

BIBLIOTECA
L. PACIOLI

Roberto Bin
Giovanni Pitruzzella

LE FONTI DEL DIRITTO

Terza edizione



G. Giappichelli Editore

Indice

pag.

Prefazione alla III edizione

XVII

I

Introduzione: le fonti del diritto in un ordinamento complesso

1. Definizioni e inquadramento di base	1
Atti e fatti normativi, 1. – La consuetudine, 2. – Le norme “importate” come fonti-fatto, 2. – Le norme straniere dopo la riforma del diritto internazionale privato, 3. – Le fonti-fatto come categoria residuale, 3	
2. “Ordinamento giuridico” e “sistema delle fonti” come esigenze dell’interprete	4
Diritto o non diritto?, 4. – Coerenza e completezza, 4. – <i>Non liquet</i> , 4	
✓ <i>Eterogenesi dei fini: un caso storico</i>	5
“Estraneazione” dell’atto e divisione dei poteri, 6. – ... “coerenza” e “completezza” come premesse deontologiche dell’interpretazione, in un ordinamento di fatto incoerente, 6. – L’ordinamento giuridico come “sistema”, 7	
3. I criteri di soluzione delle antinomie come prodotto culturale	7
✓ <i>Disposizione e norma: una distinzione basilare</i>	8
Antinomie e criteri di soluzione, 8. – Preleggi, 9	
4. Il criterio cronologico e l’abrogazione	9
Criterio cronologico. Definizione, 9. – <i>Lex posterior derogat priori</i> : l’effetto abrogativo, 10. – Il principio di irretroattività, 10	
✓ <i>La “naturale” retroattività delle leggi di interpretazione autentica</i>	10
Forme di abrogazione, 11	
✓ <i>Mi abroga o non mi abroga? Casi di dubbia abrogazione implicita</i>	12
L’effetto abrogativo, 13. – Il problema della reviviscenza, 13	
✓ <i>Dichiarazione di incostituzionalità e reviviscenza</i>	14
5. Il criterio gerarchico e l’annullamento	14
Criterio gerarchico. Definizione, 14 – L’annullamento, 15	
✓ <i>L’illegittimità delle leggi</i>	15
Costituzione e gerarchia, 16. – Le fonti primarie come categoria “chiusa”, 16	
✓ <i>Abrogazione o annullamento?</i>	17

6. La Costituzione come fattore di crisi del "sistema delle fonti"	17
6.1. Riserva di legge e "specializzazione" degli atti normativi	17
Gerarchia di atti, di procedimenti e di organi, 17. – Sovranità indivisa dello Stato, 17	
✓ <i>Sovranità e principio di esclusività</i>	18
Rottura dell'unitarietà della legge, 18. – Riserva di legge, 19. – Leggi rinforzate per procedimento, 20. – Leggi rinforzate per contenuto, 20. – Leggi atipiche, 20	
✓ <i>L'atipicità della legge di bilancio, prima e dopo la riforma</i>	21
Leggi organiche, 21. – Riserva ai regolamenti parlamentari, 22. – Riserva ai decreti di attuazione degli Statuti speciali, 22	
6.2. Il pluricentrismo "interno" e le "fonti delle autonomie"	22
Autonomia legislativa e autonomia politica delle Regioni, 22. – Concorrenza tra legge statale e legge regionale, 23. – Principio vs. dettaglio, 24	
✓ <i>Il criterio della specialità e la deroga</i>	24
Deroga o abrogazione?, 24	
6.3. Il criterio della competenza e gli altri criteri	24
Criterio della competenza e criterio di gerarchia, 25. – La competenza e l'ambito di applicazione, 25. – La "non applicazione", 25. – La successione nel tempo di leggi statali e leggi regionali, 25. – Criterio della competenza e criterio cronologico, 26	
6.4. Il pluricentrismo "esterno"	26
Rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario, 26. – Il c.d. "cammino comunitario" della Corte costituzionale, 27. – Posizione dei trattati internazionali nel sistema delle fonti, 28. – Ordine di esecuzione, 28 – Art. 117.1 Cost., 29	
6.5. La giurisprudenza delle Corti costituzionale, comunitaria e Cedu	29
6.6. La produzione "sociale" di norme	30
Autonomia privata, 30. – Regolamenti della Banca d'Italia ..., 31. – ... e delle autorità amministrative indipendenti, 31. – <i>Soft law</i> , 32	
7. Qual è il "diritto" dello Stato di diritto?	33
Atti di indirizzo politico e direttive amministrative, 33. – "Fuga dalla forma" delle fonti secondarie e atti amministrativi anomali, 34. – Decreti ministeriali "non aventi valore regolamentare", 34. – Atti consensuali ..., 34. – ... e Stato di diritto, 35	
8. Teorie delle fonti e cultura giuridica	35
Separazione tra legislazione e interpretazione, 37. – Modelli teorici ed evoluzione dell'ordinamento, 38	

II

La Costituzione come norma sulle fonti e come norma direttamente applicabile

1. La Costituzione come norma sulle fonti e come norma sostanziale	41
Rapporti tra l'ordinamento italiano e altri ordinamenti, 41. – Norme provenienti dall'organizzazione sociale, 42. – La disciplina delle fonti italiane, 42. – La Costituzione come fonte: norme precettive e norme programmatiche, 43. – La sent. 1/1956, 44	

✓ <i>L'impatto della Costituzione sulla legislazione ordinaria: la prima sentenza della Corte costituzionale</i>	44
Abrogazione vs. illegittimità, 45	
2. La Costituzione come norma sostanziale "direttamente applicabile"	46
Ancora su "disposizione" e "norma", 47. – Modi di risolvere il conflitto tra legge ordinaria e Costituzione, 47. – L'interpretazione conforme a Costituzione, 47. – L'impugnazione della legge di fronte alla Corte costituzionale, 47. – Rigetto della questione, 48. – Sentenze interpretative di rigetto, 48. – Accoglimento della questione, 48. – Sentenze additive, 48. – Applicazione diretta di norme costituzionali, 49	
✓ <i>Applicazione diretta della Costituzione da parte della pubblica amministrazione?</i>	49
3. L'interpretazione "conforme a Costituzione"	50
L'interpretazione costituzionale come "cooperazione" tra giudice e Corte, 51	
✓ <i>Il danno biologico: un esempio celebre di "dialogo tra giudici"</i>	52
Interpretazione "costituzionalmente orientata" ..., 52. – ... o annullamento della disposizione?, 52	
4. Le sentenze additive	53
Sentenze manipolative, 53	
✓ <i>Teorema e lemmi: filosofia delle sentenze additive</i>	54
La presunta "creatività" delle sentenze additive, 55	
✓ <i>Sentenze additive e struttura del giudizio di ragionevolezza</i>	56
"Verso" dell'addizione ..., 57. – ... e "rime obbligate", 57	
5. Applicazione diretta di principi costituzionali	58
Casi "storici" di applicazione diretta, 58. – "Delega di bilanciamento", 59. – Costituzione come fonte della "regola del caso", 59. – Il "caso Englaro", 60	
✓ <i>La Cassazione e il "caso Englaro"</i>	61
6. I principi costituzionali come "collante" dell'ordinamento	62
La "manutenzione" dell'ordinamento, 62. – Principi costituzionali e completezza dell'ordinamento, 63. – Interpretazione conforme ai principi costituzionali vs. intenzioni del legislatore, 63. – "Principi supremi" come limite all'importazione delle norme, 64	
7. La revisione della Costituzione e le leggi costituzionali	65
Limiti espressi e limiti impliciti alla revisione costituzionale, 65	
✓ <i>I procedimenti di revisione costituzionale</i>	66
Deroghe al procedimento di cui all'art. 138 Cost., 67. – Eccezioni al procedimento di cui all'art. 138 Cost., 68	

III

Diritto dell'Unione europea e diritto interno

1. I rapporti tra il diritto dell'Unione europea e l'ordinamento nazionale	70
1.1. Il "sistema" delle fonti dell'Unione europea	70
Diritto convenzionale e diritto derivato, 70	
✓ <i>Poteri impliciti, competenze teleologiche e clausola di flessibilità</i>	70

Atti non vincolanti: raccomandazioni CE e pareri, 71. – Gli atti normativi vincolanti, 71. – I regolamenti, 71. – Le direttive, 72 ✓ <i>Atti legislativi delegati</i> Le decisioni, 72	72
1.2. Il principio dell'effetto diretto nella giurisprudenza della Corte di giustizia L'effetto diretto, 73. – <i>Public enforcement</i> , 73. – <i>Private enforcement</i> , 73 ✓ <i>Van Gend en Loos</i>	73
1.3. Il principio della supremazia del diritto dell'Unione nella giurisprudenza della Corte di giustizia Primato del diritto europeo, 74. – Disapplicazione della legge, 75. – Sistema accentrato di controllo, 76	74
1.4. Il rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia ed il ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione del diritto dell'Unione Il rinvio pregiudiziale per interpretazione, 77. – La collaborazione tra giudici e Corte di giustizia, 77. – L'interpretazione conforme, 78 ✓ <i>Le Corti costituzionali e il rinvio pregiudiziale</i>	76
1.5. Le condizioni per la produzione di effetti diretti da parte del diritto dell'Unione Effetti diretti dei trattati, 79. – Effetti diretti dei principi generali, 79. – Effetti diretti e diretta applicabilità, 79	78
1.6. Gli effetti diretti delle direttive e la distinzione tra "rapporti orizzontali" e "rapporti verticali" Effetti diretti delle direttive, 80. – Nozione di amministrazione pubblica, 81 ✓ <i>Come il divieto dell'effetto diretto delle direttive nei "rapporti orizzontali" è stato ridimensionato</i>	79
1.7. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ed il "sistema multilivello" di protezione dei diritti fondamentali ✓ <i>I contenuti della Carta dei diritti fondamentali</i> Ambito di operatività della Carta, 83. – Il c.d. sistema multilivello di tutela dei diritti, 84 ✓ <i>Il triplice ruolo della Corte di giustizia</i> La CEDU, 84. – Le norme passerella, 85 ✓ <i>Conflitti tra diritti fondamentali: il "caso Melloni"</i>	80
1.8. L'effetto diretto delle previsioni della Carta dei diritti fondamentali Effetti orizzontali della Carta, 87. – Divieto di discriminazione, 88 ✓ <i>La "costituzione" dell'UE nel parere sull'adesione alla CEDU</i>	82
1.9. Che cosa succede quando il diritto nazionale confligge con una normativa europea non <i>self-executing</i> ? Effetto diretto vs. risarcimento del danno, 90 ✓ <i>Risarcimento del danno e obbligo di rinvio pregiudiziale</i>	83
2. La giurisprudenza costituzionale e la dottrina dei "controlimiti"	84
	86
	87
	89
	90
	91
	92

2.1. La supremazia e l'effetto diretto nella prospettiva delle Corti costituzionali	92
2.2. I rapporti tra ordinamento dell'UE e ordinamento nazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale L'art. 11 Cost., 92 ✓ <i>Il "cammino comunitario" della Corte costituzionale</i> La giurisprudenza "Granital" ..., 93. – ... e la teoria dualistica ..., 93. – ... e criterio della competenza ..., 94. – "Non-applicazione" vs. disapplicazione, 94	92
2.3. La dottrina dei controlimiti nella giurisprudenza della Corte costituzionale ✓ <i>Come si fanno valere i controlimiti?</i> La pregiudiziale comunitaria di validità, 97 ✓ <i>Una singolare pronuncia del Consiglio di Stato sui controlimiti</i>	93
2.4. La giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco sui rapporti tra ordinamento nazionale e diritto dell'Unione Sentenze <i>Solange</i> , 98. – Sentenza <i>Maastricht</i> , 98. – Sentenza <i>Lissabon</i> , 99	95
2.5. La dottrina dei controlimiti in azione: il "caso Taricco" Interessi finanziari dell'UE e frodi IVA, 100	96
2.6. Il dialogo tra Corte di giustizia e Corte costituzionale nel "caso Taricco"	97
2.7. La protezione dei diritti fondamentali tra diritto dell'Unione e diritto costituzionale Doppia pregiudizialità, 105. – Sent. 269/2017, 106	98
3. La nozione di "campo di applicazione" del diritto dell'UE	99
3.1. L'ambito di applicazione del diritto dell'UE Principio di attribuzione e ambito di applicazione, 108 ✓ <i>L'"ambito di applicazione" nei trattati</i>	102
3.2. Profilo materiale e profilo funzionale dell'ambito di applicazione ✓ <i>La finalità di salvaguardare l'effettività dell'ordinamento dell'UE</i>	105
3.3. Ambito di applicazione e competenze materiali dell'Unione: competenze esclusive e competenze concorrenti Tipi di competenza dell'UE, 111. – Competenza esclusiva, 111. – Competenza concorrente, 111 ✓ <i>Competenze concorrenti e armonizzazione minima</i>	107
3.4. Altre competenze dell'Unione Competenza di sostegno, 112. – Competenza concorrente, 113 ✓ <i>Fino a che punto si estende la competenza di coordinamento?</i> Clausola di flessibilità, 113	108
3.5. Ambito di applicazione e tipo di atto normativo ✓ <i>I due tipi di armonizzazione: esaustiva (o completa) e minima</i>	109
	110
	112
	113
	114
	115

- 3.6. Conflitto tra norme dell'Unione e norme nazionali e dottrina dell'“effetto utile”
L'effetto utile, 116
- 3.7. Divergenze tra ambito di applicazione del diritto dell'UE e competenze materiali
Le “quattro libertà”, 117
✓ *Le situazioni meramente interne: portata e limiti della nozione*
Misure d'effetto equivalente, 118
- 3.8. I principali fattori di collegamento con il diritto dell'UE
Principio di cooperazione, 118. – Tutela giurisdizionale effettiva, 119. – Ravvicinamento delle legislazioni, 119. – Discriminazione in base a nazionalità, 120

IV

Diritto internazionale e diritto interno

1. Le clausole costituzionali di apertura dell'ordinamento nazionale al diritto internazionale
Il rinvio ad altri ordinamenti, 121. – L'art. 10.1 Cost., 122. – L'art. 117 Cost., 122. – Gli individui come soggetti del diritto internazionale, 122
2. L'adattamento automatico al diritto internazionale generalmente riconosciuto
Come si individuano le norme generalmente riconosciute?, 123. – Rango costituzionale delle norme di diritto internazionale generale, 123. – Il limite dei “principi fondamentali nell'ordinamento costituzionale”, 124
✓ *Il diritto internazionale privato*
Il “diritto internazionale privato” e il principio *iura novit curia*, 124
3. Diritto internazionale pattizio e diritto interno
Le sent. 348 e 349/2007, 125. – Illegittimità delle leggi per contrasto con i trattati internazionali, 125. – Obbligo di interpretazione conforme al trattato, 126. – Gli obblighi derivanti dalla giurisprudenza della Corte EDU, 126. – Prevalenza della Costituzione sulle norme CEDU, 126
✓ *La CEDU e il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo*
4. L'evoluzione giurisprudenziale
L'interpretazione dei trattati, 127. – La regola dell'interpretazione conforme, 128. – La posizione sistematica delle norme derivanti dai trattati, 128
5. Le modalità e i limiti della preminenza del diritto internazionale pattizio
La funzione dell'art. 117.1 Cost., 130
✓ *Come si propone un caso davanti alla Corte EDU*
✓ *Gli effetti delle sentenze della Corte EDU*
Il problema dei trattati in forma semplificata ..., 133. – ... e della possibile distinzione tra diversi tipi di trattato, 133
6. Il “dialogo” tra la Corte costituzionale ed i giudici ultrastatali
I limiti costituzionali che si oppongono all'ingresso di norme internazionali, 134. – Il rapporto tra Corti, 135

V

La legge e le fonti primarie

1. Legge formale e riserve di legge
Il sistema chiuso delle fonti primarie e loro tipicità, 141. – La riserva di legge e il concorso tra fonti primarie, 142. – Riserve ad atti diversi dalla legge, 142. – Riserve a leggi rinforzate: a) l'amnistia e l'indulto, 143. – b) la modifica delle circoscrizioni degli enti territoriali, 143. – c) l'attribuzione a singole Regioni di “funzioni ulteriori”, 143. – d) la legge sulla formazione del bilancio, 144. – e) le leggi “concordatarie”, 144. – f) l'intesa con i culti acattolici, 145. – Procedimenti rinforzati e limiti di oggetto, 145
✓ *Riserve di legge rinforzate “per contenuto”*
La riserva di legge formale:, 146. – a) la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati ..., 146. – ... e l'ordine di esecuzione, 147. – b) la legge di approvazione dei bilanci, 147. – c) legge formale e atti con forza di legge, 148. – d) legge formale e maggioranze rinforzate, 148. – Leggi sottratte a referendum, 148. – Le leggi “costituzionalmente vincolate”, 149. – Le leggi con forza passiva peculiare, 149
2. Riserve assolute e relative
Ratio delle riserve di legge, 150. – Riserve di legge e meri richiami alla “legge”, 150. – Riserva “assoluta” e riserva “relativa”: definizione e rinvio, 150. – Riserve di legge tra testo e interpretazione, 150
3. Legge di delega e decreti legislativi
3.1. Natura e efficacia della legge di delega
La disciplina costituzionale, 151. – La natura della legge delega, 153. – Efficacia immediata della legge di delega, 153
- 3.2. Contenuti della legge di delega
Contenuti necessari:, 154. – a) principi e criteri direttivi, 154. – ... criteri direttivi stabili per *relationem* ..., 155. – ... o impliciti, 156. – Deleghe con scarse norme direttive, scarso potere innovativo delegato, 156. – Interpretazione teleologica di principi e criteri direttivi, 157. – b) l'oggetto della delega, 158. – deleghe vaste o con oggetti plurimi, 158. – deleghe accessorie e testi unici, 159. – c) il termine, 159. – deleghe correttive ed integrative, 160. – d) limiti ulteriori, 160. – Revocabilità della delega, 160. – Illegittimità del decreto legislativo e “parametro interposto”, 161
✓ *I decreti legislativi in caso di guerra*

3.3. Il decreto legislativo delegato	162
Requisiti redazionali dei decreti legislativi, 162. – Procedimento di formazione, 162. – Parere delle Commissioni parlamentari ..., 162. – ... e altri pareri obbligatori, 163	
✓ <i>Uso e abuso della delegazione legislativa</i>	163
La legge europea, 164	
4. I decreti legislativi di attuazione statutaria	164
Le Commissioni paritetiche, 165. – Natura e funzione delle norme di attuazione, 165. – a) la competenza "riservata", 166. – b) carattere permanente dell'attribuzione, 166. – c) funzione integrativa dello Statuto, 166. – Il principio pattizio nelle relazioni dello Stato con le Regioni speciali, 166. – ... anche nelle relazioni finanziarie, 167	
5. Decreto-legge e legge di conversione	167
5.1. Il decreto-legge e i suoi presupposti	167
La disciplina costituzionale, 167. – Requisiti costituzionali ..., 168. – ... nella dottrina, 169. – ... nella prassi, 169. – La prassi della reiterazione del decreto-legge, 170. – Il decreto-legge come strumento di normazione ordinaria, 170	
5.2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui presupposti e la prassi della decretazione d'urgenza	170
L'iniziale <i>self restraint</i> , 171. – La sent. 29/1995, 171. – Illegittimità costituzionale della reiterazione del decreto-legge, 173. – Abuso di decretazione e forma di governo, 173. – Il problema della sindacabilità dei presupposti del decreto-legge, 174	
5.3. Le sent. 171/2007 e 128/2008	175
Sent. 171/2007: interconnessione tra fonti e forma di governo, 175. – "Semplice" mancanza vs. "evidente" mancanza dei requisiti, 176. – Il <i>vulnus</i> alle prerogative del Parlamento non è sanabile, 176. – Gli indici dell'evidente carenza dei presupposti, 177	
✓ <i>I principi fissati dalla Corte costituzionale: un quadro d'insieme</i>	177
5.4. I limiti della decretazione d'urgenza tra diritto e rapporti politici	177
"Evidenza" dei presupposti e "omogeneità" delle norme, 177. – Limiti costituzionali ai poteri normativi del Governo e equilibrio dei poteri, 178. – L'art. 15 della legge 400/1988, 178	
✓ <i>Riformare le Province con decreto-legge?</i>	179
✓ <i>Anche le Regioni possono far valere i limiti del decreto-legge: la sent. 22/2012</i>	180
L'impugnazione regionale dei decreti-legge, 180	
5.5. La legge di conversione	181
La legge di conversione come novazione della fonte: critica, 181. – La legge di conversione come sanatoria di un atto invalido: critica, 181. – La legge di conversione come "tipo" a sé stante di legge, 182. – Conversione con emendamenti, 182	
✓ <i>I decreti "milleproroghe" e i loro limiti costituzionali</i>	182
Il problema dell'efficacia degli emendamenti, 183. – La legge di conversione non sana i vizi del decreto-legge, 184	
5.6. La decadenza del decreto-legge	184
Effetti della mancata conversione, 184. – La c.d. legge di sanatoria, 185	
6. Il referendum abrogativo come fonte primaria	185

I referendum manipolativi, 186. – Decorrenza dell'effetto abrogativo, 186. – Vincolo giuridico conseguente all'abrogazione referendaria, 187

✓ *Può un referendum abrogativo determinare la "reviviscenza" di norme abrogate?* 189

VI

Le fonti delle autonomie

1. La potestà legislativa regionale nella Costituzione del 1948: storia di un fallimento	191
Potere legislativo e autonomia politica, 191	
✓ <i>Legittimità e merito nella Costituzione del 1948</i>	192
Il disegno del 1948, 193. – Le "etichette" delle materie: una "pagina bianca", 193. – Il trasferimento delle funzioni amministrative, 193	
✓ <i>I decreti di trasferimento delle funzioni</i>	193
Materie e interessi, 194. – Principi e interessi, 195	
2. La riforma del 2001 e le sue contraddizioni	196
Necessità della riforma costituzionale, 196. – La riforma, tra innovazione e continuità, 196. – La perdurante centralità delle "materie", 196. – Principio e dettaglio nelle materie concorrenti, 197. – La cancellazione della supremazia dell'interesse nazionale e l'assenza di meccanismi di coordinamento, 197	
3. La potestà esclusiva dello Stato rivista dalla giurisprudenza costituzionale	199
... e "materie trasversali", 199. – "Materie" e "non materie", 199. – Rilevanza della prospettiva finalistica nell'individuazione della materia, 200. – Intreccio tra più interessi e competenze, 201. – a) il "criterio di prevalenza", 201. – b) la leale collaborazione, 202. – c) la "concorrenza" tra competenze esclusive dello Stato e competenze regionali ..., 203. – ... nelle "materie-valore", 203. – ... e nelle altre materie esclusive, 203. – Il "punto di equilibrio" tra interessi costituzionalmente rilevanti come principio fondamentale, 204	
4. La potestà concorrente e l'attuazione delle norme dell'Unione europea	205
Norma di principio vs. norme di dettaglio, 205. – Divieto di norme autoapplicative ..., 205. – ... salvo per l'applicazione del diritto dell'Unione europea, 206	
✓ <i>L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea</i>	206
Il principio di cedevolezza e di preferenza per la legge regionale, 207. – Norme cedevoli e suppletive, 208	
5. L'interpretazione delle materie e la potestà residuale	209
Il problema dell'interpretazione delle materie concorrenti, 209. – La riforma costituzionale non può "togliere" competenze alle Regioni, 209. – Etichette "nuove" e vecchie materie: il "governo del territorio", 210. – Lo "sviluppo economico" come non-materia, 210. – Le "materie strumentali", 210. – La residualità delle "materie residuali", 211	
6. Gli effetti del principio di sussidiarietà	212
La "chiamata in sussidiarietà", 212. – Sussidiarietà, adeguatezza, proporzionalità e legalità, 212. – Funzioni attratte e controllo costituzionale, 212	
✓ <i>Quale legge applicare? Una risposta realistica e pratica</i>	213

7. La ripartizione della potestà regolamentare e l'autonomia regolamentare degli enti locali (rinvio)
Il problema della "delega" alle Regioni ex art. 117.6 Cost., 215. – Il problema del concorso tra regolamenti statali e leggi regionali, 215
✓ *Il nodo dei regolamenti degli enti locali*
Principio di autonomia e riflessi sul sistema delle fonti, 216
8. Gli Statuti delle Regioni ordinarie e il loro rapporto con le altre fonti
I "vecchi" Statuti regionali ..., 217. – ... e i nuovi, a seguito della legge cost. 1/1999, 218. – Gli Statuti come leggi regionali rinforzate e competenza riservata, 218. – La riserva di competenza della *legge elettorale regionale*, 219. – Contenuti "eventuali" e argomenti "necessari" degli Statuti, 219. – Le norme degli Statuti sulle fonti, 220
9. L'ordinamento differenziato delle Regioni speciali ed i decreti legislativi di attuazione statutaria
La "decostituzionalizzazione" della forma di governo, 220. – La c.d. *legge statutaria*, 221. – Il particolare procedimento di revisione degli Statuti speciali, 222. – La c.d. "*clausola di maggior favore*", 222
✓ *Le potestà legislative delle Regioni speciali: un quadro sinottico*
✓ *Il caso del controllo di legittimità sulle leggi regionali siciliane*
L'adeguamento automatico non si applica agli enti locali, 224. – I decreti di attuazione degli Statuti speciali, 224

VII

I regolamenti

1. Fondamento, natura e limiti dei regolamenti
Definizione, 227. – La gerarchia nei rapporti tra legge e regolamento ..., 227. – ... e l'affiorare della competenza, 228. – Fondamento del potere regolamentare, 229. – Il problema dei regolamenti indipendenti, 229. – I limiti del potere regolamentare: il principio di legalità, 230. – La "preferenza" per la legge, 230. – Legalità formale, 230. – Legalità sostanziale, 230. – Legalità e regolamenti indipendenti, 231. – Legalità e regolamenti di delegificazione, 231. – Legalità e riserva di legge, 232. – Criteri di individuazione dei regolamenti, 233. – Regolamenti e atti amministrativi generali, 233
2. I regolamenti del Governo
I regolamenti nella Costituzione ..., 234. – ... e nella legge 400/1988, 235. – Tipologia dei regolamenti governativi, 235. – I regolamenti delegati o di delegificazione nella legge 400/1988, 235. – Regolamenti ministeriali ed interministeriali, 235. – Disciplina formale e procedurale, 236. – Le successive modifiche legislative alla disciplina della legge 400/1988, 236. – Il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, 237. – La notifica alla Commissione UE, 237. – Il controllo parlamentare, 237. – Preambolo e autoqualificazione del regolamento, 237. – Regolamenti "non autorizzati", 238. – Scarso ricorso ai regolamenti indipendenti, 238. – La "delegificazione" nella prassi, 238
✓ *Le stagioni della delegificazione*
Deviazioni dal modello originale prodotte dalla prassi di delegificazione, 239. – Le condizioni poste dal Consiglio di Stato, 239. – Nuove tipologie di regolamento, 240. – La legge annuale di semplificazione e i regolamenti conseguenti, 240. – I "codici di settore", 240. – I regolamen-

ti di organizzazione, 240. – Regolamenti per l'attuazione delle direttive comunitarie, 241. – Atti con forza di legge che autorizzano la delegificazione, 242. – Decreti ministeriali "di natura non regolamentare", 242. – Conclusione: i regolamenti del Governo nel sistema delle fonti, 243

3. I regolamenti delle Regioni e degli enti locali

La ripartizione della potestà regolamentare tra Stato e Regioni, 244. – Il parallelismo tra potestà legislativa e potestà regolamentare, 245. – Gerarchia e competenza nei regolamenti, 245. – Separazione di competenze tra regolamenti statali e regolamenti regionali e clausole di flessibilità, 246. – Limiti di competenza dei regolamenti di delegificazione, 246. – Sono ammissibili regolamenti "cedevoli"? 247. – Regolamenti "cedevoli" nell'attuazione degli obblighi comunitari, 247. – Chiamata in sussidiarietà e potere regolamentare, 247. – Differenze operative tra principio di sussidiarietà e principio di cedevolezza, 248. – La separazione di competenze nell'esercizio del potere regolamentare ..., 249. – ... e le "materie trasversali", 249. – Coordinamento tecnico, 250. – Il "principio di continuità", 251. – Orientamenti della giurisprudenza amministrativa, 251. – L'autonomia regolamentare degli enti locali, 252. – a) nei confronti dei regolamenti, 252. – b) nei confronti delle leggi, 253. – Vale il principio di "preferenza di regolamento locale"? 254. – La potestà regolamentare degli enti locali come "competenza funzionale", 254. – Il regime dei regolamenti delle Regioni speciali, 255

4. La tutela giurisdizionale nei confronti dei regolamenti

L'insufficienza dei rimedi giurisdizionali, 256. – Le carenze di controllo di legittimità del regolamento, 256. – Le proposte di Costantino Mortati ..., 256. – ... e quelle di Carlo Esposito, 257. – Regolamenti e "diritto vivente", 257. – Ragioni della permanente insufficienza del controllo giurisdizionale sui regolamenti ..., 257. – ... e rimedi individuati dalla Corte costituzionale, 258. – La disapplicazione giudiziale del regolamento illegittimo, 259. – Disapplicazione del regolamento dopo la riforma del Titolo V, 260. – La doppia tutela: disapplicazione oppure illegittimità e irragionevolezza, 261. – Sindacato di ragionevolezza della norma regolamentare, 261

VIII

Problemi aperti

1. Senza conclusione

Rilevanza pratica del riconoscimento delle fonti, 264

2. Convenzioni e consuetudini costituzionali

Le consuetudini costituzionali e la gerarchia delle fonti, 264. – La consuetudine e l'instaurazione dell'ordinamento costituzionale, 265. – Consuetudine come fonte d'integrazione della Costituzione scritta: una difficile casistica, 265. – Le c.d. *consuetudini interpretative*, 266. – Le consuetudini e la c.d. *costituzione materiale*, 267. – Regole e regolarità, 267. – Le consuetudini e le c.d. *convenzioni costituzionali*, 268. – Le consuetudini *contra constitutionem*, 270. – I "fatti" e l'interpretazione, 270. – I c.d. *mutamenti di fatto* della Costituzione, 271

3. Il principio di irretroattività e le leggi di interpretazione autentica

Natura non costituzionale del principio di irretroattività, 271. – Il divieto costituzionale di retroattività delle norme penali, 272. – Retroattività delle c.d. *norme penali di favore*, 272. – Possibile retroattività delle norme processuali, 272. – Controllo "stretto" di costituzionalità delle leggi retroattive 273

✓ *Limiti costituzionali alla retroattività delle leggi: due esempi*

	<i>pag.</i>
Retroattività delle leggi regionali, 274. – “Naturale” retroattività delle leggi di sanatoria dei decreti-legge decaduti, 275. – L’ambigua categoria delle leggi di interpretazione autentica, 275. – Quando le leggi di interpretazione autentica sono effettivamente “interpretative”?, 275. – Sulla “tipicità” della legge di interpretazione autentica, 276. – Irrilevanza dell’autoqualificazione della legge, 276	
✓ <i>La CEDU e le leggi retroattive: il “caso Agrati”</i>	277
4. Le norme transitorie	277
Il diritto intertemporale ..., 277. – ... e le disposizioni transitorie, 278. – La tutela dell’affidamento come limite, 279. – Sulla ragionevolezza delle norme che modificano sfavorevolmente i rapporti di durata, 279	
5. I regolamenti delle Autorità amministrative indipendenti	280
Autorità indipendenti: le origini ..., 280. – ... e gli obiettivi, 281. – Gli atti normativi delle Autorità: diverse tipologie, 281. – Tra eteronormazione e autonomia normativa, 282. – I regolamenti CONSOB, 283. – Gli atti dell’A.G.COM., 283. – L’Autorità per l’energia elettrica e il gas e i suoi atti, 283. – Gli atti dell’AGCM, 284. – La Commissione di garanzia per l’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, 285. – Poteri normativi delle Autorità e principio di legalità, 285. – Fondamento della potestà regolamentare, 286. – Legalità procedurale, 287	
✓ <i>Il regolamento sulla protezione del copyright al vaglio dei giudici</i>	289
Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), 289	
6. Le ordinanze di necessità e di urgenza	290
Definizione e differenza dagli “atti necessitati”, 290. – L’originaria giustificazione in base a necessità ..., 291. – ... e gli attuali requisiti di legittimità, 291. – Le ordinanze nella giurisprudenza costituzionale, 292. – Il carattere amministrativo dei provvedimenti prefettizi d’urgenza, 292. – Le riserve di legge come limite, 293. – Le ordinanze di necessità non sono fonti del diritto, 293. – Le ordinanze della protezione civile, 294. – Ordinanze regionali, 294	
✓ <i>Potere di ordinanza e autonomia regionale</i>	294
Il principio di proporzionalità, 295	
✓ <i>I “grandi eventi” e l’abuso delle ordinanze “in deroga”</i>	296
Ordinanze contingibili e urgenti, 297. – Le ordinanze dei sindaci per la sicurezza urbana, 297	
<i>Indice analitico</i>	299