

## LE FONTI DEL DIRITTO

Dicasi **fonte del diritto** l'atto o il fatto abilitato dall'ordinamento giuridico a produrre norme giuridiche, cioè ad innovare all'ordinamento giuridico stesso. Questa è una definizione **ricorsiva**, circolare: è l'ordinamento giuridico ad indicare i modi in cui si forma e si rinnova l'ordinamento giuridico.

La Costituzione indica le fonti ad essa immediatamente inferiori, dette **fonti primarie**, cioè le leggi e gli atti ad esse equiparati, e queste regolano le fonti ancora inferiori, le cosiddette **fonti secondarie** (artt. 70-81).

Le norme dell'ordinamento giuridico che indicano le fonti abilitate ad innovare l'ordinamento stesso si chiamano **norme di riconoscimento** oppure **fonti sulla produzione** delle norme.

Per quanto riguarda invece le **fonti di cognizione**, queste non sono altro che le fonti attraverso le quali si viene a conoscere le fonti di produzione. In Italia sono presenti fonti di cognizione pubbliche e private, e la più importante di queste è la **Gazzetta Ufficiale (G.U.)**, mentre altre sono i *Bollettini (o Gazzette) ufficiali delle Regioni (B.U.R.)* e la *Gazzetta Ufficiale della Unione Europea (GUUE)*.

Il fatto che queste fonti di cognizione siano ufficiali ha grande importanza, poiché il testo in esse pubblicato è quello che **entra in vigore**, e deve essere conosciuto dai cittadini e dagli organi preposti all'applicazione del diritto: questo non accade subito dopo la pubblicazione ma dopo un periodo, di norma 15 giorni, di **vacatio legis**, durante il quale gli effetti del nuovo atto sono sospesi al fine di consentirne lo studio e la conoscenza; dopo questo periodo la legge entra pienamente in vigore: vige la presunzione di conoscenza della legge ("*ignorantia legis non excusat*") e l'obbligo del giudice di applicarla, senza che siano le parti a provarne l'esistenza ("*iura novit curia*").

Esistono anche delle fonti non ufficiali che hanno solo solo funzione notiziale e non valore legale, e possono essere sia pubbliche che private.

Le fonti di produzione si distinguono in due categorie, **fonti-atto** (o **atti normativi**) e **fonti-fatto** (o **fatti-normativi**).

- Le **fonti-atto** sono parte degli **atti giuridici**, i *comportamenti consapevoli e volontari che danno luogo a effetti giuridici*. Questi hanno due caratteristiche specifiche:
  - quanto agli effetti giuridici, gli atti normativi hanno la capacità di porre norme vincolanti per tutti;
  - quanto ai comportamenti, questi devono essere imputabili a soggetti cui lo stesso ordinamento riconosce il potere di porre in essere tali atti. Le fonti-atto implicano un *agire volontario di un organo a ciò abilitato dall'ordinamento giuridico*.

La **norma di riconoscimento** attribuisce ad un determinato organo il potere di emanare un determinato atto normativo: *la fonte-atto (o atto normativo) è l'espressione di volontà normativa di un soggetto cui l'ordinamento attribuisce l'idoneità di porre in essere norme giuridiche*.

- Le **fonti-fatto** sono una categoria residuale, cioè tutte le altre fonti che l'ordinamento riconosce e di cui ordina o consente l'applicazione, per il semplice fatto di esistere. Appartengono alla categoria dei **fatti giuridici**, ovvero quegli eventi naturali o sociali che producono conseguenze rilevanti per l'ordinamento. Ciò che distingue i fatti normativi dalla categoria generale dei fatti giuridici è che da essi l'ordinamento fa dipendere il sorgere di norme vincolanti per tutti.

Gli **atti normativi** devono essere riconoscibili, dunque avere una loro **forma essenziale**. Questa è per un atto data da una serie di elementi quali l'**intestazione all'autorità emanante**,

il **nome proprio dell'atto**, il **procedimento di formazione dello stesso**. Per procedimento si intende quella sequenza di atti preordinata al risultato finale, ovvero l'**emanazione dell'atto normativo**. Dal punto di vista redazionale l'atto è suddiviso in **articoli**, questi in **commi**; gli articoli, spesso corredati da una **rubrica** che ne indica l'argomento, possono essere raggruppati in **capi**, e questi in **titoli e parti**.

Per ciò che riguarda invece i **fatti normativi**, si può dire che una volta quelli per eccellenza fossero le **consuetudini**, che nascono da un *comportamento sociale ripetuto nel tempo* sino al punto che esso viene sentito come **obbligatorio** e giuridicamente vincolante. Oggi la consuetudine è quasi scomparsa dagli ordinamenti moderni. Spesso si fa riferimento invece alle **consuetudini interpretative**, che non sono comportamenti sociali a cui la stessa comunità attribuisce forza vincolante, ma la *costante interpretazione di una disposizione di legge da parte degli interpreti*: queste non sono fonti-fatto bensì interpretazioni delle fonti-atto. Si parla inoltre di **consuetudini facoltizzanti**, ovvero quelle consuetudini che consentono comportamenti che le disposizioni scritte non vietano esplicitamente, ad esempio le nomine di vicepresidenti, ministri senza portafoglio e sottosegretari nel Governo, e di **consuetudini costituzionali**, ad esempio le consultazioni che il Presidente della Repubblica svolge nell'ambito delle procedure di formazione del nuovo governo. Con queste ultime vengono spesso confuse le **convenzioni costituzionali**, poiché disciplinano il modo in cui devono essere applicate le norme costituzionali. Si distinguono però per due versi: in primo luogo, le convenzioni nascono da un accordo tra i soggetti politico-istituzionali, mentre le consuetudini traggono origine da comportamenti spontanei; in secondo luogo, esse non pongono regole giuridiche, non sono fonti, mentre le consuetudini lo sono. La Costituzione inoltre fa riferimento (all'art. 10.1) alle **consuetudini internazionali**, cioè norme che non hanno origine nei trattati, ma in regole non scritte né poste da alcun soggetto determinato, e tuttavia considerate obbligatorie dalla generalità degli Stati.

Altre importanti fonti-fatto per il nostro ordinamento sono anche tutte quelle fonti che producono norme richiamate dal nostro ordinamento, ma non prodotte dai nostri organi. Due esempi lampanti sono le norme prodotte dall'Unione Europea (fonti-atto per l'ordinamento europeo) e le norme del diritto internazionale privato, che regolano l'applicazione della legge quando i soggetti o i beni coinvolti nel caso sottoposto al giudice sono collegati ad ordinamenti giuridici diversi. Queste fonti, indubbiamente fonti-atto nel rispettivo ordinamento di appartenenza, sono invece fonti-fatto per il nostro.

Il **principio di esclusività**, espressione della sovranità dello Stato, attribuisce a questo il potere esclusivo di riconoscere le proprie fonti (indicare cioè i fatti e gli atti deputati a produrre norme nell'ordinamento). Le norme degli altri ordinamenti possono valere all'interno dell'ordinamento dello Stato soltanto se le disposizioni di questo lo consentono. Per consentire ciò si opera attraverso la tecnica del **rinvio**, ovvero lo strumento con cui l'ordinamento di uno Stato rende applicabili al proprio interno norme di altri ordinamenti.

Si distinguono due tipi di rinvio, **fisso** e **mobile**.

- il **rinvio fisso** (detto anche **rinvio materiale** o **recettizio**) è il meccanismo con cui una disposizione dell'ordinamento statale richiama un determinato atto in un altro ordinamento (generalmente allegato). Si dice "fisso" perché recepisce uno specifico e singolo atto (ordinando ai soggetti dell'applicazione del diritto di applicare le norme da questo ricavabili come norme interne), le cui eventuali variazioni sono di regola indifferenti per il nostro ordinamento, a meno che non vi sia un altro apposito atto di recepimento.

- il **rinvio mobile** (detto anche **rinvio formale** o **non-recettizio**) è il meccanismo con cui una disposizione dell'ordinamento statale richiama una *fonte* di un altro ordinamento: così facendo l'ordinamento statale si adegua automaticamente a tutte le modifiche che nell'altro ordinamento si producono nella normativa posta dalla fonte richiamata.

La notevole differenza pratica che intercorre fra le due tecniche di rinvio sta nel fatto che il rinvio fisso pone ai soggetti dell'applicazione delle leggi "solo" il compito di interpretare il testo normativo richiamato come se fosse un atto interno, mentre il rinvio mobile pone loro anche il compito di ricercare le disposizioni in vigore nell'ordinamento "straniero", tenendo conto di tutti i mutamenti che in esso si sono prodotti.

L'atto normativo è articolato in **enunciati**, attraverso i quali il legislatore cerca di esprimere la sua volontà normativa: per questa caratteristica *imperativa*, gli enunciati degli atti normativi si chiamano **disposizioni**. E' però un errore pensare che gli enunciati scritti abbiano un preciso ed univoco significato: il linguaggio è una questione complessa, alle singole parole possono essere dati molteplici significati e molteplici sfumature. Il compito di riportare a coerenza e univocità il sistema delle disposizioni è affidato all'**interprete**.

E' innanzitutto necessario distinguere fra **interpretazione** e **applicazione** del diritto. Usualmente si dice che la seconda consiste nell'applicazione di una norma **generale** e **astratta** ad un caso **particolare** e **concreto**, andando ad esprimere un **sillogismo giudiziale**. Ma la **norma** è frutto dell'interpretazione delle disposizioni, così come il **fatto** è frutto dell'interpretazione dell'accaduto: per quanto una disposizione possa essere scritta chiaramente e con precisione, il suo significato non è mai scontato. Il legislatore può cercare di risolvere certi gravi dubbi interpretativi o di "forzare" l'interpretazione dei giudici, aggiungendo nuove disposizioni alle vecchie con il fine di precisarne il significato: questa è la cosiddetta **interpretazione autentica**, un'opera di *legislazione*, e non di interpretazione, poiché, grazie al principio di divisione dei poteri, il legislatore non si può sostituire all'interprete. Questi ha però bisogno di norme coerenti e univoche, e il suo principale compito è quello di **ridurre** ad un sistema **coerente** di *norme* un groviglio incoerente di *disposizioni*, e il principale strumento che per assolverlo è l'**interpretazione**.

Quando però due disposizioni esprimono significati tra loro incompatibili, l'interprete si trova davanti ad un'**antinomia**, ovvero un **contrasto fra norme**. Talvolta l'interprete riesce a risolvere le antinomie con gli strumenti dell'interpretazione (**interpretazione sistematica**), ma alle volte il testo delle disposizioni non consente di ricavarne norme coerenti e ci si trova costretti a scegliere. I criteri per scegliere la norma da applicare in caso di antinomia sono spesso stati codificati, ma sono impliciti nell'ordinamento. Principalmente sono quattro:

- **criterio cronologico** (effetto: **abrogazione**): *in caso di contrasto fra norme, si deve preferire quella più recente a quella più antica (lex posterior derogat priori)*. La prevalenza della norma nuova su quella vecchia si esprime tramite l'abrogazione, ovvero la **cessazione** dell'efficacia della norma giuridica precedente a favore di quella successiva. L'abrogazione va ad incidere sull'**efficacia**, una figura generale del diritto che consiste nell'idoneità di un fatto o di un atto a produrre effetti giuridici. L'efficacia di una norma è la sua applicabilità come regola dei rapporti giuridici. Vigè inoltre il **principio di irretroattività** degli atti normativi: essi dispongono solo per il futuro e non hanno effetti per il passato (art. 11 delle Preleggi). La Costituzione però vieta soltanto la retroattività delle norme penali incriminatrici, dunque il principio posto dalle Preleggi può essere **derogato** dalle singole leggi.

Il principio di irretroattività vale anche per l'abrogazione: essa opera (in mancanza di disposizioni contrarie) solo per il *futuro*. La vecchia norma perde efficacia dal giorno dell'entrata in vigore del nuovo atto, e questo significa non solo che non sarà più la regola dei rapporti giuridici sorti dopo quella data, ma anche che tutti i rapporti precedenti restano in piedi e rimangono regolati da essa. Si dice dunque che l'abrogazione opera **ex nunc (da ora)**.

Vi sono tre diversi tipi di abrogazione, indicati dall'art. 15 delle Preleggi:

- “*per dichiarazione espressa del legislatore*” (**abrogazione espressa**): è il contenuto di una disposizione del legislatore;
- “*per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti*” (**abrogazione tacita**): l'interprete si trova a dover fare “pulizia” perché si trova di fronte ad un antinomia. Questi deve allora ritenere che prevalga la norma successiva per conseguenza di un principio fondamentale in un sistema rappresentativo, ovvero quello per cui la volontà di un Parlamento non può vincolare la volontà dei parlamenti futuri. Il giudice però non può eliminare la disposizione, ma solo considerarla come abrogata;
- “*perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore*” (**abrogazione implicita**): l'interprete trae dal fatto che il legislatore abbia riformato la materia un argomento per sostenere che la vecchia legge debba ritenersi abrogata e le sue norme non debbano più essere applicate.

Quanto agli effetti temporali l'abrogazione tacita è identica a quella esplicita (entrambe operano *ex nunc*), mentre differiscono per gli effetti spaziali dato che, mentre le disposizioni del legislatore valgono sempre per tutti (**erga omnes**), le operazioni intellettuali del giudice valgono solo nel singolo giudizio (**inter partes**) e non vincolano altri giudici, poiché “*i giudici sono soggetti soltanto alla legge*” (art. 101.2).

L'abrogazione implicita e quella tacita invece sono simili nel fatto che non vi siano disposizioni che dichiarino l'abrogazione della legge precedente da parte del legislatore. La differenza è quindi essenzialmente di strategie argomentative seguite dall'interprete: inoltre, mentre la prima (basandosi su un contrasto di singole norme) porta di solito a ritenere abrogata una o più disposizioni, la seconda (basandosi sul fatto che la disciplina della materia è stata riformata) porta a ritenere abrogata una o più leggi.

Diversa dall'abrogazione è la **deroga**, che nasce da un contrasto tra norme di tipo diverso: la norma derogata è una norma generale, mentre la norma derogante è una norma particolare, una semplice eccezione alla regola: la differenza sta appunto nel fatto che la norma abrogata perde efficacia per il futuro, mentre la norma derogata non perde efficacia ma viene limitato il suo campo di applicazione. Simile alla deroga è la **sospensione**.

- **criterio gerarchico** (effetto: **annullamento**): *in caso di contrasto fra norme si deve preferire quella che nella gerarchia delle fonti occupa il posto più elevato (lex superior derogat legi inferiori)*. La gerarchia delle fonti è disegnata dalla Costituzione (la quale prevale sulle leggi e gli atti ad essa equiparati) e dalle Preleggi (per le quali la legge prevale sul regolamento e questo sulla consuetudine). La prevalenza della norma superiore su quella inferiore si esprime attraverso l'annullamento, ovvero l'effetto di una **dichiarazione di illegittimità** che un giudice pronuncia nei confronti di un atto, una disposizione o una norma; a seguito di ciò, quest'ultima perde **validità**, una figura generale del diritto che consiste nella

conformità di un atto rispetto alle norme che lo disciplinano: l'atto invalido è un **atto viziato**. I vizi possono essere di due tipi:

- **vizi formali**, che riguardano la *forma dell'atto*;
- **vizi sostanziali**, che riguardano i *contenuti normativi* di una disposizione, le *norme*.

Quando un giudice dichiara l'illegittimità di un atto normativo, questa dichiarazione ha effetti generali (*erga omnes*): in seguito ad essa l'atto annullato non può più essere applicato a nessun rapporto giuridico, anche se sorto in precedenza all'annullamento: esso opera dunque **ex tunc**, non solo per il futuro, ma anche per il passato. Gli effetti dell'annullamento si avvertono solo per quei rapporti giuridici che siano ancora **pendenti** (o **aperti**), mentre non si possono più applicare a rapporti **esauriti** (o **chiusi**). La chiusura di un rapporto può avvenire con il decorso del tempo (per **prescrizione** o **decadenza**), per volontà dell'interessato (**acquiescenza**) o ancora perché il rapporto è stato definito con una sentenza non più impugnabile (**giudicato**).

- **criterio della specialità** (effetto: **deroga**): *in caso di contrasto fra norme si deve preferire la norma speciale a quella generale, anche se questa è successiva (lex specialis derogat legi generali; lex posterior generalis non derogat legi priori speciali)*. Questo criterio non è ben codificato, né sotto il profilo concettuale né sotto quello legislativo: innanzitutto perché cosa sia "genere" e cosa "specie" è spesso questione di opinioni; in secondo luogo, non sono chiarissimi gli effetti dell'applicazione del criterio di specialità e, in terzo luogo, è complesso il rapporto tra il criterio di specialità e gli altri criteri. La preferenza per la norma speciale si esprime con la deroga: le norme in conflitto rimangono entrambe valide ed efficaci, l'interprete opera una scelta circa quale applicare, mentre l'altra semplicemente non è applicata. Questo criterio opera esclusivamente fra norme, quindi *inter partes*. Ciò non esclude che il legislatore possa indicare la prevalenza di una norma sull'altra (con la stessa disposizione che pone la regola o con una clausola di rinvio indeterminato) ma questa non è un'applicazione del criterio di specialità bensì una tecnica di redazione dei testi normativi.
- **criterio della competenza**: questo criterio non si presta ad una definizione stringente in forma di regola per l'interprete, ma serve a *spiegare come è organizzato attualmente il sistema delle fonti*. Il problema da cui nasce questo criterio è determinato dall'introduzione di una Costituzione rigida (fonte sovrapposta alla legge ordinaria) che attribuisce ad atti diversi dalla legge formale, ma posti sullo stesso livello gerarchico, particolari **competenze** (per esempio i regolamenti parlamentari o le leggi regionali). Questo criterio ci spiega che la gerarchia delle fonti non basta più a darci il quadro esatto del sistema, perché all'interno dello stesso grado gerarchico, cioè tra atti che hanno la stessa "forza", vi sono suddivisioni non spiegabili in termini di gerarchia, ma solo di **competenza**. Volendo però utilizzare questo criterio per risolvere antinomie, dovremmo dire che esso prescrive di *dare precedenza alla norma competente*; per decidere della prevalenza, dunque, bisognerà fare un particolare ragionamento: distinzione fra gli ambiti di applicazione delle due norme, scelta della norma competente "per ambito" e non applicazione della norma incompetente. Questo criterio è alle volte assunto dalla Corte Costituzionale come criterio che deve guidare i giudici in alcune situazioni (rapporti tra atti normativi statali e regionali, o antinomie fra ordinamento italiano ed europeo).

ABROGAZIONE	ANNULLAMENTO	DEROGA
criterio cronologico	criterio gerarchico	criterio di specialità
fisiologia dell'ordinamento	patologia dell'ordinamento	complessità dell'ordinamento
opera <i>ex nunc</i>	opera <i>ex tunc</i>	opera <i>ex nunc</i>
Effetti:	Effetti:	Effetti:
<i>inter partes</i>		<i>inter partes</i>
<i>erga omnes (se espressa)</i>	<i>erga omnes (sempre)</i>	<i>erga omnes (se espressa)</i>

La **riserva di legge** è lo strumento con cui la Costituzione regola il concorso delle fonti nella disciplina di una determinata materia. Il suo obiettivo è di evitare che in materie particolarmente delicate manchi una disciplina legislativa capace di vincolare il comportamento degli organi del potere esecutivo: impone infatti al legislatore di disciplinare una determinata materia, impedendogli di lasciare che essa venga disciplinata da atti che stanno ad un livello gerarchico più basso della legge. E' attraverso la riserva di legge che si produce, nei sistemi a Costituzione rigida, una maggior complessità e differenziazione dell'ordinamento giuridico (spiegata con l'introduzione del criterio di competenza).

Per quanto riguarda invece il **principio di legalità**, esso affonda le sue radici nello Stato di diritto e prescrive che l'esercizio di qualsiasi potere pubblico si fondi su una previa norma attributiva della competenza, con la *ratio* di assicurare un uso regolato, non arbitrario, controllabile, del potere. Si distingue fra principio di legalità **formale** (che richiede soltanto che l'esercizio di un potere pubblico si basi su una previa norma di attribuzione della competenza) e **sostanziale** (che richiede che l'esercizio del potere pubblico sia limitato e diretto da specifiche norme di legge, tali da restringere la discrezionalità dell'autorità agente). La funzione legislativa è sottoposta al principio di legalità e la riserva di legge è una delle regole limitative del potere legislativo poste dalla Costituzione.

E' necessario operare diverse distinzioni fra le tipologie di riserve:

1. fra riserve **ad altri atti** e riserve **di legge**:

1.1. le **riserve a favore di atti diversi dalla legge** sono rare (*riserve a favore della legge costituzionale, dei regolamenti parlamentari e dei decreti di attuazione degli Statuti speciali*);

1.2. all'interno delle riserve di legge, fra riserve alla **legge formale ordinaria** e riserve alle **fonti primarie**:

1.2.1. la **riserva di legge formale** ordinaria impone che sulla materia intervenga il solo atto legislativo prodotto attraverso il procedimento parlamentare (escludendo gli atti aventi forza di legge), al fine di tutelare il controllo che il Parlamento ha sul Governo in merito a determinate decisioni ed evitare che questo approvi con un atto il suo stesso operato (*trattati internazionali, leggi di bilancio, conversioni di decreti legge...*);

1.2.2. fra le riserve alle fonti primarie si possono distinguere diverse tipologie di riserve:

1.2.2.1. le semplici riserve di legge prescrivono che la materia da esse considerata sia disciplinata dalla legge ordinaria (anche attraverso atti aventi forza di legge) escludendo o limitando

l'intervento di atti di livello gerarchico inferiore alla legge, al fine di **assicurare** che la disciplina di materie particolarmente delicate venga decisa con la garanzia tipica insita nel procedimento parlamentare. A seconda dei rapporti tra legge e regolamento esistono due tipi di riserve di legge:

- 1.2.2.1.1. la **riserva assoluta** esclude qualsiasi intervento di fonti sub-legislative dalla disciplina della materia, che pertanto dovrà essere regolata integralmente dalla legge formale ordinaria o da atti ad essa equiparati;
- 1.2.2.1.2. la **riserva relativa** non esclude che alla disciplina della materia concorra anche il regolamento amministrativo, ma richiede che la legge disciplini preventivamente almeno i principi a cui questo deve attenersi. Si possono distinguere:
  - 1.2.2.1.2.1. le riserve rinforzate **per contenuto**, qualora la Costituzione preveda che una determinata regolazione possa essere fatta dalla legge ordinaria soltanto con contenuti particolari, al fine di limitare il potere del legislatore nei confronti della sfera di libertà degli individui;
  - 1.2.2.1.2.2. le riserve rinforzate **per procedimento** prevedono invece che la disciplina di una determinata materia debba seguire un procedimento *aggravato* (o *rinforzato*) rispetto al normale procedimento legislativo, con l'obiettivo di limitare il potere della maggioranza politica nei confronti delle minoranze;

## LA COSTITUZIONE e LE FONTI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Negli ordinamenti giuridici, la fonte posta al vertice della gerarchia è la costituzione. Il termine ha però diversi significati:

- Indica gli **elementi** che costituiscono un determinato sistema politico, come esso è di fatto organizzato e funziona; il termine è usato dunque in funzione **descrittiva**, per riassumere i tratti somatici del sistema politico, ed è usato maggiormente in questa accezione da sociologi e politologi;
- Indica il **manifesto politico**, il documento fondamentale che segna il trionfo di un ideale, di una visione politica dell'organizzazione sociale e della sua forma istituzionale; questa è l'accezione più utilizzata da storici e filosofi;
- Indica il **testo normativo**, una fonte del diritto (la più importante delle fonti), da cui derivano diritti e doveri, obblighi e divieti giuridici, attribuzione di poteri e regole per il loro esercizio; questa è l'accezione a cui fanno capo i **giuristi**.

Mentre la costituzione in senso descrittivo è lo scheletro di un sistema politico e ne riassume i dati fisiologici, la Costituzione come documento è frutto di un consapevole atto di volontà, e non tutti i sistemi politici ne hanno una.

L'emanazione della Costituzione segna il passaggio tra due fasi storiche e giuridiche diverse: con essa si esaurisce il potere costituente ed inizia il potere costituito. Il **potere costituente** è definito come l'unico potere libero", nonostante non sia del tutto privo di vincoli giuridici (ad es: in Italia, dopo il referendum istituzionale del 1946 l'Assemblea Costituente non avrebbe potuto optare per una forma di governo che non fosse la repubblica).

Una Costituzione può essere definita **flessibile** o **rigida**:

- una Costituzione è flessibile quando non prevede un procedimento particolare per la sua modificazione, ma consente che questo avvenga attraverso la normale attività legislativa; è breve, modificabile con una legge ordinaria e si limita a regolare il processo legislativo, che non è più di competenza esclusiva del sovrano ma diventa competenza condivisa con il Parlamento, senza indicare altre norme, è più un **manifesto politico** che un testo normativo. La nozione ha qualche margine di ambiguità, non pretendendo di essere una regola giuridica capace di imporsi sulle leggi, ma essendo irrevocabile nella parte in cui attribuisce la sovranità alla legge e al suo procedimento di formazione;
- una Costituzione è rigida nel momento in cui dispone di un procedimento particolare per la modificazione del suo testo; è lunga, poiché frutto di patti e compromessi fra le parti, limita il potere legislativo ed è una Costituzione **garantita**, con due tipi di garanzie: il **procedimento di revisione costituzionale** (più gravoso del normale procedimento legislativo, in quanto è necessario riformare condizioni simili a quelle che hanno prodotto il compromesso iniziale) e il **controllo di legittimità delle leggi** (svolto da un'autorità estranea ai giochi politici); cerca di raggiungere un punto di equilibrio fra l'esigenza della stabilità delle regole e quella dell'adeguamento delle stesse ai problemi.

Per quel che riguarda la **Costituzione italiana**, essa è entrata in vigore il 1° gennaio 1948, dopo essere stata approvata con il 90% dei voti favorevoli dall'Assemblea Costituente, eletta contemporaneamente al referendum istituzionale, e rappresenta il vertice della gerarchia delle fonti dell'ordinamento italiano, essendo quindi il fondamento di validità delle fonti primarie. Elaborata da una commissione dell'AC, la commissione dei 75, quella italiana è una Costituzione lunga, perché un consenso così vasto si è potuto realizzare soltanto sommando, e non selezionando, le istanze, gli interessi e i valori delle diverse componenti.; aperta, nel senso che non pretende di individuare il punto di equilibrio tra i diversi interessi, ma si limita ad elencarli, lasciando alla legislazione successiva di individuare il punto di bilanciamento. La Costituzione, nata da un compromesso in una situazione particolare della storia italiana, nella quale nessuna parte politica aveva la certezza di non venire eliminata, è rivolta a fissare i confini oltre i quali non può andare la volontà della maggioranza politica, quale essa sia: pertanto essa afferma valori opposti, spesso conflittuali, senza dire quale dovrà prevalere.

La Costituzione italiana si compone di parti diverse: inizia con i **principi fondamentali**, dodici articoli che contengono un complesso di norme di principio l'una accanto all'altra, talvolta anche contrapposte, che rappresentano le premesse ideologiche e politiche dei costituenti, tratte dai loro diversi, talora opposti, manifesti politici; una seconda parte è quella che pone le garanzie delle libertà individuali, dei diritti sociali e delle libertà economiche, nonché i modi in cui il popolo esercita la sua sovranità: una terza parte è dedicata alla "organizzazione

costituzionale dello Stato" (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo e rapporti reciproci) e alla disciplina della pubblica amministrazione e della magistratura, delle Regioni e delle autonomie locali e delle garanzie costituzionali (la Corte costituzionale) e la revisione della Costituzione.

Il **processo di revisione costituzionale** (disciplinato dall'art. 138 Cost.), come già detto più gravoso del processo di formazione della legge ordinaria, prevede due deliberazioni successive in ciascuna Camera, sul medesimo testo; la prima deliberazione è a maggioranza relativa, e in questa fase il Parlamento può apportare al progetto di legge costituzionale qualsiasi emendamento, facendo sì che il testo viaggi più volte fra le Camere fino ad arrivare al voto favorevole sullo stesso testo; la seconda votazione, che può essere effettuata solo dopo tre mesi dalla prima, e durante la quale non possono essere apportati emendamenti (regolata dai regolamenti delle Camere), può presentare due scenari:

Se nella votazione la riforma viene approvata con la **maggioranza qualificata** ( $\frac{2}{3}$  dei membri) in entrambe le Camere, la legge è fatta e viene promulgata dal Presidente della Repubblica.

Se nella votazione la riforma viene approvata con la **maggioranza assoluta** (la metà più uno dei componenti di ciascuna Camera), il testo viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale per darne la massima pubblicità; entro tre mesi può essere richiesto un referendum popolare (da minoranze del corpo elettorale, territoriali o politiche), per il quale non è previsto un quorum: se i sì superano i no, o se il referendum non viene chiesto, la legge è fatta e viene promulgata dal Presidente della Repubblica.

In Italia non vi è differenza fra piccole e grandi modifiche del testo costituzionale.

La **legge formale** è l'atto normativo prodotto dalla deliberazione delle Camere e promulgato dal Presidente della Repubblica. Con questa espressione si indica sia la legge che occupa nella gerarchia delle fonti lo stesso gradino della Costituzione (*legge costituzionale*), sia quella che occupa il gradino immediatamente inferiore (*legge formale ordinaria*).

Gli **atti con forza di legge** sono atti normativi che non hanno la forma della legge ma sono ad essa equiparati, occupando la stessa posizione nella scala gerarchica e avendo la stessa **forza attiva** (possono abrogarla) e stessa **forza passiva** (possono essere abrogati solo ed esclusivamente dalla legge formale ordinaria), e sostituirsi ad essa, dove la Costituzione non ponga una riserva di legge formale. Leggi formali ordinarie e atti aventi forza di legge costituiscono assieme le **fonti primarie** (o **ordinarie**), mentre le **fonti secondarie** sono costituite dai regolamenti amministrativi.

All'art. 70 la Costituzione afferma che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, pertanto l'atto con forza di legge costituisce un'eccezione: le eccezioni sono codificate dalla Costituzione, come deroga:

- referendum abrogativo delle leggi (art. 75);
- decreto legislativo delegato (art 76);
- decreto-legge (art. 77);
- decreti del Governo in caso di guerra (art. 78)
- decreto dell'attuazione dello Statuto delle Regioni ad autonomia speciale.

Questi e non altri sono gli atti con forza di legge previsti dal nostro ordinamento. L'art. 70 Cost. introduce il divieto alla legge ordinaria di creare fonti con essa concorrenziali.

Il **procedimento legislativo** si compone di tre atti rivolti alla creazione della legge formale:

1. l'**iniziativa legislativa**, che consiste nella presentazione di un **progetto di legge** ad una Camera (nel linguaggio tecnico della Camera sono *disegni di legge* se proposti dal Governo e *proposte di legge* negli altri casi, mentre al senato sono tutti *disegni di legge* salvo le iniziative popolari che si chiamano *proposte*). Un progetto di legge è formato da due parti:
  - i. il testo dell'articolo che il proponente sottopone all'esame della Camera;
  - ii. la relazione che accompagna l'articolo e ne illustra scopi e caratteristiche.

L'iniziativa legislativa è riservata ad alcuni soggetti indicati dalla Costituzione (o da altre leggi costituzionali):

- **iniziativa governativa**: il Governo è l'unico soggetto che ha il potere di iniziativa su tutte le materie (su alcune ha addirittura l'esclusiva: quelle coperte di riserva di legge formale) e la formazione del disegno di legge è organizzata secondo un determinato procedimento:
  - iniziativa di uno o più ministri;
  - delibera del Consiglio dei Ministri;
  - autorizzazione del Presidente della Repubblica;
  - presentazione alle Camere;
- **iniziativa parlamentare**: ogni parlamentare può presentare progetti di legge alla Camera cui appartiene (generalmente sono proposte collettive), senza limiti di materia salvo quelle riservate al Governo;
- **iniziativa popolare**: l'art. 71.2 Cost. prevede che il progetto di legge possa essere proposto da parte di 50.000 elettori, senza limiti di materia salvo quelle riservate al Governo;
- **iniziativa regionale**: i Consigli regionali possono presentare progetti di legge alle Camere senza limiti di materia salvo quelle riservate al Governo;
- **iniziativa del CNEL**: dopo la modifica delle leggi istitutive, il CNEL ha può presentare progetti di legge senza limiti in fatto di norme, ma dovuti solo alla scarsa funzionalità dell'organo;

L'iniziativa legislativa non crea mai un obbligo per la Camera di deliberare: il progetto di legge è fatto circolare ma spetta ai capigruppo decidere se discuterla o meno;

2. la **deliberazione legislativa delle Camere**, disciplinata dall'art. 72.1: un progetto di legge non può essere discusso direttamente alla Camera ma deve prima essere esaminato dalla commissione permanente competente; a seconda delle diverse funzioni che questa e l'aula svolgono, si distinguono tre procedimenti principali:
  - a. **procedimento ordinario** (per *commissione referente*): Il presidente della Camera individua la commissione competente, poi la discussione si svolge in due fasi:

- i. **COMMISSIONE:** all'interno della commissione, vengono esposte e discusse le linee generali della proposta di legge, poi si passa alla discussione articolo per articolo e alla votazione di eventuali emendamenti, infine il testo viene approvato assieme ad una relazione finale in cui sono esposti l'attività svolta e gli orientamenti emersi durante i lavori, che verranno presentati all'assemblea;
  - ii. **AULA:** in aula la discussione procede per tre "letture":
    1. la prima è introdotta dai relatori e consiste nella discussione generale, che può chiudersi con una votazione che conclude negativamente il procedimento, non approvando il progetto di legge;
    2. la seconda prevede la discussione dei singoli articoli, degli eventuali emendamenti e la votazione del testo definitivo di ogni articolo (fase più lunga e complessa);
    3. la terza lettura consiste nell'approvazione finale dell'intero testo della legge, con una votazione palese mediante procedimento elettronico richiedente una maggioranza semplice o relativa;
- b. **procedimento per *commissione deliberante* (o *legislativa*):** procedimento particolare, ereditato dal fascismo, consente alla commissione di assorbire tutte le fasi del procedimento di approvazione, sostituendo l'aula. Essendo un procedimento particolare, è circondato da molte garanzie:
- i. alcune materie sono escluse dal procedimento per commissione deliberante con una **riserva di assemblea** (leggi in materia elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di approvazione di bilancio);
  - ii. per la composizione della commissione deliberante è disposto che sia seguito il criterio della rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari;
  - iii. l'assegnazione della proposta alla commissione al Senato spetta al presidente e non è opponibile, mentre alla Camera il presidente ha solo potere di proposta, che viene accettata solo se nessun deputato chiede di sottoporla al voto dell'assemblea; fino all'approvazione finale della legge in commissione, il progetto di legge viene rimesso all'assemblea qualora ne facciano richiesta il Governo o minoranze politiche della Camera o della commissione stessa;
- c. **procedimento per *commissione redigente*:** detto anche "misto" è una via di mezzo fra i precedenti e non è previsto dalla Costituzione ma dai regolamenti parlamentari, con differenze fra le due Camere. Serve a sgravare l'assemblea dalla discussione e approvazione degli emendamenti, decentrandoli in commissione e riservando all'aula la sola approvazione finale; è circondato dalle stesse garanzie del b.

I regolamenti della Camere prevedono anche procedure abbreviate per l'esame di progetti di legge dichiarati urgenti, che sono meccanismi di riduzione dei tempi.

Esauriti i lavori in una camera, il progetto di legge viene trasmesso all'altra, dove ricomincia il procedimento di approvazione. il progetto di legge potrà viaggiare diverse volte fra le Camere (navette) finché esse non avranno approvato lo stesso testo;

3. la **promulgazione** da parte del **Presidente della Repubblica** dà la validità alla legge ed è la terza parte del procedimento di formazione delle leggi, detta *integrativa*

*dell'efficacia*: il Governo deve trasmettere la legge al Quirinale, che è tenuto a promulgarla entro trenta giorni. Il Presidente della Repubblica svolge un controllo formale e sostanziale: egli ha il potere di disporre il **rinvio della legge** con un messaggio motivato, che deve essere controfirmato (come l'atto di promulgazione) dal Governo, e se le Camere approvano nuovamente la legge (con procedimento ordinario) questa deve essere promulgata (in quanto non è un potere di veto ma solo una forma di controllo con richiesta di riesame).

Alla promulgazione segue la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Non tutte le leggi sono uguali: la Costituzione ha creato alcune figure di leggi che si scostano dalla "normale" legge approvata dal Parlamento. Con la riserva di legge rinforzata per procedimento, la Costituzione ha previsto che per disciplinare certe materie sia necessario seguire particolari procedimenti di formazione delle leggi, più complessi di quello ordinario (**leggi rinforzate**), mentre altre leggi si allontanano dal "tipo" in virtù di alcune peculiarità legate alla propria forza attiva o passiva (**leggi atipiche**).

Per quel che riguarda le prime, esse sono per lo più rinforzate perché è reso più complesso dell'ordinario il procedimento di formazione del progetto di legge, in quanto il Governo deve svolgere una fase di acquisizione del consenso degli interessati prima di formalizzare il disegno di legge, e questo fa sì che il Parlamento non potrà procedere ad emendare unilateralmente il testo, poiché questo è il frutto di un procedimento costituzionalmente vincolato; le riforme costituzionali degli ultimi anni manifestano la tendenza ad introdurre ulteriori ipotesi di leggi rinforzate nel procedimento: i procedimenti rinforzati sono procedimenti "specializzati" seguiti per produrre leggi "specializzate": sono atti che hanno competenza *riservata* e *limitata* e rappresentano uno di quei fenomeni che si è cercato di spiegare tramite il **criterio della competenza**, anche perché si distinguono dalle leggi comuni sia per forza attiva (possono abrogare solo le leggi che hanno quello specifico contenuto) che per forza passiva (possono essere abrogati soltanto da leggi formate con quello specifico provvedimento, che significa che sono anch'esse fonti atipiche).

Per **fonti atipiche** si intendono quegli atti che non rientrano nel "tipo" della legge ordinaria. Sono atipiche:

- A. quelle leggi che l'art. 75.2 esclude dal referendum abrogativo perché dotate di una forza passiva potenziata;
- B. le leggi meramente formali, ovvero quegli atti che hanno necessariamente la forma della legge ma non hanno il contenuto normativo tipico di queste, come le leggi di approvazione di bilancio e la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

La **legge di delega** è la legge con cui le Camere possono attribuire al Governo l'esercizio del proprio potere legislativo, mentre il conseguente **decreto legislativo** è l'atto con forza di legge che ne deriva. La delega di funzioni legislative al Governo è un'eccezione alla regola, limitato dall'art. 76 Cost.:

- la delega può essere conferita solo con legge formale, in quanto coperta da riserva di legge formale (riserva di assemblea), e deve essere approvata con il procedimento ordinario;
- può essere conferita solo al Governo inteso nella sua collegialità (Consiglio dei Ministri);
- deve contenere delle indicazioni minime (**contenuti necessari**):

- deve restringere l'ambito tematico della funzione delegata, indicando un *oggetto definito*;
- deve restringere l'ambito temporale della funzione delegata, indicando un *tempo limitato*;
- deve restringere l'ambito di direzionalità del Governo, indicando i *principi e criteri direttivi* che servono da guida per l'esercizio del potere delegato.

La formazione di un decreto legislativo delegato segue questo procedimento:

- proposta del ministro (o dei ministri) competente;
- delibera del Consiglio dei ministri;
- eventuali adempimenti ulteriori, se previsti;
- eventuale deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri;
- emanazione da parte per Presidente della Repubblica.

Per ciò che concerne il *nomen juris*, essi vengono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale con la denominazione di decreto legislativo (d.lgs.) e con la stessa numerazione progressiva delle leggi.

Spesso la delega legislativa non costituisce il principale contenuto della legge approvata dal Parlamento, ma un suo completamento: capita che il Parlamento deleghi il Governo ad emanare norme di attuazione, di coordinamento o transitorie. Un particolare caso di delega accessoria è quella che autorizza il Governo a riformare le leggi esistenti in una certa materia, raccogliendole in un **testo unico**, svolgendo un lavoro di semplificazione legislativa.

Il **decreto legge** è un atto con forza di legge che il Governo può adottare in "casi straordinari di necessità e di urgenza": entra in vigore immediatamente dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma i suoi effetti sono provvisori in quanto, se non convertito entro 60 giorni in legge dalle Camere, esso perde efficacia. Non può essere emanato nelle materie coperte da riserva d'assemblea e non può conferire deleghe legislative.

Il decreto legge deve essere deliberato dal Consiglio dei ministri, emanato dal Presidente della Repubblica e immediatamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale; entra in vigore il giorno della pubblicazione (quando deve essere presentato alle Camere) o il giorno seguente; le Camere, anche se sciolte, devono riunirsi entro cinque giorni e il Governo chiede loro di produrre la **legge di conversione**: il procedimento legislativo deve concludersi tassativamente entro 60 giorni e presenta alcune variazioni per assicurare tempi brevi di approvazione e consentire alle Camere di svolgere un controllo attento sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza. Sono i regolamenti delle Camere a disciplinare il procedimento di conversione.

Se il decreto-legge non viene convertito nei tempi, esso *perde efficacia sin dall'inizio*: questa è chiamata **decadenza**, ed è un fenomeno unico: travolge tutti gli effetti prodotti del d.l., creando alle volte una situazione paradossale, in quanto questi effetti, senza ormai una base legale, costituiscono degli illeciti. In molti casi la situazione che si viene a creare è insostenibile, e la Costituzione (art. 77) appresta due strumenti attraverso i quali è possibile trovare una soluzione:

- la **legge di sanatoria** degli effetti del decreto legge decaduto è una legge riservata alle Camere con cui si possono regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti: il Parlamento non è tenuto ad approvarla e non è una soluzione tecnicamente praticabile sempre e comunque;
- il Governo, sotto sua responsabilità, adotta **provvedimenti provvisori**; la responsabilità non è solo *politica* ma anche:
  - *penale*: i ministri rispondono singolarmente degli eventuali reati commessi con l'emanazione del decreto-legge:

- *civile*: i ministri rispondono degli eventuali danni prodotti ai terzi;
- *amministrativo-contabile*: i ministri che hanno espresso voto favorevole al decreto-legge rispondono degli eventuali danni prodotti allo Stato (danni erariali).

Il Governo però può emanare alla scadenza dei sessanta giorni un nuovo decreto-legge che riproduce senza o con minime variazioni quello precedente, ormai scaduto, e ne sana gli effetti attraverso la retroazione.

Per quanto riguarda la legge di conversione, essa richiede del tempo soprattutto per la discussione degli emendamenti, che possono portare ad approvare un testo alquanto diverso da quello originario: gli emendamenti aggiuntivi opereranno solo per il futuro, mentre quelli soppressivi faranno sì che la disposizione non convertita decada *ex tunc*, e la stessa cosa accadrà con gli emendamenti sostitutivi.

Altri decreti con forza di legge previsti da fonti costituzionali sono i decreti del governo in caso di guerra (art. 78 Cost.), stato deliberato dalle Camere; e i decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, che sono leggi costituzionali.

Per quel che riguarda il **regolamento parlamentare**, esso è l'atto a cui è riservata la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento di ciascuna Camera, da cui è approvato con maggioranza assoluta. E' una fonte primaria dotata di un ambito di competenza riservato: attraverso di esso si manifesta l'**autonomia** che caratterizza le Camere e la loro **indipendenza**. Non ha relazioni con le altre fonti primarie se non quella di reciproca esclusione: i muri perimetrali delle sedi parlamentari segnano fisicamente la linea di separazione tra la competenza del regolamento parlamentare (dentro) e le fonti che valgono nell'ordinamento generale (fuori).

Gli altri organi costituzionali invece non sono dotati della stessa autonomia:

- il Governo ha un regolamento interno che però non è considerato fonte primaria in quanto il suo fondamento è costituito dalla legge ordinaria (che ne disciplina la formazione);
- il Presidente della Repubblica adotta dei regolamenti che sono semplici strumenti di gestione amministrativa degli uffici e dei servizi di un organo cui deve essere garantita l'indipendenza da altri poteri;
- per la Corte costituzionale, che pure ha dei regolamenti, la Costituzione pone una riserva di legge costituzionale per la disciplina della proposizione di legittimità ed una riserva di legge ordinaria per la formazione e il funzionamento di essa, ed è proprio una legge ordinaria che prevede che la Corte possa disciplinarsi con un regolamento approvato a maggioranza dai suoi componenti.

Il **referendum** è la richiesta fatta al corpo elettorale di esprimersi direttamente su una determinata questione: esso è dunque uno strumento di democrazia diretta, e appare dunque come una deroga alla rappresentanza elettiva. La Costituzione prevede quattro tipi di referendum: costituzionale, approvativo o sospensivo, consultivo e **abrogativo**. Quest'ultimo svolge una funzione normativa ed è una fonte dello stesso rango della legge ordinaria; nonostante sia una forma di legislazione negativa (in quanto va solo ad abrogare disposizioni, senza aggiungerne) esso può andare a creare nuove norme, attraverso la manipolazione del testo. Richiede un procedimento lungo e difficile:

1. può essere proposto da 500.000 elettori o cinque Consigli regionali, e il primo tratto del percorso si differenzia in base a chi lo chiede:

- a. *richiesta popolare*: l'iniziativa parte da almeno dieci iscritti alle liste elettorali (promotori), che depositano presso la cancelleria della Corte di cassazione il quesito che intendono sottoporre a referendum, e ne viene data notizia in Gazzetta Ufficiale: entro tre mesi devono essere raccolti le 500.000 firme valide, e depositate presso la cancelleria della cassazione;
  - b. *richiesta regionale*: i Consigli di almeno cinque regioni approvano la richiesta a maggioranza assoluta, richiesta che va depositata presso la cancelleria della Cassazione;
    - i. le richieste vanno depositate tra il 1° gennaio e il 30 settembre di ciascun anno, fatta eccezione per l'anno precedente alla scadenza ordinaria della legislatura e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali;
2. presso la Cassazione si costituisce l'Ufficio centrale per il referendum, che esamina le richieste per giudicarne la conformità alla legge: entro il 31 ottobre può rilevare eventuali irregolarità che possono essere corrette, entro il 15 dicembre assume con un'ordinanza la legittimità dei quesiti;
  3. i quesiti legittimi vengono trasmessi alla Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità, che deve giungere entro il 10 febbraio dell'anno successivo;
  4. se il referendum è ammissibile, il Presidente della Repubblica fissa il giorno della votazione tra il 15 aprile e il 15 giugno;
  5. l'Ufficio centrale accerta il raggiungimento del quorum (la metà più uno) e proclama l'esito del referendum; se i no superano i sì. lo stesso quesito non può essere riproposto prima di cinque anni;
  6. se il risultato è favorevole all'abrogazione, il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione.

In due casi il procedimento si interrompe:

- scioglimento anticipato delle camere (il procedimento riprende un anno dopo l'elezione);
- la legge viene abrogata prima dello svolgimento del referendum.

Con il termine **regolamento** si designano atti normativi difficilmente riconducibili a tipologie unitarie, quindi le più svariate tipologie di atto normativo. In alcuni casi indica però atti tipici, fonti dell'ordinamento giuridico generale: questo è il caso dei regolamenti amministrativi come atti *sostanzialmente legislativi* ma *formalmente amministrativi*: i regolamenti non si distinguono dalle leggi ordinarie per contenuto o importanza. I **regolamenti dell'esecutivo** sono atti normativi spesso complessi e costituiscono una fonte secondaria, in quanto non sono disciplinati dalla Costituzione. Tuttavia una riforma costituzionale ha stabilito il principio di **parallelismo** tra funzioni legislative e funzioni regolamentari, limitando così la competenza dei regolamenti del Governo. Dal fatto che il fondamento della validità dei regolamenti dell'esecutivo sia da cercare nella legge ordinaria derivano tre importanti conseguenze:

1. il sistema delle fonti secondarie non è chiuso come quello delle primarie, ma è modellabile dalla legislazione ordinaria;
2. non vi è uno spazio garantito costituzionalmente per i regolamenti, che anzi sono limitati da numerose riserve di legge;
3. i regolamenti non possono disporre retroattivamente, in nessun caso.

La disciplina generale del potere regolamentare dell'esecutivo è contenuta nelle Preleggi (artt. 1,3-4,10) e nell'art. 117 della legge 400/1988.

Il procedimento con cui viene emanato un regolamento dell'esecutivo è disciplinato, assieme a quello per il regolamento ministeriale, che è però diverso, dall'art. 117 della legge 400/1988:

- i primi vengono deliberati (su proposta di uno o più ministri) dal Consiglio dei ministri, previo parere (obbligatorio non vincolante) del Consiglio di Stato e, se previsto, di altri organi; il regolamento viene poi emanato dal Presidente della repubblica con proprio decreto (d.P.R.), e per essere efficace deve passare il controllo di legittimità della Corte dei conti prima di essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale;
- i secondi sono invece emanati dal ministro (con la forma di decreto ministeriale: d.m.), previo parere del Consiglio di Stato; con lo stesso procedimento, ma con decreto interministeriale sono emanati i regolamenti che riguardano materie di competenza di più ministri. Prima dell'emanazione devono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri (che può sospendere la deliberazione e provocare una deliberazione del C.d.M.), e sono poi soggetti al controllo delle Corti dei conti e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

Tutti devono recare nel titolo la denominazione "regolamento".

Esistono diverse tipologie di regolamento governativo:

- **regolamenti di esecuzione** delle leggi (utilizzati quando il Governo avverta la necessità di emanare norme che assicurino l'operatività della legge, dei decreti con forza di legge e dei regolamenti UE);
- **regolamenti di attuazione** (emanati per l'attuazione delle leggi e dei d.lgs. recanti norme di principio);
- **regolamenti indipendenti** (emanati nelle materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o atti aventi forza di legge);
- **regolamenti di organizzazione**;

I regolamenti ministeriali (e interministeriali) non hanno problemi di classificazione, in quanto possono essere emanati solo se una legge conferisce tale potere.

I **regolamenti "delegati" o "autorizzati"** provocano un apparente effetto abrogativo delle leggi precedenti, in quanto producono **delegificazione**, ovvero la sostituzione della precedente disciplina di livello legislativo con una nuova disciplina di livello regolamentare. Il regolamento amministrativo non può produrre l'abrogazione delle leggi, né può essere autorizzato a farlo da una legge ordinaria; la spiegazione del fenomeno sta nel fatto che la legge ordinaria dispone l'abrogazione della legislazione precedente facendo decorrere l'effetto abrogativo dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui autorizza l'emanazione.

