



F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, pp. 348.

di Francesca Petrini

Il volume in commento affronta la delicata questione, da sempre all'attenzione dei giuristi sia teorici sia pratici, delle fonti del diritto, e costituisce uno degli ultimi approdi scientifici della recente ed ampia letteratura nazionale in materia¹. *Le fonti del diritto italiano*, edito da Cedam nel 2009, è l'ultima edizione di un testo attraverso cui l'Autore ricostruisce il sempre maggiormente complesso sistema delle fonti del diritto, a distanza di più di un decennio da quello che, sulle note del celebre manuale di diritto pubblico a firma Amato e Barbera², è stato uno dei suoi primi lavori organici in tal senso³. Nello svolgimento del volume, strutturato in parti, ognuna delle quali collegata ad aspetti classicamente rilevanti, l'Autore illustra i tratti costitutivi del sistema delle fonti italiano, in particolare individuando i criteri che ne reggono i rapporti e la stretta relazione tra il sistema delle fonti e l'ordinamento normativo⁴. A riguardo, se una delle più autorevoli sistematiche trattazioni è quella di Crisafulli⁵, mentre l'ultimo importante tentativo di ricostruzione si ricollega all'opera di Paladin⁶, l'Autore si muove sulla scia di questi grandi costituzionalisti, tendendo cioè a costruire il sistema muovendo dalla Costituzione. Allo stesso tempo, dato il contesto attuale, l'Autore presta anche attento riguardo all'esperienza, consolidata o meno, e, fedele al canone metodologico per cui partendo dall'*empiria* si risale al concetto come storicamente determinato nella prassi, dispiega le sue capacità analitiche al fine di presentare al lettore un disegno strutturato e complessivo di determinati istituti del diritto⁷. Inoltre, nell'intreccio tra teoria e prassi, tra dottrina e giurisprudenza, l'Autore non dimentica di approfondire l'analisi e lo studio di nozioni e principi che fondano il diritto costituzionale e che, evocando l'una l'altra, si ritrovano esplorate, dibattute e scomposte in diversi passaggi della trattazione, tutte infine ricomposte nelle maglie di un volume che ricostruisce tendenzialmente un sistema organico e complessivo⁸. Per quanto attiene le prospettive di riassetto del sistema delle fonti, chiaro è che nel corso del XX secolo si è assistito ad una serie di avvenimenti che hanno portato a modificazioni, più o meno

¹ Si vedano, tra gli altri, S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; G. D'ELIA.-A. RENTERIA DIAZ, *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, Roma, Carocci, 2008; F. GABRIELE - A. CELOTTO, *Fonti comunitarie e ordinamento nazionale. Temi e problemi sull'impatto del diritto comunitario nel sistema italiano delle fonti*, Bari, Cacucci, 2001; A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005; G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano. Parte generale*, Torino, Giappichelli, 2008.

² G. AMATO-A.BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984.

³ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, ECIG, 1985.

⁴ Si richiamano due tra le più recenti pubblicazioni dello stesso Sorrentino. In particolare, il riferimento è a F. SORRENTINO, *Le fonti normative*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di Labriola S., I, Roma - Bari, Laterza, 2006; Id., *voce Fonti (sistema delle)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2006.

⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1970.

⁶ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.

⁷ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Roma, Cedam, 2009, pp. 8 e 9, in particolare, le sezioni III.1, *Il decreto legislativo*, III.2, *Il decreto-legge*, e IV, *Le fonti regionali primarie*, della parte seconda del volume sulle *Fonti primarie*; e ancora la parte terza del volume, intitolata *Le fonti secondarie*.

⁸ Si pensi a nozioni quali "principio di legalità", "divisione dei poteri", "riserva di legge", etc.

profonde, dei sistemi delle fonti del diritto applicati nella maggior parte dei paesi d'Europa e del mondo. Nell'affrontare lo studio di questo tema, sebbene non con specifico riguardo alla prospettiva comparata⁹, ma al fine di tenere conto delle ripercussioni che le summenzionate vicende hanno avuto e stanno avendo sui singoli ordinamenti giuridici, l'Autore si preoccupa di indagare le ragioni di tali cambiamenti. Pertanto, egli affronta le questioni legate ai processi d'integrazione e devoluzione del diritto¹⁰ e, tacitamente, pare svolgere un'analisi di quel complesso di fenomeni che va sotto il nome di "globalizzazione" e che costituiscono forme di globalizzazione giuridica¹¹, probabilmente destinate ad affiancarsi a quelle proprie della globalizzazione economica e culturale, cui è stata finora dedicata la prevalente attenzione degli studiosi¹². Mano a mano che lo Stato moderno si venne organizzando, progressivamente rispetto alla sua tendenziale identificazione in una Nazione, ciascun ordinamento riconobbe a sé stesso il potere esclusivo di determinare le proprie fonti, le quali si vennero così concentrando nella legge dello Stato, soprattutto dopo che, con l'avvento dei principi del costituzionalismo, la sovranità fu trasferita dal monarca al popolo e la legge poté essere concepita come *expression de la volonté générale*¹³. Se per effetto di questa evoluzione, nei paesi dell'Europa continentale e nei paesi extraeuropei che subirono la loro influenza, l'assetto del sistema delle fonti si caratterizzò per l'assoluta preminenza assegnata alla "legge", attualmente, a fronte del diffondersi di processi di internazionalizzazione, integrazione e devoluzione del diritto, alcuni osservatori avvertono la preminenza di un fenomeno di ridimensionamento del ruolo del diritto domestico, strettamente legata alla perdita del carattere "assoluto" della sovranità statale¹⁴.

Di tali mutamenti si occupa l'Autore in tutto lo svolgimento della sua opera: il volume s'inserisce, infatti, nell'ambito di quel più ampio filone di studi che la dottrina italiana ha dedicato nel corso degli ultimi decenni alla destrutturazione del sistema delle fonti nel quadro costituzionale italiano a seguito di complessi fenomeni che, come detto, hanno investito nella seconda metà del XX secolo molte delle democrazie occidentali. Questi studi si sono rivolti in primo luogo all'analisi, in termini di teoria generale, del ruolo della legge, della crescente rilevanza del criterio della competenza accanto al tradizionale criterio gerarchico, della trasformazione che l'entrata in vigore della Costituzione italiana ha prodotto sul sistema delle fonti dello Stato liberale nel quale la legge rivestiva il ruolo di fonte paradigmatica¹⁵. Nella trattazione dei diversi aspetti legati al tema delle fonti del diritto e nello svolgimento della riflessione giuridica su singoli istituti, con l'intento di illustrare alcuni degli elementi più significativi della ricostruzione attuale del sistema italiano, l'Autore pare non lasciare nulla di indagato. Egli si sofferma primariamente sull'analisi di alcune incertezze che, tutte collegate al ruolo,

⁹ Sull'impossibilità di studiare il tema delle fonti del diritto guardandolo esclusivamente dal punto di vista dello Stato in cui lo studioso opera, si veda A. PIZZORUSSO, *Problemi metodologici in tema di studio delle fonti del diritto*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp.1687 ss.. Per una prospettiva di comparazione generale e non limitata al sistema delle fonti si veda F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia, Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004 .

¹⁰ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., in particolare, la sezione II, *Le fonti comunitarie*, della parte seconda del volume sulle *Fonti primarie*, e la parte terza del volume, intitolata *Le fonti secondarie*.

¹¹ Cfr. a riguardo A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008; S. CASSESE, *Oltre lo Stato*. Roma - Bari, Laterza, 2006; L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Il limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, Jovene, 2007.

¹² Fra i tanti che hanno trattato recentemente questo argomento, cfr. M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, Il Mulino, 2002; F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005 ; id., *La globalizzazione e le fonti del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, p. 313 ss..

¹³ R. CARRE' DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, éd. Sirey 1931, ristampato da, Paris, Economica, 1984, p. 72, trad. it. a cura di M. CALAMO SPECCHIA, *La legge espressione della volontà generale*, Milano, Giuffrè, 2008. Si veda inoltre J.J. ROUSSEAU, *Du contract social ou principes du droit publique* (1762), Roma - Bari, Laterza, 1997, pp. 35-36.

¹⁴ Tra gli altri, si vedano L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma - Bari, Laterza, 1997, pp. 7-8; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma - Bari, Laterza, 2004, p.3; D. ZOLO, *I signori della pace*, Roma, Carocci, 1998, p. 13.

¹⁵ V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, (Voce) in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1959, IV, p. 239; F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 199.

ormai depotenziato, che svolge la legge del Parlamento nel quadro delle fonti del diritto, ostacolano, oggi, la summenzionata ricostruzione. Invero, le impostazioni dottrinali sulle fonti, sia prima che dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, muovono dall'idea della centralità della legge parlamentare, quale suprema manifestazione di volontà dello Stato in regime di Costituzione flessibile, atto normativo per eccellenza e punto di riferimento obbligato di ogni riflessione in materia in regime di Costituzione rigida. La circostanza, infatti, che la legge abbia perduto il suo carattere di "onnipotenza", essendo subordinata alla Costituzione e dovendo misurarsi con fonti ad essa concorrenziali, variamente ordinate, non ha impedito che ogni riflessione sul sistema delle fonti movesse proprio dall'atto legislativo considerato quale paradigma di atto-fonte¹⁶.

Proprio con riferimento all'indiscusso protagonismo della legge nel sistema tradizionale delle fonti del diritto, nel volume in esame l'Autore si è interrogato sulla possibilità che, nella ricostruzione attuale del sistema delle fonti, possa ancora muoversi da questa premessa, a fronte, soprattutto, della profonda incidenza sulla centralità della posizione della legge statale di tre fenomeni. Il primo è rappresentato dall'ingresso sempre più massiccio delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano e dai relativi problemi connessi al loro rapporto con le fonti interne ed il loro recepimento - che ha portato nelle sedi sovranazionali europee una dose rilevante del potere legislativo un tempo spettante in via esclusiva al Parlamento -¹⁷ e, ancor più, dal fenomeno dell'integrazione europea, che ormai ha assunto un carattere interordinamentale¹⁸. L'Autore muove la considerazione attuale del sistema delle fonti a partire da un quadro costituzionale a più livelli, in particolar modo visibile se si analizzano il carattere sovraordinato delle norme comunitarie rispetto a quelle interne - con il solo ed incerto limite dei principi supremi -¹⁹, l'applicazione diretta delle norme comunitarie ad opera degli operatori giuridici interni²⁰, la natura costituzionale del controllo affidato alla Corte di giustizia sulla conformità ai trattati delle norme interne²¹ e, infine, l'elaborazione in sede europea di principi costituzionali comuni, ancor prima e indipendentemente dalla ratifica del trattato costituzionale europeo²².

Il Sorrentino mette in evidenza come il rapporto tra fonti interne e comunitarie sia retto dall'articolo 11 della Costituzione e dalle limitazioni di sovranità ivi previste, conformemente a quanto già posto in luce dalla stessa Corte costituzionale sin dal 1964²³. Nonostante le prime affermazioni della Corte costituzionale²⁴, la riserva di competenza risultante dai trattati, non rivelandosi netta e rigorosamente definita, è apparsa diversamente suscettibile di continui ampliamenti ad opera e a vantaggio delle stesse fonti comunitarie: ciò ha in definitiva comportato la prevalenza di una concezione dei rapporti tra fonti comunitarie e fonti interne tendente a collocare le prime in posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto alle seconde²⁵.

Il carattere derogatorio della stessa Costituzione, che la Corte costituzionale ha ricondotto alle "limitazioni di sovranità" di cui all'articolo 11 Cost., ha finito col pesare prepotentemente sugli sviluppi della sua giurisprudenza, sino al punto di configurare le norme comunitarie come prevalenti sulle stesse

¹⁶ La relativa problematica è ampiamente sviluppata in L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit. e in G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, 1998, pp. 10 e ss..

¹⁷ Cfr. F. SORRENTINO, *Lo sviluppo della forma di governo italiana nella giurisprudenza della Corte in materia comunitaria*, in P. BARILE-E. CHELI- S. GRASSI, *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 417

¹⁸ F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Le prospettive dell'Unione Europea e la Costituzione*, Milano 4-5 dicembre 1992, Padova, Cedam, 1995, p. 41; id., *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, in *Studi in memoria di Gino Gorla*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 375 e ss.; P.F. LOITTO, *Costituzione ed integrazione comunitaria: I riflessi sulla forma di stato, sul sistema delle fonti e sulla forma di governo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1995, p. 737 e ss.; P. CARETTI, *Il processo di integrazione europea: aspetti costituzionali*, in *Accademia Nazionale dei Lincei, Lo stato delle istituzioni italiane, Problemi e prospettive, Atti*, Milano, Giuffrè, 1994.

¹⁹ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 143 e 154.

²⁰ *Ivi*, pp. 145-148.

²¹ *Ivi*, pp. 6-7 e 153.

²² *Ivi*, p. 158.

²³ *Ivi*, p. 142; si veda Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14.

²⁴ *Ivi*, pp. 149-150.

²⁵ *Ivi*, pp. 150-151; si veda Corte cost., sent. 27 dicembre 1973, n. 183.

regole costituzionali, sia pure nel limite, posto dalla Corte nella sua giurisprudenza, dei principi supremi e dei diritti inalienabili della persona umana²⁶. Nel quadro appena delineato si colloca, quindi, la problematica dei c.d. contro limiti, riconducibili ai principi supremi della Costituzione e ai diritti inalienabili della persona umana, ossia ad un nucleo di principi per il rispetto dei quali la Corte italiana - e i giudici costituzionali degli altri Paesi membri - è disposta ad erigere il “muro” della sovranità statale, per esercitare, con gli strumenti a sua disposizione, il conseguente controllo di costituzionalità²⁷.

Inoltre, il processo d'integrazione europea, ora rinforzato dal richiamo nell'articolo 117 della Costituzione ai vincoli nascenti dall'ordinamento comunitario, ha finito non solo col relegare le fonti interne in una posizione subordinata a quelle comunitarie, ma anche col circoscrivere la potestà normativa interna in un'area sempre più limitata. Per un verso, la diretta applicabilità dei regolamenti ha infatti escluso le fonti interne dalle materie da essi via via occupate, per altro verso, le stesse direttive, nella prassi molto dettagliate, hanno imposto interventi normativi di attuazione nell'ordinamento interno sempre di più a rime obbligate²⁸. A farne le spese è stato, in particolare, il Parlamento, totalmente espropriato della funzione legislativa ed indotto a rimettere al Governo, sotto forma di delegazione legislativa, od anche di autorizzazione regolamentare, l'attuazione delle direttive, senza poter indicare all'esecutivo nulla di più che la necessità di attuarle²⁹.

Altro fenomeno che, con riferimento all'indiscusso protagonismo della legge nel sistema tradizionale delle fonti del diritto, è stato oggetto di analisi nello sviluppo del volume, riguarda la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. L'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 e poi della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha prodotto, infatti, significativi contraccolpi sull'assetto del sistema delle fonti del diritto: in sostanza, si è alterato il ruolo della legge statale, trasformando questa da atto a competenza generale in atto a competenza limitata e rovesciando così, almeno formalmente, il rapporto con la legge regionale, quale atto, oggi, a competenza generale³⁰.

Dunque, il mutamento radicale introdotto nel sistema delle fonti ha comportato il ripensamento di tutta l'impostazione sino ad oggi seguita, sulla base di una ricerca di ampio respiro che prende avvio innanzitutto dall'esame dell'avvenuto tramonto della legge statale quale fonte a competenza generale, nell'ambito della preesistente riflessione circa la c.d. “crisi della legge”³¹. Pertanto, sebbene la messa a fuoco del principio di gerarchia, già implicito nell'idea di *higher law*, come anche nella distinzione di *Gesetz* e *Verordnung*, abbia consentito una completa ricostruzione del sistema delle fonti, la teoria e la pratica normativa più recenti hanno dimostrato che il principio di gerarchia non è sufficiente a risolvere tutti i problemi e che ad esso va affiancato, quanto meno, il principio di competenza³².

In tal senso, l'impossibilità della legge regionale di imporsi quale nuova fonte paradigmatica in un sistema delle fonti sempre più complesso ed articolato in base al canone della competenza è stata alla base di una riflessione circa ruolo e limiti scritti e non della stessa, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale. L'Autore si è pertanto concentrato, in una prospettiva di teoria generale del diritto, in un'opera di rielaborazione dei concetti centrali per la riflessione sul sistema delle fonti quali forza di legge, principio della preferenza della legge, principio di legalità, riserva di legge³³. Inoltre, ha proceduto ad un attento esame dell'attuazione ed applicazione del Titolo V della Costituzione nei suoi diversi elementi e, in particolare, in relazione al rapporto tra potestà legislativa statale e regionale, ai limiti della

²⁶ *Ivi*, pp. 142-143 e 154.

²⁷ *Ivi*, pp. 156-158.

²⁸ *Ivi*, pp. 158-159.

²⁹ *Ivi*, pp. 160-161.

³⁰ R.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 3/2002, p. 780.

³¹ Cfr. a riguardo F. MODUGNO - A. CELOTTO - M. RUOTOLO, *A mò di introduzione. Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in A.A.V.V., *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pp.1 e ss.; F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. Soc.*, 1989, pp. 411 e ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007.

³² Sul punto, si veda per tutti F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, (Voce) *Enc. Dir.*, Appendice, I, Milano, Giuffrè, 1997, pp.561 ss..

³³ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., in particolare, la sezioni III, *Principi ispiratori del vigente sistema delle fonti*.

potestà legislativa e regolamentare delle regioni, all'interesse nazionale, alla posizione degli statuti regionali nel sistema delle fonti, al rapporto tra fonti interne e internazionali³⁴.

Alla luce di un delineato quadro sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali, l'Autore evidenzia una netta, e difficilmente governabile, separazione di competenze legislative e normative tra centro e periferia, di certo non agevolmente inquadrabile nel regionalismo cooperativo che aveva caratterizzato – grazie soprattutto alla giurisprudenza della Corte costituzionale – la precedente stagione³⁵. Invero, la scomparsa dell'interesse nazionale - concepito non semplicemente come limite negativo dell'esercizio delle competenze regionali, ma specificatamente come titolo di legittimazione per la legge statale all'ingresso in ambiti di materia, in via di principio, spettanti alle Regioni -, l'attribuzione alle Regioni della potestà di dare esecuzione ed attuazione agli obblighi internazionali e comunitari nelle materie di loro competenza, *ex* articolo 117, comma 5 Cost., e la limitazione del potere legislativo statale di intervenire in sostituzione delle Regioni al solo caso dell'inadempimento degli obblighi internazionali e comunitari, ben possono suscitare, secondo l'Autore, un certo timore d'ingovernabilità del sistema, soprattutto a causa di un'eccessiva rigidità dei criteri di ripartizione delle competenze³⁶.

Tuttavia, il sistema delineato dal legislatore costituzionale del 2001 ha mostrato, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, una certa duttilità. A tale proposito, l'Autore ha messo in evidenza soprattutto due elementi di flessibilità del sistema. Anzitutto il riferimento è alla circostanza per cui molte delle materie di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 Cost., non descrivono ambiti "oggettivi" d'intervento del legislatore statale, ma indicano piuttosto valori o finalità da perseguirsi da parte dello Stato indipendentemente dall'ambito materiale di riferimento. I confini tra le materie statali e quelle regionali si fanno ancora più flessibili, infatti, allorché si consideri il potere condizionante delle discipline oggetto di competenza esclusiva dello Stato rispetto a tutte le altre: l'interferenza tra le materie di competenza esclusiva dello Stato con quelle di competenza concorrente può infatti addirittura consentire alla legge statale d'intervenire in queste ultime ben al di là della fissazione dei principi fondamentali³⁷. In secondo luogo, altra clausola di flessibilità del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni è stata ricavata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, attraverso il combinato operare, da un lato, del principio di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, quale criterio previsto dall'articolo 118 Cost. per la distribuzione della potestà amministrativa tra i diversi livelli di governo e, dall'altro, del principio di legalità dell'azione amministrativa, per il quale l'allocazione delle funzioni amministrative, anche ai sensi dell'articolo 118 Cost., deve avvenire con legge. Conseguentemente, allo Stato è consentito, in nome di quei principi, legiferare in materie diverse da quelle di sua competenza esclusiva, allorché, per assicurare l'esercizio unitario della funzione amministrativa, si tratti di allocare quella funzione ad un livello superiore a quello regionale³⁸. L'Autore osserva quindi che la legge statale, sebbene circoscritta nella sua competenza a specifiche materie e sebbene non dotata del carattere generale che precedentemente le spettava, non ha invece perduto la funzione "ordinante" della legislazione regionale, anche di quella c.d. residuale, perché ad essa e soltanto ad essa compete il ruolo politico di individuare gli obiettivi generali della legislazione, le strategie dell'azione amministrativa, alle quali – pur nella scomparsa del riferimento all'interesse nazionale – anche la legislazione regionale deve conformarsi³⁹.

In terzo luogo, l'Autore ha ricostruito il sistema delle fonti del diritto ponendo particolare attenzione circa il mutamento del rapporto tra le fonti di origine parlamentare e quelle di derivazione governativa. Già nel corso del XIX secolo, si affermò la regola secondo la quale la funzione legislativa è di spettanza dell'organo parlamentare, al quale spetta adottare "leggi" la cui efficacia giuridica è normalmente ritenuta superiore a quella degli atti normativi dell'esecutivo, per lo più denominati "regolamenti". Nel

³⁴ *Ivi*, in particolare la sezione IV, *Le fonti regionali primarie*.

³⁵ *Ivi*, pp. 270-274.

³⁶ *Ivi*, pp. 272 e 286.

³⁷ *Ivi*, pp. 288-289.

³⁸ *Ivi*, pp. 289-290.

³⁹ *Ivi*, pp. 272 e 286.

quadro del controllo di legittimità degli atti amministrativi da parte di organi giurisdizionali, che ha cominciato ad essere realizzato in quello stesso periodo, si è quindi sviluppata l'idea di una "gerarchia normativa" fra legge e regolamento: pertanto, l'Autore ha osservato che la distinzione tra fonti primarie e secondarie è, nei suoi termini generali, normativamente delineata già prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e da questa implicitamente recepita. Detta distinzione è risultata ulteriormente rafforzata dall'introduzione del sindacato accentrato di legittimità costituzionale per i soli atti di rango primario, per i quali, dunque, vige un regime giuridico differenziato rispetto agli atti di normazione secondaria. Inoltre, il rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie, sebbene imperniato, anche storicamente, sulla distinzione tra legislativo ed esecutivo, non ne esaurisce tutte le varianti, anche in ragione della costituzionalizzazione degli atti del governo con forza di legge che, pur essendo inclusi nella classe delle fonti primarie, provengono, come le fonti secondarie, da scelte politiche dell'esecutivo⁴⁰.

Nel volume si suggerisce una ricostruzione del sistema normativo che accomuna molti costituzionalisti e che, sul piano analitico, traduce la distinzione gerarchica tra fonti primarie e secondarie nella distanza giuridico - normativa, ma anche politica, tra legge e regolamento, laddove la prima è discussa e deliberata pubblicamente, da tutti i rappresentanti della volontà popolare - sempre che il sistema elettorale sia effettivamente rappresentativo -, mentre il secondo è frutto di decisioni adottate dagli esponenti della maggioranza con il concorso, frequente, dei gruppi di pressione. Del resto, evidenza di detta "distanza" è lo stesso istituto della riserva di legge, la cui *ratio* prima non è volta alla tutela astratta dell'organo parlamentare, ma piuttosto della rappresentanza popolare, di modo che le questioni politicamente fondamentali e significative siano discusse e deliberate nelle assemblee legislative - parlamentari: tale istituto esprime l'affermazione del principio di legalità, sia in senso formale sia in senso sostanziale, come perno intorno a cui si costruisce e si dà vita a tutto il sistema. L'Autore non manca di notare come la riserva di legge, sebbene nella sua origine storica sia servita a creare a favore del legislatore parlamentare un'area di competenza intangibile da parte dell'esecutivo, viene oggi pacificamente riferita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale a tutti gli atti di legislazione primaria, anche se, come nel caso dei decreti-legge e dei decreti legislativi, provenienti dall'esecutivo⁴¹. Tuttavia, la classica dicotomia tra legge e regolamento appare oggi messa in discussione, in teoria e in pratica. Con l'enorme espansione del ruolo normativo dell'esecutivo registrata negli ultimi anni e con il potenziamento delle autonomie normative degli enti locali e delle amministrazioni indipendenti, sembra essere venuta meno la posizione centrale della legge parlamentare e con essa quella del Parlamento quale espressione della volontà generale. Come evidenziato dall'Autore, con tale evoluzione, è entrato in crisi non solo il modello tradizionale di fonte del diritto, ma soprattutto la ragione politica giustificativa di quel modello: la fungibilità sempre più evidente degli atti governativi, primari e anche secondari, con la legge del Parlamento. L'idoneità degli atti governativi a disciplinare materie coperte da riserva di legge e la valorizzazione del sistema delle autonomie e delle autorità indipendenti, finiscono quasi con lo sganciare il sistema delle fonti dalla forma di governo⁴², facendo perdere all'interprete uno dei principali criteri di orientamento, quello, appunto, basato sul collegamento, più o meno immediato, dell'autore dell'atto con la sovranità popolare. Si è dunque assistito a una più marcata attenuazione del principio della separazione dei poteri, che del costituzionalismo costituisce, come è noto, essenziale pilastro⁴³, con conseguente ridimensionamento, a vantaggio del potere esecutivo, del ruolo del legislativo. In questo senso, l'Autore precisa come la perdita di centralità della legge debba riferirsi alla legge del Parlamento e all'attenuarsi del ruolo politico dell'organo di rappresentanza nazionale a favore degli atti dell'esecutivo, sia di quelli di normazione primaria, sia di quelli di normazione secondaria, che

⁴⁰ *Ivi*, pp. 295 e 300.

⁴¹ *Ivi*, pp. 22 e 23.

⁴² Cfr. a riguardo, A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di stato e di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1986, pp.217 e ss.; Ruggeri A., *Governo e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 2002, pp. 33 e ss..

⁴³ C. MORTATI, *Le forme di governo, Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, pp. 81-93.

ha determinato, nell'esperienza più recente, anche uno scivolamento della linea di separazione tra fonti primarie e secondarie⁴⁴.

L'analisi dell'Autore, che ha investito approfonditamente diversi istituti⁴⁵ quali la decretazione d'urgenza, la delegazione legislativa (sia plurima che bifasica), la delegificazione, i testi unici (anche misti) e la semplificazione⁴⁶, è parsa nelle conclusioni fondatamente rilevare una forte compressione del ruolo del Parlamento, con conseguenze negative sull'equilibrio del sistema delle fonti nel suo complesso. Se è vero che, dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, la riarticolazione su base territoriale delle politiche pubbliche nazionali ha privilegiato il dialogo diretto tra gli esecutivi, rischiando di lasciare sempre meno spazio alle decisioni legislative delle assemblee elettive, e la legittimazione più o meno diretta degli organi esecutivi ha praticamente spostato il capo d'imputazione delle decisioni all'esterno degli organi tradizionalmente rappresentativi, non a caso si è parlato di "crisi di sistema", riferendosi al riparto di produzione normativa tra Parlamento e governo, tant'è che lo stesso Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha osservato che "*gli studiosi si chiedono se abbia finito per instaurarsi [...] un vero e proprio "sistema parallelo" di produzione normativa*"⁴⁷.

In conclusione, l'Autore offre utili spunti di riflessione riguardo la costruzione, oggi, di un nuovo sistema delle fonti. Quello fondato sul testo della Costituzione del 1948 è, in effetti, un sistema sottoposto a tensioni così rilevanti da renderlo del tutto instabile, soprattutto se si considera che i fattori di alterazione del sistema - quali l'integrazione europea, i nuovi rapporti tra Stato e Regioni e il potenziamento del ruolo dell'esecutivo - sono tuttora in evoluzione. Il riferimento è, soprattutto, ai rapporti tra norme europee e norme nazionali, in relazione ai quali rimane insoluto il profilo riguardante la consistenza dei contro limiti rispetto alle limitazioni di sovranità. Ancora, si tratta della mobilità del confine tra competenza legislativa statale e regionale, chiaramente affidata ad un processo evolutivo i cui protagonisti sono prevalentemente le forze politiche centrali e locali, con il controllo e la mediazione della Corte costituzionale, e dei crescenti poteri normativi dell'esecutivo, i cui sviluppi in quanto a impatto sul sistema delle fonti, sono ancora del tutto incerti.

L'Autore, attento studioso dei diversi settori del diritto costituzionale, redige un volume che consente, in una prosa chiara, la rilettura e la ricostruzione organica del sistema delle fonti di un ordinamento integrato e caratterizzato da una molteplicità di livelli legislativi. Si tratta di un'opera di grande prestigio, che approfondisce e spiega il tema di cui al titolo con acutezza di analisi e sintesi didattica. Ne risulta, quindi, un volume completo, equilibrato e di grande utilità sia a scopo universitario che scientifico: lo caratterizza il valore di un manuale rilevante in campo dottrinario e idoneo a soddisfare le esigenze dello studente e dello studioso, come quelle più pratiche di colui che opera il diritto e che, nei momenti di smarrimento concettuale, necessita di uno strumento sicuro per riprendere il percorso giuridico.

Francesca Petrini

⁴⁴ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., in particolare, le sezioni III.1, *Il decreto legislativo* e III.2, *Il decreto-legge*, e la parte terza del volume, intitolata *Le fonti secondarie*.

⁴⁵ Per una complessiva analisi di tali istituti nell'ambito della prassi si veda da ultimo R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo, 2011.

⁴⁶ Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., in particolare, le sezioni III.1, *Il decreto legislativo* e III.2, *Il decreto-legge*, e la parte terza del volume, intitolata *Le fonti secondarie*.

⁴⁷ Discorso del Presidente della Repubblica Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica, Palazzo del Quirinale, 21 dicembre 2009.