservazione apparentemente sottotono: dopo aver detto che «a suo avviso bisognerebbe stabilire anzitutto quali sono i poteri dello Stato», aggiunge, con riferimento alla proposta dell'on. La Rocca, che «occorrerebbe in primo luogo precisare il modo di formazione del potere legislativo, per vedere se e in quanto sia possibile una delegazione»²⁷⁸. L'on. Mortati mette, dunque, in dubbio che, anche sul piano organizzativo, possa darsi una immediata identità tra rappresentati e rappresentanti²⁷⁹ ed implicitamente, ma con grande chiarezza, connette la rappresentanza politica alla delegazione. Di qui sorge la questione (cui qui si può solo accennare) della seconda Camera, intesa come espressione degli interessi economici (anche a carattere regionale, a quanto pare di capire²⁸⁰), perché

²⁷⁵ Sul punto cfr. la ricostruzione del dibattito in Costituente di M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 3 ss.

²⁷⁶ Sulla crisi «dell'assiologia di "progetto"» come una delle cifre dell'attuale fase della storia repubblicana, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 234 s., il quale valorizza in senso costituzionalistico anche alcuni spunti di M. CACCIARI, *Progetto*, in *Laboratorio politico*, 1981, n. 2, p. 88 ss.

²⁷⁷ Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 101 ss.

²⁷⁸ Cfr. l'on Mortati, resoconto della seduta del 21 settembre 1946 della II Sottocommissione (cfr. *Resoconto sommario in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1070)

²⁷⁹ Si registra qui una evidente differenza tra queste posizioni dell'on. Mortati e quanto egli stesso aveva sostenuto in C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano 2000, p. 21 ss., ove sembra invece completamente concordare con C. Schmitt relativamente alla possibilità che l'esecutivo sia l'autentico e completo rappresentante dello popolo e della sua unità politica e spirituale. Sul punto, cfr. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, cit., p. 112 ss.

²⁸⁰ Cfr. anche il resoconto sommario dell'intervento dell'on. Mortati in II Sottocommissione del giorno 3 settembre 1946 (cfr. *Resoconto sommario in La Costituzione*

«lo schieramento dei partiti non esaurisce e non rappresenta tutta la realtà sociale»²⁸¹. In sostanza, solo una volta che sia stato risolto il problema della rappresentanza politica, potrà farsi luogo ad una discussione sulle funzioni, e dunque anche sul tema della delega legislativa.

L'idea della delegabilità della potestà legislativa si connette, dunque, alla impossibile completezza nella rappresentanza della volontà popolare²⁸², sicché – proprio perché non si dà mai una compiuta identità tra sovranità popolare e sua rappresentanza – diviene concepibile anche lo strumento della delega. In altri termini, poiché il principio di per sé appare inattuabile nella sua assolutezza, occorre il dettaglio, che, pur essendo altro dal principio, consente tuttavia di realizzare alcune modalità del suo invero.

Su questo punto la differenza rispetto alle proposte dell'on. La Rocca non potrebbe essere più marcata: sul piano dei concetti è l'impossibile compiuta rappresentabilità della sovranità popolare che consente di concepire la delega a vantaggio del Governo, il quale, per il tramite del voto di fiducia, è (almeno indirettamente) investito dei caratteri rappresentativi che sono propri del Parlamento. Per altro verso, il Governo potrebbe divenire il necessario strumento di integrazione²⁸³ della rappresentanza

della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, cit., VII, p. 895 ss.). Poco dopo la chiusura dei lavori della Costituente, cfr. C. MORTATI, *La rappresentanza di categoria*, (1949), ora in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, cit., p. 41 ss.

²⁸¹ Cfr. la seduta della II Sottocommissione, l'intervento nella II Sottocommissione del 24 settembre 1946 dell'on. Mortati (*Resoconto sommario* in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1082 ss.). Sul punto, cfr. l'intervento dell'on. Togliatti in Assemblea plenaria il giorno 11 marzo 1947 (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., I, p. 324 ss.) ed anche l'ampia discussione in Assemblea plenaria del giorno 17 settembre 1947, in relazione alla quale sono da vedere, in senso favorevole, anche gli interventi degli on. Piccioni e Fuschini, e, in senso decisamente contrario, l'ordine del giorno e l'intervento dell'on. Giolitti (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., IV, p. 2891 ss.).

²⁸² Sotto questo profilo si registra un mutamento di rotta tra gli accenti schmittiani del C. MORTATI de *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, p. 21 ss., 28, 42, 76 ss., 188 s., 224, in cui il Governo sembra essere l'espressione suprema dell'identità politica e spirituale del popolo, e le sue più mature riflessioni di costituente.

²⁸³ Può qui cogliersi un richiamo a R. Smend (presente in questo senso nella riflessione mortatiana sin dal 1931, cfr.: C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., p. 78, p. 187, ad es.; ID., *Costituzione (dottrine generali)*, cit. p. 160; ID., *Le forme di governo*, cit., p. 70. Le tre note modalità dell'integrazione (personale, funzionale e materiale, finalizzata alla realizzazione di valori, cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 82 ss, 88 ss., 100 ss.) sono efficacemente riassunte nell'affermazione secondo cui «non esiste attività di direzione (*Führung*) che non sia movimento del gruppo e in nome di un contenuto o di un fine materiale» (p. 81). Sulla concezione né individualistica né organicistica ma olistica di R. Smend, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Introduzione* a R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 19 s. Sulle influenze del pensiero di R. Smend su C. Mortati, cfr. F. LANCHESTER, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, cit., p. 74 s. Sul «ritorno» del pensiero di Smend, in particolare con riferimento alle posizioni di G. Dossetti, cfr. M. OLIVETTI, *L'ultimo Dossetti, dieci anni dopo*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 370, che interpreta le

medesima²⁸⁴, producendo in tal modo una differenziazione in ciò che si presenta in termini unitari come «Stato»²⁸⁵.

A quanto pare di capire, dunque, la coppia di atti previsti dalla struttura stessa della delega mentre mantiene la centralità del Parlamento, cui spetta la definizione dei principi e dei criteri direttivi, pone in essere un procedimento duale, che presuppone sia la virtualità interna del principio sia il pluralismo dei soggetti. Tutto ciò sembra riconnettersi anche all'art. 5 Cost., il quale prefigura in termini già sussidiaristici un modello di produzione legislativa che adegui i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Non pare, dunque, un caso che l'on. Ruini ragioni nella sostanza negli stessi termini sia nella *Relazione* che nel momento in cui viene affrontato il testo dell'art. 106 del P. C. In questa dialettica relazione tra principio e dettaglio, «le fonti di autonomia ... assolvono una funzione *integratrice* della formazione dello Stato. Questo concetto non ha un valore di specie, perché ogni formazione inferiore è integratrice di una formazione superiore, così come, inversamente, i principi hanno una funzione integratrice nei confronti della normazione subordinata»²⁸⁶.

7. *Tra programma e integrazione: il tempo limitato e la diacronia del principio* – Sulla base dei risultati dell'analisi, non sembra possibile giungere ad una compiuta ed autonoma definizione del principio e ad una sua precisa delimitazione rispetto al dettaglio. Tra principio e dettaglio si istituisce una relazione, che non pare riducibile al rapporto tra genere e specie, né che possa darsi nei termini lineari della gerarchia.

Ciononostante, un retaggio del rapporto gerarchico permane nelle disposizioni di principio che costituiscono la struttura di produzione della legislazione delegata, la quale trova un proprio ancoraggio positivo testuale nella prescrizione del «tempo limitato», puntigliosamente voluto dall'on. Tosato²⁸⁷.

posizioni dell'ultimo Dossetti come funzionali ad interpretare la Costituzione non quale programma da realizzare, ma, à la Smend, come un documento integratore.

²⁸⁴ In tal senso potrebbe essere interpretato il progressivo coinvolgimento delle Regioni nella fase procedurale finalizzata alla produzione normativa da parte del Governo ex art. 2, c. 3 del d.lg. n. 281/1997. In tal modo si potrebbe realizzare l'inserimento di una fase di collaborazione in procedimento duale. In tale direzione sembrano, inoltre muoversi anche i confronti con le parti sociali. Sul punto, cfr. L. CAPPUCCIO, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in AA. VV., *I Rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., p. 472 ss., p. 477 s., p. 484.

²⁸⁵ Cfr. E. LAMARQUE, *Gli articoli 76 e 77 nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *I Rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., p. 514.

²⁸⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica* in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 359.

²⁸⁷ Già durante la riunione della II Sottocommissione del giorno 12 novembre 1946 l'on. Tosato (*Resoconto sommario* in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 1295) propone la formula che sarebbe poi stata accolta nell'art. 76 cost. D'altra parte, l'attenzione al tempo dell'efficacia del decreto-legge spinge lo

Al di là della questione, di cui si tratterà *infra*, della istantaneità o della temporaneità dell'esercizio della delega legislativa, l'elemento centrale sembra costituito dal fatto che i principi, definiti con la legge di delegazione, dispiegano i loro effetti in una dimensione temporale diversa (e, per più aspetti, ulteriore) rispetto a quella del decreto legislativo. Infatti, anche ove il Governo non emanasse il previsto decreto legislativo, i principi continuerebbero ad essere validi ed efficaci, anche se privi di dettaglio. Allo stesso modo, potrebbe ben verificarsi il caso di abrogazione del solo dettaglio disposto dal decreto legislativo. In tal caso, infatti, non verrebbe automaticamente abrogato anche il principio.

È, dunque, lungo una diacronica dimensione temporale che si connette e si separa il principio dal dettaglio: poiché, infatti, la legge di delegazione è pur sempre una legge la cui legittimità e la cui efficacia vanno tenute distinte dalla legittimità e dalla efficacia del decreto legislativo, il valore del principio definito con legge risulta indipendente da quello del decreto legislativo di "dettaglio", benché quest'ultimo ne rappresenti l'attuazione, e quindi il concreto invero.

Si danno così almeno due dimensioni della relazione tra principio e dettaglio.

Nella prima si potrebbe ritenere che nel principio si radichi e si prefiguri un programma legislativo²⁸⁸ che attende la sua realizzazione mediante il dettaglio del decreto delegato: in tal caso la diacronia del principio si distende nella dimensione del tempo, oltre che – con riferimento al rapporto tra Stato ed enti autonomi²⁸⁹ e, sotto altro aspetto, tra Unione

stesso on. Tosato a formulare una proposta (poi rigettata in Assemblea plenaria il giorno 17 ottobre 1947) secondo la quale si sarebbe dovuto sostituire la locuzione «I decreti non hanno efficacia se non sono convertiti» alla formulazione – poi in realtà adottata nell'ultimo comma dell'art. 77 Cost. –, per la quale i decreti «perdono efficacia sin dall'inizio», se non convertiti in legge (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 3344). Sul punto, cfr. la finale presa di distanza dell'on. Codacci Pisanelli (condivisa anche dall'on. Carboni Angelo), il quale ritiene che la formulazione proposta dall'on. Tosato potrebbe indurre i giudici a ritenere i decreti legge inefficaci sino a che non siano convertiti, e quella dell'on. Ruini, che si pone il problema di come, ove fosse accolto l'emendamento dell'on. Tosato, possano essere disciplinati con legge i rapporti giuridici sorti dal decreto-legge poi non convertito.

²⁸⁸ Per la distinzione tra le norme programmatiche che caratterizzano le Costituzioni e la proiezione "di programma" della legge di delegazione, cfr. G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, cit., p. 180, il quale sottolinea il carattere obbligante (e non puramente programmatico) dei principi e dei criteri direttivi.

²⁸⁹ Sull'ambigua relazione tra programmazione (tendenzialmente accentratrice) e ordinamenti regionali (caratterizzati dal principio autonomistico) negli anni '60, cfr.: E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, in AA.VV., *Dal regionalismo alla regione*, a c. di E. Rotelli, Bologna 1973, p. 9 ss., 25 ss. e, *ivi*, cfr. anche M.S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, p. 177 ss., 194; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, cit., p. 16.

Per la critica della concezione delle leggi cornice in quanto leggi programma, cfr. S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della "legge" in senso tecnico*, in *Riv. trim. dir.*

Europea e ordinamento interno – dello spazio. Si tratta di un programma (la cui latitudine viene di volta in volta definita nella legge di delegazione medesima²⁹⁰) che, contrariamente alla concezioni progressiste dell'on. La Rocca, non è linearmente definito, né è in attesa di una mera applicazione. Al contrario, si articola in una relazione circolare, in cui il dettaglio retroagisce sul principio²⁹¹, senza modificarne la sostanza. In questo caso, mentre il principio, in quanto norma interposta, fornisce la struttura del programma legislativo, il dettaglio procede al riempimento, “colorando” il programma stesso secondo quanto, di volta in volta, il legislatore delegato ritenga opportuno.

La seconda dimensione pare caratterizzarsi in termini di integrazione²⁹² e non è schiacciata sul tempo del decreto legislativo di dettaglio, poiché il principio opera sempre nell'ordinamento nel suo complesso²⁹³, indipendentemente dal fatto che esso si definisca in termini di programma o ponga un fine da raggiungere o che esso riesca concretamente ad ottenere una traduzione di dettaglio²⁹⁴. In questa seconda dimensione, il principio pare di per sé perfetto, come le direttive europee *self-executing*: non definisce un programma, ma è già in grado di operare direttamente nell'ordinamento, novandolo.

In modo distinto rispetto al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione (ove la successione cronologica degli atti è invertita rispetto a ciò che avviene in tema di delegazione)²⁹⁵, anche la legge di delega ed il

pubb., 1957, p. 76 ss., p. 103 ss.; *contra*, cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano 1967, p. 450 ss.

²⁹⁰ Cfr. già S. BARTHOLINI, *La delegazione legislativa in materia di amnistia e indulto*, in *Dir. pubb.*, 1955, p. 524 s.

²⁹¹ Cfr., ad es., Corte cost., sentt., nn.: 24/1959, cons. n. 8; 30/1960, cons. dir. n. 4; 28/1961; 32/1968, cons. dir. n. 2

²⁹² V. *supra*, nota n. 96.

²⁹³ Cfr. G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, cit., p. 177; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, II, cit., p. 86.

²⁹⁴ Per la contraria opinione, cfr: G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, cit., p. 181; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1973, p. 315, 321, ove l'A. descrive gli effetti della legge di delegazione come «*meri effetti preliminari*» fin quando non venga emanata la legge delegata; con la conseguenza che la legge di delegazione non potrebbe essere impugnata davanti alla Corte Costituzionale. Ma, in contrario, cfr. Corte cost., sentt. nn.: 3/1957; 13/1964, cons. dir. n. 3; 39/1971, cons. dir. n. 3.

²⁹⁵ Cfr. le esplicite dichiarazioni dell'on. Tosato pronunciate lo stesso 17 ottobre: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., VII, p. 3344, 3348.

decreto legislativo hanno tempi diversi, sebbene sia dal loro vario intrecciarsi che si realizza la produzione normativa: talvolta connessa ad un programma da realizzare, talaltra ad una funzione integrativa dell'ordinamento, concepito nella sua continuità.

Capitolo III

La delegazione legislativa tra eccezione e politipicità.

Il diacronico tempo del principio: dal programma alla semplificazione legislativa

1. Il tempo limitato –2. Principi, criteri direttivi e fini –3 Carattere eccezionale della delega legislativa – 4 Leggi di delegazione pre-repubblicane e Corte costituzionale –5. L'articolazione della delega legislativa –6. Dalla eccezione alla normalità. Tra precarietà e provvisorietà: principio e dettaglio nelle decretazioni legislative correttive ed integrative: tempo e istantaneità – 7. Istantaneità o temporaneità? La *ratio* della delega tra principio e dettaglio –8. La *ratio* della delega: il principio e il dettaglio tra 'canone inverso' e concezione 'minimale' della delega: codici e testi unici –9. Testi unici, codici di settore e semplificazione.

1. *Il tempo limitato* – La dimensione temporale²⁹⁶ non rileva solo nel momento della previsione di un termine finale per l'esercizio delle funzioni legislative delegate, ma anche in relazione al momento in cui sorge in capo al Governo la funzione legislativa collegata agli oggetti determinati, ai principi e ai criteri direttivi²⁹⁷. Indipendentemente dal modo in cui viene stabilito il termine temporale, sia esso fissato in riferimento ad una data stabilita del calendario o – come ha affermato la Corte costituzionale – venga prefissato «in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine»²⁹⁸, il tempo consente di individuare il momento in cui sorge la potestà del Governo. Potestà che appare al tempo stesso connessa alla distribuzione costituzionale delle competenze e ontologicamente limitata²⁹⁹, quindi parziale³⁰⁰ e – contrariamente alla potestà legislativa del Parlamento – esauribile.

Infatti, sia che si segua la tradizionale opinione secondo cui la delegazione si configura come il trasferimento del solo esercizio della funzione legislativa da parte del Governo³⁰¹, sia che si preferisca la risalente

²⁹⁶ Cfr. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., p. 59; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit. p. 72.

²⁹⁷ È noto che la dottrina si è spesso interrogata sui modi per distinguere i due termini, “principi” e “criteri direttivi”. Nella sostanza possono essere ridotti a due gli indirizzi prevalenti: quello che li pensa come un'endiadi, sino ad arrivare all'estremo dell'ipallage, per cui i principi finiscono per essere “principi direttivi”; quello per il quale, al contrario, mentre i principi costituiscono le norme di fondo della disciplina – che, attraverso la coppia di atti costituita dalla legge delega e dal decreto legislativo, si intende dare agli “oggetti definiti” –, i criteri direttivi indicano il metodo, il percorso procedimentale o i parametri che il Governo delegato deve osservare nella confezione del decreto legislativo. A titolo indicativo, per il primo indirizzo cfr.: G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, cit., p. 174; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, p. 768, nota n. 1; L. PALADIN, *Sub art. 76*, cit., p. 17; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 165. Per il secondo indirizzo dottrinale, cfr. ad es: L. CARLASSARE CAIANI, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., p. 74; A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 133; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 9; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, p. 66; S. STALANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, cit., p. 582.

Di «principi direttivi» parla espressamente Corte cost., sentt. nn.: 28/1970, cons. dir. n. 5; 250/1991, cons. dir. nn. 4, 5, 7; 206/2001, cons. dir. n. 5. La figura retorica dell'ipallage è criticamente richiamata da R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., p. 142 s., il quale concepisce i criteri come «fini politici, obiettivi *et similia*» (*ivi*, p. 144) senza il carattere della norma.

²⁹⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 163/1963, cons. dir. n. 2. In dottrina, cfr. già G. D. FERRI, *Sulla delegazione legislativa*, cit., p. 182.

²⁹⁹ Sembrano emergere alcuni caratteri della delegazione indicati da H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat in öffentlichen Recht*, Stuttgart Berlin 1942, p. 38, p. 127.

³⁰⁰ Cfr. H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat in öffentlichen Recht*, cit., p. 113: «*Niemals darf ein unmittelbares Staatsorgan seine ganze Kompetenz delegieren. Eine Delegation ... muss immer partiell sein*».

³⁰¹ Cfr. E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit., p. 50 ss.; V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova 1952, p. 191 s.; M. PATRONO, *Decreti legislativi e controllo di costituzionalità*,

soluzione per cui la delegazione si presenta come una forma di rappresentanza³⁰², sia che si presenti la delegazione come uno dei modi del rapporto di sostituzione³⁰³, sia che si delinea la delegazione come un atto che fa sorgere un potere nuovo³⁰⁴, ancorché previsto in Costituzione³⁰⁵ (da cui, pertanto, discende una «fonte autorizzata dalla Costituzione»³⁰⁶), sia che lo si inquadri come un procedimento speciale e complesso³⁰⁷ che produce una «fusione sostanziale»³⁰⁸ tra legge di delega e decreto legislativo³⁰⁹: in ogni caso il

cit., p. 1024 ss; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 764; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., p. 80 s., 247 ss.; M. PATRONO, *Leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, cit., p. 72; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., II, p. 86; A. PIZZORSUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi*, Torino 1999, p. 42; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico* Milano 2000, p. 383.

³⁰² Questa la ragione per cui J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, tr. it. a c., di L. Pareyson, Torino, 1982, p. 335, esprime un giudizio negativo sulla delegazione, dal momento che *delegatus delegare non potest*. Nella dottrina italiana, tra i più illustri sostenitori della tesi della delegazione come rappresentanza, cfr. G. ZANOBINI, *Il fondamento giuridico della potestà regolamentare*, cit., p. 153, per il quale le c.d. leggi delegate vengono emesse dall'esecutivo «in nome ed in luogo del potere legislativo»; ID., *Gerarchia e parità tra le fonti*, cit., p. 308; ID., *La delegazione legislativa e l'attribuzione di potestà regolamentare, a proposito delle ordinanze del commissario per gli approvvigionamenti*, in *Il foro italiano*, 1922, p. 195; ID., *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, cit., p. 375 con riferimento all'ordinamento repubblicano parla, invece, di «sostituzione». Di trasmissione, nei limiti della delegazione, «dell'intera competenza spettante al potere esecutivo» parla S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 325. Di rappresentanza istituzionale ragiona inoltre V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, cit., 192 s; ID., *Limiti della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, cit., p. 574 ss.

³⁰³ Cfr. G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, cit., p. 375; E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 141 ss; M. SCUDIERO, *A proposito della delegazione obbligatoria*, cit., p. 372 s.

³⁰⁴ Cfr. S. BARTHOLINI, *La delegazione legislativa in materia di amnistia e indulto*, cit., 1955, p. 504 (per il quale la delegazione fa sorgere in capo al delegato una «situazione giuridica identica a quella del delegante»), nota n. 4, p. 512; L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 294; M. SCUDIERO, *A proposito della delegazione obbligatoria*, cit., p. 372; M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, cit., p. 52 ss., p. 63; A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 16; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 61.

³⁰⁵ Cfr. F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, cit., p. 79 ss.; S. CATINELLA, *Il problema della delegazione di competenze nel diritto pubblico*, cit., p. 145, p. 152 s.; M. PATRONO, *Decreti legislative e controllo di costituzionalità (aspetti problematici)*, cit., p. 1028 ss.

³⁰⁶ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 119.

³⁰⁷ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 312, p. 322.

³⁰⁸ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 321, il quale aggiunge che, una volta emanato il decreto legislativo, sul piano interpretativo le norme della legge di delega e del decreto legislativo si coordinano come «se formassero un unico corpus legislativo», anche se dal punto di vista formale i due testi restano separati, sicché i principi e i criteri della legge di delegazione «potranno essere applicati direttamente, anche se non tradotti in norme delegate». In questa linea cfr. anche F. ROSELLI, *La delega legislativa*, cit., p. 440.

³⁰⁹ Per una rassegna delle posizioni dottrinali, cfr. A.A. CERVATI, *Legge delega e delegata*, cit., p. 945 ss.

termine iniziale³¹⁰ appare decisivo, se non altro ai fini della valutazione della legittimità del decreto legislativo.

Allo stesso modo – si acceda alla tesi della istantaneità dell'esercizio della delega ovvero alla dottrina che propende per il concetto di temporaneità³¹¹ – anche il termine finale³¹² appare altrettanto importante. E non solo ai fini della eventuale (ma in tempi recenti frequentemente utilizzata) predefinitiva di decreti integrativi e correttivi (i cui termini in alcuni casi sono stati, però, ripetutamente prorogati, sino ad una «pressoché totale auto-emarginazione delle Camere»³¹³) e della eventuale illegittimità dell'esercizio tardivo della delega, ma anche allo scopo di sottolineare la differenza tra il decreto legislativo e la legge di delega, che consente di evidenziare la relazione tra il dettaglio e il principio. Mentre, *ex art. 70 Cost.*, il principio si collega alla inesauribilità della funzione legislativa delle Camere, la potestà legislativa del Governo non può essere esercitata se non dopo il conferimento della delega.

Da qui la differenza che separa il rapporto tra il principio e il dettaglio nel contesto della delegazione legislativa rispetto a quanto avviene in ambito di legislazione regionale. Infatti, anche nel periodo precedente la revisione del Titolo V della II Parte Cost. (ma, con riferimento alle Regioni di diritto

³¹⁰ Cfr. Corte cost., sentt. nn.: 163/1963, cons. dir. n. 3, che impone che, dopo la promulgazione, la pubblicazione abbia luogo «senza altro indugio oltre quello richiesto dalle attività materiali necessarie per la pubblicazione»; 13/1967, che si occupa del «nebuloso concetto» (così M. AINIS, *Promulgazione ed entrata in vigore delle leggi di delega*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, p. 678 ss., 694) dell'arbitrario ritardo arbitrario relativamente alle operazioni di pubblicazione. Per un'analisi dei problemi del termine *a quo*, del termine *ad quem*, dei casi e degli espedienti connessi ad ritardata pubblicazione della legge di delega e dei decreti legislativi, cfr.: E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 1007 ss.; F. SCIANÒ, *Il termine a quo nella delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1596 ss.; F. COCOZZA, *Funzione e disfunzione nella pubblicazione delle leggi delegate*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1983, p. 1246 ss., p. 1252 ss., 1256, 1267 ss. Come è noto, S. M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1966, p. 568 ss., 575 s. ammette tra i limiti «ulteriori» la possibilità che il legislativo possa sospendere per un certo termine «l'entrata in vigore del decreto legislativo al fine di poterlo revocare».

³¹¹ Sul punto, cfr. *infra* in questo stesso capitolo.

³¹² Cfr. Corte cost., sentt. nn.: 39/1959; 34/1960; 91/1962; 32/1967. Sul punto cfr. la nota a Corte cost. n. 39/1959 di C. ESPOSITO, *Invalidezza della pubblicazione delle leggi delegate*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 698 s.; E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, cit., p. 1007 ss.; F. COCOZZA, *Funzione e disfunzione nella pubblicazione delle leggi delegate*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, cit., 1266; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, cit., p.41 ss.

³¹³ Così M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo o vizi di costituzionalità*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit. p., 67, la quale porta l'esempio dell'art. 17 l. n. 825/1971, in cui i previsti decreti legislativi integrativi e correttivi sarebbero dovuti essere emanati dal Governo entro un anno, ma che, in realtà, sono stati a più riprese prorogati sino a raggiungere i dieci anni. Sul punto, cfr. anche V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, cit., p. 208.

comune, dopo la modifica dell'art. 9 della l. n. 62/1953³¹⁴) le c.d. leggi-cornice costituivano un limite alla legislazione regionale, che doveva «osservare i principi fondamentali in esse contenuti», ma esse non ne condizionavano «cronologicamente lo sviluppo»³¹⁵. Viene plasticamente in rilievo l'importanza della dimensione temporale del rapporto principio-dettaglio nella delegazione legislativa e si inizia a delineare una delle differenze che la separa dal modo in cui il rapporto principio-dettaglio si manifesta in ambito di competenza concorrente regionale.

Almeno astrattamente, i principi e i criteri direttivi «dovrebbero» costituire il «limite più qualificante»³¹⁶ dell'art. 76 Cost., anche se la prassi sembra aver di molto svuotato questa previsione³¹⁷. Ciononostante, la distinzione tra principio e dettaglio sembra mantenere un proprio rilievo se si pone mente alla diversa “temporalità” dei due atti. Questa diversa dimensione temporale rende evidente la diacronia del principio e, nello stesso tempo, incide sulla validità o sulla invalidità degli stessi decreti legislativi, come appare evidente anche dal disposto dell'art. 14, c. 2³¹⁸ e c. 4 della l. n. 400/1988.

Se, infatti, è fuor di dubbio che la previsione costituzionale relativa al «tempo limitato» va riferita al Parlamento, il quale può validamente delegare al Governo la funzione legislativa solo predisponendo i suddetti limiti temporali, è altrettanto indubbio che – una volta sorto – il potere legislativo dell'esecutivo risulta sottoposto a un termine risolutivo, il verificarsi del quale senza che la delega sia stata esercitata o sia stata espressamente procrastinata produce automaticamente la caducazione di questo potere.

Ma un tale effetto non travolge la legge di delega: infatti, la prefissione del termine resta valida, poiché il suo scadere inibisce al Governo l'adozione del decreto legislativo, la cui eventuale emanazione successiva sarebbe

³¹⁴ L'originario disposto dell'art. 9 c.d. “legge Scelba” suonava in questo modo: «il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della IX disp. trans. della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale». Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *Legge regionale*, cit., p. 986; v. *infra*, cap. IV, § 4.

³¹⁵ Cfr. Corte Cost., sent. n. 69/1983, cons. dir. n. 4. In termini analoghi cfr. anche Corte Cost., sent. n. 39/1971, cons. in dir. n. 3. Per una sottolineatura del punto, cfr. F. MODUGNO, *Richiesta di “referendum” abrogativo di “leggi cornice” (riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del “referendum”)*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 189 ss., 209. *Contra*, sebbene prima della novella dell'art. 9 della l. n. 62/1953, F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 367, il quale parla di «priorità logica e temporale delle leggi cornice».

³¹⁶ Cfr. L. PALADIN, *Sub art. 76*, cit., p. 16; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, cit., p. 11 s., 72 ss.

³¹⁷ Si tratta di una tesi largamente condivisa in dottrina: per tutti, cfr. N. LUPO, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in AA. VV. *Osservatorio sulle fonti. 2001*, cit., p. 20 ss.

³¹⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 406/1989, cons. dir. n. 4 con specifico riferimento all'importanza dei termini in relazione al controllo del Presidente della Repubblica ex art 87, c. 5 della Costituzione.

colpita da illegittimità costituzionale, sicché essa viene comunque rispettata. Inoltre, poiché i principi condizionano il dettaglio, essi, benché privi delle disposizioni di dettaglio, non verrebbero meno a causa della mancata emanazione del decreto legislativo. Anzi, assieme agli altri principi disposti da fonte legislativa che conformano il medesimo campo materiale, contribuirebbero a formare i c.d. principi generali del campo materiale di riferimento³¹⁹.

La definizione del «tempo limitato» va, dunque, riferita al legislatore delegante³²⁰, presentandosi come termine della delega contenuta nella legge. Ma, al tempo stesso – sia che il termine temporale non venga rispettato dal Governo sia che manchino gli elementi per poter affermare che la limitazione sia stata posta – ciò che viene meno è la delega, non la legge. In altri termini, potrebbero darsi due casi: a) la legge di delega è validamente redatta, ma la delega non viene esercitata negli indicati termini da parte del Governo, sicché in tal caso le disposizioni di principio della legge continuano a vigere, pur non essendo inverate dal dettaglio; b) la legge di delega manca della necessaria indicazione del «tempo limitato», con la conseguenza che il vizio di confezione ne fa venir meno la validità come legge di delega, ma non come legge ordinaria, la cui funzione sarà, dunque, quella di porre principi, i quali dovranno essere ritenuti validamente disposti ed efficaci nell'ordinamento sino alla loro eventuale e successiva abrogazione. Per la verità, si potrebbe dare anche un terzo caso, che si verifica nella «manutenzione» continua della legislazione, come ora avviene a norma dell'art. 13 bis, c. 3 della l. n. 400/1988³²¹. È, infatti, obbligo del Governo aggiornare periodicamente (e comunque ogni sette anni) codici e testi unici sulla base dei criteri direttivi contenuti nell'art. 17 bis della medesima l. n. 400/1988.

Allo stesso modo, ove il Governo desse correttamente attuazione alla delega e, in un secondo momento (ed in modo indipendente da interventi integratori o correttivi), il dettaglio del relativo decreto legislativo venisse modificato o abrogato da altre disposizioni aventi forza di legge, non si potrebbe ragionare di automatica abrogazione anche dei principi disposti dalla iniziale legge di delega. Questi principi potrebbero, cioè, trovare attuazione anche mediante differenti disposizioni di dettaglio, ove – ben inteso – esse non fossero in rapporto antinomico con i principi stessi: in tal caso occorrerebbe utilizzare i consueti canoni dell'interpretazione per stabilire se vi sia stata o meno abrogazione anche dei principi.

³¹⁹ Per altro, sulla base di una attenta lettura della legge di delegazione, parte della dottrina ha ritenuto di elevare di per sé i principi e i criteri direttivi disposti in tema di riforma del processo penale dall'art. 2 legge di delega n. 81/1987 a principi generali del settore. Sul punto, cfr. G. CONSO, *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, cit., p. 578 s.

³²⁰ Cfr. ad es. L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 297 s.

³²¹ Art. aggiunto dall'art. 3, c. 1 della l. n. 69/2009.

Ciò sembra verificarsi nel caso di un codice o di un testo unico³²² posto con decreto legislativo, una delle cui disposizioni venga successivamente modificata o abrogata senza che il cambiamento giunga a contrastare con il principio. In tal senso, del resto, sembra muoversi il disposto dell'art. 13 *bis* della l. n. 400/1988. In un simile caso si avrebbe, pertanto, una successione in cui, ad una legge di delega che definisce il principio, succederebbe una disposizione delegata che pone il dettaglio, successivamente modificata o abrogata da un ulteriore intervento legislativo, il quale – nell'incidere sul dettaglio – non opererebbe direttamente sul principio, che – pur trovando inveramento in un diverso dettaglio – continuerebbe ad essere efficace nell'ordinamento, risultando anzi rafforzato da una conferma che testimonierebbe di una virtualità ultrattiva del principio rispetto al limitato tempo per l'esercizio della delega. In una simile circostanza, l'eventuale intervento della legge ordinaria modificativo del dettaglio del decreto legislativo non risulterebbe dipendente dal principio posto nella delega³²³, il quale continuerebbe a fungere da paradigma³²⁴ per la legislazione ordinaria nel campo materiale di riferimento. È su questa base che si può spiegare l'attività di aggiornamento e «coordinamento formale» dei «testi unici compilativi» relativi a materie e settori omogenei ora prevista dal combinato disposto degli art. 13 *bis* e 17 *bis* della l. n. 400/1988.

Nel caso, infatti, in cui non si dia antinomia tra l'ultimo intervento di legge e il principio definito nella legge di delega, l'interprete (in primo luogo il Governo, ex art. 13 *bis* l. n. 400/1988, e in secondo luogo l'operatore del diritto) dovrebbe verificare concretamente se: a) ci si trovi al cospetto di un diverso, benché indiretto, inveramento dello stesso principio, che continuerebbe ad operare nel medesimo campo di riferimento; b) le disposizioni più recenti, sebbene non in contrasto con i principi indicati nella legge di delega, risultino ad essi indifferenti: in questo caso, il venire meno del dettaglio non determinerebbe l'inefficacia dei principi, i quali tuttavia risulterebbero esterni ma non in contrasto rispetto ai nuovi interventi legislativi. Naturalmente, in caso di contrasto tra principi posti dalla legge di delega e successive disposizioni di legge si darebbe – secondo i casi – abrogazione espressa, tacita o implicita (art. 15 pre-leggi), da trattarsi, ove si versi nel caso di disposizioni precedenti il primo gennaio 1970, secondo quanto disposto dagli artt. 13 *bis* e 17 *bis* della l. n. 400/1988 e, in tema di semplificazione, dall'art. 14 della l. n. 246/2005.

³²² V. *infra*.

³²³ Ma è pur sempre possibile che si diano interventi c.d. integrativi e correttivi di disposizioni date con decreto legislativo e che siano disposti sulla base di una legge di delega che richiami espressamente i principi e i criteri direttivi contenuti nella legge delegante il pregresso decreto legislativo: si vedano le vicende – su cui v. *infra* – codice di procedura penale.

³²⁴ Ove per paradigma si intenda la struttura formale che contiene l'insieme delle possibilità di dettaglio che discendono dal paradigma stesso: cfr. T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 1995, *passim*.

Nel caso sub a) ci si troverebbe al cospetto del carattere di programma dei principi contenuti nella ordinaria legislazione di delega, che continuerebbero ad operare anche se per tramite di dettagli via via differenziandosi ben oltre il tempo dato per l'esercizio della delega al Governo, confermando così la diacronia del principio. Nel caso sub b), si dovrebbe ipotizzare una autonoma abrogazione (a seconda dei casi, espressa, tacita o implicita) del solo dettaglio, mentre il principio continuerebbe ad integrare l'ordinamento. Se, infine, sussistesse un rapporto di contrasto tra i principi disposti con la delega e le ultime disposizioni di legge, ci si troverebbe di fronte anche all'abrogazione dei principi, secondo il criterio cronologico. Salvo, dunque, il caso di una loro successiva abrogazione, i principi eccedono chiaramente la dimensione temporale del dettaglio, potendo operare nella loro dimensione paradigmatico-programmatica ovvero nella loro dimensione integrativa.

2. *Principi, criteri direttivi e fini* – Si tratta ora di verificare se quanto si è detto sulla diacronia del principio debba estendersi anche ai «criteri direttivi». La dottrina non è concorde circa la definizione del significato della locuzione «criteri direttivi»: una parte sembra incline a concepirli in uno con i principi, sì da far nascere una endiadi; un'altra parte sostiene, invece, che si tratti di indicazioni di metodo, della individuazione di uno specifico percorso o della indicazione di alcuni parametri di riferimento per l'azione legislativa del Governo.

Se si accedesse alla prima soluzione, ne deriverebbe che la dimensione diacronica del principio si dovrebbe estendere anche ai criteri direttivi, la cui efficacia, dunque, si estenderebbe anche al di là del «tempo limitato» dell'art. 76 Cost. Questa soluzione avrebbe il merito di risolvere *ab origine* il problema della distinzione tra i principi criteri.

Se, al contrario, si aderisse alla seconda soluzione, solo i principi godrebbero di una dimensione temporale ulteriore rispetto a quella definita dal «tempo limitato», mentre i criteri direttivi avrebbero un'efficacia temporale più ristretta rispetto al principio. Non sempre appare agevole distinguere con nettezza i principi dai criteri direttivi, ma – almeno sul piano della formulazione letterale – i principi non sono i criteri direttivi. Accedendo alla tesi che mantiene distinti i due termini, si potrebbe affermare che l'operare dei principi è diacronico, mentre non è diacronica la dimensione dei criteri direttivi.

I principi, infatti, dispiegano la loro efficacia anche indipendentemente dalla loro attuazione di dettaglio, essendo comunque destinati ad innovare l'ordinamento. Invece, l'efficacia del criterio direttivo – ove con tale locuzione si intendano indicazioni circa il metodo, il percorso da seguire o i parametri da adottare – non sembra poter eccedere i termini del tempo limitato della delega: spirati i termini, il principio continua ad essere efficace nell'ordinamento, mentre i criteri direttivi possono costituire parametro di valutazione della validità del decreto delegato, ma non contribuiscono a costituire i principi generali del campo materiale di riferimento.

Benché sia innegabile che talvolta il legislatore delegante non distingue tra i due sostantivi (ed, anzi, spesso usi indifferentemente l'uno o l'altro), si potrebbe tuttavia concludere che, in sede di interpretazione, si debba attribuire al dettato legislativo il significato di criterio direttivo ogni volta in cui vengono predisposti metodi e percorsi³²⁵ che debbono essere adottati dal solo legislatore delegato (anche in sede di decretazione correttiva o integrativa³²⁶). Indipendentemente dalla formulazione letterale, si è, invece, in presenza di principi allorché la previsione della legge di delega eccede il “tempo limitato” del decreto legislativo.

Destinati ad operare al di là del tempo limitato dell'art. 76 Cost., i principi non sembrano poter coincidere con lo specifico fine³²⁷ che il legislatore delegante di volta in volta si prefigge. Nella prassi a più riprese si è verificato il caso che nella legge di delega tra i principi sia stata elencata una serie di fini o – più genericamente – una serie di finalità che il Parlamento intende raggiungere. Ma, pur potendosi in taluni casi sovrapporre ai principi, i fini voluti dal Parlamento non necessariamente coincidono con i principi, benché la comprensione di questi ultimi³²⁸ – come ha più volte affermato la Corte costituzionale – inevitabilmente rimandi alla *ratio* della legge di delega.

Sebbene il principio possa anche essere inteso come fine, non è, però, detto che tale principio teleologico coincida con il particolare scopo perseguito dal legislatore. Inoltre, modifiche di dettaglio operate con interventi legislativi successivi all'esercizio della delega potrebbero essere non in contrasto con i principi teleologici e tuttavia idonee a realizzare scopi diversi rispetto a quelli inizialmente perseguiti dal legislatore della delega, ma non in contrasto con il principio teleologico della legge: i medesimi principi potrebbero essere astrattamente idonei a realizzare fini politici differenti.

Per queste ragioni, si potrebbe dire che il carattere diacronico dei principi si ponga strumentalmente al servizio dei fini di volta in volta voluti dal legislatore. Potenzialmente strumentali a molteplici fini, i principi non sono riducibili ai fini o agli scopi, anche se talvolta essi possono essere formulati in termini di finalità o addirittura coincidere con i fini medesimi. Del resto, se si sostenesse che il principio si identifica con il fine, inteso

³²⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., II, p. 84, il quale avvicina i criteri direttivi ai limiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti nell'art. 76 Cost, e si contrappone a S. M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, cit., p. 571, 597, il quale in alcuni passaggi sembra sovrapporre principi e criteri, sicché i «limiti ulteriori» riguardano il solo procedimento di formazione del decreto legislativo.

³²⁶ Cfr. M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo o vizi di costituzionalità*, cit., p. 82.

³²⁷ Diversa la proposta di H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat in öffentlichen Recht*, cit., p. 120, per il quale la delegazione può “*nur in Dienste begrenzter Zwecke für Lebensverhältnis erfolgen*”. Per un'espressa interpretazione dei principi come finalità, cfr. Corte cost., sent. n. 28/1970, cons. dir. n. 4.

³²⁸ Sulla *ratio* della delega v. *infra*.

come risultato³²⁹ da conseguire, si correrebbe il rischio di subordinare il principio al dettaglio. Ma si è visto che l'efficacia del principio non si identifica con la sua applicabilità mediante il dettaglio. Inoltre, occorrerebbe anche distinguere il fine come risultato e obiettivo da raggiungere, come nel caso delle direttive europee, dal fine come ragione o causa della legge.

Figlia di una concezione pluralistica, che in Costituente ha rifiutato l'assolutizzazione della sovranità dell'organo della rappresentanza popolare, la diacronia del principio reca con sé un inesauribile pluralismo, di cui sino ad ora si è indicata la dimensione temporale, ma che – *ex artt.* 5, 114 e 117 Cost. – si articola anche nella dimensione dell'autonomia territoriale, alla quale si devono adeguare i metodi della legislazione.

3. Carattere eccezionale della delegazione legislativa – Nella sentenza n. 3/1957 la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 52 d.P.R. n. 1067/1957³³⁰, dopo aver precisato che la funzione legislativa è collettivamente esercitata dalle due Camere «con una procedura ben definita», ha stabilito che essa può essere esercitata, «in via eccezionale, dal Governo, con modalità legislativamente stabilite»³³¹.

Nella ricostruzione della Corte, l'*iter* procedimentale della delegazione si articola in due momenti, nel primo dei quali si delimitano, sulla base del disposto dell'art. 76 Cost., i poteri del Governo, mentre nel secondo il potere esecutivo emana i decreti aventi forza di legge ordinaria, concretizzando «una eccezione al principio dell'art. 70».

Sia la disposizione costituzionale sia la legge delegante costituiscono il rapporto di delegazione, da cui trae legittimità la disciplina legislativa delegata. La funzione legislativa del Governo nasce, quindi, come limitata e vincolata³³²: essa contiene una «preclusione di attività legislativa»³³³, la violazione della quale determina la relativa illegittimità per eccesso di delega della norma delegata.

Che le funzioni legislative di cui agli artt. 76 e 77 Cost. debbano essere concepite come eccezionali è quanto la Corte conferma anche nella sentenza n. 32/1961³³⁴ e nella sentenza n. 69/1983³³⁵. Del resto, in un

³²⁹ Sul fine come risultato, v. *infra*, cap. V, in tema di rapporto tra l'ordinamento interno e l'ordinamento europeo.

³³⁰ La norma sospettata di illegittimità prevedeva che i ragionieri iscritti all'albo dei ragionieri potessero, su domanda, essere iscritti all'albo degli esercenti in economia e commercio, previa cancellazione dall'albo dei commercialisti

³³¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 3/1957.

³³² Cfr. Corte cost., sent. n. 68/1991, cons. dir. 5, in tema di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il d.lg. n. 271/1989).

³³³ Cfr. Corte cost., sent. n. 3/1957.

³³⁴ Corte cost., sent. n. 32/1961, cons. dir. n. 4, nega la competenza delle Regioni ad emanare decreti legislativi, in quanto la potestà legislativa del Governo è da «ritenere eccezionale».

³³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 69/1983, cons. dir. n. 11, in cui la Corte, negando che le Regioni abbiano la competenza di emanare anche decreti legislativi (cfr. anche Corte cost.,

importante *obiter dictum*, il Giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire questa posizione anche recentemente, allorché, dopo aver ricordato che «negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo», ha affermato che «in determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l'intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l'istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione»³³⁶.

Nei cinquant'anni che separano Corte cost., sent. n. 3/1957 dalla sentenza n. 171/2007 la Corte Costituzionale sembra, dunque, avere mantenuto sul punto una posizione unitaria, secondo la quale lo strumento della delegazione legislativa si presenta come eccezionale³³⁷. Tuttavia, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, in dottrina si è sostenuto che la delegazione legislativa ha assunto una «alta valenza riformatrice»³³⁸ ed è stata praticata non più in casi eccezionali³³⁹, ma nella normale azione di produzione normativa da parte del Governo, sebbene come «strumento a valenza plurima»³⁴⁰ o caratterizzato in termini «politipici»³⁴¹.

Come lucidamente vedeva C. Schmitt già nel 1936, nel caso della delegazione l'eccezione – ora fattasi politipica normalità – diviene «cartina di tornasole della realtà costituzionale e un sintomo dell'evoluzione seguita

sent. n. 32 del 1961 e, successivamente, Corte cost., sent. n. 221/1992), con riferimento al decreto legislativo afferma che le disposizioni di cui agli artt. 76 e 77 Cost. «hanno carattere eccezionale e pertanto non possono trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato».

³³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 171/2007, cons. dir. n. 3, che viene espressamente richiamato anche in Corte cost., sent. n. 340/2007, cons. dir. n. 2.

³³⁷ Per alcune annotazioni critiche, discendenti dal tendenziale affievolirsi del principio della divisione dei poteri, cfr. F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, cit., p. 472 ss.; E. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 141 ss.

³³⁸ Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, cit., p. 65 ss.; N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi': esperienze, problemi, prospettive*, cit., p. 59.; M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo o vizi di costituzionalità*, cit., p. 71 ss.; S. STAIANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, cit., p. 580.

³³⁹ N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in AA. VV. *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a c. di S. Labriola, Milano 1999, p. 361 ss., il quale discute criticamente la tesi dell'eccezionalità della delegazione legislativa.

³⁴⁰ Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 91

³⁴¹ Ad es., cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., *passim*; L. IANNUCILLI, *L'evoluzione "politipica" della delega legislativa*, seminario di studio presso la Corte Costituzionale, cit., p. 97 ss.; Aa. Vv. *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova 2009, a c. di E. Rossi, *passim*.

dalla Costituzione»³⁴². Ma non è tale perché abbia avuto luogo un definitivo superamento della teoria della divisione dei poteri³⁴³: se così fosse, infatti, la figura della delegazione legislativa cesserebbe di costituire problema e si svuoterebbe di significato l'art. 77, c. 1 Cost., il quale – in combinato con il dettato dell'art. 76 – mantiene rigorosamente distinte le funzioni del Parlamento e del Governo³⁴⁴, limitando al contempo le ipotesi in cui possano darsi decreti con valore di legge ordinaria³⁴⁵. Piuttosto, la delegazione legislativa opera come «cartina tornasole» perché, nel caso italiano, per un verso sembra richiamare esigenze tecniche e, per l'altro, connotare il passaggio dalla centralità del Parlamento ad una democrazia dell'alternanza³⁴⁶, facendo in tal modo riemergere la domanda su chi sia il «custode della Costituzione»³⁴⁷ nel momento in cui si faccia questione della interpretazione dei principi, siano essi fondamentali, di rango costituzionale, generali o contenuti in leggi ordinarie³⁴⁸.

³⁴² C. SCHMITT, *L'evoluzione recente delle delegazioni legislative*, tr. it a c. di F. Lanchester, in *Quad. cost.*, 1988, p. 536 ss., 537. Su questa evoluzione, cfr. anche: G. BOGNETTI, *Legislation, delegated*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino 1994, p. 200 ss., p. 210 ss.; M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, cit., p. 64 s.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 16 ss.

³⁴³ C. SCHMITT, *L'evoluzione recente delle delegazioni legislative*, cit., p. 548 asseriva il superamento del problema per mezzo della soluzione nazista.

³⁴⁴ Cfr., in particolare, Corte cost., sent. n. 406/1989, cons. dir. n. 4, in cui la Corte precisa anche i termini delle funzioni di controllo del Parlamento nei confronti del Governo in caso di delegazione ex artt. 76 e 77, c. 1 Cost.

³⁴⁵ Si veda sul punto anche la vicenda relativa alla possibilità che le Regioni emanino atti con forza di legge. Nella Corte cost., sent. n. 50/1959 il Giudice delle leggi esclude che i provvedimenti regionali dettati da necessità ed urgenza possano avere valore diverso da quello proprio degli atti amministrativi, mentre in Corte cost., sent. n. 32/1961, cons. dir. n. 4, la Corte afferma chiaramente che non sono ammissibili decreti legislativi regionali perché si tratta di atti «eccezionali» e «non è consentito in via generale di estendere alle Regioni le norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato, che non costituiscano applicazioni di principi generali», come la stessa Corte esplicitamente conferma anche in Corte cost., sent. n. 69/1983, cons. dir. n. 11. Infine, in Corte cost., sent. n. 288/1987, la Corte, dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta con ordinanza da parte del Consiglio di Stato in relazione ad un regolamento interno della Provincia autonoma di Trento interpretato dal giudice rimettente come atto avente forza di legge ordinaria, per un verso ha ribadito l'insindacabilità dei regolamenti (cons. dir. n. 4), per l'altro ha indirettamente confermato che le Regioni e le Province autonome non possono emanare atti con forza di legge.

³⁴⁶ Cfr. L. IANNUCCILLI, *L'evoluzione "politica" della delega legislativa*, cit., p. 98. Ma sul punto, cfr. anche G. PITRUZZELLA, *Corte costituzionale e Governo*, cit., p. 30 ss.; M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, cit., p. 76 ss.

³⁴⁷ Come è noto, si tratta del titolo del celebre libro C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, tr. it. a c. di A. Caracciolo, Milano, 1981, in relazione al quale è nota la polemica con H. Kelsen (H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, cit.). Su questo passaggio, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 210 ss.

³⁴⁸ Cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, cit., p. 144 s.

4. *Leggi di delegazione pre-repubblicane e Corte costituzionale* – La questione appare complessa, dal momento che – come si è visto nel cap. I – concerne la deduzione della norma del caso dai principi, l'induzione generalizzante dei principi dal complesso delle disposizioni del settore materiale di riferimento ovvero l'individuazione di una «tradizione giuridica», le radici della quale potrebbero risalire anche all'epoca pre-repubblicana³⁴⁹. Viene, così, in rilievo anche il problema della sindacabilità della legittimità costituzionale delle leggi delegate precedenti l'ordinamento repubblicano e dei decreti legislativi promulgati nel periodo della c.d. Costituzione provvisoria, e cioè quelli successivi al decreto luogotenenziale n. 151/1944 e, in seguito, quelli varati dopo il decreto luogotenenziale n. 98/1946.

Nella complessa sentenza n. 37/1957³⁵⁰, in tema di brevettabilità dei prodotti farmaceutici³⁵¹, la Corte costituzionale ha affrontato il problema se potesse essere ammesso il sindacato di legittimità costituzionale su disposizioni legislative delegate anteriori l'ordinamento repubblicano e se – in caso di esito positivo – potesse essere estesa a queste disposizioni anche la disciplina prevista negli artt. 76 e 77 Cost.

Alla prima questione la Corte, in linea con la sentenza n. 1/1956³⁵², ha risposto in senso affermativo. Per la soluzione della seconda la Corte ha, anzitutto, stabilito che, pur non esistendo in epoca statutaria disposizioni analoghe agli artt. 76 e 77 Cost., «sussistevano, tuttavia, dei principi costituzionali fondamentali, dai quali il Governo nella emanazione di decreti delegati non poteva in nessuna guisa decampare». «Principi fondamentali», dunque, che potrebbero essere riassunti in due affermazioni, ovvero che, in primo luogo, vi sia una legge di delega e, in secondo luogo, si dia nella delegazione una limitazione dei poteri del Governo da esercitarsi in relazione ad una «materia chiaramente definita»³⁵³.

³⁴⁹ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 204/2004, cons. dir. n. 2.2, la quale ricostruisce i principi in materia di giustizia amministrativa a partire dal 1865. Ma in tema di tradizione, v. *supra*, cap. I, nota n. 169 e *infra*, nota 195.

³⁵⁰ Nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sent. n. 54/1957.

³⁵¹ Per la ricostruzione critica della vicenda, cfr. le *Osservazioni* di C. MORTATI alla sentenza in *Giur. cost.*, 1957, p. 454 ss., p. 456. In generale sulla competenza della Corte Costituzionale a conoscere della legittimità costituzionale delle leggi preesistenti alla Costituzione repubblica, cfr. anche F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. Teoria della costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, cit., I, p. 18 ss., 129.

³⁵² Ma cfr. anche Corte cost., sent. n. 40/1958, cons. dir. n. 1 e le relative *Osservazioni* di C. MORTATI in *Giur. cost.*, p. 526 ss., 530 ss. e Corte cost., sent. n. 42/1958. Per una originale ripresa di questi temi in ordine ai mezzi per assicurare nell'ordinamento interno la prevalenza delle norme europee (disapplicazione, impugnazione davanti alla Corte Costituzionale o i due rimedi cumulativamente), cfr. M. CARTABIA, *Corte costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4129 ss., 4138 s.

³⁵³ Cfr. Corte cost., sent. 53/1961, cons. dir. n. 2. Sul punto, cfr. C. ESPOSITO, *Incostituzionalità delle leggi di delegazione "contro natura"?*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1052 ss., che critica questa impostazione nella parte in cui viene formulata la «affermazione apodittica» secondo cui esisterebbero principi comuni in tema di delegazione «in tutti gli ordinamenti in cui viga la divisione dei poteri» (p. 1053). Dubbi sul punto sono espressi anche da L.

È noto che in epoca statutaria non esistevano norme specifiche in tema di delegazione legislativa: l'art. 3 dello Statuto stabiliva, infatti, che il potere legislativo «sarà esercitato collettivamente dal Re» e dalle due Camere³⁵⁴, mentre l'art. 6 prevedeva che il «Re ... fa i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne»³⁵⁵. Cionondimeno³⁵⁶, sul presupposto (ritenuto valido almeno sino alla approvazione della l. n. 2693/1928³⁵⁷) della flessibilità³⁵⁸ dello Statuto³⁵⁹, l'adozione di deleghe legislative era stata spesso praticata e, nella

PALADIN, *Osservazione* a Corte cost., sent. n. 47/1962, in *Giur. cost.*, 1962, p. 592 ss., 594; nello stesso senso, cfr. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 32 ss.

E tuttavia poiché, alla luce della successiva giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. le sentt. nn. 171/2007 e 128/2008), il principio della divisione dei poteri, sebbene talvolta derogato, risulta essere «correlato alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali» (cfr. Corte cost., sent. n. 171/2007, cons. dir. il n. 3) caratteristici della forma dello Stato democratico, non si può non osservare che, ove una delegazione disposta in periodo pre-repubblicano non lo avesse rispettato, si sarebbe probabilmente dovuta registrare la violazione di uno dei principi fondamentali dell'ordinamento, con conseguente illegittimità derivata.

³⁵⁴ Si aggiunga, inoltre, che l'art. 56 dello Statuto disponeva che «se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà più essere riprodotto nella stessa sessione».

³⁵⁵ Per la verità, si deve ricordare che, in base alla c.d. «prerogativa regia» erano sottoposti alla potestà normativa regia i benefici ecclesiastici (art. 18 dello Statuto), gli ordini cavallereschi (art. 78, c. 2), i titoli nobiliari (art. 79), la disciplina militare (art. 5) e l'organizzazione degli uffici e lo stato degli impiegati (artt. 5 e 6). Per tutti sul punto, cfr. P. G. GRASSO, *Decreto legislativo*, cit., p. 868.

³⁵⁶ In dottrina si riteneva che le fonti da cui promanava il potere discrezionale del Governo di tipo regolamentare potessero scaturire dalla legge formale, dalla consuetudine e dai «principii generali di diritto accolti dall'ordinamento statale»: così, ad es., E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino 1922, p. 99, 102.

³⁵⁷ Cfr. C. MORTATI, *Osservazioni*, cit., p. 455, il quale si riferisce anche alla costituzionalizzazione della l. n. 100/1926 per tramite dell'articolo 12 n. 4 della legge 9 dicembre 1928 n. 2693, la quale – secondo la lezione di E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit., p. 115 – ha fatto della l. n. 100/1926 (considerata già come sostanzialmente costituzionale *ab origine*) una legge anche formalmente costituzionale; sugli effetti della l. n. 2693/1928 in tema di approvazione dei decreti delegati, cfr.: C. ESPOSITO, *Il codice civile avanti alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 682 ss., p. 685, nota n. 5; C. ESPOSITO, *Incostituzionalità delle leggi di delegazione "contro natura"?*, cit., p. 1055. *Contra* P. BARILE, *Delegazioni legislative esauritesi anteriormente alla Costituzione repubblicana e competenza della Corte Costituzionale*, osservazione a Corte cost., sent. n. 2/1966, in *Giur. cost.*, 1966, p. 37 ss., 40 s.

³⁵⁸ Cfr. L. ROSSI, *I "pieni poteri"* (1937), ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano 1937, p. 276, il quale sembra ritenere che, pur dopo l'approvazione della l. n. 2693/1928, lo Statuto albertino sia rimasto una costituzione flessibile. Per una recente ripresa del tema con riferimento alla Costituzione repubblicana, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 163.

³⁵⁹ Sulla categoria di rigidità, cfr. J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, tr. it. di R. Niro, a cura e con *Presentazione* di A. PACE, Giuffrè Milano, 1998, p. 54 ss.. È noto che in anni recenti A. Pace ha condotto studi intorno al tema della rigidità della Costituzione, secondo i quali la rigidità la quale è tale in quanto posta su di un piano di superiorità rispetto alla legislazione ordinaria: la rigidità non dipende dalla procedura aggravata di revisione

sostanza, era stata giudicata dalla dottrina come non in contrasto con lo Statuto medesimo³⁶⁰.

Benché, dunque, in epoca statutaria nulla fosse esplicitamente disposto sul punto, ad avviso della Corte costituzionale possono, tuttavia, essere evinti alcuni principi fondamentali comuni, che in dottrina sono stati ricondotti all'art. 3, n. 1 della l. 100/1926, la quale ammetteva i decreti delegati entro i limiti della delegazione³⁶¹. E poiché l'art. 134 Cost. non distingue tra leggi e atti aventi forza di legge successivi o antecedenti la Costituzione³⁶², è su queste basi che la Corte, nella sentenza n. 2/1966³⁶³,

costituzionale, ma, al contrario, la procedura aggravata ha la propria *ratio* nella incommensurabilità e nella superiorità della Costituzione. Cfr. A PACE, *La causa della rigidità della Costituzione*, Padova 1996, p. 10, p. 76 ss.; ID., *L'instaurazione di una nuova costituzione* in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 1997, p. 125 ss.; ID., *Presentazione*, cit., p. XVI ss., p. XXV ss., p. XXXVII ss.

Sui limiti della flessibilità dello Statuto, cfr. anche i due apologhi in R. BIN, *L'ultima forza*, Milano 1996.

³⁶⁰ Cfr. S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, cit., p. 131 ss., p. 139; F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, cit., p. 145, per il quale il Parlamento – in un regime flessibile, come quello statutario – ha sempre potere costituente (su quest'ultimo punto, cfr. ora M. PEDRAZZA GOLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 176 ss), mentre propriamente «di deroghe allo Statuto» ragiona E. TOSATO, *Le leggi di delegazione legislativa*, cit., p. 116. Sulla questione, cfr. inoltre F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo statuto albertino*, Torino 1909, p., I, p. 175 ss., 341 ss.; V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, cit., p. 143, che, in tema di delegazione, parla del potere legislativo come un privato che «consegna altrui una carta in bianco con la sua firma, perché la riempia con una obbligazione»; L. ROSSI, *Sulla delegazione dei poteri* (1922), ora in *La durata della delegazione dei poteri e dei pieni poteri* (1922), ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, V, cit., p. 283 ss., p. 289 s.; *ivi*, ID., *La durata della delegazione dei poteri e dei pieni poteri* (1922), p. 293 ss.; *ivi*, ID., *Un caso di delegazione dei poteri*, (1923), p. 299 ss.; E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 102, che distingue l'attività regolamentare del Governo dai casi in cui vi sia una esplicita «attribuzione o delegazione di attività legislativa»; ID., *La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico*, cit., p. 193; L. ROSSI, *I "pieni poteri"*, (1937), ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., V, p. 267 ss., p. 273 ss., il quale lambisce anche il tema del potere costituente in contesto di Statuto flessibile.

Per una recente ripresa di questi argomenti, cfr. V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, cit., p. 214; N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi, prospettive*, cit., p. 94 ss.; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, cit., p. 1761.

³⁶¹ Cfr. G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano 1948, p. 22 ss.; C. MORTATI, *Osservazioni*, cit., p. 455. In dottrina una diversa opinione era stata precedentemente espressa da E. CROSA, *La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico*, cit., p. 207, p. 210 s., p. 216 che ragiona della l. 100/1926 come di una legge costituzionale.

³⁶² Cfr. anche: C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, cit., p. 36 ss., nota n. 86; F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, (1957) ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Torino 1964, II, p. 357 ss., 377; G. ABBAMONTE, *Sindacato di costituzionalità e vizi del procedimento anteriori alla Costituzione*, in *Giustizia Civile*, 1960, p. 150 ss., 150; C. ESPOSITO, *Sul giudice competente a sindacare la invalidità formale delle leggi anteriori alla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1117 ss., p. 1119. *Contra*, ora, il commento introduttivo a Corte cost., sent. n. 73/1968 in AA.VV., *Il*

conferma la propria competenza³⁶⁴ a sindacare della validità del procedimento di formazione delle leggi delegate emanate in periodo statutario, un cui eventuale vizio – come è stato osservato in dottrina – si traduce in una questione di invalidità sostanziale, non formale³⁶⁵.

Si tratta, tuttavia, di una soluzione che ha suscitato dubbi sia in giurisprudenza sia in altra parte della dottrina. Secondo la Corte di Cassazione (Sez. Un. n. 1811/1960 n. 1811), «la questione di illegittimità costituzionale, con riferimento al processo formativo delle leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana», non dà, infatti, luogo «ad una questione di illegittimità di competenza della Corte Costituzionale»³⁶⁶, la quale può aversi solo in rapporto a leggi o ad atti aventi

principio di unità del controllo di costituzionalità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, cit., p. 89, ove è detto che «il VI titolo della Carta pone la Corte a garante della Costituzione repubblicana e solo di quella».

³⁶³ In questa circostanza la Corte Costituzionale doveva risolvere un problema connesso alla regolarità del procedimento di formazione di una legge delegata (la l. 11 n.752/1926 n. 752) che, dettando disposizioni anche in materia di giurisdizione, esorbitava rispetto alla potestà delegata dalla l. 2299/1925, la quale conferiva una delega al Governo unicamente con riferimento alla materia amministrativa. Per questa ragione la Corte, rilevata l'esorbitanza dell'atto legislativo del Governo dell'epoca, dichiarava illegittima la disposizione delegata anteriore alla Costituzione «in relazione al disposto dell'art. 77, comma primo, cost.» (Corte cost., sent. n. 2/1966, cons. dir. n. 3).

³⁶⁴ Così anche Corte cost., sent. n. 193/1985, cons. dir. n. 2: «ritiene ... la Corte che, una volta entrata in vigore la legge fondamentale dello Stato repubblicano, ogni questione concernente la compatibilità rispetto ad essa delle leggi ordinarie, sieno esse preesistenti o successive, debba essere decisa secondo le indicazioni di cui all'art. 134 Cost.». È vero che in questa circostanza la Corte non esclude che in tema di leggi precedenti l'ordinamento repubblicano possa pronunciarsi anche il giudice ordinario, il quale in tal caso potrebbe dichiararne l'avvenuta abrogazione. Ma, ove – come in questo caso – una tale circostanza non si dia, sta al Giudice costituzionale valutare la norma indubbiata, dichiarandone l'eventuale illegittimità. In tal modo, però, la Corte muta il criterio per la soluzione dell'antinomia: si passa dal criterio cronologico, connesso all'abrogazione, al criterio gerarchico, relativo al contrasto per contraddizione della norma impugnata nei confronti dei principi espressi nella Costituzione. Nella fattispecie, si trattava della norma di specie costituita dall'art. 273 c. p. (illecita costituzione di associazioni aventi carattere internazionale), che risultava in contraddizione con i principi costituzionali espressi nell'art. 18 cost. Sul punto, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, 1987, p. 551, il quale ragiona di «giurisdizione piena della Corte costituzionale», che non esclude tuttavia il ricorso «alla figura dell'abrogazione, da parte dei giudici comuni», e 554 s.; M. CARTABIA, *Corte costituzionale e norme comunitarie*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4129 ss., 4138 s., che istituisce un rapporto con la giurisprudenza costituzionale in tema di rapporto tra ordinamento interno ed ordinamento europeo (ma sul punto, v. *infra*, cap. V, § 3).

³⁶⁵ Cfr. C. ESPOSITO, *Sul giudice competente a sindacare la invalidità formale delle leggi anteriori alla Costituzione*, cit., p. 1122. Nello stesso senso, benché prima della sentenza in discussione, cfr. F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, cit., p. 377 s.

³⁶⁶ Cass. Sez. Un. civ., n. 1811/1960, in *Giur. cost.*, 1960, p. 1116 ss., 1119, con osservazione di C. ESPOSITO, *Sul giudice competente a sindacare la invalidità formale delle leggi anteriori a costituzione*, cit., p. 1117 ss.

forza di legge antecedenti che siano incompatibili con l'attuale ordinamento, non anche relativamente al procedimento formale di formazione dell'atto, il vizio del quale, pertanto, potrà essere sollevato davanti al giudice ordinario, che potrà disapplicarlo *inter partes*. Di fronte ad un contrasto tra norme precostituzionali delegate e lo Statuto albertino, non si dovrebbe neppure porre il problema della loro legittimità costituzionale³⁶⁷.

Ma, in tal modo, si giungerebbe alla conclusione per cui continuerebbero ad esistere nell'ordinamento repubblicano³⁶⁸ leggi viziate *ab origine* – e, quindi, invalide anche per il precedente ordinamento –, non avendo la disapplicazione efficacia *erga omnes*³⁶⁹. Il problema potrebbe essere superato ove si ritenesse che la Corte Costituzionale succeda agli organi di controllo costituzionale, cui, «nell'ordinamento anteriore», spettava tale funzione³⁷⁰.

Se, infine, si ritenesse di non accedere a quest'ultima tesi e, sulla base del principio *tempus regit actum*, ci si limitasse a reputare che la validità di una norma dipenda dalla conformità alle norme che ne condizionano la forma e il contenuto³⁷¹, si potrebbe interpretare la sentenza della Corte

³⁶⁷ Questa soluzione sembra in linea con le posizioni di H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, cit., p. 183, con le quali pare in accordo P. Barile, *Delegazioni legislative esauritesi anteriormente alla Costituzione repubblicana e competenza della Corte Costituzionale*, cit., p. 40, ove l'A. afferma che nel caso delle leggi delegate in contrasto con lo Statuto albertino ci si trova in una situazione ribaltata rispetto a quella scrutinata da Corte cost., sent. n. 1/1956, nella quale si faceva questione di una legge legittima rispetto ai principi statutari, e tuttavia in conflitto sostanziale con la Costituzione repubblicana. Nel medesimo senso sembra Corte cost. n. 73/1968, cons. dir. n. 4, in cui il Giudice delle leggi afferma che nell'accertare se l'art. 317 l. n. 2248/1865, All. F, nel conferire al Governo potere normativo di tipo regolamentare (esercitato con r.d. n. 31/1873) in materia penale «abbia rispettato o abbia violato il sistema delle competenze previsto dall'ordinamento costituzionale del tempo, è problema che non forma oggetto del presente giudizio». E, poco oltre, aggiunge che un'eventuale illegittimità costituzionale del regolamento governativo «non travolgerebbe la legittimità del regolamento del 1873, che deve essere valutata, e non da questa Corte, con riferimento al sistema delle leggi vigenti al momento della sua emanazione». È, tuttavia, da rilevare che in questo caso la questione non riguarda una legge di delegazione, che coinvolge i “principi fondamentali” di cui ragiona Corte cost., sent. n. 37/1957. Di qui, dunque, la differenti soluzioni prospettate da Giudice delle leggi.

³⁶⁸ Per una recente interpretazione che fa leva sul principio di continuità degli ordinamenti giuridici e sulla capacità di «trasfigurare» la natura del parametro da norma-regola in norma-principio, cfr. P. Carnevale, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, <http://www.constituzionalismo.it>, § 4.2.

³⁶⁹ Cfr. F. Pierandrei, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, cit., p. 378 ss.

³⁷⁰ In tal senso cfr. G. Abbamonte, *Sindacato di costituzionalità e vizi del procedimento anteriori alla Costituzione*, cit., p. 1751. *Contra*, il commento in AA.VV., *Il principio di unità del controllo di costituzionalità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., p. 89.

³⁷¹ Cfr. R. Guastini, *Il tempo e le norme*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, I, p. 723, 727; M. Ruotolo, *La dimensione temporale nell'invalidità della legge*, cit., p. 8 s.

Costituzionale come atto «performativo costitutivo»³⁷² idoneo a realizzare, con riferimento all'ordinamento repubblicano, l'annullamento di una norma esistente³⁷³ anche se formalmente invalida *ab origine*, benché mai dichiarata illegittima in epoca statutaria.

Né, in mancanza di abrogazione³⁷⁴, pare ammissibile ritenere che l'unità del sistema e la continuità dell'ordinamento repubblicano potrebbero essere incisi da una norma statutaria esistente ma invalida³⁷⁵ sin dall'inizio. Del resto, che le norme di origine statutaria siano state variamente integrate nell'ordinamento repubblicano³⁷⁶ pare un dato pacifico, come è chiaro anche dalle disposizioni della l. n. 246/2005³⁷⁷. Di qui la possibilità che determinazioni (anche della Corte costituzionale) dell'ordinamento

³⁷² Cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale nell'invalidità della legge*, cit., p. 66 s.

³⁷³ Sulla validità come esistenza, cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, cit., p. 52 ss.; ID., *Teoria generale delle norme*, a c. di M. G. Losano, Torino 1985, p. 5, 268 ss., p. 290 ss. Per la distinzione tra l'esistenza-validità di una singola norma e l'esistenza della norma di riconoscimento, cfr. H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, tr. it. M. Cattaneo, Torino 1991, p. 129 s. Con riferimento al dibattito italiano sul punto, cfr. A. G. CONTE, *Validità*, in *Noviss. dig. it.*, XX, Torino, 1957, p. 420 ss.; F. MODUGNO, *Validità (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano 1993, p. 3 ss., 17 ss.; ID., *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano 1993, 44 ss., 50 s.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale nell'invalidità della legge*, cit., p. 4 ss.

Si danno, però, anche casi di norme efficaci per un limitato (e tragico) periodo – e pertanto esistenti, sulla base della teoria kelseniana – che sono state dichiarate inesistenti da una successiva norma: è il caso delle disposizioni fasciste sulla razza contenute nei r.d.l. n. 1390/1938, n. 1381/1938, n. 1779/1938, n. 1728/1938 e dell'art. 292 c. c. (divieto di adozione per diversità di razza), che risultano essere abrogate dall'art. 1 r.d.l. n. 25/1944, il cui art. 3 dispone: «le annotazioni di carattere razziale iscritte nei registri dello stato Civile ed in quelli della popolazione sono da considerarsi inesistenti». Il tenore degli artt. 3, 5 e 6 r.d.l. n. 25/1944 lascia dubitare che, in relazione alle annotazioni sulla razza, possa parlarsi di abrogazione, la quale presupporrebbe quanto meno la validità-esistenza delle disposizioni abrogate, mentre in questo caso (artt. 5 e 6) il tempo intercorso tra l'entrata in vigore delle norme sulla razza ed il termine fissato dal r.d.l. n. 25/1944 non ha alcun rilievo agli effetti dei limiti di età fissati per bandi e concorsi e ai fini del conseguimento dei titoli di studio: sul piano propriamente giuridico, è come se non fosse trascorso.

³⁷⁴ Come rileva F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, p. 1 ss., fuori dalla relazione cronologica «non è possibile parlare propriamente di abrogazione» (p. 3). Nello stesso senso, cfr., per tutti, anche S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, Milano 1958, p. 141 ss., p. 143.

³⁷⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost)*, cit., p. 954 ss., che riprende alcune indicazioni kelseniane (cfr. *supra*, cap. I, nota n. 47), distinguendo la fisiologia, che attiene all'abrogazione, dalla patologia dell'atto, che si riferisce all'invalidità.

³⁷⁶ A questo proposito M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., p. 174 afferma che la «rinnovazione che l'ordinamento giuridico subisce per effetto dell'entrata in vigore della nuova Costituzione implica che la norma precedente possa ritenersi valida se riesce a trovare nella Costituzione un titolo di validità». Se un tale tentativo non riesce, perché la legge risulta invalida *ab origine*, l'invalidità formale si traduce in invalidità sostanziale, come sostenevano F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, cit., p. 377 s. e C. ESPOSITO, *Sul giudice competente a sindacare la invalidità formale delle leggi anteriori alla Costituzione*, cit., p. 1122.

³⁷⁷ Sul unto, v. *infra* in questo capitolo.

repubblicano possano incidere su norme ad esso precedenti. Se ciò non fosse, sarebbe pregiudicata l'originarietà della Repubblica.

D'altra parte, benché criticati in dottrina, i «principi fondamentali» comuni evinti dalla Corte Costituzionale paiono fungere da norma interposta tra il rapporto di delegazione che si instaura nell'intreccio “legge pre-repubblicana delegante/legge delegata” e la successiva Costituzione repubblicana, la quale, quindi, non viene concepita come assoluta ed impermeabile, benché sia gerarchicamente sovraordinata³⁷⁸ sia rispetto alle leggi ordinarie della Repubblica sia alle leggi ancora operanti dell'ordinamento previgente. Con la conseguenza – che si evince tanto dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 53/1961 quanto dalla sentenza n. 47/1962³⁷⁹ – che «non possono dirsi illegittime le leggi delegate poste in essere nel vecchio ordinamento, cui non fosse stato dato alcun preciso limite di tempo»³⁸⁰.

In dottrina è stato, però, notato che, in tal modo, la Corte non adopera «nel suo significato tecnico il termine delegazione»³⁸¹, il cui nucleo centrale sembra così identificato nel “tempo limitato”, che conforma la relazione tra principio e dettaglio ed in relazione al quale viene in rilievo il tema dell'efficacia. Infatti, a differenza di quanto accadeva in epoca statutaria, nell'ordinamento costituzionale l'efficacia del principio, disposto con legge di delega, appare distinta da quella del dettaglio, che trova la sua sede nel decreto legislativo.

Ad un primo sguardo, la questione potrebbe apparire simile a quella che concerne i decreti legislativi luogotenenziali³⁸² emanati dopo l'approvazione del decreto legislativo luogotenenziale n. 151/1944 e a quella dei decreti legislativi del Capo Provvisorio dello Stato emanati (dopo l'esito del

³⁷⁸ Dalla sovraordinazione della Costituzione rispetto alle leggi ordinarie deriva anche l'annotazione – per la verità non rilevata dalla Corte costituzionale nelle sentenze dedicate a tale questione – proposta sia da C. MORTATI, *Osservazioni* a Corte cost., sent. n. 37/1957, cit., p. 454, alla sentenza n. 37 del 1957 sia, più estesamente, da C. ESPOSITO, *Incostituzionalità delle leggi di delegazione “contro natura”?*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1053, secondo la quale – con le parole di C. Esposito – tali leggi di delegazione sono «inattaccabili ... solo nei limiti in cui esse siano state attuate e abbiano prodotto il loro effetto prima della entrata in vigore della Costituzione».

³⁷⁹ Nello specifico, cfr. Corte cost., sent. n. 47/1962, cons. dir. n. 3. A questa sentenza rinvia anche Corte cost., sent. n. 127/1963, cons. dir. n. 2.

³⁸⁰ Cfr. L. PALADIN, nella sua *Osservazione* a Corte cost. n. 47/1962, cit., p. 593.

³⁸¹ Cfr. L. PALADIN, *Osservazione*, cit., p. 595, che sembra propendere per la tesi dell'istantaneità dell'esercizio della delega; ma sul punto v. anche: L. PALDIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 298; ID., *Sub art. 76*, cit., p. 9.

³⁸² Per la preoccupazione della necessità di prevedere un nuovo assetto costituzionale dopo la caduta del fascismo, sull'impossibilità di «gabellare» gli effetti del r.d.l. n. 705/1943 come un normale scioglimento di una Camera elettiva e sui problemi relativi alla qualificazione degli atti successivi la caduta del fascismo, cfr: G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, cit., p. 94 ss.; G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1962, p. 875 ss.

referendum istituzionale del 2 giugno 1946) in forza del decreto legislativo luogotenenziale n. 98/1946.

A norma dell'art. 4, c. 1 del decreto legislativo luogotenenziale n. 151/1944, infatti, sino a che non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento, i provvedimenti aventi forza di legge sarebbero stati emanati dal Consiglio dei Ministri e, sulla base del c. 2 del medesimo art., sarebbero stati sanzionati e promulgati dal Luogotenente Generale del Regno³⁸³. Ma proprio la procedura che prevedeva la sanzione e la promulgazione del Luogotenente, unitamente alla circostanza che il legislativo – a causa dello scioglimento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni – non fosse nella possibilità di operare (e, dunque, anche di delegare), inducono a ritenere che non di leggi delegate si sia trattato, ma piuttosto di atti legislativi³⁸⁴, distinti anche dai decreti legge³⁸⁵ luogotenenziali (cui in questo periodo si continuò a ricorrere e per i quali, secondo quanto disposto dall'art. unico della l. n. 178/1949, fu prevista la conversione in legge)³⁸⁶, ai quali risultano, dunque,

³⁸³ Con il r.d. del 5 giugno n. 140/1944 Vittorio Emanuele III dichiara il principe ereditario, «Nostro amatissimo figlio Umberto di Savoia», «Nostro luogotenente Generale», cui affida tutte le prerogative Regie, «nessuna eccettuata». Sul punto, cfr. V. ONIDA, *Costituzione provvisoria in Dig. disc. pubb.*, IV, Torino 1989, p. 339 ss., 340. Per una lettura che valorizza il r.d. n. 140 del 1944, cfr. M. FIORILLO, *I decreti legislativi luogotenenziali*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, I, cit., p. 501 ss. Per una rielaborata sintesi di questi passaggi, cfr. ora M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 184 s.

Più volte utilizzata sin dall'entrata in vigore dello Statuto albertino (4 marzo 1848), ove se ne accetti la costituzionalità (v. articoli 3, 5, 16 dello Statuto), la luogotenenza, secondo S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1943, p. 224, si configura come un istituto caratterizzato da straordinarietà, provvisorietà, revocabilità e parzialità. Sull'istituto della luogotenenza, cfr.: I. FASO, *Luogotenenza*, in *Enc. dir.*, XXV, Milano 1975, p. 96; F. BRUNO, *Luogotenenza* in *Enc. giur.*, Roma 1990, p. 1 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., I, p. 126.

Stanti le circostanze straordinarie ed eccezionali in cui versava il Paese nel 1943, non pare opportuna una indagine che si occupi delle articolazioni giuridico-formali per mezzo delle quali colui che inizialmente stava in luogo di altri (e poi di “altro”: e cioè del Regno), pur non essendone il rappresentante, potesse sanzionare e promulgare atti legislativi posti in essere dal Governo anziché dal Parlamento, il quale – in quanto privato della Camera dei Fasci e delle Corporazioni in forza del r. d. l. n. 705/1943 – non poteva esercitare la propria funzione legislativa (art. 3 dello Statuto albertino), sicché la stessa denominazione di decreto legislativo appare poco appropriata, essendo venuto meno il delegante. Sul punto, cfr. G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, cit., p. 876, che ricostruisce anche il dibattito dottrinale.

³⁸⁴ Cfr. G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, cit., p. 100 ss., il quale, escluso che si sia in presenza di un'ipotesi di delegazione, ancora questi decreti legislativi all'art. 3 l. 100/1926.

³⁸⁵ Di decreti legge ragiona, invece, G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, cit., p. 125.

³⁸⁶ Cfr. G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, cit., p. 877 s.; M. FIORILLO, *I decreti legislativi luogotenenziali*, cit., p. 507.

estranei i «principi fondamentali» comuni enucleati dalla Corte Costituzionale in tema di delegazione legislativa³⁸⁷.

Diverso appare il caso dei decreti legislativi (inizialmente luogotenenziali, poi del Capo provvisorio dello Stato) emanati in seguito al decreto legislativo luogotenenziale n. 98/1946, il quale, dopo aver stabilito che assieme alle elezioni per la Costituente il popolo «sarà chiamato» ad esprimersi mediante referendum sulla forma istituzionale dello Stato (art. 1), nell'art. 3 procede ad una ripartizione delle competenze legislative³⁸⁸, affermando che, durante il periodo della Costituente e fino al momento della convocazione del nuovo Parlamento, il potere legislativo «resta delegato» al Governo, salve le materie costituzionale, elettorale e di approvazione dei trattati internazionali, che saranno deliberate dall'Assemblea. Inoltre, fatta eccezione per i provvedimenti legislativi di competenza dell'Assemblea Costituente, l'art. 6 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98/1946 stabilisce che i decreti legislativi deliberati dal Governo devono essere sottoposti a ratifica del nuovo Parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione³⁸⁹.

In un tale assetto, che si presenta come una forma di governo parlamentare razionalizzata (come risulta chiaro dall'art. 3, c. 3 e c. 4 del decreto luogotenenziale n. 98/1946), la successione cronologica tra decreto legislativo e ratifica parlamentare risulta essere rovesciata rispetto al modello consueto, avvicinandosi (senza tuttavia identificarsi³⁹⁰), invece, a quella che si instaura nel rapporto tra decreto legge e legge di conversione. Inoltre anche in questo caso, nonostante la locuzione «resta delegato» utilizzata dal decreto legislativo luogotenenziale, non sembra darsi rapporto di delegazione, poiché si è in presenza di una ripartizione di competenze data direttamente dal decreto luogotenenziale n. 98/1946, con la conseguenza che non si realizza un atto duale, in cui il principio è posto dal delegante, mentre il dettaglio, che lo concreta, è prodotto dal legislatore delegato³⁹¹.

Né, d'altra parte, la presentazione ritardata dell'atto o la sua mancata presentazione per la ratifica parlamentare da parte del Governo configurano il venir meno del solo dettaglio, assumendo, in realtà, questi fatti natura estintiva dell'intero decreto legislativo, in quanto condizione risolutiva della

³⁸⁷ Altro sembra, invece, il ragionamento da farsi in relazione ai principi generali di uno stato democratico, in quel momento ancora in fase di gestazione. Sul punto, cfr. C. PINELLI, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enc. giur.*, X, Roma 1988, p. 2; M. FIORILLO, *I decreti legislativi luogotenenziali*, cit., p. 511.

³⁸⁸ Cfr. E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, cit. p. 20.

³⁸⁹ Come puntualmente rilevato in Corte cost., sent. n. 46/1960, cons. dir. n. 2, ne discende unicamente l'obbligo per il Governo di presentare i decreti legislativi al Parlamento entro i termini stabiliti. Sul punto, cfr. l'osservazione di M. S. GIANNINI, *In tema di atti normativi della seconda costituzione provvisoria*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 692-98, 695.

³⁹⁰ Cfr. C. PINELLI, *Decreto legislativo luogotenenziale*, cit., p. 2.

³⁹¹ Limpido sul punto il passaggio conclusivo di Corte cost., sent. n. 46/1960, cons. dir. n. 2, in cui è detto che in un tal caso non si versa nello «esercizio della funzione legislativa delegata ai sensi dell'art. 76 Cost. ma dei poteri legislativi attribuiti al Governo dal d.l. 25 luglio 1944 n. 151 e dal d.l. 16 marzo 1946 n. 98».

validità dell'atto, di modo che si potrebbe ragionare di illegittimità sopravvenuta. Del resto, data la ripartizione delle competenze operata dal decreto legislativo n. 98/1946, non potrebbe dirsi che l'atto avente forza di legge non ratificato sia sorto invalidamente, ma che, in relazione ad esso, si sia prodotto un fatto estintivo il cui effetto indiretto opera «alla stregua di un fatto abrogativo»³⁹². Tuttavia, è da osservare che se si fosse trattato di vera e propria abrogazione, ci si sarebbe trovati di fronte ad una successione cronologica e non ad una questione di legittimità costituzionale³⁹³, sicché non si sarebbe dovuta pronunciare la Corte Costituzionale, come invece ha fatto, in linea di continuità con le pronunce sulla validità dei decreti legislativi del periodo statutario. Se, infine – in ipotesi speculare rispetto a quella del caso sottoposto allo scrutinio della Corte costituzionale nella sentenza n. 46/1960 –, il Governo avesse provveduto a presentare il decreto legislativo Parlamento, ma quest'ultimo si fosse espressamente rifiutato di procedere alla ratifica, si sarebbe realizzata un'ipotesi simile a quella dei decreti legge non convertiti nei termini previsti dall'art. 77 Cost.

Ne deriva, dunque, che i rapporti tra i poteri e la dimensione temporale dei decreti legislativi luogotenenziali e quella dei decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato risultano profondamente diversi rispetto a quella della delegazione legislativa, così come essa si manifesta nel dettato costituzionale. Ciò in parte a causa della eccezionalità della situazione storica e in parte a causa della mancanza di quella diacronia per mezzo della quale il principio sopravvive all'eventuale abrogazione del dettaglio, il quale ha la caratteristica di inverare, condurre ad evidenza e ad applicazione ciò stesso che lo rende possibile, e cioè il principio.

Date le limitate competenze legislative dell'Assemblea Costituente, ben difficilmente si sarebbe potuto realizzare quel rapporto duale che si è visto caratterizzare la produzione legislativa tipica della delegazione.

5. L'articolazione della delega legislativa – Nell'ambito della delegazione legislativa, si dà, dunque, uno specifico rapporto tra due atti legislativi successivi e collegati, il primo dei quali – la legge di delegazione – condiziona il successivo e si situa in una dimensione temporale diacronica rispetto a quella del decreto legislativo. Su questa base, si potrebbe, quindi, sostenere che il processo di produzione normativa non possa essere inteso come unico³⁹⁴, ma si debba articolare in due tempi, uno dei quali – quello

³⁹² Cfr. M. S. GIANNINI, *In tema di atti normativi della seconda costituzione provvisoria*, cit., p. 698. Cfr. inoltre G. FERRARI, *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, cit., p. 123

³⁹³ Cfr. M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, cit., p. 912 ss., 924 ss.

³⁹⁴ Per la tesi della unicità del procedimento, cfr. E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 156 s. (ove l'A. ragiona di «due tempi» di un unico procedimento, che costituisce «manifestazione del fenomeno della costruzione a gradi dell'ordinamento»), p. 222 ss. Sia pur problematicamente, cfr. anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., II, p. 83. Nel senso di un unico procedimento articolato in più fasi «che si esaurisce rispetto al

relativo alla legge di delega – risulta essere il presupposto e la condizione indefettibile del secondo³⁹⁵. Infatti, in mancanza di una legge di delegazione approvata nei modi previsti dall'u.c. dell'art. 72 Cost., l'esercizio del potere normativo primario del Governo non sarebbe legittimo.

Questa è la conclusione cui è infine pervenuta la Corte Costituzionale, la quale, tuttavia, non ha immediatamente adottato questa tesi. Infatti, come si è detto nel § 7 del cap. I, solo nella sentenza n. 224/1990 il Giudice delle leggi, dopo un articolato percorso, è giunto a differenziare in modo puntuale l'efficacia della legge di delega da quella del decreto legislativo³⁹⁶. Del resto, la qualificazione del rapporto tra legge di delega e decreto legislativo ha presentato non poche discussioni anche in dottrina. Mentre una parte della letteratura ha inizialmente ritenuto che l'eventuale competenza a decidere del contrasto tra legge delegante e decreto delegato fosse del giudice comune, un'altra parte ha elaborato il concetto di norma interposta, lo scrutinio della quale spetta alla Corte Costituzionale. In realtà, le due facce del problema sembrano connettersi al dialettico oscillare della relazione tra principio e dettagli: oscillazione che, talvolta, ha indotto parte autorevole della dottrina a degradare il decreto legislativo a fonte secondaria³⁹⁷.

decreto delegato», G. ZAGREBSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 168 s.

³⁹⁵ Sul punto, cfr. ad es. A. A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 69 ss.; nello stesso senso, cfr. L. PALADIN, *Decreto legislativo*, cit., p. 299 (ove l'A. ragiona di due specifici procedimenti, uno dei quali – quello del decreto legislativo – definito «“anormale e indiretto”») e ID., *Sub art. 76*, cit., p. 4 ss., 23 ss., 29; A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 702 s.

³⁹⁶ Cfr.: E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., p. 21 ss.; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 54 ss.; A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 703.

³⁹⁷ Da ultimo, lungo le direttrici tracciate dalla riflessione di C. Mortati, sembra porsi A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., p. 247, il quale definisce il procedimento di formazione del decreto legislativo fondamentalmente strutturato come un procedimento amministrativo (p. 250 s.). E, tuttavia, da osservare che ora, dopo l'introduzione dell'art. 16 della l. n. 400/1988 (il quale ha soppresso il controllo di legittimità preventivo della Corte dei Conti sui decreti approvati ai sensi degli articoli 76 e 77 della Costituzione), il carattere amministrativo del procedimento appare compromesso, anche se si sconta ancora una certa mancanza di trasparenza con riferimento ai modi della produzione del decreto medesimo (sul punto cfr. M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, cit., p. 70 ss.; U DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, I, cit., p. 497 ss.). Come è noto, sull'art. 16 l. 400/1988 si è pronunciata la Corte Costituzionale nella sentenza n. 406/1989, che, dichiarando inammissibile il conflitto tra poteri sollevato dalla Corte dei Conti avverso l'approvazione dell'art. 16 l. n. 400/1988 (che ha abrogato il controllo preventivo di cui all'art. 17 del r.d. n. 1214/1934, Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti), ha ribadito la forza primaria del decreto legislativo, eliminando in radice anche la possibilità che tali atti possano ancora essere qualificati come leggi materiali, come in precedenza aveva fatto parte dottrina (per tutti, cfr. G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, cit., *passim*). Per alcune osservazioni critiche sui menzionati profili dell'articolo 17 r.d. n. 1214/1934 immediatamente a ridosso

Come è noto, in un primo momento, nella già menzionata sentenza n. 3/1957, il Giudice delle leggi³⁹⁸ sembrava ritenere unico (sia pur distinto in due fasi) il procedimento di formazione del decreto delegato³⁹⁹. Allo stesso modo, nella sentenza n. 13/1964⁴⁰⁰ (in tema di trasferimento delle imprese produttrici di energia elettrica disposta con decreti delegati di natura legislativa), la Corte costituzionale non ha rinvenuto alcuna lesione delle competenze regionali delle Regioni a statuto speciale direttamente nella l. n. 1643/1962 (istitutiva dell'E.N.E.L.), poiché «la legge del 1962 non intese disciplinare tutta la materia»: con la conseguenza che i ricorsi regionali, proposti tempestivamente rispetto ai decreti delegati⁴⁰¹, «devono essere considerati ammissibili contro l'atto stesso e contro gli atti precedenti che ne sono i necessari ed inscindibili presupposti». Per questa ragione, in Corte cost., sent. n. 111/1972, cons. dir. n. 3, in tema di nominatività dei titoli azionari, si afferma che la legge di delegazione è «soltanto fonte di un potere legislativo, ha valore preliminare e, per non essere legge materiale interessante la Regione, dovrà essere integrata dall'atto di esercizio della delegazione», di modo che il controllo di legittimità della legge di delega risulta essere «strumentale a quello relativo alla legge delegata». Un tale controllo, dunque, non può essere fine a se stesso, tanto più che non si può escludere che «il termine della delegazione trascorra inutilmente»⁴⁰².

Ma, in tal modo, il principio, disposto con la legge di delega, risulta subordinato al dettaglio, dal momento che la Corte dichiara che il giudizio sulla legge di delega è strumentale a quello relativo alla legge delegata, realizzando pertanto un chiaro rovesciamento del dettato costituzionale. Un rovesciamento, tuttavia, che contribuisce a rendere evidente il problema posto dalla complessa relazione in forza della quale il principio si inverte nel dettaglio.

della citata sentenza della Corte, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 168.

³⁹⁸ Sulle sentenze in tema di delegazione sino al 1970, cfr. G. BRANCA, *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro it.*, 1970, V, p. 17-32, 28 s.

³⁹⁹ In tal modo ad essere vincolato dalla delega pare essere solamente il Governo, come affermava anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit. p. 764. Si tratta di una soluzione in cui in parte sembra riflettersi la concezione (in seguito criticata dalla dottrina maggioritaria) della delegazione di E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit., p. 46 s., che distingue l'appartenenza della competenza dal suo esercizio, in parte la risalente dottrina che interpretava la delegazione nei termini del mandato. Per ciò che concerne la concezione della dottrina italiana secondo cui la delegazione si configurerebbe come un mandato, cfr. L. ROSSI, *La durata della delegazione dei poteri e dei pieni poteri* (1922), ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., V, p. 293, 295. Sul punto, cfr. G. FAMIGLIETTI, *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, in AA. VV. *Le deleghe legislative*, cit., p. 419 ss., 424 s.

⁴⁰⁰ Cfr. Corte cost. n. 13/1964, cons. dir. n. 3.

⁴⁰¹ E, dunque, oltre i termini previsti dall'art. 127 Cost. nella sua formulazione originaria.

⁴⁰² Alle medesime conclusioni, sia pure in termini attenuati rispetto a Corte cost., sent. n. 111/1972, la Corte giunge anche nella sent. n. 9/ 1974.

Tuttavia – come la stessa Corte riconosce nella sentenza n. 224/1990 – questa linea ricostruttiva non appare univoca⁴⁰³. Infatti, già in Corte cost., sent. n. 37/1966, cons. dir. n. 2, il Giudice delle leggi ritiene di poter distinguere le norme contenute nella legge di delega da quelle previste nei successivi decreti legislativi, poiché «il fatto che gli articoli impugnati attribuiscono certi poteri allo Stato o dispongano la partecipazione di funzionari dello Stato ai Consigli di amministrazione non esclude che le norme delegate dovranno prevedere anche gli interventi della Regione e di suoi rappresentanti». Una distinzione netta tra le disposizioni della legge di delega e quelle dei decreti legislativi delegati si rinviene anche in Corte cost., sent. n. 39/1971, cons. dir. nn. 4 e 5, con particolare riferimento all'articolo 17 della l. n. 281/1970, che modifica l'articolo 9 della c.d. “legge Scleba”: anche in questo caso, infatti, la Corte fa oggetto di distinta considerazione e scrutinio le disposizioni di delega e quelle dei futuri decreti legislativi. Nella sentenza 242/1989, cons. dir. n. 11, poi, con un'interpretativa di rigetto la Corte costituzionale si occupa dei principi e dei criteri direttivi disposti in vista dell'emanazione dei decreti legislativi previsti dall'art. 24 della l. n. 400/1988 (relativo, tra l'altro, ai compiti di coordinamento e di indirizzo da attribuirsi all'ISTAT), senza prendere in considerazione le disposizioni di dettaglio dei decreti medesimi (che, per altro, in quel momento non erano ancora state emanate). Allo stesso modo, nel cons. dir. n. 14 della stessa sentenza, la Corte dichiara priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale relativa alla delegazione Governo prevista nell'art. 12, c. 7 della l. n. 400/1988, di emanare norme aventi valore di legge ordinaria finalizzate al riordino e alla eventuale soppressione di «altri organismi a composizione mista Stato-regioni».

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, dunque, sembra indurre a ritenere che si sia al cospetto di due distinti procedimenti legislativi, come per altro verso emerge dalla lettera dell'art. 14, c. 1 della l. n. 400/1988, a norma del quale i decreti legislativi, adottati dal Governo con la relativa denominazione, indicano nel preambolo la legge di delegazione, la deliberazione del Consiglio dei Ministri, nonché gli altri adempimenti procedurali prescritti dalla legge di delegazione. Ne discende, dunque, la conseguenza in base a cui si tratta di due distinti ma coordinati procedimenti di produzione legislativa, i quali, rendendo evidente l'autonomia della legge di delega rispetto al decreto delegato (e viceversa), sembrano confermare quanto si diceva intorno alla diacronia del principio⁴⁰⁴. È, infatti, evidente che si può parlare di diacronia del principio solo in presenza di un distinto procedimento, che lo ponga in termini autonomi rispetto al dettaglio, successivamente disposto dal decreto legislativo⁴⁰⁵.

⁽⁴⁰³⁾ Sul punto, cfr. G. FAMIGLIETTI, *Le deleghe legislative*, cit., soprattutto p. 423 ss.

⁴⁰⁴ Come da ultimo confermato da Corte cost., sent. n. 278/210, cons. dir. nn. 11 ss.

⁴⁰⁵ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 68.

6. *Dalla eccezione alla normalità. Tra precarietà e provvisorietà: principio e dettaglio nelle decretazioni legislative integrative e correttive: tempo e istantaneità* – Benché non sia compito di questa ricerca indagare sugli scopi per i quali è stato utilizzato lo strumento della delegazione legislativa, non può essere ignorato la circostanza – ampiamente sottolineata in dottrina⁴⁰⁶ – che della delega è stato fatto un uso “politipico”: accanto alle leggi di delega degli anni ’50, relative alla riforma agraria⁴⁰⁷, e a quella, connessa alla nazionalizzazione della produzione dell’energia elettrica, dell’inizio degli anni ’60⁴⁰⁸, si affiancano, infatti, le c.d. deleghe tecniche, le deleghe per le riforme settoriali, le deleghe per la produzione di testi unici⁴⁰⁹ o di codici di settore, le deleghe definite di “moderata valenza riformatrice” e le deleghe “ad alta valenza riformatrice”, sino ad arrivare ai recenti interventi di semplificazione normativa.

Inevitabilmente, lungo questo percorso la funzione stessa della delega si è andata trasformando: se, infatti, in un primo momento essa è stata utilizzata per evitare ciò che, già nella dottrina italiana degli anni ’30 del secolo scorso, si è definito «depressione funzionale»⁴¹⁰, connessa all’esercizio conveniente sotto il profilo tecnico delle funzioni legislative, essa si è poi caratterizzata per la stretta connessione con le grandi riforme del Paese, per divenire – soprattutto a partire dalla XI e XII legislatura – mezzo normale per la produzione legislativa e, infine, strumento di semplificazione e per «disboscare»⁴¹¹ dell’imponente *stock* normativo accumulato dall’unità d’Italia ad oggi.

In prima approssimazione, le trasformazioni dell’uso della delega legislativa sembrano collegarsi al mutato ruolo dello Stato. Lo Stato, infatti, nei primi decenni successivi alla conclusione della seconda guerra mondiale, è stato chiamato ad intervenire in modo sempre più significativo nell’ambito dell’economia e delle politiche sociali, nel contesto di un complessivo programma di sviluppo economico e sociale del Paese. Come è stato mostrato⁴¹², talvolta il carattere programmatico ha ceduto di fronte ad

⁴⁰⁶ Per tutti, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., *passim*.

⁴⁰⁷ Cfr. la c.d. “legge Sila” (l. n. 230/1950) e la c.d. “legge stralcio” (l. n. 841/1950).

⁴⁰⁸ Cfr. l. n. 164371962, che istituisce l’ENEL.

⁴⁰⁹ Sul punto, v. *infra*.

⁴¹⁰ Come è noto, l’espressione si deve ad E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit., p. 109 s. Sul tema, cfr. anche S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 22 ss. Motivazioni analoghe sono addotte in relazione alle *Rechtsveordnungen* dell’art. 80 del *Grundgesetz*; cfr. M. BRENNER, *Sub art. 80*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, bgr. von H. v. Mangoldt e F. Klein, Hrg C. Stark, München 2010, p. 2307 ss., 2313.

⁴¹¹ Così si esprime la relazione del Ministro per la semplificazione, on. Calderoli, reperibile anche in <http://federalismi.it>, p. 11; negli stessi termini, cfr. il *Resoconto stenografico dell’audizione* del giorno 25 febbraio 2009, presso la Commissione parlamentare per la semplificazione, del prof. A. Celotto, capo ufficio legislativo del dipartimento per la semplificazione normativa, reperibile anche in <http://parlamento.it>, p. 3, 7.

⁴¹² Per tutti, cfr. la ricostruzione di S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., *passim*.

esigenze di altra natura (per lo più connesse alla dialettica delle relazioni politiche tra i partiti). Su questo punto negli ultimi decenni – in connessione con il venir meno dell'epoca d'oro del mondo occidentale⁴¹³ e con l'affacciarsi di sempre più rilevanti problemi legati al peso e ai costi dello Stato sociale – si è registrata la già menzionata crisi della «assiologia del progetto»⁴¹⁴, cui consegue la ripresa di concezioni della Costituzione come documento integratore⁴¹⁵.

Al tempo stesso, le trasformazioni economiche degli ultimi decenni del '900, contrassegnate da una forte spinta alla c.d. globalizzazione dell'economia, si collegano ad una concezione di tipo liberistico, che appare diametralmente opposta a quella dello Stato interventista dei primi decenni del secondo dopo guerra⁴¹⁶. Attenta al risultato e al fatto, questa impostazione attribuisce una particolare importanza alla effettività⁴¹⁷, in ragione della quale si sono predisposti strumenti di integrazione e modifica dei decreti legislativi. Si è in tal modo generato ciò che è stato definito «il paradosso della effettività»⁴¹⁸.

In nome dell'esigenza dell'effettività il legislatore delegante è stato indotto a prevedere decreti legislativi integrativi e correttivi, introdotti per la prima volta con la l. n. 825/1971. Ma questa possibilità – dettata da esigenze tecniche, per il cui soddisfacimento il Governo è stato ritenuto maggiormente adatto del Parlamento –, ha determinato il sorgere di dubbi circa la certezza del diritto posto con i decreti legislativi “principali”, sicché «l'osservanza delle riforme tenderebbe a diminuire, impedendo, perché ineffettiva, la verifica del suo operare in concreto»⁴¹⁹.

Così il decreto legislativo “principale” diviene un «atto “precario” ... rivolto al “presente”, ma pronto ad essere corretto “in vista del futuro”»⁴²⁰, sia per il tramite di successive disposizioni di carattere correttivo, date con decreto legislativo (e talvolta anche con un “ulteriore” decreto legislativo⁴²¹), sia per mezzo di successive norme di interpretazione autentica del decreto

⁴¹³ È la nota espressione di E. J. HOBSBAWN, *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, 1994 p. 267 ss.

⁴¹⁴ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 234 s.,

⁴¹⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *L'ultimo Dossetti, dieci anni dopo*, cit., p. 370.

⁴¹⁶ Cfr.: G. BOGNETTI, *Legislation, delegated*, cit., p. 200 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 7 ss., il quale tiene in particolare considerazione gli sviluppi dei processi di globalizzazione economica e politica.

⁴¹⁷ Cfr. F. PIZZETTI, A. BARDUSCO, *Presentazione* ad AA. VV., *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano 1998, a c. di F. Pizzetti e A. Bardusco p. XIV s.; *ivi*, M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, p. 84 ss.

⁴¹⁸ Cfr. M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, cit., p. 126.

⁴¹⁹ Cfr. M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, cit., p. 127.

⁴²⁰ Così, efficacemente, M. RUOTOLO, *Il tempo e le funzioni dello Stato*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 613 ss., 634.

⁴²¹ V. *infra* in questo cap.

legislativo “principale”, come nel caso dell’art. 4, c. 5 d.lg. n. 546/1993, il quale ha disposto che l’art. 5, c. 3 del d.lg. n. 503/1992 – emanato nel rispetto dei principi contenuti negli artt. 2 e 3 della l. di delega n. 421/1992 – «va interpretato» nei modi stabiliti dal decreto legislativo correttivo. Con l’ulteriore conseguenza per cui, nell’ultimo caso, la disposizione di cui all’art. 4, c. 5 d.lg. n. 546/1993 dispiega la propria efficacia *ex tunc*, poiché la norma interpretata e la norma interpretante si «si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario»⁴²², mentre la disposizione correttiva ma non autenticamente interpretativa opera *ex nunc*, e cioè dal momento previsto nel decreto legislativo correttivo.

E, tuttavia, ove a questo proposito si voglia ragionare di precarietà, occorre farlo avendo cura di distinguere, secondo le indicazioni della sentenza della Corte Costituzionale n. 172/1994⁴²³, la precarietà dalla provvisorietà, che è propria del decreto legge⁴²⁴. Ad avviso della Corte,

⁴²² Cfr. Corte cost., sent. n. 422/1994, cons. dir. n. 3, che si occupa della vicenda sommariamente descritta nel testo.

⁴²³ La questione di legittimità costituzionale – che la Corte ha dichiarato inammissibile (v. anche le successive sentt. nn. 256/1994 e 292/1994) – riguardava l’applicazione dell’art. 2 d. l. n. 266/1992, contenente una disciplina di procedura per l’impugnazione avanti alla Corte Costituzionale, che si affiancava a quella prevista dall’originario art. 127 Cost.: in caso di mancato adeguamento da parte della Regione Trentino Alto-Adige o delle province autonome a principi e a norme contenuti in atti legislativi statali nel termine di sei mesi, o nel più ampio termine eventualmente previsto, è disposto che il ricorso debba proporsi entro novanta giorni dal compimento dei termini.

Per una valutazione critica della sentenza, cfr. E. ROSSI, “Mettere vino nuovo in otri vecchi”: le prime applicazioni dell’articolo 2 del d.lgs. 16 marzo 1992 n. 266, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1553 ss., p. 1556 ss.

Per una prima valutazione del meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale previsto con riferimento alla Regione Trentino Alto-Adige e per le province autonome, cfr. E. LAMARQUE, *Per la provincia di Bolzano la prima applicazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto speciale è solo un buon investimento per il futuro*, in *Giurisprudenza italiana*, I, p. 485 ss.; T. GROPPI, *Limiti all’immediata applicabilità delle leggi statali al territorio del Trentino Alto-Adige e ricorso per mancato adeguamento*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3663 ss.

⁴²⁴ In Corte Cost., sent. n. 172/1994 la Corte Costituzionale, richiamandosi alla sent. n. 496/1993, esclude decisamente la provvisorietà dei decreti legislativi, pur quando essi possano essere modificati da un eventuale e successivo decreto legislativo correttivo. Per alcune riflessioni critiche della dottrina, cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi ‘correttivi’: esperienze, problemi e prospettive*, cit., p. 127 ss.; M. CARTABIA, *I decreti legislativi “integrativi e correttivi”: il paradosso dell’effettività*, in *Rassegna di diritto parlamentare*, p. 45 ss.; M. AINIS, *Intervento contenuto in AA. VV., Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge 59/97*, Milano 1998, c. di C. Desideri e G. Meloni, p. 117 ss., ha criticato l’uso dei decreti legislativi correttivi perché «introduce un elemento di precarietà che finisce per accomunare i decreti legislativi ai decreti legge» (p. 118); M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, cit., p. 146 ss.; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalül all’italiana*, cit., p. 567 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 167 ss.; A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 706, 708; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino 2005, p. 162 s.

infatti, il termine ultimo dato al Governo per l'esercizio «“sottovoce”»⁴²⁵ della delega correttiva si presenta come una «evenienza del tutto concepibile nell'ambito della delegazione legislativa»⁴²⁶, che non consente di «ipotizzare che i decreti soggetti ad eventuali correzioni ... possano essere considerati per ciò stesso atti provvisori. Al contrario, ciascun decreto legislativo delegato, una volta emanato, è un atto legislativo a sé stante, potenzialmente idoneo a produrre effetti normativi stabili nell'ordinamento giuridico, allo stesso modo di una comune legge ordinaria»⁴²⁷.

E tuttavia, benché la Corte non lo sottolinei, è del tutto evidente che rispetto alla legge di delega – e ai principi che essa pone – il dettaglio del decreto legislativo principale, sia pure perfetto quanto ad efficacia, appare da essa ontologicamente diverso almeno sino al compimento dei termini per l'esercizio della decretazione legislativa correttiva, per mezzo della quale il Governo dispone della “correggibilità” e della “integrabilità” del decreto legislativo “principale”. È pur vero che anche la legge di delega potrebbe essere incisa da una legge successiva: ma altro è il conferimento al Governo della potestà di correggere ed integrare, altro è un ulteriore intervento del Parlamento che integri, corregga, modifichi o abroghi i principi della legge di delega.

Sulla base delle premesse indicate dalla Corte costituzionale sia nella sentenza n. 172/1994, cons. dir. n. 3, sia (implicitamente) nella sentenza n. 156/1985, cons. dir. n. 4, in dottrina è stata linearmente tratta la conclusione per cui la delega correttiva, sebbene contenuta nello stesso testo di legge che dispone la delegazione “principale”, deve essere concepita come autonoma rispetto alla prima⁴²⁸. Di qui è stata fatta discendere l'ulteriore conseguenza per cui, trattandosi di due distinte ed autonome deleghe, si realizza una articolazione potenzialmente “trifasica”⁴²⁹, in vista della quale il Parlamento deve prevedere autonomi principi e criteri direttivi anche per le deleghe

⁴²⁵ La suggestiva espressione si deve a M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di governo*, cit., p. 125.

⁴²⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 172/1994, cons. dir. n. 3. Sul punto, cfr. la critica di N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi ‘correttivi’: esperienze, problemi e prospettive*, cit., p. 120 ss.

⁴²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 172/1994, cons. dir. n. 3.

⁴²⁸ Cfr. M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, cit., p. 104; ID., *Delega legislativa e forma di governo*, cit., p. 127; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova 2004, p. 142 ss., il quale, dopo aver sostenuto la necessità di prevedere autonomi principi e criteri direttivi anche per le deleghe correttive, posto che si tratta di correggere e non di formulare una disciplina nuova, critica la prassi della proroga della delega, che finisce per conferire al Governo una delega permanente; ID., *Lezioni sul principio di legalità*, Torino 2007, cit., p. 30 ss.

⁴²⁹ Cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 187 ss.; di «conformazione “polifasica”» ragionano A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., ad es. p. 706.

correttive, posto che si tratta di correggere e non di formulare una disciplina nuova⁴³⁰.

Benché per i decreti legislativi integrativi e correttivi il Parlamento sia libero di definire principi e criteri direttivi e autonomi e diversi rispetto a quelli previsti nella delega principale⁴³¹, il Giudice delle leggi ha sempre ritenuto valido il richiamo ai principi *per relationem*⁴³². Infatti, già con riferimento alla delega in generale è stata ammessa la possibilità che il decreto legislativo espliciti⁴³³ ciò che è contenuto nella legge delegante⁴³⁴ e

⁴³⁰ Questa la tesi, vicina a quelle espresse da Federico Sorrentino, di M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, cit., p. 116 s. Cfr. inoltre A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 710 s.

⁴³¹ Ma quando il Parlamento ha disposto tali specifici principi per i decreti correttivi ed integrativi, in realtà ha conferito una nuova e distinta delega, come nel caso di cui all'art. 11, c. 4 l. 59/1997. Quest'art. 11, infatti, immediatamente dopo aver previsto nel c. 3 la possibilità per il Governo di emanare «disposizioni correttive ed integrative» dei decreti legislativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nella legge stessa, nel c. 4 stabilisce specifici principi e criteri direttivi «al fine di conformare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, alle disposizioni della presente legge e di coordinarle con i decreti legislativi emanati ai sensi del presente capo», anche in «sostituzione o modifica» dei principi di cui all'art. 2 della l. di delega n. 241/1992, nella cui osservanza era stato emanato il d.lg. 29/1993. Non diversamente accade con riferimento all'art. 1, c. 1 l. n. 419/1990, secondo il quale «il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni modificative e integrative del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, sulla base dei principi e dei criteri direttivi previsti dall'articolo 2».

⁴³² Cfr. N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" e "falsi"*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 2661 ss. p. 2666 ss.; L. IANNUCILLI, *L'evoluzione "politica" della decretazione legislativa*, cit., n. 3.2. Sul punto, cfr. ora il Parere del Consiglio di Stato, Ad. gen., 6 giugno n. 1750/2007, n. 1750, n. 3.2 (reperibile anche in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1 2008 dello *Osservatorio sulle fonti*, www.osservatoriosullefonti.it) ove è detto che «la delegazione ad emanare disposizioni integrative correttive di precedenti decreti deve ritenersi autonoma rispetto alla delega principale, pur essendo normalmente collocata nello stesso testo legislativo e pur essendo sottoposta ai medesimi principi e criteri direttivi. Inoltre la finalità della previsione di un intervento correttivo e integrativo di decreti emanati sulla base della delega principale è quella di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile».

⁴³³ V. supra, cap. I, §§ 5 e 6.. In tema di principi, in dottrina, cfr., ad. es. L. CARLASSARE, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., p. 77 s.; M. PATRONO, *Ombre di incostituzionalità sulla legge dei ricorsi amministrativi*, cit., p. 177; A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 131; R. BIN, *Determinazione dei principi nella delega legislativa e norme transitorie*, in *Giur. Cost.*, 1981, p. 393; A. CERRI, *Delega legislativa*, cit., p. 7.

⁴³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 48/1986, cons. dir. n. 2.1 e 2.2 è detto che dalla stringatezza della disposizione di delega in ordine ai principi (in tema di trasferimento di ufficio e di sospensione dal servizio del personale scolastico) si «deduce che il legislatore delegante, nell'affidare al legislatore delegato il compito di disciplinare il trasferimento di ufficio, ha posto il solo limite di "particolari garanzie", rispetto al quale il legislatore delegato «ha esplicitato ciò che era implicito nella legge di delegazione». Sul tema cfr. G. D'ELLA, *Osservazione in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi della delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 217 ss., 2722.

che, pertanto, i principi vengano individuati *per relationem*⁴³⁵ ad altri atti «normativi, purché sufficientemente specifici»⁴³⁶. Allo stesso modo, anche in rapporto alle delegazioni correttive ed integrative la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo che i principi possano essere richiamati *per relationem* alla legge di delega⁴³⁷: «ciò che conta ... è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l’esercizio della medesima delega “principale”»⁴³⁸.

⁴³⁵ Per la verità si è anche registrato il caso dell’art. 6, c. 2 l. di delega n. 775/1970 (in materia di procedimenti amministrativi) che, addirittura, rinvia ad una legge futura, e cioè al «modello della disciplina generale della azione amministrativa da approvarsi con legge con gli aggiustamenti resi necessari dalle specifiche esigenze proprie dei singoli settori». Sul punto, cfr. M. PATRONO, *Ombre di incostituzionalità sulla legge dei ricorsi amministrativi*, cit., p. 173, 177 ss.; ID., *Utilizzo “rinnovato” della delega legislativa*, cit., p. 661 ss., 668 s.

⁴³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 156/1987, cons. dir. n. 3; ma sul tema cfr. anche Corte cost., sentt. nn.: 87/1989; 354/1998. Sul punto, cfr. G. D’ELIA, *Osservazione in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi della delegazione legislativa*, cit., *passim*, A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 704 s.

⁴³⁷ Cfr., ad es., Corte cost., sent. n. 425/2000. Chiamata a pronunciarsi in tema di anatocismo intorno ad una serie di questioni sollevate in relazione al d. lg. n. 342/1999 emanato sulla base della l. di delega n. 128/1998 (il cui art. 1, c. 5 delegava il Governo ad emanare «disposizioni integrative e correttive» del testo unico bancario nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi nell’art. 25 l. di delega n. 142/1992), in questa circostanza la Corte da un lato ha tenuto fermi i principi richiamati *per relationem*, dall’altro, nel cons. dir. n. 3.3.2, ha dichiarato l’illegittimità delle disposizioni (di effetto retroattivo) impugnate in quanto è «certamente da escludersi che detta delega legittimi una disciplina retroattiva ... La norma denunciata, difatti, senza distinguere fra contratti ed effetti contrattuali anteriori o posteriori alla data della propria entrata in vigore, stabilisce ... una indiscriminata validità temporanea delle clausole anatocistiche bancarie ... prescindendo dal tipo di vizio da cui sarebbero colpite e da ogni collegamento con il testo unico bancario che non sia meramente occasionale». Poiché, dunque, «non si tratta di una norma interpretativa ...», che potrebbe operare *ex tunc*, ma di una norma innovativa che rende « “valide ed efficaci” ... tutte e indistintamente le clausole anatocistiche previste nei contratti bancari già prima della legge delegata ... » (*ibidem*), la Corte afferma che è venuta meno «ogni continuità logica con la legge delegante» (*ibidem*). Sul punto, cfr. N. LUPO, *Quale sindacato sui criteri correttivi?*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3210 ss., p. 3212 ss.; cfr., inoltre, le osservazioni di M. RUOTOLO in *Il tempo e le funzioni dello Stato*, cit., p. 622 ss. e F. ROSELLI, *La delega legislativa*, cit., p. 451 s.

⁴³⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 206/2001, cons. dir. il n. 5; ma, nello stesso senso, cfr. Corte cost., sent., n. 265/1966, cons. dir. n. 2.

A questa altezza si pone il problema della rilevanza dei «fatti sopravvenuti», la considerazione dei quali detta la linea, in realtà rigettata da Corte cost., sent. n. 206/2001, sostenuta dalla Regione Veneto nel ricorso in via principale nei confronti dell’art. 10 l. di delega n. 59/1997 che abilita il Governo ad emanare decreti correttivi (nello specifico esercitata con il d.lg. n. 443/1999). Si tratta di una questione affrontata anche in dottrina in vista della definizione del concetto stesso di decreto correttivo ed integrativo. Infatti, secondo M. CARTABIA, *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, cit., p. 116, «ciò che importa è che in sede di correzione e di integrazione il Governo *legiferi in risposta* alle esigenze emerse dalla sperimentazione. Dai riscontri della prassi, dunque, discendono i limiti entro i quali l’esecutivo si deve attenere in sede di

I principi individuati *per relationem* sono, dunque, formalmente riferiti al decreto correttivo-integrativo e quindi devono essere ritenuti distinti ed autonomi rispetto a quelli previsti per il decreto “principale”, altrimenti si darebbe l’inammissibile caso di una delega continuativa. Indicati *per relationem*, i principi talvolta si trovano nella stessa legge di delega in cui vengono previsti i decreti integrativi e correttivi, talaltra in una diversa disposizione di legge. Per il modo in cui sono concepiti, essi sembrano caratterizzati da una natura condizionatamente ed ulteriormente novativa: per un verso non vengono modificati i principi “originari”, che innovano l’ordinamento anche ove non siano tradotti nel dettaglio del decreto legislativo correttivo-integrativo⁴³⁹; per l’altro – al verificarsi della condizione della emanazione dei decreti correttivi e integrativi – l’efficacia dei principi si traduce in diretta applicabilità per mezzo del dettaglio correttivo-integrativo, che nova ulteriormente l’ordinamento.

Del resto, se – come nel caso della disposizione di interpretazione autentica dell’articolo 4, c. 5 d.lg. n. 546/1993 – il legislatore delegato ritenesse di dover emanare, con decreto legislativo correttivo, una norma di interpretazione autentica, quest’ultima potrebbe operare in relazione al decreto legislativo “principale”, ma non in relazione alla legge di delegazione, né, tanto meno, in rapporto ai principi posti dalla legge di delega. La “saldatura”, di cui ragiona la Corte, avverrebbe dunque con il decreto legislativo “principale”, non nei confronti della legge di delega, poiché – se ciò accadesse – il decreto legislativo modificherebbe illegittimamente i principi che costituiscono la condizione indefettibile della propria validità.

correzione e integrazione dei decreti legislativi di riforma». Sul tema, cfr. anche N. LUPO, *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi “veri” e “falsi”*, cit., p. 2665 ss. Una volta che si acceda a questa soluzione, si pone il problema della identificazione del parametro in grado di misurare la discrasia che separa il risultato ottenuto da quello previsto, in modo tale da definire l’ambito dell’intervento di correzione e integrazione.

Sul punto, cfr. anche Corte cost., sent. n. 367/2007, cons. dir. 5.2.2, ove, in relazione alla legge di delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali, ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d’autore (art. 10 l. n. 137/2002, il cui c. 4 prevede che disposizioni correttive ed integrative possano essere emanate entro due anni – prolungati a quattro dall’art. 1, c. 3 l. n.51/2006 – dalla entrata in vigore dei relativi decreti legislativi), nella quale la Corte ha ritenuto inammissibile il ricorso regionale per non aver indicato i principi e i criteri direttivi della legge di delega ritenuti violati. Sul punto, cfr. critiche di M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, seminario di studio sulla Delega legislativa tenutosi presso la Corte Costituzionale, cit., n. 7.2. Cfr. inoltre: F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in AA. VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, p. 106 s. e, *ivi*, M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva ed integrativa*, p. 273 (nota n. 7).

⁴³⁹ Una volta posto, il principio non viene meno per il semplice trascorrere del tempo o per il fatto che la sua efficacia non si configuri nei termini di concreta applicabilità, la quale si realizza per effetto della posizione del dettaglio.

Tuttavia, se il principio si inverte nel dettaglio, che ne consente la concreta applicabilità, anche il decreto correttivo di interpretazione autentica del decreto legislativo “principale” (il quale dispone inizialmente il dettaglio) si manifesta come inveramento del principio. Ne deriva un movimento diacronico: la proiezione futura del decreto legislativo correttivo di interpretazione autentica, nel momento in cui si realizza, retroagisce sul decreto “principale”, saldandosi e consentendo che l’efficacia del principio, la quale tuttavia innova l’ordinamento e si dà indipendentemente dal dettaglio, possa assumere nuova e diretta applicabilità per il tramite della norma di interpretazione autentica del dettaglio. In tal modo il decreto integrativo correttivo di interpretazione autentica non è il decreto legislativo “principale” e, per questo tramite, l’ordinamento.

L’efficacia del principio, dunque, non si riduce alla applicabilità, resa possibile dal dettaglio posto dal decreto legislativo “principale”, siccome autenticamente interpretato in un secondo momento dal legislatore delegato. Cionondimeno, l’applicabilità propria del dettaglio costituisce una delle principali manifestazioni dell’efficacia del principio⁴⁴⁰.

7. *Istantaneità o temporaneità? La ratio della delega tra principio e dettaglio* – Inevitabilmente il problema del tempo dei principi della delega e del tempo del dettaglio si connette al c.d. principio di istantaneità del potere delegato, che, anche recentemente⁴⁴¹, è stato analizzato e ricostruito.

Si tratta di un principio che può essere ricostruito a partire dall’ordinamento pre-repubblicano. Nello Statuto albertino nulla era esplicitamente disposto in tema di delegazione. Per questa ragione la mancanza della prefissione di termini temporali conduceva a ritenere che il primo esercizio della delega da parte del Governo consumasse il potere delegato⁴⁴², sicché ne discendeva il principio di istantaneità. In tal modo il principio di istantaneità costituiva una garanzia per il Parlamento.

⁴⁴⁰ Cfr. il limpido A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 159.

⁴⁴¹ In dottrina la questione è stata ricostruita da L. PALDIN, *Sub art. 76*, cit., p. 21 ss.; A. CERVATI, *La delega legislativa*, cit., p. 117; M. PATRONO, *Utilizzo “rinnovato” della delega legislativa*, cit., p. 661 ss.; G. ZAGREBSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 166 ss.; A. CERRI, *La legge delegata*, cit., p. 12; L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, p. 119; N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi e prospettive*, cit., p. 94 ss.; M. CARTABIA, *L’effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi “integrativi e correttivi”*, cit., p. 96 ss.; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 190 ss.; M. CARTABIA, *Delega legislativa e forma di Governo*, cit., p. 133 ss.; M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità*, cit., p. 76 ss.; A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 708 ss.; M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, cit., p. 176; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, seminario di studio sulla Delega legislativa tenuto presso la Corte Costituzionale, n. 2; R. ZACCARIA e E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., n. 3.2; M. BELLOCCI, *La delega legislativa*, cit., n. 3; L. IANNUCILLI, *L’evoluzione “politipica” della decretazione legislativa*, cit., n. 3.2; M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva ed integrativa*, cit., p. 290.

⁴⁴² F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 342.

Al contrario, ove fosse stato prefissato un termine nella legge di delegazione, il problema dell'istantaneità non si sarebbe dato, poiché la delimitazione temporale dei poteri esercitabili dal Governo era ritenuta sufficiente a tutelare il Parlamento: entro i termini stabiliti, si sarebbero potuti ritenere legittimi sia l'esercizio frazionato sia quello ripetuto della potestà delegata. In questi casi l'istantaneità si "trasformava" in temporaneità del potere legislativo delegato⁴⁴³.

L'odierna situazione appare rovesciata rispetto a quella statutaria⁴⁴⁴, l'art. 76 Cost. disponendo esplicitamente limiti di tempo all'esercizio del potere legislativo delegato⁴⁴⁵. Se ne potrebbe evincere che non solo l'esercizio frazionato della delega, oggi espressamente previsto nell'art. 14 c. 3 l. n. 400/1988, sia legittimo, ma che tale sia anche l'esercizio ripetuto del potere delegato⁴⁴⁶. In realtà la Corte costituzionale sembra propendere per questa soluzione sin dalla sentenza n. 41/1975, in tema di disciplina delle dogane. Il cons. dir. n. 2 di questa sentenza si apre, infatti, con l'affermazione secondo cui il Governo può ben «dare attuazione alla delega conferitagli attraverso una pluralità di distinti decreti legislativi purché emanati, come nella specie è avvenuto, entro i limiti di tempo stabiliti».

Poiché, però, in questo caso la Corte non distingue tra esercizio frazionato, connesso ad una pluralità di oggetti distinti, ed esercizio ripetuto, che prevede più interventi sullo stesso oggetto, si potrebbe concludere che si tratti di una pronuncia ambigua, che non esclude (ma neppure afferma) la sostituzione del principio dell'istantaneità con il principio della temporaneità. Una maggiore acribia pare presente nella già menzionata Corte cost., sent. n. 422/1994, cons. dir. n. 4, nella quale, sia pur con alcune cautele, la Corte dichiara che «al legislatore delegato è consentito in linea di massima anche l'utilizzazione frazionata e ripetuta di una stessa delega, purché nel rispetto dell'art. 76 della Costituzione»⁴⁴⁷.

⁴⁴³ In tal senso, cfr. L. ROSSI, *Un caso di delegazione dei poteri*, cit., p. 296.

⁴⁴⁴ Cfr. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., p. 20.

⁴⁴⁵ Cfr. M. PATRONO, *Utilizzo "rinnovato" della delega legislativa*, cit. p. 685, p. 692, 707.

⁴⁴⁶ Cfr. M. PATRONO, *Utilizzo "rinnovato" della delega legislativa*, cit. p. 680, il quale parla di «stravaganza» dell'idea di istantaneità dell'esercizio della delega.

⁴⁴⁷ In questa direzione si era già inoltrata Corte cost. n. 156/1985, cons. dir. n. 3, in cui la Corte – sia pur con riferimento ad una materia ampia e complessa come il prelievo fiscale (si trattava della nota l. n. 825/1971) – aveva ritenuto possibile sia l'esercizio frazionato di una delega più volte prorogata, sostenendo che «una volta, infatti, che lo stesso legislatore delegato, nel pieno esercizio della delega ricevuta, abbia esplicitamente prodotto una norma per disciplinare una certa materia soltanto nella fase iniziale di applicazione di una normativa riformatrice, rientra nei poteri dello stesso legislatore delegato, conferitigli nella stessa legge di delega, integrare - senza necessità di una delega ulteriore o di fissazione di ulteriori criteri o principi direttivi - la norma transitoria iniziale con norme di contenuto anche diverso, al fine di coprire il vuoto normativo che altrimenti si produrrebbe con la cessazione della prima fase di applicazione della riforma. Né può essere sottratta allo stesso legislatore delegato la valutazione discrezionale del momento in cui la fase iniziale di applicazione deve ritenersi esaurita, dato che il Parlamento stesso

Del resto, si è notato⁴⁴⁸ che nella nostra Costituzione manca una disposizione paragonabile all'art. 82, c. 3 Cost. spagnola, a norma del quale «la delegazione si esaurisce attraverso l'uso fattone dal Governo tramite la pubblicazione delle relative norme». Si tratta di una norma che sembra fare sistema con la disposizione di cui all'art. 9, c. 3, secondo il quale la Costituzione garantisce il principio di legalità e la gerarchia normativa, e si collega allo strumento di razionalizzazione, previsto dall'art. 84, secondo il quale, ove una successiva proposta di legge o un emendamento fossero contrari a una delegazione legislativa in vigore, il Governo ha facoltà di opporsi al loro inoltro. In tal caso potrà essere presentata una proposta di legge di deroga (totale o parziale) della legge di delegazione⁴⁴⁹.

Allo stesso modo, la Costituzione italiana non prevede una disposizione analoga all'art. 165, c. 3 Cost. portoghese, che presenta una maggiore articolazione rispetto alle disposizioni spagnole. Sulla base di questo articolo, infatti, in nome del c.d. principio irripetibilità⁴⁵⁰, l'ordinamento

- come nel caso in esame - gli ha conferito tale discrezionalità». Nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sent. n. 172/1994, cons. dir. n. 3.

⁴⁴⁸ Cfr. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi e prospettive*, cit., p. 105 ss.

⁴⁴⁹ La norma sembra fare sistema con la disposizione dell'art. 9, c. 3 della stessa Costituzione spagnola, secondo il quale la Costituzione garantisce il principio di legalità e la gerarchia normativa, e si collega allo strumento di razionalizzazione di cui all'art. 84 in base a cui, ove una successiva proposta di legge o un emendamento fossero contrari a una delegazione legislativa in vigore, il Governo ha facoltà di opporsi al loro inoltro; in tal caso potrà essere presentata una proposta di legge di deroga (totale o parziale) della legge di delegazione. In generale, sul punto cfr.: E. PALICI DI SUNI, *La funzione normativa tra Governo e Parlamento. Profili di diritto comparato*, Padova 1988, p. 45 ss.; L. M. DIEZ-PICAZO, *Aspetti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: l'esperienza spagnola*, in *Quad. cost.*, 1996, p. 47 ss., 51 ss., p. 54 s.; L. LÓPEZ GUERRA, E. ESPÍN, J. GARCÍA MORILLO, P. PÉREZ TREMPES, M. SATRÚSTEGUI, *Derecho Constitucional*, I, Valencia 2000, p. 64 ss., 89 (ove è sottolineato il carattere eccezionale dei decreti legislativi), 91; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., p. 102 ss.; A. LÓPEZ PINA, I. GUTIÉRREZ, *Elementos de derecho público*, Madrid Barcellona 2002, p. 70 ss.; J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho constitucional*, Madrid Barcellona, 2002, p. 797, p. 817 (ove – contrariamente a quanto pare verificarsi nell'ordinamento italiano – il potere delegato assume quasi carattere rappresentativo del Parlamento, poiché “*ocupe su lugar*”; esattamente negli stessi termini si esprime lo stesso J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del derecho*, Madrid 2007, p. 104), 818 ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo*, I, Madrid 2006, p. 152, 254 (ove il fenomeno della delegazione viene spiegato nei termini di un atto recettizio che «*elena o asume anticipadamente como propio el rango de la norma delegada*», che così accede dal rango secondario al rango di legge), 258; J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del derecho*, cit., p. 106, 108; L. M. DIEZ-PICAZO, *La legislazione delegata in Spagna*, in seminario sulla Delega legislativa presso la Corte Costituzionale, cit., n. 2 e n. 3; L. PEGORARO, *Le fonti di civil law*, in AA.VV., *Diritto pubblico comparato*, Torino 2009, p. 179.

⁴⁵⁰ Sul punto, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Il diritto costituzionale portoghese*, tr. it. a c. di R. Orrù, Torino, 2006, p. 114 ss., 174 ss., p. 176. In termini generali, cfr. anche: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, 2007, p. 598; la voce *Legislazione delegata* in *Glossario di diritto pubblico comparato*, a c. di L. Pegoraro, Roma, 2009, p. 175 s.

portoghese esplicitamente vieta⁴⁵¹ l'utilizzo per più di una volta delle deleghe, le quali possono però essere esercitate in modo frazionato (*execução parcelada*). Mentre, quindi, si vieta la ripetibilità della delega, se ne ammette la frazionabilità.

Nella sentenza n. 156/1985, dunque, la Corte Costituzionale ammette la temporaneità della delega non in generale, ma esplicitamente in relazione alla fase "iniziale" di applicazione di una normativa riformatrice⁴⁵². Del pari Corte cost., sent. n. 422/1994 la ripetibilità dell'esercizio della delega è ammessa «in linea di massima», con la conseguenza per cui pare di poter accedere alla dottrina secondo la quale l'istantaneità si configura come un «requisito normale»⁴⁵³ della delega, mentre la temporaneità – che nella prassi si è sostanziata attraverso la predisposizione di decreti legislativi integrativi e correttivi – sembra dover essere espressamente prevista⁴⁵⁴, salvo si tratti di decreti legislativi di attuazione "iniziale". La conferma deriva dalla prassi della previsione espressa dei decreti correttivi ed integrativi⁴⁵⁵.

Amnesso dunque che, a determinate condizioni e nei limiti indicati, l'istantaneità possa divenire temporaneità (*rectius*: che l'istantaneità di manifesti come una modalità della temporaneità), il problema di legittimità costituzionale si sposta sugli strumenti che consentono una tale trasformazione⁴⁵⁶, posto che l'art. 17, c. 2 lettera a) della l. n. 400/1988 fa

⁴⁵¹ La competenza legislativa del Governo nel sistema portoghese è disciplinata dall'art. 198 della Costituzione, mentre quella delle Regioni autonome in materia riservata all'Assemblea della Repubblica "mediante *autorização*" è regolata dall'art. 227, c. 1 lettera b) della Costituzione: sul punto, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Il diritto costituzionale portoghese*, cit., p. 176.

⁴⁵² Ove, probabilmente, l'aggettivo "iniziale" non sta ad indicare il semplice inizio dell'applicazione, ma una fase di "prova" o di "rodaggio" – e, in questo senso, provvisoria – di una normativa riformatrice che richieda inevitabili correttivi tecnici.

⁴⁵³ L. PALADIN, *Sub art 76*, cit., p. 22 (corsivo nel testo). Nella sostanza sulla stessa linea anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 167, per il quale è possibile che la stessa legge di delegazione preveda «espressamente la possibilità di un esercizio continuativo dei poteri» al fine di adeguare la disciplina alle «esigenze emergenti». Non molto lontano da questa posizione anche M. PATRONO, *Utilizzo "rinnovato" della delega legislativa*, cit. p. 681, 688, 696 il quale, tuttavia, ha cura di distinguere l'aggettivo «normale» dagli aggettivi «naturale» e «necessario», al fine di concludere che l'istantaneità si configura come normale, ma non come naturale o necessaria.

⁴⁵⁴ In questo senso si esprime anche il già menzionato Parere del Consiglio di Stato n. 1750/2007, n. 3.2: la delega «per gli interventi correttivi deve essere espressamente formulata dal legislatore».

⁴⁵⁵ Si potrebbe, per la verità, sostenere anche la tesi opposta, e cioè che l'espressa previsione dei decreti correttivi ed integrativi stia a limitare la normale ripetibilità del potere delegato. Ma il fatto che il termine per l'esercizio dei questi ulteriori decreti venga fissato dopo lo scadere del tempo previsto per il decreto "principale" sembra in contrasto con quest'ultima interpretazione.

⁴⁵⁶ Cfr. sul punto N. LUPO, *A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione* (2004), in <http://www.forumcostituzionale.it>; R. ZACCARIA e E. ALBANESI, *Delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., n. 2.4.

divieto al Governo di conferire con decreto-legge deleghe legislative ai sensi dell'art. 76 della Costituzione.

Nella sentenza n. 63/1998 la Corte Costituzionale ha ritenuto legittima la possibilità che disposizioni di delega legislativa siano inserite in leggi di conversione di precedenti decreti legge⁴⁵⁷. Ma – a prescindere dalla questione relativa alla natura della legge di conversione, che esula dalla presente trattazione – lo ha fatto in quanto le deleghe, essendo state introdotte come norme aggiuntive in modo del tutto autonomo rispetto al decreto-legge e alla sua conversione, non risultavano influenzate dal contenuto e dalle premesse del decreto stesso, «essendovi solo una mera contestualità nelle disposizioni legislative, senza alcun collegamento e senza richiamo nell'oggetto o nei criteri direttivi della delega»⁴⁵⁸. In tal modo non risulta violato né l'art. 17, c. 2 lettera a) della l. n. 400/1988, né – soprattutto – l'art. 72 u.c. Cost.

Del resto, anche dopo il rinvio alle Camere da parte del Presidente Ciampi della legge di conversione del d.l. n. 4/2002, il cui art. 2 prevedeva la proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa⁴⁵⁹, nell'art. 1, c. 2 e c. 3 della legge di conversione del d. l. n. 239/2003⁴⁶⁰ sono state inserite due distinte deleghe al Governo.

⁴⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 63/1998, cons. dir. n. 7. 3, relativa alla l. n. 216/1992, il cui art. 1 prevede la conversione in legge del d. l. n. 5/1995, mentre gli artt. 2 e 3 conferiscono due distinte deleghe al governo: in materia di rapporto di impiego delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare (art. 2) e di riordino delle carriere di detto personale (art. 3). Nello stesso senso, cfr. inoltre anche la precedente Corte cost., ord. n. 339/1987, la quale, in materia tributaria (relativa alla più volte menzionata l. di delega n. 825/1971, i termini dei cui decreti legislativi erano stati prorogati a mezzo del d.l. 202/1972, convertito con la l. n. 321/1972), afferma che, con riferimento al dettato normativo adottato dalle Camere, «non ha pregio l'assunto» secondo cui una legge di conversione sarebbe atto «inidoneo ... a recar modifiche a una legge di delega».

⁴⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 63/1998, cons. dir. n. 7. 3.

⁴⁵⁹ Nel messaggio alle Camere, il Presidente della Repubblica parla di una «evidente illogicità giuridica» (sul punto, cfr. N. MACCABIANI, *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto di un rinvio presidenziale* (2002), reperibile in <http://www.forumcostituzionale.it>; P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2003, p. 385 ss.). Non si tratta, tuttavia, dell'unico caso di legge di conversione contenente proroghe di deleghe legislative (talvolta già scadute, talaltra prossime alla scadenza); cfr. ad es: art. 1, c. 2 l. n. 263/1999; art. 8-ter l. n. 463/2001; artt. 7-bis, c. 1 e c. 2, 10, 10-bis l. n. 284/2002; art. 1, c. 2, c. 4 e c. 5 l. n. 200/2003. Da ultimo si segnala il caso dell'art. 1, c. 3 l. n. 133/2008 – conversione del d.l. n. 112/2008 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – che proroga di tre mesi i termini (scaduti) per l'esercizio della delega integrativa e correttiva del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2003/86/CE in materia di diritto dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

⁴⁶⁰ Si tratta di «disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Deleghe al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità».

In questi casi il rapporto tra principio e dettaglio si fa particolarmente complesso. Si realizza una catena legislativa che collega la legge di delega a un decreto legislativo “principale”, ad un successivo decreto legislativo correttivo-integrativo, cui talvolta seguono “ulteriori” disposizioni integrative e correttive date con decreto legislativo e rese possibili poiché i termini vengono prorogati, se ancora aperti, ovvero differiti⁴⁶¹, se già chiusi, anche attraverso lo strumento «motorizzato»⁴⁶² di leggi di conversione di decreti-legge, in esito alle quali viene emanato lo “ulteriore” decreto correttivo-integrativo, il cui dettaglio – per non essere ritenuto illegittimo – deve rispettare i principi della legge di delega. Si veda, a titolo d’esempio⁴⁶³, la vicenda del d.lg. n. 63/2008 (ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lg. n. 42/2004, in relazione ai beni culturali): esso, sulla base dell’art. 1, c. 3 l. n. 51/2006 di conversione del d.l. n. 273/2005, interviene in termini di “ulteriore” correzione ed integrazione del d. lg. n. 42/2004 (per altro già corretto ed integrato in un primo tempo attraverso il d.lg. n. 157/2006) emanato sulla base dell’art. 10 della l. n. 137/2002, il cui c. 4 dispone che entro due anni – prorogati di altri due anni dalla menzionata legge di conversione n. 51/2006 – dall’entrata in vigore del decreto “principale” il Governo può emanare disposizioni integrative e correttive.

A completamento del quadro si potrebbero, infine, menzionare gli artt. 14, c. 18 e c. 18 *bis* della l. n. 246/2005⁴⁶⁴, come modificata dalla l. n. 69/2009. Benché si sia al di fuori del tema dell’approvazione di una delega mediante una legge di conversione, si verifica il caso di una previsione che, sin dall’inizio, contempla la possibilità di ripetute operazioni correttivo-integrative. All’esito della prima fase di una complessa opera di semplificazione legislativa attuata per il tramite di distinte deleghe ed anticipata da due decreti legge (n. 112/2008 e n. 200/2008), si stabilisce *ab origine* sia la possibilità di emanare decreti correttivi ed integrativi sia la possibilità di adottare ulteriori decreti correttivi ed integrativi.

Sul presupposto che, sotto il profilo formale, la catena costituita dalla legge di delega, dal decreto legislativo “principale”, dal decreto integrativo-correctivo e dalle “ulteriori” disposizioni integrative-corrective (talvolta

⁴⁶¹ Cfr. M. RUOTOLO, *Delega legislativa*, cit., p. 1768.

⁴⁶² Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 363.

⁴⁶³ Ma cfr. anche le vicende, nella sostanza identiche (sia pur con qualche differenza nella procedura), del d.lg. n. 62/2008, del d.lg. n. 4/2008, del d.lg. 113/ 2007 e del d.lg. n. 310/2004. Diversa appare, invece, la sorte del d.lg. n. 161/2006 (attuazione della direttiva 2004/42/CE in tema di limitazione di emissioni di composti organici volatili utilizzate in talune pitture e vernici e in prodotti per la carrozzeria) che è stato emanato sulla base della delega contenuta nella legge comunitaria del 2004 (la n. 62 del 2005, il cui art. 1, c. 5 prevede il potere per il Governo di emanare decreti legislativi integrativi e correttivi entro diciotto mesi dall’adozione dei decreti legislativi “principali”) e che, scaduti i termini per l’emanazione dei decreti integrativo-correctivi, è stato modificato nell’art. 7, c. 2 dall’art. 8, c. 4 d.l. 194/30 dicembre 2009, che ha elevato da tre a quattro anni il periodo durante il quale le limitazioni previste dal d.lg. 161 del 2006 non si applicano (limitatamente ad alcuni prodotti destinati ad essere utilizzati esclusivamente in Stati non appartenenti all’UE).

⁴⁶⁴ Sul punto, v. *infra* in questo capitolo.

previste in una legge di conversione) sia valida, restano due problemi. Il primo è costituito dal c.d. «paradosso dell'effettività» e dalla relativa precarietà delle disposizioni legislative⁴⁶⁵; ma deve ritenersi che si tratti di una conseguenza accettata dal Parlamento⁴⁶⁶ nel momento stesso in cui esso conferisce sia le deleghe integrativo-correttive sia il potere di emanare le «ulteriori» disposizioni⁴⁶⁷. Il secondo concerne il destino dei principi e dei criteri direttivi quando si verifichi un cambiamento di maggioranza politica, con conseguente mutamento del Governo e dell'indirizzo politico, dal momento che, relativamente ai principi posti nella legge di delegazione, nella Cost. non si rinvencono espressamente meccanismi atti a regolare queste eventualità⁴⁶⁸.

Del resto, l'articolo 14, c. 4 della l. n. 400/1988 è norma contenuta in una legge ordinaria⁴⁶⁹, che sembra occuparsi dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti e, per questa via, del raccordo Governo-Parlamento⁴⁷⁰ nel caso di deleghe eccedenti i due anni⁴⁷¹, ma non anche del

⁴⁶⁵ Cfr. M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, cit., p. 126; A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 707 s.; A. RUGGERI, *Introduzione ad AA. VV., La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. XIV. Sul punto, prima della "grande espansione" espansione della delega legislativa, cfr. anche le osservazioni di E. PALICI DI SUNI, *La funzione normativa tra Governo e Parlamento. Profili di diritto comparato*, cit., p. 46 s.

⁴⁶⁶ Esula dalla presente ricerca l'indagare sui motivi che spingono le Camere verso una prospettiva di autoemarginazione.

⁴⁶⁷ M. MAZZELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, cit., p. 291, nota n. 66.

⁴⁶⁸ Dato il frequente uso dei decreti integrativo-correttivi, non pare possa a questo proposito ragionarsi di leggi di programmazione nei sensi precisati da A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 20 ss., 44, 49 e da G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 158. Né si rinviene una disciplina simile a quella prevista dalla Costituzione portoghese. Infatti, con riferimento al Governo, l'articolo 165, c. 4 della Costituzione portoghese stabilisce che le delegazioni decadono con le dimissioni del Governo, con il termine della legislatura o con lo scioglimento dell'Assemblea della Repubblica; con riferimento alle Regioni autonome, nella Costituzione è prevista una norma analoga nell'articolo 227, c. 3. Sul punto, cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *Il diritto costituzionale portoghese*, cit., p. 176. Con riferimento all'ordinamento spagnolo, cfr. *supra*, nota n. 151.

⁴⁶⁹ Sul modello del doppio parere parlamentare di cui all'art. 14, c. 4 l. n. 400/1988, previsto (con varianti) anche in leggi di delega non ultrabiennali, e sui modelli differenti (come ad es. quello rinforzato stabilito nell'articolo 1, c. 4 l. n. 131/2003, nel quale vengono anche chiaramente circoscritte le possibili opzioni del Governo nei casi espressamente indicati dalla disposizione medesima), cfr.: N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, cit., p. 378 ss.; A. RAFFAELLI, *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti*, a cura di U. De Siervo, Torino, 2002, p. 55 ss., 59 ss., 78; A. RUGGERI, *Fonti, norme criteri ordinatori*, cit., p. 163 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., p. 139, nota n. 53; E. A. FERRIOLI, A. DI CAPUA, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in AA. VV., *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., p. 29 ss., 35 ss., 46 ss.

⁴⁷⁰ A questo proposito appare interessante notare che l'art. 1, c. 4 l. di delega (non ultrabiennale) n. 366/2001 in materia di riforma di diritto societario prevede che il parere della competente commissione sia dato entro sessanta giorni dal trasferimento al

Parlamento dello schema di decreto da parte del Governo. Tuttavia, nel caso in cui questo termine scada entro trenta giorni dallo spirare del termine di un anno (v. art. 1, c. 1) previsto per l'emanazione dei decreti legislativi, la scadenza di quest'ultimo termine (relativo, cioè, all'emanazione dei decreti legislativi) è prorogata di novanta giorni: in tal modo il parere diviene strumento che il Governo può utilizzare per prorogare i termini previsti per l'emanazione dei decreti legislativi. Analoghe disposizioni sono state previste anche successivamente, come ad es. nell'art. 1, c. 2 l. di conversione e di delega n. 80/2005, la quale, contestualmente, delega il Governo ad emanare disposizioni integrative e correttive entro il termine di un anno dalla entrata in vigore del decreto legislativo principale. Sul problema cfr. le differenziate posizioni di N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari*, cit. p. 148, A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 714 e N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, cit., p. 48 s.

⁴⁷¹ Il problema della legittimità costituzionale dei pareri obbligatori delle Commissioni parlamentari è stato oggetto di indagine della dottrina, a partire dalla presa di posizione di C. Esposito del 1956 (C. E., *Nota senza titolo*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 190, il quale solleva dubbi sulla legittimità che, in una Costituzione rigida, in tema di delegazione possano essere previsti pareri da parte delle competenti commissioni, poiché in tal modo si creerebbe «una forma ibrida di legislazione»; *contra*, cfr. S. M. CICCONE, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, cit., p. 600 ss.; M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, cit., p. 75 ss.). Da un lato stanno coloro che avversano l'ipotesi della legittimità costituzionale dei pareri vincolanti, poiché ciò altererebbe i rapporti, costituzionalmente definiti, tra Governo e Parlamento (cfr., ad es., F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, 2004, cit., 137 s.; F. SORRENTINO, *Le fonti normative*, in AA. VV., *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, a c. di S. Labriola, 1. II, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 589 s. e A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Delega e decreto legislativo*, cit., p. 713), dall'altra coloro che, invece, sembrano ammettere l'eventuale legittimità dei pareri vincolanti (per tutti, cfr. L. PALADIN, *Sub art. 76*, cit., p. 28 e A. RUGGERI, *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della Costituzione ed incerte opzioni di natura istituzionale*, cit., p. 1549, p. 1554). Per una ripresa delle posizioni dottrinali e giurisprudenziali sul tema, cfr. N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari su decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 1998*, a c. di U. De Siervo, Torino 1999, p. 152 ss.; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, cit., p. 49, ss. Merita, per altro, segnalare che si è registrata anche la previsione del «parere conforme», come nel caso del combinato degli artt. 7 e 8 l. n. 81/1987 (delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), dai quali sembra evincersi che esso consista nella indicazione delle specifiche disposizioni ritenute non «corrispondenti alle direttive» della legge delega.

Per quanto concerne la non copiosa giurisprudenza costituzionale, cfr. Corte cost., sent. n. 78/1957 (che, mentre riconosce un «valore notevole» al parere delle Commissioni, al contempo afferma che «non si ricava da alcuna norma che esso sia vincolante»). In relazione al rapporto Stato-Regioni, cfr. inoltre Corte cost., sentt. nn.: n. 173/1981, cons. dir. n. 10, che, in tema di trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali con riferimento alle IPAB, specifica che «è da confermare che il parere della Commissione parlamentare ... non solo non è vincolante, ma non può esprimere interpretazioni autentiche della legge di delega»; 355/1993, cons. dir. n. 2, relativo all'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni in tema di riordino della disciplina in materia sanitari; 531/1995 che, in tema di progressione della carriera degli ufficiali dell'arma dei carabinieri, riprende le argomentazioni di Corte cost., sent. n. 173/1981; 110/2001, cons. dir. n. 2, in tema di vizio di procedimento, determinato dalla mancata acquisizione del parere della Regione inadempiente (il Veneto) in relazione all'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 4, c. 5 l. n. 59/1997 e disposti con il d.lg. n. 96/1999 senza che, «alla stregua del materiale probatorio prodotto dalle parti e di quello acquisito», fosse stato

*turn-over*⁴⁷² della maggioranza politica, e dunque – in un contesto storico, per lo più, contrassegnato dal principio della democrazia dell’alternanza – del Governo.

Poiché a partire dalla XI legislatura nell’ordinamento italiano si è registrata una «grande espansione»⁴⁷³ della delega, che ha a che fare con l’intrinseca «elasticità del modello della delega legislativa»⁴⁷⁴, viene in rilievo il tema dell’indirizzo politico del Governo. A questo proposito in dottrina si è rilevato che la funzione della delega legislativa sembra suscettibile di un utilizzo «per antifrasi»⁴⁷⁵: in tal modo, i medesimi principi e criteri direttivi possono fungere da base positiva per una produzione legislativa delegata di dettaglio esercitabile da esecutivi diversi e – in ipotesi – nettamente distinti quanto a programma e a indirizzo politico.

A proposito della questione dell’utilizzo “per antifrasi” dei principi posti da una delega legislativa i cui termini siano destinati a spirare (o, di fatto, scadano) dopo la conclusione della legislatura, pare di dover distinguere un profilo istituzionale, nel quale il Governo viene in rilievo indipendentemente dalla maggioranza parlamentare che lo sorregge e dall’indirizzo politico che lo caratterizza, ed un profilo soggettivo, collegato al particolare Governo al quale viene conferita la delega dal Parlamento⁴⁷⁶.

acquisito il parere della Regione inadempiente; 225/2009, cons. dir. n. 6.1, in tema di vizio del procedimento con riferimento al riordino, coordinamento e integrazione in materia ambientale (disposta dalla l. di delega n. 308/2004 ed attuata con il d.lg. n. 152/2006), in cui è detto che il termine Concesso alla Conferenza unificata per l’esame della «bozza del decreto legislativo» è «stato certamente breve», ma, «in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo)», «non al punto da essere incongruo».

Infine, con riferimento al parere obbligatorio del Consiglio di Stato previsto dall’articolo 25 lettera a) l. n. 127/1997, relativamente agli atti normativi del Governo e dei singoli ministri nonché dei testi unici, cfr. il Parere del Consiglio di Stato n. 4/2002, in *Foro it.*, 2005, III, p. 209 ss., 225, ove è detto che il parere del Consiglio di Stato è obbligatorio, «anche laddove la specifica norma di delega non dovesse contenere tale indicazione». Altro, naturalmente, sarebbe il caso in cui la norma di delega esimesse il Governo dall’acquisire il parere del Consiglio di Stato.

⁴⁷² Cfr. P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2008, reperibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, n. 5.

⁴⁷³ La locuzione si deve a G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in AA.VV., *Le deleghe legislative*, cit., p. 47 ss., 52 ss.; sul tema, cfr. inoltre *La delega legislativa. Dati statistici*, in *Seminario di studio presso la Corte Costituzionale*, cit., a c. di I. IANNUCILLI e I. NORELLI. Con riferimento, invece, all’inizio della XVI legislatura, cfr. R. ZACCARIA e E. ALBANESI, *Delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., n. 1.

⁴⁷⁴ I termini usati compaiono nel titolo del più volte citato libro di S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., *passim*.

⁴⁷⁵ Cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Delega legislativa tra teoria e prassi*, cit., n. 2.1.

⁴⁷⁶ Cfr. G. D’ELIA, *Sulla determinazione ratione materiae dei principi e dei criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1461 s.

In relazione al profilo istituzionale, il Governo parrebbe obbligato⁴⁷⁷ a dare corso alla delega, benché nel dettato costituzionale non si rinvenano strumenti finalizzati a rendere imperativo tale obbligo, cui pertanto si riconnette una scarsa effettività⁴⁷⁸. Benché il conferimento alla potestà legislativa del Governo degli “oggetti definiti” presupponga un “affidamento” delle Camere all’Esecutivo, in linea di principio questa relazione non coincide con l’espressione del voto di fiducia di cui all’art. 94, c. 1 e 2 Cost.⁴⁷⁹, pur non essendo esclusa la possibilità che, in relazione a deleghe ritenute di particolare rilievo, il Governo ponga la questione di fiducia.

In ipotesi, potrebbe darsi che il consenso parlamentare sulla legge delega sia più ampio rispetto a quello registrato con il voto di fiducia al Governo o che il Governo si dimetta prima dello scioglimento delle Camere, senza aver esercitato la delega (la quale, in via teorica, potrebbe essere stata conferita dalla stessa maggioranza che sostiene il nuovo Governo). Per queste ragioni è formalmente possibile che – come nei fatti si è verificato sia nella XIV che nella XV legislatura⁴⁸⁰ – anche in prossimità del termine della legislatura vengano conferite deleghe legislative al Governo.

In questa ipotesi si pone un problema di opportunità politica, che pare connettersi al profilo soggettivo della questione. Può, infatti, darsi il caso di un nuovo Governo, la fiducia al quale sia stata votata da una nuova maggioranza parlamentare la quale non faccia propri i principi di una legge delegante la cui delega non sia stata esercitata, ma i cui termini non siano ancora scaduti. In tal caso, «non per ciò il Governo sarebbe abilitato a violare i principi e i criteri direttivi posti a suo tempo nella legge di delegazione. Semmai si lascerà cadere la delega e il parlamento approverà una nuova legge di delegazione»⁴⁸¹.

In termini analitici, il nuovo Governo potrà, a propria discrezione: a) ritenere che la legge di delega involga questioni tecniche non in conflitto con il nuovo indirizzo politico e con la volontà espressa dalla nuova maggioranza, ed esercitare pertanto la precedente delega; b) interpretare,

⁴⁷⁷ Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 313 s.; A. A. CERVATI, *Legge delega e delegata*, cit., p. 948; L. PALADIN, *Sub art. 76*, p. 22 s.; M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento. Analisi comparata*, cit., p. 80 ss.

⁴⁷⁸ Per altro in Corte cost., sen. n. 60/1957, cons. dir. n. 3, relativamente alla legittimità dell’art. 5 l. 230/1950 (la c.d. “legge Sila”), in un significativo inciso la Corte riconduce alla libertà di valutazione del Governo la «facoltà di adottare o meno il provvedimento» previsto nella legge delegante.

⁴⁷⁹ In tema di “fiducia” tra delegante e delegato, cfr. F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, cit., p. 357 ss., 371 ss. Sul punto, cfr. inoltre le precisazioni di C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 313.

⁴⁸⁰ Per la ricostruzione di queste vicende e per le ragioni che hanno spinto ad una tale pratica, cfr. E. ROSSI, *Introduzione*, cit., p. 7; M. MAZZARELLA, *La decretazione correttiva e integrativa*, cit., p. 287 ss.

⁴⁸¹ Cfr. G. ZAGREBLESKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 290.

ove possibile, i principi in modo tale da renderli conformi alla nuova maggioranza e al nuovo indirizzo politico; c) rendere nota al Parlamento, nei modi e nei tempi ritenuti opportuni, la propria intenzione di non dar corso alla delega e di lasciare, quindi, spirare i termini previsti; d) presentare un disegno di legge di abrogazione della legge di delega e dei principi (o di parte dei principi) in essa contenuti; e) presentare un disegno di legge di delega modificativo dei principi, così da renderli omogenei al nuovo indirizzo politico e alla nuova volontà delle Camere.

Riemerge, in tal modo, uno dei profili della natura diacronica del principio, cui si affianca il concetto di *ratio* della delega⁴⁸², elaborato dalla Corte Costituzionale per l'interpretazione della legge di delega e del decreto legislativo⁴⁸³.

8. La ratio della delega: il principio e il dettaglio tra “canone inverso” e concezione minimale della delega. Codici e testi unici – La giurisprudenza della Corte Costituzionale su questo tema è vastissima, ma – per la particolare chiarezza che la caratterizza – sembra ricostruibile a partire dalla sentenza n. 98/2008, nella quale il Giudice delle leggi ha precisato il significato del concetto di *ratio* della delega, elaborato sulla base di due «processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della legge di delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi»⁴⁸⁴. Il primo processo ermeneutico va condotto tenendo conto del complessivo contesto normativo della legge delegante, e dunque dei principi, dei criteri direttivi, oltre che delle finalità che la ispirano⁴⁸⁵. Tutto ciò – secondo la Corte – costituisce la *ratio* della delega, i cui principi debbono, da un verso, circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro,

⁴⁸² Cfr. sul punto R. BIN, *Determinazione dei principi nella delega legislativa e norma transitorie*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 384 ss., 388, 393 ss.

⁴⁸³ Sulla necessità di questi due processi, cfr. già R. BIN, *Determinazione dei principi nella delega legislativa e norma transitorie*, cit., p. 384 ss.

⁴⁸⁴ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 98/2008, cons. dir. n. 3.1. Ma cfr. anche Corte cost., sentt. nn.: 126/2000; 163/2000; 276/2000; 503/2000; 425/2000; 125/2003; 199/2003; 214/2004; 248/2004; 213/2005; 54/2007; 170/2007; 340/2007; 341/2007; 112/2008. Sul tema, in dottrina cfr.: G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, cit., p. 231 s.; G. FAMIGLIETTI, *Delegazione legislativa e Corte Costituzionale*, in AA. VV., *Le deleghe legislative*, cit., p. 187; G. D'ELIA, *La definizione dell'oggetto nella delegazione legislativa nel processo democratico di formazione della legge*, cit., p. 1764; R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della formazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, cit., p. 109; F. ROSELLI, *La delega legislativa*, cit., p. 438 s.; T. GIOVANNETTI, *La decretazione delegata*, cit., n. 9; A. ANZON, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in seminario sulla delega legislativa, cit., n. 4; G. DI COSIMO, *E le Camere stanno a guardare*, cit., p. 6 ss.

⁴⁸⁵ Sul punto, a mero titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. anche le seguenti Corte cost., sentt. nn.: 230/1991; 250/1991; 276/2000; 292/2000; 96/2001; 259/201; 308/2002; 248/2004; 213/2008; 228/2005.

devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare»⁴⁸⁶.

Dovendo pronunciarsi su di un ipotizzato eccesso di delega dell'art. 7, c. 1 del d.lg. n. 337/1997 in riferimento all'art. 3, c. 138 l. n. 662/1996 (in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari)⁴⁸⁷, la Corte ha escluso l'illegittimità della disposizione delegata, ritenuta oggettivamente «rispondente»⁴⁸⁸ alla *ratio* della delega⁴⁸⁹, la scelta del Governo risultando «diretta ad attuare un espresso criterio direttivo contenuto nella legge di delega»⁴⁹⁰. Il punto cruciale è costituito dall'ampiezza della discrezionalità lasciata al legislatore delegato, soprattutto in presenza di principi enunciati in termini molto vasti.

Si tratta della questione del c.d. «canone inverso»⁴⁹¹, creato dalla Corte medesima. Secondo il «costante orientamento» della Corte, quanto più analitici e dettagliati sono i criteri e i principi, «tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità del legislatore delegato»; e viceversa: ove – come nel caso considerato in Corte cost., sent. n. 126/2000⁴⁹² – i margini dei principi appaiano molto ampi, per «valutare se il legislatore abbia ecceduto ... occorre soprattutto individuare la *ratio* della delega, cioè le ragioni e le finalità che ... hanno ispirato il legislatore delegante»⁴⁹³.

⁴⁸⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 158/1985, cons. dir. n. 1. Ma cfr. anche Corte cost., sent. n. 426/2006, cons. dir. n. 3.1, in cui viene dichiarato che l'art. 76 Cost. «non impedisce l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante».

⁴⁸⁷ La disposizione delegata impugnata affida al concessionario non solo la materiale riscossione pagamento, ma anche la riscossione coattiva della sanzione penale.

⁴⁸⁸ Cfr. la Corte cost., sent. n. 163/2000, cons. dir. n. 4.1.

⁴⁸⁹ Sul punto, cfr.: G. D'ELIA, *Sulla determinazione ratione materiae dei principi e dei criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1461 ss.; ID., *L'interpretazione conforme a Costituzione nella delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3245 ss.; G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, cit., p. 231 ss.; G. FAMIGLIETTI, *Delegazione legislativa e Corte Costituzionale*, cit., p. 185 ss.; G. FAMIGLIETTI, *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, cit., p. 433 ss.; N. MACCABIANI, *La legge delegata*, cit., p. 89 ss.; R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della formazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, cit., p. 87 ss., 108 ss.; A. ANZON, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, cit., n. 4 e n. 6; F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, cit., p. 99.

⁴⁹⁰ Cfr. la Corte cost., sent. n. 163/2000, cons. dir. n. 4.1.

⁴⁹¹ Sul punto, v. *supra*, cap. I, nota n. 167.

⁴⁹² Si tratta di una questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega rispetto alla l. di delega (art. 3 l. 216/1992) dell'art. 53, c. 4 d.lg. n. 216/1992 (in tema di reclutamento, stato e avanzamento del personale direttivo e non dirigente dell'arma dei carabinieri), a norma del quale viene escluso dagli adeguamenti delle indennità previste il personale che alla data del 31 agosto del 1995 risultava essere nella posizione ausiliaria.

⁴⁹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 126/2000, cons. dir. n. 3; quasi con le stesse parole si esprime, *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 531/1995, cons. dir. n. 3 e Corte cost., sent. n. 292/2000, cons. dir. n. 3.1.

Per questi motivi, nella sentenza n. 163/2000, la Corte Costituzionale non ha avuto difficoltà a respingere, in quanto «immotivatamente restrittiva»⁴⁹⁴, l'argomentazione del giudice rimettente. Del resto, già dagli anni '90 del secolo scorso il Supremo Collegio ha accolto una concezione elastica del rapporto tra legge di delega e decreto legislativo, in considerazione del «naturale rapporto di “riempimento” che lega la norma delegata a quella delegante, dovendosi altrimenti ritenere che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera “scansione linguistica” delle previsioni dettate dal delegante, con evidente snaturamento del ben diverso regime che la Costituzione ha inteso prefigurare»⁴⁹⁵.

Dunque, i principi vanno interpretati sia come fondamento della potestà legislativa delegata sia come strumento ermeneutico della stessa legge delegata⁴⁹⁶, la cui *ratio* risulta dalla dialettica relazione che si istituisce tra la conformità «al principio direttivo della delega» e il rispetto «delle finalità indicate dal Parlamento»⁴⁹⁷. In tal modo, «le ragioni e le finalità che hanno ispirato il legislatore delegante»⁴⁹⁸ si mediano con la natura “oggettiva” che si evince dal dettato normativo, che la Corte ricostruisce sulla base del complesso delle precedenti disposizioni di principio relative al medesimo campo materiale, tanto che in alcuni casi giunge a ragionare di «tradizione»⁴⁹⁹.

⁴⁹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 163/2000, cons. dir. n. 4.1, che non accoglie le ragioni del giudice rimettente, secondo cui «la potestà esecutiva dei concessionari del servizio di riscossione dei tributi richiederebbe modificazioni particolarmente rilevanti della normativa vigente e, dunque, tali da non poter essere ricomprese tra quelle, puramente marginali, che il Governo è autorizzato ad apportare in base al criterio direttivo enunciato al punto b) dell'art. 3, comma 138, della legge n. 662 del 1996».

⁴⁹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 4/1992, cons. dir. n. 8, con riferimento ad una questione di costituzionalità relativa all'art. 12 d.lg. n. 12/1992 (disposizioni integrative e correttive della disciplina processuale penale e delle norme ad essa collegate), emanato sulla base della art. 7 l. n. 81/1987 (delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive del nuovo codice di procedura penale), nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati negli artt. 2 e 3 della medesima l. Si trattava della disposizione di cui all'art. 291, c. 1 *bis* c.p.p. (successivamente abrogata dall'art. 8, c. 2 l. n. 332/1995), secondo la quale, nel corso delle indagini preliminari il giudice poteva disporre misure cautelari meno gravi solo se il pubblico ministero non avesse espressamente richiesto di provvedere esclusivamente in ordine alle misure indicate. Negli stessi termini, *ex plurimis* cfr. anche Corte Cost., sentt. nn.: 355/1993, cons. dir. n. 17; 308/2002, cons. dir. n. 6; 199/2003 cons. dir. n. 5; 174/2005 cons. dir. n. 5.

⁴⁹⁶ Cfr., ad es., Corte cost., sent. n. 418/1996, cons. dir. n. 3.

⁴⁹⁷ Cfr. le battute conclusive della complessa – e per molti versi riassuntiva – Corte cost., ord. n. 213/2005.

⁴⁹⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 7/1999, cons. dir. n. 3. Per alcune considerazioni critiche, cfr. G. D'ELIA, *Sulla determinazione ratione materiae dei principi e dei criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1461 s.

⁴⁹⁹ Cfr. Corte cost., sentt. nn.: 96/2001, cons. dir. n. 7; 340/2007, cons. dir. n. 2. Benché non in tema di delegazione, cfr. anche Corte cost., sent. n. 204/2004, cons. dir. n. 2.2, nel quale, dovendosi pronunciare in tema ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non attuata in relazione alle «particolari materie» (art. 103, c. 1

Il c.d. “canone inverso” non sembra, quindi, destinato a costituire per la Corte Costituzionale una regola ad applicazione automatica, ma deve essere utilizzato tenendo conto anche dei principi della legislazione pregressa. In un contesto normativo così delineato, il c.d. “canone inverso” regola i rapporti tra legge delega e decreto delegato – e dunque tra il principio e il dettaglio – in uno spazio già contrassegnato da limiti e confini.

È vero che in passato la Corte è stata per lo più «tollerante»⁵⁰⁰, ma è altrettanto vero che la *ratio* della delega delinea i poteri del legislatore delegato, precisando i limiti entro cui la norma, determinata dal complesso rapporto tra principio e dettaglio, è destinata ad operare. Sicché accanto principi costituzionali e ai principi della delega⁵⁰¹, vengono in rilievo anche i principi generali⁵⁰², così come i principi disposti dalla precedente legislazione, ove non abrogati, sebbene possa darsi l’eventualità che questi ultimi, in quanto privi di dettaglio, non siano direttamente applicabili.

Naturalmente, il complesso di questi limiti opera anche in relazione alle deleghe di cui la Corte Costituzionale fornisce una lettura “minimale”: anch’essa, «secondo la consolidata giurisprudenza» del Giudice delle leggi⁵⁰³, si inquadra nel contesto dei due processi “ermeneutici paralleli”. L’introduzione mediante decreto legislativo di «soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente»⁵⁰⁴ può darsi soltanto in presenza di espliciti principi e criteri direttivi, «mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti»⁵⁰⁵.

Si definisce così l’ambito della delega «da intendersi in senso “minimale”»⁵⁰⁶, che si dà allorché i principi, non espressamente indicati dalla

Cost.), la Consulta ragiona espressamente del «nucleo dei principi in materia di giustizia amministrativa quali evolutisi a partire dalla legge abolitrice del contenzioso amministrativo del 1865».

⁵⁰⁰ Cfr. per tutti M. BAUDRIEZ, *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contributio à l’étude de la loi en droit constitutionnel italien*, Paris 1994, p. 149 ss.

⁵⁰¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 427/2000, cons. dir. n. 6. Sul punto, cfr.: N. LUPO, *Controllo più severo sulla conformità dei decreti legislativi alle leggi delega. La crescita dell’istituto fa venir meno l’antica prudenza*, in *Diritto e Giustizia*, 39/2000, p. 54 s.; G. D’ELIA, *L’interpretazione conforme a Costituzione nella delegazione legislativa*, cit., p. 3246 s.

⁵⁰² Cfr. G. CONSO, *L’esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, cit., p. 578 s.

⁵⁰³ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/2007, cons. dir. n. 4; negli stessi termini cfr. anche Corte cost., sent. n. 112/2008, cons. dir. n. 3, in tema di riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale. Cfr. anche Corte cost., sentt. nn.: 174/2005; 367/2007.

⁵⁰⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/2007, cons. dir. n. 4.

⁵⁰⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 350/2007, cons. dir. n. 5.2 in tema di individuazione del soggetto passivo dell’imposta relativa ai pronostici e alle scommesse (art. 1, c. 2 l. di delega n. 288/1998, come applicata dal d.lg. n. 504/1998). In realtà, in questa circostanza la Corte si pronuncia in relazione all’identificazione dei soggetti passivi di una imposta, ma – nel farlo – conferma la precedente giurisprudenza sul punto; cfr. Corte cost., sentt. nn.: 303/2005, cons. dir. n. 2; 66/2005, cons. dir. n. 2.1. Inoltre Corte cost. ord. n. 359/2005.

⁵⁰⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 239/2003, cons. dir. n. 2.1, che, in tema di codice della strada, prosegue lungo la linea già tracciata dalle sentenze già citate.

legge di delega⁵⁰⁷, debbano essere evinti dalla legislazione previgente⁵⁰⁸. D'altra parte, l'interpretazione del contesto normativo pregresso e dell'evoluzione dell'ordinamento portano talvolta a giustificare interventi legislativi delegati, anche di coordinamento, apparentemente non previsti nella legge di delega, ma dalla Corte Costituzionale ritenuti funzionali alla *ratio* del nuovo assetto normativo⁵⁰⁹. In tal caso, il rispetto del quadro normativo "nuovo" ma precedente il decreto legislativo sembra definire in senso minimale una delega che parrebbe atteggiarsi in termini più ampi o che, altrimenti, potrebbe configurare un eccesso *dalla delega*⁵¹⁰.

Si assiste, così, ad una oscillazione, per la quale la stessa interpretazione in senso minimale è soggetta a trasformazioni, la cui *ratio*, non diversamente dal c.d. "canone inverso", dipende dall'insieme dei principi del tessuto normativo previgente. Per altro verso, fatta eccezione per un caso⁵¹¹, alla declaratoria di illegittimità costituzionale della legge di delega la Corte ha sempre ha preferito una interpretazione minimale.

Ciò non significa che non vi sia differenza tra il c.d. "canone inverso" e l'interpretazione minimale, ma che la configurazione dell'una o dell'altra ipotesi è connessa sia alla previsione di principi più o meno ampi nella

⁵⁰⁷ Diverso appare il caso di Corte cost., sent. n. 212/2003, in cui la Corte, dopo aver escluso di potersi pronunciare su norme di rango secondario, dichiara illegittimi gli artt. 237, 238 e 299 d.lg. n. 113/2002 in materia di spese di giustizia (emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 7 l. n. 50/1999, come modificato dall'art. 1 l. n. 340/2000), in quanto ravvisa un eccesso dall'oggetto della delega, avendo il legislatore delegato inteso che l'art. 7 l. n.50/1999 affidasse «per comunanza» al Governo tutta la materia delle spese di giustizia, anche di quelle – coperte da riserva assoluta di legge *ex* art. 25 Cost. – relative alla conversione delle pene pecuniarie che comportassero una modifica delle regole di competenza dal giudice di sorveglianza al giudice dell'esecuzione.

⁵⁰⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 305/1996, cons. dir. n. 2, in cui la previsione dell'arresto dell'utente della strada che, a seguito di incidente (ricollegabile al suo comportamento) con danni alle persone, si sia dato alla fuga senza ottemperare all'obbligo di fermarsi di cui all'art. 189, c. 6 d.lg. 285/1992, emanato sulla base della l. n. 190/1991, è ritenuto legittimo in quanto riprodotto di una previgente norma (art. 133 d.P.R. n. 393/1959). Cfr. inoltre Corte cost., sent. n. 354/1998, cons. dir. 3.1, ove il «riesame» della disciplina del ritiro della patente di guida indicato dall'art. 2 lettera t) l. di delega n. 190/1991, in quanto non corredato da principi e criteri direttivi, viene interpretato «in un senso minimale», e dunque come non innovativo della previgente disciplina; analogamente, cfr. Corte cost., sentt. nn.: 531/1995; 427/2000; 251/ 2001; 53/2005; 66/2005; cfr. anche ord. nn. 587/2000, 359/2005 .

⁵⁰⁹ Cfr. il n. 2 del considerato in diritto della sentenza della Corte Costituzionale n. 305 del 1996. Cfr. inoltre il n. 8 del considerato in diritto della sentenza n. 220 del 2003 in tema di incompatibilità tra la carica di sindaco e di primario ospedaliero: l'articolo 31, c. 1 L. 265 1999 delega, infatti, il Governo a riunire e a coordinare in un testo unico "le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province", mentre l'art. 274 lettera l) del relativo decreto legislativo 267 2000 abroga la previgente disciplina (L. 154 1981) in tema di incompatibilità, salvo quanto stabilito per i consiglieri regionali.

⁵¹⁰ Cfr. *supra*, I. cap., nota n. 178. Inoltre, cfr. già Corte cost., sentt. nn.: 173/1981, cons. dir. n. 11; 250/1991, cons. dir. n. 6.

⁵¹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 280/2004.

delega sia al complessivo panorama normativo previgente⁵¹². Con la conseguenza che del rapporto tra principio e dettaglio può affermarsi quanto è stato detto della fonte: «non è un presupposto, ma il risultato di un processo interpretativo compiuto dalla Corte»⁵¹³.

Ma in quest'opera ermeneutica la Corte non appare completamente libera, configurandosi la legge di delega anche come una legge sulla produzione e i principi pregressi come limiti sia al legislatore delegato sia all'interpretazione. Sebbene possa sorgere la sensazione che su questo punto l'ordinamento stia per perdere coerenza sistematica, permangono sia il condizionamento della legge di delega sul decreto delegato (la validità del quale dipende dal rispetto dei limiti e delle procedure posti nella legge di delega) sia i limiti dati dai principi generali che presidiano il campo materiale in cui il decreto delegato è chiamato ad intervenire, oltre naturalmente ai principi di rango costituzionale.

9. Testi unici, codici di settore e semplificazione – Poiché nella delega in senso minimale la definizione dei principi è carente, l'interprete (ed in primo luogo il legislatore delegato⁵¹⁴, cui la legge delegante è rivolta) dovrà indurre per astrazione generalizzante i principi dal complesso della previgente normativa del settore⁵¹⁵. Di qui la possibilità per la Corte costituzionale di assimilare la questione dell'interpretazione minimale della delega alla compilazione dei testi unici per la semplificazione e il coordinamento di una pluralità di disposizioni relative ad una determinata materia⁵¹⁶. Del resto, che la produzione dei testi unici sia originariamente connessa alla delegazione è stato sostenuto dai primi decenni del '900⁵¹⁷.

Il problema della capacità innovativa dei testi unici si è posto in dottrina prima della nascita dell'ordinamento repubblicano⁵¹⁸ e, in seguito, ha

⁵¹² Cfr. F. ROSELLI, *La delega legislativa*, cit., p. 443 s., 447. Di qui l'assimilazione ai testi unici, di cui *infra*, che può cogliersi in V. ANGIOLINI, *Testo unico*, in *Enc. diritto*, XLIV, Milano p. 525 ss., 527 ss.

⁵¹³ Cfr. N. LIPARI, *Introduzione a AA. VV., Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, cit., p. VIII.

⁵¹⁴ Cfr. L. CARLASSARE CAIANI, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., p. 82 ss.; V. ANGIOLINI, *Testo unico*, cit., p. 527.

⁵¹⁵ V. *supra*, cap. I, § 3. Cfr. F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, cit. p. 363. Sul rapporto deduzione/induzione in relazione ai testi unici, cfr. L. CARLASSARE CAIANI, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., p. 77 s.

⁵¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 280/2004, cons. dir. n. 3.

⁵¹⁷ Cfr. E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, cit., p. 19; C. ESPOSITO, *Testi unici*, in *Nuovo dig. it.*, XII, pt. II, Torino 1940, p. 181 ss., 183; F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, p. 362 s.; L. CARLASSARE CAIANI, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., p. 42 ss., 53 ss.

⁵¹⁸ È noto che la dottrina più risalente (cfr. ad. es.: F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., I, p. 347 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II-IV, Milano, 1954, 542 s.; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1954, I, p. 64) proponeva una dicotomia tra testi unici legislativi (delegati o novativi) e testi unici amministrativi (compilatori o informativi). Questa impostazione viene criticata in radice da

impegnato la Corte costituzionale sin dai primi anni di attività⁵¹⁹. Il tema è tornato all'ordine del giorno in relazione alle esigenze di semplificazione normativa, connesse alla necessità di introdurre chiarezza e sistematicità nell'ordinamento⁵²⁰. Ora, infatti, l'art. 17 *bis* della l. n. 400/1988⁵²¹ stabilisce che il Governo provvede, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge relative a materie e settori omogenei. Sembrerebbe trattarsi di una delega di semplificazione legislativa che, in mancanza della prefissione del termine temporale di cui all'art. 76 Cost., assume carattere permanente ed è finalizzata alla manutenzione del complesso normativo relativamente ad oggetti definiti in modo implicito (materie e settori omogenei).

Benché topograficamente l'art. 17 *bis* della l. n. 400/1988 possa far pensare che ci si trovi nell'area della produzione normativa di tipo regolamentare, la disposizione, che prevede⁵²² la possibilità di realizzare un «coordinamento formale» finalizzato a garantire «la coerenza logica e sistematica della normativa», lascia pensare alla capacità novativa dei testi unici compilativi di norme aventi forza di legge emanati dal Governo sulla base del procedimento di cui al c. 2 dell'art. 17 *bis*⁵²³. Del resto l'art. 4, c. 1 della stessa l. n. 69/2009 modifica l'art. 14 della l. n. 246/2005, introducendovi un nuovo art. 14 *ter* nel quale è espressamente prevista l'adozione dello strumento del decreto legislativo ai fini indicati dall'art. 17 *bis* della l. n. 400/1988.

Parrebbe, quindi, trattarsi di una disposizione finalizzata alla costante manutenzione normativa dell'ordinamento, che si collega all'art. 13 *bis* della l. n. 400/1988⁵²⁴, il quale prevede l'aggiornamento periodico⁵²⁵, da realizzarsi

C. ESPOSITO, *Testi unici*, cit., p. 181 per il quale il «“Testo unico”... unifica e sostituisce una pluralità di testi disciplinanti una medesima materia», sicché «importa sempre la sostituzione di una nuova legge a leggi precedenti»: di qui il suo carattere innovativo. Sul dibattito dottrinale precedente l'intervento la Costituzione del '48, cfr.; C. ESPOSITO, *Testi unici della Regione e leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 614 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *Testi unici*, in *Enc. giur.*, XXXV, Roma 1994, p. 1 ss.; M. MALO, *Testo unico*, in *Dig. disc. pubb.*, XV, Torino 1999, p. 293 ss., p. 295 s., 305 s.

⁵¹⁹ Per la ricostruzione della giurisprudenza cost. sino alla fine del secolo, cfr. M. MALO, *Testo unico*, cit., p. 307 ss.

⁵²⁰ Sul punto e per una ricostruzione dell'attività relativa al censimento delle leggi vigenti in Italia, cfr. L. CARBONE, *L'esperienza “taglialeggi” a metà del suo cammino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 573 ss., 581 ss.

⁵²¹ L'innovazione è stata prevista dall'art. 5, c. 2 l. 69/2009.

⁵²² Art. 17 *bis*, c. 1, lettera c).

⁵²³ È previsto che, deliberato dal Consiglio dei Ministri, lo schema del testo unico sia trasmesso al Consiglio di Stato, che esprime il proprio parere entro 45 giorni; valutato il parere, il testo unico viene deliberato dal Consiglio dei Ministri ed emanato con d.P.R.

⁵²⁴ Introdotto dall'art. 3, c. 3 l. n. 69/2009.

Prevista inizialmente dall'art. 7, c. 2 lettera g. della l. n. 50/1999, la disposizione è stata successivamente abrogata dall'art. 1, c. 7 lettera f) della l. n. 340/2000, per poi essere ripresa nel 2009.

⁵²⁵ Tradotto in aggiornamento «meccanico» da L. LENZI, *Scheda di lettura delle disposizioni delle legge 18 giugno 2009, n. 69 in tema di semplificazione normativa*, in

secondo i criteri indicati nell'art. 17 *bis*, di ciascun testo unico contenente disposizioni aventi valore di legge almeno ogni sette anni dalla data dell'entrata in vigore. In tal modo vengono delineati i «principi generali per la produzione normativa» (art. 13 *bis*, c. 2), che non possono essere derogati, modificati o abrogati se non in modo esplicito. Vengono così designati alcuni principi generali⁵²⁶ (in quanto tali destinati ad indirizzare anche l'attività legislativa delle Regioni⁵²⁷) connessi alla produzione normativa, che si affiancano ai principi (siano essi generali o meno) del campo materiale di riferimento.

Nella fase di produzione normativa si delineano così i caratteri di un «autovincolo», che designa una priorità logica di questi principi, benché non si possa ragionare di un rapporto gerarchico tra la l. n. 400/1988 e la successiva attività legislativa, se non per l'obbligo di abrogazione esplicita⁵²⁸. Ma si tratta di un carattere che non consente di attribuire a tali principi il rango di norme costituzionali.

Nella sua opera la Corte costituzionale ha valutato le disposizioni legislative delegate sulla base di una interpretazione tendente a verificare l'estensione della delega. La maggiore o minore capacità novativa⁵²⁹ delle

<http://www.federalismi.it>. Cfr. E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/2009*, in <http://www.federalismi.it>, p. 23.

⁵²⁶ Ogni norma sostitutiva, modificativa, derogatoria o abrogativa di norme vigenti deve indicare espressamente le norme sostituite, modificate, derivate o abrogate; ogni rinvio ad altre disposizioni legislative, regolamentari o contenute in circolari emanati dalla P.A. deve contestualmente indicare il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.

⁵²⁷ Così il Presidente della commissione parlamentare per la semplificazione, sen. A. PASTORE, *Alcuni spunti in tema di semplificazione e di qualità di regolazione ad un anno dalla costituzione della commissione parlamentare*, reperibile anche in <http://www.federalismi.it>, p. 6.

⁵²⁸ Cfr.: P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, cit. § 4.4; E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/2009*, cit., p. 20 ss.

⁵²⁹ Il punto, dunque, non è se essi siano o meno novativi, ma l'estensione e la misura della loro di capacità novativa, che si connette all'efficacia dei principi. Cfr. già lucidamente F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, cit., p. 367; C. ESPOSITO, *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 496 ss., 497 s.; F. MODUGNO, *Osservazioni sulla reviviscenza di disposizioni legislative sostituite dal testo unico dichiarato incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1941 ss., 1946; E. CHELI, *Testo unico*, in *Noviss. dig. it.*, Torino 1973, p. 305 ss., 306: «In realtà, il testo unico non rappresenta affatto una fonte a sé stante, ma bensì solo un modo particolare di atteggiarsi della fonte ... dall'ipotesi minima della semplice trascrizione sistematica ... all'ipotesi massima del coordinamento anche attraverso ... innovazioni e modifiche». In termini analoghi, cfr. dello stesso E. CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 386 ss., 398 ss. Riprende queste posizioni M. MALO, *Testo unico*, cit., p. 299, 306; N. LUPO, *Testo unico*, in *Dir. dir. pubbl.*, VI, Cassese, Milano 2006, p. 5936 ss., 5940 ss. In tema, cfr. gli interventi dei proff. F. SORRENTINO e A. D'ATENA nella

disposizioni delegate sembrerebbe collocarsi tra un minimo, costituito dai testi unici c.d. autorizzati⁵³⁰, e un massimo, che si concretizza nel c.d. “canone inverso”, che è caratterizzato da una maggiore virtualità normativa⁵³¹ ed è dunque capace di essere fondamento di una profonda revisione della disciplina previgente⁵³². Una profonda revisione che, dunque, pare da escludersi nei casi di delega minimale o di produzione di testi unici finalizzati alla manutenzione normativa⁵³³.

Ma, anche nel caso del c.d. canone inverso, non manca chi ritenga che tale virtualità sia più contenuta in quei settori dell’ordinamento che sono presidiati da una «stratificazione plurisecolare», come «la dogmatica civilistica»⁵³⁴. Con la conseguenza che, anche in questo caso, la relazione tra principio e dettaglio si fa estremamente complessa, dovendo tenere conto dell’articolato retaggio dei principi pregressi, in relazione ai quali viene anzitutto in rilievo l’attività interpretativa del legislatore delegato e, successivamente, della P.A. e del giudiziario.

D’altra parte, la diacronia del principio contribuisce a tenere distinta la legge di interpretazione autentica dal testo unico, dalla delega in senso minimale e dal c. d. “canone inverso”. Se, infatti, la legge di interpretazione autentica retroagisce al momento dell’entrata in vigore della legge interpretata (nella quale finisce per incorporarsi anche sul piano dell’efficacia, fatti salvi i rapporti che nel frattempo fossero già stati definiti), il testo unico, la delega in senso minimale e il c.d. “canone inverso” sono

Commissione parlamentare per la semplificazione del giorno 20 5 2009 in *Attuazione del procedimento “taglia leggi”*, in <http://www.federalismi.it> p. 5, p. 10 s.

⁵³⁰ Ma già C. ESPOSITO, *Testi unici*, cit., p. 183 confutava l’uso del concetto di autorizzazione, il quale implica la rimozione di un limite all’esercizio di una potestà propria del soggetto autorizzato. Sul punto cfr. anche: E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 69; F. PIERANDREI, *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, cit., p. 369; V. CRISAFULLI, *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti “con forza di legge”*, cit., p. 718; C. MORTATI, *Sul potere del giudice costituzionale ad accertare d’ufficio l’incostituzionalità di norma non impugnate*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 320 ss., 322; L. PALADIN, *Nota*, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 326 ss., ; L. CARLASSARE CAIANI, *Sulla natura giuridica dei testi unici*, cit., p. 59; E. CHELI, *Testo unico*, cit., p. 308 s.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., p. 172; M. MALO, *Testo unico*, cit., p. 297. Più sfumata è la posizione di N. LUPO, *Testo unico*, cit., p. 5938 ss.

⁵³¹ Come è noto, lo scopo del testo unico è razionalizzare e rendere facilmente accessibile una produzione normativa cresciuta disordinatamente nel tempo e ritenuta confusa e caotica: cfr. M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino 2004, p. 11 ss.; B. G. MATTARELLA, *Codificazione*, in *Dir. dir. pubb.*, II, Cassese, p. 933 ss., 937; N. LUPO, *Testo unico*, cit., p. 5937.

⁵³² Cfr. N. LUPO, *Testo unico*, cit., p. 5942.

⁵³³ Sulla eccessiva vaghezza dei principi che dovrebbero presiedere alla semplificazione (cui consegue un ruolo ancillare del Parlamento), cfr. R. ZACCARIA, *I seminari promossi dal Comitato per la legislazione*, in AA. VV., *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss “Guido Carli” il 1° aprile 2008*, a c. di N. Lupo e R. Zaccaria, Roma 2008, p. 15 ss., 17.

⁵³⁴ Questo il parere di F. ROSELLI, *La delega legislativa*, cit., p. 450.

soggetti all'articolato operare diacronico dei principi, siano essi principi costituzionali, della delega, generali ovvero della legislazione previgente.

Al fine di realizzare semplificazione e chiarezza, su questo complesso terreno nell'ultimo decennio è intervenuta la più recente prassi legislativa, inaugurata dai testi unici previsti dall'art. 7 della l. n. 50/1999, modificato con la l. n. 340/2000 ed abrogato dall'art. 23, c. 3 della l. n. 229/2003. Come noto, con la l. n. 229/2003 si è passati dalla fase dei testi unici a quella della «codificazione»⁵³⁵ di settore, sicché ora ai testi unici si affiancano i «codici», come conferma l'art. 3, c. 3 della l. n. 69/2009.

Le basi della più recente fase di semplificazione sono state poste dalla l. n. 246/2005⁵³⁶, alla quale hanno fatto seguito la l. n. 9/2009⁵³⁷ e la l. n. 69/2009, la quale ha modificato la stessa l. n. 246/2005 e la l. n. 400/1988.

Fondato sull'art. 20 della l. n. 59/1997, l'art. 7, c. 2 della l. n. 50/1999 prevedeva che, acquisiti gli atti di indirizzo previamente definiti dalle Camere, il Governo emanasse testi unici "misti" (contenenti cioè sia norme di rango legislativo sia norme di rango regolamentare) riguardanti materie e settori omogenei⁵³⁸, con esplicita indicazione sia delle disposizioni pregresse non inserite nel testo, che «restano ancora in vigore» (art. 7, c. 2, lettera e)), sia delle disposizioni esplicitamente abrogate da successive disposizioni (art. 7, c. 2 lettera c)) sia della esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia oggetto di delegificazione con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico (art. 7, c. 2, lettera f)). L'art. 1, c. 6 lettera e) della l. n. 340/2000 ha, poi, previsto che i testi unici misti comprendessero le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento emanato dal Governo ai sensi degli artt. 14 e 17, c. 2 della l. n. 400/1988. In tal modo veniva definita una relazione tra riordino normativo, decretazione delegata e delegificazione, anche se permaneva l'ambiguità data dai testi unici misti, costituiti da norme di rango primario e norme di rango secondario.

Dopo l'abrogazione dell'intero art. 7 della l. 50/1999 per opera dell'art. 23, c. 3 della l. n. 229/2003, è intervenuto l'art. 14 della l. n. 246/2005⁵³⁹, che predispose ora una un'operazione coordinata ed articolata in più fasi:

⁵³⁵ Così l'art. 1, c. 3, lettera a) della l. n. 229/2003.

⁵³⁶

⁵³⁷ In realtà la l. n. 9/2009 è una legge di conversione con modificazioni del d.l. 200/2008 nel cui art. 2, c.1 è contenuta l'indicazione di un elenco di disposizioni – di rango legislativo, a quanto pare di capire – abrogate (allegato 1), mentre a norma del c. 2 il Governo, con atto ricognitivo, individua le disposizioni di rango regolamentare implicitamente abrogate in quanto connesse dalle disposizioni legislative abrogate nel c.1.

⁵³⁸ Su questa base sono stati approvati sei testi unici: d.P.R. n. 445/2000 in materia di documentazione amministrativa; d.P.R. n. 327/2001 in materia di espropriazione di pubblica utilità; d.P.R. n. 380/2001 in materia di edilizia; d.P.R. 54/2002 in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'U.E.; d.P.R. n. 115/2002 in materia di spese di giustizia; d.P.R. n. 313/2002 in materia di casellario giudiziale.

⁵³⁹ L'art. 14 della l. n. 246/2005 è stato ampiamente novellato dall'art. 4 della l. 69/2009.

individuare le disposizioni statali vigenti⁵⁴⁰ a norma dell'art. 14, c. 12 della l. 246/2005⁵⁴¹, sono previsti decreti legislativi “salva leggi” contenenti disposizioni precedenti il primo gennaio 1970⁵⁴² di cui – sulla base dei criteri indicati nel medesimo comma (lettere a)- h)) – si ritiene «indispensabile la permanenza in vigore» (art. 14, c. 14)⁵⁴³. Allo stesso modo⁵⁴⁴, ex art. 17, lettera a) l. n. 246/2005, rimangono in vigore le disposizioni contenute nei codici civile, penale, di procedura civile e penale, di navigazione e «in ogni altro testo normativo che rechi nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico»⁵⁴⁵. Su queste basi si produce l'effetto abrogativo presuntivo c.d. “taglia leggi”. Infine, l'art. 14, c. 14-*quater* prevede uno o più decreti legislativi con la medesima decorrenza del c. 14-*ter* indicanti le disposizioni legislative già tacitamente o implicitamente abrogate ovvero prive di funzione o di effettivo contenuto normativo o comunque obsolete, anche se modificate dopo il primo gennaio 1970.

Dopo la *vindematio prima*⁵⁴⁶, si enuclea: una *tabula praesentiae*, che elenca le disposizioni anche precedenti il primo gennaio 1970 che permangono in vigore; un'abrogazione presuntiva, che fa salve le disposizioni di cui al c. 14 e le disposizioni dell'art. 14, c. 17⁵⁴⁷ e che, ex c. 14 *ter*, decorre dopo un anno

⁵⁴⁰ Cioè disposizioni comprese in ogni singolo atto normativo: così l'art. 1, c. 3 lettera a) dello schema del decreto legislativo di esercizio della delega data con la l. n. 246/2005. Ma sul rapporto di omogeneità tra i singoli enunciati normativi e la *ratio* del contesto in cui essi sono collocati, cfr. A. RUGGERI, *In tema di norme incluse e questioni di fiducia, overnessia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in <http://www.federalismi.it>, p. 3 ss.

⁵⁴¹ Sull'utilità di quest'operazione, cfr. il parere del Consiglio di Stato n. 02624/2009 del 14 luglio 2009, Premesso, n. 1.

⁵⁴² Con riferimento alle disposizioni non “salvate” precedenti il primo gennaio 1970 si è parlato di “inadeguatezza presunta”: cfr. P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in AA. VV., *L'economia e la legge*, a c. di G. Cocco, Milano, 2007, p. 103 ss., 124

⁵⁴³ Sulla insufficiente determinatezza di questo criterio, cfr. l'intervento del prof. A. D'ATENA nella Commissione parlamentare per la semplificazione del giorno 20 maggio 2009 in *Attuazione del procedimento “taglia leggi”*, cit., p. 10 s.

⁵⁴⁴ Cfr. N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi correttivi*, in AA. VV., *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cit., p. 51 ss., 52, il quale distingue tra due diverse tipologie di “ghigliottina”: quella discrezionale, connessa alla valutazione di indispensabilità; quella vincolata, immediatamente applicabile in quanto legata alla clausola “salvacodici”.

⁵⁴⁵ Sul codice come parola “magica” cfr. A. ZIMATORE, *A proposito della clausola “salva codici”*, in AA. VV., *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cit., p. 19 ss., 23.

⁵⁴⁶ Di primo tentativo di selezionare ragiona il Consiglio di Stato nel parere n. 02624/2009 del 14 luglio 2009, Premesso, n. 1. Sulle fasi della delega “taglia leggi”, cfr. A. PAJNO, *L'attuazione della delega “taglialeggi”, a metà del suo cammino*, in AA. VV., *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cit., p. 29 ss., 31 ss.; *ivi*, R. PERNA, *L'origine della delega “taglialeggi” e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente*, p. 35 ss., 39 s.

⁵⁴⁷ E cioè i codici (penale, civile di procedura penale e civile) e ogni altro testo normativo che rechi in epigrafe l'indicazione codice ovvero testo unico; le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale, nonché le disposizioni relative all'ordinamento delle magistrature e

dalla scadenza del termine di cui al c. 14; una *tabula absentiae* che, previo esame ermeneutico governativo, procede a “tagliare” espressamente disposizioni ricadenti nelle lettere a) e b) dell’art. 14, c. 14, anche se successive al primo gennaio 1970. L’abrogazione espressa dell’art. 14 c. 14-*quater* della l. n. 246/2005 opera, dunque, con uno o più decreti legislativi distinti rispetto a quelli previsti nel comma 14: mentre il c. 14 si riferisce unicamente alle disposizioni precedenti il primo gennaio 1970, il c. 14-*quater* pone una concessiva («anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970»⁵⁴⁸) che introduce elementi di incertezza la cui *ratio* è collegata ai decreti legge n. 112/2008 e n. 200/2008⁵⁴⁹. Del resto, l’attuale art. 14, c. 15 della l. n. 246/2005 stabilisce che i decreti “salva leggi” «provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto ... anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente» al primo gennaio 1970.

Questo complesso⁵⁵⁰ meccanismo pone, però, un problema di coordinamento tra deleghe⁵⁵¹: mentre i decreti legislativi “taglia leggi” di cui al c. 14-*quater* sono delegati ad operare anche in relazione alle disposizioni successive al primo gennaio 1970, a norma del c. 15 i decreti di cui al c. 14, che sono cronologicamente e logicamente precedenti, sono chiamati ad operare il coordinamento tra le disposizioni “salvate” e quelle successive al 1970, su cui però potrebbero incidere i decreti legislativi emanati sulla base della delega contenuta nel c. 14 *quater*. Con la conseguenza che, al di là della non irrilevante questione dell’oggetto indeterminato⁵⁵² della concessiva di

dell’Avvocatura dello Stato e al riparto della giurisdizione; le disposizioni che costituiscono adempimento della normativa comunitaria e le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; le disposizioni tributarie e di bilancio e quelle concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco; le disposizioni in materia previdenziale e assistenziale.

⁵⁴⁸ Cioè gli atti legislativi statali che abbiano subito qualsiasi modifica dopo il 31 dicembre 1969: art. 1, c. 3, lettera c) dello schema di decreto legislativo di esercizio della delega della l. n. 246/2005.

⁵⁴⁹ Cfr. E. LENZI, *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/2009*, cit, p. 9 ss.

⁵⁵⁰ A proposito dell’art. 14 l. n. 246/2005 in dottrina si è parlato di «procedimento complicatissimo»: cfr. L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, § 4.

⁵⁵¹ Tralasciando il tema della doppia previsione di decreti correttivi e integrativi (art. 14, c. 18 e 18 *bis*), sembra di poter individuare tre deleghe: art. 14, c. 14, relativo alle disposizioni legislative statali precedenti il primo gennaio 1970, che permangono in vigore; art. 14, c. 15, di semplificazione e riassetto finalizzati all’armonizzazione delle disposizioni *ante* 1970 con le disposizioni pubblicate dopo il primo gennaio 1970; art. 14, c. 14 *quater*, di abrogazione espressa di alcune disposizioni anche se pubblicate dopo il primo gennaio 1970. Cfr. P. BILANCIA, *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in <http://www.federalismi.it>, p. 3 s.

⁵⁵² Sui problemi connessi alla scarsa determinatezza dell’oggetto della delega “taglia leggi”, P. AQUILANI, *Abrogare le leggi più vecchie e quelle di mezza età*, in *Foro it.*, 2005, V, p. 162 ss.; cfr. L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione 2005*, cit., § 4; P. CARNEVALE, *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico*

cui al c. 14-*quater*, si potrebbero generare contrasti, antinomie o, comunque, scarsi effetti di coordinamento⁵⁵³.

In tal modo il dettaglio, frutto di un procedimento complesso e plurifasico, potrebbe entrare in conflitto con la *ratio* di entrambe le deleghe, facendo così emergere una questione di razionalità di questo profilo della legge di semplificazione.

Inoltre, è stato sottolineato dal Consiglio di Stato e in dottrina⁵⁵⁴ che l'art. 14 della l. n. 246/2005, nella parte in cui salva dall'effetto c.d. "taglia leggi" le disposizioni che disciplinano l'ordinamento degli organi costituzionali e degli organi aventi rilevanza costituzionale (c. 17) e le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe lesione dei diritti costituzionali (c. lettera c)), potrebbe determinare l'ingresso nel quadro ordinamentale della «categoria delle disposizioni legislative di diretta attuazione costituzionale, suscettibile di effetti analogici di non facile decifrazione»⁵⁵⁵.

Se l'ipotesi affacciata fosse corretta, il principio posto in una ordinaria legge di delega consentirebbe al legislatore delegato l'introduzione di un dettaglio costituito da una nuova categoria di norme, la cui struttura dovrebbe rinvenirsi in Costituzione, ma il cui riempimento dovrebbe essere dato da un atto avente forza di legge ordinaria, e pertanto suscettibile di essere variamente inciso nel corso del tempo da leggi o atti aventi forza di legge ordinaria. Di qui possibili problemi nella relazione con gli altri atti aventi forza di legge, che potrebbero generare conseguenze in contrasto con la *ratio* della semplificazione.

La diacronia del principio si snoda così dalla Costituzione ad una legge di delega, sino a scendere ad un dettaglio che parrebbe novare l'ordinamento ed introdurre una nuova rilevante categoria, la valutazione della quale sembrerebbe essere lasciata all'attività ermeneutica (e dunque al piano delle norme) prima del legislatore delegato e, poi, della giurisprudenza.

Per altro verso, nell'opera di semplificazione, presentata come connessa al necessario «disboscamento» dell'ordinamento, sembra darsi una sorta di catastrofe, ovvero di mutamento di forma, dell'ordinamento: non perché si verificano di fatto trasformazioni capaci di determinare una soluzione di continuità delle istituzioni repubblicane, ma piuttosto perché la diacronia del principio della delega si incrocia con la temporalità delle norme della cui abrogazione, espressa o presuntiva, si tratta. L'abrogazione opera, infatti, sul piano dell'efficacia della norma, la quale – pur permanendo valida – dopo

e risposte del legislatore, cit., p. 126; M. CECCHETTI, *I contenuti dei decreti legislativi*, in AA. VV., *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, cit., p. 43 ss., 46 s.

⁵⁵³ Benché non in relazione al c. 14-*quater*, cfr. i dubbi di N. LUPO, *Le materie escluse e i decreti legislativi correttivi*, cit., p. 53.

⁵⁵⁴ Cfr. Parere del Consiglio di Stato n. 2624/2009, Considerato n. 4; F. MODUGNO, *Sulla relazione presentata dal Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli*, reperibile in <http://www.federalismi.it>.

⁵⁵⁵ Così il Parere del Consiglio di Stato n. 02624/2009 del 14 luglio 2009, n. 4.

l'abrogazione non dispiega più effetti per il tempo a venire, ma continua a disciplinare i rapporti precedentemente insorti. La diacronia del principio conosce così una fase di compresenza delle differenziate temporalità che caratterizzano la legge di delega, il decreto legislativo delegato di semplificazione ed il differenziato operare cronologico che si realizza nella semplificazione per abrogazione. Con la conseguenza – apparentemente paradossale – che la delega di semplificazione porta, sia pur implicitamente, ad evidenza la complessa molteplicità dei tempi che precipitano nelle disposizioni di legge vigenti in Italia in ipotesi dal 1861 ad oggi.

¹ Cenni in tal senso in V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 286; cfr. anche A. A. CERVATI, *Legge delega e legge delegata*, cit., p. 939 ss., p. 942, 950. Nello stesso senso, cfr.: G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Considerazioni sulla legge regionale delegata*, cit., p. 104; I. FASO, *Le minori potestà legislative della regione*, Milano 1975, p. 7, 56, 70 ss.; più recentemente cfr.: A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, in *Enc. dir., Agg.*, I, Milano 1997, p. 745 ss., 746; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 59. *Contra* – e per una puntuale disamina delle differenze – cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 4 ss., 26 ss., 142 ss., 435 ss., 466 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 214/1985, cons. dir. n. 4. Sul punto, si tornerà *infra*, §§ 5 e 6.

¹ Cfr. sul punto, M. PEDRAZZA GORLERO, *L'ordine delle fonti del diritto fra crisi del sistema e rischio casistico*, dattiloscritto nelle mie mani, p. 1 ss., § 8.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 142/1972, cons. dir. n. 9, per la quale la «delegazione dei poteri» costituiva lo strumento idoneo a consentire alle Regioni di concorrere «all'attuazione dei regolamenti comunitari» e, in caso di inattività, a garantire il «rimedio della sostituzione del delegante al delegato». Per un'analitica trattazione del tema, cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit., p. 23 ss. Spunti in tal senso già in S. BARTOLE, *Sub Art. 117*, cit., p. 206, 214.

¹ Cfr. F. BASSANINI, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo*, in *Le regioni*, 1977, p. 148 ss., 150, il quale ragiona di delega non discrezionale, ma «provvisoria». Diversa la ricostruzione di A. D'ATENA, *L'esecuzione e l'attuazione delle norme comunitarie, fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, I, 1979, p. 1242 ss., 1245, il quale – a proposito dell'attuazione regionale della disciplina comunitaria da parte delle Regioni – parla di competenza «non più "delegata", ma "propria"», e dunque kelsenianamente indisponibile dal legislatore ordinario.

¹ Cfr. *supra*, cap. I, § 3.

¹ Cfr. sul punto il cambiamento di giurisprudenza di Corte cost., sent. n. 81/1979, cons. dir. n. 4, che, ragionando di poteri sostitutivi del Governo, si richiama ai «principi fondamentali dell'autonomia»: in caso di inadempimento delle direttive comunitarie da parte delle Regioni, la differenziazione delle competenze può essere incisa «con crescente rilievo». Sul punto, cfr. G. SPERDUTI, *Assestamento in corso dei rapporti Stato-Regioni nell'attuazione del diritto comunitario*, in *Le regioni*, 1979, p. 1041 ss., 1042 s.

Nello stesso senso, cfr. anche Corte cost. n. 126/1996, cons. dir. n. 5 e n. 5 lettera c): nel caso di attuazione di norme europee possono essere consentite deroghe alle distribuzione delle competenze della «struttura costituzionale fondamentale», che coinvolge Stato, Regioni e Province autonome, «salvo il rispetto dei principi fondamentali e inderogabili».

¹ Per la lettura combinata dei due artt. cost. cfr., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 119; L. VANDELLI, *Sub Art. 118, il 1° e il 2° comma*, in *Comm. cost.* Branca, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, 1985, p. 267 ss., 288 ss.

¹ Sui significati della locuzione «norme di attuazione», cfr. M. G. LOMBARDI, *Disposizioni di attuazione*, in *Noviss. dig. it.*, V, Torino 1960, p. 1129 ss., 1131; G. AMATO, *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano 1964, p. 209 ss., 211, 216; A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 317 ss., 324 s.

¹ Cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn.: 9/1957 (in tema di potestà impositiva della Regione Sicilia); 70/1981, cons. dir., n. 2 (in tema di turismo e industria alberghiera); 65/1982 (in cui, in cons. dir. n. 3 è detto che la «regola del parallelismo tra funzioni amministrative e legislative regionali» è funzionale alla «esigenza di legalità dell'amministrazione»); 27/1996, cons. dir. n. 5 (in tema di edilizia residenziale pubblica, ove è ribadito il parallelismo tra potestà amministrativa e legislativa).

¹ Ma sul punto, cfr. le penetranti osservazioni di L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000, p. 191 ss., che valorizzano la clausola di salvezza della seconda parte dell'originario art. 118, c.1 Cost. In questo senso, cfr. anche D. FALCON, *Sub Art 118, il 1° comma*, in Branca, *Comm. cost., Brancia, Le Regioni, le Province, i Comuni*, cit., p. 224 ss., 232 s. Per la verità G. MIELE, *Le Regioni nella Costituzione italiana*, Firenze 1949, p. 123 ss., parlava di un rapporto di sostituzione provvisorio e revocabile.

¹ Sulla base del diretto fondamento in Costituzione della potestà regolamentare, secondo una parte della letteratura si sarebbe in tal modo revocato in dubbio il tradizionale rapporto tra legge e regolamento: così, benché in termini problematici, N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del Governo?*, reperibile in <http://www.forumcostituzionale.it>. *Contra*, per tutti cfr. G. G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a c. di F. G. F. Ferrari e G. Parodi, Padova 2003, p. 33 ss., p. 66.

¹ Cfr. G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1123 ss., 1133; R. BIN, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del "nuovo" art. 117, 6° c., Cost?*, in *Le regioni*, 2001, p. 110 ss.; N. LUPO, *Le potestà regolamentari*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a c. di T. Groppi e M. Olivetti, Torino 2003, p. 115 ss.; E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, cit., p. 327 s.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 207 ss. 233.

¹ A questo riguardo in dottrina vi è chi parla di «funzioni amministrative»: cfr. R. BIN, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del "nuovo" art. 117, 6° c., Cost?*, cit., p. 111; ID., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2002, p. 365 ss., 366 ss.; ID., *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 332.

¹ I relativi finanziamenti a favore delle Regioni sono ora previsti dagli artt.7, c. 1, lettera a) e 8, c. 1 lettera a) l. n. 42/2009

¹ Cfr. per tutti R. BIN, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del "nuovo" art. 117, 6° c., Cost?*, cit. p. 112 e, tra gli ultimi, A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 68 s.

¹ Cfr. A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 207 ss., 209 s.; N. LUPO, *Le potestà regolamentari*, cit., p. 117; G. PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., p. 124 ss., 139.

¹ Cfr. G. G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, cit., p. 66.; nello stesso senso, cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 86 s.

¹ Cfr. A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, cit., p. 209 ss.

¹ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 218.

¹ Con riferimento all'originario art. 117, u.c. Cost., in relazione alla distinzione tra potestà attuative ed attuative e integrative, cfr. per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, p. 962; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 186.

In tema di legislazione regionale integrativa, cfr. A. D'ATENA, *Potestà regionale integrativa e disposizioni di attuazione degli Statuti speciali*, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 1065 ss.; S. BARTOLE, *Sub art. 117*, cit., p. 102 ss., p. 193 ss.; E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, cit., p. 286.

¹ Cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Considerazioni sulla legge regionale delegata*, cit., p. 95 ss.; I. FASO, *Le minori potestà legislative della Regione*, cit., p. 68 ss.; S. BARTOLE, *Sub art. 117*, cit., p. 193 ss.

¹ Per tutti, cfr. E. LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, cit., p. 157 s. e, sia pur con maggiori cautele, A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano 2001, p. 56.

¹ G. MIELE, *Le Regioni nella Costituzione italiana*, cit., p. 80 s. ragiona di «legislazione complementare» a carattere accessorio, che si affianca a quella concorrente.

¹ Cfr. I. FASO, *Le minori potestà legislative della regione*, cit., p. 94 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 189, il quale parla di «un'attribuzione di competenza normativa, sostanzialmente comparabile a quella che lo Stato può disporre – a scopo di decentramento – nei confronti delle istituzioni autonome minori».

¹ Cfr. I. FASO, *Le minori potestà legislative della regione*, cit., p. 25; adesivamente, cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 84.

¹ Cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Considerazioni sulla legge regionale delegata*, cit., p. 123 s.

¹ Cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 159 s., 190 s.; nello stesso senso, cfr. G. AMATO, *Disposizioni di attuazione*, cit., p. 216. Per una critica *ante litteram*, cfr. G. MIELE, *Le Regioni nella Costituzione italiana*, cit., p. 79.

¹ Cfr. I. FASO, *Le minori potestà legislative della Regione*, cit., p. 4 s., p. 108 ss. (con riferimento alla sola potestà attuativa), 125 ss. (in relazione alla potestà attuativa e integrativa delle Regioni a Statuto speciale).

¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 111. Questa formula è stata con frequenza utilizzata dal legislatore ordinario (cfr., ad es., art. 7, c. 1 ultima parte d.P.R. n. 616/1977 e art. 2, c. 1, secondo periodo l. n. 59/1997), distinguendola dalla delega di funzioni amministrative dell'originario art. 118, c. 2 Cost.

È pur vero che la Corte cost., sent. n. 212/1976, cons. dir. nn. 6 e 7, con riferimento all'originario art. 117 u.c. Cost., parla di legge regionale; ma, nel farlo, ha cura di specificare che essa non ha alterato la distribuzione di funzioni amministrative tra enti locali, intendendo invece «dare attuazione alla normativa dettata dalla legge» statale. D'altra parte, Corte cost., sent. n. 47/1963, cons. dir. n. 2, aveva ammesso che le norme d'attuazione (in tal caso di fonte governativa) fossero emanabili anche con regolamento.

¹ In questi casi, infatti, la legge dello Stato poneva sia il principio sia il dettaglio, alla Regione rimanendo solo la facoltà di disporre un ulteriore dettaglio.

¹ Cfr. Corte cost. sentt. nn.: 136/1969, cons. dir. n. 3; 95/1971, cons. dir. n. 2, in cui si legge: «La competenza legislativa integrativa ha una sua delimitazione nel fatto che è di contenuto complementare rispetto alla legge statale, non può modificare questa legge, ma può oltrepassarne i limiti senza menomarne la normazione. Trova, vale a dire, nella sua stessa oggettivazione, limiti e modalità di esercizio, così da rendere inutili ulteriori precisazioni in leggi di attuazione ... quando indica puntualmente l'oggetto della potestà legislativa che essa attribuisce alla Regione o alla provincia autonoma, la fonte statutaria deve ritenersi sufficiente a conferire direttamente all'una o all'altra i poteri legislativi o amministrativi inerenti a quella materia: l'ipotesi di competenza regionale integrativa, che è una nozione in sé definita, rientra nelle considerazioni così riportate».

¹ Negli stessi termini cfr. l'art. 6, c. 1 St. T.-A.A, l'art. 6, St F.-V.G.; in termini analoghi cfr. l'art. 17 St SI, l'art. 3 St. Vd.A e (quanto alle Province autonome di Trento e Bolzano) l'art. 10, c. 1 St. T.-A.A

¹ In tal senso, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 962; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 189 s. *Contra*, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Considerazioni sulla legge regionale delegata*, cit., p. 104 ss., che parte dal presupposto del carattere generale dell'istituto della delegazione.

¹ Cfr. *supra*, cap. I, § 7.

¹ Cfr. *supra*, cap. II, § 4.

¹ Sulla diversa *ratio* che presiede alle logiche della delegazione legislativa, soprattutto nei casi di c.d. delegificazione, e del pluralismo politico e territoriale, cfr. S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova 2001, p. 239 ss.

¹ Per una critica al modello «euclideo» del regionalismo italiano siccome disciplinato dall'«assetto ortogonale» dell'originario Titolo V Cost., cfr. però R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino 1994, p. 173 ss., 174 e 179.

¹ V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, cit., p. 251 ss.; A. ANZON, *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della formazione di dettaglio*, in *Giur. Cost.*, 1985, p. 1660 ss., 1668; L. CARLASSARE, *La "preferenza" come regola dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali nella potestà legislativa ripartita*, in *Le regioni*, 1986, p. 236 ss.; M. SCUDIERO, *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, in AA. VV., *Corte costituzionale e Regioni*, Napoli 1988, p. 119 s.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto. Lezioni*, cit., p. 95 s.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 220 s.

¹ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova 1954, p. 69. Per una recente ripresa della distinzione espositiana, cfr. E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, Padova 2009, p. 50. Sul carattere ricognitivo dell'art. 1, c. 1 Cost. cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 218 s.

¹ In tal senso, per tutti, cfr. A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino 2008, p. 38.

¹ Non potendo dar conto delle molte posizioni espresse al riguardo, ci si limita a fornire, a titolo esemplificativo, alcune indicazioni dottrinali.

Di collaborazione ragionano S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 28, mentre A. BARBERA, *Intervento in AA.VV., Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Torino, 2002, p. 248 vi rinviene una relazione «ordinata», riconoscendo in tal modo un resto di gerarchia.

Di principio di parità parla, invece, L. TORCHIA, *"Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le regioni*, 2002, p. 650. Sfumata sul punto è la posizione di F. PIZZETTI: *La tutela dei diritti nei livelli sub statuali* e ID., *Attuazione del progetto costituzionale e nuovo ruolo del legislatore statale e dei legislatori regionali*, in F. PIZZETTI *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforma da attuare e riforma da completare*, Torino 2003, rispettivamente p. 65 e p. 123. Di equiordinazione parla B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2006 **verifica ed. 2009**, p. 72.

Di «dialettica reticolare» parla, invece, E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, cit., p. 280. Non lontano da questa interpretazione pare G. DEMURO, *Sub art. 114*, in *Comm. cost.*, III, a c. di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, cit., p. 2165 ss., 2170. Critica delle interpretazioni che vedono nell'art. 114 Cost. l'espressione di un pluralismo paritario A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, cit., p. 45 ss.

¹ In dottrina M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art.114, 1° comma)*, in AA.VV. *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 39 ha parlato dell'art. 114 Cost. come «una delle disposizioni più enigmatiche fra quelle introdotte nella legge fondamentale».

¹ Cfr. gli argomenti di R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 903 ss.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sub art. 5*, cit., p. 278. Cfr. inoltre V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Stato, Popolo, Governo*, Milano 1985, p. 251, nota n. 2.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sub art. 5*, cit., p. 278. In tal senso, cfr. anche G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo. La separazione delle competenze tra Stato e Regione*, Milano, 1972, p. 111 ss.

¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, cit., p. 251.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sub Art. 5*, cit., p. 287.

¹ Cfr. G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo. La separazione delle competenze tra Stato e Regione*, cit., p. 4, 63, 120.

¹ M.S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in AA.VV., *Dal regionalismo alla regione*, cit., p. 177 ss., p. 179 ss., 192; E. TOSATO, *La Regione nel sistema costituzionale*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano 1989 p. 114.

¹ Ma in precedenza, *contra*, per tutti cfr. G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, ora in *Dal regionalismo alla Regione*, cit., p. 87 ss., 90 s. Per una risalente discussione del tema della divisibilità della sovranità con riferimento al tema delle leggi regionali, cfr. M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano 1961, p. 12 ss., 26, 62 il quale ritiene che le leggi regionali siano sempre destinate a cedere alla legge dello Stato.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sub art. 5*, cit., p. 277. Precedentemente posizioni simili aveva espresso E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, cit., p. 1 ss., 14 s.

¹ Cfr. F. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le regioni*, 2002, p. 699 ss., 722.

¹ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA. VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 56; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., p. 23.

¹ Cfr. A. BARBERA, *Un "ribaltone" nel sistema delle fonti?*, cit., p. 804. Ma in tal senso, già nei primi anni '70 cfr. G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo. La separazione delle competenze tra Stato e Regione*, cit. p. 147 ss.

¹ Cfr. F. PIZZETTI, *La tutela dei diritti nei livelli substatuali*, cit., p. 120 s.; ID., *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in ID., *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforma da attuare e riforma da completare*, cit., p.173; L. ELIA, *Introduzione ad AA.VV., La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 7 s.; F. PIZZETTI, *I soggetti del pluralismo istituzionale tra regionalismo e federalismo: l'equilibrio instabile tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in AA. VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., p. 17 ss., 23 ss.

¹ Non può qui essere indagata la relazione tra i due concetti, a proposito dei quali, per tutti, cfr. S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p. 14 ss.; S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano 1988, p. 261.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sub art 5*, cit., p. 286.

¹ Cfr. A. CASSESE, *Sub art. 11*, in *Comm. cost.*, Branca, *Artt. 1-12. Principi fondamentali*, cit., p. 577 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 220.

¹ Sul punto, cfr. per tutti, cfr. A. D'ANDREA, *Prefazione ad AA.VV.*, a c. di M. Cermel, *La nuova stagione degli statuti regionali*, Padova 2003, p. 11.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 106/2002, cons. dir., n. 3.

¹ Sull'impossibile rappresentabilità politica del «popolo-totalità», per tutti cfr. C. MORTATI, *Sub Art. 1*, cit., p. 27; con riferimento al dibattito in Costituente, cfr. *supra*, cap. II, § 2. Esempio sul punto Corte cost., sent. n. 496/2000, cons. dir. n 5, ove il concetto di popolo-totalità viene in rilievo con riferimento al procedimento di revisione costituzionale dell'art. 138 Cost.

¹ Sul punto, cfr R. BIFULCO, *Sub art. 5*, in *Comm. cost.*, I, a c. di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, cit., p. 132 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 274/2003, cons. dir. n. 2.1.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 365/2007, cons. dir. n. 6, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della rubrica della l. della Regione Sardegna n. 7/2006 ("Istituzioni, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo") e degli artt. 2/2 lettera a) e 2/3 della l. r. n. 7/2006 limitatamente alle parti in cui in cui compare il termine "sovranità" riferito alla Regione Sardegna.

Per il dibattito su questa sentenza, cfr.: O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le regioni*, 2007, p. 227 ss.; *ivi*, P. CARETTI, *La 'sovranità' regionale come illusorio succedaneo di una 'specialità' perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, p. 219 ss.; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo"*

dal basso, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4039 ss.; *ivi*, A. MANGIA, *Il federalismo della 'descrizione' e il federalismo della 'prescrizione'*, p. 4045 ss.; *ivi*, P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, p. 4052 ss.; *ivi*, A. ANZON DEMMING, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte Costituzionale*, p. 4999 ss.; D. BELVEDERE, *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>; B. CAROVITA, *Il tabù della sovranità e gli istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato dal nostro ordinamento*, in www.federalismi.it.

¹ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 111 ss.; nello stesso senso, ma prima della revisione costituzionale del 2001, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 96 e ID., *Il potere e il diritto*, Padova 1999, p. 81.

¹ Cfr. Corte cost. n. 198/2004, cons. dir. n. 4.2, in cui il Giudice delle leggi afferma «che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali». Sul punto, cfr. U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, cit., p. 1260; R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le regioni*, 2004, p. 1374 ss., 1378

¹ Cfr. E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, cit., p. 281.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sovranità*, in *Enc. Dir., Ann.*, I, Milano 2007, p. 1067 ss.; in tal senso anche in P. CARROZZA, *Le "materie": uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del "regionalismo di esecuzione" previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., p. 69 ss., 91 s.

¹ Cfr. E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, cit., p. 281.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sovranità*, cit., p. 1072: «Quasi paradossalmente l'unità dello Stato sovrano si rende palese però nella separazione delle sue funzioni fondamentali».

¹ Cfr. G. BERTI, *Sovranità*, cit., p. 1067: «La sovranità la sovranità è dunque "la matrice ed anche il prodotto ..."».

¹ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, cit., p. 112.

¹ Cfr. G. BERTI, *Sovranità*, cit., p. 1072.

¹ Cfr. S. BARTOLE, *Sub art. 117*, cit., p. 163 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 177/1988, cons. dir. n. 2.3.1 e la nota di C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 631 ss. Sul rapporto tra questa sentenza della Corte e Corte cost., sent. n. 303/2003, cfr. R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale) a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le regioni*, 2008, p. 801 ss.; ID., *La legge regionale tra ri-materializzazione delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, p. 439 ss., 413.

¹ Cfr. *infra*, §§ 5-7.

¹ Cfr. *supra*, cap. I, § 3.

¹ Dubbi circa la natura del c.d. federalismo fiscale in A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, cit., p. 353.

¹ Cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, cit., p. 55.

¹ Cfr. Corte cost., sent., n. 280/2004, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. *infra*, § 6.

¹ Cfr. Corte cost., sent. 340/1983, cons. dir. n. 6.2, ove, a proposito dell'interesse nazionale (fatto valere nei confronti di Regioni a statuto speciale), che costituisce la base dei concetti di indirizzo e coordinamento, la Corte afferma che «il perseguimento delle

esigenze unitarie ... resta certo il necessario presupposto giustificativo della funzione di indirizzo e coordinamento. Ma si tratta pur sempre di una funzione istituzionalmente destinata a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformità dei fondamentali criteri che presidono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Dove opera la garanzia dello Statuto speciale, le esigenze unitarie legittimano, sì, l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento, ma in presenza di un interesse, che deve nettamente configurarsi come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale. Gli organi centrali possono in proposito intervenire fin dove l'interesse da soddisfare sfugge necessariamente, per natura o dimensione, all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali. Altrimenti, va fatta salva la competenza dell'ente autonomo: il quale gode in questo caso, proprio in considerazione delle forme e condizioni particolari del suo status, di maggiori possibilità di valutazione e di scelta, rispetto alla Regione di diritto comune». Sul punto, cfr. S. BARTOLE, *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 1984, p. 543 ss., 555; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 130 s.

¹ Per alcune considerazioni critiche, cfr. R. BIN, *Che ha di federale il federalismo fiscale?*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 127 ss.; M. VANNI, *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 675 ss.; R. DI MARIA, *Ripensare la natura di "tributo proprio" delle Regioni? Brevi riflessioni sulla evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria (a margine di Corte cost., sent. n. 216/2009)*, cit., p. 862 ss.

¹ Sulla soluzione adottata dalla Corte Costituzionale, cfr. A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 93.

¹ Cfr. *ex plurimis* Corte cost. nn.: 193/2007 cons. dir. n. 5; 102/2008, cons. dir. n. 5; sul punto, cfr. *supra*, cap. I, § 3.

¹ Sulla esiguità dei tributi propri non derivati, cfr. A. GIOVANARDI, *La fiscalità regionale e locale nel d.d.l. Calderoli tra tributi propri derivati e principio di contenenza: ci sarà un qualche spazio per i tributi propri in senso stretto di Regioni ed Enti locali?*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 315 ss., p. 321. Sul privilegio per la finanza propria derivata, cfr. M. GORLANI, *Verso l'attuazione dell'art. 119 Cost., tra razionalizzazione della spesa pubblica e velleità federaliste*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 327 ss., p. 332; R. DI MARIA, *Ripensare la natura di "tributo proprio" delle Regioni? Brevi riflessioni sulla evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria (a margine di Corte cost., sent. n. 216/2009)*, cit., p. 854 ss.

¹ Quanto all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, cfr. art. 12, lettera d), lettera e) e lettera g) l. n. 42/2009. Sul punto, prima dell'approvazione l. cit., cfr. C. GARBARINO, *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, in AA. VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., p. 331 ss., 359.

¹ Tra queste, oltre ai «tributi di scopo o corrispettivi», parrebbe da annoverare anche la tassa per la concessione della ricerca e della raccolta dei tartufi, istituita con l'art. 12, c. 1 l. n. 30/1988 dalla Regione Veneto (sulla base dell'art. 17 l. statale n. 752/1985) e successivamente abrogata dall'art. 5, c. 2 della l. reg. n. 18/2002: sul punto cfr. Corte cost., sent. n. 297/2003, cons. dir. n. 3. In letteratura, cfr. C. BUCCICO, *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, I, 2009, p. 1301 ss., 1310 ss.

¹ In questi termini cfr. S. GAMBINO, *Le sfide del neoregionalismo e l'eguaglianza dei cittadini: il federalismo fiscale secondo il D.D.L. A.S. n. 1117*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 249 ss., 265: nello stesso senso, cfr. anche A. D'ANDREA, *Prima del (o comunque insieme al) decentramento fiscale occorrerebbe definire funzioni e compiti amministrativi delle autonomie territoriali*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 241 ss.

¹ Cfr. F. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, cit., p. 221.

¹ Di qui la distinzione, di derivazione giurisprudenziale, tra tributi propri autonomi e tributi propri derivati: sul punto, cfr. L. ANTONINI, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 233 ss., 237; A. URICCHIO, *Federalismo fiscale: la cornice*

costituzionale e il modello delineato dalla riforma “Calderoli”, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 277 ss., 287.

¹ Secondo il disposto del medesimo art. 2, c. 2 lettera r) l. n. 42/2009, nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale, la legge regionale può modulare le accise su benzina, gasolio e gas di petrolio liquefatto

¹ Cfr. S. F. COCIANI, *Tributi propri della regione Sardegna e armonia del sistema tributario*, cit., 1407 ss.; A. GIOVANARDI, *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materie tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, cit., p. 1429 ss.; C. BUCCICO, *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, cit., p. 315.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 3. Cfr., inoltre, Corte cost. n. 75/2006, cons. dir. n. 4.1, relativamente alla potestà impositiva della Regione Friuli Venezia Giulia, limitata alle sole materie dell'art. 51 dello Statuto. Sul punto, cfr. E. JORIO, *Lo statuto delle regioni e il federalismo fiscale*, in *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, a c. di S. Gambino, Milano, 2008, p. 381 ss., p. 395; A. E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 337 ss.

¹ Altra e diversa è la questione della modificabilità dello Statuto per il tramite di legge ordinaria dello Stato delle norme del Titolo III dello St. SA (Finanze, demanio e patrimonio) disposta su proposta del Governo o della Regione, «in ogni caso sentita la Regione».

¹ Cfr. A. E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, cit., p. 345.

¹ Cfr. A. E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, cit., p. 347.

¹ Su questi limiti, prima della l. n. 42/2009, cfr. E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, cit., p. 350 ss.

¹ Cfr. art. 54 u. c. St SA, art. 50 u. c. St V.dA, art. 63 u. c. St. FVG, art. 104, c. 1 St. TAA.

¹ Cfr. C. GARBARINO, *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, cit., p. 374.

¹ Sull'importanza degli strumenti di raccordo anche con riferimento alla relazione sovranità/autonomia, cfr. P. CARROZZA, *Le “materie”: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del “regionalismo di esecuzione” previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 102 s.

¹ V *supra*, cap. I, § 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. 414/2004, cons. dir. n. 2. Sulle c.d. “materie trasversali”, cfr. *infra*, § 8. Sulla centralità degli aspetti fiscali e finanziari in relazione al riparto di competenze disegnato dal revisionata art. 117 cost., cfr. G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le regioni*, 2008, p. 817 ss.

¹ Queste nuove forme di autonomia sono disposte con legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. L'iniziativa spetta alla Regione interessata, sentiti gli enti locali. Ora l'art. 14 della l. 42/2009 dispone che le necessarie risorse finanziarie siano assegnate in conformità ai principi dell'art. 119 e della l. 42/2009.

¹ E cioè Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige. Come è noto la Regione Friuli Venezia Giulia, in conseguenza delle difficoltà relative alla sistemazione territoriale del confine orientale italiano, fu istituita nel 1963. Sul punto, cfr., per tutti F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nel rapporto fra Stato e Regioni*, cit., p. 270 ss.; M. PEDETTA, *L'inerzia delle Regioni e l'intervento dello stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 87 ss., 88.

¹ Cfr. A. PAOLETTI, *Legge cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 9 ss.

¹ E. MALFATTI, *Sub L. cost. n. 3/2001*, cit., p. 268.

¹ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 28.

¹ Per una valutazione critica di questa scelta, cfr. L. VANDELLI, *Appunti ed ipotesi in tema di controllo sulla legislazione regionale e di principi stabiliti da leggi dello Stato*, cit., 713 ss.

¹ Costruito sul modello dell'art. 75 del *Grundgesetz*, che nel 2006 è stato abrogato (v. *infra*, cap. I, § 6).

¹ Anche sulla natura delle leggi regionali ebbe luogo un acceso dibattito, sul quale, per tutti, cfr. S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della "legge" in senso tecnico*, cit., p. 76 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 246 ss.

¹ Sull'interpretazione di questo termine, cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 145 ss. Per una recente ripresa del tema, cfr. A. PAOLETTI, *Legge cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 13, il quale critica la trasformazione del *dies ad quem in dies a quo*.

¹ Così ironicamente R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 184; ID., "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, cit., p. 300 il quale parla del «mito della legge cornice».

¹ Cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 142.

¹ Sul dibattito, i compromessi e le ambiguità che caratterizzano la discussione in Costituente e la formulazione dell'art. 117 Cost., cfr. M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 13 ss.

¹ In tal senso, cfr. E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, cit., p. 30.

¹ Cfr. per tutti M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 30 ss.

¹ Cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 144.

¹ Cfr. per tutti F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 171 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, in AA. VV., *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973, p. 265 ss., 269; L. VANDELLI, *Appunti ed ipotesi in tema di controllo sulla legislazione regionale e di principi stabiliti da leggi dello Stato*, cit., p. 705 s.

¹ R. TOSI, "Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale, Padova 1988, p. 89 ss., 149. Per una dialettica discussione del punto, cfr. F. MODUGNO, *Richiesta di "referendum" abrogativo di "leggi cornice" (riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del "referendum")*, cit., p. 213 ss., che reputa le leggi-concise necessarie dal punto di vista del loro «esercizio» (p. 219).

¹ R. TOSI, "Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale, cit., p. 114.

¹ Ad es. cfr. in tal senso, soprattutto con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario, V. ITALIA, *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, Milano 1970, p. 267, 269.

¹ Cfr. già M. MAZZOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, cit., p. 103 ss.

¹ In tal senso cfr. G. ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, in AA. VV., *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., p. 266.

¹ Sulla possibilità che programmi di settore statali in materia di competenza regionale possano essere «fuori» dallo schema costituzionale «principi statali-dettagli regionali», cfr. M. CARLI, *I principi fondamentali nelle leggi dello Stato*, in *Le regioni*, 1981, p. 7 ss., 11.

¹ Cfr., inoltre, A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, cit., p. 749 s. Ma sul punto, v. anche *supra*, cap. II, note n. 89 e 101.

¹ Per tutti, cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nel rapporto fra Stato e Regioni*, cit., p. 131 ss., 162.

¹ Sul punto, con riferimento alla legislazione concorrente delle Regioni ad autonomia differenziata, ha avuto modo di esprimersi la Corte Costituzionale sin dai primi anni della propria attività; cfr. Corte cost. sentt. nn.: 24/ 957, in materia di controllo sugli atti degli enti locali in armonia con i principi delle leggi dello Stato; 7/1958, in tema di licenziamento, che pone in rilievo «l'interpretazione attuale dei principi»; 49/1958, che, in materia di pesca, ha affermato che «i principi delle leggi dello Stato non possono consistere che nei criteri generali ai quali s'informa una determinata disciplina legislativa statale e che di questa e dei

relativi istituti sono caratteristici»; 68/1961, cons. dir. n. 2, in tema di assegnazioni di farmacie, in cui la Corte, indicando i principi stabiliti nelle leggi dello Stato, non menziona la previa necessaria interposizione legislativa di principio statale; 46/1968, cons. dir. n. 3, che esplicitamente afferma che i principi debbano essere «desunti dall'insieme delle norme ispirate a comuni esigenze ...». Per una articolata rassegna delle pronunce della Corte Costituzionale relativamente alle Regioni a statuto differenziato, cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Principi fondamentali e potestà legislativa delle Regioni nella prospettiva attuale*, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 925 ss. In tema di principi fondamentali, cfr. S. BARTOLE, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (1970-1980)*, cit., p. 14 ss., 21; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 54 ss.

¹ Cfr. G. LOMBARDI, *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, cit., p. 26 ss., 32; M. SCUDIERO, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornice*, in *Le regioni*, 1983, p. 7 ss., 9.

¹ Cfr. sul punto, benché in relazione a una successiva fase storica, P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 16; R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 198 s.; ID., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le regioni*, 2001, p. 612 ss., 616.

¹ E cioè: circoscrizioni comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca nelle acque interne.

¹ Sui possibili dubbi di legittimità dell'art. 9, c. 2 l. n. 62/1953, per tutti cfr. L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 148 s.; *contra*, F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nel rapporto fra Stato e Regioni*, cit., p. 165, nota n. 24. Per una interpretazione dell'originario art. 9 l. cit. in continuità con la novella della c.d. 'legge finanziaria' del 1970, cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Principi fondamentali e potestà legislativa delle Regioni nella prospettiva attuale*, cit., p. 925.

¹ Cfr. Corte cost., sent. 39/1972, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. M. MAZZOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, cit., p. 97 ss.

¹ Cfr. S. BARTOLE, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (1970-1980)*, in *Le regioni*, 1981, p. 14 ss., 15 s.

¹ Per una valutazione critica di questa scelta, cfr. L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia regionale*, in AA., VV., *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., p. 23 ss., 34; G. ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, cit., p. 272 ss.

¹ Cfr. F. MODUGNO, *Richiesta di "referendum" abrogativo di "leggi cornice" (riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del "referendum")*, cit., p. 210.

¹ Sia pure in anni precedenti il 1970, in letteratura a sostegno di tale scelta, cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 174 s., 262 ss., 306.

¹ Sul punto cfr. le osservazioni critiche di F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano 1971, 10 s., che giudicano incostituzionale tale disposizione.

¹ Lombardia, Veneto e Abruzzi.

¹ Il termine previsto dall'art. 2, c. 1 l. cost. n. 1/1948 non era stato rispettato dalle Regioni, che avevano potuto iniziare ad operare solo in seguito alle elezioni del 7 giugno 1970.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 39/1971, cons. dir. n. 1.

¹ Così l'allora giudice costituzionale V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte Costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1972, p. 665 ss., 666. Per alcuni ulteriori argomenti in tal senso, cfr. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, cit., p. 2 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn.: 191/1971, cons. dir. n. 3; 120/1971; 121/1971; 40/1972, cons. dir. n. 2. Per una valutazione critica, cfr. F. BASSANINI, *L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio della Corte Costituzionale: una battaglia di retroguardia?*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 856

ss., 860; P. BARILE, *Corte Costituzionale e regioni a statuto ordinario*, in AA. VV., *Le regioni: politica o amministrazione?*, cit., p. 65 ss., 85. Cfr., inoltre, la discussione propostane da S. BARTOLE, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (1970-1980)*, cit., p. 22 ss. e da L. CARLASSARE, *Atti governativi di indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, in *Le regioni*, 1982, p. 1190 ss..

¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1960, p. 262 ss., 274; A. ANZON, *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della formazione di dettaglio*, cit., p. 1667 (che muta la propria posizione rispetto ad A. ANZON, *Rilievi in tema di rapporti tra leggi statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, 1966, p. 1622 ss., 1630, ove l'A. ragionava, invece, di termine finale dell'efficacia delle norme statali di dettaglio). Il punto è discusso da: F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, cit., p. 14 ss., secondo i quali le disposizioni statali cessano «di avere vigore ed effetto» (p.14), per il verificarsi della «condizione risolutiva o termine finale» (p. 16) costituita dalla legge regionale; A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di concorrenza ripartita*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1977, p. 267 ss., 274 s., 286, che analiticamente ipotizza il caso della reviviscenza di norme statali collocate in «stato di pendenza» da una disciplina regionale successivamente dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale.

¹ Si usa il termine contraddizione, anziché contrarietà, per sottolineare la differenza che qualifica i principi fondamentali rispetto alla legislazione regionale di dettaglio. Nella contraddizione il principio fondamentale, che in questo caso ha carattere generale, è in conflitto con il dettaglio particolare (principio/dettaglio), sicché il dettaglio deve essere ritenuto invalido. Nella contrarietà, invece, il conflitto riguarda: a) norme parimenti generali e dello stesso rango (principio/principio) o b) norme parimenti particolari (dettaglio/dettaglio). Nel caso sub a) il conflitto può essere risolto mediante bilanciamento, se si tratti di principi di rango costituzionale diversi dai principi supremi, deroga (sicché il principio derogato e quello derogatorio appaiono complementari: cfr., ad es., Corte cost., sent. 238/1988, cons. dir. nn. 3.1 e 3.2, in tema di superamento del limite massimo di età pensionabile, ove si ritiene che due Regioni siano legittimate a derogare ad un principio fondamentale sulla base di quanto indotto da altre disposizioni di legge statale, in modo tale che «il contenuto del principio fondamentale vigente nella materia in questione deve ritenersi integrato anche da tale possibile deroga»; sul tema, cfr.: L. GEROLA, *In margine ad alcune sentenze in materia di impiego regionale motivate in modo poco convincente*, in *Le regioni*, 1988, p. 917 ss., p. 925 s.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 58 s.) o abrogazione, in relazione a principi posti con legge ordinaria in momenti successivi. Nel caso sub b) si dovranno usare i consueti criteri per la soluzione delle antinomie, e cioè il criterio gerarchico, cronologico, della competenza, della specialità. Sul tema, v. *amplius infra*, cap. V., §§ 8 e 9

¹ Non è agevole definire il concetto di fondamentalità. Tuttavia – come è stato fatto in dottrina (cfr. S. BARTOLE, *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale*, p. 543 ss.; ID., *Sub art. 117 Cost.*, cit., p. 102 ss.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 184) – con quest'espressione può essere indicato il *quantum* di unità o l'indice di infrazionabilità della disciplina normativa. Ne deriva una concezione flessibile, ma utile per l'orientamento e l'interpretazione delle pronunce della Corte costituzionale, la quale, tuttavia, è spesso parsa muoversi caso per caso..

¹ G. ZAGREBELSKY, *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, cit., p. 277 ss.

¹ Prima del cambiamento della l. n. 62/1953, in letteratura per tutti *contra* F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 162 ss., 262 ss.

¹ V. *supra*, § 3.

¹ Se, dunque, la priorità cronologica delle leggi di principio è venuta meno, non altrettanto può dirsi della priorità dei principi desumibili dalla legislazione vigente, i quali

costituiscono presupposto logico e giuridico indispensabile alla legislazione regionale. Altro e diverso è, poi, il processo ermeneutico attraverso il quale possono essere indotti i principi impliciti nella legislazione vigente, dalla quale non sembra debba essere esclusa la produzione legislativa regionale nel frattempo realizzatasi (cfr. Corte cost., sent. n. 7/1982).

¹ *Contra*, per tutti, cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 274 ss., 300 ss.

¹ L'ipotesi è prevista nell'art. 17, c. 1, lettera b) l. n. 400/1988, in cui si eccettuano le materie riservate alla competenza esclusiva delle Regioni; in tal senso anche l'originaria formulazione dell'art. 20 l. n. 59/1997.

Recentemente, però, Corte cost., sent. n. 76/2009, cons. dir. n. 2, ha ritenuto che, in ragione di esigenze unitarie connesse ad economie di scala e al contenimento dei costi di gestione, lo Stato, anche in materie di competenza residuale delle Regioni (il turismo, in questo caso), possa predisporre una disciplina uniforme di rango regolamentare, per la quale ha, però, dichiarato imprescindibile la previa intesa con le Regioni medesime. Per un commento critico, cfr. G. DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le regioni*, 2009, p. 729 ss.. Sul punto, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 154.

¹ Cfr. Corte cost., sentt. n. 195/1986, cons. dir. n. 3.4.2; 226/1986, cons. in dir. n. 2 e 3; 165/1989, cons. dir. n. 8 e 9; 378/1995, cons. dir. n. 3; 507/2000, cons. dir., n. 4. Per una lettura che vede in Corte cost., sent. n. 214/1985 la decisione che ha reso possibile la pronuncia delle sentt. menzionate in questa nota, cfr. M. PEDETTA, *L'inerzia delle Regioni e l'intervento dello stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, cit., p. 110, che (unitamente ad A. D'ATENA, *La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni*, cit., p. 3319) si contrappone a L. CARLASSARE, *La "preferenza" come regola dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali nella potestà legislativa ripartita*, cit., la quale aveva ritenuto che Corte cost., sent. n. 214/1985 fosse «decisa nel risolvere nel senso della "preferenza" anziché in quello della competenza esclusiva il rapporto fra legge statale e legge regionale» (*ivi*, p. 237); M. SCUDIERO, *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, cit., p. 121 ss. Con riferimento all'attuazione della normativa comunitaria, v. *infra*, IV cap.: tuttavia a titolo di prima indicazione, cfr. Corte cost., sent., n. 425/1999 e ord. n. 106/2001.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 376/2002, cons. dir. nn. 5 e 6, in tema di delegificazione.

¹ Cfr. Corte cost., sentt. n. 145/1967, in cui è detto che in materia di con potenze concorrenti lo Stato non è tenuto a trasferire alle Regioni «tutte le competenze amministrative ... essendo invece le norme di attuazione destinate tra l'altro a coordinare i poteri normativi statali e regionali ... specialmente in quelle materie in cui la legislazione regionale sia tenuta a rispettare i principi ed interessi cui si informa la legislazione dello Stato»; 507/2000, cons. dir. n. 21, in materia di personale, principi di programmazione e di contenimento della spesa.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 24, con riferimento alle norme generali in tema di istruzione (artt. 33, c. 2 e 34 Cost.), di potestà esclusiva dello Stato, il quale, per mezzo dei principi fondamentali (che fungono da intermediari tra le norme generali e la legislazione regionale), esprime «basilari esigenze di "uniformità di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale» (*ivi*, cons. dir. n. 26). Tutto ciò legittima l'utilizzo della delegificazione per via regolamentare con riferimento agli aspetti afferenti alle norme generali sull'istruzione (*ivi*, cons. dir., nn. 34 e 35).

¹ È noto che la discussione, svoltasi negli anni '50, sulla natura della legge regionale fu superata dal criterio della competenza elaborato da V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 270; ID, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 775 ss., 801 ss. Per tutti cfr. inoltre R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 197.

¹ *Contra*, negli anni '60, E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, cit., p. 67 ss.

¹ Così Corte Cost, sent. n. 40/1972, cons. dir. n. 6., che prosegue: «sulla stessa materia, al contrario, devono concorrere la legge statale e la legge regionale, l'una ponendo (e

potendo successivamente modificare) i principi fondamentali, all'altra essendo riservato porre le norme ulteriori». In letteratura, cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, cit., p. 804 s.

¹ *Contra*, F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 443 ss., che parte dall'assunto (ora abbandonato) della necessaria priorità cronologica della legge cornice.

¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 270.

¹ Cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 449.

¹ Cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 451 ss.

¹ Cfr. F. MODUGNO, *Richiesta di referendum abrogativo di legge-cornice (Riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità di referendum)*, cit., p. 212, 226.

¹ Cfr. A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di concorrenza ripartita*, cit., p. 279.

¹ Cfr. T. MARTINES, *Legislazione regionale*, in *QR*, 1984, p. 409 ss.

¹ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, p. 182.

¹ Cfr. per tutti, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 211.

¹ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, cit., p. 745 ss. A quanto pare di capire, in tal caso la subprimarietà non riguarda tanto l'atto in senso stretto e formale (che è compiuto da uno dei soggetti del pluralismo a ciò abilitato), ma il suo contenuto, ovvero la norma (che appartiene all'ordinamento): in altri termini, la disposizione legislativa regionale assume il suo pieno significato nel momento in cui è interpretata alla luce del principio fondamentale di fonte statale. Su questo passaggio, cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, cit., p. 61; ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 103.

¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 262. Sul punto, cfr. gli svolgimenti di F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., che (p. 53 ss.) per un verso pone in risalto la delimitazione territoriale delle Regioni, per l'altro (p. 474 ss.) concepisce la relazione principio-dettaglio come rapporto procedurale in grado di produrre un «peculiare fenomeno normativo» (p. 474). Di qui il rilievo, sul piano dell'ordinamento europeo, del diritto prodotto dalle Regioni: sul punto, per tutti, cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit., *passim*.

¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 283.

¹ Cfr. A. ANZON, *Rilievi in tema di rapporti tra leggi statali e regionali*, cit., p. 1627.

¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 283; ma sul punto, cfr. le precisazioni dello stesso V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte Costituzionale*, cit., p. 670 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *Le fonti normative*, cit., p. 115; A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, cit., p. 988 ragiona di illegittimità costituzionale sopravvenuta, sindacabile dalla Corte Costituzionale. Sul punto cfr. anche M. SCUDIERO, *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, in AA. VV., *Corte Costituzionale e Regioni*, cit., p. 115 ss.

¹ V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte Costituzionale*, cit., p. 671.

¹ F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 318 ss.

¹ La soluzione – in dottrina accettata da M. MAZZOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, cit., p. 111 – è accolta dalla Corte cost., sent. 40/1972, cons. dir. n. 6 (e ribadita nella sent. n. 376/2002, cons. dir. n. 5). D'altra parte la legge statale che pone il principio è sia norma sulla produzione sia norma di produzione (cfr. F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., p. 317). Per la ricostruzione della vicenda, cfr. S. BARTOLE, *Sub art. 117*, cit., p. 141 ss. In letteratura si è parlato anche di «abrogazione sospensivamente

condizionata» (cfr. F. MODUGNO, *Richiesta di “referendum” abrogativo di “leggi cornice” (riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del “referendum”)*, cit., p. 221 s.). Favorevole alla soluzione della Corte è P. BARILE, *Corte Costituzionale e regioni a statuto ordinario*, cit., p. 86. *Contra*, per tutti, cfr. A. D’ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, cit., p. 988 s.

¹ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 104; R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 197. Come è noto l’art. 10, c. 2 della l. n. 62/1953 prevedeva che le Regioni, dopo la modifica dei principi fondamentali con legge della Repubblica, potessero disporre di un termine di novanta per apportare le «conseguenti necessarie modificazioni». Giova, infine, ricordare che, a norma dell’art. 2, c. 1 e 2 del d.lg. n. 266/1992, la Regione Trentino A.A. e le Province autonome di Bolzano e di Trento devono adeguare le proprie leggi ai nuovi principi stabiliti dalla legge statale entro i sei mesi successivi all’entrata in vigore dell’atto statale. In caso di mancato adeguamento, le disposizioni regionali e provinciali possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale entro novanta giorni.

¹ Per una problematizzazione del punto in relazione a norme di dettaglio derogabili e inderogabili date con l. dello Stato in materia concorrente, cfr. A. PAOLETTI, *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, cit., p. 3149 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 498/1993, cons. dir. n. 2.

¹ Per la verità in questo caso parrebbe doversi ragionare di illegittimità, come – almeno in parte – si cercherà di mostrare nel prosieguo.

¹ Cfr. F. MODUGNO, *Richiesta di referendum abrogativo di legge-cornice (Riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità di referendum)*, cit., p. 220; A. ANZON, *Mutamento dei “principi fondamentali” delle materie regionali e vicende della formazione di dettaglio*, cit., p. 1666.

¹ Ciò, ovviamente, salvo il caso in cui i principi potessero essere induttivamente ricavati da altre, pregresse, disposizioni.

¹ La mancanza dei principi fondamentali delle materie nuove ha spinto il Giudice delle leggi a pronunciarsi nel senso della illegittimità della normativa regionale: cfr. Corte cost., sent. n. 359/2003, cons. dir. n. 7.

¹ M. PEDETTA, *L’inerzia delle Regioni e l’intervento dello stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, cit., p. 98 ss.

¹ Cfr. M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 210 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 104, nota n. 69.

¹ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 98, nota n. 59.

¹ Corte cost., sent. n. 221/1975, cons. dir. n. 6, in tema di edilizia residenziale e concessione di agevolazioni e contributi previsti dalla Regione Lombardia agli IACP in fase di prefinanziamento. In questo caso la Corte ha desunto il principio legittimante anche mediante il richiamo al r.d. 1165/1938 sull’edilizia popolare ed economica. Allo stesso modo, in tema di servizio sanitario nazionale (con riferimento alla l. n. 833/1978), la Corte costituzionale (sent. n. 1103/1988, cons. dir. n. 2) ha ribadito che «è altrettanto indubbio che i principi fondamentali vigenti in materia sanitaria vanno desunti dal complesso delle leggi adottate in tema di sanità, e non solo da quella istitutiva del Servizio sanitario nazionale». Sul punto, cfr. R. BIN, *Chiarificazioni concettuali sui “principi” (dell’ordinamento e della materia) in due sentenze della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 1990, p. 551 ss., 554 ss.

¹ Cfr. F. MODUGNO, *Richiesta di referendum abrogativo di legge-cornice (Riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità di referendum)*, cit., p. 220.

¹ A questo proposito F. TRIMARCHI BANFI, *Principi fondamentali e potestà legislativa delle Regioni nella prospettiva attuale*, cit., p. 929, parla della possibilità «per il Governo di impugnare leggi regionali per contrasto con i principi non inclusi nella legge-cornice». Cfr. inoltre M. SCUDIERO, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornice*, cit., p. 13 s.; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 44 ss.

¹ Esemplare sul punto Corte cost., sent. n. 153/1995, cons. dir. n. 3.3, che, in tema di espropriazione di pubblica utilità, afferma che, «ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, il sopravvenire nelle leggi statali di norme recanti principi, in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali, comporta, nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra la legge regionale e quella statale, l'effetto dell'abrogazione Ma, dal momento che il giudice *a quo*, competente a rilevare tale evenienza, afferma espressamente ... che le leggi regionali in esame non debbono essere considerate abrogate, ragioni essenziali di certezza del diritto inducono questa Corte, di fronte a un diretto contrasto tra le disposizioni di legge regionale impugnate e i principi di riforma economico-sociale stabiliti ..., a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio». Sul punto, cfr. M. CARTABIA, *Corte Costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, cit., p. 4139 ss.

Come nel caso di Corte cost., sent. n. 193/1985, per la soluzione dell'antinomia si passa così dall'abrogazione, che si fonda sul criterio cronologico, all'illegittimità, che rileva la contraddizione tra la norma di principio e quella di dettaglio. Sul punto, cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale nell'invalidità della legge*, cit., p. 186 s.

¹ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 104; A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di concorrenza ripartita*, cit., p. 271 s.

¹ Cfr. R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 198.

¹ Cfr. A. PIZZORSUSSO, *Legge cornice*, cit., p. 747.

¹ Cfr. per tutti, S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 141 ss. e F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 1 ss.

¹ Questa la soluzione proposta da A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, cit., p. 988 s. Nello stesso senso, cfr.: A. RUGGERI, *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di concorrenza ripartita*, cit., p. 281 s.; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale nell'invalidità della legge*, cit., p. 184 ss. L'ipotesi, che sembrava non del tutto lineare prima della revisione dell'originario art. 127 Cost., pare di più agevole utilizzabilità da quando il ricorso alla Corte costituzionale in via principale è divenuto successivo, secondo il vigente art. 127 Cost.

¹ Cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale nell'invalidità della legge*, cit., p. 185.

¹ Altro, invece, dovrebbe essere il ragionamento da fare in relazione ad una nuova legge-cornice, che intervenisse su di una preesistente legge-cornice.

¹ Sul punto L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, cit., p. 70 s. *Amplius*, v. *supra*, cap. I, § 3. Nello stesso senso, cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., p. 140.

¹ Cfr. Corte cost., sent. 238/1988, cons. dir. nn. 3.1 e 3.2.

¹ Cfr. A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, cit., p. 987; ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, cit., p. 19 ss.; ID., *La difficile transizione. In tema di attuazione de Titolo V*, cit., 314 ss.; M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 200 s.; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 44

¹ Così C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del politico*, a c. di G. Miglio e P. Schiera, Bologna 1992 p. 41.

¹ Cfr. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, cit., p. 41 ss., 85 ss., 98 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 7/1982. Sul punto, cfr. le suggestive argomentazioni di G. LOMBARDI, *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, cit., p. 34 s., 38.

Con riferimento al caso opposto (Corte cost., sent. n. 214/1985) rispetto a quello di Corte cost., sent. 7/1982, cfr. anche le osservazioni di L. CARLASSARE, *La "preferenza" come regola dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali nella potestà legislativa ripartita*, cit., p. 243: «Se il rapporto tra le due fonti – statale e regionale – non è segnato rigidamente dalla esclusività della competenza, l'elasticità deve valere anche dalla parte della Regione». Per un altro caso in cui la decisione è dettata da «eccezionale provvisoria deroga» (a vantaggio dello Stato), cfr. Corte cost., sent. n. 177/1988, cons. dir. n. 2.4.2, in tema di assegnazione delle farmacie

rurali attuate con la l. n. 892/1984. In quest'ultimo caso, per altro, la Corte (cons. dir. n. 2.4.1) rifiuta di considerare il richiamato interesse nazionale un'arma che il legislatore nazionale possa brandire «per aprirsi qualsiasi varco»: per questo l'interesse nazionale deve essere sottoposto ad un «controllo particolarmente severo».

Per alcuni svolgimenti anticipatamente critici, cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione della materie di competenza regionale*, cit., p. 31, che scriveva: «non si può consentire ulteriormente che la determinazione dei settori qualificanti l'autonomia regionale sia giurisprudenziale anziché legislativa».

Sul punto, cfr. inoltre: S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 3003 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le regioni*, 2008, p. 825 ss., 840 s.; R. BIN, *La legge regionale tra ri-materializzazione delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, cit., p. 469.

¹ Sulla funzione *latu sensu* politica della Corte costituzionale, cfr. F. MODUGNO, *Il diritto tra vecchie e nuove concezioni*, in *Dir. soc.*, 1974, p. 293; M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., p. 144 s. Sui pericoli connessi all'affermarsi di una «Juristocrazia», cfr. A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, cit., p. 322.

¹ Cfr. A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, cit., *passim*.

¹ Se, poi, si assumesse il concetto di eccezione in termini schmittiani, ovvero come ciò la cui evenienza determina la disapplicazione della regola, la soluzione che rifiuta l'abrogazione potrebbe giovare di ulteriori ragioni.

¹ Benché relativamente ad un momento successivo alla l. cost. n. 3/2001, cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, cit., p. 62 s., ove l'A. commenta Corte cost., sent., n. 282/2002.

¹ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 104; adesivamente, cfr. anche F. MODUGNO, *Richiesta di referendum abrogativo di legge-cornice (Riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità di referendum)*, cit., p. 221 ss. *Contra*, per tutti, cfr. M. PEDETTA, *L'inerzia delle Regioni e l'intervento dello stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, cit., p. 90 ss., 94 ss., critico di Corte cost., sent. n. 214/1985.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 214/1985, cons. dir. n. 4. Nello stesso senso, cfr. inoltre Corte cost.: ord. n. 139/1986; sent. n. 2727/19986, cons. dir. n. 5; sent. 192/1987, cons. dir. nn. 4 e 7.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 517/1987, cons. dir. n., 11 (in tema di accelerazione delle procedure per le opere pubbliche siccome disciplinata dall'art. 1 l. n. 1/1978, richiamata nell'art. 2 bis, c. 2 l. n. 65/1987): «È ragionevole pensare, infatti, che, nello stabilire un precetto generale valido per tutto il territorio nazionale, lo Stato non possa non richiamare la propria legge, anziché far riferimento alle numerose leggi regionali successivamente emanate. Questo richiamo, tuttavia, non estende l'applicabilità della legge statale alle regioni che avessero esercitato la propria competenza legislativa nella stessa materia, ma, essendo stato compiuto per ragioni di "economia" normativa, suppone che ciascuna regione possa applicare la propria legge, ove questa fosse stata adottata». Così anche Corte cost., sent. n. 729/1988, cons. dir. n. 2, in tema di sanzioni amministrative organicamente disciplinate da disposizioni regionali. Criticamente sul punto, cfr. A. D'ATENA, *La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni*, cit., p. 3318.

¹ V. *supra*, cap. I, § 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 482/1995, cons. dir. n. 4. Nello stesso senso, con riferimento alle riforme economico-sociali, cfr., ad es., Corte cost., sentt. nn.: 219/1984, cons. dir. n. 3; 151/1986, cons. dir. n. 6 e 8; 192/1987, cons. dir. n. 4. In tema, cfr. S. BARTOLE, *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *Le regioni*, 1984, p. 1327 ss., p. 1334 ss.; M. CARTABIA, *Corte Costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, cit., p. 4129 ss.

¹ Così F. TRIMARCHI BANFI, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 1986, p. 631 ss., 641; adesivamente, cfr. L. CARALASSARE, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la*

Corte Costituzionale, in AA. VV., *Corte Costituzionale e Regioni*, cit., p. 51 ss., p. 58. Sulla valorizzazione della peculiarità del caso, cfr. M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenza di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur cost.*, 1992, p. 4158 ss., 4165, 4168.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 482/1995, cons. dir. n. 4.

¹ Per una indagine sul limite dei principi fondamentali secondo il Governo nel periodo antecedente la revisione del 2001, cfr. M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 95 ss.

¹ Sul ruolo del Commissario del Governo nella fase di rinvio in epoca precedente la revisione dell'art. 127 Cost., cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Milano 1994, p. 20 ss., p. 46 ss.

¹ Cfr. A. PAOLETTI, *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, cit., p. 3158; ID., *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 145 s. Sulla possibilità che il Governo divenga arbitro delle competenze regionali, cfr. M. CARLI, *Un punto fermo in tema di principi fondamentali*, in *Le regioni*, 1981, p. 1037 ss., 1041; ID., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 216. Sul passaggio dal "controllo-verifica" al "controllo indirizzato" in relazione alle previsioni dell'originario art. 127 Cost., cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, cit., p. 93.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 340/1983, cons. dir. 6. 2.

¹ Cfr. S. BARTOLE, *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, cit., p. 559; spunti critici in F. TRIMARCHI BANFI, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 1986, p. 631 ss., 636 s.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 214/1985, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 355/1993, cons. dir. n. 9; sul punto cfr., inoltre, Corte cost. sent. 219/1984, cons. dir. n. 10.

¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 355/1993, cons. dir. n. 9.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 99/1987, cons. dir. n. 5.1 in tema di riorganizzazione di trasferimento del personale IACP ex art. 8, lettera f) della l. n. 865/1971 in collegamento con l'art. 19 d.P.R. n. 1036/1972.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 355/1993, cons. dir. n. 9.

¹ Cfr. a questo proposito Corte cost. sentt. n. 191/1976 e 226/1986.

Dovendosi pronunciare su di un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato sollevato da alcune Regioni in relazione ad un decreto del Ministro della sanità che predisponesse quattro schemi di convenzione che le Regioni avrebbero dovuto utilizzare in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera (trasferita alle Regioni con la l. n. 386/1974) senza porre in rilievo l'eventuale difformità di questi schemi rispetto a eventuali e precedenti schemi di convenzione disposti con leggi regionali, emanate sulla base e nel rispetto dell'art. 18 della l. n. 386/1974 (che fondava tanto la potestà legislativa delle Regioni quanto quella ministeriale di predisporre schemi di convenzione), la Corte cost. riteneva infondata la questione. Con la conseguenza che un'eventuale difformità tra legge regionale e il successivo decreto ministeriale «non può integrare illegittima invasione da parte dello Stato nella sfera delle competenze delle Regioni» (cons. dir. n. 6). Cfr. S. BARTOLE, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (1970-1980)*, cit., p. 20 s.; cfr., inoltre le perplessità di M. CARLI, *Un punto fermo in tema di principi fondamentali*, cit., p. 1038.

Nello stesso senso, cfr. Corte cost., sent. n. 226/1986, cons. dir. nn. 2 e 3, ove la Corte, dovendo risolvere un conflitto di attribuzione sollevato da alcune Regioni in tema di iscrizione di imprese turistiche all'albo delle imprese, ha ritenuto legittimi due decreti del Ministro dell'industria (attuativi di disposizioni contenute nella l. n. 426/1971 e nella l. 217/1983) sulla base della considerazione per cui lo Stato era abilitato ad intervenire anche con lo strumento del regolamento ministeriale e che «nulla toglie ... che lo Stato produca

ulteriori criteri di indirizzo e coordinamento ... sempre che di ciò ricorrano gli estremi». Criticamente, cfr. M. LUCIANI, *Nuovi rapporti tra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, in *Le regioni*, 1987, p. 385 ss., 392 ss., 397 s.; M. SCUDIERO, *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, cit., p. 123; A. D'ATENA, *Regione*, cit., p. 339, nota n. 123.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 355/1993, cons. dir. n. 9.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 355/1993, cons. dir. n. 9.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 355/1993, cons. dir. n. 9.

¹ Alla possibile critica circa il carattere intrinsecamente contraddittorio (e, dunque, irrazionale) del “dettaglio inderogabile”, si potrebbe rispondere con le argomentazioni di A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, cit., p. 327 ss. relative al paradosso del rapporto tra potere costituente e potere costituito, ovvero che si tratta dell'inevitabile destino dei principi, i quali, nel momento in cui si realizzano, al tempo stesso si negano. Il punto è evitare che, in questo movimento, la negazione si cristallizzi, contraddicendo in tal modo la diacronia del principio e rendendo pertanto impossibile il divenire dell'ordinamento: di qui il travaglio delle vicende giurisprudenziali di cui si discuterà *infra*, nel § 7.

¹ M. SCUDIERO, *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, cit., p. 119.

¹ Si realizza in tal modo un chiaro rovesciamento del paradigma kelseniano, per il quale il riparto delle competenze deve essere indisponibile per i soggetti cui si riferisce: cfr. H. KELSEN, *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1° ottobre 1920*, in ID., *Giustizia costituzionale*, cit., p. 8, 22.

¹ Per valutazioni radicalmente critiche, cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, cit. p. 63 ss., che la ritiene «sciagurata».

¹ Sulla relazione tra crisi del sistema politico e rilancio dell'autonomia regionale, cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il “federalismo. Taccuini di viaggio*, cit., p. 122.

¹ Ci si riferisce alle seguenti leggi: l. n. 439/1989 (con cui è stata ratificata la Convenzione europea relativa alla Carta delle Autonomie Locali); l. n. 1542/1990 (e successivo d.lg. n. 267/2000); l. 59/1997; l. cost. n. 3/2001.

¹ Cfr. Corte cost., sentt. n. 106/2002 e n. 306/2002. Che le Regioni fossero centri dotati di autonomia politica è stato affermato a più riprese dalla Corte costituzionale già nei primi anni '90. Per tutte, cfr. Corte cost., sentt. del 1991, nn.: 53, cons. dir. n. 4 (che connette il carattere politico delle autonomie regionali alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, concepita come «elemento essenziale della struttura pluralistica dell'ordinamento»); 276, con. dir. n. 3; 388 n. 4 (in tema di inleggibilità al Consiglio regionale).

¹ Successivamente modificato ed integrato dal d.P.C.M. 20/03/1981.

¹ Similmente, cfr. Corte cost., sent. n. 294/1986, cons. dir. nn. 4 e 5. Diversamente Corte cost., sent. n. 226/1986, cons. dir. n. 3, la quale – fermo il paradigma del doppio livello di normazione (legge statale di principio, atto secondario statale con funzione di indirizzo e coordinamento) – consente solo la provvisoria vigenza del decreto ministeriale (in tema di turismo) indubbiato.

¹ Abrogato dall'art. 8 l. n. 59/1997.

¹ E cioè mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri, del CIPE e del Presidente del Consiglio d'intesa con i Ministri competenti.

¹ Nello stesso senso, cfr. inoltre Corte cost., sentt. nn.: 338/1989, cons. dir. n. 4.2; 359/1991, cons. dir. n. 2; 408/1998, cons. dir. n. 12

¹ Corte cost., sent. n. 150/1982, cons. dir. n. 8.

¹ Sulla sostanziale continuità tra l'art. 17 l. n. 281/1970 e l'art. 3 l. n. 382/1975, cfr. F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano 1980, p. 75 ss.

¹ Corte cost., sent. n. 39/1971, cons. dir. n. 5. Sul punto, per tutti cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 200 ss.

¹ Sul punto, cfr. L. CARLASSARE, *Atti governativi di indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, cit., p. 1191 ss.; ID, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte Costituzionale*, in AA. VV., *Corte Costituzionale e Regioni*, cit., p. 55, ove l'A. modifica la propria interpretazione, allineandola con quella di F. TRIMARCHI BANFI, *Verso una 'delegificazione' delle norme di principio?*, in *Le regioni*, 1982, p.1169 ss.; R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 190.

¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn.: 139/1972, cons. dir. n. 3; 150/1982, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Verso una 'delegificazione' delle norme di principio?*, cit, p. 1186.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 150/1982, cons. dir. n. 7.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 150/1982, , cons. dir. n. 8. Sul punto, per tutti cfr. R. TOSI, *"Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, cit., p. 196 s.

¹ In questo senso, cfr. Corte cost., sent. n. 242/1989, cons. dir. 5 e, in modo ancor più marcato, sentt. nn.: 359/1991, cons. dir. nn. 2 e 4; 124/1994, cons. dir. n. 17; 69/1995, cons. dir. n. 2; 250/1996, cons. dir. n. 5; 18/1997, cons. dir. n. 3. Sul tema del principio della legalità sostanziale, cfr. le osservazioni di M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, cit., p. 208 ss.

¹ Cfr. in tal senso anche Corte cost., sent. nn.: 64/1987, cons. dir. n. 7 in tema di direttive e verifiche emanate dal Ministro della sanità, ma vincolate da scelte operate direttamente per mezzo di legge ordinaria; 533/1989, cons. dir. n. 3.1, in tema di razionalizzazione della disciplina e dei costi dei servizi per il trasporto.

¹ V. *supra*, cap. I, § 7.

¹ Cfr., ad es., Corte cost., sent. n. 333/1995, cons. dir. n. 6. Sul punto, cfr. le osservazioni critiche di G. TARLI BARBIERI, *Su un regolamento di delegificazione autorizzato da un decreto legislativo: dalla "centralità del Parlamento" alla "centralità del Governo" nella produzione normativa?*, in *Le regioni*, 1999, p. 138 ss., 144 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 4, che affronta alcune questioni connesse ad un conflitto di attribuzione (in tema di requisiti strutturali minimi dei presidi di diagnostica strumentale di laboratorio) tra Regioni e Stato con riferimento al d.P.C.M. 10 febbraio 1984, emanato sulla base del combinato disposto dagli artt. 5 e 25 l. n. 833/1978 (istituzione del servizio sanitario nazionale).

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 4.

¹ In Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 4. sono anche richiamati gli art. 3 e 32 Cost.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 192/1987, cons. dir. n. 6.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 192/1987, cons. dir. n. 6.

¹ Per una critica della riduzione del principio a fine (in relazione all'art. 20 della l. 59/1997), cfr. G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle LL. nn. 59 e 127/1997: il "fine giustifica i mezzi"?*, cit., p. 244 ss.

¹ È il caso del d.P.C.M. 10/02/1984, emanato sulla base degli artt. 5 e 25 della l. n. 833/1978.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 5. Sulla base di una specifica verifica, la Corte (cons. dir. n. 7), in relazione al D.P.C.M. 10/02/1984 ha, così, dichiarato illegittimi: l'art. 3, c. 8 in quanto contenente una sub-delega al Ministro della sanità non prevista nella legge delegante; l'art. 12, in quanto concerne la disciplina di funzionamento e non le strutture; l'art. 17, in quanto estraneo all'oggetto delle previsioni di legge; gli artt. 4, c. 1 e 8 u.c., in quanto eccedenti l'oggetto della delega e finalizzati a regolare la materia stessa; l'art. 18 in quanto eccedente l'oggetto della delega e idoneo a comprimere il potere

programmatorio e legislativo della Regione. Nella stessa direzione, cfr. anche Corte cost., sent. n. 165/1989, cons. dir. nn. 6 e 9.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 242/1989, cons. dir. n. 8.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 49/1991, cons. dir. n. 8.

¹ Cfr., ad es., Corte cost., sentt., nn.: 461/1992, cons. dir. n. 3; 250/1996, cons. dir. nn. 3 e 5.

¹ Sul punto, cfr. l'analisi critica di G. DEMURO, *Le delegificazioni nelle LL. nn. 59 e 127/1997: il "fine giustifica i mezzi"?*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 1996*, a c. di U De Siervo, Torino, 1997, p. 239 ss., 241. Sulla "fuga" dall'art. 17, c. 2 della l. n. 400/1988, cfr. le osservazioni critiche di G. TARLI BARBIERI, *Su un regolamento di delegificazione autorizzato da un decreto legislativo: dalla "centralità del Parlamento" alla "centralità del Governo" nella produzione normativa?*, cit., p. 146. Di fallimento della l. cit. parlano L. CARLASSARE e P. VERONESI, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Agg.*, V, Milano 2001, p. 951 ss., 961 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 378/1995, cons. dir. n. 3, che, in relazione ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Piemonte con riferimento al d.m. 20/07/1994 (in tema di disciplina dello sci nautico nelle acque interne), dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni in quanto, non essendo il regolamento ministeriale atto di indirizzo e coordinamento, non risulta essere invasivo delle competenze regionali ma solo (ed eventualmente) suppletivo.

¹ Sottolinea il punto M. CARTABIA *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2272 ss., 2277 s.

¹ La differenziata collocazione temporale dell'atto rende problematica l'affermazione secondo cui «legge ed atto amministrativo sono solo forme diverse per dare veicolo a scelte di governo» (R. TOSI, *"Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, cit., p. 192).

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 560/1988.

¹ Cfr. F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, cit., p. 94 ss.

¹ Cfr. *supra*, cap I, § 7.

¹ Cfr. M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di efficienza*, cit., p. 4160.

¹ Cfr., ad es., Corte cost., sent. n. 560/1988, cons. dir. n. 5.

¹ Cfr. la ricostruzione proposta da L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 202 ss.

¹ Cfr. M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di efficienza*, cit., p. 4159; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, cit., p. 162.

¹ Ci si riferisce all'accezione elaborata da A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, cit., p. 311 ss.

¹ Cfr. R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 179.

¹ Cfr., L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, p. 3 ss., 36, 39, recentemente ripreso da R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"*. Rileggendo *Libro Paldin dopo la riforma*, cit., p. 299; ID., *La legge regionale tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, p. 439 ss., 443, 450 ss.

¹ Cfr., Corte cost., sent. n. 744/1988, cons. dir. n. 3.

¹ Come confermato anche da Corte cost., sent. n. 18/1997, cons. dir. nn. 2 e 4, giudizio di ammissibilità del referendum per l'abrogazione degli artt.: 3 l. n. 382/1975; 4, c. 1 d.P.R. n. 616/1977; 2, c. 3, lettera d) l. n. 400/1988; 13, c. 1, lettera f) l. n. 400/1988.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 744/1988, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 250/1996, cons. dir. n. 5. Ma in tal senso cfr. anche Corte cost., sentt. nn.: 832/1988, cons. dir. n. 2; n. 204/1991, cons. dir. n. 3; 391/1991, cons. dir. n. 4; 465/1991, cons. dir. n. 2; 333/1995, cons. dir. n. 6; n. 61/1997, cons. dir. nn. 5, 6, 7; 352/1998, cons. dir. n. 2.

Sul punto, cfr. M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenza di uniformità ed esigenze di efficienza*, cit., p. 4160; ID., *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, cit., p. 2272 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Osservazioni sull'uso dei regolamenti nel raccordo tra ordinamento statale e ordinamento regionale*, in *Le regioni*, 1992, p. 584 ss., che parla di riserva di legge assoluta p. 593 s.; G. TARLI BARBIERI, *Su un regolamento di delegificazione autorizzato da un decreto legislativo: dalla "centralità del Parlamento" alla "centralità del Governo" nella produzione normativa?*, cit., p. 147 ss.; L. CARLASSARE e P. VERONESI, *Regolamento (dir. cost)*, cit., p. 967 s.

¹ Cfr. Corte cost., sent., n. 169/1999, cons. dir. nn. 10 e 11.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 408/1998 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 8, c. 5 lettera c) l. n. 59/1997, che disponeva l'abrogazione dell'art. 2, c. 3 lettera d) l. n. 400/1988, secondo il quale sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri «gli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano».

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 408/1998, cons. dir. n. 14.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 408/1998, cons. dir. n. 14.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 408/1998, cons. dir. n. 14. Nello stesso senso, sia pur con diversi accenti, cfr. anche Corte cost., sentt. n. 338/1989, cons. dir. n. 4.2 (relativa alla necessaria deliberazione del C.d.M.); 124/1994, cons. dir. n. 18 (con riferimento al censurato rinvio all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in luogo della deliberazione del Governo).

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 18/1997, cons. dir. n. 2.

¹ Di qui *ratio* della la declaratoria di inammissibilità del *referendum* per l'abrogazione degli artt.: 3 l. n. 382/1975; 4, c. 1 d.P.R. n. 616/1977; 2, c. 3, lettera d) l. n. 400/1988; 13, c. 1, lettera f) l. n. 400/1988. Secondo Corte cost., sent. n. 18/1997, cons. dir. n. 4, «da tesi dei promotori del *referendum* ... non è esatta. Essa presuppone infatti che detti poteri [di indirizzo e coordinamento] siano fondati sulle disposizioni di legge ordinaria di cui si chiede l'abrogazione, mentre essi sono ... fondati sulla Costituzione. La stessa tesi, configurando le norme che si vorrebbero abrogare come condizione necessaria di applicabilità di altre norme di pari livello legislativo, presuppone ancora che si attribuisca ad esse un valore superlegislativo, che le stesse non hanno né possono avere».

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 18/1997, cons. dir. n. 2. Nello stesso senso, sia pur con diversi accenti, cfr. anche Corte cost., sentt. n. 338/1989, cons. dir. n. 4.2 (relativa alla necessaria deliberazione del C.d.M.); 124/1994, cons. dir. n. 18 (con riferimento al censurato rinvio all'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in luogo della deliberazione del Governo).

¹ L'ipotesi della c.d. chiamata in sussidiarietà dell'art. 118, c. 1 cost., va tenuta distinta dall'esercizio dei poteri sostitutivi: nel primo caso la chiamata in sussidiarietà fa sì che in capo allo Stato possano essere concentrate funzioni amministrative regionali unitamente alle corrispondenti potestà legislative; nel secondo caso, l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato presuppone l'inerzia della Regione.

¹ Cfr. per tutti, A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 161.

¹ Cfr. la lucida sintesi che si trova nella interpretativa di rigetto di Corte cost., sent. n. 376/2002, cons. dir. nn. 4, 5 e 6, data in relazione all'assetto precedente la revisione del 2001, questa pronuncia costituisce lo svolgimento di Corte cost. n. 408/1998 e il punto di approdo della pregressa giurisprudenza della Corte; al tempo stesso, fornisce una solida base per l'inquadramento del "nuovo" sistema dei rapporti tra Stato e Regioni relativamente al tema della normazione secondaria dello Stato in relazione alle competenze

regionali, come viene anche successivamente confermato. *Ex plurimis*, cfr. Corte cost., sent. n. 303/2003, cons. dir. n. 7 e n. 28. In questa stessa occasione (cfr. cons. dir. n. 16), tuttavia, il Giudice delle leggi in forza della capacità attrattiva del principio di sussidiarietà dell'art. 118 cost., c. 1, ribadisce la legittimità di disposizioni legislative di dettaglio (suppletive e cedevoli) di fonte statale.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 30/2005, cons. dir. n. 3 e n. 4, che si richiama alla già menzionata Corte cost., sent. n. 376/2002.

¹ V. *supra*, § 1.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 376/2002.

¹ In tal senso, cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, cit., p. 136.

¹ V. *supra*, § 2.

¹ Flessibilità che, secondo E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, cit., p. 128 ss., si connette ad una dimensione assiologia funzionalizzata alla garanzia dell'interesse unitario. Cfr. anche L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, 2008, p. 883 ss., 887 ss. Per una critica, a tale flessibilizzazione, cfr. per tutti A. RUGGERI, *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le regioni*, 2008, p. 859 ss.

¹ Come espressamente afferma Corte cost., sent. n. 303/2003, cons. dir. n. 2.1. e n. 2.2. Della difficoltà relative alla identificazioni delle funzioni e delle competenze è significativa spia l'utilizzo dell'avverbio «esemplificativamente» in Corte cost., sent. 313/2003, cons. dir. n. 8: con riferimento ad una questione di legittimità a proposito del tema del corpo forestale regionale della Regione Lombardia, la Corte afferma che «nel quadro delle funzioni così sintetizzate, talora una intrecciata con un'altra, non è dato stabilire con precisione, non già esemplificativamente, quali siano ... quelle che in ipotesi, "concernono i menzionati parametri costituzionali"; quelle cioè che violano le competenze legislative statali esclusive riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché la profilassi internazionale». Come dire che su questo terreno non si dà alcun modello né alcun paradigma, ma che i confini delle materie vanno misurati volta a volta (cfr. *ivi*, cons. dir. n. 11). Di qui lo sforzo finalizzato a separare nettamente le competenze – in dottrina oggetto di osservazioni critiche (per tutti cfr., R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le regioni*, 2008, p. 398 ss.) – di Corte cost., sent. n. 401/2007, cons. dir. n. 4 ss. Il rischio è, però, di ricadere nei vizi di una modellistica che procede "esemplificativamente". Sul punto, v. *infra*.

¹ Cfr. P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in AA.VV., *Le competenze statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, a c. di R. Tarchi, Torino 2006, p. 27 ss., che – riecheggiando alcune indicazioni di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, cit., p. 31, secondo cui tra le competenze statali e regionali non deve darsi un «rapporto di separazione assoluta» – il quale conclude sottolineando che seguire pedissequamente il dettato costituzionale rischierebbe di esasperare i caratteri rigidi e dualistici presenti nel testo costituzionale.

¹ Cfr. F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le regioni*, 2004, 176 p. ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 79 ss.; R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, p. 440 ss., 467. Parzialmente diversa la tesi di E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, cit., p. 147, per la quale il criterio della prevalenza non assume valenza assoluta.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 76/2009.

¹ Lo studio del tema esula dai limiti della presente ricerca. Tuttavia sulle tecniche di enumerazione delle competenze regionali, cfr. già P. VIRGA, *La Regione*, Milano 1949, p. 41 ss.

¹ Si tratta, per altro di una difficoltà già segnalata nel momento della nascita delle Regioni a statuto ordinario da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971, p. 3 ss., 4, per il quale «il tema si presenta estremamente instabile e fluido».

¹ Cfr. esplicitamente, ad es., Corte cost., sent. n. 390/2004, cons. dir. n. 4, ove i principi fondamentali vengono però tradotti in termini di «criteri ed obiettivi» che non possono «imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi»; nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sentt. nn.: 181/2006, cons. dir. 9.2; 430/2007, cons. dir. 4.2.1; 200/2009, cons. dir. n. 25; 237/2009, cons. dir. n. 12; 340/2009, cons. dir. n. 8. In dottrina, cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, cit., p. 135; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2008, p. 807 ss., 809; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neopolicentrismo. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, cit., p. 140 ss.; R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, cit., p. 448.

¹ Per tutti, cfr.: L. ELIA, *Introduzione*, cit., p. 13 s., il quale, a proposito dell'art. 117, c. 2 lettera m) cost., parlava di criterio «eminentemente trasversale», destinato ad incidere sia sulla legislazione concorrente sia sullo «esercizio della legislazione esclusiva delle Regioni»; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte della parte II della Costituzione*, cit., p. 95 s., il quale ritiene «lo stesso art. 117 rimette allo Stato la determinazione dei soli "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», con la conseguenza che «al di sopra dei "livelli essenziali" fissati dal legislatore statale, il campo rimane comunque aperto all'intervento normativo delle Regioni». Solo qualche mese più tardi Corte cost., sent. n. 407/2002, cons. dir. 3.2, ha confermato che, in tema di tutela ambientale, può ben sussistere una «pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato». Nello stesso senso, cfr. inoltre Corte cost., sentt. nn.: 322/2003, cons. dir. n. 2 e n. 3; 307/2003, cons. dir. n. 5 e n. 6, che tuttavia nel n. 7 e n. 24 individua un'ipotesi in cui le differenziazioni regionali *in melius* risultano illegittime, esprimendo le prescrizioni statali il punto di equilibrio tra principi del medesimo rango (in questo: caso la tutela della salute e dell'ambiente; realizzazione di impianti di interesse nazionale). Sul punto, cfr. anche F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 83 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002, cons. dir. n. 3.

¹ Variamente giudicato, il fenomeno della smaterializzazione delle materie è stato al centro dell'attenzione della dottrina. Per tutti, cfr: R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"*. Rileggendo *Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 317 ss.; F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., p. 176 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le regioni*, 2004, p. 623 ss.; RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, cit., p. 95 ss; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 79 ss. Anche secondo P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le regioni*, 2003, p. 1007 ss., 1027 ss., 1029, la distribuzione costituzionale della funzione legislativa fra Stato e Regioni è effettuata in base al variabile livello degli interessi, in quanto implicitamente imposta dall'applicazione del principio di sussidiarietà.

¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn.: 407/2002, cons. dir. n. 3.2; 322/2003, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 307/2003, cons. dir. n. 25.

¹ Cfr., Corte cost., sent. n. 14/2004, cons. dir. n. 4, che «non esclude interventi promozionali dello Stato». Cfr. L. CASSETTI, *La Corte Costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006. dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, p. 4 ss. Per alcuni dubbi sulla "linearità" della sent. n. 14/2004, cfr. sentenza, cfr. V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le regioni*, 2008, p. 773, ss., 776; analogamente, anche G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, cit., p. 821 ss. Sull'ipotesi che la tutela della concorrenza, così come interpretata nella sent. 14/2004 possa "retroagire" sulla parte I della Costituzione, cfr. R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra I e II parte della Costituzione (in margine alla sent. n. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le regioni*, 2008, p. 790 ss., 793 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 536/2002.

¹ Così, Corte cost., sent. n. 303/2003, cons. dir. 2.2., testualmente ripresa in Corte cost., sent. n. 401/2007, cons. dir. n. 3. È, tuttavia, da notare che in Corte cost., sent. 303/2003, cons. dir. n. 2.1, la chiamata in sussidiarietà concerne materie di competenza concorrente. Qualche mese più tardi (Corte cost., sent. n. 6/2004, cons. dir. n. 7), la chiamata in sussidiarietà sarà ritenuta estensibile anche alle materie di competenza residuale delle Regioni; in linea con quest'ultima impostazione, cfr. recentemente Corte cost., sentt. nn.: 88/2007, cons. dir. n. 7; 76/2009, cons. dir. n. 2. Sul punto, cfr. V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, cit., p. 775; A. ANZON DEMMIG, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le regioni*, 2008, p. 779 ss., 787.

¹ Cfr. E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, cit., p. 142 ss.

¹ V. *infra* in questi stesso §.

¹ Cfr., Corte cost., sentt. nn.: 14/2004, cons. dir. n.4; 414/2004, cons. dir. n. 2.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 14/2004, cons. dir. n.4

¹ Accenti in tal senso in Corte cost., sent. n. 51/2005, cons. dir. 5.2, che, in tema di formazione professionale, impone allo Stato, legittimato ad intervenire in forza dell'art. 117, c. 2 lettera l), l'adozione degli opportuni strumenti di leale collaborazione.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 370/2003, cons. dir. n. 4: «In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione». Nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sentt. nn.: 14/2004, cons. dir. n. 6.2; 213/2006, cons. dir. n.5. Al contrario, in Corte cost., sent. n. 51/2005, cons. dir. 3.1, la Corte perviene a qualificare la formazione professionale come competenza residuale delle Regioni «in quanto non è inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato ed è nel contempo espressamente esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione, sancita dal successivo terzo comma».

¹ Della l. reg. n. 26/2001 della Regione Marche (Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia).

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002, cons. dir. n. 4. La verifica dei principi contenuti nella legge quadro di riferimento (l. n. 36/2001) costituisce la *ratio decidendi* anche di Corte cost., n. 307/2003, cons. dir. n. 6. Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *La Consulta parla ...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2027 ss.

¹ *Ibidem*. Sia pure con riferimento a Corte cost., sent. 307/2003, cfr. anche Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, cit., p. 623 s.

¹ Di qui la scelta legislativa regionale della sospensione, finalizzata a perseguire scopi cautelativi. Per rilievi critici su questo passaggio della sentenza, cfr. A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, cit. 2027 ss.

¹ Così Corte cost., sent. n. 51/2005, cons. dir. n. 4.1.

¹ Per una diversa la valutazione della linea seguita dalla Corte Costituzionale, cfr. di F. BENELLI, *L'ambiente tra smaterializzazione della materia e sussidiarietà legislativa*, cit., p. 176 ss.

¹ La tutela dell'ambiente – precisa Corte cost., sent. n. 407/2002, cons. dir. n. 3.2 – non è «configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»: esso è un «valore» che delinea una sorta di « “materia trasversale” ». Nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sent. n. 536/2002, cons. dir. n. 4. Il richiamo al valore viene utilizzato anche in Corte cost., sent. n. 423/2004, cons. dir. n. 11.1, ove la materia “ricerca scientifica” è qualificata come concorrente e come «valore costituzionalmente protetto», con la conseguenza che una parte della “materia ricerca scientifica” – segnatamente, *ex art. 33 u.c. cost.*, quella che concerne le istituzioni di alta cultura, le accademie e le università – accede alla competenza statale: un intervento statale «“autonomo”» che ne disponga la disciplina «è ammissibile». Sulla accessione come criterio che consente l'individuazione del titolo competenziale, cfr. Corte cost., sent. n. 12/2004, cons. dir. n. 4, ove, in tema di disciplina sanzionatoria per l'ipotesi di impianto abusivo di vigneti, la Corte afferma che «è orientamento saldo nella giurisprudenza di questa Corte che la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali». Nello stesso senso pare di poter interpretare il verbo «afferiscono», precedentemente utilizzato da Corte cost., sent. n. 303/2003, cons. dir. 2.3. Nella stessa linea, cfr. anche Corte cost., sentt. nn.: 401/2007, cons. dir. n. 3; n. 6.7; 240/2007, cons. dir. n. 7.

¹ Così, L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale* cit., p. 37.

¹ È vero che anche in tema di delegazione si è spesso criticata la vaghezza con cui il legislativo definisce gli oggetti della delega, ma la Corte costituzionale, che pure è stata accusata di eccessiva tolleranza, non è mai giunta a ragionare di “oggetti-non oggetti”; essa, anzi, ritiene gli “oggetti definiti” limiti strutturali della delega. Sul punto, v. *supra*, cap. I, nota n. 181.

¹ Cfr., Corte cost., sent. n. 50/2005, cons. dir. n. 3

¹ Sul concetto di deriva concettuale, sia pur riferito a riflessioni costituzionalistiche in tema di diritto di famiglia, cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il concetto costituzionale di famiglia*, in M. PEDRAZZA GORLERO, L. FRANCO, *La deriva concettuale della famiglia e del matrimonio: note costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2010, p. XXX

¹ Cfr., ad es., le vicende relative ad alcune disposizioni della l. n. 30/2003, decisa da Corte cost., sent. n. 50/2005.

¹ Con le parole di Corte cost., sent. 242/2005, cons. dir. n. 6: «... sussiste in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (come appunto la “tutela della concorrenza” nel caso affrontato nella sentenza [n. 14 del 2004](#))».

¹ Si tratta del “controllo astratto”, divenuto imponente dopo la revisione del 2001, di cui parla V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori centrali e locali*, in *Le regioni*, 2007, p. 11 ss., 13.

¹ Di «strumentazione insufficiente» parla A. ANZON DEMMIG, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel “secondo regionalismo”: le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, cit., p. 780.

¹ Svolgimenti critici di questa linea di tendenza della Corte costituzionale, in R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, in *Le regioni*, 2008, p. 683 ss.

¹ Per la prima volta in Corte cost., sent. n. 370/2003, cons. dir. n. 4. Tra le ultime, Corte cost., sent. n. 50/2010, cons. dir. n. 13, ove è detto che, allorché si dia confluenza tra un insieme di materie, in assenza di un meccanismo di composizione costituzionalmente stabilito, «normalmente» viene utilizzato il criterio della prevalenza.

¹ Sia pur con qualche variazione, il percorso argomentativo è seguito anche in Corte cost., sent. n. 30/2005, cons. dir. n. 3, ove però il criterio di soluzione non è topograficamente distinto rispetto alle tesi che la Corte confuta. Sul rilievo del percorso che rinviene i principi per mezzo della confutazione di coloro che li negano, v. *supra*, cap. I, § 4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 370/2003, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale) a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, cit., p. 802; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le regioni*, 2008, p. 811 ss., p. 814, per il quale la Corte non si è rifugiata in un *self restraint*, ma «ha “deciso di decidere”».

¹ Da cui si ricava che gli asili nido non possano più essere considerati un semplice sostegno delle famiglie, ma un delicato luogo di educazione, formazione e socializzazione cui non è estranea la tutela del lavoro: cfr. Corte cost., sent. n. 370/2003, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 370/2003, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 50/2005, cons. dir. n. 5: la Corte applica tale criterio «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre». Di qui l'utilizzo della prevalenza in relazione a materie concorrenti o in ambiti in cui di dà interferenza di competenze statali e regionali, come nel caso di Corte cost., sentt. nn. 59/2006, cons. dir. n. 4.1; 181/2006; 422/2006, cons. dir. n. 5.1; 240/2007, cons. dir. n. 7; 401/2007, cons. dir. n. 6.7; 368/2008, cons. dir. n. 3.2.3; 278/2010, cons. dir. n. 12. In tema, cfr. le considerazioni critiche di R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, cit., p. 398 ss. Sulla pluralità dei criteri, se pur con preminenza della prevalenza, cfr. E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, cit., p. 142 ss. indica anche altri criteri, tutti connessi alla tutela delle esigenze unitarie: delle discipline accessorie, funzionale/finalistico, estensivo dei principi fondamentali.

¹ Corte cost., sentt. nn.: 30/2005, cons. dir. n. 3; 222/2006, cons. dir. n. 3; 401/2007, cons. dir. n. 6.7; 430/2007, cons. dir. n. 3.2.1; 237/2009, cons. dir. n. 12.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 49/2004, cons. dir. n. 3.

¹ V. *supra*, cap. III, §§ 7 e 8.

¹ Sul punto A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, cit., p. 813 afferma esistere il rischio che dalle norme che prevedono competenze «finalistiche», le quali definiscono se stesse mediante l'esercizio, possa essere «dedotta un'autentica competenza delle competenze: il potere, cioè, di disporre del riparto costituzionalmente fissato».

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 307/2004, cons. dir. n. 3.1. Affine, ma parzialmente diversa, la questione affrontata in Corte cost., sent. n. 423/2004, cons. dir. n. 11.1, ove il valore costituito dalla materia ricerca scientifica consente alla Corte di ritagliare finalità che, a seconda dei casi, accedono alla competenza statale esclusiva o alla competenza concorrente. Nello stesso senso, Corte cost., sent. n. 31/2005, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 401/2007, cons. dir. n. 6.7.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 401/2007, cons. dir. n. 7.3 e n. 7.4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 80/2006, cons. dir. n. 10, in tema di trasporto pubblico locale.

¹ Cfr. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le regioni*, 2008, p. 61 ss., 70 ss., 83.

¹ In tema di diversità linguistica, la Corte di Giustizia europea (C-42/97, §43 e § 54) ha ragionato di «centro di gravità».

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 401/2007, cons. dir. n. 7.5.

¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn.: 303/2003, cons. dir. 2.1; 6/2004, cons. dir. n. 6 e n. 7. Sul punto, cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le regioni*, 2009, p. 1185 ss.

¹ Cfr. R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paldin dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 314; così anche E. MALFATTI, *Commento alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, cit., p. 299.

¹ Cfr. L. CASSETTI, *La Corte Costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006. dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, cit., p. 12 ss.; R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra I e II parte della Costituzione (in margine alla sent. n. 14/2004 della Corte costituzionale)*, cit., p. 798 s.; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, cit., p. 85 s., la quale ritiene che nel caso di Corte cost., sent. n. 401/2007 si assista al ritorno del criterio gerarchico, sicché la prevalenza diviene supremazia delle competenze centrali.

¹ Come è noto, Corte cost., n. 6/2004, cons. dir. n. 7, parla espressamente di «intesa forte», «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento».

¹ Nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sentt., 181/2006, cons. dir. n. 4.1 (in tema di incarichi di direzione delle strutture sanitarie prevale la tutela della salute), ove la decisione è nel senso che il mutamento del principio fondamentale relativo alla irreversibilità della scelta esclusiva lascia libere le Regioni di adottare formule organizzative difformi rispetto a quella inizialmente posta dallo Stato, fermo restando che, ove esse decidessero in conformità alla legge statale non potrebbero mutarne la disciplina (cons. dir. 6 ss.); 219/2005, cons. dir. n. 6 e n. 6 (in tema di lavori socialmente utili); 88/2009, cons. dir. n. 3 (in tema di energia elettrica da fonti rinnovabili, materia ricondotta alla competenza esclusiva statale sulla base del criterio della prevalenza).

¹ Sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 3003 del 2003 e n. 14 del 2004*, cit., p. 830, che si limita a parlare di un «certo ripensamento»; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte cost. n. 88/2009*, in corso di pubblicazione in *Annali dell'Università del Molise*.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 219/2005, cons. dir. n. 5.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 88/2009, cons. dir. n. 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 222/2006, cons. dir. n.3, relativamente ad un conflitto di in tema di tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 222/2006, cons. dir. n.3.

¹ Cfr. Corte cost., n. 430/2007, cons. dir. n. 3.2.1, che, sulla base del criterio della prevalenza, nel cons. dir. n. 4.2. 1 riconduce la disciplina della vendita dei farmaci alla tutela della salute.

¹ Di qui la *ratio decidendi* anche di Corte cost., n. 443/2007, cons. dir. 6.3, che ritiene la materia concorrente "professioni", attratta dalla prevalente materia di competenza esclusiva dello stato "tutela della concorrenza", sicché «diventa superfluo soffermarsi sul quesito se le stesse abbiano carattere di principio o configurino una disciplina di dettaglio». Sul rilievo della considerazione degli interessi, cfr. anche Corte cost., sent. 368/2008, cons. dir. n. 3.2.2 che, in presenza di una interferenza tra materie, risolve la questione muovendo dagli «gli interessi oggetto della disciplina» (in questo caso istitutiva di un segno

distintivo del prodotto il vino Tocai friulano), i quali, in base al criterio di prevalenza (*ivi*, cons. dir. n. 3.3.3) eccedono la materia agricoltura. Sul punto, cfr. A. O. COZZI, *La legge "salva Tocai" davanti alla Corte costituzionale: "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" non scattano, ma i parametri si integrano*, in *Le regioni*, 2009, p. 150 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 430/2007, cons. dir. 4.2.1, ove la Corte afferma che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere "di principio" della norma». In Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n.12 ss. se ne trova conferma; al tempo stesso, la sent. propone un diverso sviluppo di questa argomentazione (cons. dir. nn. 17 ss.; sul punto, v. *infra*). Nello stesso senso anche Corte cost., sent. n. 16/2010, cons. dir. n. 2.

¹ Rileva il punto L. CASSETTI, *La Corte Costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006. dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, cit., p. 14. In tema di principio di prevalenza e materia dominante, cfr. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, cit., p. 80 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 443/2007, cons. dir. n. 6.3.

¹ Per una lettura che intravede in questo passaggio una timida correzione di rotta della Corte Costituzionale, cfr. R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, cit., p. 700 ss.

¹ V. *supra*, § 6.

¹ Cfr. V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori centrali e locali*, cit., p. 21 scrive che la Corte costituzionale talvolta è «sembrata cercare nel testo costituzionale, anche quando il tenore letterale non lo rendeva facile».

¹ Cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle regioni*, cit., p. 1207 ss.

¹ Cfr. F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, cit., p. 1210.

¹ Cfr. I RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le regioni*, 2008, p. 865 ss., 869: «Non ci troviamo di fronte ad una dottrina schizofrenica, ma ad una obiettiva difficoltà di sistematizzare la giurisprudenza secondo linee coerenti». Sui limiti della giurisprudenza costituzionale rassegnata, cfr. R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficiente sindacato*, in *Le regioni*, 2008, p. 875 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 213/2006, cons. dir. n. 7.2, in materia di pesca.

¹ Da riferirsi all'ordinamento nel suo complesso, poiché altrimenti, ove lo si mettesse in relazione al disposto dell'art. 117, c. 3 cost., ne nascerebbero inestricabili problemi ermeneutici.

¹ Cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 278/2010, cons. dir. n. 12, ove il criterio della prevalenza – qui definito «carattere di prevalenza» – è affiancato ad altri strumenti di soluzione delle antinomie.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 213/2006, cons. dir. n. 9.7 e n. 9.8.

¹ La questione riguardava l'Autorità portuale del porto di Trieste.

¹ Cfr. Corte Cost., sent. n. 378/2005, cons. dir. n. 5 dichiara incostituzionale l'art. 9, c. 2 e c. l. r. n. 17/2004 della Regione Friuli Venezia Giulia, il quale prevedeva che, in caso di mancata designazione del Presidente dell'Autorità Portuale, il Presidente della Regione, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nomina (art. 9, c.2) ovvero, sempre d'intesa con il Ministro, revoca (art. 9, c. 3) il Presidente dell'Autorità portuale di Trieste.

¹ Si trattava inizialmente dell'art. 6 d.l. n. 136/2004 convertito con modifiche nella l. n. 186/2004, che all'art. 1, c. 2 disponeva la salvezza degli atti compiuti sulla base dell'art. 6 d.l. 136/2004, a norma del quale il Ministro competente, in caso di mancata designazione dell'Autorità portuale, poteva chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri che la

questione fosse sottoposta al Consiglio dei Ministri, «che provvede con deliberazione motivata». Anche in questo caso Corte cost., sent. n. 378/2005, cons. dir. n. 6.6, dichiara la norma illegittima, perché «il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione». Le stesse argomentazioni sono addotte dalla Corte (cfr. cons. dir. n. 7) per dichiarare l'illegittimità anche della riformulazione dell'art. 6 d.l. 136/2004, siccome prevista dall'art. 8, c. 1 l. 186/2004.

¹ Cfr. R. Bin, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, cit., p. 461; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, cit., p. 1210.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2008, cons. dir. n. 7.3, in tema concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. Su questa sentenza, cfr., S. MANICA, *Concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 2008, n. 1*, in *federalismi.it*. Nella stessa direzione, cfr. anche Corte cost., sent. n. 339/2009, cons. dir. n. 4.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2008, cons. dir. n. 7.3 in relazione all'art. 1, c. 483 l. n. 266/2005.

¹ L'art. 1, c. 485 l. 266/2005 prevedeva una proroga decennale, «purché siano effettuati congrui interventi di ammodernamento degli impianti».

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2008, cons. dir. n. 8.5.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 1/2008, cons. dir. n. 8.5. Nello stesso senso, cfr. anche Corte Cost., sent. n. 63/2008, cons. dir. 4.4. Sul punto, cfr. R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, cit., p. 704 ss.

¹ L'intesa con la Conferenza unificata nel caso dell'art. 25, c. 2, lettera g); la disposizione di cui all'art. 25, c. 2 lettera h), secondo la quale la prevista autorizzazione unica sia rilasciata al termine di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 278/210, cons. dir. n. 13.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 278/210, cons. dir. n. 14, che fornisce una interpretazione costituzionalmente conforme della legge di delega.

¹ Che ha emanato il d.lg. n. 31/2010, il cui art. 11, c. 5 ss. disciplina le modalità dell'intesa con la Regione interessata.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 278/210, cons. dir. n. 13.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. nn. 15 ss.

¹ Siccome previste nell'art. 2, c. 17 e 18 l. n. 244/2007.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n. 17 e n. 23.5.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n. 23.6.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n. 24.2.

¹ Il sostantivo è espressamente usato dal legislatore nell'art. 2, c. 18, lettera a) l. 244/2007.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n. 24. 2.

¹ Di *ratio* parla espressamente la Corte Costituzionale nella medesima sent. 237/2009, cons. dir. n. 12.

¹ V. *supra*, cap. II parte, §§ 7 e 8.

¹ Che non pare avere «l'obbligo» di «conformare la sua azione all'osservanza dei principi stessi»: così Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n. 24.2

¹ V. *supra*, cap. III, § 6.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n. 26. 3.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. nn. 27 ss., in cui la Corte dichiara la parziale illegittimità dell'art. 2, c. 21 l. 244/2007 nella parte in cui stabilisce che l'effettivo conseguimento dei risparmi previsti nell'art. 2, c. 17 l. cit., «è accertata ... con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri», su proposta dei Ministri competenti, «sentite le

singole regioni interessate. Gli effetti di cui al comma 20 [e cioè la caducazione di quanto disposto dalle Regioni, ove ritenuto inadeguato all'attuazione del comma 17] si producono dalla data di pubblicazione del decreto».

¹ In dottrina, A. STERPA, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in *federalismi.it*, ha pensato che le norme in questione configurino una legge di reazione, su cui cfr. R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, cit., p. 1374 ss., a commento di Corte cost., sent. n. 198/2004.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. n. 28. 2. In tal senso, cfr. Corte cost., sent. nn.: 198/2004; 200/2008.

¹ In particolare in Corte cost., sent. n. 200/2008, cons. dir. nn. 5 ss., relativamente agli artt. 7 e 8 l. cit.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2008, cons. dir. n. 5. 2.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 76/2009, cons. dir. n. 2. Oggetto del ricorso era costituito dall'art. 2, c. 194 e c. 195 l. n. 244/2007, commi che riguardavano una materia, il turismo, che la Corte pacificamente ritiene di competenza residuale delle Regioni, senza che si dessero interferenze con materie di competenza statale, esclusiva o concorrente.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 76/2009, cons. dir. n. 2.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 303/2003, cons. dir. n. 7. Sul punto, cfr. G. DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, cit., p. 723.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 303/2003, cons. dir. n. 7.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 76/2009, cons. dir. n. 2.

¹ Si tratta delle aggiunte (lettere f *bis* e f *ter*) disposte dalla l. di conversione n. 133/2008 all'art. 64, c. 4 d.l. n. 112/2008, ritenute dalla Corte invasive delle competenze regionali. La lettera f *bis*) dettava con regolamento criteri tempi e modalità dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica; la lettera f *ter*) stabiliva specifiche misure finalizzate a ridurre il disagio degli utenti.

¹ Sulla tecnica dello "inquadramento" adottata dalla Corte Costituzionale, cfr. E. ROSSI, *Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le regioni*, 2008, p. 843 ss.; A. RUGGERI, *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, cit., p. 859 s.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 21.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 279/2005, cons. dir. n. 2.1.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 25.

¹ Per tutti cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit., p. 54 ss.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 35.2.

¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 32 ss.

¹ Puntualmente previsti nell'art. 64, c. 4 d.l. n. 112/2008; le modifiche apportate dalla l. di conversione n. 133/2008 non hanno inciso su questo aspetto della norma.

¹ Così, Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 35.2. Per altro, trattandosi di materia di competenza statale esclusiva, non risulta necessaria l'intesa con la Conferenza unificata. Per un distanziamento critico, cfr. M. PEDRAZZA GOLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 146 ss.

¹ Cfr. L. CARLASSARE, *"Norme generali regolatrici della materia" modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2357 ss., la quale afferma: «Che significato ... può avere il porre con legge ... "norme generali regolatrici della materia" destinate a vincolare un regolamento che, nel contempo, viene autorizzato a incidere proprio sulle "norme generali regolatrici della materia" ?» (p. 2359 s.).

¹ Corte cost., sent. n. 200/2009, cons. dir. n. 29, ha cura infatti di specificare che le disposizioni impugnate che non sono state colpite dalla dichiarazione di incostituzionalità (ovvero l'art. 64, c. 4, lettere a), b), c), d) e) ed f) d.l. 112/2008, convertito con l. n. 133/2008) hanno provveduto ad una determinazione contenutistica «puntuale dei "criteri"»

cui deve rigorosamente attenersi il Governo ... La chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti ... consente di ritenere che le disposizioni ... possono essere ascritte alla categoria delle norme generali».

Capitolo V

UE e ordinamento interno. Tra linearità e complessità: il risultato come principio.

SOMMARIO: 1. Introduzione. -2. Il fondamento giuridico dell'inversione della relazione tra principio e dettaglio. Disapplicazione e non applicazione: tra gerarchia, integrazione e separazione. -3. Gli effetti sul sistema delle fonti dell'adesione dell'Italia al Trattato CE.: dalla delega legislativa alla legge comunitaria -4. La delimitazione della legge comunitaria come norma sulla produzione: dalla "legge Fabbri" alla "legge Buttiglione". -5. La legge Buttiglione: principio, dettaglio e cedevolezza incrociata. -6. Cedevolezza e deroga: principio e dettaglio tra linearità e complessità negli ordinamenti italiano, austriaco e tedesco -7. Le modalità di ingresso del diritto EU nell'ordinamento italiano -8 Principio e dettaglio: tra contrarietà e contraddizione. -9 L'invalidità a scomparsa nei rapporti tra ordinamento interno ed UE -10 Le norme di scopo europee non *self-executing*.

contraddizione e ruolo della Corte costituzionale. -11 Principio e dettaglio tra norme europee e norme interne nei giudizi in via principale davanti alla Corte costituzionale. -12 Principio e dettaglio nel caso di mancato adeguamento dell'ordinamento interno alle norme di scopo europee e interpretazione conforme al diritto europeo.

1. *Introduzione.* – Sia pur scontando una certa vaghezza, derivante dalle difficoltà relative alla definibilità del principio (e, dunque, del dettaglio), sinora è parso pacifico che la norma condizionante fosse dotata di maggiore generalità rispetto alla condizionata norma di dettaglio. Con riferimento alla dimensione temporale, la diacronia del principio ha svolto un ruolo rilevante nel marcare le differenze tra principio e dettaglio, nonché nella delineazione dell'articolata relazione tra i due termini. Per altro verso, i recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di relazioni tra Stato e Regioni, hanno evidenziato che il principio è sottoposto ad una forte tensione, a causa della quale il concetto sembra assumere latitudini diverse e, in alcuni casi, difficilmente conciliabili.

In tal modo il principio può, di volta in volta, identificarsi con le “norme generali” che costituiscono la struttura essenziale di una data materia⁵⁵⁶ ovvero essere collocato ai limiti dell'astenia, come quando viene concepito come standard dalla ridotta capacità novativa⁵⁵⁷. Come si è visto a proposito della delegazione legislativa, non si tratta di una novità normativa: nonostante il *nomen iuris*, la Corte costituzionale ha talvolta riconosciuto a norme di legge ordinaria una forza dimidiata⁵⁵⁸. Inoltre, con riferimento ad alcune norme degli Statuti delle Regioni Toscana e Umbria⁵⁵⁹ in tema di famiglia di fatto, il Giudice delle leggi ha ammesso l'esistenza di norme statutarie prive di significato giuridico, valide come proposizioni politiche o programmatiche⁵⁶⁰, in tal modo depotenziando – sia pure in relazione ad un contesto statutario – il concetto di norma programmatica.

Ma, nonostante l'ampia gamma di significati del concetto di principio, pare molto difficile che al dettaglio sia assegnata la funzione del principio. Infatti, benché talvolta il dettaglio si sia presentato come coesistente al principio, non pare ipotizzabile un completo rovesciamento della logica che distingue e connette principio e dettaglio: altro, infatti, è dire che principio e dettaglio sono dialetticamente correlati anche mediante effetti di retroazione (sicché talvolta potrebbe accadere che il dettaglio, per il modo in cui si realizza, influenzi il principio), altro sostenere che il dettaglio opera in funzione di principio.

⁵⁵⁶ Il diritto scolastico, ad es., con riferimento a Corte cost., sent. n. 200/2009.

⁵⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 237/2009, cons. dir. nn. 15 ss.

⁵⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. 280/2004, cons. dir. n. 3.

⁵⁵⁹ Cfr. art. 4, c. lettera h) St. Toscana e art. 9 St. Umbria.

⁵⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 372/2004, cons. dir. n. 2 e 378/2004 n. 5.

Del tutto peculiare, in questo quadro, la posizione delle norme di scopo europee⁵⁶¹: pare, infatti, di trovarsi al cospetto di un caso nel quale la norma europea – che in ipotesi potrebbe essere di estremo dettaglio – si configura come scopo e fine della legislazione interna. Come si è visto, lo scopo e il fine non coincidono *tout-court* con il concetto di principio, poiché configurano solo alcuni dei modi della manifestazione del principio. Nel caso del fine e dello scopo, dunque, il principio viene modulato (solo) secondo alcune delle sue virtualità, ma rimane pur sempre nell'area del principio.

Nondimeno, la normativa europea di scopo può essere anche molto dettagliata. Per altro verso, la giurisprudenza ritiene che in presenza di una direttiva europea chiara, sufficientemente precisa ed incondizionata⁵⁶² si producano effetti diretti nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali. Così è anche di alcune decisioni quadro, come affermano la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale⁵⁶³. Ma così come

⁵⁶¹ Norme di scopo potrebbero ben essere contenute anche in regolamenti europei. Lo chiarisce la Corte costituzionale, interpretando la decisione della Corte di giustizia C-272/1983, in *Raccolta*, 1985 p. 1057 ss., secondo la quale, benché i regolamenti europei siano di per sé direttamente efficaci (§. 26), il fatto che talune leggi interne riportino alcuni elementi dei regolamenti medesimi «non può essere considerato una trasgressione del diritto comunitario» (§. 27). Su questa base, ad avviso di Corte cost., sent. n. 433/1987, cons. dir. n. 3.6, «quando un regolamento comunitario contiene, fra le altre, norme non-autoapplicative o non autosufficienti e lascia addirittura molteplici spazi vuoti nel complesso contesto della sua struttura normativa, il principio generale della sua diretta applicazione da parte delle Regioni (o delle Province autonome) dev'essere temperato con le esigenze legate alla determinazione da parte dello Stato di principi, di indirizzi e di strumenti di attuazione comunque collegati a un interesse nazionale».

⁵⁶² Cfr. sul punto le note sentenze della Corte di giustizia, C-41/74, *Van Duyn*, C-148/79, *Ratti*, C-152/84, *Marshall*. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, cfr. Corte cost., sent., n. 182/1976, cons. dir. n. 3.

⁵⁶³ Cfr. la Corte giustizia (Grande Sezione) C-105/03, *Maria Pupino*, in *Raccolta*, 2005, p. I-5285, §§ 33, 36, 43, 61. Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale italiana, da ultimo cfr. Corte cost., sent., n. 227/2010, cons. dir. n. 7. 1. La questione riguarda il mandato di arresto europeo, siccome previsto dalla Decisione quadro del Consiglio (n. 2002/584/GAI 13 giugno 2002 art. 4, n. 6). Secondo tale disposizione, lo Stato dell'esecuzione può rifiutare di eseguire il mandato d'arresto nei confronti di chi dimori nello Stato, ne sia cittadino o vi risieda, impegnandosi esso stesso ad eseguire la pena o la misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno. Questa previsione è stata interpretata come parametro integrativo degli artt. 11 e 117, c. 1 Cost. Su questa base l'art. 18, c. 1 lettera r) l. 69/2005 – che consente la possibilità di rifiuto al mandato di esecuzione per il solo cittadino – è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

Per la ricostruzione della vicenda e dei relativi rapporti tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia, cfr. M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, in AA. VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a c. di N. Zanon, Napoli 2006, p. 99 ss., p. 116.

l'ordinamento europeo, ritenuto parziale, risulta condizionante l'ordinamento interno (che ha carattere generale)⁵⁶⁴, allo stesso modo si potrebbe ritenere che in alcune circostanze una regola finisca per operare come un principio⁵⁶⁵.

A questo proposito, è opportuno distinguere le direttive dettagliate dalle direttive *self-executing*. Mentre, infatti, le norme europee dettagliate dettano modalità estremamente particolareggiate relativamente al raggiungimento degli scopi voluti dall'ordinamento UE, le norme autoapplicative sono caratterizzate dall'essere chiare, sufficientemente precise e, soprattutto, non condizionate dall'interposizione statale. Dunque, sul presupposto, derivante dalla definizione di norme di dettaglio, che la chiarezza e la precisione siano anche delle direttive di dettaglio, le direttive *self-executing* se ne distinguono in ragione della circostanza che la loro applicazione non è condizionata dall'inserimento del diaframma dell'autorità nazionale. Nel caso, dunque, di direttive non autoapplicative di dettaglio, l'ordinamento UE detta il risultato voluto e ne anticipa l'esito, condizionandone al tempo stesso l'applicazione all'intervento dello Stato membro. A sua volta, lo Stato deve intervenire nei termini previsti dalla direttiva stessa⁵⁶⁶: con la conseguenza che, allo scadere dei termini, la direttiva è ritenuta applicabile dall'ordinamento europeo, anche in caso di eventuale inadempimento dell'ordinamento interno. Ciò significa che il diritto dell'Unione è novato anche da una direttiva inattuata. Per altro verso, la direttiva non trasposta inciderà comunque anche sull'ordinamento interno, potendo essere utilizzata come norma interposta

⁵⁶⁴ In questi termini, cfr. A. PACE, *La sentenza Granital, ventitre anni dopo*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 Aprile 2007*, Milano 2008, p. 405 ss, *passim*.

⁵⁶⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Ars interpretandi*, 2002, p. 261 ss., p. 296, per il quale l'ingresso massiccio in seno agli ordinamenti nazionali del diritto comunitario rovescia «l'ordine sistematico ... nei rapporti tra principi e regole». Ma sul punto cfr. già le osservazioni critiche di R. BIN, *Stato e regione nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge «La Pergola»)*, in *Foro it.*, IV, 1988, p. 499 ss., per il quale principio diviene «ciò che per sua natura non lo è».

⁵⁶⁶ Nel caso di mancato adeguamento da parte dello Stato potranno, dunque, esperirsi gli ordinari rimedi previsti: obbligo per il giudice nazionale di interpretazione del diritto interno in modo conforme al diritto europeo (cfr. Corte di giustizia: C-106/89, *Marleasing*, in *Raccolta*, 1990, p. I-4135, §§ 8, 13; C-63/1997, *BMW*, in *Raccolta*, 1999, p. I-905, §§ 22-24; C-240/1998 e C-244/1998, *Océano Grupo Editorial*, in *Raccolta*, 2000, p. I-4941; C-129/2000, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 2003, p. I-14637; C-397/2001, *Pfeiffer*, in *Raccolta*, 2004, p. I-8835; C-173/2003, *Traghetti del Mediterraneo*, in *Raccolta*, 2006, p. I-5177; C-212/2004, *Adeneler e a.*, in *Raccolta*, 2006, p. I-6057; in relazione alle decisioni quadro cfr. C-105/03, *Maria Pupino*, cit., §§. 33, 36, 43, 61); l'attivazione della procedura di infrazione da parte della Commissione e dalla Corte di giustizia, che assumeranno la direttiva non trasposta nell'ordinamento interno come parametro di legittimità della legge interna con essa in contrasto (cfr. Corte di giustizia, C-555/2007, *Küçükdeveci c. Swedex*, in *Raccolta*, 2010, §. 25) con la conseguenza che all'eventuale dichiarazione di illegittimità della norma interna dovrebbe conseguire la disapplicazione della legge interna da parte del giudice nazionale; decisione della Corte costituzionale per eventuale violazione degli artt. 11 e 117, c. 1 cost (sul punto, *amplius infra*).

in un eventuale giudizio costituzionale per violazione degli artt. 11 e 117, c. 1 Cost. Al contrario, le direttive *self-executing*, anche quando non siano dettagliate, producono immediatamente lo scopo voluto, facendo scattare il meccanismo della non applicazione della norma interna eventualmente con esse in rapporto di antinomia. Si realizza, in tal modo, un'inserzione del diritto europeo nell'ordinamento interno, il quale in questo caso si ritira carsicamente, per riaffiorare ovunque non operi la norma autoapplicativa europea.

Nonostante le differenze, in entrambi i casi il principio si manifesta come risultato: nel caso delle direttive di dettaglio, vengono addirittura anticipate le modalità tecniche dell'applicazione, sia pur condizionate alla doverosa interposizione statale; nel caso delle direttive autoapplicative, invece, si realizza l'effetto diretto del diritto europeo.

È noto⁵⁶⁷ che la distinzione tra principio e dettaglio – così come quella tra principio e regole⁵⁶⁸ – è relativa⁵⁶⁹. Ciononostante, questa relatività non sembra poter giungere a dar luogo ad un ribaltamento della relazione, anche ove la regola o il dettaglio siano coesenziali al principio. Si potrà sostenere che il principio nulla è senza il dettaglio, sicché la norma di principio si manifesta come altra rispetto alla sua teorica definizione; ma sarà tale solo in ragione della sua concreta applicazione. Del resto, l'applicabilità comporta che il principio possa concretizzarsi nel dettaglio, divenendo altro da sé. Per queste ragioni la trasformazione della relazione si darà perché, senza il concreto operare della regola o del dettaglio, il principio risulterà inapplicabile ovvero perché l'operare della regola o del dettaglio si fa tanto importante da essere incontrollabile e da poter, dunque, signoreggiare il principio. In questo caso il principio finisce per assumere carattere solo negativo: sembrerebbe potersi definire per differenza rispetto alla regola e al dettaglio, da cui, dunque, verrebbe paradossalmente a dipendere. Ma in questa ipotesi tutto ciò non accadrebbe – come, invece, nelle norme di scopo europee – a causa di una inversione *ab origine* del rapporto di condizionamento, bensì in ragione di una dialettica interna ai rapporti tra principio e dettaglio: nel momento dell'applicazione o della concreta soluzione di una controversia, il principio infatti è quasi inevitabilmente destinato a farsi dettaglio, pena la sua inutilità. La giuridica positività del principio induce il principio stesso a divenire altro da sé, e cioè a farsi necessariamente dettaglio. Ma questo processo non far venir meno la

⁵⁶⁷ V. *supra*, cap. I.

⁵⁶⁸ Come è noto, la distinzione tra principi e regole si deve a R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 90 ss. Per una discussione dell'importanza della distinzione tra principi e regole anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale italiana, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, p. 865 ss., p. 870 ss., p. 874, p. 691 ss. Per una critica della distinzione, cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I. Roma-Bari, 2007, p. 564, 584 ss.

⁵⁶⁹ È evidente che la differenza non può che essere relativa; per tutti, cfr. le considerazioni di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 38.

distinzione logica e giuridica: non si capirebbe, anzi, questo processo senza il presupposto della distinzione tra principio e dettaglio.

Altro, invece, pare il fondamento del rovesciamento delle posizioni che si registra in relazione alle norme di scopo europee. In questo caso si verifica un'inversione del rapporto, il quale, secondo che la disposizione europea sia o non sia direttamente applicabile o ad effetto diretto⁵⁷⁰, dà vita a differenziate conseguenze. Le direttive o le decisioni quadro ad esse assimilate costituiscono principio finalistico della produzione normativa interna, tanto nel caso in cui esse siano direttamente applicabili o ad effetti diretti, quanto nel caso non lo siano. Nella prima evenienza, non osta la presenza di direttive europee *self-executing* agli atti statali che ne facilitino la traduzione interna; per converso, è pur sempre possibile la vigenza di norme interne in rapporto non antinomico con regolamenti europei, dal momento che in un caso simile l'ordinamento interno reagisce mediante il meccanismo della non applicazione, il quale in via preventiva evita che il conflitto stesso possa configurarsi. Nel caso, dunque, di norme interne in conflitto con norme europee *self-executing*, l'ordinamento italiano reagisce con la tecnica della non applicazione della norma interna in conflitto con la norma UE. Ove, invece, il conflitto si dia in relazione a norme europee non autoapplicative, la Corte costituzionale⁵⁷¹ sarà chiamata ad intervenire per dichiarare l'eventuale illegittimità della legge interna in rapporto antinomico con la norma di scopo europea. Infine, nel caso in cui una successiva norma interna si ponga in conflitto con una precedente legge di recepimento di una direttiva europea non *self-executing*, essa sarebbe invalida *ab origine*, in quanto in contrasto con una legge che, dovendo garantire la prevalenza del diritto europeo, ha «un'efficacia superiore a quella del tipo»⁵⁷². Pare, dunque, nel vero quella parte della dottrina che, a proposito dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento UE, ha sostenuto essere «almeno opinabile» la ricostruzione dell'efficacia del diritto dell'Unione in virtù di una «forza propria del diritto comunitario stesso»⁵⁷³.

Il tema degli effetti diretti della direttiva o della norma di scopo europea ostende il paradosso⁵⁷⁴ di un principio che si presenta nella forma di norma teleologica applicabile come regola giuridica operante sulla base della logica binaria del “tutto o niente”. Poiché – secondo quanto stabilito dalla

⁵⁷⁰ Sulla scarsa rilevanza della distinzione, cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova 2010, p. 175 s.; *contra*, G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari 2008, p. 110 ss.

⁵⁷¹ Per gli altri rimedi esperibili, cfr. *supra*, nota n. 11.

⁵⁷² Così M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 56.

⁵⁷³ Le due espressioni si devono a G. TESAURO, *Il diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 218.

⁵⁷⁴ G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli 2009, p. 25, parla della direttiva come di una fonte complessa, costitutivamente relazionale, espressione del «*sinallagma costituzionale*», inteso come scambio normativo, frutto «del continuo coordinamento fra i diversi ordinamenti del multilivello costituzionale».

giurisprudenza costituzionale⁵⁷⁵ – nel caso di norma europea autoapplicativa l'ordinamento italiano reagisce con la tecnica della non applicazione, la norma europea diviene, al tempo stesso, principio e dettaglio: principio, perché – in forza dell'effetto diretto e della prevalenza del diritto europeo – fonda e costituisce la *ratio* della tecnica della non applicazione; dettaglio, perché la norma europea, trovando diretta applicazione nell'ordinamento interno, deve essere concretamente applicata dall'operatore giuridico (sia esso la P.A. o il giudice ordinario) al caso in questione.

Potrebbe ritenersi che una tale inversione trovi la propria ragione giuridica in uno dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano, e cioè nell'art. 11 Cost. Consentendo le limitazioni della sovranità nazionale necessarie al fine di raggiungere un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni, l'art. 11 cost. stabilisce alcuni principi-valore, nei quali l'ordinamento italiano si riconosce. Nel medesimo tempo, l'art. 11 Cost. appresta una copertura costituzionale ai nuovi strumenti di produzione normativa che eccedono quelli del sistema interno delle fonti, come esso è previsto nel dettato costituzionale. Con riferimento all'ordinamento europeo, l'art. 11 Cost. ha carattere, al tempo stesso, sostantivo e procedurale.

Non si tratta, tuttavia, di un'apertura incondizionata⁵⁷⁶: le cessioni di sovranità debbono essere necessarie – e dunque anche proporzionate⁵⁷⁷ – rispetto ai fini-valori che l'ordinamento intende conseguire. Come si è detto, i principi fondamentali sono «fondamento e limite» dell'efficacia interna delle norme di provenienza esterna⁵⁷⁸. Sotto questo profilo, dunque, il prevalere della regola o del dettaglio europeo sarebbe la manifestazione dell'originaria, necessaria e proporzionata apertura che caratterizza la Costituzione italiana, la cui natura pluralista – come si è visto⁵⁷⁹ – giunge al limite di accogliere anche norme invalidamente poste in epoca fascista, salvo

⁵⁷⁵ Sul punto, v. *infra*.

⁵⁷⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Il "posto" delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, in <http://associazioneidecostituzionalisti>, p. 8. Sul doppio ruolo dell'art. 11 cost., cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, p. 304 s.

⁵⁷⁷ Le cessioni di sovranità non proporzionate rispetto al fine eccederebbero il limite della necessità. Non è questo il luogo per la discussione della c.d. questione dei controlimiti. In tema di finalizzazione delle limitazioni della sovranità nazionale, cfr. Corte cost., sentt.: nn. 183/1973, cons. dir. n. 6, per la quale l'art. 11 cost. «permette quelle limitazioni di sovranità, alle condizioni e per le finalità ivi stabilite, esonerando il Parlamento dalla necessità di ricorrere all'esercizio del potere di revisione costituzionale»; 96/1982, cons. dir. n. 6, che distingue nettamente i «trattati istitutivi di organizzazioni sovranazionali, qual è la CEE, e della produzione normativa da essi derivata, nonché delle consuetudini e delle altre regole generalmente riconosciute di diritto internazionale» da altri accordi tariffari, che non godono «altrimenti di coperture garantite costituzionali».

⁵⁷⁸ Così, A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 2010, p. 7.

⁵⁷⁹ V. *supra*, II cap., § 4.

l'inevitabile conseguenza del controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale⁵⁸⁰.

Infine, non appare irrilevante la circostanza per la quale nelle norme di scopo europee⁵⁸¹ – di cui la direttiva costituisce il paradigma – vincolano lo Stato membro cui sono rivolte «per quanto riguarda il risultato da raggiungere» (art. 288, c. 3 TFUE, *ex* art. 249 TCE). Se si interpreta il rapporto tra le norme europee di scopo ed il diritto interno in termini di relazione tra principio e dettaglio, il principio si manifesta come risultato, rendendo esplicita una sorta di inversione logica e cronologica: qui il principio si manifesta come la meta, il risultato, che si raggiunge al termine del percorso di produzione normativa. Ancora una volta, ci si trova al cospetto di una situazione che parrebbe paradossale: se – con parte della dottrina – si assume che, a differenza dei valori, i principi «sono *beni iniziali*» che «stanno alle nostre spalle» e «riguardano i mezzi del nostro agire»⁵⁸², la normativa di scopo europea, che vincola al raggiungimento di un risultato lasciando agli Stati membri la «competenza in merito alla forma e ai mezzi» (art. 288 TFUE), parrebbe difficilmente riconducibile al rapporto tra principio e dettaglio.

Ma anche nella definizione del principio come ciò che “sta alle nostre spalle” ed indica i “mezzi del nostro agire” si rinviene una dimensione teleologica, la quale, individuando modalità e mezzi del futuro comportamento, assume carattere formale-procedimentale piuttosto che sostanziale-contenutistico. Il principio dovrebbe predisporre le strutture dell'azione, finendo, dunque, per delineare un contenuto il cui carattere fondamentale sarebbe dato dalla prefigurazione di un metodo, cioè di un percorso procedimentale per alcuni profili analogo a quello previsto dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al TUE. In tal modo il principio diverrebbe uno scopo nel senso che, in quanto metodo, indicherebbe la via da percorrere, ma non anche la

⁵⁸⁰ Per la connessione tra le sentenze della Corte costituzionale su leggi pre-repubblicane e la giurisprudenza costituzionale in tema di alternativa tra non applicabilità e declaratoria di incostituzionalità, cfr. M. CARTABIA, *Corte costituzionale e norme comunitarie*, cit., p. 4138 s.

⁵⁸¹ Di qui il vincolo all'interpretazione del diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della norma europea (v. *supra*, nota n. 11). Sul rilievo del diritto europeo in sede interpretazione del diritto interno, per tutti, cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 2006, p. 306 ss.; G. TEASURO, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 194 ss.

Per altro verso, è da dire che – fatti salvi gli artt. 51 ss. della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – sino al Trattato di Lisbona nel diritto europeo mancavano espresse disposizioni relative all'interpretazione paragonabili «all'art. 12 delle Preleggi, agli artt. 1362 ss. del Codice civile, agli artt. 31 ss. della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati» (cfr. G. ITZGOVICH, *L'interpretazione del diritto comunitario*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, p. 432). Esula dalla ricerca valutare quanto gli artt. 51 ss. della Carta dei diritti, che sulla base dell'art. 6, c. 1 n. 1 TUE (siccome modificato dal Trattato di Lisbona) hanno lo stesso valore giuridico dei Trattati, incidano sull'interpretazione dei Trattati stessi.

⁵⁸² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, p. 208.

specifica meta da raggiungere, rendendo così evidente il carattere pluralistico dell'ordinamento italiano.

Si potrebbe sostenere che nel caso di queste norme europee il principio è la meta e lo scopo, che orienta l'attività del legislatore nazionale con riferimento al risultato da raggiungere. Ma è tale perché attuativo di altri e diversi principi costituzionali, custoditi nell'art. 11 Cost., il quale conferma, dunque, di avere significato sia sostantivo sia procedurale. In tal modo la procedura di formazione degli atti normativi europei – e dunque anche delle disposizioni di scopo, in relazione alle quali le competenze sono ripartite tra il legislatore europeo e i legislatori nazionali – altro non sarebbe che uno dei modi di attuazione dei principi sostantivi costituzionali dell'art. 11 cost.

Per un verso l'art. 11 Cost. esprime principi fondamentali che caratterizzano l'identità dell'ordinamento⁵⁸³; per l'altro predetermina lo spazio per procedure di produzione normativa ulteriori rispetto a quelle direttamente previste dalla Costituzione. Queste procedure nomopoietiche avrebbero il compito di realizzare i principi costituzionali dell'art. 11 Cost. per il tramite di un percorso nel quale all'UE compete la definizione del risultato, mentre allo Stato (o alle sue articolazioni interne) spetta l'individuazione dei mezzi più idonei, salvo non ci si trovi al cospetto di una direttiva di estremo dettaglio. In relazione a norme di quest'ultimo tipo si restringe lo spazio residuo per un intervento statale, che tuttavia in linea di principio non sembra venire meno, potendo comunque l'ordinamento interno integrare le disposizioni di dettaglio della norma di scopo europea. In tal modo i principi-valori costituzionali consentono che la fonte europea identifichi il risultato cui il legislatore nazionale è tenuto ad uniformarsi mediante la procedura nomopoietica all'uopo prevista. Allo stesso modo, in sede di giudizio di bilanciamento⁵⁸⁴, i principi dell'art. 11 Cost. e gli altri principi dell'ordinamento eventualmente evocati, vengono assunti come pariordinati e devono essere ponderati dal giudice nella decisione del caso che venga portato alla sua attenzione. Tuttavia, ove una norma *self-executing* europea configgesse con i principi della pace e della giustizia, essa non giungerebbe ad incidere sull'ordinamento interno: sia perché incostituzionale, sia perché in contrasto con i principi UE.

2. Il fondamento giuridico dell'inversione della relazione tra principio e dettaglio. Disapplicazione e non applicazione: tra gerarchia, integrazione e separazione – Il punto è comprendere quale sia (o quale sia stato) il fondamento giuridico⁵⁸⁵ dell'inversione della relazione tra principio e dettaglio.

⁵⁸³ In tal senso può leggersi anche il riferimento ai «fini» e alle «finalità» che si rinvencono in Corte cost., sentt. n. 98/1965, cons. dir. n. 2. e n. 183/1973, cons. dir. n. 5 e n. 9

⁵⁸⁴ Sul punto cfr. *infra*, §§ 4 e 5.

⁵⁸⁵ Sul piano dell'analisi economica e sociale connessa al processo della c.d. globalizzazione, si potrebbe, infatti, ritenere che questo processo sia connesso ad una «inversione funzionale tra Stato e mercati» (cfr. Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, cit., p. 21) che caratterizza la contemporaneità.

È noto che, prima della revisione del 2001, l'ordinamento italiano non disponeva di alcuna clausola che riguardasse specificamente la Comunità europea o le modalità di ricezione del diritto europeo nell'ordinamento italiano: gli unici riferimenti normativi erano costituiti dagli artt. 10 e 11 Cost., la cui formulazione risale al 1948, allorché la stessa configurazione geopolitica del continente europeo era ancora in buona parte indeterminata⁵⁸⁶. In un simile quadro la delimitazione dei strumenti di raccordo tra ordinamento europeo ed ordinamento interno è derivata da un'opera giurisprudenziale, ispirata a «ragioni pratiche»⁵⁸⁷, che ha visto dialogare indirettamente e a distanza la Corte costituzionale e la Corte di giustizia⁵⁸⁸. Per altro verso, anche la revisione costituzionale del 2001, che ha profondamente modificato l'art. 117, c. 1 Cost., non pare abbia inciso sull'art. 11, che a tutt'oggi – secondo quanto afferma la Corte costituzionale⁵⁸⁹ – è concepito come il fondamento dello stesso art. 117 cost.

⁵⁸⁶ Basti solo pensare che il *Grundgesetz* della RFT sarebbe stata promulgata il 23 maggio 1949 e che tra l'approvazione della Costituzione italiana e quella tedesca si frappone la tragica crisi di Berlino.

⁵⁸⁷ Cfr. V. ONIDA, «Armonia tra diversi» e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, in *Quad. cost.*, 2002, p. 549. Benché possa apparire paradossale, nella prospettiva “pratica” si racchiudono gli aspetti più fini e, ad un tempo, più complessi della relazione tra principio e dettaglio nel rapporto tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale.

⁵⁸⁸ Per la ricostruzione della vicenda, cfr., per tutti, di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 2406 ss.; F. PIZZETTI, *Efficacia delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano*, in AA., VV., *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, a c. di M. Cappelletti, A. Pizzorusso, Milano 1982, p. 14 ss.; R. BIN, *Sub art. 11*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a c. di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova 1990, p. 71 ss.; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995, p. 57 ss.; A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, in F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino 1998, p. 192 ss.; A. CERRI, *L'integrazione europea nella giurisprudenza delle corti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, p. 1484 ss., 1490 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, p. 129 ss.; G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Bari 2001, p. 28 ss., 131 ss.; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna 2003, p. 182 ss., 400 ss.; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit. p. 267 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., p. 28 s., 106 ss., 113 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Breviario delle fonti del diritto*, Milano 2005, p. 25 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Sub art. 11*, in *Comm. cost.*, I, *Art. 1-54*, a c. di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, cit., p. 279 ss., 289 ss.; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, in AA. VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 129 ss.; G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, cit., p. 121 ss.; R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna 2008, p. 211 ss. Per una recente ed efficace sintesi cfr. S. CASSESE, *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 419 ss.

⁵⁸⁹ Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 227/2010, cons. dir. n. 7, in tema di mandato d'arresto europeo. Per un commento, cfr. R. CALVANO, *Una nuova (ed ottima) decisione in tema*

Posta di fronte al problema dei rapporti tra legge ordinaria italiana e disciplina europea, la Corte costituzionale ha individuato nella «ingegnosa»⁵⁹⁰ copertura garantita dall'art. 11 Cost. la norma cui ancorare le autolimitazioni della sovranità connesse alla nascita dell'ordinamento europeo⁵⁹¹. In un primo momento⁵⁹² essa lo ha fatto senza attribuire alla legge di esecuzione del Trattato istitutivo della Comunità una particolare posizione nell'ambito del sistema delle fonti: altro – precisa in un primo momento la Corte – il caso dell'art. 76 Cost., dal quale discende il paradigma della norma interposta, altro il caso dell'art. 11 Cost., norma «permissiva»⁵⁹³, ritenuta per sua natura inidonea a modificare il criterio cronologico per la soluzione delle antinomie normative.

Se la Corte avesse tenuto ferma questa prima soluzione, qualsiasi relazione tra principio e dettaglio nei rapporti intercorrenti tra ordinamento interno e ordinamento (allora) comunitario sarebbe stata esclusa in radice: l'unica fonte abilitata a disciplinare l'ordinamento interno sarebbe rimasta la legge nazionale, salva la responsabilità dello Stato sul piano del diritto internazionale⁵⁹⁴, con la conseguenza che si sarebbero dovuti applicare i tradizionali criteri per la soluzione delle eventuali antinomie.

Si trattava, dunque, di un inquadramento linearmente disposto lungo la linea della successione cronologica, e dunque in primo luogo connesso allo strumento dell'abrogazione. Ma è noto che la Corte costituzionale ha fatto ricorso all'abrogazione, benché con segno mutato rispetto alle indicazioni della sentenza n. 14/1964 (cioè in relazione alle sole norme interne e non più anche in rapporto alle disposizioni europee), solo sino all'inizio degli

di mandato d'arresto europeo e una vecchia obiezione, nota a sentenza n. 227/2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵⁹⁰ Così A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2004, p. 1342.

⁵⁹¹ Per una ricostruzione storico attenta anche al dibattito politico, cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 276 ss.

⁵⁹² Cfr. la notissima Corte cost., sent. n. 14/1964, cons. dir. n. 6: «L'art. 11 viene qui in considerazione per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto».

⁵⁹³ Così Corte cost., sent. n. 14/1964, cons. dir. n. 6.

⁵⁹⁴ Ma sul punto cfr. la lineare opposta conclusione di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, cit., p. 2410, che nota: «Il ragionamento esatto sembra proprio l'opposto; se lo Stato intende denunciare il Trattato, ha il potere di farlo; ma finché non lo fa, il Trattato (sovranzionale) continua ad operare direttamente nel suo ordinamento interno ...».

anni '80⁵⁹⁵: successivamente l'adeguatezza di questo mezzo per la soluzione delle antinomie è stata esclusa dal Giudice delle leggi anche nei confronti delle norme interne in conflitto con le disposizioni europee⁵⁹⁶. Al contrario⁵⁹⁷, la Corte ha ritenuto adeguato al rapporto – sempre più complesso – tra l'ordinamento interno e quello europeo il meccanismo logico-giuridico della non applicazione o, alternativamente⁵⁹⁸, quello della declaratoria di illegittimità costituzionale.

Sulle basi poste dalla sentenza. n. 14/1964, dunque, non si sarebbe potuta costruire alcuna inversione della relazione tra principio e dettaglio, né si sarebbe potuto ragionare di prevalenza del diritto europeo o di diretta efficacia delle norme inizialmente comunitarie ed ora UE.

Per altro verso, rifiutata l'idea dell'interposizione, la Corte non avrebbe potuto accettare neppure l'ipotesi – formulata in dottrina poco più di dieci anni dopo⁵⁹⁹ – del TCE come di un Trattato cornice, intrinsecamente aperto, suscettibile cioè di ulteriori atti normativi dei competenti organi comunitari e sottoposto all'incisiva opera della Corte di giustizia.

Giudicato inconferente il paradigma del parametro costituzionale interposto (foggiato sul modello dei rapporti tra Parlamento e Governo), la Corte non avrebbe potuto accogliere neppure l'analogia con il rapporto tra Stato e Regioni, modulata per il tramite della legge cornice. In un simile quadro, nessuno spazio sarebbe residuo per il meccanismo di produzione normativa duale.

Tuttavia, già nel 1965, la Corte ha posto le basi per il progressivo sovvertimento dalla sua prima giurisprudenza. Infatti, intesa la Comunità europea in termini di «ordinamento estraneo», del tutto «distinto da quello

⁵⁹⁵ Ancora in Corte cost. n. 163/1977, cons. dir. n. 8 si parla di «implicita abrogazione delle anteriori disposizioni» interne. Di effetti «caducatori», che – a quanto pare di capire – venivano distinti dall'abrogazione espressa ragiona, invece, Corte cost., sent. n. 177/1981, cons. dir. n. 7. Come detto, la Corte è poi giunta alla soluzione della non applicazione. Sul punto, cfr. A. CELOTTO, *Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 1472 ss., p. 1475; G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, cit., . 137 ss.

⁵⁹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/1984, cons. dir. n. 5. Inoltre, cfr. Corte cost., sent. n. 389/1989, cons. dir. n. 4, ove è affermato che «l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno ... non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile»; 94/1995, cons. dir. n. 2, la quale ribadisce che l'effetto «è quello, non già di caducare, abrogare, modificare o invalidare le disposizioni legislative interne». Per una interpretazione critica, che legge la non applicazione in modo «non dissimile dall'abrogazione», cfr. V. COCOZZA, *Fonti comunitarie e fonti interne*, in AA. VV., *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli 2000, p. 39.

⁵⁹⁷ V. *infra*, § 5.

⁵⁹⁸ V. *infra*,

⁵⁹⁹ Cfr. N. CATALANO, *Rapporto fra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali*, in *Studi Monaco*, 1977, p. 75 ss., 86; F. PIZZETTI, *Efficacia delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano*, cit., p. 5.

interno»⁶⁰⁰, essa ha cionondimeno ritenuto che, in relazione ai diritti inviolabili dell'uomo (ed, in particolare, alla tutela giurisdizionale), l'ordinamento comunitario offrisse adeguate garanzie⁶⁰¹: il concetto di estraneità dei due ordinamenti veniva così revocato in dubbio, dal momento che le valutazioni della Corte italiana – che espressamente reputava le disposizioni comunitarie «corrispondenti alle linee fondamentali del nostro ordinamento giurisdizionale»⁶⁰² – non si riferivano solo agli atti di legge o aventi forza di legge italiani, ma riguardavano l'ordinamento europeo, del quale veniva valutata la corrispondenza alle garanzie costituzionali intangibili. Di qui, dunque, sia la possibilità di realizzare relazioni improntate al rapporto tra principio e dettaglio sia la configurabilità dell'inversione del rapporto stesso.

Sin dall'inizio, il meccanismo di produzione normativa duale si presenta, pertanto, complesso: per un verso il Giudice delle leggi ragiona di estraneità, per l'altro l'intreccio tra gli ordinamenti – intreccio al tempo stesso sostantivo e procedimentale⁶⁰³ – appariva (ed appare) inevitabile, come risulta evidente nelle sentenze della Corte costituzionale n. 183/1973 e n. 170/1984. Il Giudice delle leggi ragiona, infatti, di «sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati»⁶⁰⁴, secondo «la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato»⁶⁰⁵. Come noto, su questo punto si sono registrati contrari richiami della Corte di giustizia⁶⁰⁶, che non ha dato la propria «benedizione»⁶⁰⁷ a questa soluzione. Ciononostante, la Corte costituzionale italiana ha tenuto linea. Ne è indice l'abbandono dell'abrogazione come strumento per la soluzione delle antinomie normative tra ordinamento interno e comunitario ed il parallelo, progressivo affacciarsi del meccanismo della non applicazione.

⁶⁰⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 98/1965, cons. dir. n. 2, che prosegue in questo modo: «il quale [ordinamento interno] ha riconosciuto l'ordinamento comunitario, non per inserirlo nel suo sistema, ma per rendere in questo operante la cooperazione internazionale che è nei suoi fini, e per delimitare i casi in cui ha effetti interni l'attività che gli organi della comunità sono legittimati a svolgere nella cerchia della rispettiva competenza».

⁶⁰¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 98/1965, cons. dir. n. 2 e 3. Di qui il problema costituito dalla teoria dei controlimiti, che esula dall'oggetto di questa indagine.

⁶⁰² Così Corte cost., sent. n. 98/1965, cons. dir. n. 2.

⁶⁰³ Cfr. Corte cost., sent. n. 183/1973, cons. dir. n. 6. Sul punto, per tutti, cfr. F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 63.

⁶⁰⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 183/1973, cons. dir. n. 7.

⁶⁰⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/1984, cons. dir. n. 4.

⁶⁰⁶ Cfr. Corte di giustizia, C-104/1986, *Commissione contro Italia*, in *Raccolta*, 1988, p. 1799, § 12, secondo la quale gli Stati membri hanno l'obbligo di «eliminare dal loro ordinamento giuridico interno le disposizioni incompatibili con il diritto comunitario», altrimenti si realizzerebbe una situazione di ambiguità ed incertezza. Sul punto, cfr. L. DANIELE, *Nuove iniziative per l'esecuzione degli obblighi comunitari nell'ordinamento italiano: qualche osservazione sulla loro adeguatezza alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Foro it.*, 1988, IV, p. 507 ss.

⁶⁰⁷ Così suggestivamente A. TIZZANO, *Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il «progetto La Pergola»*, in *Foro it.*, 1988, p. 492 ss.

Per la verità, dapprima la Corte – utilizzando lo stesso termine, ma non lo stesso concetto, della giurisprudenza della Corte di giustizia⁶⁰⁸ – ha ragionato di disapplicazione, nozione che contiene in sé il principio gerarchico⁶⁰⁹; ma in tal modo – si è argomentato – si sarebbe revocato in

⁶⁰⁸ Cfr. Corte di giustizia, C-106/1977, *Simmenthal*, in *Raccolta*, 1978, p. 629 ss., § 7 e § 22. Non si può sostenere che l'affermazione della Corte di giustizia (§ 17) secondo la quale la prevalenza del diritto europeo produce l'effetto di «impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali» coincida con la soluzione della non applicazione della norma interna, alla fine adottata dalla Corte costituzionale. Per altro verso, però, va segnalato che nella recente Corte di giustizia, C-314/2008, *Filipiak*, in *Raccolta*, 2009, p. I-0000, i Giudici europei hanno ribadito che l'incompatibilità comunitaria di una norma interna non rende la norma stessa inesistente (§ 83), poiché la disapplicazione della norma nazionale configgente con la norma europea non implica «la nullità della disposizione nazionale, in quanto la competenza al riguardo degli organi e dei giudici è riservata a ciascuno Stato membro» (§ 82). Ne derivano alcune conseguenze: a) pare che la Corte di Lussemburgo stia attenuando la propria prospettiva monista; b) pare possibile affermare che il meccanismo della non applicazione, siccome progressivamente precisato dal Giudice delle leggi italiano, nella concreta soluzione delle questioni sottoposte ai giudici ordinari risulti idoneo a produrre l'effetto utile voluto dai Giudici di Lussemburgo, i quali anche in recenti pronunce si sono mantenuti fedeli alla propria impostazione in tema di disapplicazione (sul punto cfr. Corte di giustizia, C-187/2000, *Kutz-Bauer*, in *Raccolta*, 2003, p. I-2741 ss., § 73; C-387/2002, C-391/2002, C-403/2002 *Berlusconi e c.*, in *Raccolta*, 2005, ECR, p. I-3565 ss., § 72, § 73, § 76; C-314/2008, *Filipiak*, in *Raccolta*, 2009, p. I-0000, § 81, § 82, § 85; C-188/2010 e C-189/2010, *Melki e Abdeli*, § 34, § 53, § 57); c) paiono sorgere non poche complicazioni di coordinamento (al tempo stesso cronologico e gerarchico) nei rapporti tra la Corte di Lussemburgo e i Tribunali costituzionali degli Stati membri nei casi di c.d. doppia pregiudizialità, come appare evidente in C-188/2010 e C-189/2010, *Melki e Abdeli*, cit., § 55, in cui i Giudici europei escludono che un'eventuale (successiva) pronuncia di incostituzionalità di una norma interna che si limiti a trasporre nell'ordinamento nazionale le disposizioni di una direttiva europea possa impedire al giudice *a quo* di adire in via pregiudiziale la Corte di giustizia.

Con riferimento anche alle autorità amministrative, cfr. Corte di giustizia C. 103/1988, *Fratelli Costanzo*, in *Raccolta*, 1989, p. 1839 ss., § 31, ove è detto che «qualora sussistano i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni». Per queste ragioni la Corte di Lussemburgo conclude (§ 33) sostenendo che «al pari del giudice nazionale, l'amministrazione, anche comunale, è tenuta ad applicare l'art. 29, n. 5, della direttiva 71/305 del Consiglio e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a questa disposizione». In queste pronunce si rinviene anche la *ratio* di altre sentenze della Corte di giustizia: cfr., ad es., C-213/1989, *Factortame*, in *Raccolta*, 1990, p. I-2433; C-312/1993, *Peterbroek*, in *Raccolta*, 1995, p. I-4599.

⁶⁰⁹ Si è soliti rinvenire il fondamento legislativo della disapplicazione nell'art. 5 l. n. 2248/1865 All. E, a norma del quale «le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi». L'istituto della disapplicazione è ora espressamente menzionato nell'art. 63, c. 1 d.lg. n. 165/2001, che, in relazione agli atti amministrativi presupposti, prevede che, «quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi». Mentre l'annullamento degli atti della P.A. può essere disposto dal TAR e dal Consiglio di Stato, la potestà della disapplicazione spetta «anche» (cfr. Consiglio di Stato, V Sez., sent. n.

dubbio «un principio sicuramente centrale (e si potrebbe dire, forse, fondamentale)...: quello per il quale la legge non può mai essere disapplicata dal giudice»⁶¹⁰. Solo successivamente essa si è servita dello strumento concettuale e linguistico «molto innovativo»⁶¹¹ della non applicazione⁶¹²

154/1992, in *Giur. it.*, 1993, III, p. 653 ss., 656 con nota di E. CANNADA-BARTOLI, *Disapplicazione di ufficio di norma regolamentare illegittima*, p. 653 ss.) al giudice ordinario quando si verifica antinomia tra atto e legge o quando, in relazione a controversie del lavoro, se ne riavvisi l'illegittimità: in tal caso il giudice utilizza lo strumento della disapplicazione, che non opera *erga omnes*, ma lo dichiara «improduttivo di effetti in ordine al caso dedotto in giudizio» (così M. S. GIANNINI, A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, p. 288) limitatamente al singolo rapporto oggetto di giudizio. Mentre – come limpidamente chiarisce Corte cost., sent. n. 49/1970 – l'abrogazione si colloca nella dimensione della successione cronologica, per i profili che qui interessano la disapplicazione ha riguardo al rapporto di gerarchia. Sul punto cfr. per tutti: E. CANNADA-BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, Milano 1950, p. 19; G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss., ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, Napoli 1994, I, p. 275 ss., il quale, definita la disapplicazione «concetto eminentemente relativo» (p. 276) e detto che la disapplicazione è il rimedio che consegue alla dichiarazione di illegittimità (p. 283), giunge a delineare una prospettiva secondo la quale nell'ordinamento italiano «vige il principio generale che gli atti illegittimi devono essere disapplicati dai giudici» (p. 281); C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., I, p. 294, II, p. 1335; M. GAMBARDELLA, *Disapplicazione degli atti amministrativi (dir. pen)*, *Enc. giur.*, Roma, 1989, XII, p. 3 s.; G. MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. proc. Amm.*, 1997, p. 661 ss., 675 s., 714; G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna 1998, p. 170 ss., il quale propone una discussione «dialettica» del concetto di disapplicazione, indicandone alcuni tratti paradossali; A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, cit., 180 ss.; ID., *Le «modalità» di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, cit., p. 442 ss.; G. ABBAMONTE, R. LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in *Tratt. dir. amm.*, G. Santaniello, Padova 2001, p. 533 ss.; A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, Torino 2003, p. 205; G. TULUMELLO, *Disapplicazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. Cassese, cit., III, p. 1980 ss., 1986 s.; C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano 2008, p. 8 ss.; F. CINTOLI, *Disapplicazione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, *Ann.*, III, 2010, p. 269 ss., 291 s.

⁶¹⁰ Cfr. F. PIZZETTI, *Efficacia delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano*, cit., p. 20. Ma sui presupposti di diritto positivo e dottrinale della disapplicazione cfr. la nota precedente. Sulle ragioni storiche di tipo garantistico dell'istituto, ritenuto (almeno inizialmente) di diritto processuale, cfr. F. CINTOLI, *Disapplicazione (dir. amm.)*, cit., p. 271 ss. Per una chiara distinzione tra disapplicazione, annullamento e dichiarazione di illegittimità costituzionale cfr. V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici dei diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 514 ss., 575 s.

⁶¹¹ Cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Quali prospettive nei rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 660.

⁶¹² Per il concetto di inapplicabilità cfr. E. CANNADA BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, cit., p. 23 ss., il quale, in relazione all'atto invalido, parla di inosservanza da parte del privato, di disapplicazione da parte degli organi giurisdizionali e di inapplicabilità «per designare l'aspetto sostanziale dato dal particolare modo di essere degli effetti dell'atto amministrativo invalido» (p. 41).

(destinato ad influenzare anche la giurisprudenza amministrativa⁶¹³), ritenuto idoneo ad esprimere la situazione nella quale – in forza del principio di «separazione coordinata»⁶¹⁴, che pare operare in modo analogo al principio di competenza⁶¹⁵ – si realizza la «contemporanea vigenza»⁶¹⁶ di norme reciprocamente contrastanti, senza tuttavia che ciò dia luogo ad alcun conflitto⁶¹⁷.

Si è osservato⁶¹⁸ che questa soluzione potrebbe dipendere dalla scelta dualista⁶¹⁹ adottata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 170/1984. Se, invece, si ritenesse che i rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario non fossero riducibili alla dicotomia tra monismo⁶²⁰ e dualismo⁶²¹ – la quale pone problemi di difficile soluzione a proposito del tema della originarietà dei due ordinamenti⁶²² –, nel fenomeno

⁶¹³ Cfr. Consiglio di Stato, V Sez., sent. n. 154/1992, cit., p. 653 ss. Sul punto, cfr. G. MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa*, cit., p. 665; F. CINTOLI, *Disapplicazione (dir. amm.)*, cit., p. 290.

⁶¹⁴ Così M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 43.

⁶¹⁵ In questo senso G. MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa*, cit., p. 704 s. ragiona di principio di specialità e di competenza. Sul principio di competenza per la risoluzione dei conflitti tra ordinamenti cfr., per tutti, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, p. 33.

⁶¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 389/1989, cons. dir. n. 4.

⁶¹⁷ Né per contraddizione, né per contrarietà. Sul punto, cfr. L. FRANCO, *Contraddizione e graduabile contrarietà nella soluzione delle antinomie normative davanti alla Corte costituzionale*, in *Aa.Vv., Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, a c. di M. Pedrazza Gorlero, Napoli 2010, p. 291 ss.

⁶¹⁸ Per tutti cfr. A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 203 s.; ID., *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, cit., p. 206 ss.

⁶¹⁹ *Contra* F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., p. 116, secondo il quale con la sent. n. 170/1984 «ogni premessa dualistica è sostanzialmente abbandonata». In senso opposto cfr. 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 *Giur. cost.*, 2003, p. 2419 ss., 2429 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Sub art. 11*, cit., p. 284, 289 s., per i quali la Corte costituzionale «ha mantenuto una posizione rigorosamente dualistica» (p. 284). Per una ricostruzione e discussione del dibattito sul punto cfr. S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 136 ss. Di «approccio rigorosamente dualistico» parla ora F. POLACCHINI, *CEDU e diritto dell'Unione europea nei rapporti con l'ordinamento costituzionale interno. Parallelismi e asimmetrie alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, reperibile in <http://www.giurcost.org>.

⁶²⁰ Del resto pare che la stessa Corte di giustizia stia abbandonando una rigida concezione monista: cfr. *supra*, nota n. 42 in relazione alla sentenza *Filipiak*, cit.

⁶²¹ In tal senso cfr. F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 45 ss.; A. CELOTTO, *Ancora un'occasione perduta per mettere chiarezza sulle interferenze tra giudizio di costituzionalità e giudizio di «comunitarietà»*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1732, nota a Corte cost., sent. n. 165/2004.

⁶²² Sul punto, cfr. gli ironici rinvii cristologici all'ordinamento «duofisita» di P. CARNEVALE, *La Costituzione europea come Costituzione*, in *AA., VV., Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, a c. di A. Celotto, Torino 2004, p. 50 e i rimandi alle «domande a scatole cinesi» di M. PATRONO, *Cessioni di sovranità e unificazione europea*, in *AA. VV., Valori e principi*

della non applicazione parrebbe realizzarsi una situazione eccedente sia i tradizionali limiti dell'ordinamento interno⁶²³ sia i caratteri dell'ordinamento europeo. Come si vedrà, nel caso della non applicazione, infatti, a fronte delle norme europee *self-executing* le norme dell'ordinamento interno si ritraggono⁶²⁴, inaridiscono⁶²⁵, divengono invisibili⁶²⁶, assumendo carattere carsico. Si genera così una soluzione non lineare, in cui nello stesso tempo⁶²⁷, benché non in relazione agli stessi casi o rispetto ai medesimi riguardi⁶²⁸, operano alternativamente due norme, con «preferenza»⁶²⁹ per quella europea. Al contrario, nel caso di norme europee non *self-executing*, il rimedio è dato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma interna configgente per contraddizione con il diritto UE.

Appare, dunque, evidente che in relazione al rapporto tra ordinamento interno e ordinamento europeo il concetto di non applicazione si distingue da quello della disapplicazione: mentre nel primo caso non si applica né il criterio gerarchico né quello cronologico, nel caso della disapplicazione – analogamente a ciò che, sia pure in modo distinto, avviene in relazione alla declaratoria di incostituzionalità e all'annullamento⁶³⁰ – opera la gerarchia⁶³¹.

del regime repubblicano. Sovranità e democrazia, cit., 1. I, p. 373; ma sul punto cfr. inoltre S. BARTOLE, *Separazione o integrazione degli ordinamenti*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 Aprile 2007*, cit., p. 125 s., la cui conclusione rinvia al concetto di pluralità degli ordinamenti di S. Romano.

⁶²³ Cfr. A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, cit., p. 2426, per il quale «il diritto comunitario, a differenza del diritto internazionale, non lascia gli ordinamenti degli stati ... ermeticamente chiusi tra parentesi».

⁶²⁴ Corte cost., sent. n. 285/1990, cons. dir. n. 4.2.

⁶²⁵ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 50.

⁶²⁶ Cfr. A. LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, cit., p. 2432.

⁶²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 389/1989, cons. dir. n. 4: «...la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse». Per la discussione del punto cfr. C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, p. 26 ss.

⁶²⁸ Cfr., ad es., Corte cost., ord. n. 454/2006, secondo la quale «il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili».

⁶²⁹ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 50.

⁶³⁰ Cfr. G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, cit., p. 283, per il quale l'annullamento «assorbe la disapplicazione».

⁶³¹ Per questo aspetto cfr. le lucide argomentazioni di V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici dei diritti e decorso del termine di decadenza*, cit., p. 552, ove l'A. afferma che «una costante spontanea disapplicazione della legge conseguirebbe in realtà lo stesso risultato pratico cui mira l'ordinamento allorché predispone appositi strumenti per il sindacato sulla legittimità delle leggi», sicché un'eventuale pronuncia di illegittimità costituisce «*fin dall'inizio un antecedente logico necessario*» (p. 557, corsivo nel testo) per il giudizio del giudice *a quo*: è, pertanto, escluso il criterio cronologico. La questione è inoltre discussa *in* a p. 520, 527, 536 s., 548, 555, 559 ss, 569 s, p. 572.

In quest'ultimo caso, infatti, il conflitto normativo si presenta nei termini della contraddizione⁶³² tra norma superiore e norma inferiore, mentre nel caso della non applicazione non viene in rilievo alcuna ragione di invalidità (né, naturalmente, d'inefficacia), dal momento che l'andamento carsico della norma interna inibisce al conflitto di presentarsi.

Tuttavia, così come a proposito dell'alternativa disapplicazione/non applicazione⁶³³, anche in altri casi la differenza teorica, che pure si registra, tra giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, pare superata sul piano pratico. Significativa, in tal senso, una recente pronuncia dei Giudici di Lussemburgo, i quali, decidendo nel senso della disapplicazione⁶³⁴ di una norma interna francese⁶³⁵, hanno sostenuto che osta al diritto europeo una legislazione nazionale che introduce una procedura incidentale di controllo di costituzionalità che impedisca la diretta applicabilità delle norme europee. Il risultato pratico di fatto coincide con la soluzione, costituita dal rinvio a nuovo ruolo della causa⁶³⁶, fornita dalla Corte costituzionale italiana con riferimento ad un caso di c.d. doppia pregiudizialità⁶³⁷. Del resto, se è pur vero che il giudice ordinario nazionale ha facoltà di adire la Corte di Lussemburgo, esso non ne ha l'obbligo, salvo sia giudice di ultima istanza: di qui, dunque, la configurabilità di una doppia pregiudizialità, ammissibile anche da parte dell'ordinamento europeo.

La questione della prevalenza del criterio gerarchico, ove non si versi nel caso di disapplicazione di legge inesistente (cfr. G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., p. 567; C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, cit., p. 40 ss.), o del criterio cronologico non pare puramente teorica, dal momento che potrebbe accadere che i due criteri si intreccino (cfr. M. RUOTOLO, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, cit., p. 104 ss., in tema di limitazione dell'efficacia retroattiva delle sentenze della Corte costituzionale; p. 237 ss., in tema di differimento degli effetti delle sentenze di accoglimento del Giudice delle leggi), come nel caso in cui (cfr. ad es. art. 190, c. 3 della Costituzione della Repubblica di Polonia, secondo il quale il Tribunale costituzionale può differire la perdita di efficacia dell'atto normativo dichiarato incostituzionale sino a diciotto mesi per le leggi e sino a dodici mesi per gli altri atti normativi) venga stabilito il differimento della perdita di efficacia della norma interna: in tal caso i due criteri concorrerebbero, ma sembrerebbe dover infine prevalere la gerarchia (cfr. Corte di giustizia, C-314/2008, *Filipiak*, cit.).

⁶³² Sul punto, v. *infra*.

⁶³³ V. *supra*, nota n. 42.

⁶³⁴ Cfr. Corte di giustizia, C-188/2010 e C-189/2010, *Melki, Abdeli*, cit., § 57. Per la verità diversi sono i termini della versione francese (*laisser inappliquée*) e inglese (*to disapply*), ma sembra al momento difficile entrare nel merito della questione, che presuppone un'indagine del significato dell'istituto nell'ambito dei due diversi ordinamenti.

⁶³⁵ Il caso riguarda due cittadini algerini, Melki e Abdeli, irregolarmente presenti in Francia e sottoposti a controllo, in una zona compresa tra il confine francese ed una linea tracciata a venti km all'interno del territorio nazionale, secondo quanto dispone l'art. 78-2 del codice di procedura penale francese. Questa disposizione, che consente alle autorità di polizia di effettuare controlli sistematici, è stata ritenuta dai Giudici di Lussemburgo in contrasto con l'art. 67, c. 2 TFUE.

⁶³⁶ Cfr. Corte cost., ord. n. 165/2004.

⁶³⁷ V. *infra*.

Se, quindi, il rapporto di gerarchia rende perspicuo l'istituto della disapplicazione, la condizione della non applicazione non sembra essere l'illegittimità della norma interna⁶³⁸, ma la sua non applicabilità⁶³⁹, che ricorre nel momento in cui si ravvisi la possibilità di applicare alternativamente una norma interna o una europea in rapporto antinomico⁶⁴⁰. Con espressione metaforica, si potrebbe dire che in tal modo l'ordinamento nazionale «respira»⁶⁴¹: coperta dall'art. 11 Cost., la non applicabilità consente di comprendere come – nello stesso tempo, sia pure in relazione a casi diversi o a diversi riguardi – nell'ordinamento interno possano vigere due norme virtualmente antinomiche, senza tuttavia che esse diano luogo ad un conflitto normativo da decidere sulla base del criterio gerarchico.

Per altro verso, si è visto che l'istituto della non applicazione si risolve mediante il criterio della preferenza, piuttosto che attraverso il richiamo alla successione cronologica. Così, la dimensione temporale delle norme vigenti nell'ordinamento si fa complessa, poiché – diversamente da quanto avviene sulla base del criterio cronologico – la non applicazione non incide sull'efficacia della legge interna, che risulta inalterata, seppure non applicabile. Come con riferimento alla legge di delegazione⁶⁴², ci si trova, quindi, al cospetto di un altro caso in cui l'applicabilità si distingue dall'efficacia. Ne deriva, inoltre, un'analogia anche con quanto si è detto in tema di diritto regionale. A questo proposito, in dottrina si è, infatti, notato che è «un po' il caso ... della soluzione del conflitto tra norma regionale (successiva) e norma statale precedente, in una materia di competenza

⁶³⁸ Se così fosse si verserebbe ancora nell'ambito della gerarchia e – contrariamente a quanto avviene – la Corte costituzionale sarebbe chiamata a giudicare delle legittimità delle disposizioni interne che oggi il giudice ordinario non deve applicare.

⁶³⁹ Come noto di inapplicabilità ragionava già E. CANNADA BARTOLI, *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, cit., p. 40; ma lo faceva ritenendo che, accanto all'annullabilità, essa fosse «conseguenza dell'invalidità». Dall'inapplicabilità derivava, così, «la possibile irrilevanza degli effetti» dell'atto, «ancorché prodotti». Nel caso della non applicazione della norma interna in relazione antinomica con la norma europea *self-executing*, invece, gli effetti della legge italiana non sono solo prodotti, ma continuano ad essere vigenti anche in relazione al medesimo caso, se pure sotto altri riguardi (cfr. Corte cost., ord. n. 454/2006). Sul punto, in dottrina vi è, però, chi – criticando la giurisprudenza costituzionale – ragiona di nullità della norma disapplicabile; per tutti, cfr: F. MODUGNO, *È illegittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee? (variazioni critiche e ricostruttive)*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 916 ss. 924 s.; A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 193; A. PACE, *La sentenza Granital, ventitre anni dopo*, cit., p. 408, il quale ritiene che, in quanto nulla, la norma non sarebbe applicabile.

⁶⁴⁰ Linearmente cfr. V. ONIDA, *«Armonia tra diversi» e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, cit., p. 551.

⁶⁴¹ L'espressione, riferita alle Carte dei diritti internazionali, è di V. ONIDA, *La Costituzione ieri e oggi*, Milano 2008, p. 26. Sembra qui risuonare il ricordo della espressione di G. DEL VECCHIO, *Sui principi generali del diritto*, cit., p. 72, che parlava dei principi generali del diritto in termini di «“organi respiratori”».

⁶⁴² V. *supra*, I cap., § 7.

regionale concorrente, nella quale la norma statale invocata non rientri tra i principi della materia stessa»⁶⁴³.

In tutte e tre le circostanze, dunque, l'istituto dell'applicabilità contribuisce a rendere perspicuo come il meccanismo di produzione normativa di tipo duale riesca concretamente a produrre effetti nell'ordinamento interno. In particolare, con riguardo al rapporto tra ordinamento italiano ed europeo, l'apertura garantita dall'art. 11 Cost. consente alla Corte costituzionale di individuare il meccanismo capace di evitare il prodursi delle antinomie normative in relazione alle norme europee autoapplicative per il tramite dell'innovazione terminologica e concettuale della non applicazione. Ma – di nuovo – la non applicazione presuppone l'applicabilità (e, dunque – *a contrario* –, la non applicabilità) come categoria distinta sia dall'invalidità sia dalla facoltà di disapplicare.

La non applicabilità si radica, quindi, in un ordinamento aperto, al quale – per il tramite dell'art. 11 Cost. – è consentito di modularsi variamente a seconda del modo in cui si atteggiavano gli ordinamenti che entrano in contatto, mentre la facoltà di disapplicare e l'invalidità trovano il proprio inquadramento nell'ambito del criterio della gerarchia, e dunque sembrerebbero escludere un rapporto interordinamentale equiordinato in cui l'operare della prevalenza del diritto europeo autoapplicativo non implica di per sé l'invalidità della norma interna configgente con quella europea.

Come è noto, si tratta di una conseguenza che deriva dalla particolare natura attribuita all'ordinamento europeo sulla base del noto principio della prevalenza del diritto europeo, che si connette alla efficacia diretta del diritto UE. È pacifico che anche quest'affermazione è frutto della giurisprudenza della Corte di giustizia, che, sin dagli anni '60, ha delineato in tal modo le caratteristiche dell'ordinamento europeo; caratteristiche che sono state confermate nella Dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona, secondo la quale «per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, i Trattati e il diritto adottato dall'Unione ... prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza»⁶⁴⁴.

Ma altro pare il significato della prevalenza dell'ordinamento europeo, riconosciuta anche dalla Corte costituzionale, altro il risultato al quale approda la Corte di giustizia europea. Il Giudice delle leggi italiano, infatti, mantiene ferma la propria posizione di “separazione coordinata” anche nel momento in cui, ritenendosi giudice di ultima istanza ai sensi dell'art. 267 TFUE (*ex* 234 TCE), dopo una lunga e non lineare vicenda⁶⁴⁵, si risolve ad

⁶⁴³ Così A. CELOTTO, *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, cit., p. 203.

⁶⁴⁴ Sul punto, per tutti, cfr. R. ADAMI, A. TIZZANO, *Lineamenti del diritto dell'Unione europea*, Torino 2010, p. 20.

⁶⁴⁵ Dopo aver inizialmente escluso di poter «essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano» (Corte cost., sent. n. 13/1960, cons. dir. n. 1) – e dunque di essere equiparabile ad un giudice di ultima istanza –, nel 1991 la Corte costituzionale pareva

adire la Corte di giustizia mediante rinvio pregiudiziale. Del resto non si comprenderebbe l'istituto del rinvio pregiudiziale, per mezzo del quale si articola il dialogo tra le Corti, se tra l'ordinamento interno e quello europeo non si frapponesse un «confine»⁶⁴⁶, e dunque una “coordinata separazione”.

Sul piano positivo, il coordinamento sembra facilmente rinvenibile negli artt. 2 e 3 TUE, nei quali testualmente ricorrono i principi-valore della pace e della giustizia presenti anche nell'art. 11 Cost. La separazione, invece, si riconnette ai principi fondamentali dell'ordinamento e ai diritti inviolabili della persona, i quali tutt'oggi «disegnano»⁶⁴⁷ lo spazio in cui può darsi prevalenza dell'ordinamento europeo. In tal modo, dunque, l'art. 11 Cost. predispose le condizioni di possibilità dell'efficacia diretta e della prevalenza del diritto europeo.

Di prevalenza, dunque, si tratta; ma di una prevalenza relativa (e dunque non riducibile *sic et simpliciter* alla gerarchia), dal momento che l'eventuale infrazione dei confini – e cioè della pace e della giustizia tra le Nazioni (art. 11 Cost.), così come dei c.d. controlimiti – da parte delle norme europee autoapplicative inibirebbe al giudice comune l'utilizzo dell'istituto della non applicazione: benché si tratti di un'ipotesi di difficilissima realizzazione, di fronte ad un caso di questo genere, l'ordinamento interno sembrerebbe doversi mantenere indifferente rispetto al diritto europeo. Allo stesso modo, pare di tutta evidenza che una norma europea non *self-executing* che violasse i richiamati principi non potrebbe certamente essere ritenuta parametro interposto dalla Corte costituzionale.

La non applicabilità della norma interna si lega, dunque, ai principi fondamentali dell'ordinamento e al rispetto dei diritti inviolabili della persona. Pertanto quando, nel concreto caso dedotto in giudizio, il giudice

avesse mutato giurisprudenza, ritenendo di avere «la facoltà di sollevare anch'essa questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 177 cit.» (Corte cost., sent. n. 168/1991, cons. dir. n. 6). Ma nel 1995 essa ha nuovamente mutato giurisprudenza, stabilendo di non poter essere considerato «“giudice nazionale”», alla stregua di quanto allora prevedeva l'art. 177 TCE, poi 234 TCE ed ora l'art. 267 TFUE. Sul punto, con particolare riferimento ai giudizi in via principale, cfr. già G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, cit., p. 111. In argomento, inoltre, cfr. F. SALMONI, *La Corte costituzionale, la Corte di giustizia delle comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali*, in AA. VV., *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura, Torino, 2003, p. 289 ss., p. 298 ss.; S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE, tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale e irresistibile vocazione espansiva del Giudice comunitario*, *ivi*, p. 349 ss., p. 352; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., p. 99 ss.; S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria e integrazione degli ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 898 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: primo atto*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1312 ss.; I. SPIGNO, *La Corte costituzionale e la vexata quaestio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁶⁴⁶ Cfr. V. ONIDA, *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione di “confine” fra diritto nazionale e sovranazionale*, in AA. VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., p. 532, 537.

⁶⁴⁷ Cfr. M. PEDRAZZA GOLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 49.

ordinario fa ricorso al meccanismo della non applicazione, vengono in evidenza anche i principi che esprimono «l'identità»⁶⁴⁸ stessa dell'ordinamento interno, i quali in questo caso si manifestano mediante l'apertura al diritto europeo. Anche l'identità dell'ordinamento, dunque, si presenta nella sua relatività⁶⁴⁹, in quanto le è necessaria una realtà sovranazionale, che in questo caso assume le forme dell'UE. Al contrario, ove la norma europea offendesse tali principi, il diritto europeo sarebbe destinato a cedere di fronte alla norma interna, poiché in ogni sua manifestazione – sia essa di principio o di estremo dettaglio – l'ordinamento si esprime nella sua interezza. Sembra, così, di tornare all'affermazione di V.E. Orlando, secondo la quale nei principi si «contiene tutto il Diritto»⁶⁵⁰: con la differenza, però, che in questo caso viene ad essere espressa una dimensione eccedente i limiti della prospettiva, prevalentemente statale, della prima metà del secolo scorso.

Trova così fondamento costituzionale l'inversione della relazione tra principio e dettaglio che caratterizza le norme europee di scopo, le quali, nel momento in cui fanno ingresso nell'ordinamento italiano, pur nella loro (anche estrema) specificità, realizzano i principi dei quali l'ordinamento è portatore; ordinamento del quale definiscono la dinamica identità, che si produce in un rapporto dialettico di mutuo riconoscimento con l'ordinamento europeo (art. 4, c. 2 TUE).

In relazione alla non applicazione del diritto interno in rapporto di antinomia con le norme europee autoapplicative, dunque, sembra venir meno il criterio piramidale della gerarchia. Ma – come si è visto – questo non significa che le norme UE non incontrino alcun limite. Benché sia di competenza della Corte di giustizia interpretare in via pregiudiziale il diritto europeo, è l'ordinamento nazionale che disegna il territorio in cui spiega effetti il diritto europeo; è sempre l'ordinamento interno che appronta i meccanismi attraverso cui il conflitto viene evitato o – quando ciò non sia possibile – viene risolto.

A questo proposito si è detto che alla concezione piramidale si è sostituita un'idea reticolare del diritto. Se questa interpretazione coglie, almeno in parte, la situazione attuale, ciò non significa che l'ordinamento interno abbia rinunciato a regolare i rapporti tra Italia e UE: anzi, è l'ordinamento interno che definisce e predispone spazio e condizioni di possibilità dell'ingresso delle norme UE e, al tempo stesso, delinea i meccanismi per mezzo dei quali i rapporti antinomici che giungano a venire in rilievo possono trovare composizione. Anche ove si acceda all'ipotesi che la metafora della rete sia subentrata a quella della piramide, cionondimeno non è venuta meno la disciplina di origine interna del modo in cui, nei nodi

⁶⁴⁸ Come è noto, di identità nazionale parla l'art. 4, c. 2 TUE.

⁶⁴⁹ Se, infatti, la rivendicazione della propria identità si traducesse in termini di assolutezza, lo Stato membro che assumesse questa posizione non avrebbe altra scelta che recedere dalla l'Unione, *ex* art. 50 TUE.

⁶⁵⁰ Cfr. V. E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, cit., p. 15.

di interferenza o di conflitto che inevitabilmente si producono anche in una struttura a rete, il problema viene risolto.

In tal modo non è revocato in dubbio il principio, posto dalla Corte di giustizia, della prevalenza del diritto europeo su quello nazionale; ma – a differenza di quanto, dalla prospettiva della Corte di Lussemburgo, poteva pensarsi nei primi anni '60⁶⁵¹ – una tale prevalenza non può essere identificata *sic et simpliciter* con la gerarchia⁶⁵². Come si è visto, l'effetto diretto – che costituisce la principale manifestazione della prevalenza del diritto europeo – per la Corte costituzionale non comporta illegittimità della norma interna in relazione antinomica con una norma europea *self-executing*, ma soltanto la sua non applicazione. È vero che, in questo caso, il conflitto viene preliminarmente evitato mediante un meccanismo logico-giuridico suggestivamente definito «*a scomparsa*»⁶⁵³; tuttavia è altrettanto vero che, nella decisione del caso concreto, la soluzione giurisprudenziale individuata dal Giudice delle leggi non consiste nell'eliminazione della norma interna, ma nella sua “compossibilità” con la disciplina comunitaria: “compossibilità” che si dà in relazione a campi di competenza, tempi e riguardi dell'applicabilità delle norme dei due ordinamenti. Il giudice del caso concretamente applica, dunque, regole e filtri che consentono di ridurre una situazione di complessità normativa altrimenti difficilmente governabile.

Identificata in via giurisprudenziale, la soluzione non viene ottenuta per il tramite del rinvio al concetto di sovranità⁶⁵⁴, non ha carattere teorico, non prevede confronto fra dottrine, né può essere descritta in modo soddisfacente per mezzo della frequentata distinzione tra monismo e dualismo. È, invece, nell'intreccio normativo che si produce una composizione, la quale opera nei confronti sia dell'ordinamento nazionale sia dell'ordinamento europeo, modificandoli profondamente.

Del resto, in questo § si è notato come la stessa Corte di giustizia non sia più assestata su posizioni indiscutibilmente moniste. La complessità dei rapporti interordinamentali e tra le Corti difficilmente può, infatti, trovare la propria composizione per il tramite del criterio della gerarchia, sia pur declinato nella versione “debole” della prevalenza del diritto europeo.

3. Gli effetti sul sistema delle fonti dell'adesione dell'Italia al Trattato CE.: dalla delega legislativa alla legge comunitaria – Si è già detto che, sino alla revisione costituzionale del 2001, l'ordinamento italiano era privo di un'espressa clausola che riguardasse la CE, prima, e l'UE, poi. Di qui la necessità del

⁶⁵¹ Si allude alle notissime Corte di giustizia C-26/62, *Van Gend and Loos*, in *Raccolta*, 1963 p. 1 ss. e, C-6/64, *Costa*, in *Raccolta*, 1964 p. 1127 ss.

⁶⁵² Sul complesso interagire di gerarchia e competenza, cfr. A. PIZZORUSSO, *Pluralità degli ordinamenti e sistema delle fonti del diritto*, in AA. VV., *Valori e principi del regime repubblicano*, cit., 3. *Legalità e garanzie*, p. 104 s.

⁶⁵³ Cfr. A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, in AA. VV., *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 39.

⁶⁵⁴ Per tutti, cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 217.

ricorso all'art. 11 Cost. per trovare una copertura costituzionale della futura UE; di qui anche la necessità di reperire nello strumentario normativo costituzionale un mezzo che consentisse l'ingresso nell'ordinamento interno di norme europee direttamente obbligatorie. Dunque, a meno di dieci anni dalla entrata in vigore della Carta costituzionale, con la ratifica del Trattato CE l'assetto del nostro ordinamento risulta profondamente inciso. A questo proposito si è detto che ne sono stati sconvolti «in maniera profonda, molto più profonda di quanto comunemente si pensi, la nostra forma di governo ed il sistema delle fonti»⁶⁵⁵. Il punto è che il processo di integrazione europea presenta caratteri paradossali, dal momento che si manifesta come superamento delle «regole del gioco esistenti» ottenuto con quelle medesime regole, «scritte nei trattati»⁶⁵⁶ e rese possibili dalle fonti interne, sulle quali l'ordinamento europeo incide profondamente, modificandole. Se si conviene che di paradosso si tratti, è un paradosso che si sviluppa lungo la diacronica dimensione del tempo, il quale porta con sé l'idea di un costante mutamento.

Inevitabile, dunque, che legislatore, Corte costituzionale e dottrina si trovassero nella necessità di adattare gli strumenti previsti nella Costituzione in vista di esigenze nuove, imprevedute e capaci di incidere profondamente sia sull'assetto costituzionale del sistema delle fonti sia sulla forma di governo. Per questo, a dispetto di quanto espressamente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 14/1964⁶⁵⁷, il legislatore italiano, trovandosi a dover riversare le indicazioni della normativa di scopo europea nell'ordinamento nazionale, fin dall'inizio⁶⁵⁸ ha fatto ricorso al modello della delegazione legislativa⁶⁵⁹. Ma, contrariamente al dettato dell'art. 76 Cost., in

⁶⁵⁵ Cfr., A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc. giur.*, XXI, *Agg.*, Roma 1995, p. 1; ID., *Le «modalità» di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in AA. VV., *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, p. 437; M. L. GENNUSA, *Legge comunitaria*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Cassese, cit., IV, p. 3408 ss.

⁶⁵⁶ Così M. PATRONO, *Cessioni di sovranità e unificazione europea*, cit., p. 378 s.

⁶⁵⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 14/1964, cons. dir. n. 6.

⁶⁵⁸ Cfr. art. 4, c. 1 l. n. 1203/1957 che ratificava ed eseguiva il Trattato di Roma del 1957 per il tramite dello strumento della delegazione.

⁶⁵⁹ Per una rapida analisi comparativa relativo questo uso della delega, dotato di «maggiore snellezza» e di più accentuata «tecnicità», cfr. A. DEL VECCHIO, *L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana*, in *Foro it.*, 1988, IV, p. 219 ss.

Benché il tema non possa essere sviluppato in questa sede, mette conto di segnalare che l'art. 290 TFUE, il quale prevede la possibilità per la Commissione di adottare atti non legislativi delegati di portata generale, sembra richiamare il modello della delega, salva la circostanza che in questo caso dalla delega di «potere» non conseguono propriamente atti legislativi, ma atti in cui l'aggettivo «delegato» o «delegata» è inserito nel titolo degli atti delegati» (art. 290, § 3 TFUE). Nel caso, dunque, che un atto non legislativo delegato di scopo venga adottato dalla Commissione, i singoli Stati membri potrebbero trovarsi nella necessità di recepire in una delle modalità da essi previste la norma europea di scopo di rango non legislativo «delegata», a seconda dei casi, da un regolamento o da una direttiva. Per ciò che riguarda l'Italia, ora l'art. 11 bis l. n. 11/2005 dispone che, nel caso in cui il

questo caso la fonte della normativa di scopo, e dunque anche dei principi e dei criteri direttivi, non può essere il Parlamento, ma la Comunità europea, sebbene non sia esclusa l'eventualità che il legislativo disponga, a propria volta, principi e criteri direttivi attuativi, integrativi (o, in ogni caso, non in contrasto con) delle disposizioni europee.

Ne deriva, dunque, un nuovo modo in cui si manifesta la relatività dei principi⁶⁶⁰. Benché concepiti come scopo o risultato, i principi vengono posti dall'ordinamento europeo, divenendo gradualmente applicabili "a cascata", per progressiva successione⁶⁶¹. Lo chiariscono, ad es., gli artt. 15 c. 1 e 16 l. n. 183/1987, l'art. 9, c. 3 l. n. 86/1989, l'art. 16, c. 1 l. n. 11/2005 (che giungono a parlare di «disposizioni di principio non ... derogabili»⁶⁶²) e la Corte costituzionale. Quest'ultima ha, infatti, confermato che, con riferimento ad un caso di competenza esclusiva regionale, al cospetto di una normativa europea non *self-executing*⁶⁶³ in materia di agricoltura, lo Stato, «constatata la presenza di interessi non suscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale», può definire, «in apposite leggi, principi o programmi» di guida per l'attuazione della normativa comunitaria, anche in sede regionale⁶⁶⁴.

potere di adottare i menzionati atti non legislativi venga effettivamente esercitato da parte della Commissione sulla base di una delega contenuta in una direttiva, il Governo intervenga con regolamento ai sensi dell'art. 17, c. 1 l. n. 400/1988 contestualmente o dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi di recepimento della direttiva medesima. Gli snodi del processo di produzione normativa appaiono così particolarmente complessi: ci si trova, infatti, al cospetto di una duplice delega (alla Commissione e al Governo), di un duplice atto non legislativo di portata generale (della Commissione e del Governo), cui potrebbero conseguire complicate vicende quanto alla validità degli atti. L'atto non legislativo europeo sarebbe, infatti, valido solo in relazione agli aspetti non essenziali, i decreti legislativi dovrebbero rispettare lo scopo della direttiva e i principi dettati nella legge comunitaria o nella legge di delega e, infine, il regolamento governativo dovrebbe rispettare tanto l'atto non legislativo europeo quanto la legge autorizzatrice.

⁶⁶⁰ V. *supra*, cap. I, § 3.

⁶⁶¹ Cfr. R. BIN, *Stato e regione nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge «La Pergola»*), cit., p. 499 ss., il quale ragiona di tre livelli di principi: quelli posti dalla direttive, quelli della legge di delega e, infine, i principi fondamentali dell'art. 117 cost.

⁶⁶² Ciò che, *a contrario*, sembrerebbe indurre a pensare all'esistenza di norme di principio derogabili. Sul punto cfr. R. BIN, *Stato e regione nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge «La Pergola»*), cit., p. 499 ss. e le critiche osservazioni di M. CARTABIA, *Corte costituzionale e norme comunitarie*, in *Giur. cost.*, cit., p. 4135 s.

⁶⁶³ E dunque anche in presenza di un regolamento bisognoso di una *interpositio* nazionale.

⁶⁶⁴ Così Corte cost., sent. n. 304/1987, cons. dir. n. 2.5; nello stesso senso, cfr. Corte cost., n. 433/1987, cons. dir. nn. 2.1 ss., ove la Corte si riferisce sia ai principi, posti dallo Stato al fine di attuare un regolamento comunitario non autoapplicativo incidente in materia di agricoltura, sia al concetto di «normazione-quadro» (n. 2.2). Sul punto cfr. S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, *Foro. it.*, IV, 1988, p. 484 ss.

D'altra parte, però, si è pure visto⁶⁶⁵ come la scelta della Costituente abbia proceduto in maniera contraria rispetto ad una concezione giuridico-politica che linearmente sottoponesse la relazione tra principio e dettaglio al criterio della gerarchia. Per mezzo della delegabilità della potestà legislativa, infatti, il Costituente si è discostato dalle concezioni che, in nome della sovranità popolare, collocavano il legislativo in posizione di assoluta preminenza e ha finito con l'affermare l'impossibile completezza della rappresentanza popolare⁶⁶⁶. In altri termini, poiché non è possibile una compiuta identità tra sovranità popolare e rappresentanza politica, diviene concepibile lo strumento della delegazione legislativa, per mezzo della quale il Governo è in grado di integrare la rappresentanza politica, «tessendo»⁶⁶⁷ beni costituzionali, domande di dimensione nazionale, interessi statali di carattere generale e, infine, scelte politiche della maggioranza parlamentare.

Quasi naturalmente, ne deriva che l'ordinamento italiano, cedute quote di sovranità a vantaggio della Comunità europea, si trovi a dover ricorrere alla delega legislativa al fine di adeguarsi agli obblighi di scopo derivanti dall'ordinamento europeo. Si tratta di una soluzione che presenta i vantaggi conseguenti al menzionato fondamento politico-giuridico della delegazione legislativa e ad una precisa ragione “tecnica”, che si riconnette ad un paradigma di produzione normativa duale. A ben vedere, dunque, questa modalità della produzione normativa sembra tenere assieme le ragioni di una società sempre più differenziata – e pertanto difficilmente riducibile alla rappresentanza politica – e i motivi connessi alla maggiore capacità tecnica, solitamente attribuita agli apparati amministrativi del Governo.

Di qui però, altrettanto naturalmente, le critiche di parte della dottrina, la quale ha sottolineato che in tal modo l'istituto della delegazione finiva per essere utilizzato in modo difforme rispetto alle previsioni costituzionali, le quali – almeno inizialmente – si riteneva fossero aggirate da una tale prassi. Si è, infatti, detto che in tal modo gli «“affari” comunitari»⁶⁶⁸ finivano per costituire una materia riservata al Governo, determinando così una posizione deteriore tanto del Parlamento quanto delle Regioni. In tal modo il c.d. “deficit democratico” dell'ordinamento europeo ridondava in prassi poco rispettose delle funzioni del legislativo.

⁶⁶⁵ V. *supra*, cap. II, I parte, § 6.

⁶⁶⁶ È per altro evidente il limite di questo mezzo, che non può finire per consolidare in capo al Governo la funzione legislativa, pena la contraddizione della *ratio* dell'istituto medesimo, che per un verso si fonda sulla teoria della divisione dei poteri, per l'altro esclude qualsiasi figura di assolutizzazione della rappresentanza, sia essa fatta valere dal Parlamento, dal Governo o da altri soggetti.

⁶⁶⁷ Questa l'espressione, in cui l'inequivocabile ascendenza platonica si media con il richiamo al concetto mortatiano di costituzione materiale, di M. DOGLIANI, *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, relazione tenuta a Parma il giorno 29 ottobre nel convegno dell'AIC 2010, reperibile in <http://www.scienze giuridiche.unipr.it>, p. 7.

⁶⁶⁸ Cfr. P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. 86 del 1989 alla prova: la prima «legge comunitaria»* (legge 29 dicembre 1999, n. 428), in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1991, p. 332.

Per la verità, l'art. 4, c. 1 l. n. 1203/1957 di ratifica ed esecuzione dei Trattati delle Comunità europee – che, allo scopo di dare attuazione ai «principi direttivi» contenuti nei Trattati, consentiva al Governo di emanare decreti aventi forza di legge ordinaria⁶⁶⁹ – non diversamente da quanto sarebbe successo nella prassi relativa all'utilizzo della delegazione legislativa degli anni a venire indicava *per relationem* i principi e i criteri direttivi⁶⁷⁰. Quanto al limite di tempo, stabiliva, inoltre, che la delega avesse durata definita dalla «entrata in vigore della seconda tappa del periodo transitorio definito dall'art. 8 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea». È vero che, a mente della successiva giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine al tempo limitato⁶⁷¹, si trattava di una soluzione non del tutto inaccettabile. Ciononostante, in dottrina il termine è apparso tale da non corrispondente al dettato costituzionale, dal momento che in tal modo potevano facilmente essere ricompresi anche “futuri” obblighi comunitari, i quali difficilmente sarebbero potuti essere ricondotti al precetto costituzionale che menziona il «tempo limitato» e gli «oggetti definiti». Del resto, l'oggetto pareva indefinito anche per un altro profilo, e cioè perché si trattava di norme definite in termini generici come «necessarie»⁶⁷² per dare esecuzione anche a “futuri” obblighi discendenti dal Trattato.

Alle medesime critiche potevano essere sottoposte le disposizioni della successiva l. n. 871/1965, il cui art. 1 individuava il termine temporale della delega in «tutta la durata della II tappa del periodo transitorio definito dall'articolo 8 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, e che ha avuto inizio il 1° gennaio 1962», mentre l'oggetto – come nella l. n. 1203/1957 – continuava ad essere individuato nelle «norme necessarie»⁶⁷³. Quanto ai principi e ai criteri direttivi, la legge si limitava ancora a rinviare ai «principi direttivi» contenuti nei Trattati istitutivi delle Comunità europee. Si tratta di una prassi seguita anche negli anni immediatamente successivi, come nel caso della l. n. 740/1969, il cui art. 1 sostanzialmente replicava le formulazioni già viste, con la sola differenza che faceva riferimento alla terza tappa del periodo transitorio⁶⁷⁴. Meno ampia risultava, invece, la delega di cui alla l. n. 42/1982, che assegnava al Governo sei mesi di tempo per emanare le norme «necessarie» per dare attuazione alle numerose direttive

⁶⁶⁹ V. *supra*, cap. III, § 6.

⁶⁷⁰ E cioè «secondo i principi direttivi contenuti nei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica».

⁶⁷¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 163/1963, cons. dir. n. 2. Sul punto, v. *supra*, cap. III, § 1.

⁶⁷² Cfr. art. 4 l. n. 1203/1957, che non sembra fornire al Governo alcun criterio o principio per la valutazione di ciò che risulta necessario.

⁶⁷³ Per la verità l'art. 2 l. n. 871/1965, relativo alla delega finalizzata all'applicazione di alcune decisioni adottate in tema di prelievi doganali in relazione a merce prodotte in paesi terzi che non fossero già stati sottoposti a dazi doganali, pareva più preciso, indicando il termine della delega nel 31 dicembre del 1965.

⁶⁷⁴ Allo stesso modo l'art. 2 l. n. 740/1969 di fatto replicava, sia pur in relazione a differenti decisioni comunitarie, l'art. 2 l. n. 871/1965.

indicate in un apposito elenco. In relazione a questi ultimi decreti aventi valore di legge, inoltre, si disponeva che le norme contenenti le relative sanzioni amministrative e penali dovessero essere informate agli espressi criteri direttivi disposti con la legge di delega⁶⁷⁵.

4. *La delimitazione della legge comunitaria come norma sulla produzione: dalla "legge Fabbri" alla "legge Buttiglione"*. – Nonostante il dubbio procedimento di diretta "nazionalizzazione" delle direttive comunitarie disposto dall'art 14⁶⁷⁶ della c.d. "legge Fabbri" (n. 183/1987)⁶⁷⁷, è tuttavia solo nel 1987 che si verifica un maggior coinvolgimento del Parlamento e che il modello costituzionale della delegazione legislativa, con riferimento all'adeguamento al diritto comunitario, non viene più utilizzato mediante «deleghe-tampone»⁶⁷⁸, ma in modo più ortodosso⁶⁷⁹: sono previste procedure di comunicazione e di partecipazione di Parlamento e Regioni (artt. 9 e 10 l. cit.)⁶⁸⁰, non vengono più in rilievo "futuri"⁶⁸¹ obblighi comunitari⁶⁸² (art. 15,

⁶⁷⁵ E cioè che, ex art. 2, c. 2 l. 42/1982, di regola le infrazioni alle direttive fossero sanzionate con sanzioni amministrative, salvi i casi in cui tali infrazioni avessero leso interessi generali dello Stato e fossero comunque di particolare gravità. Si tratta di disposizioni riprese quasi alla lettera dall'art. 16 l. n. 183/1987

⁶⁷⁶ Il quale disponeva che «le norme contenute nelle direttive della Comunità economica europea, indicate nell'elenco "A" allegato alla presente legge, hanno forza di legge . . .». In tal modo, per mezzo di una legge, si attribuiva direttamente forza di legge ad una lunga serie di norme che facevano parte dell'ordinamento comunitario: riesce così difficile capire se le «norme» stesse delle direttive abbiano forza di legge ovvero se siano le direttive che le contengono ad avere tale forza. Non del tutto chiara, inoltre, risulta la collocazione della l. cit. nel sistema interno delle fonti. Anche per altri profili la disposizione appare oscura: infatti, se le direttive sono *self-executing*, non si pone alcun problema di adattamento, salva la non applicazione delle norme interne in rapporto antinomico quelle europee; se, al contrario, le norme comunitarie non sono direttamente efficaci, occorre necessariamente una interposizione legislativa, che – di tutta evidenza – in questo caso manca. Per risolvere il problema si potrebbe, tuttavia, ragionare di rinvio, come fa G. CONETTI, *Attuazione delle direttive comunitarie mediante rinvio*, in *Foro it.*, IV, 1988, p. 505 ss. Sul punto, inoltre, cfr. G. CATTARINO, *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, cit., p. 219 ss.; S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, cit., p. 484 ss.

⁶⁷⁷ Sul punto, per alcune considerazioni critiche nella monografia in *Foro it.*, 1988, IV, p. 219 ss., cfr.: A. TIZZANO, *Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87*; A. DEL VECCHIO, *L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana*; G. CATTARINO, *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*.

⁶⁷⁸ Così A. TIZZANO, *Note introduttive alla "legge la Pergola"*, in *Foro it.*, 1989, p. 315.

⁶⁷⁹ Per tutti, cfr. S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, cit., p. 133.

⁶⁸⁰ Cfr. A. TIZZANO, *Note introduttive alla "legge la Pergola"*, cit., p. 323.

⁶⁸¹ Cfr. G. CATTARINO, *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, cit., p. 219 ss.

⁶⁸² Sul punto, cfr. A. TIZZANO, *Note introduttive alla "legge la Pergola"*, cit., p. 313 ss.; E. CANNIZZARO, *Delegazione legislativa e delegificazione nella attuazione delle direttive comunitarie*, in *Riv. dir. internaz.*, 1990, p. 914. Cfr. P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia*

c. 1 l. cit.), il termine temporale è definito, mentre la predisposizione degli eventuali disegni di legge relativi alla conformazione dell'ordinamento interno alle disposizioni europee è attribuito al Governo (art. 12 l. cit.). Come è noto, è al Governo⁶⁸³ che anche l'art. 2, c. 1 della successiva legge c.d. "La Pergola" (n. 86/1989) affida la presentazione alle Camere del disegno di legge comunitaria annuale, la quale opera direttamente, mediante disposizioni modificative o abrogative, per mezzo di una legge di delega ovvero in via regolamentare (artt. 3 e 4 l. cit.).

Si tratta di una soluzione che pare configurare una norma «sulla produzione del diritto, che va bene al di là di quanto previsto dal titolo II della l. n. 183 del 1987»⁶⁸⁴. Tuttavia si è già visto che, come pure la successiva c.d. "legge Buttiglione" (n. 11/2005), anche la l. n. 86/1989 è una legge ordinaria; di qui le sue successive modifiche, alcune delle quali contenute nelle stesse leggi comunitarie⁶⁸⁵. Nella prassi si verifica che la legge che istituisce la legge comunitaria venga modificata dalle leggi di cui essa ha stabilito le norme di produzione, e dunque anche le condizioni di validità⁶⁸⁶.

*al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. 86 del 1989 alla prova: la prima «legge comunitaria» (legge 29 dicembre 1999, n. 428), cit., p. 333; C. DE ROSE, *Problematiche sull'adeguamento del diritto pubblico interno alle fonti comunitarie*, in *Cons. St.*, 1993, II, p. 123, che si rinvia agli schemi della «tramatura» liberaldemocratica agli; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delegazione legislativa e crisi della categorie normativa*, cit., p. 151.*

⁶⁸³ Ma sul punto, cfr. le modifiche introdotte dall'art. 13 l. n. 128/1998, a norma del quale è il «Ministro competente» per le politiche comunitarie (art. 2, c. 1 l. cit.) che, dopo aver trasmesso alle Camere gli atti europei normativi e di indirizzo, di concerto con il Ministro degli affari esteri e degli altri Ministri interessati, presenta al Parlamento il disegno di legge comunitaria (art. 2, c. 2 l. cit.). Per alcuni rilievi critici, cfr. F. DONATI, *La nuova disciplina della partecipazione italiana alla elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario contenuta nella legge 24 aprile 1998, N. 128 (legge comunitaria 1995-1997)*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti. 1998*, a c. di U. De Siervo, Torino 1999, p. 6 s., che parla di «svista» (p. 14). A questo proposito, la c.d. "legge Buttiglione" (n. 11/2005) ora pare aver rettificato la "svista", disponendo (art. 8 c. 4) che il «Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche comunitarie... presenta al Parlamento il disegno» di legge della legge comunitaria, accompagnato da una relazione del Governo (art. 8, c. 5 l. cit.): al di là di alcune residuali incertezze, il compito sembra, dunque, del Governo.

⁶⁸⁴ Cfr. S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, cit., p. 484 ss.

⁶⁸⁵ Sul punto, per tutti, cfr. F. DONATI, *La nuova disciplina della partecipazione italiana alla elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario contenuta nella legge 24 aprile 1998, N. 128 (legge comunitaria 1995-1997)*, cit., p. 3. D'altra parte, nonostante il disposto dell'art. 21 l. n. 11/2005 (che, richiamandosi all'art. 117 c. 1, cost., richiede l'esplicita indicazione per eventuali future modifiche, deroghe, sospensioni o abrogazioni), non viene conferita alla l. cit. una diversa collocazione nell'ordine delle fonti. In ordine di tempo, infatti, le ultime modifiche della l. n. 11/2005 risalgono alla l. comunitaria del 2009 (l. n. 96/2010).

⁶⁸⁶ Da ultimo cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 183 s. nota che le eventuali variazioni della legge comunitaria debbono essere idonee a rientrare nella cornice costituzionale, e dunque rispettose dei principi della pace e della giustizia tra le Nazioni di cui all'art. 11 cost. A quanto pare di capire, si tratta di uno dei paradossi segnalati dalla dottrina (cfr. M. PATRONO, *Cessioni di sovranità e unificazione europea*, cit., p. 378 s.).

Per altro verso, benché la delimitazione della c.d. “legge comunitaria annuale” potesse far pensare ad una (relativa) marginalizzazione della delegazione legislativa⁶⁸⁷, in realtà negli anni successivi non si è realizzato questo effetto⁶⁸⁸. Nonostante l’introduzione della legge comunitaria, dunque, la delega legislativa, così come gli strumenti di delegificazione, sono rimasti mezzo ordinario per il recepimento in Italia del diritto europeo⁶⁸⁹, anche in seguito all’approvazione della l. n. 11/2005, il cui art. 22, c. 2 ha abrogato la l. n. 86/89.

Approvata la revisione del Titolo V della II Parte della Costituzione, che ha trovato attuazione mediante la l. n. 131/2003⁶⁹⁰, in conseguenza delle modifiche dell’art. 117 cost. è stata approvata la c.d. “legge Buttiglione”⁶⁹¹, che – come la precedente l. n. 86/1989⁶⁹² – prevede specifiche modalità di partecipazione del Parlamento. È noto però che, in conseguenza delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, ora l’ordinamento europeo è tenuto a rispettare l’identità nazionale degli Stati membri (art. 4 TUE), riconosce la delimitazione delle proprie competenze sulla base del principio di attribuzione⁶⁹³, valorizza espressamente il principio di rappresentanza (art. 10 TUE), individua e disciplina espressamente articolate modalità di informazione e di comunicazione⁶⁹⁴, nonché di partecipazione attiva al

⁶⁸⁷ Per tutti, cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delegazione legislativa e crisi della categorie normativa*, cit., p. 154 ss.

⁶⁸⁸ Sul punto, cfr. R. MASTROIANNI, *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell’approvazione della l. n. 52/1996 (legge comunitaria per il 1994)*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti. 1996*, a c. di U De Siervo, Torino 1996, p. 1 ss.; F. DONATI, *La nuova disciplina della partecipazione italiana alla elaborazione ed all’attuazione del diritto comunitario contenuta nella legge 24 aprile 1998, N. 128 (legge comunitaria 1995-1997)*, cit., p. 10 ss.; M. L. GENNUSA, *Legge comunitaria*, in *Dizionario di diritto pubblico*, cit., p. 3411, p. 3414.

⁶⁸⁹ Cfr. P. CARETTI, *Introduzione a AA. VV., Osservatorio sulle fonti. 2006-7*, a cura di P. Caretti, Torino 2007, p. XV; A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di legge comunitaria*, *ivi*, p. 54 ss.

⁶⁹⁰ Per una ricostruzione storica della vicenda della partecipazione delle Regioni alla fase discendente della normativa comunitaria, per tutti cfr. P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 555 ss., 560 ss.

⁶⁹¹ Sulle esigenze di una “nuova” disciplina in materia dopo la revisione dell’art. 117 cost., cfr.: T. GROPPI, *I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1208, che auspica una significativa revisione della legislazione ordinaria; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 52 s.; T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 259 ss.; A. ADINOLFI, *Nuove procedure per l’attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso «leggi comunitarie regionali»?*, in *Riv. dir. internaz.*, 2004, p. 760.

⁶⁹² Cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e attuazione di norme dell’Unione europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 2005, p. 153, che ragiona di «sostanziale continuità con il passato».

⁶⁹³ Fatta salva la flessibilità che discende dall’art. 352 TFUE, che espressamente si connette al principio di sussidiarietà previsto dall’art. 5, c. 3 TUE.

⁶⁹⁴ Cfr. artt. 1 e 2 Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea.

funzionamento dell'Unione da parte dei Parlamenti nazionali (art. 12 TUE)⁶⁹⁵. In particolare, la partecipazione attiva si realizza attraverso procedure di controllo preventivo⁶⁹⁶ e successivo⁶⁹⁷. Inoltre, con riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia civile, le misure in tema di diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali sono deliberate dal Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo (art. 81 § 3 TFUE). In questo specifico caso i Parlamenti degli Stati membri sembrano godere di una sorta di diritto di veto⁶⁹⁸: informati della proposta, entro sei mesi possono comunicare la propria opposizione; se vi è, la decisione non è adottata.

Appare, dunque, evidente che alle misure di comunicazione e di partecipazione previste dalla l. n. 11/2005⁶⁹⁹ rischiano (almeno in parte) di sovrapporsi disposizioni stabilite nel Trattato di Lisbona e inserite nel TUE e nel TFUE⁷⁰⁰, anche se lo strumento della riserva di esame⁷⁰¹, previsto dalla "legge Buttiglione", pare mantenere una propria specificità.

In linea con quanto stabilito nella "legge La Pergola", l'art. 9 l. n. 11/2005 si occupa delle modalità di adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto europeo (art. 8 l. cit.), ampliando la gamma degli strumenti da utilizzarsi al fine di dettare disposizioni modificative o abrogative di disposizioni interne in contrasto con gli obblighi conseguenti all'emanazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni europee che vincolino l'Italia all'applicazione o all'attuazione dei medesimi atti ovvero ad adottare misure conseguenti all'accertamento giudiziale dell'incompatibilità delle norme interne con disposizioni dell'ordinamento comunitario (art. 1 l. cit.). A questo fine, la legge comunitaria può: intervenire direttamente (art. 9, c. 1

⁶⁹⁵ Cfr. artt. 3 e 4 Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

⁶⁹⁶ Cfr. artt. 6 e 7, c. 1, c. 2, c. 3 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. La disciplina della partecipazione delle Camere alla menzionata verifica del rispetto del principio di sussidiarietà è ora contenuta nell'art. 4-*quater* l. n. 11/2005, il quale dispone (c. 2, lettera a)) che l'informazione al Parlamento debba tenere conto anche della conformità all'interesse nazionale.

⁶⁹⁷ Cfr. art. 8 il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che prevede la possibilità che la Corte di Giustizia, adita a norma dell'art. 263 TFUE da uno Stato membro o dal Comitato delle regioni, nel caso in cui l'adozione degli atti prevede la sua consultazione. Con riferimento all'ordinamento italiano, la disposizione va integrata da quanto previsto dall'art. 5, c. 2, l. n. 131/2003, che disciplina i casi in cui, a richiesta delle Regioni o della Conferenza Stato Regioni, il Governo può ovvero deve adire la Corte di Lussemburgo per atti normativi europei ritenuti illegittimi.

⁶⁹⁸ In tal senso, cfr. anche S. TROILO, *I progetti di legge in materia di unioni di fatto: alla ricerca di una difficile coerenza con i principi costituzionali*, cit., p. 230 ss., 234.

⁶⁹⁹ Per alcune critiche di queste previsioni, cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e attuazione di norme dell'Unione europea*, cit., p. 153 s.

⁷⁰⁰ R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., p. 229 s.

⁷⁰¹ Per la riserva di esame del Parlamento, cfr. gli artt. 4, l. n. 11/2005; con riferimento, invece, all'attuazione governativa degli atti di indirizzo delle Camere, cfr. art. 4 bis l. cit. Per la riserva di esame su richiesta regionale, cfr. art. 5, c. 5 l. cit.

lettera a) l. cit.); prevedere il conferimento di una delega legislativa al Governo (art. 9, c. 1 lettera c) l. cit.); prevedere che il Governo adotti atti di natura regolamentare nel caso delle materie di competenza esclusiva dello Stato già disciplinate da legge e che non siano coperte da riserva assoluta di legge (art. 9, c. 1, lettera d) e art. 11 l. cit.), mentre nel caso si tratti di materie di potestà esclusiva statale non coperte da riserva relativa di legge l'intervento può aver luogo mediante regolamenti ministeriali o interministeriali (art. 11, c. 5 l. cit.); stabilire che lo Stato individui i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa (art. 9, c. 1 lettera f)); conferire una delega al Governo in relazione a sanzioni penali che, pur attenendo a materie di potestà regionale, *ex art. 117, c. 2 lettera l)* debbono comunque essere emanate dallo Stato.

Quanto all'attuazione dell'art. 117, c. 5 cost.⁷⁰², a norma del quale le Regioni e le Province autonome provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti UE, l'art. 16 l. 11/2005 dispone che, nelle materie di propria competenza, esclusiva o residuale, le Regioni e le Province autonome possano dare immediata attuazione delle direttive comunitarie, mentre, in relazione alla materie di competenza concorrente la legge comunitaria detta i principi fondamentali non derogabili, destinati a prevalere – secondo il modulo operativo veduto nel III cap. – anche sulle leggi regionali eventualmente precedenti. In caso di inerzia, *ex art. 11, c. 8 l. cit.*, provvede lo Stato, i cui atti normativi operano nel territorio degli enti inadempienti, nei quali attuano la normativa di scopo europea a decorrere dalla scadenza del termine previsto. Emanati con l'esplicita menzione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni⁷⁰³, tali atti spiegano la propria efficacia in modo territorialmente differenziato, cioè unicamente in relazione ai territori degli enti rimasti inerti, e sono destinati a «perdere efficacia» ove venga emanata la relativa disciplina regionale. Ne deriva, pertanto, un adeguamento differenziato e «a più velocità»⁷⁰⁴ dell'ordinamento italiano all'ordinamento europeo.

5. La legge Buttiglione: principio dettaglio e cedevolezza incrociata. – Si è già accennato che l'art. 16, c. 1 l. n. 11/2005 stabilisce che le norme della legge statale comunitaria contenenti i principi fondamentali non derogabili della legge regionale prevalgono sulle contrarie disposizioni regionali o provinciali eventualmente già emanate. Ma, contrariamente alle dibattute categorie

⁷⁰² Per tutti, cfr. A. D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

⁷⁰³ T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, cit., p. 264 s.

⁷⁰⁴ E. CANNIZZARO, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e attuazione di norme dell'Unione europea*, cit., p. 155; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale*, cit., p. 120

utilizzate dalla c.d. “legge Scelba”⁷⁰⁵, le nuove disposizioni della “legge Buttiglione” non fanno riferimento all’abrogazione – che richiama il criterio cronologico –, ma alla prevalenza, il cui presupposto non sembra l’abrogazione della legge regionale in rapporto antinomico con le disposizioni di principio statali. Del resto, in dottrina si è ritenuto che l’assetto che deriva dal complesso operare delle norme statali e regionali della l. n. 11/2005 configuri una sorta di «cedevolezza invertita»⁷⁰⁶ o «incrociata»⁷⁰⁷, il quale inevitabilmente si modula lungo la dimensione temporale, ma che difficilmente pare riconducibile al criterio della successione cronologica.

Se ne ha conferma nel disposto dell’art 12 (ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale⁷⁰⁸, ma successivamente abrogato dalla Regione⁷⁰⁹) l. r. Regione Friuli Venezia Giulia n. 11/2005. Tale articolo stabilisce, infatti, che, nel caso di adeguamento della Regione alla normativa di scopo europea antecedente alla legge statale di definizione dei principi da osservarsi in materia di competenza regionale⁷¹⁰, debba operare il meccanismo della non

⁷⁰⁵ V. *supra*, cap. III, § 5.

⁷⁰⁶ Cfr. S. TRIPOLI, *L’attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in <http://www.federalismi.it>, p. 11.

⁷⁰⁷ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale*, cit., p. 120.

⁷⁰⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 398/2006.

⁷⁰⁹ L’art. 12 l. r. 11/2005 è stato abrogato dall’art. 34, c. 2 l. r. n. 13/2009. Tuttavia l’art. 2, c. 1 l. r. n. 13/2009 ora dispone che, nell’ambito delle materie di competenza regionale, la Regione interviene nel rispetto dei principi generali della direttiva europea (in questo caso la n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, mentre con riferimento all’art. 12 l. r. 11/2005 si trattava di una direttiva in tema di valutazione ambientale strategica) e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti negli atti normativi statali. Questi ultimi, se successivi e in contrasto con la l. regionale, saranno applicati in luogo delle disposizioni regionali sino alla «entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento» (art. 2, c. 3). Sembra, dunque, trattarsi di un caso di non applicazione previsto da una legge regionale.

⁷¹⁰ Per la verità, la Corte ha cura di specificare che si tratta di un intreccio di competenze, che ha a che fare con le c.d. materie trasversali, che – come è noto – la dottrina ha individuato immediatamente dopo l’approvazione della revisione del Titolo V della Costituzione. Sul punto, per tutti cfr.: L. ELIA, *Introduzione*, ad AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., p. 13 s., il quale, a proposito dell’art. 117, c. 2 lettera m) cost., parlava di criterio «eminentemente trasversale», destinato ad incidere sia sulla legislazione concorrente sia sullo «esercizio della legislazione esclusiva delle Regioni»; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte della parte II della Costituzione*, Torino 2001, p. 95 s., il quale ritiene «lo stesso art. 117 rimette allo Stato la determinazione dei soli “livelli essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», con la conseguenza che «al di sopra dei “livelli essenziali” fissati dal legislatore statale, il campo rimane comunque aperto all’intervento normativo delle Regioni». È altrettanto noto che, solo qualche mese più tardi, Corte cost., sent. n. 407/2002, cons. dir. 3.2, ha confermato che, in tema di tutela ambientale, può ben sussistere una «pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato». Nello stesso senso, cfr. inoltre Corte cost., sentt.

applicazione della normativa regionale in contrasto con i principi disposti dallo Stato. Chiamata a pronunciarsi in via principale sulla questione, la Corte costituzionale (sent. n. 398/2006) ha ritenuto legittima la disciplina regionale, anche in ragione del fatto che il menzionato art. 12 l. r. cit. prevede che le disposizioni del legislatore locale eventualmente in contrasto con i sopravvenienti principi statali vengano «automaticamente sostituite nell'applicazione concreta, dalle norme statali, sino a quando la Regione non provveda ad emanare leggi di adeguamento»⁷¹¹. A questo proposito, anche il Giudice delle leggi non parla di abrogazione, preferendo utilizzare il verbo “sostituire”, che in parte potrebbe richiamare i poteri sostitutivi dell'art. 117, c. 5 cost., in parte potrebbe riferirsi all'espressione usata dal legislatore regionale, il quale afferma che in questo caso «si applicano» automaticamente le disposizioni statali in luogo di quelle regionali.

In definitiva la l. r. n. 11/2005 Friuli Venezia Giulia, dopo aver circoscritto l'ambito delle proprie competenze in relazione alla direttiva europea, ha disposto una propria disciplina, impegnandosi al tempo stesso a rispettare i principi e i criteri della legislazione statale, sia pregressa sia successiva. Per altro verso, benché la Corte costituzionale abbia ritenuto ammissibile che la normativa comunitaria possa incidere anche sul riparto di competenze costituzionalmente stabilito⁷¹², ad avviso del Giudice delle leggi nel caso in esame non emerge alcuna «necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato», né risulta possibile ricorrere all'evocato parametro dell'art. 117, c. 1 cost., richiamato dallo Stato in modo ritenuto generico, «inconferente» e «in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117» cost.⁷¹³.

La medesima *ratio* è all'opera anche nella sentenza della Corte costituzionale immediatamente successiva, la n. 399/2006, che – a parti invertite e con esito speculare – utilizza di nuovo il criterio della cedevolezza. Dovendosi pronunciare in via principale su ricorso della Regione Friuli Venezia Giulia, che, ritenendo violate alcune delle proprie disposizioni statutarie, dubitava della legittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del d.lg. n.195/2005 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale),

nn.: 322/2003, cons. dir. n. 2 e n. 3; 307/2003, cons. dir. n. 5 e n. 6, che tuttavia nel n. 7 e n. 24 individua un'ipotesi in cui le differenziazioni regionali *in melius* risultano illegittime, esprimendo le prescrizioni statali il punto di equilibrio tra principi del medesimo rango (in questo: caso la tutela della salute e dell'ambiente; realizzazione di impianti di interesse nazionale).

⁷¹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 398/2006, cons. dir. n. 4.

⁷¹² Cfr. Corte cost. sent. n. 399/1987, cons. dir. n. 2: nel caso di specie si trattava di un regolamento europeo riguardante i programmi mediterranei integrati. Questa la *ratio* anche di Corte cost., sentt. nn.: 224/1994, cons. dir. n. 5 e n. 8, in tema di libertà di stabilimento delle banche comunitarie; 126/1996, cons. dir. n. 5, lettera c) e n. 6, in materia di controllo della produzione agricola e agro-alimentare con metodo biologico.

⁷¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 398/2006. cons. dir. n. 3.1.

la Corte⁷¹⁴, dopo aver escluso che si versi in materia di tutela dell'ambiente, riconduce la questione al tema del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Vengono così in rilievo i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2 lettera m) cost.), in relazione ai quali le disposizioni statali contenute nell'art. 22, c. 2 l. 241/1990, siccome modificate dall'art. 15 l. n. 15/2005⁷¹⁵, prevedevano che le Regioni e gli enti locali potessero garantire ulteriori livelli di tutela. Anche in questa circostanza si, dunque, è al cospetto di un sistema composito, nel quale si intrecciano interventi statali ed interventi regionali, come espressamente previsto dall'art. 1 della legge comunitaria per il 2003 (l. n. 306/2003), che contiene una delega al Governo (art. 1, c. 5 l. cit.) e modula espressamente i rapporti tra la cedevolezza statale e la cedevolezza regionale⁷¹⁶.

Per queste ragioni in entrambi i casi la Corte non ravvisa alcuna lesione della Costituzione, né direttamente né per norma interposta. In tal modo, però, il medesimo criterio di soluzione dei conflitti sembra aver progressivamente subito una evoluzione rispetto alle prospettazioni iniziali: l'art. 6, c. 2 d.P.R. n. 616/1977 sembra, infatti, pensato per il caso di inadempienza regionale, ma non anche nei confronti dell'inerzia dello Stato; l'art. 9, c. 3 l. n. 86/1989, invece, contempla un percorso virtualmente più articolato, in cui inizia a profilarsi la configurabilità di una doppia cedevolezza; il combinato disposto dagli art. 11, c. 8 e 16, c. 3 della "legge Buttiglione", infine, ha per effetto anche il prodursi di una "cedevolezza intrecciata".

6. Cedevolezza e deroga: principio e dettaglio tra linearità e complessità negli ordinamenti italiano, austriaco e tedesco – Si tratta di un punto delicato, in relazione al quale si possono misurare affinità e differenze tra l'Italia e altri ordinamenti europei, che presentano carattere regionale o federale e che, dopo l'inizio del processo di integrazione europea, in questi anni si sono dotati di una disciplina per la trasposizione del diritto UE nell'ordinamento interno o ne hanno modificato la disciplina. In particolare l'Austria, in

⁷¹⁴ Che in Corte cost. n. 398/2006, cons. dir. n. 5. 2 aveva ritenuto le norme regionali contenute negli artt. 12-15 l. r. n. 11/2005, in tema di diritto di accesso alle informazioni ambientali, non illegittime e coerenti con le disposizioni contenute nella l. n. 241/1990, siccome modificata dalla l. n. 15/2005.

⁷¹⁵ La norma è stata ulteriormente modificata dall'art. 10 l. n. 69/2009, che ha fatto cadere l'ultimo periodo dell'art. 22, c. 2 l. 241/1990, il quale, sino al 2009, recitava: «Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela». Sia pur modificata, permane, invece, la norma dell'art. 29, c. 2 l. cit., secondo la quale le Regioni e gli enti locali «regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge».

⁷¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 399/2006, cons. dir. n. 2.

occasione del suo ingresso nell'Unione europea⁷¹⁷, ha elaborato strumenti *prima facie* analoghi a quelli della successiva l. n. 11/2005 dell'Italia, trovando difficoltà con riferimento al riparto interno delle competenze: nel 1995, infatti, l'adesione austriaca all'UE⁷¹⁸ – da alcuni reputata una «*historische Chance*» per riformare una struttura federale ritenuta eccessivamente accentrata⁷¹⁹ – ha determinato un repentino cambiamento degli assetti costituzionali⁷²⁰ interni⁷²¹.

Ad una prima lettura, l'art. 23d, c. 5 della Legge costituzionale della Repubblica federale d'Austria (B-VG) in tema di *Unionsloyalität*⁷²² sembra anticipare, benché a livello costituzionale, le previsioni della legge ordinaria italiana⁷²³. Ma, a differenza delle disposizioni della c.d. “legge Buttiglione”⁷²⁴

⁷¹⁷ L'adesione ha portato con sé anche la revisione costituzionale introdotta dal BGBl 1994/1013 del 21 dicembre 1994. Per una prima analisi della novella costituzionale, con particolare riferimento agli artt. 15a e 23d B-VG, cfr. H. SCHREINER, *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich*, in *Journal für Rechtspolitik*, Heft 1, 1996, p. 207 ss.

⁷¹⁸ Cfr. P. PERNTHALER, *Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer*, in *Die Europäische Union und Österreich*, hrsg. Hummer, Wien 1994, p. 179 ss., 186; L. K. ADAMOVICH, B.-C. FUNK, G. HOLZINGER, *Österreichisches Staatsrecht*, Wien, 1997, *Band 1: Grundlagen*, p. 245 s.; T. ÖHLINGER, *Sub art. 23d*, in *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, Korinek, Holoubek, II/1, Wien 1999, p. 16.

⁷¹⁹ Cfr. J. WEISS, *Föderalismus in einem neuen Europa*, in AA. VV., *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, hrsg. H. Schambeck, Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1992, p. 643 ss., 648; F. PALERMO, *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, in AA. VV., *I cantieri del federalismo*, a c. di A. D'Atena, Milano, 2008, p. 3 ss., 14 ss. Il tema dell'UE come opportunità in senso maggiormente federalistico ricorre negli scritti di parte della dottrina austriaca, in particolare nei lavori di P. Pernthaler e P. Bußjäger.

⁷²⁰ P. PERNTHALER, *Österreichisches Bundesstaatsrecht*, Wien 2004, p. 49 a questo proposito parla di una «*rasante Beschleunigung und qualitative Veränderung*».

⁷²¹ Sulle leggi costituzionali austriache (cinque solo negli ultimi due anni: da BGBl I n. 1/2008 a BGBl I n. 98/2010) rese necessarie in seguito all'adesione dell'Austria all'UE e in conseguenza del Trattato di Lisbona, cfr. M. POTACS, *Geltung des UE-Recht in Österreich*, in AA. VV., *Neuesten Entwicklungen in Zusammenspiel von Europarecht und nationale Recht der Mitgliedstaaten*, Hrsg. W. Hummer, Springer, Wien New York, 2010, p. 103 ss., 113 s; *ivi*, T. ÖHLINGER, *Sub art. 50 B-VG: Die neue Integrationsbestimmung des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, p. 623 ss.

⁷²² Cfr. C. RANACHER, *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, Wien, Braumüller, 2002, p. 106, 150, 164; A. EGGER, *Sub art. 23d*, in *Bundesverfassungsrecht Kommentar*, 1, Rill/Schäffer Wien 2010, p. 35.

⁷²³ Ci si riferisce alla sola fase di trasposizione del diritto europeo nell'ordinamento nazionale e non anche alle procedure di partecipazione dei *Länder* alla fase ascendente della produzione normativa. Su questo punto, cfr. P. BUBJÄGER, *Die Beteiligung der nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation?*, in AA.VV., *Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea*, hrsg. A. Gamper, P. Bußjäger, Braumüller, Wien, 2006, p. 33 ss.

⁷²⁴ Eccede i limiti dell'indagine la comparazione tra le modalità di informazione e partecipazione previste dall'art 23d, c. 1-3 B-VG e quelle disciplinate dalla c.d. “legge Buttiglione”. Sull'art. 23d, c. 1-3, cfr. H. SCHREINER, *Das Länderbeteiligungsverfahren in*

– a norma della quale le Regioni «possono» dare attuazione alle normative europee –, la Legge costituzionale austriaca stabilisce che, in tutte le materie di propria competenza, i *Länder* sono tenuti ad adottare i provvedimenti necessari (*erforderlich*)⁷²⁵ all'attuazione delle norme europee⁷²⁶. A seconda dei casi, potrà trattarsi di disposizioni legislative o non legislative. Per i *Länder* ne deriva un preciso dovere (*Verpflichtung*), al cui mancato rispetto corrisponde una sanzione, costituita dalla c.d. *Devolution*, ed una garanzia, consistente nella predisposizione di limiti all'azione della Federazione.

A garanzia della competenze dei *Länder*, la Federazione non può intervenire – come accade in Italia, e come può verificarsi anche in Austria con riferimento alle materie in cui al *Bund* è assegnata la legislazione di principio e ai *Länder* l'attuazione di dettaglio (*nähere Ausführung*, art. 15, c. 6 B-VG)⁷²⁷ – allo scadere dei termini⁷²⁸ previsti dal diritto UE. Infatti, sul presupposto della responsabilità del *Bund*⁷²⁹ nei confronti dell'UE, si prevede che l'intervento federale sia subordinato ad una sorta di inerzia «qualificata»⁷³⁰. Tale inerzia «qualificata» si verifica a condizione⁷³¹ che sia

Österreich, cit., p. 207 ss.; P. SIEBER, *Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene*, in *Journal für Rechtspolitik*, Heft 1, 2001, p. 209 ss., 217 ss.

⁷²⁵ Cfr. A. EGGER, *Sub art. 23d*, cit., p. 46.

⁷²⁶ Cfr. A. EGGER, *Sub art. 23d*, cit., p. 37; S. WASCHMANN, *Transposition von EU-Richtlinien auf Ebene der österreichischen Bundesländer*, Innsbruck, 2009, p. 41 s.

⁷²⁷ Sulle reciproche (*wechselseitige*) procedure di partecipazione alla produzione legislativa di *Bund* e *Länder*, soprattutto con riferimento agli artt. 14b, c. 1 e c. 4, 10, c. 2 e c. 12 B-VG, cfr. A. GAMPER, *Intergouvernementale Gesetzgebung*, in AA. VV., *Kooperative Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Länder*, hrsg P. Bußjäger, Braumüller, Wien, 2010, p. 29 ss., 35 s.

⁷²⁸ La definizione dei termini da parte della Federazione pare distinguere l'operare dell'art. 15, c. 6 B-VG, a mente del quale il *Bund* può imporre un termine (*Frist*), dall'art. 16, c. 4 B-VG, il quale, in tema di esecuzione dei trattati internazionali, prevede che i *Länder* debbano rispettare tempestivamente l'obbligo di provvedere nella loro sfera di attività (*kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach*). Sul punto, cfr. J. UNTERLECHNER, *Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess. Normen-Praxis-Wertung*, cit., p. 135; F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, evoluzione e ruolo delle seconde camere*, Trento, Alcion, 1997, p. 185 ss.

⁷²⁹ P. PERNTHALER, *Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländern*, cit., p. 179, richiamandosi alla nota espressione della cecità (*Landes-Blindheit*) dell'UE (cfr. H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallestein zu seinem 65. Geburtstag*, Hrg von E. von Cämmerer, H.-J. Schochauer, E. Steindorff, Frankfurt am Main 1966, p. 256 ss.), usa l'aggettivo «foederalismusblind».

⁷³⁰ Di «qualifizierte Säumnis» parla C. RANACHER, *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, cit., p. 166.

⁷³¹ Condizione che, a differenza del disposto dell'art. 16, c. 4 del *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG), è precisamente prevista dall'art. 23 d, c. 5 B-VG, in relazione alla quale la dottrina parla prevalentemente di *Voraussetzung*. Sul punto, cfr.: C. RANACHER, *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, cit., p. 164 ss., che esprime valutazioni critiche e si sofferma sulla complessa questione di individuare i reciproci limiti di operatività degli artt. 16, c. 4 e 23d, c. 5 B-VG; T. ÖHLINGER, *Sub art. 23d.*, in *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, cit., p. 19; H.

riconosciuta dalla Corte di giustizia UE (*wom Gerichtshof der Europäischen Union*), art. 23d. c. 5 B-VG, siccome recentemente modificato⁷³² dall'art. 1 BGBl I n. 57/2010) nei confronti dell'Austria un'inadempienza derivante dal fatto che uno o più *Länder* non abbiano ottemperato tempestivamente ai doveri derivanti dalla normativa europea⁷³³. In questo caso scatta la sanzione della c.d. *Devolution*⁷³⁴, per mezzo della quale, in via di competenza sostitutiva⁷³⁵, viene previsto il temporaneo trasferimento⁷³⁶ in capo alla Federazione del potere di provvedere alla trasposizione del diritto UE nell'ordinamento interno. Si tratta di una soluzione del tutto particolare, consentita dalla c.d. *Devolution*, non essendo normalmente possibile che un'ordinaria legge federale disponga delle competenze dei *Länder*. A questo

MAYER, *B-VG Kommentar, Sub art. 23d*, Wien 2007, p. 184 ss., 187, che parla a questo proposito di presupposto (*Voraussetzung*); H. WALTER, H. MAYER, G. KUCKO-STADLMAYER, *Bundesverfassungsrecht*, Wien 2007, p. 139 s.; A. EGGER, *Sub art. 23d*, cit., p. 43.

⁷³² Sino al luglio del 2010, infatti, la disposizione prevedeva che il riconoscimento potesse essere compiuto *won einem Gericht im Rahmen der Europäischen Union*.

⁷³³ Si potrebbe in tal modo ritenere che l'ordinamento interno sia integrato dall'UE. P. PERNTHALER, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien 1996, p. 38, 43 parla di «*Doppelverfassung*» e di «*doppelte Staatsgewalts*»; ID., *Österreichesbundesrechts*, cit., p. 50; C. RANACHER, M. RISCHUT, *Handbuch Anwendung des EU-Rechts*, Wien, 2009, Facultas Verlag, p. 207 ss., si esprimono in termini di «*Doppelte Grundrechtsloyalität nationaler Organe*»; L. K. ADAMOVICH, B.-C. FUNK, G. HOLZINGER, *Österreichisches Staatsrecht, Band 1*, cit., p. 246 ragionano di un «*Dualismus der Grundordnung*», mentre W. BERKA, *Verfassungsrecht*, Wien, Springer, 2010, p. 90, 102 utilizza a questo proposito il verbo *ergänzen*, completare, e il concetto di *doppelte Bindung*, dal momento che un tribunale europeo finisce, così, per giudicare un comportamento incostituzionale di un *Land*, sicché in questo caso il diritto di controllo (*Überwachungsrecht*), previsto dall'art. 16 c. 5 B-VG, non assume carattere autonomo (cfr. T. ÖHLINGER, *Sub art. 23d.*, cit., p. 19 s.). Per altro verso, in mancanza di una pronuncia di un giudice europeo, non può darsi *Devolution* né ricorso al *Verfassungsgerichtshof*.

⁷³⁴ Sul dibattito austriaco relativo alla *Devolution* come sanzione, cfr. E. WIEDERIN, *Bundesrecht und Landesrecht*, Wien 1995, p. 147 ss. Cfr. inoltre J. UNTERLECHNER, *Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess. Normen-Praxis-Wertung*, Wien, Braumüller, 1997, p. 135 ss.; A. EGGER, *Sub art. 23d*, cit., p. 42 ss., 49 s. Le misure adottate dalla Federazione potrebbero essere sottoposte all'esame del *Verfassungsgerichtshof*, che in tal caso sarebbe chiamato a valutare se ricorra una pronuncia di un giudice UE e se la misura adottata sia conforme alle previsioni europee.

⁷³⁵ Cfr. F. PALERMO, *Germania ed Austria*, cit., p. 420; C. RANACHER, *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, cit., p. 164, il quale a questo proposito parla di «*Ersatzzuständigkeit*»; M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e norme di procedura*, cit., p. 137, che si occupa della questione nell'ambito dell'analisi dei poteri sostitutivi.

⁷³⁶ Cfr. J. UNTERLECHNER, *Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozess. Normen-Praxis-Wertung*, cit., p. 137; P. BUBJÄGER, *Faktor 10? – Mythos und Realität in der Umsetzung von EU-Rechts in Österreich*, in AA. VV., *Bilanz von 10 Jahren EU-Recht – Auswirkungen und Perspektiven*, hrsg. D. Pauger, Graz, Universitätsdruckerei, 2006, p. 127 ss., il quale – come Unterlechner – usa l'aggettivo «*worübergehendes*»; T. ÖHLINGER, *Sub art. 23d.*, cit., p. 20, che parla di provvisorietà (*Vorläufigkeit*) della devoluzione; A. EGGER, *Sub art. 23d*, cit., p. 45, secondo il quale in questo caso il *Land* inadempiente «*seine Zuständigkeit zur Durchföhrung nicht auf Dauer verliert*».

proposito, l'art. 23d, c. 5 cit. espressamente stabilisce che l'atto della Federazione – sia esso una legge o un regolamento (*Verordnung*)⁷³⁷ – perda efficacia (*tritt außer Kraft*)⁷³⁸ non appena il *Land* provveda.

La formulazione parrebbe coincidere alla lettera con quanto previsto dall'Italia. Tuttavia, contrariamente al disposto della l. n. 11/2005, l'art. 23d, c. 5 B-VG non fa menzione di disposizioni recanti i principi fondamentali⁷³⁹, che in Italia possono incidere sia nella sfera della competenza concorrente sia – sulla base della trasversalità o della c.d. “immaterialità” delle materie – in quella residuale o, per le Regioni a statuto differenziato e per le Province autonome, esclusiva.

Cionondimeno, anche in Austria, sebbene la garanzia delle competenze appaia più rigorosa (in quanto ancorata ad una struttura federale), in caso di inerzia «qualificata» dei *Länder*, la necessità (*Erforderlichkeit*) dei provvedimenti, anche di natura regolamentare, può fondare limitate e temporanee deroghe al riparto delle competenze⁷⁴⁰ a vantaggio della Federazione. Per altro verso, nel caso di inerzia dei *Länder*, la Federazione non può adire in via preventiva il *Verfassungsgerichtshof*, mancando la pronuncia della Corte di giustizia. Benché una persona che si ritenga danneggiata dall'inerzia di un *Land* possa chiedere al *Verfassungsgerichtshof* una pronuncia di *Staatshaftung*, la c. d. *Devolution* e il ricorso per illegittimità si presentano come strumenti alternativi: nel caso di inerzia del *Land* nell'adeguamento alla normativa UE che determini una pronuncia di condanna da parte dei giudici UE l'unica sanzione è costituita dal (temporaneo) trasferimento della competenza in capo al *Bund*⁷⁴¹.

A differenza di quanto accade in Italia, in cui in questi casi la sostituzione opera per il tramite del meccanismo della cedevolezza, che non

⁷³⁷ Cfr. E. WIEDERIN, *Bundesrecht und Landesrecht*, cit., p. 173.

⁷³⁸ Cfr. T. ÖHLINGER, *Sub art. 23d.*, in *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, cit., p. 15, 17, 19 s., il quale sottolinea che la formula è testualmente ripresa dall'art. 16, c. 4 del B-VG, che disciplina gli obblighi derivanti ai *Länder* dai trattati internazionali; ID., *Verfassungsrecht*, Wien 2009, p. 94; L. K. ADAMOVICH, B.-C. FUNK, G. HOLZINGER, *Österreichisches Staatsrecht, Band 1*, cit., p. 256 ragionano invece di analogia. Per le differenze tra l'art. 16, c. e l'art. 23d, c. 5 B-VG, cfr.: C. RANACHER, *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, cit., p. 162 ss.; T. ÖHLINGER, M. POTACS, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich*, Wien, Orac, 1998, p. 102.

⁷³⁹ Altro, infatti, pare il caso delle disposizioni di dettaglio necessarie alla trasposizione nell'ordinamento austriaco delle norme UE, che ex artt. 15 a, c. 1 e 23d, c. 4 B-VG, sono adottate d'intesa tra la Federazione e i *Länder*; altro ancora il caso – che pone una questione analoga al problema italiano delle c.d. materie trasversali – dell'art. 15, c. 1, B-VG, che sembrerebbe assegnare residualmente ai *Länder* le materie non espressamente attribuite alla Federazione, benché proprio in relazione a questo problema, con riferimento all'art. 138, c. 2 B-VG, sia stato elaborato il concetto di materia complessa. Per una radicale critica di questa costruzione, cfr. P. PERNTHALER, *Kompetenzverteilung in der Krise*, Wien 1989, p. 86 ss.; ID., *Die Zukunft der Gliedstaatverträge*, in AA.VV., *Kooperative Föderalismus in Österreich*, cit., p. 75 ss., 82, che ha recentemente ripreso il tema.

⁷⁴⁰ Cfr. A. EGGER, *Sub art. 23d*, cit., p. 46, 51.

⁷⁴¹ Cfr. E. WIEDERIN, *Bundesrecht und Landesrecht*, cit., p. 166, 173.

pare riducibile alla deroga o all'abrogazione, l'ordinamento austriaco utilizza la categoria della deroga⁷⁴², ritenuta maggiormente adeguata alla tutela delle competenze dei *Länder* in una struttura federale. Sulla base di quanto dispone l'art 18, c. 1 e c. 2 B-VG – il quale, stabilendo che l'intera attività amministrativa (*die gesamte staatliche Verwaltung*) può essere svolta solo in base alla legge e che le autorità amministrative possono emanare provvedimenti amministrativi nel proprio ambito di competenza *auf Grund der Gesetze*, esprime in senso ampio il principio di legalità⁷⁴³ – ad una legge e ad un regolamento federali, emanati in seguito a una pronuncia della Corte di Lussemburgo, potranno derogare, rispettivamente, una legge ed un regolamento del *Land*.

In questo caso, dunque, la deroga si sviluppa lungo la dimensione temporale, ma può operare solo due volte: dandosene le condizioni, la prima volta consente alla Federazione di intervenire in forza della *Devolution* con una misura temporanea; la seconda volta, la deroga opera a vantaggio dei *Länder* inizialmente inadempienti, che possono dunque riappropriarsi delle proprie competenze. Analogamente a quanto accadeva alle disposizioni regionali in Italia sotto la vigenza della c.d. "legge Scelba", si realizza così la perdita di efficacia della norma federale⁷⁴⁴. In quest'ultimo caso, un'eventuale successiva abrogazione della norma locale derogatoria non fa rivivere la disposizione federale: essa, infatti, è stata posta «*außer Kraft*» e risulta comunque necessaria una pronuncia del Giudice europeo. In quest'ultima eventualità, la Federazione dovrà intervenire una seconda volta, poiché la sua precedente misura avrà nel frattempo perduto efficacia.

Diversamente opera il meccanismo recentemente messo a punto dall'ordinamento tedesco, che in dottrina è parso utile modello anche per

⁷⁴² Cfr. E. WIEDERIN, *Bundesrecht und Landesrecht*, cit., p. 51 ss., che sembra configurare la deroga nei termini che l'ordinamento italiano attribuisce all'abrogazione. Per un'interpretazione della *Stufenbaulehre* adeguata alle esigenze dei rapporti tra ordinamento UE e ordinamento interno nel senso di una costruzione per gradi «*nach derogatorischen Kraft*», cfr. M. POTACS, *Geltung des UE-Recht in Österreich*, cit., p. 119 ss.; *ivi*, M. HANDSTANGER, *Vollziehung des EU-Rechts in Österreich*, p. 123 ss., 131. Per l'importanza del confronto con la teoria pura del diritto, cfr. T. ÖLHINGER, *Der Bundestaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität*, Braumüller, Wien, 1976, p. 28, il quale pone in relazione le teorie di quanti ritengono il *Bundestaat* un concetto giuridico di un determinato Stato intorno alla cui federalità non si può dire nulla e coloro che ritengono invece lo stato federale un fenomeno complesso, in cui il diritto è solo un elemento.

⁷⁴³ E dunque anche in riferimento all'attività dei *Länder* in relazione all'attuazione delle norme europee: cfr. C. RANACHER, *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, cit., p. 178 ss.; H. MAYER, *B-VG Kommentar, Sub art. 18*, cit., p. 129 ss., 133; H. P. RILL, *Sub art. 18*, in *Bundesverfassungsrecht Kommentar*, cit., p. 12 s.

⁷⁴⁴ Si è visto che, a questo proposito, la dottrina italiana spiegava il fenomeno con i concetti di invalidazione successiva, cessazione successiva di efficacia, realizzazione della condizione risolutiva dell'efficacia o – come dispone l'art. 10 della l. n. 62/1953 – abrogazione: v. *supra*, III cap., § 5.

l'ordinamento austriaco⁷⁴⁵. Benché, in prima approssimazione, sembri trattarsi di un strumento giuridico analogo, esso presenta notevoli diversità sia in relazione al sistema italiano, sia in relazione all'ordinamento austriaco⁷⁴⁶. Come è noto, nel 2006 in Germania si è avuta una revisione costituzionale che ha sensibilmente modificato il riparto delle competenze ed ha introdotto una regola derogatoria, la c.d. *Abweichungsgesetzgebung*⁷⁴⁷ (art. 72, c. 3 e 84, c. 1 del *Grundgesetz*, da ora GG), la quale consente ai *Länder* che lo ritengano opportuno di derogare alle disposizioni della legge federale.

Tra le modifiche più rilevanti vi è l'abrogazione dell'art. 75 GG, che sino al 2006 disciplinava le c.d. leggi-cornice, per mezzo delle quali la Federazione dettava disposizioni-quadro per la legislazione dei *Länder*. A questa innovazione si affianca una sensibile revisione anche degli artt. 72 ss. GG. In particolare, la nuova formulazione delle materie concorrenti⁷⁴⁸ secondo l'art. 72, c. 3 GG prevede che in sei materie⁷⁴⁹ i *Länder* possano derogare alla disciplina posta con legge federale⁷⁵⁰.

In relazione a questi ambiti, infatti, la Federazione può dettare la relativa disciplina legislativa, che entra in vigore solo sei mesi dopo la pubblicazione, se non è diversamente stabilito⁷⁵¹. A loro volta, in questi

⁷⁴⁵ Cfr. P. BUBJÄGER, *Homogenität und Differenz. Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich*, Innsbruck, 2006, p. 101 ss., il quale ritiene che i principi di tale modello siano rinvenibili anche negli artt. 11, c. 2 e 15, c. 9 B-VG.

⁷⁴⁶ Cfr. P. BUBJÄGER, *Die Föderalismus in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich*, Innsbruck, 2008, p. 19, il quale segnala che un meccanismo analogo potrebbe essere rinvenuto nell'art. 15, c. 9 B-VG.

⁷⁴⁷ Dopo aver ragionato di deroga, J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in AA. VV., *I canitieri del federalismo*, cit., p. 129 ss., 135, specifica che il termine usato dal legislatore costituzionale tedesco del 2006 indica il «il «diritto di divergere»» dalle leggi federali.

⁷⁴⁸ Per la ricostruzione del significato dell'espressione «materie concorrenti» nell'ordinamento tedesco a partire dalla Costituzione del 1871, cfr. A. UHLE, *Sub art. 70* (ottobre 2008), in *Grundgesetz. Kommentar*, T. Maunz, G. Dürig, München, hrsg. R. Herzog, M. Herdegen, R. Scholz, H.H. Klein, Bd. V, (C. H. Beck Verlag) 2010, p. 23 ss.

⁷⁴⁹ L'art. 72, c. 3 GG elenca le seguenti sei materie: caccia (salva la disciplina sulla licenza di caccia); protezione della natura e tutela del paesaggio (salvi i principi generali della protezione della natura, il diritto delle specie protette e il diritto della natura marina); la distribuzione delle terre; il governo del territorio; le risorse idriche (salve le norme su sostanze ed impianti); ammissione all'Università e titoli universitari finali.

⁷⁵⁰ Ne deriva, pertanto, una triplice articolazione di queste materie: le materie concorrenti senza limitazione per il *Bund*, che sono anche state identificate come *Kernkompetenz*; le materie per le quali, senza l'assenso del *Bundesrat*, la Federazione è competente a dettare una disciplina federale ritenuta necessaria nell'interesse complessivo dello Stato per istaurare condizioni di vita equivalenti nel territorio federale, per conservare l'unità dell'economia e del diritto; le materie di cui all'art. 72, c. 3 GG, che consentono l'esercizio della deroga da parte dei *Länder*. Sul punto, cfr. J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, cit., p. 130 ss.; S. OETER, *Sub art. 72*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, H. v. Mangoldt e F. Klein, hrsg. C. Stark, Bd. 2 München, 2010, p.1865 ss., 1891; B. PIEROTH, *Sub art. 72*, in H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München Beck 2011, p. 794

⁷⁵¹ In tal caso è necessario l'assenso del *Bundesrat*.

ambiti i *Länder* possono introdurre discipline derogatorie rispetto al sopravvenuto diritto federale. Anche in questo caso, si tratta di misure di legge derogabili da un successivo intervento legislativo federale⁷⁵².

La regola derogatoria costituisce, dunque, un tipo nuovo⁷⁵³ o una modalità di produzione legislativa senza un precedente modello⁷⁵⁴, che rappresenta una scommessa⁷⁵⁵, la quale potrebbe dare luogo ad una sorta di “ping-pong”, evitabile tuttavia mediante i meccanismi di collaborazione dell’ordinamento tedesco, unitamente alla previsione secondo cui la disciplina federale entra in vigore sei mesi dopo la pubblicazione⁷⁵⁶.

In questo quadro, dunque, si apre lo spazio per una differenziazione locale⁷⁵⁷, che si realizza mediante una tecnica in cui la catena normativa di leggi federali e locali è regolata dal principio cronologico secondo il quale *lex posterior derogat priori*.

Su questa base, in relazione alle sei materie indicate nell’art. 72, c. 3 GG, viene derogato l’art. 31 GG⁷⁵⁸, secondo il quale, in caso di contrasto, prevale la norma federale. Al contrario, il nuovo art. 72, c. 3 GG (così come il

⁷⁵² L’art. 72, c. 3 GG si occupa solo di leggi e non anche di *Rechtsverordnungen*, in relazione alle quali viene, invece, in considerazione l’art. 80 GG. Cfr. H. W. RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, cit., p. 604; R. SANNWALD, *Sub art. 71*, in *Grundgesetz. Kommentar*, hrg. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Hofmann, A. Hoplauf, München, 2008, p. 1477; M. BRENNER, *Sub art. 80*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, cit., p.2307 ss., 2330.

⁷⁵³ Cfr. H. W. RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, cit., p. 649.

⁷⁵⁴ Cfr. J. ROZECK, *Sub art. 70*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, BD. 2, cit., p. 1806, il quale parla di produzione legislativa derogatoria senza modello, «ohne Vorbild».

⁷⁵⁵ Cfr. S. OETER, *Sub art. 72*, cit., p. 1931.

⁷⁵⁶ Questa possibilità risultava chiara anche in sede di dibattito politico: cfr. J. STÜNKER, *Entwicklung der Neufassung von Artikel 72 Absatz 2 GG*, in AA. VV., *Die Reform des Bundesstaates*, hrsg. R. Holtschneider, W. Schön, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 91 ss., 102. In dottrina, cfr. ad es. H. G. HENNEKE, *Sub art. 84*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, hrg. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Hofmann, A. Hoplauf, München, 2008, p. 1734 ss., p. 1736; S. OETER, *Sub art. 72*, cit., p. 1933, sia pure con qualche dubbio.

⁷⁵⁷ Cfr. per tutti: H. W. RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI, *Bundesstaat*, Hrg. J. Isensee und P. Kirchhof, Heidelberg Müller, 2008, p. 567 ss., 604; C. DEGENHART, *Sub art.71*, in M. Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, München Beck, 2009, p. 1463 ss.; M. HEINTZEN, *Sub art. 71*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, cit., p. 1846.

⁷⁵⁸ Cfr. per tutti, J. PIETZCKER, *Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht in Bundesstaat*, in *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, *Bundesstaat*, cit., p. 515 ss., 538; J. ROZECK, *Sub art. 70*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, cit., p. 1806; A. DITTMAN, *Sub art. 84*, in *Grundgesetz Kommentar*, hrg. M. Sachs, München, 2009, p. 1645 ss., 1653. Sull’art. 31 GG come *lex generalis* che rifugge dall’applicazione del criterio della *lex posterior* cfr. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd 1, München (C.H. Beck, Verlag), 1984, p. 720 s. In realtà, l’applicazione dell’art. 72, c. 3 GG evita che si dia conflitto, e dunque che operi l’art. 31 GG. In tal senso si è detto che l’art. 72, c. 3 GG è una *lex specialis*: cfr. H. J. DIETSCHKE, *Verhandlungsprozess und Ergebnisse der Neuordnung der Kompetenz als “Stufe I” der Föderalismus der Großen Koalition*, in AA.VV., *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, hrsg. R.F. Baus, T. Fischer, R. Hrbek, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 19 ss., 22.

revisionato art. 84, c. 1 quarto periodo GG⁷⁵⁹) stabilisce che, di volta in volta, prevale la disposizione emanata per ultima⁷⁶⁰. Al tempo stesso, le norme legislative progresse – siano esse federali o dei *Länder* – non vengono poste *aufser Kraft* dall'ultimo intervento legislativo, come nel caso dell'Austria. Parrebbe dunque venir in rilievo una sorta di doppia competenza, della Federazione e dei *Länder*. Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi scartata dalla dottrina maggioritaria, che a questo proposito ragiona di competenze alternative⁷⁶¹, di parallelismo della «*Vollkompetenz*» di Federazione e *Länder*⁷⁶² o di «*doppelte Vollkompetenz*»⁷⁶³. Del pari, non sembra essere accettabile l'ipotesi che si sia così configurato un caso di sostituzione⁷⁶⁴, dal momento che mancherebbero le condizioni per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

In tal modo non si dà mai contemporaneamente⁷⁶⁵ competenza federale e competenza locale. Si tratta di una situazione che pare presupporre un'equiparazione delle fonti⁷⁶⁶, le quali vengono applicate alternativamente: quando opera l'una, si ritrae l'altra (e viceversa), come nel caso dell'ingresso del diritto europeo nell'ordinamento italiano. Non si è, dunque, al cospetto di una questione relativa alla prevalenza della validità o dell'efficacia di una

⁷⁵⁹ Sulle ragioni della revisione dell'art. 84, c. 1 GG, cfr. D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in AA. VV., *I cantieri del federalismo*, cit., p. 73 ss., 84 ss. Sulla centralità di questa nuova norma in relazione ai mutati rapporti tra *Bundestag* e *Bundesrat*, cfr. N. RÖTTGEN, H. J. BOEHL, *Abweichung statt Zustimmung. Die Re-Adjustierung des Verhältnisses von Bundestag und Bundesrat durch Änderung des Artikels 84 GG*, in AA. VV., *Die Reform des Bundestaates*, cit., p. 17 ss., 33 ss.; *ivi*, K. RAUBER, *Artikel 84 und das Ringen um die Verwaltungshoheit der Länder*, p. 36, ss., che ricostruisce anche il dibattito politico. Per una valutazione di queste disposizioni dell'art. 84, c. 1 GG in relazione all'ordinamento austriaco, cfr. P. BUBJÄGER, *Die Föderalismus in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich*, cit., p. 8 s.

⁷⁶⁰ Per alcuni dubbi sulla disciplina derogatoria dell'art. 31 GG cfr. R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006. Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione*, in AA. VV., *I cantieri del federalismo*, cit., p. 117 ss., 123 s.

⁷⁶¹ Cfr. J. ISENSEE, *Die bundesstaatliche Kompetenz*, in *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, *Bundesstaat*, cit., p. 455 ss., 499; R. SANNWALD, *Sub art. 70*, in *Grundgesetz. Kommentar*, cit., p. 1440 ss., 1465.

⁷⁶² Cfr. J. ROZECK, *Sub art. 70*, cit., p. 1806.

⁷⁶³ Cfr. B. PIEROTH, *Sub art. 72*, cit., p. 802.

⁷⁶⁴ Cfr. H. W. RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, cit., p. 651; C. DEGENHART, *Sub art. 72*, in M. Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, cit., p. 1466 ss., 1481. Per la verità, benché forse in senso atecnico, il termine ricorre in W. GERHARDS, *Abweichungsrechte (Art. 72 Abs. 3 – neu) und Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)*, in AA. VV., *Die Reform des Bundestaates*, cit., p. 104 ss., il quale usa il verbo «*ersetzen*» e il sostantivo «*Ersatzungsbefugnis*».

⁷⁶⁵ Questo carattere che sembra differenziare la regola derogatoria dell'art. 72, c. 3 GG dal tradizionale concetto di deroga. Cfr. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd 1, cit., p. 721.

⁷⁶⁶ Cfr. D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, cit., p. 85.

fonte sull'altra, ma di un problema di prevalenza nell'applicazione⁷⁶⁷. Per queste ragioni sembra che la "dimensione" dell'ordinamento acquisisca maggiore "spessore". La norma derogata non è, infatti, posta nel nulla, ma è solo «überlagert»⁷⁶⁸: su di essa si sovrappone un'altra norma, ma è in grado di riespandersi, ove la norma derogatoria sia abrogata⁷⁶⁹ o si riveli in contrasto con il diritto UE. Del resto, in dottrina viene esclusa la possibilità che possa darsi un uso puramente negativo della regola derogatoria⁷⁷⁰: sia perché la deroga deve necessariamente essere specifica, sia perché non si versa in un caso di abrogazione, la cui conseguenza – contrariamente a quanto avviene negli artt. 72, c. 3 e 84, c. 1 GG – porrebbe la norma derogata «ausßer Kraft».

Poiché la competenza contiene l'autorizzazione di un comportamento connesso alla produzione normativa, ma non anche l'obbligo⁷⁷¹, i singoli *Länder* e, in seguito, la Federazione possono decidere di non esercitare la *Abweichungsgesetzgebung*, ovvero di esercitarla solo in relazione a singole parti della sopravvenuta legge federale o locale, a seconda dei casi. Dal momento, dunque, che la deroga deve essere puntuale, si può immaginare che, anche nello stesso *Land*, la disciplina sia disposta in parte dalla legge federale, in parte dalla legislazione locale⁷⁷². Si produce, in tal modo, un sistema ad intarsio, differenziato non soltanto in ragione delle differenziate scelte dei singoli *Länder* e delle relative (ed eventuali) risposte del *Bund*. La differenziazione può verificarsi, infatti, anche nella disciplina delle specifiche materie all'interno di uno stesso *Land*.

Si tratta di un sistema complesso, inevitabilmente esposto alle critiche⁷⁷³, che è stato tuttavia reputato in grado di ridurre la complessità normativa e la lunghezza procedimentale delle pregresse leggi-quadro,

⁷⁶⁷ J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, cit., p. 132, il quale contrappone «Geltungsvorrang» a «Anwendungsvorrang»; H. W. RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, cit., p. 651; H. J. DIETSCHKE, *Verhandlungsprozess und Ergebnisse der Neuordnung der Kompetenz als "Stufe I" der Föderalismus der Großen Koalition*, cit., p. 22; R. STURM, *Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreichend Verfassungspolitik*, in AA.VV., *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, cit., p. 34 ss., 37.

⁷⁶⁸ Cfr. J. PIETZCKER, *Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht*, cit., p. 538.

⁷⁶⁹ Cfr. A. UHLE, *Sub art. 70*, cit. p. 97.

⁷⁷⁰ H. W. RENGELING, *Gesetzgebungszuständigkeit*, cit., p. 651; C. DEGENHART, *Sub art. 71*, cit., p. 1481.

⁷⁷¹ Cfr. per tutti J. ISENSEE, *Die bundesstaatliche Kompetenz*, cit., p. 471.

⁷⁷² Cfr. S. OETER, *Sub art. 72*, cit., p. 1931.

⁷⁷³ D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, cit., p. 89 s., il quale analizza criticamente anche l'art. 93, c. 2 GG, che consente al *Bundesverfassungsgericht* – adito dal *Bundesrat*, dal Governo di un *Land* o da una rappresentanza popolare – di decidere se sia o meno cessata la necessità prevista dall'art. 72, c. 4 GG. L'accertamento che la necessità è venuta meno sostituisce la legge federale (*ersetzt ein Bundesgesetz*) emanata secondo l'art. 72, c. 4 GG ed apre dunque la strada ad una successiva legislazione dei *Länder* in materia. Per la verità, l'art. 93, c. 2 ultimo periodo GG prevede anche un filtro di ammissibilità. Per valutazioni comparatistiche, cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura*, cit., p. 222 s; R. BIFULCO (a c. di), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali classici*, Torino, 2010, p. 228.

soprattutto nel momento della trasposizione all'interno del diritto UE⁷⁷⁴, e di realizzare un positivo effetto di innovazione nella concorrenza in tema di produzione normativa⁷⁷⁵. In particolare, nel caso delle norme di scopo europee, ora alla disciplina federale potrebbe seguire la legislazione locale. Se quest'ultima fosse in contrasto con le norme europee, essa, in forza del principio della prevalenza delle norme UE, sarebbe inapplicabile. In questo caso troverebbe nuovamente applicazione la legislazione federale, in ipotesi coerente con il diritto dell'Unione, e viceversa. Di qui, dunque, la minore complessità rispetto alla situazione precedente, caratterizzata da un procedimento di normazione duale, inquadrato nel contesto delle c.d. leggi-quadro.

In questa configurazione, dunque, la relazione tra principio e dettaglio riguarda unicamente il rapporto tra l'ordinamento europeo e l'ordinamento nazionale, mentre il rapporto tra *Bund* e *Länder* è disciplinato dalla regola derogatoria che, di volta in volta, consente di identificare la norma concretamente applicabile.

Per altro verso, anche con riferimento all'ordinamento tedesco il concetto di principio sembra declinarsi nel significato di scopo. Ma, a differenza che in Italia, nell'ordinamento tedesco il concetto di delega⁷⁷⁶ dell'art. 80, c. 1 GG è tradizionalmente⁷⁷⁷ correlato allo scopo: non solo perché lo scopo⁷⁷⁸ – accanto al contenuto e alla misura – è espressamente menzionato dal secondo periodo dell'art. 80, c. 1 GG, ma anche perché il dovere di determinatezza che incombe sul legislativo è ritenuto sufficientemente precisato nel momento in cui sia indicato lo scopo⁷⁷⁹.

⁷⁷⁴ Cfr. S. OETER, *Sub art. 72*, cit., p. 1932

⁷⁷⁵ Cfr. P. BUBJÄGER, *Homogenität und Differenz*, cit., p. 104, il quale ipotizza anche una delegazione “verso l'alto”, «nach oben» (p. 106), disposta cioè dai *Länder* a favore della Federazione; ID., *Umsetzungszwang und Anpassungsdruck – Die Umsetzung von EG-Recht aus föderalistischer Sicht*, in AA.VV., *Legistik und Gemeinschaftsrecht*, hrsg P. Bußjäger, C. Kleiser, Wien, Braumüller, Wien, 2001, p. 1 ss., 14 s., in tema di rapporto dialettico tra unità e differenza nella trasposizione interna del diritto europeo.

⁷⁷⁶ Per la distinzione tra la delega contenuta nell'art. 80, c. 1 e nell'art. 71 GG, cfr. Sul concetto di delegazione in relazione all'art. 71 GG, T. MAUNZ, *Sub art. 80*, in *Grundgesetz Kommentar*, T. Maunz, G. Dürig, hrsg. R. Herzog, M. Herdegen, R. Scholz, H.H. Klein, Bd. V, cit., p. 8; A. UHLE, *Sub art. 71* (marzo 2007), in *Grundgesetz Kommentar*, T. Maunz, G. Dürig, hrsg. R. Herzog, M. Herdegen, R. Scholz, H.H. Klein, Bd. V, cit., p. 47 ss., il quale indica la differenza nel fatto che l'art. 71 ha prevalentemente scopo di chiarezza, mentre l'art. 80 garantisce la prevalenza del Parlamento.

⁷⁷⁷ Cfr. H. TRIEPEL, *Delegation und Mandat in öffentlichen Recht*, cit., p. 120, per il quale la delegazione è al servizio di uno scopo limitato.

⁷⁷⁸ E talvolta anche la meta finale, il risultato: cfr. per tutti K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 818, il quale, a proposito dell'art. 80, c. 1 GG – che espressamente indica lo scopo (*Zweck*) –, ragiona anche di *Ziel*.

⁷⁷⁹ Sul dovere di determinatezza, sulla necessità di evitare *Pauschaleermächtigungen* (autorizzazioni forfettarie) e un *Blanko Vollmacht* all'Esecutivo e sul rilievo dello scopo (*Zweck*), così come sviluppato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, per tutti cfr.: T. MAUNZ, *Sub art. 80*, cit., p. 13 s.; T. MANN, *Sub art. 80*, in *Grundgesetz Kommentar*, cit., p.

In tal modo l'ordinamento della Germania si apre ad una decisa differenziazione, che però non riguarda – come è previsto in Italia dall'art. 116, c. 3 Cost., che si occupa della procedura rinforzata per mezzo della quale le Regioni a statuto ordinario possono ottenere «ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia» – la titolarità delle materie⁷⁸⁰, ma i risultati⁷⁸¹. Come con riferimento al rapporto tra ordinamento italiano e UE, ciò che viene in rilievo non è il principio, ma il risultato; risultato che, nel caso della riforma federalistica tedesca del 2006, non è definitivo, ma si iscrive nella logica derogatoria della *lex posterior*, che potenzialmente rende agevole il rapido susseguirsi di differenti discipline.

Qui si misura la differenza anche rispetto alla soluzione dell'art. 23d, c. 5 B-VG austriaco, il quale parte dal presupposto della distinta titolarità delle competenze. Solo in caso di inerzia del *Land*, cui sia conseguita una sentenza della Corte di giustizia, la Federazione può intervenire. Ma – diversamente da quanto accade in Germania – il sopravveniente intervento del legislatore locale pone definitivamente *ausßer Kraft* le misure adottate dal *Bund*. In questa circostanza, dunque, il criterio della successione cronologica opera un'unica volta; e lo fa sulla base della titolarità delle competenze, che rimane rigidamente prevista a tutela dei *Länder*. Mentre nel caso degli artt. 72, c. 3 e 84, c. 1 GG il sistema tedesco sembra indirizzato verso una maggiore flessibilità delle soluzioni, che è parsa rendere più “spessa” la dimensione dell'ordinamento, l'Austria predilige una soluzione meno complessa, anche nel momento in cui adotta uno strumento paragonabile alla regola derogatoria del GG.

Al verificarsi della condizione prevista dall'art. 23d, c. 5 B-VG la successione temporale disciplina l'esercizio delle competenze nell'ordinamento austriaco: ma, dopo l'adozione delle misure dei *Länder*, viene inibito ogni ulteriore intervento della Federazione. In Italia la cedevolezza realizza, invece, una situazione che apparentemente è simile a quella che si crea in Germania a seguito dell'operare dell'art. 72, c. 3 GG. Si tratta di una situazione complessa, perché l'intreccio delle competenze non è lineare. Come si è visto, in Italia in alcuni casi si può realizzare una “inversione della cedevolezza”, che l'ordinamento austriaco pare concepire in relazione alle materie di cui all'art. 15, c. 6 B-VG, ma – secondo quanto sostiene parte della dottrina – non (almeno espressamente) con riferimento all'adattamento del diritto interno alle norme UE. Per ragioni pratiche, nella dottrina austriaca si è, infatti, ritenuto «*unzweckmäßig*» che, nell'ambito della competenza di principio del *Bund* (art. 12, c. 1 B-VG), per adeguarsi al diritto europeo i *Länder* assumano decisioni le quali, poco dopo, essi

1606 s.; M. BRENNER, *Sub art. 80*, cit., p. 2324, 2328; B. PIEROTH, *Sub art. 80*, in *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 866 s.

⁷⁸⁰ Cfr. R. STURM, *Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreichend Verfassungspolitik*, cit., p. 37.

⁷⁸¹ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, in AA. VV., *I canitieri del federalismo*, cit., p. 111 ss., 114.

potrebbero essere costretti a modificare per adattare ai sopravvenuti principi federali⁷⁸².

Sulla base di quanto risulta dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 398/2006 e 399/2006, in Italia le differenti norme statali e regionali non si coordinano solo sulla base del criterio della successione cronologica, ma implicano una diacronica efficacia dei principi e la correlativa possibilità, da parte delle Regioni, di adattare variamente la propria legislazione, sia prima sia dopo l'emanazione dei principi statali.

Sotto quest'ultimo profilo si misura la distanza tra l'Italia e la Germania: mentre, infatti, il legislatore costituzionale tedesco del 2006 ha abrogato l'art. 75 GG, facendo in tal modo venir meno la disciplina delle leggi quadro, l'art. 117, c. 3 ha mantenuto in capo allo Stato la definizione dei principi fondamentali, i quali – pur non coincidendo con le leggi quadro – prevedono comunque l'esercizio di un tipo di competenza concorrente ormai lontana dalla realtà tedesca.

L'assetto normativo attualmente raggiunto in Italia nella relazione tra Stato e Regioni non pare, del resto, in contrasto con ciò che si è visto a proposito dell'inversione del rapporto tra principio e dettaglio, con riferimento alla normativa di scopo europea. Infatti, se la conclusione secondo cui in questo caso il principio si manifesta nel risultato è corretta (e, sostanzialmente, in linea anche con le previsioni della recente riforma federalistica tedesca), appare ragionevole che anche le Regioni, nelle materie di propria competenza (sia essa esclusiva, residuale o concorrente), adeguino le proprie norme alle disposizioni di scopo UE anche in assenza della definizione dei principi statali. Se si assume come criterio ordinatore quello della prevalenza del diritto UE, si deve, infatti, guardare al risultato voluto dall'ordinamento europeo, che incapsula il principio.

Tre, dunque, sembrano essere le prospettive da cui nell'ordinamento italiano può guardarsi al complesso fenomeno che genera la relazione tra principio e dettaglio nel momento in cui vengono in rilievo l'ordinamento europeo e quello nazionale, che si articola internamente nelle rapporto tra Stato e Regioni.

Se si assume la prospettiva dell'ordinamento derivato regionale, la cedevolezza intrecciata può essere ridotta allo schema della non applicazione della norma regionale in contrasto con le disposizioni di principio statali, che si applicano in luogo delle norme regionali. In questo caso, dunque, la soluzione condurrebbe allo schema della non applicazione.

Dal punto di vista dell'ordinamento nazionale nel suo complesso, sembrerebbe che il fenomeno possa essere ricondotto ad un meccanismo di sostituzione. Si rinviene in questa soluzione della Corte costituzionale una linea di continuità con una sua risalente giurisprudenza⁷⁸³, anche se nel

⁷⁸² Cfr. J. MÜLLER, *Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene*, in AA. VV., *Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder*, hrsg P. Pernthaler, Wien, Braumüller, 1999, p. 27 ss., 38.

⁷⁸³ Si allude a Corte cost., sent. n. 142/1972, cons. dir. n. 9, ove il Collegio riteneva di dover utilizzare il modello della delegazione legislativa per porre rimedio alla eventuale

precedente caso il Giudice delle leggi, per la soluzione della questione, aveva inquadrato l'istituto nel modello della delega legislativa. Modello poi abbandonato perché ritenuto inadeguato, in quanto non rispettoso delle competenze regionali, a sistematizzare i rapporti tra Stato e Regioni nella fase di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo⁷⁸⁴.

Infine, se ci si pone dal punto di vista dell'UE e della Corte di giustizia, si potrebbe utilizzare il criterio della disapplicazione: un'eventuale disposizione interna (sia essa regionale o statale) in rapporto antinomico con la normativa di scopo europea potrebbe, infatti, dare origine ad una procedura di infrazione, il cui eventuale esito positivo comporterebbe l'illegittimità della disposizione interna nei confronti dell'ordinamento europeo, con il conseguente obbligo di disapplicazione della stessa.

Quest'ultima prospettazione parrebbe vicina alla regola derogatoria in vigore in Germania. Ma il meccanismo predisposto dal legislatore costituzionale tedesco del 2006 non si riferisce né allo strumento della disapplicazione, né alla illegittimità dell'atto interno nei confronti del diritto UE. La soluzione che pare discendere dal GG, infatti, per un verso ritaglia, a favore dei *Länder* o (in seguito) della Federazione, un diritto di divergere, di deviare, costituendo una sorta di *clinamen* nella linearità del diritto; per l'altro, predispose una successione legislativa interna che non incide né sulla validità né sull'efficacia, versandosi in tema di «*Anwendungsvorrang*», e cioè di priorità nell'applicazione.

Come si è visto, il problema della non applicazione del diritto interno in rapporto antinomico con le normative europee è centrale anche in Italia. La questione è stata, infatti, affrontata dall'ordinamento italiano negli ultimi decenni del '900 ed ha un conosciuto passaggio fondamentale nella decisione resa nella sentenza n 170/1984.

7. *Le modalità di ingresso del diritto EU nell'ordinamento italiano* – Nella sentenza n. 170/1984, al termine di un percorso iniziato nel 1964⁷⁸⁵, con

inerzia regionale nell'attuazione delle norme comunitarie. Sul punto cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit., p. 23 ss.

⁷⁸⁴ V. *supra*, cap IV, § 1.

⁷⁸⁵ Per la ricostruzione della vicenda che ha condotto a questa soluzione cfr., per tutti, R. BIN, *Sub Art. 11*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a c. di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova 1990, p. 71 ss.; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995, p. 57 ss.; A. CERRI, *L'integrazione europea nella giurisprudenza delle corti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, p. 1484 ss., 1490 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, p. 129 ss.; G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Bari 2001, p. 28 ss., 131 ss.; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna 2003, p. 182 ss., 400 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 28 s., 106 ss., 113 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Breviario delle fonti del diritto*, Milano 2005, p. 25 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Sub art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, I, *Art. 1-54*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, p. 279 ss., 289 ss.; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, in AA. VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Napoli 2006, p. 129 ss.; G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-

riferimento ai rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento (allora) comunitario, la Corte costituzionale è pervenuta ad un'ipotesi ricostruttiva in dottrina ritenuta di carattere dualista⁷⁸⁶, secondo la quale, nel contrasto⁷⁸⁷ tra norma interna e regolamento europeo, viene stabilito che a pronunciarsi debba essere il giudice ordinario⁷⁸⁸, il quale è tenuto a non fare applicazione della norma interna⁷⁸⁹. La legge interna non dispiega la propria efficacia⁷⁹⁰, ma non per questo viene dichiarata invalida, illegittima o abrogata⁷⁹¹: con espressione metaforica, si è detto che, a fronte dell'operare della norma europea accolta nell'ordinamento italiano *ex art. 11 Cost.*, la fonte interna si

Bari 2008, p. 121 ss.; R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna 2008, p. 211 ss.

⁷⁸⁶ *Contra* F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., p. 116, secondo il quale con la sent. n. 170/1984 «ogni premessa dualistica è sostanzialmente abbandonata». In senso opposto cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Sub art. 11*, cit., p. 284, 289 s., per i quali la Corte costituzionale «ha mantenuto una posizione rigorosamente dualistica» (p. 284). Per una ricostruzione e discussione del dibattito sul punto cfr. S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 136 ss. Per una precisazione terminologica finalizzata a sottolineare l'irriducibilità del problema dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario alla dicotomia monismo/dualismo cfr. F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, cit., p. 45 ss.

⁷⁸⁷ Corte Cost., sent. n. 170/1984, cons. dir. n. 3, parla di «irriducibile incompatibilità».

⁷⁸⁸ Corte Cost., sent. n. 170/1984, cons. dir. n. 6.

⁷⁸⁹ Come è puntualizzato specialmente da Corte cost., sent. n. 168/1991, cons. dir. n. 6.

È appena il caso di segnalare che, a mente di quanto stabilito da Corte cost., sentt. nn. 348/2007, cons. dir. n. 3.3. e 349/2007, cons. dir. n. 6.1, n. 6.2, al giudice comune è interdetta la non applicazione della norma interna nel caso di contrasto non superabile in via interpretativa tra norme interne e norme CEDU, le quali, pur vincolando lo Stato, «non producono effetti diretti nell'ordinamento interno tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto» (Corte cost., sent. n. 348/2007, cons. dir. n. 3.3). Sul punto (e sulle incertezze interpretative che ne derivano), cfr. I. CARLOTTO, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (Parte I)*, in *Pol. dir.*, 2010, p. 41 ss., 76 ss.

⁷⁹⁰ Corte Cost., sent. n. 170/1984, cons. dir. n. 5.

⁷⁹¹ Cfr. anche Corte cost., sent. n. 389/1989, cons. dir. n. 4, ove è affermato che «l'eventuale conflitto fra il diritto comunitario direttamente applicabile e quello interno ... non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile»; n. 94/1995, cons. dir. n. 2, la quale ribadisce che l'effetto «è quello, non già di caducare, abrogare, modificare o invalidare le disposizioni legislative interne». Questo approdo è il risultato di un articolato percorso della Corte, la quale, in relazione alle norme interne previgenti, in un primo momento aveva parlato di «implicita abrogazione delle anteriori disposizioni» interne (Corte cost., sent. n. 163/1977, cons. dir. n. 8) e poi di effetti «caducatori», che – a quanto pare di capire – venivano distinti dall'abrogazione espressa (Corte cost., sent. n. 177/1981, cons. dir. n. 7). Come detto, la Corte è poi giunta alla soluzione della non applicazione. Sul punto cfr. A. CELOTTO, *Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 1472 ss., 1475; G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, cit., p. 137 ss.

ritrae⁷⁹², inaridisce⁷⁹³, assume andamento carsico, ma non per questo viene meno, poiché il «potere-dovere del giudice di applicare la norma comunitaria anziché quella nazionale ... non si fonda sull'accertamento di una presunta illegittimità di quest'ultima»⁷⁹⁴.

Sia pur nel rispetto dei «principi fondamentali del nostro sistema costituzionale»⁷⁹⁵ e dei diritti inalienabili della persona umana, le norme europee possono derogare⁷⁹⁶ anche alle norme costituzionali, pure nel caso ci si trovi al cospetto di norme relative al riparto delle competenze previsto dalla Costituzione. Secondo la Corte, in questo caso, le norme europee devono essere equiparate alle «disposizioni di rango costituzionale»⁷⁹⁷, alle quali si sostituiscono. Nel caso del possibile conflitto tra regolamento europeo e fonte interna opera, dunque, il meccanismo logico-giuridico della non applicazione, mediante il quale si evita il conflitto⁷⁹⁸, dal momento che alla norma interna è inibito il venire in rilievo.

Per altro verso, quando il contrasto con una norma europea viene sollevato in via principale dallo Stato⁷⁹⁹ o da una Regione⁸⁰⁰, la Corte

⁷⁹² Corte cost., sent. n. 285/1990, cons. dir. n. 4.2.

⁷⁹³ Così M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano 2010, p. 50.

⁷⁹⁴ Corte cost., sent. n. 285/1990, cons. dir. n. 4.2.

⁷⁹⁵ Così Corte cost. sent. n. 399/1987, cons. dir. n. 2. Questa impostazione è rimasta inalterata anche dopo la revisione del 2001. *Ex plurimis* cfr. Corte cost., sent. n. 443/2007, cons. dir. n. 6.3.

⁷⁹⁶ Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 398/2006, cons. dir. n. 3.1, che, in tema di attuazione regionale di alcune direttive europee, ribadisce che «le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea».

⁷⁹⁷ Così Corte cost. sent. n. 399/1987, cons. dir. n. 2 : nel caso di specie si trattava di un regolamento europeo riguardante i programmi mediterranei integrati. Questa la *ratio* anche di Corte cost., sent. n. 224/1994, cons. dir. n. 5 e n. 8, in tema di libertà di stabilimento delle banche comunitarie; n. 126/1996, cons. dir. n. 5 lettera c) e n. 6, in materia di controllo della produzione agricola e agro-alimentare con metodo biologico.

⁷⁹⁸ Cfr. R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., p. 214.

⁷⁹⁹ Cfr. Corte cost., sent. 384/1994, cons. dir. n. 2: «senza voler stabilire una gerarchia delle norme ... si tratta di verificare se il perfezionamento del procedimento legislativo regionale non determini l'introduzione, nel nostro ordinamento, di normativa obiettivamente contraddittoria con la preesistente normativa comunitaria».

⁸⁰⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 94/1995, cons. dir. n. 2 ; n. 482/1995, cons. dir. n. 4; n. 520/1995, cons. dir. n. 3, che segnano un chiaro momento di discontinuità della giurisprudenza costituzionale. In un primo momento la Corte (Corte cost., sent. n. 384/1994, cons. dir. n. 2) aveva stabilito che «è ... da ammettere l'impugnativa promossa dal Governo avverso la legge regionale» mentre «è appena il caso di aggiungere che non vale la reciproca». Solo un anno dopo, il Giudice delle leggi cambia giurisprudenza ed afferma (Corte cost., sent. 94/1995, cons. dir. n. 2) che «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

costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla questione: prima della revisione costituzionale operata dalla l. cost. n. 3/2001 la pronuncia aveva luogo in via preventiva, mentre ora, secondo quanto stabilisce il revisionato art. 127 Cost., la decisione viene pronunciata dopo la sua emanazione. Diversamente da quanto accade nel caso della non applicazione, la Corte può pronunciare l'eventuale illegittimità della fonte interna in relazione antinomica rispetto alla norma europea. Come espressamente afferma la Corte, si registra una contraddizione tra la normativa interna e la normativa europea. Il conflitto normativo non è evitato, ma si manifesta nella forma della contraddizione, che viene risolta, con efficacia *erga omnes*⁸⁰¹, dando la prevalenza al diritto europeo, sulla base del noto criterio della supremazia dell'ordinamento dell'UE.

Di qui la limpida osservazione secondo la quale «quel che ... si fatica a comprendere ... è come possa una norma comunque bisognosa di appoggiarsi alla Costituzione al fine di spiegare gli effetti suoi propri, una norma “interposta” dunque, essere ora causa di disapplicazione (o ... di “non applicazione”) di norma legislativa interna ed ora invece causa di invalidazione di quest'ultima, col meccanismo usuale del suo annullamento da parte della Corte costituzionale»⁸⁰². La domanda, nella sostanza, riguarda la ragione per la quale occorre rivolgersi alla Corte costituzionale. Si potrebbe ritenere che il giudice comune faccia appello al Giudice delle leggi perché l'«estrazione»⁸⁰³ operata dalla Corte costituzionale ha effetto *erga omnes*. Ma – sorge subito l'obiezione⁸⁰⁴ – questo prova troppo: in tal caso tutte le antinomie dovrebbero essere conosciute e risolte dalla Corte costituzionale. Trattandosi di una medesima questione di «incompetenza», non si capisce, insomma, perché si verifichi il paradosso di una «invalidità ... a scomparsa»⁸⁰⁵.

8. Principio e dettaglio: tra contrarietà e contraddizione – Se, in via stipulativa, si accettasse l'ipotesi di considerare questa situazione una «collisione di validità», e dunque un «caso estremo» che consente di «conoscere ciò che nelle

costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato)», sicché «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».

⁸⁰¹ Da ultimo cfr. Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 8.2.8.1.

⁸⁰² Cfr. A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 7.

⁸⁰³ Si tratta di termine concettuale caro alla elaborazione di A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*. Lezioni, Torino 2009, p. 32.

⁸⁰⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, in AA. VV., *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 25 ss., 36 ss. Sviluppi analoghi anche in A. CELOTTO, *Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, cit., p. 1472 s.

⁸⁰⁵ Cfr. A. RUGGERI, A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, cit., p. 39.

situazioni normali è visibile a stento»⁸⁰⁶, si potrebbe affrontare la questione utilizzando alcuni strumenti ermeneutici che in dottrina sono stati elaborati in relazione alla distinzione tra principi e regole⁸⁰⁷: e lo si potrebbe fare in termini euristici e strumentali⁸⁰⁸, indipendentemente cioè dalla discussione e dall'adesione ad una delle dottrine che si contendono il campo nel tentativo di precisare il significato dei due termini ovvero dall'accettazione di una prospettiva giusnaturalistica⁸⁰⁹. Del resto, se non si presta riguardo alla discussione circa il rilievo dei valori morali⁸¹⁰ e, invece, si assume che la distinzione tra principi e regole – così come quella tra principio e dettaglio – ha carattere relazionale e graduale⁸¹¹, diviene possibile concentrare l'attenzione sui criteri di soluzione delle antinomie nel momento in cui vengono in rilievo i principi⁸¹² nella loro differenza rispetto alle regole e al dettaglio. Del resto si è notato che, sebbene le norme abbiano a che fare con il dover essere anziché con la rappresentazione di stati di fatto (e, dunque, con l'essere), esse non operano in uno spazio privo di logica⁸¹³: una diversa conclusione parrebbe configurare una soluzione inaccettabilmente arbitraria.

D'altra parte, il principio giuridico, benché talvolta sia stato ritenuto privo di fattispecie⁸¹⁴ predeterminata, è pur sempre una norma⁸¹⁵; e la

⁸⁰⁶ Così R. ALEXU, *Concetto e validità del diritto*, tr. it. F. Fiore, Torino 1997, p. 90.

⁸⁰⁷ È evidente che la differenza non può che essere relativa; per tutti, cfr. le considerazioni di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, p. 38. Ma – come si vedrà *infra* – ciò non contrasta con l'ipotesi formulata.

⁸⁰⁸ In questa prospettiva, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, p. 31. Più recentemente, cfr. G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars interpretandi*, 2009, p. 131 ss., 137.

⁸⁰⁹ La distinzione tra principi e regole si deve a R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, tr. it. di F. Oriana, Bologna 1982, 90 ss. Per una discussione dell'importanza della distinzione tra principi e regole anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale italiana, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, p. 865 ss., 870 ss., 874, 691 ss. Per una critica della distinzione cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I. Roma-Bari 2007, p. 564, 584 ss.

⁸¹⁰ È noto che ai valori, ai diritti e al principio di giustizia si richiamano sia R. Dworkin che Alexy. Quanto, invece, alla precisazione circa la puntuale differenza che corre tra valori e principi, cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e il suo giudice*, Bologna 2008, p. 205 ss.

⁸¹¹ Di qui, ad es., l'inversione operata da A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Ars interpretandi*, 2002, p. 261 ss., 296, per il quale l'ingresso massiccio in seno agli ordinamenti nazionali del diritto comunitario rovescia «l'ordine sistematico ... nei rapporti tra *principi e regole*». In tema di relatività e graduabilità cfr. G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars interpretandi*, 2009, p. 131 ss., 137.

⁸¹² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Introduzione a R. ALEXU, Concetto e validità del diritto*, cit., p. XX.

⁸¹³ Cfr. S. KORIOU, *Sub art. 31*, (2007), in *Grundgesetz. Kommentar*, T. Maunz, G. Dürig, cit., Bd. IV, p. 11: «Die Normen verbleiben nicht in einem logikfreien Raum».

⁸¹⁴ *Contra*, però, cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., I, p. 584 s.

⁸¹⁵ Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., p. 9 ss.; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano 1993, p. 451 s.; ID., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano 1998, p. 277;

norma, in quanto frutto dell'interpretazione⁸¹⁶, costituisce la regola del caso da decidere. Per queste ragioni sembrerebbe di poter utilizzare gli strumenti argomentativi e logico-giuridici elaborati in relazione alla distinzione tra principi e regole anche per i conflitti tra norme. Del resto, il favore per la soluzione del bilanciamento – che, sul piano dell'ordinamento interno, inevitabilmente rimanda alle categorie dell'uguaglianza, della ragionevolezza e, in anni recenti, al criterio della sussidiarietà – sembra indirettamente indicare questa via, sebbene non siano estranee a tale impostazione valutazioni di carattere assiologico⁸¹⁷.

Per un verso, infatti, si registrano antinomie normative risolubili sul piano dell'invalidità⁸¹⁸, dell'annullamento per illegittimità, dell'abrogazione, della inefficacia o della non applicazione; per l'altro, quando intervengano situazioni di antinomia tra più norme di principio validamente operanti o tra più principi costituzionali, occorre procedere al necessario bilanciamento. Inoltre se – come si è sostenuto⁸¹⁹ – si reputi intrinsecamente contraddittoria la soluzione della c.d. teoria dei controlimiti, al bilanciamento si dovrebbe ricorrere anche nel caso di conflitto tra i principi fondamentali dell'ordinamento interno e le norme dell'UE⁸²⁰.

In questa cornice, dunque, il bilanciamento si manifesta come una delle modalità della pacificazione del conflitto tra norme. Ma non si tratta di una soluzione irenica, dal momento che il giudizio di bilanciamento, determinando quale sia nel caso concreto la norma prevalente, stabilisce anche quale tra gli interessi tutelati sia ragionevolmente meritevole di maggior tutela. Con la conseguenza che, anche nel giudizio di bilanciamento, una delle norme in concorrenza finirà per prevalere, benché

ID., *Ponderazione. Un'analisi dei conflitti tra principi costituzionali*, in *Ragion pratica*, 2006, p. 151 ss.; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001, p. 280; G. ZAGREBLESKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2008, p. 213 ss.; R. BIN, *La Costituzione fra testo e applicazione*, cit., p. 117; G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, cit., p. 138 s.; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Cicu, Messineo, Mengoni continuato da Schlesinger, Milano 2010, p. 201 ss.

⁸¹⁶ Inevitabile il rimando a V. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, cit., p. 194 ss., 206 ss.

⁸¹⁷ In questo senso si muove la prospettiva di A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, passim.

⁸¹⁸ Sul punto, cfr. F. MODUGNO, *Validità (dir. cost)*, cit., p. 44, che distingue tra validità/esistenza debole o precaria e validità/legittimità forte; nello stesso senso M. RUOTOLO, *La dimensione dell'invalidità della legge*, Padova, 2000, p. 4 ss.

⁸¹⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, cit., p. 39. Nello stesso senso cfr. anche ID., *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 2010, p. 11 ss.

⁸²⁰ In tal caso in sede di bilanciamento il diritto europeo non può prevalere su «alcuna norma, quale che ne sia il grado»: così A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza specificità dell'interpretazione costituzionale*, cit., p. 297; ID., *Il "posto" delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, in <http://associazioneicostituzionalisti>, p. 3, 9, che insiste sulla «inarrestabile mobilità e fluidità delle relazione internormative». (p. 3).

la norma con essa concorrente non venga «sradicata»⁸²¹ dall'ordinamento, ma vi rimanga e possa anche prevalere in una successiva controversia⁸²².

Indipendentemente dalla «forza formidabile degli eventi»⁸²³ che ha determinato l'evoluzione dell'ordinamento – sottoposto alle spinte derivanti dall'UE e dalla modifica del Titolo V della II parte della Costituzione – in dottrina⁸²⁴ non si è mancato di mostrare come sotto la medesima etichetta di “invalidità” non si celi un unico fenomeno, ma si trovino distinte figure del conflitto tra norme. Ove, dunque, si ritenga che il concetto di antinomia normativa possa coprire sia situazioni di contraddizione sia situazioni di contrarietà⁸²⁵ si potrebbe disporre di ulteriori strumenti per indagare le difficoltà di ordine logico-giuridico che si registrano nel momento in cui ci si avvede dell'operare «*a scomparsa*» dell'invalidità.

Se, dunque, sia accetta⁸²⁶ la distinzione (da alcuni ritenuta «non molto precisa, ma...non ... così cattiva»⁸²⁷) tra regole e principi e la si applica ai rapporti tra norme, ne deriva la conseguenza secondo cui la differenza tra regole giuridiche e principi giuridici presenta un carattere logico e argomentativo e consiste nel fatto che le regole si applicano in modo binario⁸²⁸, «nella forma tutto-o-niente»⁸²⁹, mentre a proposito dei principi vengono in rilievo la «dimensione», il «peso» e l'«importanza»⁸³⁰. Di qui la conseguenza per cui, quando vi sia contrasto tra più principi, si deve far

⁸²¹ Il participio è utilizzato da A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009, p. 32 in relazione alle disposizioni.

⁸²² Cfr. B. CELANO, *Diritti, principi e valori nello Stato costituzionale di diritto: tre ipotesi di ricostruzione*, in *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, 2004, p. 53 ss., 70 ss.; A. RUGGERI, *Il “posto” delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, cit., p. 4.

⁸²³ Così, A. RUGGERI, *Corte costituzionale e corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, cit., p. 2 nota n. 7.

⁸²⁴ Sul punto, cfr. F. MODUGNO, *Validità (dir. cost)*, cit., p. 44 ss.

⁸²⁵ Faceva uso delle due categorie in termini formali N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Torino 1958, p. 236 ss.; ID., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino 1960, p. 82 ss.

⁸²⁶ Come, ad es., fanno anche E. CHELI, F. DONATI, *La reazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 155.

⁸²⁷ Così, R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, cit., p. 209.

⁸²⁸ G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., p. 216.

⁸²⁹ Così R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 93. È, tuttavia, evidente che il carattere binario della regola viene meno nella interpretazione adeguatrice o nel caso delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale. Secondo E. CHELI, F. DONATI, *La reazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali*, cit., p. 158, la Corte costituzionale è «passata dal confronto “rigido” tra norma impugnata e parametro costituzionale al bilanciamento ‘mobile’ tra valori e interessi». Nei casi di interpretazione adeguatrice, i principi influenzano l'applicazione della regola, la quale – come la norma di principio – acquista così carattere gradualistico: per questi svolgimenti, cfr. G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, cit., p. 157.

⁸³⁰ Le espressioni si devono a R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 96. Di qui il carattere relazionale del «peso»: cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., p. 39; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., p. 348.

luogo ad una ponderazione⁸³¹, ad un bilanciamento, l'applicazione dei quali costituisce una soluzione alternativa alla teoria dei controlimiti⁸³². Del resto, fatta eccezione per alcuni isolati casi (nei quali, per altro, non ha trovato diretta applicazione), la teoria dei controlimiti appare incompatibile con la tecnica del bilanciamento e sinora in Italia si è dimostrata strumento di difficile utilizzo⁸³³. Se, dunque, si accetta la premessa ipotetica, si potrebbe affermare che l'antinomia tra norme giuridiche potrebbe avere il carattere sia della contrarietà sia della contraddizione.

9. *L'invalidità a scomparsa nei rapporti tra ordinamento interno ed UE* – Quando, dunque, due norme confliggono, «una delle due non può essere una regola valida»⁸³⁴. Nel caso, poi, di contrasto tra una norma gerarchicamente superiore ed una norma inferiore, l'antinomia si mostra come contraddizione⁸³⁵. La contraddizione, pertanto, nasce dal conflitto tra norma gerarchicamente superiore e norma inferiore, nel caso non operi il

⁸³¹ Cfr. R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto*, p. 75.; ID., *Diritti fondamentali, bilanciamento e razionalità*, in *Ars interpretandi*, 2007, p. 45 ss., 48 ss.

⁸³² Esula dagli scopi del presente scritto un'indagine sul modo in cui la teoria dei controlimiti si è concretamente manifestata nelle decisioni giudiziali: per tutti, cfr. D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, p. 59 ss.

⁸³³ Se è, infatti, vero che «quel che è sommamente improbabile è pur sempre possibile» (Corte cost., sent. n. 232/1989, cons. dir. n. 3.1), è altrettanto vero che la “formidabile forza degli eventi” ed il forte impatto politico di una simile decisione rendono l'eventualità estremamente remota, come dimostra la soluzione dell'inammissibilità adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 232/1989, cons. dir. n. 6, che riconosce la lesività dei principi fondamentali di una decisione della Corte di Giustizia, ma nello stesso tempo giudica che la medesima pronuncia sia irrilevante per la soluzione del caso in discussione. Per la verità, la teoria dei controlimiti è stata richiamata in Cons. Stato, sent. n. 4027/2005, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3401 ss. (c.d. caso Federfarma), nella quale il supremo giudice amministrativo non ha ritenuto di utilizzare la tecnica della non applicazione (p. 3400 s.) in relazione ad una norma interna (art. 8, c. 1, lettera a) l. n. 362/1991), soggetta ad una sentenza additiva della Corte costituzionale (n. 275/2003), che si presumeva in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento comunitario. Per la puntuale ricostruzione della vicenda e la discussione del relativo dibattito, cfr. D. BUTTURINI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, cit., p. 150 ss.

⁸³⁴ Cfr. R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 97. Sul concetto di sussunzione in generale, cfr. ora R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, cit., p. 213 s. Nel caso in discussione, si è ritenuto che il concetto di validità possa richiamare sia la presenza di determinati contenuti (quali ad es. il rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza) sia la validità esistenziale (cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole*, cit., p. 882). In relazione alla validità come esistenza, in rapporto ad uno stesso caso due regole non sono mai contemporaneamente esistenti, cioè contemporaneamente applicabili. Sulla validità come esistenza, cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, cit., p. 52 ss; *amplius*, v. *supra*, cap. III, nota n. 78.

G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, cit., p. 144 s., sostiene, per altro, che anche le regole abbiano un “peso”, e dunque abbiano carattere relazionale.

⁸³⁵ Cfr. R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto*, cit., p. 41. Sul punto, cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole*, cit., p. 877.

principio della specialità. Allo stesso modo, si dà contraddizione nel caso di relazione antinomica tra norma condizionante e norma condizionata, tra principio e dettaglio.

Al contrario, ove la norma inferiore sia riconducibile alla norma superiore o la norma condizionata alla condizionante, ci si trova al cospetto di un caso di sussunzione⁸³⁶. Si potrebbe ragionare di contrasto anche con riferimento all'abrogazione. Ma nel caso dell'abrogazione la contraddizione non viene in rilievo in quanto, sulla base del criterio cronologico, l'efficacia della norma sopravvenuta determina l'inefficacia della precedente⁸³⁷, sicché viene meno la contemporanea efficacia delle norme, e dunque la contraddizione⁸³⁸. Analogamente a ciò che accade in relazione al meccanismo della *Abweichungsgesetzgebung* dell'art. 72, c. 3 GG (ove pure non si fa applicazione dell'abrogazione), in questo caso la successione cronologica evita il conflitto⁸³⁹, e quindi la possibile contraddizione. Ma tra l'abrogazione e la *Abweichungsgesetzgebung* corre una differenza: mentre l'abrogazione opera sull'efficacia della norma, la regola derogatoria dell'art. 72, c. 3 GG, traducendosi in una priorità nell'applicazione, non pone *außer Kraft* nessuna delle disposizioni in potenziale conflitto, le quali pertanto continuano a far parte dell'ordinamento.

Diverso il caso del conflitto tra norme che si presentano come principi. Infatti, sebbene manchi un «chiaro concetto dei principi generali»⁸⁴⁰, le norme di principio sono norme fondamentali da cui, logicamente, derivano le norme disciplinanti le varie fattispecie tutelate dall'ordinamento; queste ultime, ove non siano esplicitamente espresse, sono pur sempre desumibili per via di astrazione generalizzante, *ex art. 12 pre-leggi*, da parte dell'interprete⁸⁴¹. In tal modo, la differenza tra le norme di principio e le norme che non sono qualificate di principio risulta relativa (e, dunque, graduabile⁸⁴²), poiché una «norma che si atteggia come principio, se considerata rispetto a una o più norme particolari, appare invece come una semplice norma particolare nei confronti di una norma principio

⁸³⁶ Cfr. R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto*, cit., p. 73.

⁸³⁷ Cfr. S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., p. 141 ss., 143; F. MODUGNO, *Abrogazione*, cit., p. 1 ss., per il quale fuori dalla relazione cronologica «non è possibile parlare propriamente di abrogazione» (p. 3).

⁸³⁸ Se, classicamente, per contraddizione si intende che due attributi (A e non-A) vengono predicati nello stesso tempo, a proposito di un medesimo oggetto ed in relazione ad uno stesso riguardo.

⁸³⁹ Per tutti, cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., p. 29.

⁸⁴⁰ Così V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 38.

⁸⁴¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 39. Sul punto, *amplius*, v. *supra*, cap. I., nota n. 52.

⁸⁴² Cfr. R. GUASTINI, *Sui principi di diritto*, in *Dir. soc.*, 1986, p. 603; G. GUASTINI, *I principi del diritto*, cit., p. 345; di «dimensione», di «peso» e di «importanza» dei principi ragiona R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, cit., p. 96, benché non se ne possa dare una esatta misurazione. Sulla necessità di «graduare», in sede di bilanciamento, i principi-valori, cfr. A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 9, nota n. 13.

ulteriore»⁸⁴³. Nello stesso tempo, poiché dal principio sembra derivare una “virtuale inesauribilità”, si è visto⁸⁴⁴ che il diritto si presenta come sistema normativamente chiuso, ma aperto sul piano cognitivo: di qui una continua riformulazione dell’unità del sistema⁸⁴⁵. Una continua riformulazione che, in relazione alle questioni qui in discussione, si traduce nella necessità del bilanciamento tra le norme, il quale, nel caso concreto, sia in grado di risolvere l’antinomia normativa.

Allorché le norme di principio si presentano nella forma della contrarietà⁸⁴⁶, esse si manifestano nella loro absolutezza, che sembrerebbe derivare dalla “virtuale inesauribilità dei principi” di cui si è detto. Ma – se così fosse – la stessa contrarietà verrebbe meno: la relazione di contrarietà, infatti, presuppone che i principi siano e rimangano (almeno) due. In tal modo, però, essa trasforma in relativo ciò che altrimenti, nella sua absolutezza, rischierebbe di cadere in una tautologia priva di significato. Nel rapporto di contrarietà i principi soddisfano la loro virtuale tendenza ad espandersi incondizionatamente, ma, al tempo stesso, essi si misurano con altri (contrari) principi, dai quali vengono limitati e in rapporto ai quali talora prevalgono, talaltra finiscono per soccombere, senza tuttavia che alcuno di essi venga espunto dall’ordinamento. Nella relazione di contrarietà, dunque, ciò che parrebbe assoluto porta inevitabilmente con sé il proprio contrario, in mancanza del quale la stessa inclinazione ad una illimitata espansione sarebbe priva di uno spazio in cui potersi affermare. Per altro verso, quando si concreti, il principio deve positivizzarsi, finendo così per incontrare dei limiti: alcuni immanenti e logici, altri strutturali e modalì, altri, infine, che si presentano come «il limite al limite»⁸⁴⁷.

⁸⁴³ Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., p. 38. Per una discussione del punto, v. *supra*, cap. I, nota n. 54.

⁸⁴⁴ V. *supra*, cap. I, § 3.

⁸⁴⁵ Cfr. N. LUHMANN, *L’autoriproduzione del diritto e i suoi limiti*, cit., p. 44.

⁸⁴⁶ Nella contrarietà si fronteggiano, infatti, due formule antitetiche, che parrebbero volersi imporre nella loro absolutezza: tutti gli A sono B/tutti gli A sono non B. In tema, cfr. N. BOBBIO, *Teoria dell’ordinamento giuridico*, cit., p. 84.

⁸⁴⁷ Così M. PEDRAZZA GORLERO, *La costruzione della norma parametro attraverso la definizione per accerchiamento (nel caso della manifestazione del pensiero costituzionalmente tutelata)*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio costituzionale. Atti del convegno. Trieste 26-28 maggio 1986*, Milano 1988, p. 563. Il tema del limite e del «limite al limite» alla libera manifestazione del pensiero dichiara influenze fichtiane (p. 579, nota n. 2, che rinvia a J.G. FICHTE, *Rivendicazione della libertà di pensiero dai principi dell’Europa che finora l’hanno calpestata*, in J.G. FICHTE, *Scritti sulla rivoluzione francese. Sulla libertà di pensiero*, tr. it. di V.E. Alfieri, Bari 1966, p. 20 ss.). È, del resto noto, che nel pensiero di Fichte il primo principio, atto assoluto per forma e per contenuto, si esprime nella formula secondo cui l’Io pone l’Io, mentre il suo «contrario» – incondizionato quanto alla forma, ma non per contenuto – prevede che all’Io sia opposto assolutamente un non Io (cfr. J.G. FICHTE, *Fondamenti dell’intera dottrina della scienza*, in J.G. FICHTE, *La dottrina della scienza*, tr. F. Costa, Bari 1971, p. 73 ss., 83).

Pertanto le norme di principio, anche nel momento in cui si presentano nella figura della contrarietà (dunque nella loro apparente assolutezza⁸⁴⁸), sembrano inevitabilmente manifestarsi come relative, e quindi come suscettibili di essere limitate. In tal senso la contrarietà pare divenire il paradigma dei sistemi pluralistici, nei quali le norme di principio possono essere superate, derogate ovvero bilanciate o temperate in relazione ad altre norme ad esse omogenee⁸⁴⁹. Si conferma⁸⁵⁰ così la veduta conseguenza per la quale «l'applicazione di un principio comporta pure sempre l'applicazione di un altro principio che si assume con quello concorrente e rilevante nella situazione specifica»⁸⁵¹. Ma – in particolare in un ordinamento pluralistico – si tratta di un contrasto che non si dà né nella forma binaria del “tutto-o-niente”, né nella forma della contraddizione, ma in quella di una contrarietà in cui la pretesa all'assolutezza di ciascun principio porta con sé il proprio contrario. E dunque, in quanto connessa ad una scienza pratica e riferita ad un caso specifico, la contrarietà si presenta nel modo della graduabilità delle norme o – come pure si è detto – di ciò che appare «ragionevolmente possibile»⁸⁵². Di qui, dunque, il bilanciamento⁸⁵³.

Sulla base delle premesse assunte in ipotesi, in questo caso il conflitto tra norme non dà vita ad una contraddizione, ma ad una forma della

⁸⁴⁸ E dunque – come precisa G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole*, cit., p. 878 – è la logica del tutto-o-niente delle regole che mira all'assolutezza, mentre le norme di principio sono sottoposte «alla logica del possibile» e, dunque, alla graduabilità. Sugli «strumenti» finalizzati ad attenuare il carattere di assolutezza delle norme di principio, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., p. 15 ss.; ID., *La Costituzione tra testo e applicazione*, in *Ars interpretandi*, 2009, p. 111 ss., 127 s., che a proposito della assolutezza dei principi, parla di «contraddittorietà» (p. 113); A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., p. 304 s. Non del tutto in questa linea G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, cit., p. 147, per il quale talvolta i principi, soprattutto quando vengano codificati in un testo costituzionale, si rafforzano reciprocamente, poiché «sono parte di un tutto».

⁸⁴⁹ Cfr., L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, cit., p. 91, 93; G. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 282; G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Torino 2005, p. 25 ss., 75; R. GUASTINI, *Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique*, cit., p. 4 ss.; N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 35, 76 ss. Come è stato mostrato, potrebbero darsi casi in cui la Costituzione medesima fissa una graduazione tra principi: per tutti cfr. A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., p. 288 ss.

⁸⁵⁰ V. *supra*, cap. I, § 3.

⁸⁵¹ L. GIANFORMAGGIO, *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, cit., p. 91; è appena il caso di dire che l'A. si affretta a precisare che «è ovvio che... i due principi debbono essere di pari grado» e che, in tal caso, non si tratta di disapplicare un principio, poiché «si deve parlare di “applicazione” sia del principio cui... viene data la precedenza in relazione alla situazione specifica, sia del principio concorrente». Al contrario – prosegue –, se si parlasse di disapplicazione, in realtà ci si troverebbe di fronte ad una regola, non ad un principio (*ibidem*).

⁸⁵² G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole*, cit., p. 880.

⁸⁵³ *Contra*, però, L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, cit., p. 585. Per una confutazione di questa posizione, cfr. G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, cit., p. 145 s. (nota n. 48).

contrarietà che si manifesta in modo inevitabilmente relativo⁸⁵⁴, con i caratteri della graduabilità⁸⁵⁵ o della ragionevole possibilità. Anche la soluzione della non applicazione della norma interna in conflitto con la norma europea *self-executing* non configura contraddizione: il conflitto tra la norma interna e il regolamento europeo o la direttiva europea ad effetti diretti⁸⁵⁶ non viene, infatti, in rilievo⁸⁵⁷. Come si è visto in relazione alla regola derogatoria dell'art. 72, c. 3 GG, questa soluzione si distingue dall'abrogazione⁸⁵⁸ perché l'efficacia della norma interna non viene meno, come nell'abrogazione, ma subisce una deviazione, che ne determina una momentanea interruzione: il meccanismo della non applicazione non determina la definitiva inefficacia della norma interna, ma genera una soluzione non lineare⁸⁵⁹, "carsica", in cui nello stesso tempo⁸⁶⁰, benché non in relazione agli stessi casi o rispetto ai medesimi riguardi⁸⁶¹, operano

⁸⁵⁴ In diritto le norme di principio sono pur sempre poste da una fonte a ciò abilitata, sicché, paradossalmente, il principio è sempre "secondo". Sul punto, cfr. R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, cit., p. 447, p. 452 ss.; R. GUASTINI, *Principi di diritto*, cit., p. 350 ss.; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 291. Nello stesso senso, cfr. anche F. MODUGNO, *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, cit., p. 97.

⁸⁵⁵ A proposito della «giurisprudenza per principi» G. ZAGREBELSKY, *La legge e il suo giudice*, cit., p. 219, afferma che essa non procede ragionando sillogisticamente, «ma sarà un ragionamento non formalizzabile».

⁸⁵⁶ E cioè chiara, precisa e incondizionata. Cfr. sul punto le note sentenze della Corte di giustizia, C-41/74, *Van Duyn*, in *Raccolta*, 1974, 1337 ss.; C-148/78, *Ratti*, in *Raccolta*, 1979, p. 1629 ss.; C-152/84, *Marshall*, in *Raccolta*, 1986, p. 723 ss. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, cfr. Corte cost., sent., n. 182/1976, cons. dir. n.6.

⁸⁵⁷ Cfr. A. CELOTTO, *Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, cit., p. 1478.

⁸⁵⁸ Per una diversa prospettazione (anche se forse non contrastante), cfr. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1193 ss., p. 1199 s.

⁸⁵⁹ Cfr. F. LACHMAYER, *Die Relativierung des Stufenbau-Modells durch das EU-Recht*, in AA. VV., *Legistik und Gemeinschaftsrecht*, cit., p. 57 ss., 67 ss., il quale, dopo aver indicato i limiti del modello lineare gerarchico della teoria pura del diritto, procede ad una sua radicale revisione; P. BUBJÄGER, *Homogenität und Differenz*, cit., p. 21 ss., 112 s., 175 ss., il quale sviluppa l'argomento in relazione all'ordinamento austriaco, nel tentativo di elaborare un modello complesso in luogo dello schema lineare-gerarchico di matrice kelseniana; ID., *Faktor 10? – Mythos und Realität in der Umsetzung von UE-Recht in Österreich*, cit., p. 125 s., che, a fonte della complessità data dai rapporti interordinamentali tra UE, Stati membri e realtà regionali, preferisce soluzioni flessibili e pragmatiche rispetto sia alla soluzione di un nuovo centralismo sia all'ipotesi una nuova organizzazione delle competenze (*Neugestaltung*).

⁸⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 389/1989, cons. dir. n. 4: «...la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse».

⁸⁶¹ Cfr., ad es., Corte cost., ord. n. 454/2006, secondo la quale «il giudice nazionale deve dare piena ed immediata attuazione alle norme comunitarie provviste di efficacia

alternativamente due norme, con «preferenza»⁸⁶² per la norma europea. Nel caso della non applicazione, dunque, le disposizioni europee direttamente applicabili o ad effetti diretti non paiono fungere da norma interposta⁸⁶³, come invece accade relativamente alle disposizioni non direttamente applicabili⁸⁶⁴, con riferimento alle quali un eventuale conflitto con le norme europee richiede l'intervento della Corte costituzionale⁸⁶⁵.

La circostanza per la quale in questi casi non si rileva contraddizione sembra, quindi, fornire una prima spiegazione della paradossale «invalidità ... a scomparsa», anche se le due soluzioni non sono equiparabili. Nel caso del bilanciamento la contemporanea vigenza di più norme di principio diviene oggetto di un giudizio di ponderazione (che non può essere demandato al giudice comune), sicché ogni norma viene applicata assieme alla norma ritenuta concorrente, dando vita ad una sorta di *complexio oppositorum*, nella quale tuttavia può accadere che una delle norme di principio risulti prevalere, senza che per ciò siano eliminate le altre, con essa in concorrenza; nel caso della non applicazione le norme in rapporto antinomico mantengono la propria efficacia, ma la preferenza per la norma europea predispose un meccanismo idoneo ad evitare il sorgere del conflitto normativo nella definizione della controversia, previo eventuale ricorso in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia⁸⁶⁶, secondo quanto ora dispone l'art. 267 del TFUE (*ex* art. 234 TCE).

In entrambi i casi, dunque, non si dà contraddizione. Di qui le distinte soluzioni del meccanismo della non applicazione e della tecnica del

diretta e non applicare in tutto o anche solo in parte le norme interne con esse ritenute inconciliabili».

⁸⁶² Così M. PEDRAZZA GOLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, cit., p. 50.

⁸⁶³ Sul concetto di norma interposta, v. *supra*, cap. I, § 5, nota n. 139.

⁸⁶⁴ In particolare si pone a questo proposito la questione della violazione dell'art. 117, c. 1 cost.: cfr. Corte cost., sentt. nn. 166/2004, cons. dir. n. 3 e n. 6, ove però la questione risulta problematica; 406/2005, cons. dir. n. 3; 129/2006, cons. dir. n. 5.3; 102/2008, cons. dir. n. 8.2.8.1. Sul punto, cfr. S. MANGIAMENLI, *Il riparto Stato-regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le regioni*, 2004, p. 1216 ss.; C. NAPOLI, *La Corte dinanzi ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario: tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia*, in *Le regioni*, 2006, p. 483 ss.; A. VENTURI, *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria*, in *Le regioni*, 2006, p. 981 ss., 988 s.; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 148 ss.; F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1288 ss., 1289 s.; M. E. GENNUSA, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: la Corte costituzionale come "giudice europeo"*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 612 ss., p. 614; P. ZICCHITU, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: verso il superamento della teoria dualista?*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 615 ss.

⁸⁶⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/1984, cons. dir. n. 5. Sul punto cfr. A. BARBERA, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai "vincoli comunitari": una ridefinizione dei confini*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 335 ss., 337.

⁸⁶⁶ Cfr. Corte cost., ord. nn. 536/1995; 319/1996; 108/1998; 109/1998. Da ultimo, cfr., inoltre, Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 8.2.8.2; ord. n. 103/2008; sent. n. 125/2009 cons. dir. n.2.1 e n. 3.

bilanciamento: sia nell'una sia nell'altra circostanza le norme in conflitto non vengono espunte dall'ordinamento, che invece le contiene per mezzo di due differenziate tecniche giuridiche.

10. *Le norme di scopo europee non self-executing: contraddizione e ruolo della Corte costituzionale* – Con riguardo, invece, al modo in cui operano le direttive europee non *self-executing*, pare che la figura della contraddizione mantenga il proprio rilievo.

Infatti, al di fuori dei limiti della normazione europea immediatamente applicabile e a effetti diretti, «la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia; e d'altronde, è appena il caso di aggiungere, essa soggiace al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità»⁸⁶⁷. Ne deriva che una regola interna sopravveniente, anche in conseguenza dell'esito di un *referendum*, che sia di ostacolo ad una direttiva europea non *self-executing* debba essere ritenuta illegittima per «frontale contrasto con la lettera e lo spirito della direttiva»⁸⁶⁸: con la conseguenza che ci si trova di fronte alla figura della contraddizione. Come si è visto, il contrasto tra norma condizionante e norma condizionata dà luogo a contraddizione.

Contrariamente a quanto avviene per le disposizioni europee autoapplicative, in tal caso la Corte costituzionale è chiamata ad intervenire per dichiarare l'illegittimità della norma interna in indiretto contrasto con gli artt. 11 e 117, c. 1 cost. Se, dunque, il giudice ordinario sollevasse questione di legittimità costituzionale di una norma interna in contrasto con un regolamento europeo o con una disposizione europea autoapplicativa senza avere previamente verificato la «compatibilità comunitaria»⁸⁶⁹, la Corte Costituzionale dichiarerebbe inammissibile la questione⁸⁷⁰. Per converso, una direttiva europea non *self-executing* funge da norma interposta⁸⁷¹ ed integra il parametro costituzionale. Più precisamente, in tal modo viene reso «concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost.»⁸⁷². Si tratta di un parametro che – come ha recentemente

⁸⁶⁷ Così Corte cost., sent. n. 170/1984, cons. dir. n. 5.

⁸⁶⁸ Così Corte cost., sent. n. 41/2000, cons. dir. n.8.5, in tema di ammissibilità di un *referendum*; nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sent. n. 45/2000.

⁸⁶⁹ Così Corte cost., sent. n. 284/2007, cons. dir. n. 3: la compatibilità comunitaria costituisce il *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità. Sulla priorità loric della compatibilità comunitaria delle norme interne, cfr. già Corte cost., ord. nn. 244/199; 38/1995. Sul punto, cfr. F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, cit., p. 1197 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., p. 99 ss., p. 102.

⁸⁷⁰ *Ex plurimis*, cfr. Corte cost., sent. n. 284/2007, cons. dir. n. 3.

⁸⁷¹ Cfr. S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 140.

⁸⁷² Così Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 8.2.8.1. Su questa linea, da ultimo cfr. anche Corte cost., sent. n. 28/2010, cons. dir. n. 5, la quale precisa (cons. dir. n. 6) che «il rinvio pregiudiziale non è necessario quando il significato della norma comunitaria sia

ricordato la Corte costituzionale nella sentenza n. 227/2010 – viene in rilievo anche in relazione a decisioni quadro, la cui portata, per i profili che qui interessano, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia⁸⁷³ è equiparata alle direttive non autoapplicative⁸⁷⁴.

In questa configurazione, non sembra esservi alcun dubbio sull'esistenza di un rapporto antinomico per contraddizione tra la legge interna, sia essa statale o regionale, e la disposizione europea di scopo non autoapplicativa. Sotto questo profilo, dunque, non pare doversi riscontrare alcuna discontinuità⁸⁷⁵ tra l'inquadramento offerto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 170/1984⁸⁷⁶ e i più recenti approdi giurisprudenziali⁸⁷⁷.

Il ricorso in via pregiudiziale della Corte costituzionale alla Corte di giustizia, disposto con l'ordinanza n. 103/2008, costituisce certamente una novità rispetto alle tentennanti posizioni che il Giudice delle leggi aveva espresso negli anni '90 del secolo scorso⁸⁷⁸. Ma la novità pare riguardare non

evidente, anche per essere stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e si impone soltanto quando occorra risolvere un dubbio interpretativo».

⁸⁷³ Cfr. la Corte giustizia (Grande Sezione) C-105/03, *Maria Pupino*, cit., §§ 33, 36, 43, 61. Per la ricostruzione della vicenda e dei relativi rapporti tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia, cfr. M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., p. 116.

⁸⁷⁴ Cfr. Corte cost., sent., n. 227/2010, cons. dir. n. 7. 1. La questione riguarda il mandato di arresto europeo, siccome previsto dalla Decisione quadro del Consiglio (n. 2002/584/GAI 13 giugno 2002 art. 4, n. 6). Secondo tale disposizione, lo Stato dell'esecuzione può rifiutare di eseguire il mandato d'arresto nei confronti di chi dimori nello Stato, ne sia cittadino o vi risieda, impegnandosi esso stesso ad eseguire la pena o la misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno. Questa previsione è stata interpretata come parametro integrativo degli artt. 11 e 117, c. 1 Cost. Su questa base l'art. 18, c. 1 lettera r) l. 69/2005 – che consente la possibilità di rifiuto al mandato di esecuzione per il solo cittadino – è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

⁸⁷⁵ Differente l'impostazione di L. PESOLE, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in <http://www.federalismi.it>, p. 6, che fa riferimento all'impossibilità «di applicare il meccanismo procedurale predisposto dalla sentenza n. 170 del 1984».

⁸⁷⁶ Anche recentemente, cfr. Corte cost., sent. n. 284/2007, cons. dir. 3, cit., che testualmente afferma: «nel sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, quale risulta dalla giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi, in forza dell'art. 11 della Costituzione, soprattutto a partire dalla [sentenza n. 170/1984](#), le norme comunitarie provviste di efficacia diretta precludono al giudice comune l'applicazione di contrastanti disposizioni del diritto interno, quando egli non abbia dubbi – come si è verificato nella specie – in ordine all'esistenza del conflitto».

⁸⁷⁷ Cfr. in tal senso, T. GIOVANNETTI, *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, reperibile in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

⁸⁷⁸ Dopo aver inizialmente escluso di poter «essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano» (Corte cost., sent. n. 13/1960, cons. dir. n. 1) – e dunque di essere equiparabile ad un giudice di ultima istanza –, nel 1991 la Corte costituzionale pareva

tanto il problema costituito dal discusso carattere dualista dell'impostazione della sentenza della Corte costituzionale n. 170/1984, quanto piuttosto la decisione di accettare un dialogo diretto, anziché per «interposta persona»⁸⁷⁹, con la Corte di giustizia, le cui decisioni (unitamente alle norme europee) fungono per la Corte costituzionale da «parametro interposto»⁸⁸⁰. Questo mutato atteggiamento della Corte italiana appare evidente anche quando essa – con operazione per alcuni versi analoga a quella realizzata in relazione alla delegazione legislativa⁸⁸¹ – si sforza di rinvenire la *ratio* della norma europea, siccome interpretata nelle decisioni dei giudici di Lussemburgo⁸⁸², al fine di verificare se la norma interna risulti contraddittoria rispetto agli scopi perseguiti dall'UE. Infatti, nel tentativo di cogliere la finalità della norma europea, la Corte costituzionale sembra uscire dal modello,

avesse mutato giurisprudenza, ritenendo di avere «la facoltà di sollevare anch'essa questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 177 cit.» (Corte cost., sent. n. 168/1991, cons. dir. n. 6). Ma nel 1995 essa ha nuovamente mutato giurisprudenza, stabilendo di non poter essere considerato «“giudice nazionale”», alla stregua di quanto allora prevedeva l'art. 177 TCE, poi 234 TCE ed ora l'art. 267 TFUE. Sul punto, con particolare riferimento ai giudizi in via principale, cfr. già G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, cit., p. 111. In argomento, inoltre, cfr. F. SALMONI, *La Corte costituzionale, la Corte di giustizia delle comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 289 ss., p. 298 ss.; S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE, tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale e irresistibile vocazione espansiva del Giudice comunitario*, cit., p. 349 ss., p. 352; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., p. 99 ss.; S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria e integrazione degli ordinamenti*, in *Le regioni*, 2008, p. 898 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: primo atto*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1312 ss.; I. SPIGNO, *La Corte costituzionale e la vexata quaestio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in <http://osservatoriosullefonti.it>.

⁸⁷⁹ Così M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., p. 110.

⁸⁸⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 28/2010, cons. dir. n. 6. Mette, per altro, conto di segnalare che questa decisione presenta un ulteriore (e paradossale) aspetto di interesse. Stabilito che per un breve lasso di tempo – e cioè dall'aprile del 2006 al gennaio del 2008 – la norma interna (art. 183, c. lettera n) d.lg n. 152/2006, in tema di gestione di rifiuti pericolosi: le ceneri di pirite, in questo caso), discostandosi dalla previsioni di alcune direttive europee (n. 75/442/CEE, n. 91/156/CEE e n. 2006/12/CE), aveva prodotto l'indiretta conseguenza di rendere penalmente irrilevante la gestione delle ceneri di pirite fuori dalle regole di legge, la Corte si è trovata a decidere se, nel caso scrutinato, la declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma interna in contraddizione con la norma europea non autoapplicativa dovesse cedere di fronte al principio del *favor rei* di cui all'art. 25, c. 2 Cost., all'art. 2, c. 3 c.p. e all'art. 49, c. 1 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ritenendo di non potere rendere una decisione in conflitto con principi costituzionali e con i principi europei, la Corte ha dichiarato illegittima la norma impugnata, lasciando al giudice *a quo* «la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento... in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità» (cons. dir. n. 7).

⁸⁸¹ V. *supra*, cap. III, §§ 7 e 8.

⁸⁸² Cfr. Corte cost., sent. n. 227/2010, cons. dir. n. 8.

precedentemente elaborato, della applicazione diretta delle sentenze della Corte di giustizia⁸⁸³. L'individuazione della *ratio legis* comporta, infatti, un'interpretazione teleologica finalizzata ad un giudizio di legittimità e non la diretta applicazione delle disposizioni europee mediante il meccanismo della non applicazione delle disposizioni interne; né, per altro verso, quest'attività può coincidere con quella del legislatore nel momento in cui – come scrive la Corte costituzionale – riversa «il principio fissato dalla Corte di giustizia ...nell'ordinamento italiano»⁸⁸⁴. Con le sentenze nn. 28 e 227 del 2010, infatti, la Corte costituzionale eleva a “parametro interposto” le norme europee non *self-executing* così come esse risultano interpretate dalla Corte di giustizia e dalla Corte costituzionale italiana, nel caso in cui essa ne indichi la *ratio*.

Del resto, il dialogo presuppone un «confine»⁸⁸⁵ e (almeno) una dualità di posizioni. Per queste ragioni nella sentenza n. 227/2010 il Giudice delle leggi si è fatto interprete della finalità della normativa europea contenuta nella decisione quadro sul mandato di arresto europeo (n. 2002/584/GAI 13 giugno 2002), come ritiene che essa emerga dalle decisioni dei Giudici europei. Nel condurre quest'opera ermeneutica, la Corte costituzionale non ha potuto non prendere in esame l'attuale art. 18 TFUE, che vieta ogni discriminazione in base al principio di nazionalità. Poiché, però, il semplice richiamo al principio di non discriminazione non risulta sufficiente a consentire che il giudice ordinario possa utilizzare la tecnica della non applicazione⁸⁸⁶, viene ritenuta corretta la decisione dei giudici rimettenti, che non si sono rivolti alla Corte di Lussemburgo, ma hanno investito il Giudice

⁸⁸³ Cfr. Corte cost.: sent. n. 182/1976, cons. dir. n. 3; sent. n. 113/1985, cons. dir. nn. 4 e 5; sent. 389/1989, cons. dir. n. 3; ord. n. 255/1999; ord. n. 62/2003. Per la verità anche su questo tema le decisioni della Corte non sono del tutto univoche. Mentre, infatti, in Corte cost., sent. n. 389/1989, cons. dir. n. 3, la Corte afferma che «quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente “effetti diretti” – vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio – non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate», in Corte cost. ord. n. 255/1999 essa sembra trascurare la distinzione tra norme autoapplicative e non autoapplicative. Sul punto, cfr. F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, cit., p. 1212 ss.; F. SALMONI, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., p. 302 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., p. 109.

⁸⁸⁴ Così Corte cost. sent. n. 129/2006, cons. dir. n. 5.2.

⁸⁸⁵ Così V. ONIDA, *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione di “confine” fra diritto nazionale e sovranazionale*, in AA. VV., cit., p. 532, 537.

⁸⁸⁶ Corte cost., sent. n. 227/2010, cons. dir. n. 7.1 scrive: «Invero, il divieto in esame, come si evince anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, pur essendo in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti». A ciò si aggiunge la considerazione che nella questione *de qua* si verte in materia penale. Per quest'ultimo punto, cfr. Corte cost., sent., n. 28/2010, cons. dir. n. 5.

costituzionale della questione relativa alla contraddizione tra la norma di scopo europea, precisata alla luce delle finalità evinte in sede di (doppia) interpretazione, e le disposizioni di legge interne.

Si tratta, dunque, di un'operazione complessa: per un verso la Corte costituzionale delinea, in sede interpretativa, gli scopi della normativa europea, leggendoli sulla scorta della giurisprudenza della Corte di giustizia in modo tale che essi non interferiscano con i principi fondamentali dell'ordinamento interno e dell'ordinamento dell'UE⁸⁸⁷; per l'altro, dichiara l'illegittimità della norma interna nel caso in cui essa contraddica⁸⁸⁸ le norme europee.

In questo caso il conflitto si presenta nel modo della contraddizione, con la conseguenza che la norma ritenuta illegittima viene espunta dall'ordinamento. All'intreccio e alla complessità della composizione che caratterizzano la non applicazione ed il bilanciamento si sostituisce, dunque, la figura della contraddizione, in cui si esprime la lineare relazione di gerarchia. Nell'ordinamento italiano, dunque, accanto a situazioni non lineari e complesse si trovano soluzioni lineari, nelle quali il paradigma della gerarchia pare ancora in grado di avere una funzione euristica. Del resto, anche nell'ordinamento tedesco accanto alla regola derogatoria, che è disciplinata dal criterio cronologico, permane la funzione dell'art. 31 GG, il quale, nell'eventualità di un contrasto tra diritto federale e diritto dei *Länder*, al fine di evitare contraddizioni e di garantire coerenza all'ordinamento⁸⁸⁹ predefinisce quale sia la norma destinata a prevalere. Il conflitto viene così risolto in via preventiva per mezzo dell'indicazione del diritto preminente.

11. Principio e dettaglio tra norme europee e norme interne nei giudizi in via principale davanti alla Corte costituzionale – Il problema della illegittimità per contraddizione della norma europea si pone anche in relazione ai ricorsi alla Corte costituzionale in via principale. Se ne trova conferma già nella menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 384/1994⁸⁹⁰. Dovendo scrutinare una questione di legittimità costituzionale proposta in via d'azione con riferimento ad una legge della Regione Umbria⁸⁹¹, ritenuta in

⁸⁸⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 28/2010, cons. dir. n. 7.

⁸⁸⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 28/2010, cons. dir. n. 4.

⁸⁸⁹ Cfr. S. KORIOTH, *Sub art. 31*, cit., p. 2, 10 s. per il quale l'art. 31 GG, in quanto norma di collisione, non è una norma indipendente, che – sul presupposto che le distinte discipline della Federazione dei *Länder* possano essere applicate al medesimo oggetto (*Sachverhalt*) – assicura «*die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung*» e, dunque, la «*Lösung von Widersprüchen*».

⁸⁹⁰ Per la verità si potrebbe menzionare già Corte cost., sent. n. 224/1994, cons. dir. nn. 5 e 8, in tema di stabilimento delle banche comunitarie: «come conseguenza diretta e necessaria del nuovo assetto istituzionale del sistema bancario introdotto dalla normazione comunitaria» (cons. dir. n. 8) le pregresse disposizioni statutarie «non possono restare immutate (cons. dir. n. 5). Nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., sent. n. 126/1996, cons. dir. n. 5 lettera c).

⁸⁹¹ Relativa al reimpianto di vigneti in zone a produzione D.O.C. e /o D.O.C.G.

contrasto con le prescrizioni di due regolamenti europei⁸⁹², la Corte ha giudicato la legge regionale «obiettivamente contraddittoria con la preesistente normativa europea»⁸⁹³. In realtà, in questo caso la Corte ha reputato di poter intervenire sulla base della considerazione secondo la quale nel momento del giudizio, in forza di quanto stabiliva l'art. 127 Cost. prima della revisione del 2001, la legge regionale non era ancora entrata in vigore. Di qui, in mancanza di una norma validamente perfezionata, l'evidente impossibilità di utilizzare il meccanismo della non applicazione, cui si accompagnava la precisazione per la quale si sarebbe dovuto trattare di uno strumento utilizzabile solamente dal Governo nei confronti di una legge regionale: «è appena il caso di aggiungere» – puntualizzava la Corte – «che non vale la reciproca»⁸⁹⁴.

Il conflitto tra un regolamento europeo e una norma interna era, insomma, solamente potenziale, non essendo la legge regionale ancora entrata in vigore. A ben vedere, tuttavia, il risultato così ottenuto dalla Corte poteva considerarsi analogo a quello raggiunto per mezzo della non applicazione. In entrambe le circostanze l'ordinamento evitava che il conflitto tra la norma di scopo e il diritto interno condizionato potesse concretamente configurarsi: nel caso della dichiarazione preventiva di illegittimità la Corte impediva che il conflitto per contraddizione si realizzasse; nel secondo caso l'andamento carsico del meccanismo della non applicazione sfuggiva alla logica del conflitto per contraddizione.

Solo un anno dopo la sentenza n. 384/1994, però, la Corte costituzionale cambia giurisprudenza, affermando che «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)», sicché «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»⁸⁹⁵.

L'evidente cambiamento di registro del Giudice delle leggi ridetermina complessivamente il quadro di riferimento e induce a considerare l'antinomia tra la legge regionale e la norma europea in termini di contraddizione. In tal modo, nei giudizi in via di azione la declaratoria di

⁸⁹² Regolamento CEE n. 822/87, come integrato dal regolamento CEE n. 1325/90.

⁸⁹³ Cfr. Corte cost., sent. 384/1994, cit., p. 3453. Sul punto cfr. V. ONIDA, *“Armonia tra diversi” e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, cit., p. 554.

⁸⁹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 384/1994, cons. dir. n. 2.

⁸⁹⁵ Così Corte cost., sent. n. 94/1995, cons. dir. n. 2. Sul punto, cfr. S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, cit., p. 132.

incostituzionalità si fonda su di un rapporto antinomico per contraddizione, indipendentemente dalla concreta applicazione della norma: si tratta di un «controllo astratto»⁸⁹⁶, che, in quanto tale, non può che escludere l'utilizzo del meccanismo della non applicazione. La contraddizione tra la norma di scopo e il diritto interno da essa condizionato, dunque, non riguarda la concreta applicazione della norma, ma la sua incompatibilità logico-giuridica con un'altra fonte, che, sulla base dell'art. 11 cost., l'ordinamento ritiene prevalente. Si delineano in tal modo i caratteri tipici dei due giudizi, che la Corte ha cura di tenere ben fermi anche in recenti pronunce.

Per altro verso, lo strumento della non applicazione della medesima legge interna potrebbe eventualmente trovare impiego ad opera del giudice ordinario, ove la norma italiana non sia stata oggetto di un ricorso diretto da parte dello Stato o delle Regioni e sia autoapplicativa. Invece, nel caso si trattasse di norma interna in conflitto con una norma europea non *self-executing* e non oggetto di ricorso in via principale alla Corte costituzionale, l'antinomia normativa potrebbe dar luogo ad un ricorso in via incidentale e ad un'eventuale pronuncia di illegittimità per contraddizione. Con due distinte conseguenze: nel caso del ricorso alla Corte costituzionale in via principale e nel giudizio incidentale sulla norma non autoapplicativa si darebbe contraddizione, mentre nel caso di una norma europea autoapplicativa il conflitto non verrebbe in rilievo⁸⁹⁷.

È chiaro, dunque, che lo spazio della contraddizione è contiguo e al tempo stesso alternativo rispetto a quello della non applicazione: intrapresa una via, viene esclusa l'altra, salva la c.d. doppia pregiudizialità⁸⁹⁸. In quest'ultimo caso, sul presupposto di un conflitto tra norma europea *self-executing* e norma interna e tra norma ordinaria interna e norma costituzionale, dopo la sentenza della Corte di giustizia potrebbero residuare

⁸⁹⁶ Cfr. V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori centrali e locali*, in *Le Regioni*, 2007, p. 11 ss. p. 13 s. In generale, sul tema dei conflitti "in abstracto", cfr. R. GUASTINI, *Ponderazione. Un'analisi dei conflitti tra principi costituzionali*, cit., p. 152. Sul tema, invece, dell'astrattezza del controllo della Corte costituzionale quando viene adita in via incidentale cfr. R. BIN, *Giudizio in "astratto" e delega di bilanciamento in concreto*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3574 ss.; ID., "Al cuor non si comanda". *Valori, regole, argomenti e il caso* nelle motivazioni delle sentenze costituzionali, in AA. VV., *Le motivazioni delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Torino 1994, p. 323 ss.

⁸⁹⁷ Per alcune considerazioni critiche sul punto, cfr. G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, cit., p. 141 ss.

⁸⁹⁸ Cfr. G. GABRIELE, A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, cit. p. 93 s.; F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il "doppio rinvio"?*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 781 ss.; M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4478 ss., p. 4502 ss.; F. SALMONI, *La Corte costituzionale, la Corte di giustizia delle Comunità Europee e la tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 289 ss., 300 ss.; S. AGOSTA, *Il rinvio pregiudiziale ex art 234 Trattato CE, tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale e irresistibile vocazione espansiva del Giudice comunitario*, cit., p. 358 ss.

dubbi di legittimità al giudice ordinario⁸⁹⁹. Se questa evenienza concretamente si verificasse, anche per mezzo dello strumento di rinvio a nuovo ruolo si aprirebbe un ulteriore canale di dialogo⁹⁰⁰ tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di Lussemburgo: la Corte costituzionale dovrebbe verificare la conformità a Costituzione di una norma interna dopo l'esito del giudizio in via pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo. Quest'ultima, stabilendo l'interpretazione della norma europea, potrebbe incidere sulla norma interna che, in ipotesi, potrebbe essere sottoposta alla Corte costituzionale. In questo modo la pronuncia europea, unitamente alla direttiva non autoapplicativa, contribuirebbe sia a delineare il contenuto della norma interna sia, in relazione a successive pronunce⁹⁰¹, ad integrare il parametro costituzionale⁹⁰². Se, con riferimento alla medesima norma interna, si escluda la non applicazione, non potrà darsi neppure una pronuncia di illegittimità⁹⁰³. Riconosciuta la potenziale contraddizione tra norma interna e norma europea *self-executing*, lo strumento della non applicazione inaridisce la fonte interna, facendo sì che la contraddizione non venga in rilievo. Il mancato utilizzo di questo strumento da parte del giudice comune implica l'inesistenza *ab origine* della contraddizione, determinando pertanto la declaratoria di inammissibilità, non essendo prospettabile alcuna contraddizione tra l'ordinamento interno e quello dell'UE.

Come è noto, l'impostazione della sentenza n. 94/1995 della Corte costituzionale è stata confermata anche dopo la revisione costituzionale disposta dalla l. cost. n. 3/2001 dal Giudice delle leggi, che ha affrontato il problema nella sentenza n. 406/2005⁹⁰⁴. In quest'ultima circostanza la questione verteva su di una direttiva (la n. 2000/75 CE), emanata per

⁸⁹⁹ In questo caso la questione di legittimità costituzionale sarebbe indubbiamente «matura» (così, F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il "doppio rinvio"?*, cit., p. 783).

⁹⁰⁰ Cfr. Corte cost., ord. n. 165/2004, che rinvia a nuovo ruolo le cause (vergenti sulla disciplina del falso in bilancio: artt. 2621 e 2622 c. c., siccome sostituiti dall'art. 1 d.lg. n. 61/2002) ritenendo «meritevole di accoglimento» la richiesta dell'Avvocatura dello Stato, la quale, «stante l'assoluta coincidenza fra giudizio di costituzionalità e giudizio comunitario», chiedeva il rinvio della decisione. Sul tema del rinvio a nuovo ruolo come forma di dialogo tra le Corti, cfr. G. PISTORIO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle CE: finalmente inizia un "dialogo"?*, in *Giust. amm.*, 2004, p. 529 ss.; M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., p. 110 ss.; G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, cit., p. 211 ss.

⁹⁰¹ Come nel caso di Corte cost., sent. 129/2006, cons. dir. nn. 5.2 e 5.3, su cui v. *infra* in questo stesso §. Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 8.2.8.1, precisa inoltre che, una volta esclusa la non applicazione, il «giudice potrà bensì adire la Corte costituzionale, ma solo per motivi di non conformità del diritto interno all'ordinamento costituzionale e non per motivi di non conformità all'ordinamento comunitario».

⁹⁰² Sul punto, cfr. F. GHERA, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, cit., p. 1212 ss.

⁹⁰³ Naturalmente, si potrebbe ipotizzare una questione di legittimità costituzionale per motivi affatto diversi rispetto a quelli del conflitto con la norma europea. Ma, in tal caso, non si verserebbe più nell'alternativa non applicazione/illegittimità.

⁹⁰⁴ In particolare, cfr. Corte cost., sent. n. 406/2005, cons. dir. n. 3.

dettare misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini. Attuata per il tramite di attività della Commissione, che con la decisione n. 2001/141/CE affidava il programma di vaccinazione allo Stato, la campagna di profilassi obbligatoria è stata interrotta dall'art. 1 l. reg. Regione Abruzzi n. 14/2004; inoltre l'art. 2 l. cit. consentiva, «in deroga a ogni altra disposizione», «da movimentazione, la commercializzazione e la macellazione dei capi animali non vaccinati». Queste disposizioni sono state ritenute dalla Corte costituzionale «in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea» e, pertanto, dichiarate incostituzionali. Di nuovo, dunque, emerge il profilo di contraddittorietà della legge regionale, che rende illegittimo l'atto della Regione per violazione indiretta dell'art. 117, c. 1 cost. per il tramite della violazione delle norme europee.

Allo stesso modo, un anno più tardi la Corte ha dichiarato che, in conseguenza della violazione di alcune direttive europee⁹⁰⁵ siccome interpretate dalla Corte di giustizia⁹⁰⁶, l'art. 9, c. 12 in combinato disposto con l'art. 11, c. 3 della l. reg. Regione Lombardia n. 12/2005 (legge per il governo del territorio, in attuazione dell'art. 117, c. 3 cost.) lede indirettamente l'art. 117, c. 1 cost.

Con la l. n. 12/2005, infatti, la Regione Lombardia prevede (art. 9, c. 12) che il proprietario dell'area oggetto di espropriazione (finalizzata alla realizzazione, da parte della P.A., di attrezzature e servizi pubblici) entro il termine quinquennale di decadenza dei vincoli preordinanti alla espropriazione stessa possa realizzare le medesime opere, a condizione che vi sia un atto di volontà della Giunta comunale e dietro apposita convenzione. In questo quadro, caratterizzato dal principio di sussidiarietà, l'art. 9, c. 13 consente che le previsioni del piano dei servizi demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione delle attrezzature e dei servizi, senza che sia indicata la procedura di evidenza pubblica⁹⁰⁷, stabilita invece dalle norme europee per gli appalti di importo superiore alla soglia

⁹⁰⁵ Si tratta delle seguenti direttive, emanate tra il 1992 e il 1993 in materia di appalti pubblici: 92/50 CE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti dei pubblici servizi; 93/36 CE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture; 93/37 CE che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori; 93/38 CE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni). Cfr. ora la direttiva 2004/18 CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Sul punto, cfr. A. VENTURI, *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria*, in *Le regioni*, 2006, p. 981 ss.

⁹⁰⁶ Cfr. Corte di giustizia, C-399/98, *Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi*, in *Raccolta*, 2001, p. I-5409 ss.

⁹⁰⁷ E dunque – chiosa la Corte Costituzionale – «implicitamente esclude... le procedure di evidenza pubblica» (Corte cost., sent. n. 129/2006, cons. dir. n. 5).

comunitaria. La questione, dunque, riguarda la qualifica del proprietario⁹⁰⁸ che decida di realizzare direttamente opere di interesse pubblico.

Sul presupposto che «la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione secondo le condizioni e le modalità previste dalla normativa italiana in materia urbanistica costituisce un "appalto pubblico di lavori"»⁹⁰⁹, la Corte di giustizia trae la conclusione secondo la quale il titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione che preveda opere di ammontare pari o superiore alla soglia comunitaria debba adottare le procedure di evidenza pubblica⁹¹⁰. La sentenza della Corte di giustizia entra, dunque, nell'ordinamento italiano nella parte in cui ritiene che chi abbia ottenuto una concessione edilizia o un piano di lottizzazione sia «titolare di un mandato espresso conferito dal Comune»⁹¹¹. Questa parte della decisione, unitamente alle direttive europee non autoapplicative, diviene parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale nel quale la Corte costituzionale reputa che «la fattispecie configurata dalle norme regionali impugnate [sia] assimilabile a quella oggetto delle direttive comunitarie ..., nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia e riprodotta dal legislatore nazionale italiano»⁹¹².

In questo caso il parametro interposto è dato dalla norma europea siccome risulta testualmente dall'interpretazione della Corte di giustizia. La sentenza della Corte di Lussemburgo, dunque, spiega i propri effetti non autonomamente, ma in stretta correlazione con la norma che essa interpreta⁹¹³. Però in tal modo, secondo che si tratti di norma europea a) *self-executing* o b) non autoapplicativa, si daranno diverse conseguenze: nel caso a) essa avrà effetti diretti nell'ordinamento interno, il quale, attivando il meccanismo della non applicazione, eviterà l'emergere della contraddizione; nel caso b) essa verrà utilizzata come norma interposta ed integrerà il parametro. Ove, poi, si versi nell'ipotesi b), si potrebbe verificare sia la semplice applicazione della definizione del Corte di giustizia, come nel caso della sentenza n. 129/2006, sia una più complessa operazione ermeneutica della Corte costituzionale, come nel caso della sentenza n. 227/2010, in cui la Corte ricostruisce la *ratio* della disciplina europea non *self-executing* alla luce delle decisioni dei giudici di Lussemburgo.

Anche in quest'ultimo caso la contraddizione tra la norma europea e quella interna induce il Giudice delle leggi ad una declaratoria di illegittimità, ma è evidente che nel caso della sentenza n. 227/2010 il dialogo tra le Corti entra nel vivo e si fa particolarmente complesso, poiché le pronunce della Corte di giustizia divengono strumento per un'interpretazione teleologica da parte della Corte costituzionale italiana. Quest'ultima, in tal modo,

⁹⁰⁸ Cfr. Corte di giustizia sent. C- 399/98, cit., §. 37.

⁹⁰⁹ Così Corte di giustizia, C-399/98, cit., §. 97.

⁹¹⁰ Così Corte di giustizia, C-399/98, cit., §. 103.

⁹¹¹ Così Corte di giustizia, C-399/98, cit., §. 100.

⁹¹² Cfr. Corte cost., sent. 129/2006, cons. dir. nn. 5.2 e 5.3.

⁹¹³ Sul punto cfr. G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, cit., p. 111 ss.

interpreta e (inevitabilmente) modifica il *dictum* europeo, realizzando una sorta di circolo normativo. Del resto, solo una concezione astratta dei rapporti tra le Corti potrebbe ritenere che gli effetti del dialogo siano a senso unico e finiscano per obbligare unilateralmente il Giudice delle leggi nazionale.

Al quadro sinora tratteggiato la sentenza n. 102/2008 ha aggiunto un'ulteriore tessera nel momento in cui la Corte costituzionale ha ritenuto di potersi concepire come giudice di ultima istanza secondo l'ex art. 234 TCE, ora 267 TFUE⁹¹⁴. In questo caso, infatti, il giudizio circa la compatibilità comunitaria della norma interna si incardina presso il Giudice delle leggi, il quale, in seguito alla decisione della Corte di giustizia, può verificare direttamente se vi sia o meno contraddizione tra norma interna e norma europea. Naturalmente, nel caso di conflitto⁹¹⁵ la conseguenza sarà la declaratoria di incostituzionalità della norma interna in contrasto con il parametro interposto, costituito dalla norma europea.

Ma – puntualizza la Corte – si tratta di un'eventualità che si verifica solo nel giudizio in via d'azione, dal momento che in questo caso essa è giudice di unica istanza e manca un giudice *a quo* abilitato a deferire la controversia alla Corte di giustizia⁹¹⁶. Ne segue, dunque, che nei giudizi in via principale la Corte italiana potrebbe essere chiamata a interpellare la Corte di Lussemburgo in relazione sia alle norme europee *self-executing* sia alle norme europee non autoapplicative.

La soluzione adottata discende dal carattere di questo giudizio. Davanti al giudice comune, infatti, la legge interna deve essere applicata ad un caso concreto, in relazione al quale la contraddizione può essere evitata per mezzo della non applicazione della norma interna. Davanti alla Corte costituzionale adita in via principale, invece, ha luogo un "giudizio astratto", che, in quanto tale, non può dipendere dalla natura autoapplicativa o non autoapplicativa della norma europea⁹¹⁷. Esso si configura come valutazione della conformità della norma interna alle norme comunitarie e, nel caso di contraddizione, si risolve in un giudizio di illegittimità con riferimento all'art. 117, c. 1 cost.

Nel caso concreto, dunque, l'antinomia si compone sulla base dell'andamento carsico della norma interna; nel caso del "giudizio astratto", invece, il conflitto si manifesta frontalmente nei modi della contraddizione tra norma condizionante e norma condizionata, tra principio e dettaglio; contraddizione che viene eliminata per il tramite di una declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione del parametro interposto.

Si conferma, pertanto, il carattere contiguo ma alternativo della non applicazione e della dichiarazione di illegittimità. Si tratta, del resto, di due differenziate risposte che l'ordinamento appronta per affrontare la

⁹¹⁴ Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 8.2.8.1.

⁹¹⁵ Per contraddizione, in questo caso.

⁹¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 102/2008, cons. dir. n. 8.2.8.1.

⁹¹⁷ R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, cit., p. 213.

questione dell'antinomia normativa tra norma europea e norma interna, la quale – come si è visto – si manifesta in vari modi.

12. Principio e dettaglio nel caso di mancato adeguamento dell'ordinamento interno alle norme di scopo europee e interpretazione conforme al diritto dell'Unione – Resta da dire di quale sia il destino del rapporto tra principio e dettaglio nel caso in cui le norme di scopo europee non vengano trasposte nel diritto interno entro i termini previsti, o lo siano in modo reputato scorretto dalla Corte di giustizia.

Si è accennato⁹¹⁸ che nei casi di norme di scopo europee non autoapplicative sullo Stato membro incombe il dovere di trasporre, nei termini previsti dall'UE, le disposizioni europee all'interno del proprio ordinamento. Quando ciò non accada, ed il risultato previsto dall'Unione non possa pertanto essere raggiunto, può: a) essere attivata la procedura di inadempimento (artt. 260 ss. TFUE, *ex* 226 TCE), nella quale la norma inadempita costituisce parametro di legittimità rispetto all'ordinamento UE della norma interna; b) sul piano dell'ordinamento interno, essere sollevata questione costituzionale per violazione dell'art. 117, c. 1 Cost.; c) essere adottata dal giudice nazionale un'interpretazione conforme al diritto europeo.

Benché astrattamente percorribile, il rimedio sub b) pare tuttavia incontrare alcune difficoltà. A più riprese, anche recentemente, i giudici di Lussemburgo hanno ribadito che una norma interna ritenuta dal giudice nazionale confliggente con una norma comunitaria deve essere «disapplicata», indipendentemente da una preventiva pronuncia della Corte di Giustizia o della Corte costituzionale⁹¹⁹: per un verso, infatti, il ricorso in via di interpretazione pregiudiziale non è obbligatorio per il giudice nazionale (salvo si tratti di una giurisdizione di ultima istanza), per l'altro il primato del diritto dell'Unione non può dipendere da una preventiva pronuncia del Giudice costituzionale interno⁹²⁰, anche nel caso – recentemente verificatosi – di una questione prioritaria di costituzionalità⁹²¹.

⁹¹⁸ V. *supra*, nota n. 11.

⁹¹⁹ Cfr. Corte di giustizia, C-555/2007, *Küçükdeveci c. Swedex*, in *Raccolta*, 2010, § 54; C-188/2010 e C-189/2010, *Melki e Abdeli*, in *Raccolta*, 2010, §§ 53 ss.

⁹²⁰ Cfr. Corte di giustizia, C-555/2007, *Küçükdeveci c. Swedex*, cit., §§ 53 e 54.

⁹²¹ Cfr. C-188/2010 e C-189/2010, *Melki e Abdeli*, cit., §§ 53 ss. La questione si riferisce ad un problema sorto in seguito alla revisione costituzionale francese del 2008: sulla base dell'art. 61-1 della Costituzione della Repubblica francese, che a norma della legge costituzionale n. 2008-724 è entrato in vigore in seguito all'emanazione della legge organica n. 2009-1523, è infatti disposto che nel caso una legge nazionale rechi pregiudizio ai diritti e alle libertà garantiti dalla Costituzione, il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione debbano deferire la questione al Consiglio Costituzionale: con la conseguenza che nei casi di c.d. doppia pregiudizialità potrebbe essere disatteso il disposto dell'artt. 267 TFUE (*ex* 234 TCE). Fermo, dunque, il modello di controllo di costituzionalità accentrato, la Corte di giustizia afferma il primato logico e cronologico della valutazione di conformità al diritto europeo delle disposizioni nazionali ritenute in rapporto antinomico con il diritto UE. Anche in questo caso potrebbero scorgersi delle «dosi di sindacato diffuso» di cui parla

Per queste ragioni, in tali casi lo spazio per il sindacato di legittimità costituzionale parrebbe confinato in una posizione residuale.

Ove, d'altra parte, la Corte di giustizia accertasse la violazione dell'obbligo, lo Stato inadempiente sarebbe tenuto a prendere immediatamente⁹²² i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta; in caso di ulteriore inerzia, la Corte potrebbe infliggere allo Stato una sanzione pecuniaria (art. 260 TFUE, *ex* art. 228 TCE). Se, dunque, nel frattempo un giudice comune dovesse applicare la norma interna in relazione alla quale sia stata pronunciata la sentenza della Corte di Lussemburgo (senza che lo Stato sia intervenuto o sia intervenuto in modo non corretto⁹²³), egli dovrebbe astenersi dal farlo⁹²⁴: in questo caso non si tratterebbe di "non applicazione", ma di "disapplicazione". A seguito della pronuncia del giudice europeo, infatti, la norma interna risulterebbe in contrasto con l'art. 117, c. 1 Cost., e sarebbe pertanto incostituzionale. Ma il giudice comune non potrebbe pronunciare l'illegittimità della norma *de qua*, derivante da un contrasto per contraddizione con la norma costituzionale: sia perché solo alla Corte costituzionale spetta una tale pronuncia, sia perché in tal caso il giudice comune opera come strumento dell'applicazione indiretta del diritto europeo⁹²⁵. Contrariamente a quanto accade nei casi della disciplina europea *self-executing*, l'unica soluzione consisterebbe nella "disapplicazione" della norma interna: non potrebbe, infatti, trattarsi, di non applicazione, essendo la norma illegittima in quanto in contraddizione con il dettato costituzionale. Disapplicata dunque l'illegittima disposizione interna, il giudice dovrebbe interpretare il diritto interno in senso conforme rispetto al diritto europeo, secondo le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia.

Si pone, dunque, il problema dell'interpretazione del diritto interno in modo conforme alle normative di scopo europee inadempite. La questione

A. D'ATENA, *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, Relazione conclusiva al seminario "Corte Costituzionale, giudici comuni, interpretazioni adeguatrici", Corte costituzionale – Palazzo della Consulta, Roma, 6.11.2009, reperibile in <http://cosrtcostituzionale.it>, p. 3.

⁹²² Cfr. Corte di giustizia, C -169/87, *Commissione contro Repubblica francese*, in *Raccolta*, 1988, p. 4093 ss, § 14.

⁹²³ Cfr. ad es. Corte di giustizia C-137/1997, *Carbonari*, in *Raccolta*, 1999, p. I 1103, §§ 22, 23, 35 ss.: in tema di remunerazione dei medici specializzandi, la questione per un verso riguardava alcune direttive europee non recepite nei termini previsti dall'Italia (di qui la sentenza di inadempimento: cfr. Corte di giustizia C-49/1986, *Commissione contro Repubblica italiana*, in *Raccolta*, 1997, p. 2995 ss.), e, per l'altro, una trasposizione di nuove direttive nella stessa materia che potevano lasciare adito a dubbi interpretativi, in relazione ai quali la Corte ha fornito la propria interpretazione.

A contrario, cfr. Corte di giustizia, C-129/2000, *Commissione contro Italia*, in *Raccolta*, 2003, p. I- 0000, § 30 ss., in cui la Corte perviene a dichiarare l'inadempimento dell'Italia anche sulla base della interpretazione – prevalentemente in contrasto con il risultato della normativa di scopo europea – fornita dai giudici nazionali.

⁹²⁴ Cfr. Corte di giustizia C-48/71, *Commissione contro Repubblica italiana*, in *Raccolta*, 1972, p. 529, § 7.

⁹²⁵ Cfr. C. RANACHER, M. RISCHUT, *Handbuch Anwendung des EU-Rechts*, cit., p. 250.

riguarda sia le pronunce di inadempimento della Corte di giustizia nei confronti degli Stati membri che siano ciononostante rimasti inerti, sia l'applicazione delle direttive europee non trasposte, o trasposte in modo ritenuto dalla Corte di Lussemburgo non corretto, nel diritto interno in relazione ai rapporti "orizzontali" tra soggetti privati, senza che sia intervenuta una pronuncia di inadempimento⁹²⁶. Infatti, nel caso di rapporti "verticali", scaduti i termini previsti, le norme di scopo inadempite che siano sufficientemente determinate trovano immediata applicazione.

Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, una norma di scopo non trasferita nell'ordinamento nazionale non può essere direttamente applicata ad una controversia tra privati⁹²⁷, anche quando sia finalizzata a conferire diritti e a imporre obblighi ai privati medesimi. Posto, dunque, che lo Stato ha l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per «la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo che essa persegue»⁹²⁸, nel caso di adeguamento non corretto il giudice, nell'applicare il diritto nazionale, è chiamato ad interpretare le disposizioni interne alla «luce della lettera e dello scopo»⁹²⁹ della normativa europea. Ne deriva che, nel caso di mancato o non corretto recepimento della normativa di scopo europea, il diritto interno va interpretato «per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima»⁹³⁰. Solo in tal modo, infatti, potrà darsi piena efficacia alle disposizioni di scopo europee non autoapplicative; e – a maggior ragione – così dovrà operare il giudice in caso di erronea trasposizione della disciplina europea da parte dello Stato membro⁹³¹, dovendosi presumere che lo Stato intendesse adeguarsi correttamente alla direttiva.

Il punto, allora, è comprendere quale sia l'estensione dell'interpretazione conforme al diritto europeo. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia degli ultimi decenni del secolo scorso si stabilisce, infatti, che l'opera ermeneutica di adeguamento del giudice nazionale debba riguardare «tutti i casi in cui il diritto nazionale gli [al giudice] attribuisce un margine discrezionale»⁹³². In tal modo, dunque, la Corte sembra dettare una regola generale, da applicarsi in tutti i casi in cui il margine di discrezionalità lo consenta. Secondo questa giurisprudenza, si tratta di interpretare il diritto

⁹²⁶ Cfr. la nota ed esemplare Corte di giustizia, C-91/1992, *Faccini Dori*, in *Raccolta*, 1994, p. I, 3325 ss.

⁹²⁷ Cfr. Corte di giustizia: C-152/84, *Marshall*, in *Raccolta*, 1986, p. 723 ss., § 48; C-91/1992, *Faccini Dori*, cit., § 20; C-192/1994, *Corte Inglés*, in *Raccolta*, 1996, p. I- 1281, § 14 ss.; e, da ultimo, C-397/2001 e C-403/2001, *Pfeiffer*, cit., §§ 108 e 109.

⁹²⁸ Cfr. Corte di giustizia C-14/1983, *Colson e Kamann* in *Raccolta*, 1984 p. 11891 ss., § 15.

⁹²⁹ Cfr. Corte di giustizia C-14/1983, *Colson e Kamann*, cit., § 26.

⁹³⁰ Cfr. C-397/2001 e C-403/2001, *Pfeiffer*, cit., § 113.

⁹³¹ Cfr. Corte di giustizia C-397/2001 e C-403/2001, *Pfeiffer*, cit., § 117.

⁹³² Cfr. Corte di giustizia C-14/1983, *Colson e Kamann*, cit., § 28; nello stesso senso, Cfr. Corte di giustizia C-157/1986, *Murphy*, in *Raccolta*, 1988, p. 673 ss., § 11 e Corte di giustizia C-106/1989, *Marleasing*, cit., §§ 8 e 13.

interno «quanto più possibile alla luce della lettera e dello scopo»⁹³³ e dello spirito delle disposizioni europee. Così è anche nel caso si tratti di atti inidonei a far sorgere in capo ai singoli diritti azionabili davanti ai giudici nazionali, come le raccomandazioni⁹³⁴, le quali, pur non essendo vincolanti, forniscono un aiuto all'interpretazione delle norme nazionali o mirano a completare norme europee vincolanti.

Dunque, se una normativa è direttamente applicabile o produce effetti diretti, il giudice procede alla non applicazione della norma interna in rapporto antinomico con la disposizione UE. Sul piano dell'interpretazione, se le norme europee non sono *self-executing* e non sono state trasferite o sono state recepite scorrettamente nell'ordinamento nazionale, il giudice è tenuto ad una interpretazione conforme allo scopo e allo spirito della normativa europea. Infine, se le disposizioni sono contenute in raccomandazioni, il giudice deve utilizzarle come strumento ermeneutico o come complemento della normativa europea vincolante.

Nel caso di interpretazione conforme al diritto europeo viene, dunque, in rilievo il concetto di norma, sicché, tra i molteplici significati astrattamente riconducibili alla disposizione interna, il giudice deve selezionare quello idoneo a consentire al diritto europeo di realizzare il risultato che la normativa di scopo europea predefinisce. Nel caso dell'interpretazione conforme lo scopo costituisce il principio teleologico cui il giudice comune deve attenersi: il dettaglio interno è costituito dalla norma risultante dalla interpretazione conforme della disposizione nazionale. Frutto di quest'interpretazione, la norma assume una dimensione performativa, essendo al tempo stesso lo strumento di conformazione dell'ordinamento interno al diritto UE e la concreta regola del caso da dirimere⁹³⁵: il dettaglio si produce nell'ordinamento interno per via di interpretazione conforme, indipendentemente dalla circostanza che la norma europea di scopo sia precedente o successiva alla disposizione interna⁹³⁶. La normativa di scopo UE è, pertanto, la *ratio*, la quale concretamente si inverte nella norma che stabilisce la regola del caso.

Secondo la Corte di giustizia dunque, in quanto *ratio* dell'attività ermeneutica, la norma di scopo prescinde dal criterio cronologico nei suoi rapporti con le disposizioni interpretande. Del resto, si è visto come anche le direttive inattuatae novino l'ordinamento europeo⁹³⁷: se così non fosse, la dottrina dell'interpretazione conforme al diritto europeo mancherebbe di fondamento. Anche se non trasposte nel diritto interno (o se attuate erroneamente), le norme di scopo inadempite sono efficaci e – benché non

⁹³³ Cfr. Corte di giustizia C-137/1997, *Carbonari*, cit., § 48.

⁹³⁴ Cfr. Corte di giustizia, 322/1988, *Grimaldi*, in *Raccolta*, 1989, p. 4407 ss., § 18 s.

⁹³⁵ Cfr. C-397/2001, *Pfeiffer*, cit., § 114.

⁹³⁶ Cfr. Corte di giustizia: C-106/1989, *Marleasing*, cit., § 8; C-91/1992, *Faccini Dori*, cit., §§ 26 e 30; C-397/2001, *Pfeiffer*, cit., § 115; C.212/2004, *Costantinos Adeneler*, in *Raccolta*, 2006, I- p. 6057, § 108; da C-378/2007 a C-380/2007, *Kiriaki Angelidaki*, in *Raccolta*, XXX, §§ 116-121, 197.

⁹³⁷ V. *supra*, § 1.

direttamente applicabili o a effetti diretti – trovano un modo della loro applicabilità nell'attività del giudice, chiamato ad interpretare le disposizioni interne in modo conforme al diritto UE.

Per queste ragioni l'applicazione della teoria dell'interpretazione conforme non sembra dipendere dalla circostanza che i termini per l'adeguamento del diritto interno siano o non siano scaduti⁹³⁸: con la conseguenza che, anche nelle more del compimento dei termini, la direttiva di scopo nova l'ordinamento europeo ed incide, sin dall'entrata in vigore, sull'attività ermeneutica dei giudici nazionali. Mentre, infatti, una direttiva può produrre direttamente effetti solo dopo la scadenza dei termini⁹³⁹, quando una normativa nazionale rientra all'interno della sfera del diritto comunitario la Corte di giustizia, adita in via pregiudiziale, deve fornire al giudice tutti gli elementi necessari per una corretta interpretazione, anche nel caso in cui i termini per la trasposizione della normativa di scopo non siano ancora compiuti. È, quindi, compito del giudice interpretare le disposizioni nazionali osservando i «principi generali»⁹⁴⁰ e i diritti

⁹³⁸ Cfr. Corte di giustizia, C-246/06, *Navarro*, in *Raccolta*, 2008, p. I- 105 ss., § 39. La questione sottoposta alla Corte riguardava un problema di discriminazione tra lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro; insolvenza avvenuta prima della scadenza dei termini previsti dalla direttiva 2002/74 CE. A tale proposito, il giudice nazionale poneva il problema degli effetti diretti derivanti della direttiva i cui termini non erano scaduti all'epoca dei fatti. Da un lato la Corte rispondeva che non si danno effetti diretti in relazione a direttive i cui termini non siano scaduti, per l'altro – posto che la legislazione nazionale già rientrava nella sfera di applicazione del diritto europeo, siccome regolato da precedenti direttive, poi sostituite dalla direttiva 2002/74 – stabiliva che, sebbene i termini di attuazione non fossero compiuti, il giudice nazionale è tenuto ad interpretare la disciplina nazionale sulla base dei principi e dei diritti fondamentali quali risultano dall'opera esegetica della Corte medesima.

⁹³⁹ Cfr. Corte di giustizia, C- 316/1993, *Vaneetveld*, in *Raccolta*, 1994, p. I-763 ss., § 11; Corte di giustizia, C-348/1998, *Mendes Ferreira e Delgado Correia Ferreira*, in *Raccolta*, 2000, p. I-6711 ss., § 33; Corte di giustizia, C.212/2004, *Costantinos Adeneler*, cit., § 114; Corte di giustizia, C-246/06, *Navarro*, cit., § 25.

⁹⁴⁰ Cfr. Corte di giustizia, C-246/06, *Navarro*, cit., § 35; cfr. anche le precedenti Corte di giustizia: C-442/2000, in *Raccolta*, 2002, p. I-11915 ss., §§ 31 e 32, relativa ad un caso simile a quello trattato in *Navarro*; C-276/2001, *Steffensen*, in *Raccolta*, 2003, p. I 3735, § 70, in tema di diritto di difesa nell'ambito di un procedimento amministrativo.

Non precisamente così Corte di giustizia, C-212/2004, *Costantinos Adeneler*, cit., §§ 115 e 124, in cui la Corte, con un'ambigua oscillazione nell'argomentazione, ha dichiarato che l'obbligo di interpretazione conforme nasce alla scadenza dell'obbligo di attuazione della direttiva. Cionondimeno, poiché – come afferma anche Corte di giustizia, C-129/1996, *Wallonie*, in *Raccolta*, 1997, p. I- 7411, § 45 – dalla data di entrata in vigore della direttiva sorge l'obbligo per tutti gli Stati membri di non adottare provvedimenti che possano ostacolare il conseguimento del risultato definito dalla direttiva (C-212/2004, *Costantinos Adeneler*, cit., § 121), l'obbligo di astensione si impone anche ai giudici nazionali. Per quanto possibile, essi devono dunque evitare di interpretare il diritto interno in modo «che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito»: con un conseguente obbligo di interpretazione non difforme rispetto agli scopi definiti dalla direttiva anche prima dello spirare dei termini previsti.

fondamentali quali risultano dall'interpretazione dei giudici di Lussemburgo. In tal modo, dunque, la diacronia del principio opera anche nel momento dell'interpretazione del diritto interno alla luce dello scopo previsto dall'Unione, sia nel caso in cui i termini per l'attuazione della normativa di scopo non siano ancora spirati, sia nel caso in cui vi sia stata una scorretta traduzione interna del diritto europeo.

In particolare, con riferimento al caso di non corretto adeguamento del diritto interno, la Corte di giustizia ritiene che il giudice nazionale non debba limitarsi ad interpretare in modo conforme solo le disposizioni che traspongono il diritto UE: è, infatti, tenuto a prendere «in considerazione tutto il diritto nazionale»⁹⁴¹, al fine di pervenire ad un risultato non contrario a quello voluto dalla direttiva. Parrebbe di poter, dunque, dire che ogni volta che trova applicazione il principio – anche quando esso si manifesti nella forma dello scopo o del risultato – ne va del diritto nella sua totalità: il dettaglio applicativo pare contenere il principio e, al tempo stesso, l'intero ordinamento, così come esso risulta dall'inscindibile operare della disciplina costituita dall'intreccio tra diritto interno e normative di scopo dell'Unione.

Posto, dunque, che il giudice comune debba prendere in considerazione «tutto il diritto nazionale», si tratta di verificare quale sia il limite oltre il quale l'interpretazione conforme non può spingersi: oltre tale confine il dettaglio applicabile si sottrae alla signoria del principio del diritto europeo, inteso come scopo o come risultato.

L'interpretazione conforme costituisce uno strumento di cooperazione tra la Corte di giustizia e i giudici nazionali, ma trova i propri limiti nei principi generali del diritto, ovvero «nella certezza del diritto», nel principio di non retroattività e nel divieto di formulare un'interpretazione *contra legem*⁹⁴². Ne segue che nel caso in cui non si dia efficacia diretta della norma europea e non sia possibile pervenire ad un'interpretazione conforme al diritto UE, potrà darsi la soluzione residuale in base alla quale lo Stato membro inadempiente sarà chiamato a risarcire i danni derivanti dall'inadempimento, ove le direttive conferiscano ai singoli diritti i cui contenuti derivino dalla direttiva stessa e vi sia un nesso di causalità tra l'inadempimento statale e il pregiudizio sofferto dal singolo⁹⁴³. La tutela risarcitoria costituisce, dunque, un rimedio sanzionatorio che – nel caso sia

⁹⁴¹ Cfr. Corte di giustizia C-397/2001 e C-403/2001, *Pfeiffer*, cit., § 115; nello stesso senso, cfr. Corte di giustizia, C.212/2004, *Costantinos Adeneler*, cit., § 111, ove il riferimento è al «diritto interno nella sua interezza». Più limitata l'espressione di Corte di giustizia, da C-378/2007 a C-380/2007, *Kiriaki Angelidaki*, cit., §§ 124 e 197, che si riferisce «all'insieme delle disposizioni di diritto interno relative ai contratti di lavoro a tempo determinato».

⁹⁴² Cfr. Corte di giustizia: C.212/2004, *Costantinos Adeneler*, cit., § 110; da C-378/2007 a C-380/2007, *Kiriaki Angelidaki*, cit., § 199; C 268/2006, *Impact*, in *Raccolta*, 2008, I 2483 ss., § 100, nonché ordinanza C-364/2007, Vassilakis, in *Raccolta*, 2008, p. 5 s.

⁹⁴³ Cfr. Corte di giustizia: C-6 e C-1990, *Francovich*, in *Raccolta*, 1991, I p. 3557, § 40; C-91/1992, *Faccini Dori*, cit., § 27; C-192/1994, *Corte Inglés*, cit., § 22; C-137/1997, *Carbonari*, cit. § 52; C.212/2004, *Costantinos Adeneler*, cit., § 113; da C-378/2007 a C-380/2007, *Kiriaki Angelidaki*, cit., § 202.

impossibile addivenire ad una interpretazione conforme del diritto interno – punisce lo Stato inadempiente, ma risulta estranea allo scopo perseguito dall’Unione.

Per altro verso, si tratta di una soluzione obbligata: il giudice non può, in via interpretativa, trasformare una normativa di scopo non *self-executing* in una disposizione autoapplicativa. Non è, però, questa la conclusione della Corte di Lussemburgo nel caso in cui nella controversia si faccia questione di principi generali o di diritti fondamentali tutelati dall’Unione, per i quali una determinata normativa di scopo europea sia volta unicamente a stabilire un quadro generale finalizzato alla realizzazione del principio generale o del diritto fondamentale. È quanto si verifica, ad es., in tema di principio di non discriminazione: in questa situazione la Corte di giustizia ritiene che, indipendentemente dai termini previsti dalla direttiva, il diritto interno debba essere interpretato dal giudice nazionale in modo conforme al risultato voluto dall’UE; e – nel caso in cui ciò non fosse possibile – stabilisce che il giudice *a quo* è tenuto a «disapplicare» le norme nazionali incompatibili⁹⁴⁴. Concepita l’interpretazione conforme del diritto nazionale come esigenza interna del Trattato di Lisbona⁹⁴⁵, la Corte di giustizia conclude nel senso del dovere di “disapplicare”, «ove necessario, ogni contraria disposizione di legge nazionale»⁹⁴⁶.

La *ratio* di queste decisioni è l’affermazione che i principi generali e i diritti fondamentali tutelati dall’Unione godono di efficacia diretta. Versandosi, dunque, in tema di efficacia diretta del diritto europeo, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana si dovrebbe pervenire alla soluzione della non applicazione del diritto interno incompatibile. Si tratta, però, di una soluzione non priva di difficoltà: *quid iuris*, infatti, se la disposizione che osta all’ingresso della normativa europea fosse di rango costituzionale?

È un’ipotesi lambita dalla Corte di giustizia in alcune recenti sentenze: nel caso *Mangold*, infatti, i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che è «compito del giudice nazionale, investito di una controversia che metta in discussione il principio di non discriminazione in ragione dell’età, assicurare, nell’ambito di sua competenza, la tutela giuridica che il diritto comunitario attribuisce ai soggetti dell’ordinamento, garantendone la piena efficacia e disapplicando ogni contraria disposizione di legge nazionale»⁹⁴⁷. Su questa base, nel caso *Kücükdeveci*, la Corte di giustizia ha stabilito che la facoltà dell’art. 267 TFUE di adire in via pregiudiziale la Corte di Lussemburgo «prima di disapplicare la norma nazionale contraria al diritto dell’Unione non può tuttavia trasformarsi in obbligo per il fatto che il diritto nazionale

⁹⁴⁴ Cfr. Corte di giustizia: C-157/1986, *Murphy*, § 11; C-144/2004, *Mangold*, in *Raccolta*, **XX**, § 74 ss.; da C-378/2007 a C-380/2007, *Kiriaki Angelidaki*, cit., § 85; C-555/2007, *Kücükdeveci c. Swedex*, cit., §§ 20, 50, 51.

⁹⁴⁵ Cfr. Corte di giustizia: da C-378/2007 a C-380/2007, *Kiriaki Angelidaki*, cit., § 198; C-555/2007, *Kücükdeveci c. Swedex*, cit., § 48.

⁹⁴⁶ Cfr. Corte di giustizia, C-555/2007, *Kücükdeveci c. Swedex*, cit., § 51.

⁹⁴⁷ Cfr. Corte di giustizia, C-144/2004, *Mangold*, cit., § 77.

non consente a tale giudice di disapplicare una norma interna che egli ritenga contraria alla Costituzione»⁹⁴⁸, anche ove – come nel caso *Melki e Abdeli* – si tratti di una questione prioritaria di costituzionalità⁹⁴⁹. Infine, nel caso *Kiriaki Angelidaki*, la Corte di giustizia ha affermato che gli Stati membri sono soggetti a garantire la piena efficacia al diritto UE, anche quando essi modificano «la loro Costituzione»⁹⁵⁰.

Per un verso, dunque, le norme di scopo europee sembrano dover prevalere sul legislatore nazionale, quand'anche esso operi al più alto rango; per l'altro, in presenza di principi generali dell'UE la Corte di Lussemburgo ritiene debba essere “disapplicato” il diritto interno. In tal modo, però, il problema è capire quando si sia in presenza di un principio generale dell'Unione e – soprattutto – quali siano i casi in cui esso determina un'efficacia diretta delle norme europee, con conseguente non applicazione delle disposizioni interne con esso in antinomia. Come si è visto⁹⁵¹, in un caso analogo, nella sentenza n. 227/2010 la Corte costituzionale si è fatta interprete della *ratio* della direttiva europea ed ha sostenuto che, pur essendo il principio di non discriminazione dell'art. 18 TFUE in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, esso «non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti»⁹⁵².

⁹⁴⁸ C-555/2007, *Küçükdeveci c. Swedex*, cit., § 54.

⁹⁴⁹ Cfr. C-188/2010 e C-189/2010, *Melki e Abdeli*, cit., §§ 53 ss.

⁹⁵⁰ Cfr. Corte di giustizia, da C-378/2007 a C-380/2007, *Kiriaki Angelidaki*, cit., § 207. Il riferimento è all'art. 103, c. 8 della Costituzione della Repubblica greca, il quale, vietando espressamente la trasformazione per legge dei contratti a tempo determinato del pubblico impiego in contratti a tempo indeterminato, astrattamente potrebbe compromettere il risultato prescritto dalla direttiva 1999/70 CE in tema di lavoro a tempo determinato.

⁹⁵¹ V. *supra*, § 10.

⁹⁵² Cfr. Corte cost., sent. n. 227/2010, cons. d. dir. n. 7.1

BIBLIOGRAFIA

La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, Camera dei Deputati, a c. di S. M. Cicconetti, M. Cortese, G. Torcolini, S. Traversa, Segretariato generale, Roma, 1970, I, III, IV, VI, VII

AA. VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova 2009, a c. di E. Rossi

ABBAMONTE G., *Sindacato di costituzionalità e vizi del procedimento anteriori alla Costituzione*, in *Giustizia Civile*, 1960, p. 150 ss.

ABBAMONTE G., LASCHENA R., *Giustizia amministrativa*, in *Tratt. dir. amm.*, G. Santaniello, Padova, Cedam, 2001, p. 533 ss.

ADAMI R., TIZZANO A., *Lineamenti del diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2010

ADAMOVICH L.K., FUNK B.-C., HOLZINGER G., *Österreichisches Staatsrecht*, Wien, 1997, *Band 1: Grundlagen*

ADINOLFI A., *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso «leggi comunitarie regionali»?*, in *Riv. dir. internaz.*, 2004, p. 759 ss.

AGOSTA S., *Il rinvio pregiudiziale ex art 234 Trattato CE, tra (ingiustificato?) horror obsequii della Corte costituzionale e irresistibile vocazione espansiva del Giudice comunitario*, in AA. VV., *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura, Torino, Giappichelli, 2003, p. 349 ss.

AINIS M., *Promulgazione ed entrata in vigore delle leggi di delega*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, p. 678 ss.

AINIS M., *Interevento contenuto* in AA. VV., *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge 59/97*, Milano 1998, c. di C. Desideri e G. Meloni, p. 117 ss.

AINIS M., *L'eclissi della legge*, AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, Jovene, 2004, p. 25 ss.

ALEXY R., *Concetto e validità del diritto*, tr. it. F. Fiore, Torino, Giappichelli, 1997

ALEXY R., *Diritti fondamentali, bilanciamento e razionalità*, in *Ars interpretandi*, 2007, p. 45 ss.

ALPA G., *Principi generali*, in *Dig. disc. priv.*, XIV, Torino, Utet, 1996, p. 356 ss.

ALPA G., *I principi generali*, in *Tratt. dir. priv.* a c. di G. Iudica e P. Zatti, Milano, Giuffrè, 2006

AMATO G., *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, Giuffrè 1964, p. 209 ss.

- AMATO G., *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 875 ss.
- AMATO G., BRUNO F., *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 33 ss.
- AMATO G., *Per i sessanta anni della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2008, p. 159 ss.
- AMATO G., *La Costituzione italiana fra le costituzioni del dopoguerra*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2008, p. 911 ss.
- ANGIOLINI V., *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. Dir. cost.*, 1996, p. 206 ss.
- ANGIOLINI V., *Testo unico*, in *Enc. diritto*, XLIV, Milano, Giuffrè p. 525 ss.
- AMATO G., *Rapporti tra norme primarie e norme secondarie*, Milano, Giuffrè, 1962
- ANTONINI L., *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 233 ss.
- ANZON A., *Rilievi in tema di rapporti tra leggi statali e regionali*, in *Giur. Cost.*, 1966, p. 1622 ss.
- ANZON A., *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della formazione di dettaglio*, in *Giur. Cost.*, 1985, p. 1660 ss.
- ANZON A., *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>
- ANZON DEMMING A., *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007p. 4999 ss.
- ANZON DEMMIG A., *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le regioni*, 2008, p. 779 ss.
- ANZON DEMMIG A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2008
- ARENA R., *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della formazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in AA. VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Esi, 2006, p. 108 ss.
- AQUILANI P., *Abrogare le leggi più vecchie e quelle di mezz'età*, in *Foro it.*, 2005, V, p. 162 ss.
- BALDINI V., *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una 'variabile dipendente' della democrazia parlamentare*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 25 ss.
- BALDUZZI R., SORRENTINO F., *Riserva di legge*, XL, in *Enc. dir.*, Milano 1989, p. 1207 ss.
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1976
- BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968
- BARBERA A., *Un "ribaltone" nel sistema delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 803 ss.
- BARBERA A., *Intervento in AA.VV., Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Torino, 2002, p. 248 ss.
- BARBERA A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, saggio introduttivo a MORTATI C., *Una e indivisibile*, Milano, Giuffrè, 2007
- BARBERA A., *Corte costituzionale e giudici di fronte ai "vincoli comunitari": una ridefinizione dei confini*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 335 ss.
- BARBERA A., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 311 ss.

- BARILE P., *Delegazioni legislative esauritesi anteriormente alla Costituzione repubblicana e competenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 37 ss.
- BARILE P., *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 2406 ss.
- BARTHOLINI S., *La delegazione legislativa in materia di amnistia e indulto*, in *Dir. pubb.*, 1955, p. 524 ss.
- BARTOLE S., *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (1970-1980)*, in *Le regioni*, 1981, p. 14 ss.
- BARTOLE S., *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 1984, p. 543 ss.
- BARTOLE S., *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *Le regioni*, 1984, p. 1327 ss.
- BARTOLE S., *Principi generali del diritto. a) Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffè, 1986, p. 494 ss.
- BARTOLE S., *Sub art. 117*, in *Art. 114-120. Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1985, p. 55 ss.
- BARTOLE S., *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, *Foro. it.*, IV, 1988, p. 484 ss.
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004
- BARTOLE S., *La Corte costituzionale chiude al "federalismo" dal basso*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4039 ss.
- BARTOLE S., *Separazione o integrazione degli ordinamenti*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 Aprile 2007*, Milano, Giuffè, 2008, cit., p. 121 ss.
- BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria e integrazione degli ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, p. 898 ss.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON D., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003
- BASILE S., *La cultura politico-istituzionale e le influenze "tedesche"*, in AA. VV., *Scelte della Costituente e cultura politica*, I, a c. di De Siervo U., Bologna, Il Mulino, 1980, p. 106 ss.
- BASSANINI F., ONIDA V., *Problemi di diritto regionale. II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, Giuffrè, 1971
- BASSANINI F., *L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio della Corte Costituzionale: una battaglia di retroguardia?*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 856 ss.
- BASSANINI F., *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo*, in *Le regioni*, 1977, p. 148 ss.
- BAUDRIEZ M., *Les actes législatifs du gouvernement en Italie. Contributio à l'étude de la loi en droit constitutionnel italien*, Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994
- BELLOCCI M., *La delega legislativa*, in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>
- BELVEDERE D., *Esiste una sovranità della Regione (e dello Stato)?*, in <http://www.forumcostituzionale.it>
- BENELLI F., *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le regioni*, 2004, 176 p. ss.
- BENELLI F., *La "smaterializzazione" delle materie. Prfoblemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006
- BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le regioni*, 2009, p. 1185 ss.

- BENJAMIN W., *Il compito del traduttore*, in ID., *Angelus novus*, tr. it, S. Solmi, Torino 1995, p. 39 ss.
- BERKA W., *Verfassungsrecht*, Wien, Springer, 2010
- BERTI G., *Sub Art. 5*, in *Art. 1-12. Principi fondamentali*, *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1975, p. 277 ss.
- BERTI G., *Sovranità*, in *Enc. Dir., Ann.*, I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1067 ss.
- BETTI G., *Teoria generale della interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1955
- BIFULCO R., *Sub art. 5*, in *Comm. cost.*, I, a c. di R. Bifulco, Celotto A. e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 132 ss.
- BIFULCO R., *La tutela della concorrenza tra I e II parte della Costituzione (in margine alla sent. n. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le regioni*, 2008, p. 790 ss.
- BIFULCO R., *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006. Nota per l'indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali dei deputati e del Senato della Repubblica sulle questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione*, in AA. VV., *I cantieri del federalismo*, a c. di D'Atena A., Milano, Giuffrè, 2008, p. 117 ss.
- BIFULCO R. (a c. di), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali classici*, Torino, 2010
- BILANCIA P., *Regioni ed attuazione del diritto comunitaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 49 ss.
- BILANCIA P., *Una situazione complessa: le leggi tra tagli e salvataggi*, in <http://www.federalismi.it>
- BIN R., *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, Giuffrè, 1988
- BIN R., *Determinazione dei principi nella delega legislativa e norme transitorie*, in *Giur. Cost.*, 1981, p. 384 ss.
- BIN R., *Sub art. 11*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a c. di Crisafulli V. e Paladin L., Padova, Cedam, 1990, p. 71 ss.
- BIN R., *Giudizio in "astratto" e delega di bilanciamento in concreto*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3574 ss.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992
- BIN R., *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino, Utet 1994, p. 173 ss.
- BIN R., *"Al cuor non si comanda". Valori, regole, argomenti e il caso" nelle motivazioni delle sentenze costituzionali*, in AA. VV., *Le motivazioni delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di Ruggeri A., Torino 1994, p. 323 ss.
- BIN R., *L'ultima fortezza*, Milano, Giuffrè, 1996
- BIN R., *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del "nuovo" art. 117, 6° c., Cost?*, in *Le regioni*, 2001, p. 110 ss.
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le regioni*, 2001, p. 612 ss.
- BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2002, p. 365 ss.
- BIN R., *La delega relativa ai principi della legislazione statale*, in AA. VV., *Stato, regioni e enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a c. di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 21 ss.
- BIN R., *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, I, 2004, p. 295 ss.
- BIN R., *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le regioni*, 2004, p. 1374 ss.
- BIN R., *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, <http://www.forumcostituzionale.it>, n. 2.
- BIN R., *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le regioni*, 2008, p. 398 ss.

- BIN R., *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale) a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le regioni*, 2008, p. 801 ss.
- BIN R., *Che ha di federale il federalismo fiscale?*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 127 ss.
- BIN R., *La Costituzione tra testo e applicazione*, in *Ars interpretandi*, 2009, p. 111 ss.
- BIN R., *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, p. 440 ss.
- BIN R., *La legge regionale tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, p. 439 ss.
- BIN R., *La legge regionale tra ri-materializzazione delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, p. 439 ss.
- BIN R., CARETTI P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008
- BIN R., I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 903 ss.
- BIN R., G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009
- BIONDI DAL MONTE F., *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in AA. VV., *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a c. di E. Rossi, Padova, Cedam, 2009.
- BOBBIO N., *Teoria della norma giuridica*, Torino, Giappichelli 1958
- BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960
- BOBBIO N., *Principi generali di diritto*, in *Nuoviss. dig. it.*, XIII, Torino, Utet, 1966, p. 887 ss.
- BOBBIO N., *Contributi ad una dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1994
- BÖCKENFÖRDE E.-W., *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin, Dunker & Humboldt, 1958
- BOGNETTI G., *Legislation, delegated*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino 1994, p. 200 ss.
- BRANCA G., *Quis adnotabit adnotatores?*, in *Foro it.*, 1970, V, p. 17 ss.
- BRENNER M., *Sub art. 80*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, bgr. von H. v. Mangoldt e F. Klein, Hrg C. Stark, München 2010, p. 2307 ss.
- BRYCE J., *Costituzioni flessibili e rigide*, tr. it. di R. Niro, a cura e con Presentazione di PACE A., Milano, Giuffrè, 1998
- BRUNO F., *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale, a c. di De Siervo U., Bologna, Il Mulino, 1980, p. 115 ss.
- BRUNO F., *Il problema della Costituente: il contributo di Egidio Tosato*, in *Il politico*, 1981, p. 130 ss.
- BRUNO F., *Luogotenenza* in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1990, p. 1 ss.
- BUCCICO C., *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, I, 2009, p. 1301 ss.
- BUOSO E., *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le regioni*, p. 61 ss.
- BUTTURINI D., *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, Esi, 2009
- BUßJÄGER P., *Umsetzungszwang und Anpassungsdruck – Die Umsetzung von EG-Recht aus föderalistischer Sicht*, in AA.VV., *Legistik und Gemeinschaftsrecht*, hrsg P. Bußjäger, C. Kleiser, Wien, Braumüller, 2001, p. 1 ss.

- BUBJÄGER P., *Die Beteiligung der nationaler und regionaler Parlamente an der EU-Rechtsetzung – Chance oder Vortäuschung von Partizipation?*, in AA.VV., *Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea*, hrsg A. Gamper, P. Bußjäger, Braumüller, Wien, 2006, p. 33 ss.
- BUBJÄGER P., *Faktor 10? – Mythos und Realität in der Umsetzung von EU-Rechts in Österreich*, in AA. VV., *Bilanz von 10 Jahren EU-Recht – Auswirkungen und Perspektiven*, hrsg D. Pauer, Graz, Universitätsdruckerei, 2006, p. 127 ss.
- BUBJÄGER P., *Homogenität und Differenz: Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich*, Innsbruck, 2006
- BUBJÄGER P., *Die Föderalismus in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich*, Innsbruck, 2008
- CACCIARI M., *Progetto*, in *Laboratorio politico*, 1981, n. 2, p. 88 ss.
- CALVANO R., *Una nuova (ed ottima) decisione in tema di mandato d'arresto europeo e una vecchia obiezione, nota a sentenza n. 227/2010*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- CAMERLENGO Q., *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le regioni*, 2004, p. 623 ss.
- CAMERLENGO Q., *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè, 2007
- CAMMEO F., *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, a c. di V. E. Orlando, Milano 1907, Società Editrice Libreria, III, p. 126 ss.
- CAMPANINI G., *Il pensiero politico cristiano e la crisi degli anni '30*, in ID., *Cristianesimo e democrazia. Studi sul pensiero politico cattolico del '900*, Brescia, Morcelliana, 1980, p. 24 ss.
- CANNADA-BARTOLI E., *L'inapplicazione degli atti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1950
- CANNADA-BARTOLI E., *Disapplicazione di ufficio di norma regolamentare illegittima*, in *Giur. it.*, 1993, p. 653 ss.
- CANNIZZARO E., *Delegazione legislativa e delegificazione nella attuazione delle direttive comunitarie*, in *Riv. dir. internaz.*, 1990, p. 914 ss.
- CANNIZZARO E., *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 2005, p. 153 ss.
- CAPOTOSTI P. A., *Quali prospettive nei rapporti tra Corte Costituzionale e Corte di giustizia*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 559 ss.
- CAPPUCCIO L., *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in AA. VV., *I Rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 471 ss.
- CARANTA R., *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di tutela della concorrenza?*, in *Le regioni*, 2008, p. 683 ss.
- CARAVITA B., *Il tabù della sovranità e gli istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato dal nostro ordinamento*, in www.federalismi.it
- CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009
- CARBONE L., *L'esperienza "taglialeggi" a metà del suo cammino*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 573 ss.
- CARETTI P., *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. 86 del 1989*

- alla prova: la prima «legge comunitaria»(legge 29 dicembre 1999, n. 428), in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1991, p. 331 ss.
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 7 ss.
- CARETTI P., *La 'sovranità' regionale come illusorio succedaneo di una 'specialità' perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le regioni*, 2007, p. 219 ss.
- CARETTI P., *Introduzione* a AA. VV., *Osservatorio sulle fonti. 2006-7*, a cura di Caretti P., Torino 2007, p. XI ss.
- CARETTI P., *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2008, p. 807 ss.
- CARLASSARE CAIANI L., *Sulla natura giuridica dei testi unici*, in *Riv. rim. dir. pubb.*, 1961, p. 42 ss.
- CARLASSARE L., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, Cedam, 1966
- CARLASSARE L., *Atti governativi di indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, in *Le regioni*, 1982, p. 1190 ss.
- CARLASSARE L., *La "preferenza" come regola dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali nella potestà legislativa ripartita*, in *Le regioni*, 1986, p. 236 ss.
- CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Annali. XVII, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, a c. di L. Violante, p. 325 ss.
- CARLASSARE L., *"Norme generali regolatrici della materia" modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2357 ss.
- CARLASSARE L., VERONESI P., *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir., Agg.*, V, Milano, Giuffrè, 2001
- CARLI M., *I principi fondamentali nelle leggi dello Stato*, in *Le regioni*, 1981, p. 7 ss.
- CARLI M., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992
- CARLOTTO I., *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (Parte I)*, in *Pol. dir.*, 2010, p. 41 ss.
- CARNEVALE P., CELOTTO A., *Il parametro eventuale. Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Torino, Giappichelli, 1998
- CARNEVALE P., *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, <http://www.costituzionalismo.it>.
- CARNEVALE P., *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2003, p. 385 ss.
- CARNEVALE P., *La Costituzione europea come Costituzione*, in AA., VV., *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, a c. di Celotto A., Torino, Giappichelli, 2004, p. 50 ss.
- CARNEVALE P., *Qualità della legge e politiche di semplificazione normativa fra istanze del mondo economico e risposte del legislatore*, in AA. VV., *L'economia e la legge*, a c. di G. Cocco, Milano, 2007, p. 103 ss.
- CARROZZA P., *Le "materie": uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del "regionalismo di esecuzione" previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a c. di F. G. F. Ferrari e G. Parodi, Padova, Cedam, 2003, p. 69 ss.
- CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie general de l'État*, Paris, Édition du CNR, 1985
- CARRÉ DE MALBERG R., *La legge espressione della volontà generale*, a c. di M. Calamo Specchia, Milano, Giuffrè, 2008

CARTABIA M., *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenza di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4158 ss.

CARTABIA M., *Corte costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4129 ss.

CARTABIA M., *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2272 ss.

CARTABIA M., *I decreti legislativi "integrativi e correttivi": il paradosso dell'effettività*, in *Rassegna di diritto parlamentare*, 1997, p. 45 ss.

CARTABIA M., *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi "integrativi e correttivi"*, in AA. VV., *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a c. di F. Pizzetti e A. Bardusco Milano, Giuffrè, 1998, p. 84 ss.

CARTABIA M., *Delega legislativa e forma di governo*, Milano, ed. provvisoria, 2000

CARTABIA M., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo o vizi di costituzionalità*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 65 ss.

CARTABIA M., *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, in AA. VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a c. di N. Zanon, Napoli, Esi, 2006, p. 99 ss.

CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: primo atto*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1312 ss.

CARTABIA M., CELOTTO A., *La giustizia costituzionale dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4478 ss.

CARTABIA M., CHIEFFI L., *Sub art. 11*, in *Comm. cost.*, I, *Art. 1-54*, a c. di R. Bifulco, Celotto A., M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 279 ss.

CARTABIA M., WEILER J.H.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000

A. CASSESE, *Sub art. 11*, in *Comm. cost.*, Branca, *Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli Società Editrice del Foro Italiano, 1975, p. 577 ss.

CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002

CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003

CASSESE S., *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 419 ss.

CASSETTI L., *La Corte Costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006. dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it

CATALANO S., *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, in AA. VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a c. di N. Zanon, Napoli, Esi, 2006, p. 129 ss.

CATINELLA S., *Il problema della delegazione di competenze nel diritto pubblico*, in AA.VV., *Studi in onore di Gioacchino Scaduto*, IV, Padova, Cedam, 1970, p. 134 ss.

CATTARINO G., *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, in *Foro it.*, 1988, IV, p. 219 ss.

CAVALERI P., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in AA.VV., *Le competenze statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, a c. di R. Tarchi, Torino, Giappichelli, 2006, p. 27 ss.

CECCHETTI M., *I contenuti dei decreti legislativi*, in AA. VV., *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere". Atti del seminario svoltosi alla Luiss "Guido Carli" il 1° aprile 2008*, a c. di Lupo N. e R. Zaccaria, Roma, Aracne, 2008, cit., p. 43 ss.

CELANO B., *Diritti, principi e valori nello Stato costituzionale di diritto: tre ipotesi di ricostruzione*, in *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, 2004, p. 53 ss.

CELOTTO A., *Legge comunitaria*, in *Enc. giur.*, XXI, *Agg.*, Roma, Treccani, 1995, p. 1

CELOTTO A., *Coerenza dell'ordinamento e soluzione delle antinomie nell'applicazione giurisprudenziale*, in MODUGNO F., *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 192 ss.

CELOTTO A., *Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 1472 ss.

CELOTTO A., *Le «modalità» di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in AA. VV., *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, Jovene, 2000, p. 437 ss.

CELOTTO A., *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2003

CELOTTO A., *Ancora un'occasione perduta per mettere chiarezza sulle interferenze tra giudizio di costituzionalità e giudizio di «comunitarietà»*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1732 ss.

CELOTTO A., E. FRONTONI, *Legge di delega*, in *Enc. dir.*, *Agg.*, VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 697 ss.

CELOTTO A., T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2004, p. 1309 ss.

CELOTTO A., G. PISTORIO, *Diciotto anni di legge comunitaria*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti. 2006-7*, a cura di Caretti P., Torino 2007, p. 54 ss.

CERRI A., *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1988, p. 1 ss.

CERRI A., *L'integrazione europea nella giurisprudenza delle corti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, p. 1484 ss.

CERVATI A. A., *Legge di delegazione e delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, p. 939 ss.

CERVATI A. A., *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 1972

CHELI E., *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 1007 ss.

CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967

CHELI E., *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 386 ss.

CHELI E., *Testo unico*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, Utet, 1973, p. 305 ss.

CHELI E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978

CHELI E., DONATI F., *La reazione giudiziale del diritto nelle decisioni dei giudici costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 155 ss.

CHESSA O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le regioni*, 2007, p. 227 ss.

CICCONETTI S. M., *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1966, p. 568 ss.

CINTOLI F., *Disapplicazione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, *Ann.*, III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 269 ss.

COCIANI S. F., *Tributi propri della regione Sardegna e armonia del sistema tributario*, in *Rassegna tributaria*, 2008, p. 1401 ss.

COCOZZA F., *Funzione e disfunzione nella pubblicazione delle leggi delegate*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1983, p. 1246 ss.

COCOZZA V., *Fonti comunitarie e fonti interne*, in AA. VV., *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, Jovene, 2000, p. 33 ss.

CONETTI G., *Attuazione delle direttive comunitarie mediante rinvio*, in *Foro it.*, IV, 1988, p. 505 ss.

- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, Esi, 2006
- CONSO G., *L'esperienza dei principi generali nel nuovo diritto processuale penale*, in *La giustizia penale*, 1991, III, p. 577 ss.
- CONTE A. G., *Validità*, in *Noviss. dig. it.*, XX, Torino, Utet, 1957, p. 420 ss.
- COTTA S., *Diritto naturale*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 647 ss.
- COTTA S., *Giusnaturalismo* in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 510 ss.
- COZZI A. O., *La legge "salva Tocai" davanti alla Corte costituzionale: "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" non scattano, ma i parametri si integrano*, in *Le regioni*, 2009, p. 150 ss.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952
- CRISAFULLI V., *Interrogativi sui criteri di identificazione degli atti "con forza di legge"*, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 715 ss.
- CRISAFULLI V., *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1960, p. 262 ss.
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1960, p. 775 ss.
- CRISAFULLI V., *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 194 ss.
- CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè 1968, p. 925 ss.
- CRISAFULLI V., *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte Costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1972, p. 665 ss
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, I e II, Padova, Cedam, 1984
- CROSA E., *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Utet, 1922,
- CROSA E., *La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1927, p. 191 ss.
- CROSA E., *Lo Stato democratico. Presupposti costituzionali*, Torino, Utet, 1946
- CROSA E., *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1955
- CUOCOLO F., *Gli atti dello Stato aventi "forza di legge"*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1961, p. 97 ss.
- CUOCOLO F., *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1967
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2000
- CUOCOLO F., *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 della l. n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2812 ss.
- CUOCOLO L., *Aspetti problematici della legge di semplificazione 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- D'ANDREA A., *Prefazione ad AA.VV., La nuova stagione degli statuti regionali*, a c. di M. Cermel, Padova, Cedam, 2003, p. 9 ss.
- D'ANDREA A., *Prima del (o comunque insieme al) decentramento fiscale occorrerebbe definire funzioni e compiti amministrativi delle autonomie territoriali*, in *Diritto e pratica tributaria I*, 2009, p. 241 ss.
- DANIELE L., *Nuove iniziative per l'esecuzione degli obblighi comunitari nell'ordinamento italiano: qualche osservazione sulla loro adeguatezza alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Foro it.*, 1988, IV, p. 507 ss.
- D'ATENA A., *Potestà regionale integrativa e disposizioni di attuazione degli Statuti speciali*, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 1065 ss.
- D'ATENA A., *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 969 ss.

- D'ATENA A., *L'esecuzione e l'attuazione delle norme comunitarie, fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, I, 1979, p. 1242 ss.
- D'ATENA A., *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 317 ss.
- D'ATENA A., *La disciplina di dettaglio, tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 3317 ss.
- D'ATENA A., *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001
- D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione de Titolo V*, in *Le regioni*, 2002, p. 305 ss.
- D'ATENA A., *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2027 ss.
- D'ATENA A., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, reperibile in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>
- D'ATENA A., *Le dopo il big-bang: il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005
- D'ATENA A., *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le regioni*, 2008, p. 811 ss.
- D'ATENA A., *Audizione*, Commissione parlamentare per la semplificazione del giorno 20 5 2009 in *Attuazione del procedimento "taglia leggi"*, reperibile in <http://www.federalismi.it>
- D'ATENA A., *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, Relazione conclusiva al seminario "Corte Costituzionale, giudici comuni, interpretazioni adeguatrici", Corte costituzionale – Palazzo della Consulta, Roma, 6.11.2009, reperibile in <http://cosrtecostituzionale.it>
- DE FIORES C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001
- DEGENHART C., *Sub art.71*, in M. Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, München, Beck, 2009, p. 1463 ss.
- DEGENHART C., *Sub art. 72*, in M. Sachs, *Grundgesetz Kommentar*, München, Beck, 2009, p. 1466 ss.
- D'ELIA G., *Osservazione in tema di determinazione per relationem dei principi e criteri direttivi della delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 217 ss.
- D'ELIA G., *Sulla determinazione ratione materiae dei principi e dei criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1461 ss.
- D'ELIA G., *L'interpretazione conforme a Costituzione nella delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3245 ss.
- D'ELIA G., *La definizione dell'oggetto nella delegazione legislativa nel processo democratico di formazione della legge*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1763 ss.
- DELLEDONNE G., MARTINICO G., *Handle with care! The Regional Charters and Italian Constitutionalism's "Grey Zone"*, www.stals.sssup.it
- DEL VECCHIO A., *L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana*, in *Foro it.*, 1988, IV, p. 219 ss.
- DEL VECCHIO G., *Sui principi generali del diritto*, Milano 1958
- DEMURO G., *Le delegificazioni nelle LL. nn. 59 e 127/1997: il "fine giustifica i mezzi"?*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 1996*, a c. di U De Siervo, Torino, Giappichelli, 1997, p. 239 ss.
- DEMURO G., *Sub art. 114*, in *Comm. cost.*, III, a c. di R. Bifulco, Celotto A. e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 2165 ss.
- DE ROSE C., *Problematiche sull'adeguamento del diritto pubblico interno alle fonti comunitarie*, in *Cons. St.*, 1993, II, p. 123 ss.

DE SIERVO U., *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, in *Jus*, 1979 p. 163 ss.

DE SIERVO U., *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in AA.VV., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, a c. di De Siervo U., Bologna, Il Mulino, 1980, p. 293 ss.

DE SIERVO U., *Modelli stranieri ed influenze internazionali nel dibattito dell'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 279 ss.

U DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, I, Torino, Giappichelli, 2001, p. 497 ss.

DE SIERVO U., *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le regioni*, 2004, p. 1245 ss.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, Cedam, 2007

DI COSIMO G., *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in AA. VV. *Osservatorio sulle fonti. 2001*, a c. di De Siervo U., Torino, Giappichelli, 2002, p. 215 ss.

DI COSIMO G., *Deleghe e argomenti*, in *Le regioni*, 2005, p. 287 ss.

DI COSIMO G., *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le regioni*, 2009, p. 729 ss.

DI COSIMO G., *E le Camere stanno a guardare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2009, p. 6, <http://www.osservatoriosullefonti.it>

DIETSCH H. J., *Verhandlungsprozess und Ergebnisse der Neuordnung der Kompetenz als "Stufe I" der Föderalismus der Großen Koalition*, in AA.VV., *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, hrsg. R.F. Baus, T. Fischer, R. Hrbek, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 19 ss.

DÍEZ-PICAZO L. M., *Aspetti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: l'esperienza spagnola*, in *Quad. cost.*, 1996, p. 47 ss.

DÍEZ-PICAZO L. M., *La legislazione delegata in Spagna*, in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>.

DI MARIA R., *Ripensare la natura di "tributo proprio" delle Regioni? Brevi riflessioni sulla evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria (a margine di Corte cost., sent. n. 216/2009)*, in *Quaderni regionali*, 2009, p. 841 ss.

DITTMAN A., *Sub art. 84*, in *Grundgesetz Kommentar*, hrsg. M. Sachs, München, 2009, p. 1645 ss.

DOGLIANI M., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, reperibile in <http://www.scienze giuridiche.unipr.it>,

DONATI D., *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1910

DONATI D., *L'efficacia costituzionale della Carta del lavoro (1932)*, ora in DONATI D., *Scritti di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1966, p. 351 ss.

DONATI F., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 57

DONATI F., *La nuova disciplina della partecipazione italiana alla elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario contenuta nella legge 24 aprile 1998, N. 128 (legge comunitaria 1995-1997)*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti. 1998*, a c. di De Siervo U., Torino, Giappichelli, 1999, p. 6 ss.

DONOSO CORTÉS J., *Discurso sobre la dictadura*, in J. DONOSO CORTÉS, *Obras Completas*, II, Madrid, Editorial Católica, 1970, p. 308 ss.

DUGUIT L., *Leçons de droit publique générale*, Paris, 1926

DUSO G., *Tirannia dei valori e forma politica in Carl Schmitt*, in *Il Centauro*, 1981, 2, p. 157 ss.

- DWORKIN R., *I diritti presi sul serio*, tr. it. di F. Oriana a c. di G. Rebuffa, Bologna, Il Mulino, 1982
- EGGER A., *Sub art. 23d*, in *Bundesverfassungsrecht Kommentar*, 1, Rill/Schäffer Wien 2010
- ESPOSITO C., *Testi unici*, in *Nuovo dig. it.*, XII, pt. II, Torino 1940, p. 181 ss.
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1950, p. 69 ss.
- ESPOSITO C., *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1950, p. 262 ss.
- ESPOSITO C. (C. E., *Nota senza titolo*), in *Giur. cost.*, 1956, p. 190
- ESPOSITO C., *Il codice civile avanti alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 682 ss.
- ESPOSITO C., *Invalidità della pubblicazione delle leggi delegate*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 698 s.
- ESPOSITO C., *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 496 ss.
- ESPOSITO C., *Incostituzionalità delle leggi di delegazione "contro natura"?*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1052 ss.
- ESPOSITO C., *Sul giudice competente a sindacare la invalidità formale delle leggi anteriori alla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1117 ss.
- ESPOSITO C., *Testi unici della Regione e leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 614 ss.
- FALCON G., *Sub Art 118, il 1° comma*, in Branca, *Comm. cost., Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, p. 224 ss.
- FALCON G., *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le regioni*, 2008, p. 817 ss.
- FALZEA A., *Ricerche di teoria generale del diritto e dogmatica giuridica. Teoria generale del diritto*, I, Milano, Giuffrè, 1999
- FALZEA A., *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, Milano 2008
- FAMIGLIETTI G., *Delegazione legislativa e Corte Costituzionale*, in AA. VV., *Le deleghe legislative, Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a c. di Caretti P. e Ruggeri A., Milano, Giuffrè, 2003, p. 187 ss.
- FAMIGLIETTI G., *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, in AA. VV. *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a c. di Caretti P. e Ruggeri A., Milano, Giuffrè, 2003, p. 419 ss.
- FASO I., *Le minori potestà legislative della regione*, Milano, Giuffrè, 1975
- FASO I., *Luogotenenza*, in *Enc. dir.*, XXV, Milano, Giuffrè, 1975, p. 96 ss.
- FERRARA A., *La Corte Costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2820 ss.
- FERRARESE M. R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000
- FERRARESE M. R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006
- FERRARI G., *Formula e natura dell'attuale decretazione con valore legislativo*, Milano, Giuffrè, 1948
- FERRI G. D., *Sulla delegazione legislativa*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 165 ss.

- FERRARI ZUMBINI R., *Testi unici*, in *Enc. giur.*, XXXV, Roma, Treccani, 1994, p. 1 ss.
- FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I. Roma-Bari, Laterza, 2007
- FERRIOLI E. A., DI CAPUA A., *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in AA. VV., *Le trasformazioni della delega legislativa*, a c. di E. Rossi, Padova, Cedam, 2009
- FICHTE J. G., *Rivendicazione della libertà di pensiero dai principi dell'Europa che finora l'hanno calpestate*, in ID., *Scritti sulla rivoluzione francese. Sulla libertà di pensiero*, tr. it. di V.E. Alfieri, Bari 1966
- FICHTE J.G., *Fondamenti dell'intera dottrina della scienza*, in ID., *La dottrina della scienza*, tr. F. Costa, Bari 1971
- FIORAVANTI M., *Dottrina dello Stato persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in AA.VV. *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 45 ss.
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, Il Mulino, 1998
- FIORILLO M., *I decreti legislativi luogotenenziali*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, I, Torino, Giappichelli, 2001, p. 501 ss.
- FLORIDIA G. G., *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a c. di F. G. F. Ferrari e G. Parodi, Padova, Cedam, 2003, p. 33 ss.
- FRANCHINI F., *La delegazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1950
- FRANCO L., *Contraddizione e graduabile contrarietà nella soluzione delle antinomie normative davanti alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, a c. di Pedrazza Gorlero M., Napoli 2010, p. 291 ss.
- GABRIELE F., *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, Giuffrè, 1980
- GABRIELE G., CELOTTO A., *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Bari, Cacucci, 2001
- GAJA G., *Introduzione al diritto comunitario*, cit., p. 121 ss.; BIN R., CARETTI P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008
- GALEOTTI S., *Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della "legge" in senso tecnico*, in *Riv. trim dir. pubb.*, 1957, p. 76 ss.
- GALLO F., *I principi di diritto comunitario: problemi attuali*, in *Rassegna tributaria*, 2008, p. 919 ss.
- GAMBARDELLA M., *Disapplicazione degli atti amministrativi (dir. pen)*, *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1989, XII, p. 3 s
- GAMBINO S., *Le sfide del neoregionalismo e l'eguaglianza dei cittadini: il federalismo fiscale secondo il D.D.L. A.S. n. 1117*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 249 ss.
- GAMPER A., *Intergouvernementale Gesetzgebung*, in AA. VV., *Kooperative Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Länder*, hrsg P. Bußjäger, Wien, Braumüller, 2010, p. 29 ss.
- GARBARINO C., *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, in AA. VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a c. di F. G. F. Ferrari e G. Parodi, Padova, Cedam, 2003, p. 331 ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., FERNÁNDEZ T. R., *Curso de derecho administrativo*, I, Madrid, Thompson Civitas, 2006

GENNUSA M. E., *Legge comunitaria*, in *Diz. dir. pubb.*, IV, Cassese, Milano, 2006, p. 3408 ss.

GENNUSA M. E., *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: la Corte costituzionale come "giudice europeo"*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 612 ss.

GERHARDS W., *Abweichungsrechte (Art. 72 Abs. 3 – neu) und Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)*, in AA. VV., *Die Reform des Bundestaates*, hrsg. R. Holtschneider, W. Schön, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 104 ss.

GEROLA L., *In margine ad alcune sentenze in materia di impiego regionale motivate in modo poco convincente*, in *Le regioni*, 1988, p. 917 ss.

GHERA F., *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1193 ss.

GIANFORMAGGIO L., *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1985, p. 65 ss.

GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, Giuffrè, 1994

GIANNINI M.S., *Autonomia pubblica* in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356 ss.

M. S. GIANNINI, *In tema di atti normativi della seconda costituzione provvisoria*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 692 ss.

GIANNINI M.S., *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in AA.VV., *Dal regionalismo alla regione*, a c. di E. Rotelli, Bologna, Il Mulino, 1973 p. 177 ss.

GIANNINI M.S., *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, in M. S. GIANNINI, *Scritti*, I, Milano, Giuffrè, 2000, p. 39 ss.

M. S. GIANNINI, A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 229 ss.

GIOVANARDI A., *Riflessioni critiche sulla ripartizione delle competenze legislative in materie tributaria tra Stato e Regioni alla luce della sentenza della Corte Costituzionale sui tributi propri della Regione Sardegna*, in *Rassegna tributaria*, 2008, p. 1424 ss.

GIOVANARDI A., *La fiscalità regionale e locale nel d.d.l. Calderoli tra tributi propri derivati e principio di continenza: ci sarà un qualche spazio per i tributi propri in senso stretto di Regioni ed Enti locali?*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 315 ss.

GIOVANNETTI T., *La decretazione delegata*, in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>.

GIOVANNETTI T., *L'ultimo passo del "cammino comunitario" conduce la Corte a Lussemburgo*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

GOMES CANOTILHO J.J., *Il diritto costituzionale portoghese*, tr. it. a c. di R. Orrù, Torino, Giappichelli, 2006

GORLA G., *L'interpretazione del diritto*, Milano, Giuffrè, 1941

GORLANI M., *Verso l'attuazione dell'art. 119 Cost., tra razionalizzazione della spesa pubblica e velleità federaliste*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 327 ss.

GRASSO P.G., *Decreto legislativo* in *Enc. dir.*, XI, Milano 1962, p. 867 ss.

GRIGLIO E., *Principio unitario e neo-policentrismo. L'esperienza italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam, 2009

GROPPI T., *Limiti all'immediata applicabilità delle leggi statali al territorio del Trentino Alto-Adige e ricorso per mancato adeguamento*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3663 ss.

GROPPI T., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1208 ss.

GROPPI T., *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 259 ss.

- GROTTANELLI DE' SANTI G., *Considerazioni sulla legge regionale delegata*, in *Forum amm. acque pubbl.*, 1973, III, p. 95 ss.
- GUARINO G., *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss.
- GUARINO G., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, Napoli, Jovene, 1994, I, p. 275 ss.
- GUASTINI R., *Sui principi di diritto*, in *Dir. soc.*, 1986, p. 601 ss.
- GUASTINI R., *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, in *Tratt. dir. priv.*, Iudicia, Zatti, Milano, Giuffrè, 1993
- GUASTINI R., *Principi di diritto*, in AA.VV., *Glossario*, in *Tratt. dir. priv.*, Iudicia, Zatti, cit., Milano, Giuffrè, 1994
- GUASTINI R., *Il giudice e la legge*, Torino, Giappichelli, 1995,
- GUASTINI R., *Principi di diritto*, in *Dig. disc. civ.*, XIV, Torino, Utet, 1996, p. 341 ss.
- GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Tratt. dir. comm.*, I, t. 1, Ciccumessineo, continuato da Mengoni, Milano, Giuffrè, 1998
- GUASTINI R., *Il tempo e le norme*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, I, p. 723 ss.
- GUASTINI R., *Il diritto come linguaggio*, Torino, Giappichelli, 2001
- GUASTINI R., *Ponderazione. Un'analisi dei conflitti tra principi costituzionali*, in *Ragion pratica*, 2006, p. 151 ss.
- R GUASTINI, *Les principes de droit en tant que source de perplexité théorique*, in *Analisi e diritto 2007 ricerche di giurisprudenza analitica*, a c. di P. Comanducci e Guastini R., Torino, Giappichelli, reperibile in <http://www.giuri.unige.it>
- GUASTINI R., *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Ciccumessineo, Mengoni continuato da Schlesinger, Milano 2010, p. 201 ss.
- GUZZETTA G., *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1123 ss.
- HANDSTANGER M., *Vollziehung des EU-Rechts in Österreich*, in AA. VV., *Neuesten Entwicklungen in Zusammenspiel von Europarecht und nationale Recht der Mitgliedstaaten*, Hrsg W. Hummer, Springer, Wien New York, 2010, p. 123 ss.
- HART H. L. A., *Il concetto di diritto*, tr. it. M. Cattaneo, Torino, Einaudi, 1991
- HAURIOU M., *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, Larose et Forcel, 1900
- HEINTZEN M., *Sub art. 71*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, H. v. Mangoldt e F. Klein, Hrg C. Stark, München, 2010, p. 1845 ss..
- HENNEKE H. G., *Sub art. 84*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, hrg, B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Hofmann, A. Hoplauf, München, 2008, p. 1734 ss.,
- HOBBSAWN E. J., *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1994
- HUSSERL G., *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, tr. it. a c. di R. Cristin, Milano, Giuffrè, 1998
- IANNUCILLI L., *L'evoluzione "politipica" della delega legislativa*, in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>. p. 97 ss.
- IANNUCILLI L., NORELLI I. (a cura di), *La delega legislativa. Dati statistici*, in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>.

- IPSEN PH. P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Hrg von E. von Cämmerer, H.-J. Schochauer, E. Steindorff, Frankfurt am Main 1966, p. 256 ss.
- ISENSEE J., *Die bundesstaatliche Kompetenz*, in *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, *Bundesstaat*, Hrg. J. Isensee und P. Kirhhof, Heidelberg 2008, p. 455 ss.
- ITALIA V., *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, Milano, Giuffrè, 1970
- ITALIA V., *Forme e regole giuridiche*, Milano, Giuffrè, 2005
- ITALIA V., *Regole di principio e regole di piano. Redazione, interpretazione applicazione*, Milano 2006
- ITZGOVICH G., *L'interpretazione del diritto comunitario*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2008, p. 432
- JELLINEK G., *Gesetz und Verordnung*, (1887), Tübingen, Scientia Verlag, 1964
- JORIO E., *Lo statuto delle regioni e il federalismo fiscale*, in *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, a c. di S. Gambino, Milano, 2008, p. 381 ss.
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato* tr. it. di G. Cotta e S. Treves, Milano, Comunità, 1952
- KELSEN H., *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, in KELSEN H., *La giustizia costituzionale*, a c. di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981, p. 143 ss.
- KELSEN H., *La democrazia*, tr. it. a c. di G. Gavazzi, Bologna, Il Mulino, 1984
- KELSEN H., *Teoria generale delle norme*, a c. di M. Losano, tr. it. di M. Torre, Torino, Einaudi, 1985
- KELSEN H., *Lineamenti di teoria generale dello Stato*, a c. di A. Carrino in *Dottrina dello Stato*, Napoli, Esi, 1994
- KORIOETH S., *Sub art. 31*, (2007), in *Grundgesetz. Kommentar*, T. Maunz, G. Dürig, Bd. IV, München, Verlag Beck, 2010
- KUHN T., *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1995
- LABAND P., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, (1911), II, Tübingen, Scientia Verlag, 1964
- LACHMAYER F., *Die Relativierung des Stufenbau-Modells durch das EU-Recht*, in AA. VV., *Legistik und Gemeinschaftsrecht*, hrsg P. Bußjäger, C. Kleiser, Wien, Braumüller, 2001, p. 57 ss.
- LAMARQUE E., *Gli articoli 76 e 77 nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in AA. VV., *I Rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 513 ss.
- LAMARQUE E., *Per la provincia di Bolzano la prima applicazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto speciale è solo un buon investimento per il futuro*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, I, p. 485 ss.
- LANCHESTER F., *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994
- LA PERGOLA A., *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2419 ss.
- LA SCALA E. A., *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 337 ss.
- LAVAGNA C., *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della "manifesta infondatezza"*, Milano, Giuffrè, 1957
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1973
- LENZI E., *Scheda di lettura delle disposizioni delle legge 18 giugno 2009, n. 69 in tema di semplificazione normativa*, in <http://www.federalismi.it>

LENZI E., *Tra poche luci e molte ombre, il legislatore continua sulla via della semplificazione: le recenti innovazioni introdotte dalla legge 69/2009*, in <http://www.federalismi.it>

LIGNOLA E., *La delegazione legislativa*, Milano, Giuffrè, 1956

LIPARI N., *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008

LOCKE J., *Due trattati sul governo*, tr. it. a c., di L. Pareyson, Torino, Utet, 1982

LOMBARDI G., *Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una sentenza esemplare*, in *Giur. cost.*, 1982, I-1, p. 26 ss.

LOMBARDI M. G., *Disposizioni di attuazione*, in *Noviss. dig. it.*, V, Torino, Utet, 1960, p. 1129 ss.

LONGO A., *Valori, principi e costituzione: qualche spunto sui meccanismi di positivizzazione delle istanze assiologiche di base*, in *Dir. soc.*, 2002, p. 75 ss.

LONGO A., *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli, Jovene, 2007

LÓPEZ GUERRA L., ESPÍN E., GARCÍA MORILLO J., PÉREZ TREMP S., SATRÚSTEGUI M., *Derecho Consitucional*, I, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2000

LÓPEZ PINA, I. GUTIÉRREZ A., *Elementos de derechon público*, Madrid Barcellona, Marcial Pons, 2002

LUCIANI M., *Nuovi rapporti tra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, in *Le regioni*, 1987, p. 385 ss.

LUHMANN N., *L'autoriproduzione del diritto e i suoi limiti*, in *Pol. Dir.*, 1987, p. 41 ss.

LUHMANN N., *La differenziazione del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1990

LUPO N., *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi': esperienze, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1996

LUPO N., *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in AA. VV. *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a c. di S. Labriola, Milano 1999, p. 361 ss.

LUPO N., *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari su decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 1998*, a c. di U De Siervo, Torino, Giappichelli, 1999, p. 152 ss.

LUPO N., *Quale sindacato sui criteri correttivi?*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3210 ss.

LUPO N., *Controllo più severo sulla conformità dei decreti legislativi alle leggi delega. La crescita dell'istituto fa venir meno l'antica prudenza*, in *Diritto e Giustizia*, 39/2000, p. 54 ss.

LUPO N., *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in AA. VV. *Osservatorio sulle fonti. 2001*, a c. di De Siervo U., Torino, Giappichelli, 2001, p. 20 ss.

LUPO N., *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi "veri" e "falsi"*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 2661 ss.

LUPO N., *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del Governo?*, reperibile in <http://www.forumcostituzionale.it>

LUPO N., *Le potestà regolamentari*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a c. di T. Groppi e M. Olivetti, Torino 2003, p. 115 ss.

LUPO N., *A proposito di norme di delega inserite in disegni di legge di conversione (2004)*, in <http://www.forumcostituzionale.it>

LUPO N., *Testo unico*, in *Diz. dir. pubb.*, VI, Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5936 ss.

LUPO N., *Le materie escluse e i decreti legislativi correttivi*, in AA. VV., *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere: i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss "Guido Carli" il 1° aprile 2008*, a c. di Lupo N. e R. Zaccaria, Roma, Aracne, 2008, p.51 ss.

- LUTHER J., *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in AA. VV., *I canitieri del federalismo*, a c. di D'Atena A., Milano, Giuffrè, 2008, p. 129 ss.
- MACCABIANI N., *La mancata conversione di un decreto-legge per effetto di un rinvio presidenziale*, reperibile in <http://www.forumcostituzionale.it>
- MACCABIANI N., *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, Giuffrè, 2005,
- MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999
- MALFATTI E., *Sub L. cost. n. 3/2001*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2004). Comm. cost.*, Branca Bologna-Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 2006, p. 267 ss.
- MALO M., *Testo unico*, in *Dig disc. pubb.*, XV, Torino, Utet, 1999, p. 293 ss.
- MALO M., *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Torino, Giappichelli, 2004
- MANGIA A., *Il federalismo della 'descrizione' e il federalismo della 'prescrizione'*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4045 ss.
- MANGANIELLO F., *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte cost. n. 88/2009*, in corso di pubblicazione in *Annali dell'Università del Molise*
- MANGIAMENLI S., *Il riparto Stato-regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le regioni*, 2004, p. 1216 ss.
- MANGIAMELI S., *Giurisprudenza costituzionale e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 3003 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le regioni*, 2008, p. 825 ss.
- MANICA S., *Concessioni idroelettriche e tutela della concorrenza nella sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 2008, n. 1*, in *federalismi.it*.
- Mann T., *Sub art. 80*, in *Grundgesetz Kommentar*, Sachs, München, 2009, C. H. Beck, p. 1597 ss.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003
- MARITAIN J., *Umanesimo integrale*, tr. it. G. Dore, Bologna, Borla, 1973
- MARTINES T., *Legislazione regionale*, in *QR*, 1984, p. 409 ss.
- Cfr. MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffè, Milano 2008
- MARTINICO G., *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, Jovene, 2009
- MASTROIANNI R., *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell'approvazione della l. n. 52/1996 (legge comunitaria per il 1994)*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti. 1996*, a c. di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 1996, p. 1 ss-
- MATTARELLA B.G., *Codificazione*, in *Diz. dir. pubb.*, II, Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 933 ss.
- MAUNZ T., *Sub art. 80*, in *Grundgesetz. Kommentar*, T. Maunz, G. Dürig, hrsg. R. Herzog, M. Herdegen, R. Scholz, H.H. Klein, Bd. V, cit., p. 8.
- MAYER H., *B-VG Kommentar*, Wien 2007
- MAZZARELLA M., *La decretazione correttiva ed integrativa*, a c. di E. Rossi, Padova, Cedam, 2009
- MAZZIOTTI M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961
- MEZZANOTTE C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 631 ss.
- MIELE G., *Le Regioni nella Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1949
- MILAZZO P., *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2008, reperibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, n. 5.

- MODUGNO F., *Osservazioni sulla reviviscenza di disposizioni legislative sostituite dal testo unico dichiarato incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1941 ss.
- MODUGNO F. *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino 1966, p. 472 ss.
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge. Teoria della costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, I e II, Milano, Giuffrè, 1970
- MODUGNO F., *È illegittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nella interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee? (variazioni critiche e ricostruttive)*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 916 ss.
- MODUGNO F., *Richiesta di "referendum" abrogativo di "leggi cornice" (riflessioni critiche su possibili sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del "referendum")*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 189 ss.
- MODUGNO F., *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1988, p. 1 ss.
- MODUGNO F., *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. dir.*, XXIV, Roma, Treccani, 1991, p. 1 ss.
- MODUGNO F., *Validità (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, p. 3 ss.
- MODUGNO F., *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, 44 ss.
- MODUGNO F., *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995
- MODUGNO F., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, *Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997, p. 561 ss.
- MODUGNO F., *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in AA. VV., *Esperienze giuridiche del '900*, a c. di Modugno F. Milano 2000, p. 97 ss.
- MODUGNO F., *Principi e norme. La funzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in AA. VV., *Esperienze giuridiche del '900*, a c. di Modugno F., Milano, Giuffrè, 2000
- MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2002
- MODUGNO F., *Diritto pubblico generale*, Roma-Bari, Laterza, 2002
- MODUGNO F., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, testo reperibile in <http://www.costituzionalismo.it>, 2005
- MODUGNO F., *Sulla relazione presentata dal Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli*, reperibile in <http://www.federalismi.it>.
- G. MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa*, in *Dir. proc. Amm.*, 1997, p. 661 ss.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001
- MORTATI C., *La rappresentanza di categoria*, (1949), ora in ID., *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 35 ss.
- MORTATI C., *Sulla competenza a giudicare gli eccessi di delega legislativa* (1956), ora ID., *Nota* (a Corte cost., sent. n. 3/1957), *In tema di competenza e di limiti del sindacato sugli eccessi di delega legislativa* in ID., *Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 803 ss.
- MORTATI C., *Sul potere del giudice costituzionale ad accertare d'ufficio l'incostituzionalità di norma non impugnate*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 320 ss.
- MORTATI C. *Osservazioni*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 454 ss.
- MORTATI C., *Società e Stato nella nuova Costituzione francese*, (1959) ora in MORTATI C., *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 393 ss.

- MORTATI C., *Costituzione, Parte I (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 133 ss.
- MORTATI C., *Costituzione, Parte II (La Costituzione italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 214.
- MORTATI C., *Discrezionalità*, in ID., *Raccolta di scritti*, III, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 1199 ss.
- MORTATI C., *Eccesso di potere legislativo*, in ID., *Raccolta di scritti*, III, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1972, cit., p. 669 ss.
- MORTATI C., *La crisi del Parlamento*, (1966), in ID., *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 155 ss.
- MORTATI C., *Brevi note sul rapporto fra Costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni Fiorentini*, 1973, p. 511 ss.
- MORTATI C., *Forme di Governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973
- MORTATI C., *Sub art. 1*, in *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano 1975, p. 1 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I e II, Padova, Cedam, 1976
- MORTATI C., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000
- MÜLLER J., *Allgemeine Umsetzungsprobleme des EU-Rechts auf Landesebene*, in AA. VV., *Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder*, hrsg Perenthaler P., Wien, Braumüller, 1999, p. 27 ss.
- NAPOLI C., *La Corte dinanzi ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario: tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia*, in *Le regioni*, 2006, p. 483 ss.
- NICCOLAI S., *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, Cedam, 2001
- NICOLINI M., *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, Esi, 2009
- OETER S., *Sub art. 72*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, H. v. Mangoldt e F. Klein, hrg C. Stark, Bd. 2 München, 2010, p. 1865 ss.
- OLIVETTI M., *Lo Stato policentrico delle autonomie (art.114, 1° comma)*, in AA.VV. *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a c. di T. Groppi e M. Olivetti, Torino 2003, p. 39 ss.
- OLIVETTI M., *L'ultimo Dossetti, dieci anni dopo*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 370 ss.
- ÖHLINGER T., *Der Bundestaats zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität*, Wien, Braumüller, 1976
- ÖHLINGER T., *Sub art. 23d.*, in *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, Korinek, Holoubek, II/1, Wien 1999
- ÖHLINGER T., *Sub art. 50 B-VG: Die neue Integrationsbestimmung des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, in AA. VV., *Neuesten Entwicklungen in Zusammenspiel von Europarecht und nationale Recht der Mitgliedstaaten*, Hrsg W. Hummer, Springer, Wien New York, 2010, p. 623 ss.
- ÖHLINGER T., *Verfassungsrecht*, Wien 2009
- ÖHLINGER T., POTACS M., *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich*, Wien, Orac, 1998
- ONIDA V., *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici dei diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 514 ss.
- ONIDA V., *Costituzione provvisoria* in *Dig. disc. pubb.*, IV, Torino, Utet, 1989, p. 339 ss.

- ONIDA V., «*Armonia tra diversi*» e problemi aperti. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, in *Quad. cost.*, 2002, p. 549 ss.
- ONIDA V., *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004
- ONIDA V., *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione di “confine” fra diritto nazionale e sovranazionale*, in AA. VV., *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Napoli 2006, p. 532 ss.
- ONIDA V., *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori centrali e locali*, in *Le regioni*, 2007, p. 11 ss.
- ONIDA V., *La Costituzione ieri e oggi*, Bologna, Il Mulino, 2008
- ONIDA V., *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze “storiche”*, in *Le regioni*, 2008, p. 773, ss.
- OPITZ P.J., *Politische Wissenschaft als Ordnungswissenschaft*, in *Der Staat*, 1993, XXX Band, Heft 3, p. 359 ss.
- ORLANDO V.E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1917
- ORLANDO V.E., *Studi giuridici sul governo parlamentare*, ora in ID., *Diritto pubblico generale*, Milano, Giuffrè 1954, p. 366 ss.
- ORLANDO V.E., *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in ID., *Scritti giuridici vari*, Padova, Cedam, 1955, p. 3 ss.
- PACE A., *Sull’uso alternativo del decreto-legge, in luogo del decreto delegato, per eludere i principi della delega*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1786 ss.
- A PACE, *La causa della rigidità della Costituzione*, Padova, Cedam, 1996
- PACE A., *L’instaurazione di una nuova costituzione in ID., Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 1997
- PACE A., *Presentazione*, a J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, Milano, Giuffrè, 1998
- PACE A., *La sentenza Granital, ventitre anni dopo*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 Aprile 2007*, Milano, Giuffè, 2008, p. 405 ss.
- PAGOTTO C., *La disapplicazione della legge*, Milano, Giuffrè, 2008
- PAJNO A., *L’attuazione della delega “taglialeggi”, a metà del suo cammino*, in AA. VV., *La delega “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss “Guido Carli” il 1° aprile 2008*, a c. di Lupo N. e R. Zaccaria, Roma, Aracne, 2008, p. 29 ss.
- PALADIN L., *Nota*, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 326 ss.
- PALADIN L., *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958
- PALADIN L., *Decreto legislativo in Noviss. Dig. it.*, V, Torino, Utet, 1960, p. 293 ss.
- PALADIN L., *Osservazione a sent. n. 47/1962*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 592 ss.
- PALADIN L., *Fascismo (dir. Cost.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Milano, Giuffrè, 1967, p. 897 ss.
- PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971, p. 3 ss.
- PALADIN L., *Sub art. 76*, in *La formazione delle leggi; art. 70-74, Comm. Cost.* Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1979, p. 1 ss.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 2000
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004
- PALERMO F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, evoluzione e ruolo delle seconde camere*, Trento, Alciono, 1997

- PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in AA. VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a c. di T. Groppi e M. Olivetti, Torino 2003, p. 165 ss.
- PALERMO F., *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, in AA. VV., *I cantieri del federalismo*, a c. di D'Atena A., Milano, Giuffrè, 2008, p. 3 ss.
- PALICI DI SUNI E., *La regola e l'eccezione*, Milano, Giuffrè, 1988
- PALICI DI SUNI E., *La funzione normativa tra Governo e Parlamento. Profili di diritto comparato*, Padova, Cedam, 1988
- PAOLETTI A., *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, in *Giur. cost.* 1993, 3149 ss.
- PAOLETTI A., *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano Giuffrè, 2001
- PARODI G., *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a c. di F. G. F. Ferrari e G. Parodi, Padova, Cedam, 2003, p. 124 ss.
- PASSAGLIA P., *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4052 ss.
- PASTORE A., *Alcuni spunti in tema di semplificazione e di qualità di regolazione ad un anno dalla costituzione della commissione parlamentare*, reperibile anche in <http://www.federalismi.it>
- PATRONO M., *Decreti legislativi e controllo di costituzionalità (aspetti problematici)*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 1968, p. 1012 ss.
- PATRONO M., *Ombre di incostituzionalità sulla legge dei ricorsi amministrativi*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 168 ss.
- PATRONO M., *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1974, p. 904 ss., 927 ss.
- PATRONO M., *Utilizzo "rinnovato" della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 661 ss.
- PATRONO M., *Le leggi delegate in parlamento. Analisi comparata*, Padova, Cedam, 1981
- PEDETTA M., *L'inerzia delle Regioni e l'intervento dello stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 87 ss.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione. I. Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea costituente*, Padova, Cedam 1979
- PEDRAZZA GORLERO M., *La costruzione della norma parametro attraverso la definizione per accerchiamento (nel caso della manifestazione del pensiero costituzionalmente tutelata)*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio costituzionale. Atti del convegno. Trieste 26-28 maggio 1986*, Milano 1988, p. 557
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione. II. Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padova, Cedam, 1991
- PEDRAZZA GORLERO M., *Sub art. 131 in Art. 128-133. Le Regioni, Le Province, i Comuni*, III, *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1991, p. 68 ss.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Sub art. 132, in Art. 128-133. Le Regioni, Le Province, i Comuni*, III, *Comm. cost.* Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1991, p. 124 ss.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti del diritto, Lezioni*, Padova, Cedam, 1995
- PEDRAZZA GORLERO M., *Il silenzio del sovrano*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Napoli, Jovene, 2004, p. 1543.

- PEDRAZZA GORLERO M., *Breviario delle fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2005
- PEDRAZZA GORLERO M., *Introduzione ad una ricerca sul precedente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA. VV., *Il precedente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, a c. di Pedrazza Gorlero, Padova, Cedam, 2008, p. 1 ss.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Il patto costituzionale*, Padova, Cedam, 2009
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010
- PEDRAZZA GORLERO M., *Il concetto costituzionale di famiglia*, in PEDRAZZA GORLERO M., FRANCO L., *La deriva concettuale della famiglia e del matrimoni: note costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2010, p. 247 ss.
- PEDRAZZA GORLERO M., *L'ordine delle fonti del diritto fra crisi del sistema e rischio casistico*, dattiloscritto nelle mie mani, p. 1 ss.
- PEGORARO L. (a cura di), *Legislazione delegata in Glossario di diritto pubblico comparato*, a c. di L. Pegoraro, Roma, Cacocci, 2009, p. 175 s.
- PEGORARO, L. *Le fonti di civil law*, in AA.VV., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2009
- PÉREZ ROYO J., *Curso de Derecho constitucional*, Madrid Barcellona, Marcial Pons, 2002
- PÉREZ ROYO J., *Las fuentes del derecho*, Madrid, Tecnos, 2007
- PERNA R., *L'origine della delega "taglialeggi" e il collegamento con la pubblicazione on line della legislazione vigente. Atti del seminario svoltosi alla Luiss "Guido Carli" il 1° aprile 2008*, a c. di Lupo N. e R. Zaccaria, Roma, Aracne, 2008, p. 35 ss.
- PERNTHALER P., *Kompetenzverteilung in der Krise*, Wien 1989
- PERNTHALER P., *Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländern*, in *Die Europäische Union und Österreich*, hrsg Hummer, Wien 1994
- PERNTHALER P., *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien 1996
- PERNTHALER P., *Österreichisches Bundesstaatsrecht*, Wien 2004
- PERNTHALER P., *Die Zukunft der Gliedstaatsverträge*, in AA.VV., *Kooperative Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Länder*, hrsg P. Bußjäger, Wien, Braumüller, 2010, p. 75 ss.
- PESOLE L., *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in <http://www.federalismi.it>
- PIERANDREI F., *Intorno alla validità dei testi unici relativi ad alcune imposte di fabbricazione*, (1957) ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1964, II, p. 357 ss.
- PIEROTH B., *Sub art. 72*, in H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Beck 2011, p. 794 ss.
- PIEROTH B., *Sub art. 80*, in H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Beck 2011, p. 866 s.
- PIETZCKER J., *Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht in Bundesstaat*, in *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, *Bundesstaat*, Hrg. J. Isensee und P. Kirchhof, Heidelberg, Müller, 2008, p. 515 ss.
- PIGNATELLI N., *Le norme interposte*, in AA. VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri limiti e prospettive di un modello*, a c. di R. Romboli, Napoli, Esi, 2006, p. 299 ss.
- PINO G., *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars interpretandi*, 2009, p. 131 ss.
- PINELLI C., *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enc. giur.*, X, Roma, Treccani, 1988, p. 1 ss.

- PINELLI C., *Il dibattito sull'interpretazione costituzionale fra teoria e giurisprudenza*, in AA. VV. *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Napoli, Jovene, 2004
- PISTORIO G., *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle CE: finalmente inizia un "dialogo"?*, in *Giust. amm.*, 2004, p. 529 ss.
- PITRUZZELLA G., *Corte costituzionale e Governo*, in *Foro it.*, V, 2000, p. 28 ss.
- PIZZETTI F., *I soggetti del pluralismo istituzionale tra regionalismo e federalismo: l'equilibrio instabile tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in AA. VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a c. di F. G. F. Ferrari e G. Parodi, Padova, Cedam, 2003 p. 17 ss.
- PIZZETTI F., *Efficacia delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano*, in AA., VV., *L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano*, a c. di M. Cappelletti, Pizzorusso A., Milano 1982, p. 14 ss.
- PIZZETTI F. *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforma da attuare e riforma da completare*, Torino, Giappichelli, 2003
- PIZZETTI F., BARDUSCO A., *Presentazione* ad AA. VV., *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a c. di F. Pizzetti e A. Bardusco Milano, Giuffrè, 1998
- PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Comm. Cod. civ.* Scialoja-Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1977.
- PIZZORUSSO A., *Fonti (sistema costituzionale delle fonti)*, in *Dig. disc. pubb.*, VI, Torino. Utet, 1991, p. 409 ss.
- PIZZORUSSO A., *Sistema della fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, p. 216 ss.
- PIZZORUSSO A., *La giurisdizione costituzionale secondo Mortati*, in AA.VV. *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a c. di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè 1990, p. 535 ss.
- PIZZORUSSO A., *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Dig. disc. pubb.*, VI, Torino, Utet, 1991, p. 409 ss.
- PIZZORUSSO A., *Legge cornice*, in *Enc. dir., Agg.*, I, Milano, Giuffrè, 1997, p. 745 ss.
- A. PIZZORSUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi*, Torino, Giappichelli, 1999
- PIZZORUSSO A., *Comparazione giuridica e sistema delle fonti nel diritto*, Torino, Giappichelli, 2005
- PIZZORUSSO A., *Pluralità degli ordinamenti e sistema delle fonti del diritto*, in AA. VV., *Valori e principi del regime repubblicano, 3. Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 104 s.
- PIZZORUSSO A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, reperibile in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>
- POGGI A., *Principi fondamentali e norme generali in tema di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni*, in *Le regioni*, 2005, p. 946 ss.
- POLACCHINI F., *CEDU e diritto dell'Unione europea nei rapporti con l'ordinamento costituzionale interno. Parallelismi e asimmetrie alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, reperibile in <http://www.giurcost.org>.
- POMBENI P., *La Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1995
- POTACS M., *Geltung des UE-Recht in Österreich*, in AA. VV., *Neuesten Entwicklungen in Zusammenspiel von Europarecht und nationale Recht der Mitgliedstaaten*, Hrsg W. Hummer, Springer, Wien New York, 2010, p. 103 ss.
- PUGLIATTI S., *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, I, Milano, Giuffrè, 1958, p. 141 ss.

- PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, Giuffrè, 2003
- QUADRI R., *Dell'applicazione della legge in generale. Art. 10-15, Sub art. 12*, in *Comm. Cod. civ.* Scialoja-Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1974
- RACIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo statuto albertino*, Torino I, Utet, 1909
- RAFFAELI A., *I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti*, a cura di De Siervo U., Torino, 2002, p. 55 ss.
- RANACHER C., *Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, Wien, Braumüller, 2002
- RANACHER C., M. RISCHUT, *Handbuch Anwendung des EU-Rechts*, Wien, Facultas Verlag, 2009
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, II-IV, Milano, Giuffrè, 1954
- RAUBER K., *Artikel 84 und das Ringen um die Verwaltungshoheit der Länder, Die Reform des Bundestaates*, hrsg. R. Holtschneider, W. Schön, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 36, ss.
- REBUFFA G., *Introduzione all'edizione italiana di R. DWORKIN, I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1982
- RENGELING H. W., *Gesetzgebungszuständigkeit*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI, *Bundesstaat*, Hrg. J. Isensee und P. Kirchhof, Heidelberg Müller, 2008, p. 567 ss.
- RESCIGNO G. U., *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998
- RILL H.P., *Sub art. 18*, in *Bundesverfassungsrecht Kommentar*, in *Bundesverfassungsrecht Kommentar*, 1, Rill/Schäffer Wien, 2010.
- RODOTÀ S., *Ipotesi sul diritto privato*, in AA. VV. *Il diritto privato nella società moderna*, a c. di S. Rodotà, Bologna, Il Mulino, 1971.
- ROMANO S., *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubb.*, 1909, p. 485 ss. ora in ID., *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, p. 271 ss.
- ROMANO S. *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1943
- ROMANO S., *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1946
- ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 3 ss.
- ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1988
- ROSELLI F., *La delega legislativa*, in AA. VV., *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, a c. di N. Lipari, Napoli, Esi, 2006, p. 424 ss.
- ROSSI E., "Mettere vino nuovo in otri vecchi": le prime applicazioni dell'articolo 2 del d.lgs. 16 marzo 1992 n. 266, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1553 ss.
- ROSSI E., *Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le regioni*, 2008, p. 843 ss.
- ROSSI L., *Sulla delegazione dei poteri (1922)*, ora in *La durata della delegazione dei poteri e dei pieni poteri (1922)*, in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 1939, 283 ss.
- ROSSI L., *La durata della delegazione dei poteri e dei pieni poteri (1922)*, in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, V, cit., p. 293 ss.
- ROSSI L., *Un caso di delegazione dei poteri (1923)*, in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, V, cit., p. 299 ss.
- ROSSI L., *I "pieni poteri" (1937)*, ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, V, 1939 p. 276 ss.
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblica*, Milano, Giuffrè, 1967

ROTELLI E., *Dal regionalismo alla Regione*, in AA.VV., *Dal regionalismo alla regione*, a c. di E. Rotelli, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 9 ss.

RÖTTGEN N., BOEHL H.J., *Abweichung statt Zustimmung. Die Re-Adjustierung des Verhältnisses von Bundestag und Bundesrat durch Änderung des Artikels 84 GG*, in AA. VV., *Die Reform des Bundesstaates*, hrsg. R. Holtschneider, W. Schön, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 84 ss.

ROZECK J., *Sub art. 70*, in *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, bgr. von H. v. Mangoldt e F. Klein, Hrg C. Stark, München 2010, p. 1803 ss.

RUGGERI A., *Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di concorrenza ripartita*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1977, p. 267 ss.

RUGGERI A., *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della costituzione e incerte opzioni di natura costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, II, p. 1545 ss.

RUGGERI A., *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 207 ss.

RUGGERI A., *Principio di ragionevolezza specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Ars interpretandi*, 2002, p. 261 ss.

RUGGERI A., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 95 s.

RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le regioni*, 2002, p. 699 ss.

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2005

RUGGERI A., *Introduzione ad AA. VV., La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Esi, 2006

RUGGERI A., *Il "posto" delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, in <http://associazioneconstituzionalisti>

RUGGERI A., *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le regioni*, 2008, p. 859 ss.

RUGGERI A., *In tema di norme incluse e questioni di fiducia, overversosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in <http://www.federalismi.it>

RUGGERI A., *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in www.associazioneconstituzionalisti.it

RUGGERI A., *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 2010, 1 ss.

RUGGERI A., *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, in AA. VV., *Corti costituzionali e Corti europee dopo il Trattato di Lisbona*, a c. di Pedrazza Gorlero M., Napoli, Esi, 2010, p. 25 ss.

RUGGIU I., *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le regioni*, 2008, p. 865 ss.

RUINI M., *Come si è formata la Costituzione. La nostra Costituzione e le cento costituzioni del mondo* Milano, Giuffrè, 1961

RUOTOLO M., *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, Cedam, 2000

RUOTOLO M., *Il tempo e le funzioni dello Stato*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 613 ss.

RUOTOLO M., *Delega legislativa*, in *Dir. dir. pubb.*, Cassese S., Milano 2006, p. 1760 ss.

RUOTOLO M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva* in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>.

- SALMONI F., *La Corte costituzionale, la Corte di giustizia delle comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali*, in AA. VV., *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, a cura di P. Falzea, A. Spadaro, L. Ventura, Torino, Giappichelli, 2003, p. 289 ss.
- SANDULLI A. M., *Fonti del diritto* in *Noviss. d. i.*, Torino, Utet, 1961, p. 524 ss.
- SANNWALD R., *Sub art. 70*, in *Grundgesetz. Kommentar*, Hrg. B. Schmidt-Beitreu, F. Klein, H. Hofmann, A. Hoplauf, Munchen, 2008, p. 1440 ss.
- SCHEFOLD D., *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in AA. VV., *I cantieri del federalismo*, a c. di D'Atena A., Milano, Giuffrè, 2008 p. 73 ss.
- SCHREINER H., *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich*, in *Journal für Rechtspolitik*, Heft 1, 1996, p. 207 ss.
- SCHREINER H., *Das Länderbeteiligungsverfahren in Österreich*, cit., p. 207 ss.; P. SIEBER, *Rechtsfragen bei der Mitwirkung von Länderorganen auf EU-Ebene*, in *Journal für Rechtspolitik*, Heft 1, 2001, p. 209 ss.
- SCHMITT C., *Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen*, Tubingen, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1914
- SCHMITT C., *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, tr. it. a c. di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972
- SCHMITT C., *L'evoluzione recente delle delegazioni legislative*, tr. it a c. di F. Lanchester, in *Quad. cost.*, 1988, p. 536 ss.
- SCHMITT C., *La tirannia dei valori*, tr. it. di G. Gurisatti, Milano, Giuffrè, 2008
- SCIANO F., *Il termine a quo nella delegazione legislativa*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1596 ss.
- SCUDIERO M., *A proposito della delegazione obbligatoria*, in AA. VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, I, Milano, Giuffrè, 1968, p. 365 ss.
- SCUDIERO M., *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, Jovene, 1969
- SCUDIERO M., *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornice*, in *Le regioni*, 1983, p. 7 ss.
- SCUDIERO M., *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, in AA. VV., *Corte Costituzionale e Regioni*, Napoli, Esi, 1988
- SICLARI M., *Le "norme interposte nel giudizio di costituzionalità"*, Padova, Cedam, 1992
- SICLARI M., *Decreti legislativi*, in AA.VV., *Il principio di unità del controllo di costituzionalità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, a c. di Modugno F., Agrò A.S., Cerri A., Torino, Giappichelli, 2002, p. 165 ss.
- SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, tr. it di F. Fiore e J. Luther, Milano, Giuffrè, 1988
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto*, Genova, Ecig, 1997
- SORRENTINO F., *È veramente inammissibile il "doppio rinvio"?*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 781 ss.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2004
- SORRENTINO F., *Le fonti normative*, in AA. VV., *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, a c. di S. Labriola, 1. II, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 589 ss.
- SORRENTINO F., *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2007
- SORRENTINO F., *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1288 ss.
- SORRENTINO F., *Audizione*, Commissione parlamentare per la semplificazione del giorno 20 5 2009 in *Attuazione del procedimento "taglia leggi"*, reperibile in <http://www.federalismi.it>

SPADARO A., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un Fehlerkalül all'italiana*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 567 ss.

SPERDUTI G., *Assestamento in corso dei rapporti Stato-Regioni nell'attuazione del diritto comunitario*, in *Le regioni*, 1979, p. 1041 ss.

SPIGNO I., *La Corte costituzionale e la vexata quaestio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

STAIANO S., *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Genova, Liguori, 1990

STAIANO S., *Politiche delle riforme e tensioni ne modello della delegazione legislativa*, in AA. VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, a c. di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, Giappicheli, 2001, p. 577 ss.

STERN K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd II, München, C.H. Beck Verlag, 1980

STERN K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd 1, München (C.H. Beck, Verlag), 1984

STERPA A., *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it)

STÜNKER J., *Entwicklung der Neufassung von Artikel 72 Absatz 2 GG*, in AA. VV., *Die Reform des Bundesstaates*, hrsg. R. Holtschneider, W. Schön, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 91 ss.

STURM R., *Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreichend Verfassungspolitik*, in AA.VV., *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat*, hrsg. R.F. Baus, T. Fischer, R. Hrbek, Baden-Baden, Nomos, 2007, p. 34 ss.

TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Cicu, Messineo, continuato da Mengoni, Milano, Giuffrè, 1980

TARLI BARBIERI G., *Su un regolamento di delegificazione autorizzato da un decreto legislativo: dalla "centralità del Parlamento" alla "centralità del Governo" nella produzione normativa?*, in *Le regioni*, 1999, p. 138 ss.

TARLI BARBIERI G., *La grande espansione della delegazione legislativa*, in AA. VV., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a c. di Caretti P. e Ruggeri A., Milano, Giuffrè, 2003, p. 47 ss.

TARLI BARBIERI G., *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in seminario di studio presso la Corte Costituzionale, reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it>

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova 2010, p. 175 s.;

TIZZANO A., *Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87*, in *Foro it.*, IV, 1988, p. 219 ss.

TIZZANO A., *Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il «progetto La Pergola»*, in *Foro it.*, 1988, p. 492 ss.

TORCHIA L., *"Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le regioni*, 2002, p. 650 ss.

TOSATO E., *Le leggi di delegazione*, Padova, Cedam, 1931

TOSATO E., *La Regione nel sistema costituzionale*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, Giuffrè 1989 p. 103 ss.

TOSI R., *"Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, Cedam, 1988

TOSI R., *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficiente sindacato*, in *Le regioni*, 2008, p. 875 ss.

- TRIEPEL H., *Delegation und Mandat in öffentlichen Recht*, Stuttgart Berlin 1942
- TRIMARCHI BANFI F., *Principi fondamentali e potestà legislativa delle Regioni nella prospettiva attuale*, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 925 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le regioni*, 1986, p. 631 ss.
- TRIMARCHI BANFI F., *Osservazioni sull'uso dei regolamenti nel raccordo tra ordinamento statale e ordinamento regionale*, in *Le regioni*, 1992, p. 584 ss.
- TRIPODI S., *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in <http://www.federalismi.it>
- TUCCARI E., *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, Giuffrè, 1966
- TULUMELLO G., *Disapplicazione*, in *Diz. dir. pubb.*, III, Cassese S., , Milano, Giuffè, p. 1980 ss.
- UHLE A., *Sub art. 71* (marzo 2007), in *Grundgesetz. Kommentar*, T. Maunz, G. Dürig, hrsg. R. Herzog, M. Herdegen, R. Scholz, H.H. Klein, Bd. V, München, C. H. Beck Verlag, 2010.
- UHLE A., *Sub art. 70* (ottobre 2008), in *Grundgesetz. Kommentar*, T. Maunz, G. Dürighrsg. R. Herzog, M. Herdegen, R. Scholz, H.H. Klein, Bd. V, München, C. H. Beck Verlag, 2010
- UNTERLECHNER J., *Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß. Normen-Praxis-Wertung*, Wien, Braumüller, 1997
- URICCHIO A., *Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma "Calderoli"*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 2009, p. 277 ss.
- VALENTINI A., *Lineamenti di uno studio sui principi istituzionali*, Milano, Giuffrè, 1957
- VANDELLI L., *Appunti e ipotesi in tema di controllo della legislazione regionale e di principi stabiliti da leggi dello Stato*, in *Le regioni*, 1981, p. 691 ss.
- VANDELLI L., *Sub Art. 118, il 1° e il 2° comma*, in *Comm. cost.* Branca, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano 1985, p. 267 ss.
- VANDELLI L., *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, 2008, p. 883 ss.
- VANNI M., *Il federalismo fiscale: gli annunci e la realtà*, in *Quad cost.*, 2009, p. 675 ss.
- VENTURI A., *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria*, in *Le regioni*, 2006, p. 981 ss.
- VERDE G., *L'interpretazione autentica della legge*, Torino, Giappicheli, 1997
- VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le regioni*, 2003, p. 1007 ss.
- VIRGA P., *La Regione*, Milano, Giuffè, 1949, p. 41 ss.
- VOLPE G., *Autonomia locale e garantismo. La separazione delle competenze tra Stato e Regione*, Milano, Giuffè, 1972, p. 111 ss.
- VOLPI F., *Autonomia dei valori*, in SCHMITT C., *La tirannia dei valori*, tr. it. di G. Gurisatti, Milano, Giuffrè, 2008, p. 69 ss.
- WALTER H., MAYER H., KUCKO-STADLMAYER G., *Bundesverfassungsrecht*, Wien 2007
- WASCHMANN S., *Transposition von EU-Richtlinien auf Ebene der österreichischen Bundesländer*, Innsbruck, 2009
- WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003

WEISS J., *Föderalismus in einem neuen Europa*, in AA. VV., *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, hrsg H. Schambeck, Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1992, p. 643 ss.

WIEDERIN E., *Bundesrecht und Landesrecht*, Wien 1995

ZACCARIA R., ALBANESI E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in <http://associazionedeicostituzionalisti.it>.

ZACCARIA R., *I seminari promossi dal Comitato per la legislazione*, in AA. VV., *La delega : i passi compiuti e i problemi da sciogliere. Atti del seminario svoltosi alla Luiss "Guido Carli" il 1° aprile 2008*, a c. di Lupo N. e R. Zaccaria, Roma, Aracne, 2008, p. 15 ss.

ZAGREBELSKY G., *Appunti sul significato costituzionale dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" come limite alla potestà legislativa regionale*, in AA. VV., *Le regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973, p. 265 ss.

ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987

G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988

ZAGREBELSKY G., *Introduzione a R. SMEND, Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992

ZAGREBELSKY G., *Introduzione a R. ALEXY, Concetto e validità del diritto*, Torino, Giappichelli, 1997

ZAGREBELSKY G., *Premessa a MORTATI C., La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998

ZAGREBELSKY G., *Diritto per: valori, principi o regole*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, p. 865 ss.

ZAGREBELSKY G., *Principi e voti*, Torino, Einaudi, 2005

ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia*, Bologna, Il Mulino, 2008

ZANGARA V., *La rappresentanza istituzionale*, Padova, Cedam, 1952

ZANGARA V., *Limiti della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in AA. VV., *Scritti giuridici in onore di V. E. Orlando*, II, Padova, Cedam, 1956, p. 533 ss.

ZANOBINI G., *Il fondamento giuridico della potestà regolamentare*, (1922), in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 145 ss.

ZANOBINI G., *La delegazione legislativa e l'attribuzione di potestà regolamentare, a proposito delle ordinanze del commissario per gli approvvigionamenti*, in *Il foro it.*, 1922, p. 195.

ZANOBINI G., *Gerarchia e parità tra le fonti*, (1939) ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, cit., p. 309 ss.

ZANOBINI G., *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, (1949) in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, P. Calamandrei, A. Levi, Firenze, Barbera, I, 1950, p. 47 ss.

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1954

ZIMATORE A., *A proposito della clausola "salva codici"*, in AA. VV., *La delega "taglialeggi": i passi compiuti e i problemi da sciogliere*. Atti del seminario svoltosi alla Luiss "Guido Carli" il 1° aprile 2008, a c. di Lupo N. e R. Zaccaria, Roma, Aracne, 2008, p. 19 ss.

P. ZICCHITTO, *Il primo rinvio pregiudiziale da Palazzo della Consulta: verso il superamento della teoria dualista?*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 615 ss.

