

# Fonti - livello secondario

Regolamenti del Governo

Regolamenti regionali

Statuti dei Comuni e delle Province

Regolamenti comunali e provinciali

# Regolamenti del Governo: procedimento

Art. 87 Cost: il Presidente della Repubblica «emana i regolamenti»: fondamento legislativo di questa fonte. Secondo l.n. 400 del 1988 (art. 17), i reg gov sono:

- a) deliberati dal Consiglio dei ministri udito il parere del Consiglio di Stato;
- b) emanati con decreto del Presidente della Repubblica;
- c) sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti: se rifiuta il visto, il reg. è registrato con riserva e comunicato al Parlamento, tranne che per atti privi di copertura e nomine fuori organico di dipendenti pubblici;
- d) Inseriti nella Raccolta ufficiale degli atti normativi e pubblicati sulla G.U., per entrare in vigore entro 15 gg. dalla pubblicazione.

# Tipologie di regolamenti governativi: art. 17 l.n. 400/1988

- a) **esecutivi**: di stretta esecuzione della legge, ammessi anche su materie coperte da riserve assolute di legge
- b) **di attuazione e integrazione**: presuppongono che leggi e decreti legislativi rechino norme di principio, ammessi su materie coperte da riserva relativa o «legificate» cioè non oggetto di riserva
- c) **indipendenti**: quando manca disciplina legislativa, purché la materia non sia coperta da riserva (presuppongono che principio di legalità non sia inteso in senso sostanziale)
- d) **di organizzazione**: della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)
- e) **in delegificazione** (v. scheda successiva)

# Regolamenti in delegificazione

Su materie non coperte da riserva di legge assoluta, la legge può autorizzare il Governo ad adottare regolamenti in delegificazione determinando previamente le norme generali regolatrici della materia e disponendo l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. La l.n. 400 ha scisso la decisione di abrogare (con legge) dal concreto decorso dell'effetto abrogativo (che scatta con l'adozione del regolamento), per evitare di attribuire forza di legge al regolamento, il che violerebbe la regola che sia solo la Costituzione e non anche la legge a prevedere atti aventi forza di legge. Ma in cosa consiste precisamente questa violazione?

# Segue (solo per chi vuole approfondire)

Le «norme generali regolatrici della materia» non sono autoapplicative, ma hanno bisogno del regolamento per essere applicate, allo stesso modo in cui i «principi e criteri direttivi» delle leggi di delegazione hanno bisogno del decreto legislativo per essere applicate. La differenza fra leggi di delegazione e leggi di delegificazione non consiste perciò nella decorrenza degli effetti dell'abrogazione della legislazione anteriore dall'entrata in vigore dell'atto del governo (decreto legislativo o regolamento che sia). Consiste nel fatto che, abrogata la legge delegificata, il governo dispone sulla materia di un potere regolamentare che può esercitare più volte, sempre nel rispetto delle «norme generali», a differenza che nel caso del decreto legislativo (tempo limitato e oggetto definito: art. 76). La deroga alla Costituzione si riferisce pertanto alla previsione in capo al Governo di un potere normativo continuo anziché di atto puntuale (decreto legislativo).

# Controlli sui regolamenti in delegificazione

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa esclude che i regolamenti in delegificazione siano atti con forza di legge ex art. 134 Cost. Conseguentemente, al pari degli altri regolamenti e atti amministrativi, essi sono sottoposti al sindacato dei giudici comuni, che possono disapplicarli (giudici ordinari) o annullarli (giudici amministrativi) ove contrastino con la legge, e in particolare con le «norme generali regolatrici della materia».

# Regolamenti regionali

Il vecchio testo dell'art. 121 attribuiva ai Consigli regionali la potestà legislativa e regolamentare. Il nuovo testo ha eliminato l'attribuzione espressa a tali Consigli della potestà regolamentare, il che secondo la Corte costituzionale non esclude che gli statuti possano scegliere se mantenere in capo ad essi tale potestà o attribuirla in tutto o in parte alla Giunta regionale.

Secondo l'art. 117, c. 6, le Regioni dispongono di potestà regolamentare sulle materie oggetto di potestà legislativa residuale e concorrente. Conseguentemente lo Stato ne dispone sulle sole materie oggetto di potestà legislativa esclusiva.

# Statuti comunali e provinciali

In base all'art. 114, c. 2, Cost. Comuni e Province sono titolari di potestà statutaria, che ha così acquisito diretto fondamento costituzionale. Per altro verso lo Stato dispone di potestà legislativa esclusiva sulle funzioni fondamentali di Comuni e Province (art. 117, c. 2, lett. p)). Conseguentemente tali statuti disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dei rispettivi enti nell'ambito dei principi stabiliti con legge statale. Sono approvati a maggioranza di 2/3 o, ove non raggiunta, a maggioranza assoluta, ottenuta per due volte consecutive entro 30 giorni.

# Regolamenti comunali e provinciali

L'art. 117, c. 6, assegna potestà regolamentare a Comuni e Province «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Anche questa potestà trova dunque diretto fondamento costituzionale, il che non esclude la subordinazione di tali fonti ai «principi fissati dalla legge e dallo statuto».

# Fonti fatto: consuetudine

Nelle norme sulla produzione normativa, lo spazio della consuetudine è limitatissimo: l'art. 1 preleggi colloca «gli usi» all'ultimo grado della gerarchia delle fonti e l'art. 8 conferma che hanno efficacia in quanto richiamati da leggi e regolamenti, così ammettendo le consuetudini *secundum* e *praeter* ma non quelle *contra legem*. L'individuazione dei tratti costitutivi della consuetudine è dunque opera della dottrina, che da tempo la considera come quel comportamento sociale ripetuto (elemento temporale) cui gli stessi suoi autori attribuiscono carattere giuridico vincolante (*opinio iuris seu necessitatis*), la cui osservanza è perciò suscettibile di sindacato giurisdizionale.

# Consuetudine costituzionale

Disciplina i rapporti fra organi costituzionali per quanto non disposto dalla Costituzione, integrandone dunque le disposizioni. Ne costituisce una specie la convenzione costituzionale, dove è preminente l'elemento dell'accordo fra organi costituzionali per risolvere problemi posti all'atto dell'applicazione delle norme costituzionali. A differenza delle consuetudini di diritto comune, le consuetudini e convenzioni costituzionali non sono di regola giustiziabili, anche se possono fungere da integrazione del parametro costituzionale, soprattutto nei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato. Per il resto, valgono fra gli organi fra cui sono intervenute, e nella misura in cui le ritengono effettive.

# Fonti e norme di ordinamenti esterni

Nei rapporti fra ordinamenti originari possono darsi le figure della **presupposizione**, quando un ordinamento presuppone le norme di un altro senza per ciò ritenerle proprie (status di cittadino di un certo Stato), e del **rinvio**, quando ai fini della disciplina di una certa materia un ordinamento o richiama la fonte di un altro (rinvio formale o mobile) o la singola norma di un altro (rinvio materiale o fisso). Il diritto internazionale privato e l'adattamento alle «norme internazionali generalmente riconosciute» (o consuetudini internazionali) sono esempi di rinvio formale. Lo stesso vale, come vedremo, per il diritto UE direttamente applicabile.

# Ordinamento dell'Unione europea

L'adesione italiana alla Comunità e poi all'Unione europea trova fondamento nell'art. 11 Cost., che nel consentire in condizioni di parità con gli altri Stati a «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» prevedendo poi che l'Italia «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo», autorizza ad annoverare la Comunità e poi l'Unione fra tali organizzazioni.

# Adesione italiana alla Comunità e poi all'Unione europea

L'Italia ha aderito alla Comunità Europea stipulando e poi ratificando il relativo Trattato nel 1957. Nel 1993 gli Stati membri della Comunità diedero vita a un Trattato sull'Unione europea che si aggiungeva al vecchio trattato comunitario. Nel 2009 è infine entrato in vigore il nuovo Trattato sull'UE che sostituisce del tutto l'UE alla CE. Il fondamento costituzionale dell'adesione alla CE e poi alla UE è dato dall'art. 11.

# Diritto interno e diritto europeo direttamente applicabile (I)

A differenza dell'ordinamento internazionale, l'UE prevede un proprio compiuto sistema di fonti, talune delle quali (regolamenti, direttive *self-executing*, norme primarie dei Trattati come interpretate dalla Corte di giustizia) direttamente applicabili negli Stati membri. Per queste si pone il problema del conflitto con le norme di diritto interno, non risolubile in termini di antinomie fra norme di uno stesso ordinamento. La Corte costituzionale (sent.n. 170 del 1984) ha infatti affermato che il diritto direttamente applicabile vale nell'ordinamento interno come tale e in quanto tale, dunque secondo lo schema del rinvio formale, per cui il giudice è chiamato ad applicarlo direttamente senza che il diritto nazionale possa venire in rilievo.

# Diritto interno e diritto UE direttamente applicabile (II)

La Corte ha rinvenuto il fondamento costituzionale di tale soluzione nell'art. 11, che parlando di «limitazioni di sovranità» si riferisce al potere di normazione sulla produzione normativa, che viene autolimitato all'atto dell'adesione all'ordinamento esterno. Se però il diritto UE direttamente applicabile rechi norme che il giudice nazionale ritenga contrastanti coi principi supremi dell'ordinamento costituzionale (**controlimiti**), egli non deve applicarlo ma rimettere alla Corte la questione di costituzionalità della legge di esecuzione dei Trattati di adesione all'UE. Tra diritto UE direttamente applicabile e legge nazionale non vi è un'antinomia, che intercorre tra fonti dello stesso ordinamento: in tal caso le fonti confliggenti sono di ordinamenti diversi. E questo ha voluto dire la Corte quando ha osservato che tra di esse non corre un rapporto di abrogazione né di illegittimità costituzionale: il giudice deve solo applicare il diritto UE direttamente applicabile, senza che la legge confligente, non importa se ad esso anteriore o successiva, “venga in rilievo” nel giudizio in questione.