

SUL RUOLO DELLA LEGGE PARLAMENTARE (CONSIDERAZIONI PRELIMINARI)

di Franco Modugno

1. Come esattamente ricordato ne *“Le ragioni di un bilancio”* di Andrea Simoncini, non si può non avvertire «il carattere progressivamente recessivo e residuale della legislazione parlamentare ordinaria», cui fa riscontro «il carattere progressivamente espansivo e “despecializzato” della legislazione di conversione dei decreti legge” e “della decretazione legislativa».

È troppo facile osservare che il centro di produzione normativa primaria si è ormai, ineludibilmente, spostato sul Governo.

D'altra parte, «il numero crescente delle leggi parlamentari “cadenzate” o “annuali”, a “contenuto” ovvero “procedimento specializzato”» (leggi approvate nell'ambito della procedura di bilancio e nella manovra finanziaria; legge comunitaria; leggi annuali di semplificazione; legge annuale per la concorrenza), ma anche, come si vedrà, leggi istitutive di autorità indipendenti; e così via, non può non suggerire l'esigenza di scoprire la “ragione” che ispira – consapevolmente e più spesso inconsapevolmente – una prassi profondamente evolutiva, più che correttiva, del modello e del ruolo – costituzionalmente compatibile – della legge ordinaria.

Occorre cioè ripensare la stessa funzione legislativa ordinaria che il laconico e pluricomprendivo enunciato dell'art. 70 Cost. lascia aperto ad interpretazioni formalistiche e in definitiva tautologiche (la funzione legislativa è quella che si esercita emanando norme o anche provvedimenti concreti dotati della forza o valore di legge) o sostanzialistiche ma irrimediabilmente disattese in pratica (la funzione propriamente legislativa è quella rivolta a porre norme generali, astratte, ripetibili), le une e le altre, rispettivamente, vuote o cieche e, comunque sia, insoddisfacenti.

Immaginare un ruolo “nuovo” per la legge ordinaria statale, astretta, da un lato, dalla avanzante e pervasiva normazione comunitaria e, dall'altro, dalla sempre più competitiva normazione regionale, non è certamente facile.

Da tempo, però, ho cercato di sostenere che il ruolo fondamentale della funzione legislativa statale possa essere sia quello di concepirla, anzi tutto, come “normazione

sulla normazione”, come ordinazione e distribuzione di competenze normative specializzate o, se si vuole, delegificate.

È oggi osservazione sempre più diffusa che la legge (anche intesa nel senso inclusivo degli atti legislativi del Governo) non è più al centro del c.d. sistema delle fonti. È aggredita dall'esterno e corrosa all'interno. Per un verso dalla normazione *comunitaria*, per altro verso dalla normazione che in termini amplissimi, potremmo denominare di *autonomia*.

Si tratta di un'aggressione talmente virulenta che richiede una risposta alla domanda ineludibile su quale sia, oggi, la *posizione della legge formale (parlamentare)*, comunemente definita anche come *ordinaria* o *primaria*.

Se per “legge formale” s'intende la legge di provenienza parlamentare c'è poco da dire: bene o male, con maggiori o minori accorgimenti o garanzie, sul piano teorico è (quasi) sempre il Parlamento a poter dire la prima o l'ultima parola: anche la legge costituzionale è eminentemente (salvo eventuale referendum) una legge formale-parlamentare; anche la funzione di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali più importanti (art. 80 Cost.) o di delegare al Governo l'esercizio della funzione legislativa, anche prevedendo, secondo una crescente prassi, le c.d. deleghe integrative o correttive, è pur sempre demandata al Parlamento; anche la funzione di convertire o “sanare” la decretazione governativa d'urgenza, pur nei limiti consentiti dalla meno risalente giurisprudenza costituzionale, è sempre riservata al Parlamento.

Ma non è questo il punto. La *funzione decisionale* del Parlamento ha subito una *contrazione di carattere sostanziale* tale da doversi interrogare sul senso in cui può ancora intendersi la qualifica di *ordinaria* o *primaria* per la legge parlamentare. La equazione tra formalità e ordinarietà (primarietà) della legge parlamentare è certamente e fortemente incrinata dalla sovrabbondanza degli atti legislativi del Governo, dall'incontrollato e deprecato abbinamento tra “decretazione d'urgenza” e “questione di fiducia”, dall'elusione della costituzionalmente prescritta votazione *duplice* sui singoli articoli e sul testo del disegno di legge, dalla pressoché incontrollata proliferazione delle leggi-provvedimento.

La c.d. ordinarietà (o primarietà) della legge parlamentare è in tal modo visibilmente compromessa. Se per “ordinarietà” della legge s'intende non soltanto la negativa connotazione di non essere una legge costituzionale, ma pure la “normalità”,

“semplicità” e “uniformità” tipica rispetto agli altri atti normativi, nonché soprattutto la sua essenza, cioè la “necessarietà per il mantenimento e lo svolgimento della Costituzione” (ossia la funzione di garanzia della nostra forma di Stato, nel senso precipuo della gestione e tutela dei diritti e delle libertà riconosciute, laddove certamente meno fungibili con la legge parlamentare si appalesano gli atti legislativi del Governo: si pensi al più rigido atteggiamento della giurisprudenza costituzionale nei confronti dei decreti-legge, sia quanto alla prassi dichiarata incostituzionale della reiterazione, sia con riferimento al controllo finalmente esercitato sulla (manifesta) carenza dei requisiti di necessità e urgenza), allora la ordinarietà della legge parlamentare e quindi la sua centralità nel c.d. sistema delle fonti non può non essere fermamente salvaguardata.

2. Ma in qual modo?

Pur in presenza di una crisi profonda della legge e, in particolare, della legge parlamentare, non si esita a riconoscere ancor oggi una sua qualche centralità come modello di riferimento all’interno dell’insieme delle fonti.

L’insieme delle fonti, per assorgere a sistema, dovrebbe essere configurato secondo criteri che assegnino a ciascun tipo di fonti una posizione determinata e dai quali si possa altresì desumere l’esatto rapporto che intercede (deve intercedere) tra i diversi tipi.

Tradizionalmente assolveva questo compito lo schema o criterio gerarchico. Ma tale schema può funzionare in ordinamenti relativamente semplici, nei quali la legge sia un tipo di fonte (anzi: il prototipo) nettamente differenziato sotto l’aspetto formale e costituisca altresì il centro del sistema, il perno attorno al quale ruoti l’intero insieme delle fonti normative.

Ma, com’è notissimo, già l’instaurazione della “forma legale costituzionale” rappresenta un primo e incisivo elemento di perturbazione dello schema gerarchico: vi è una *molteplicità* di fonti *a livello superiore alla legge*; vi è altresì una *pluralizzazione* delle fonti *di livello primario*; vi è pure una *scissione*, nell’ambito della figura della legge, tra più tipi (o sottotipi) caratterizzati, ora da varianti formali, ora da condizionamenti contenutistici; vi è poi il *decentramento della stessa funzione legislativa*. Tra i diversi livelli di fonti *non* vi è più, infine, quella *impenetrabilità* che

rappresentava (e non può non rappresentare) il connotato tipico del gradualismo gerarchico (si pensi, di là dagli accorgimenti formali, tra l'altro aggirati o in pratica disattesi, alla delegificazione).

Tutto questo ha indotto e induce a integrare, se non a sostituire, il principio o criterio gerarchico con quello della competenza, non necessariamente concepito come riserva (assoluta) nella disciplina di determinate materie, bensì come (possibile) *concorrenza* di fonti diverse nella stessa materia, o come modi diversi di concepire la disciplina (per es. come principio o come dettaglio).

Di qui, pure, la tendenza a superare la visione di un sistema delle fonti configurabile *a priori* e in generale, e di riconoscere, invece, se mai, *più sistemi*, tanti diversi sistemi in relazione alle singole materie che vengono in osservazione e in ordine alle quali l'ordinamento offre, a volta a volta, un diverso panorama quantitativo e qualitativo di fonti normative. Si pensi, per es., al gran parlare, che si fa oggi, dei "codici di settore".

Tutto ciò è avvalorato, ancor più, dalla distinzione tra leggi statali e leggi regionali, alle quali ultime, dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, anche per l'inversione dell'ordine delle competenze, non può non riconoscersi il ruolo di fonti *ordinarie* e *primarie*, nelle materie ad esse assegnate, al pari delle leggi statali.

E tuttavia la legge parlamentare, pur avendo perduto la centralità in un sistema che è andato disgregandosi, rimane un punto fermo di riferimento e di orientamento, per cui può sempre dirsi che le fonti – i diversi tipi di fonte – si dispongono su tre distinti (anche se non impenetrabili) livelli: *a*) il livello superlegislativo, meglio che costituzionale; *b*) il livello legislativo primario (od ordinario); *c*) il livello sub legislativo, meglio che secondario.

Si tratta di un descrittivo residuo dello schema o criterio gerarchico.

3. In qual senso può essere intesa, oggi, questa residua centralità della legge (che è eminentemente la legge parlamentare)?

Secondo me – ma so bene che questa opinione, non sempre ben intesa, è ricorrentemente disattesa dalla comune dottrina – la definizione della funzione legislativa come *ordinario mantenimento e svolgimento della Costituzione* (del programma costituzionale) consente di cogliere *il peculiare rapporto* tra Costituzione e

legge, che diviene elemento integrante della nozione di legislazione e di funzione legislativa. L'ordine costituzionale non è (non va) separato dall'ordine legislativo.

In virtù di tale peculiare rapporto la legge *non solo*, in negativo, può essere *limitata soltanto* dalle norme costituzionali, è sottoposta cioè, in linea di massima, soltanto alla Costituzione, ma nei confronti di questa svolge (deve svolgere), in positivo, un ruolo di ordinaria e primaria fonte integratrice.

Diversamente, il significato comunemente attribuito al conferimento alle Camere della funzione legislativa consisterebbe nel riconoscimento alle Camere del potere di rivestire della forma (e quindi della forza) di legge qualsiasi contenuto, normativo o precettivo, purché non disforme da quello imposto dalle norme costituzionali e non riservato dalla Costituzione ad altri poteri (in realtà poi al solo potere giudiziario e a quello degli enti ai quali è costituzionalmente riservato).

La funzione legislativa ordinaria dovrebbe quindi essere considerata come funzione residuale esercitabile tendenzialmente in ogni campo e in ogni modo: la legge ordinaria statale sarebbe fonte a competenza generale, anche se non illimitata, e comunque residuale. Ma, già oggi, un simile assunto, dopo la riforma del titolo V della II parte della Costituzione, non può più dirsi costituzionalmente corretto.

Qui, però, va osservato che la legge, proprio perché capace di intervenire virtualmente in ogni campo e di assumere qualsiasi contenuto precettivo o provvedimentale (decisionale), ha finito per essere impiegata, troppo spesso, ben oltre i suoi "naturali" confini normativi, come fonte di regole. La varietà e l'eccessiva quantità hanno pregiudicato, in un primo tempo, la qualità delle leggi e ne hanno, poi, sanzionato il generale, deprecato, decadimento, indicato con la formula comprensiva di "crisi della legge", formula che abbraccia tanto l'inflazione legislativa, quanto lo scadimento qualitativo, come pure, soprattutto, l'*impoverimento del ruolo*: la legge, perdendosi nella disciplina di casi particolari, ha finito per non rivestire più quel ruolo di guida del sistema, cui la sua natura di fonte primaria e ordinaria per eccellenza la ascriverebbe.

I dati staticamente rilevanti dal 1995 ad oggi consentono di riscontrare complessivamente un aumento dell'approvazione da parte del Parlamento di leggi-provvedimento o di leggi "secondarie" (così definite in ragione della marginalità di interventi da esse recati) che rappresentano la parte più cospicua della produzione legislativa.

4. Come può allora immaginarsi il superamento della “crisi” e il recupero di un ruolo centrale della legge parlamentare, come fonte primaria e ordinaria nell’insieme delle fonti del diritto? Quale la “vocazione” che può essere ad essa assegnata, quanto ai contenuti, ai modi, agli ambiti di disporre, in coerenza con il già ricordato ruolo privilegiato di mantenimento, integrazione, interpretazione e svolgimento della Costituzione?

Il dato di partenza è rappresentato dall’*assetto pluralistico dell’ordinamento*, già prescelto dalla Costituzione e potenziato dalla riforma del titolo V; e dal sempre *crescente condizionamento del diritto comunitario*. Essi si sono tradotti nella moltiplicazione e nella pluralità di fonti normative già, almeno potenzialmente, delineate a livello costituzionale e spesso corrispondenti a sfere di forte autonomia politica e sociale (fonti di autonomia regionale e locale, fonti che regolano i rapporti con le confessioni religiose, fonti di autonomia scolastica, di autonomia contrattuale, e via seguitando...).

In un tale – e sempre più complesso – ordito ordinamentale, la *posizione* della legge ordinaria parlamentare *va riconsiderata*. Essa *non* può più essere collocata, per la presenza della Costituzione e delle leggi costituzionali, *in ogni senso*, al vertice del c.d. sistema delle fonti. Però, pur dovendo retrocedere – per così dire – su un piano inferiore, condizionato, non di meno essa mantiene, *in altro senso*, i connotati della primarietà e della ordinarietà: della primarietà, appunto, come *primarietà ordinaria*. Ed allora il suo ruolo principale è quello di *fonte di norme sulla produzione, dei principi fondamentali di una normativa*, affidata, prevalentemente, nel segno dei tempi e della stessa evoluzione della forma di governo, ad altri centri, soggetti, organi statali e non statali: al Governo, agli enti pubblici, territoriali e non territoriali (c.d. funzionali), alle autorità indipendenti, a soggetti dotati di autonomia istituzionale e sociale.

D’altra parte, questo ruolo di fonte (continua) sulla produzione non può essere affidato – e non è affidato neppure nel disegno costituzionale, se si eccettua l’assetto dei rapporti tra fonti primarie parlamentari e governative – alle difficili e intermittenti revisioni costituzionali, come insegnano, tra l’altro, i ripetuti fallimenti delle Commissioni per le riforme istituzionali e costituzionali.

La legge parlamentare, insomma, proprio per la sua necessaria centralità nell'insieme delle fonti (centralità che va intesa in senso diverso da quella rivestita nei sistemi semplici del passato) dovrebbe essere (o diventare), anzitutto, fonte *sulla* produzione del diritto, più che fonte *di* diritto pervasiva e incontrollata (ma divenuta, come tale, sterile e marginale); fonte soprattutto di norme di principio, di iscrizione di poteri normativi, di creazione di tipologie di atti normativi, di regole procedimentali, di effetti giuridici da stabilire per la varietà di tali atti normativi. In questo senso, e in questa direzione, la legge parlamentare potrebbe ricondurre effettivamente l'ordinamento ad un ordinato sviluppo.

Se questo auspicio fosse perseguito, la legge parlamentare riacquisterebbe, in senso proprio, quella connotazione, di kelseniana memoria, che ne fa la *fonte di norme generali*, di norme sulla normazione, come ordinazione e distribuzione di competenze normative.

E di auspicio in auspicio, si potrebbe immaginare che la legge parlamentare potrebbe assumere, nello svolgimento di tale funzione – che è una funzione sostanzialmente costituzionale, vertente cioè su materia costituzionale – una apposita forma (“legge ordinaria in materia costituzionale” come è suggerito dall’art. 72 u.c. Cost. a proposito della “riserva di assemblea”) caratterizzata, per renderla riconoscibile tra le altre leggi, dall’*oggetto* e dal *contenuto dispositivo* (generale, astratto, ripetibile) e dalla necessari età di una *espressa dichiarazione di abrogazione, modifica o deroga esplicite* delle sue disposizioni.

Del resto, quest’ultima evenienza, come è noto, non è sconosciuta nella esperienza legislativa odierna, anche se, dalla dominante dottrina, contestata o considerata “inutile” o “vana”, in quanto facilmente eludibile. Le leggi parlamentari in materia di fonti e, più in generale, in materia costituzionale (specie a tutela dei diritti fondamentali) potrebbero bensì essere derogate o abrogate da leggi successive, ma *sempre in modo espresso*. Inoltre, non tutto quanto è disposto da legge in materia costituzionale sembra possa essere derogato, sia pure espressamente, da leggi successive. Si pensi a leggi istitutive di un nuovo sottosistema normativo, quale per es. la legge di autorizzazione-esecuzione alle modificazioni del concordato lateranense. Potrebbe davvero una legge ordinaria successiva derogare a quanto puntualmente disposto da una legge o da un decreto di ricezione di un ulteriore accordo o di un’intesa?

La risposta negativa è suggerita dalla *ratio* stessa che ha ispirato l'istituzione del *sottosistema*, che è bensì modificabile, eliminabile, sostituibile con uno diverso, ma che, finché sussiste come tale, rappresenta lo *strumento istitutivo di una riserva*, assoluta o relativa che sia, di disciplina di una determinata materia alle fonti che lo costituiscono.

Più in generale, sarebbe assurdo o comunque irrazionale, cioè, che lo stesso legislatore parlamentare intervenisse, a volta a volta, in un ambito dal quale esso stesso ha consapevolmente ritenuto di doversi *ritrarre*, istituendo l'autonomia normativa di altri soggetti od organi appartenenti all'ordinamento interno o anche, a determinate condizioni costituzionalmente fissate, ad ordinamenti esterni.

Questo fatto, anziché indebolire la supremazia della legge rispetto alle altre fonti, in realtà la *rafforza*, in quanto consente soltanto ad essa di ergersi a fonte di norme-principio o di norme sulla produzione: ogni sottosistema di fonti e di norme essendo – nei limiti e nel rispetto dei principi costituzionali – nella *piena ed esclusiva disponibilità del legislatore ordinario*, il quale, nel disporre in materia, tuttavia *si autolimita*.

In sintesi, i modi possibili, a traverso i quali la legge parlamentare può forse riconquistare il suo ruolo di principale e “naturale” fonte regolatrice del sistema, oltre che di fonte di norme regolative, generali, astratte, ripetibili – e soltanto occasionalmente, e nel pieno rispetto dei principi costituzionali e massime del principio di uguaglianza, rivolta a provvedere in particolari e concrete evenienze in deroga al diritto vigente da essa stessa posto – sono, allo stato attuale, verisimilmente, tre:

- a) un cosciente e razionale processo di *delegificazione*;
- b) un processo di *riconoscimento-istituzione di nuovi tipi di fonti*;
- c) la trasformazione da legge negoziata a *regola delle negoziazioni*.

Ognuno di questi punti meriterebbe un attento svolgimento. Qui si può intanto auspicare che, almeno a traverso questi mezzi, la legge formale-parlamentare possa riacquistare un suo ruolo realmente primario e svolgere la sua essenziale – anche se non esclusiva – funzione di fonte di norme-principio e di norme sulla produzione.

In altri termini, la primarietà rispetto alle altre fonti sembra configurabile solo a traverso la tendenziale autolimitazione per ciò che riguarda la diretta regolazione dei comportamenti dei consociati, autolimitazione che, tra l'altro, lascia maggiore spazio e

offre migliori condizioni al legislatore parlamentare per dedicarsi e concentrarsi sulla “grande” legislazione e sulla funzione di indirizzo e controllo politico.

5. Se non che l’auspicio che la legge parlamentare possa ritrovare (riconquistare) la sua centralità in un ordinamento pluralistico al suo interno e aperto, oltre che condizionato, da ordinamenti ad esso esterni non può essere affidato all’immaginazione di un teorico solitario che “costruisca” nuovi tipi di atti normativi, che stabilisca i rapporti che debbono intercedere tra di essi e con la legge parlamentare, che gradui l’efficacia da ascrivere a ciascuno di essi, e così via. Occorre invece già ritrovare nella realtà e nell’esperienza ordinamentale esistente i segni, i sintomi, gli indizi di una evoluzione dell’ordinamento e al suo interno del ruolo che già vi svolge (o vi può svolgere) la legge.

Per questo sembra necessario cercare di rispondere almeno a tre fondamentali interrogativi: *a)* qual è la posizione effettiva della legge parlamentare rispetto all’attività legislativa del Governo; *b)* quale, ancora, la posizione reale rispetto alla legislazione regionale; *c)* quale, infine, la posizione rispetto alle fonti comunitarie?

Non è questa, però, la sede per affrontare adeguatamente le tre fondamentali questioni e per cercare di dare una soddisfacente risposta. Vorrei piuttosto porre in evidenza qualche tendenza o qualche tratto significativi al fine di rendere non implausibile la tesi che della legge parlamentare si possa rinvenire una sua centralità nell’insieme delle fonti del nostro ordinamento, sottolineandone (ed auspicandone, al tempo stesso) la perdurante funzione di normazione sulla normazione, di ordinazione e distribuzione di competenze normative.

Tutti sappiamo che la dottrina dominante e la stessa giurisprudenza costituzionale sostengono con decisione la tesi che la disciplina della legislazione ordinaria e primaria è “riservata” alle fonti costituzionali; che la legge ordinaria non può disporre di sé medesima, della sua forza ed efficacia tipica; che può *soltanto* prevedere e disciplinare (altre) fonti con essa *non concorrenziali*.

Il che – a me sembra – per un verso è esatto, ma, per altro verso, nella sua perentorietà, può suscitare più di un dubbio.

È esatto, perché se (e nei limiti in cui) la Costituzione e le leggi formalmente costituzionali presentano una disciplina completa e “chiusa” di fonti legislative

primarie, non sarà certamente dato alla legge ordinaria di incidere legittimamente su di essa e forse neppure di derogarvi.

Ma *i dubbi* sorgono non appena si consideri non solo che la normazione costituzionale sulla normazione primaria non è in effetti completa e “chiusa” (esaustiva), ma che, perfino dove lo sembri, è dato invece riscontrare “invasioni” in essa o, per dir meglio, “aggiramenti” che non è stato possibile evitare o seriamente contrastare, nei fatti.

Mi spiego:

- a) in primo luogo, se è vero che la normazione costituzionale sulla funzione legislativa *del Governo* è specifica, dettagliata, completa e, almeno a prima vista, “chiusa”, non lo è invece certamente quella che verte sulle “autonomie”, in ogni possibile e varia forma.
- b) In secondo luogo, anche la funzione legislativa del governo ha subito deroghe, aggiunte, specificazioni con leggi ordinarie parlamentari (più o meno costituzionalmente legittime) non facilmente eludibili e, comunque sia, non evitate nei fatti.

Mi limito, qui, per ora, ad illustrare il primo punto. Occorre in primo luogo distinguere tra la normazione costituzionale sulla funzione legislativa del Governo e quella su altre possibili forme di autonomia normativa (anche) primaria.

La prima è specificamente disciplinata e presenta altresì una indubbia norma di “chiusura”. L’art. 77, 1° co., Cost. stabilisce che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria». Sicché, fuori dall’ipotesi di delegazione e dall’ipotesi di autoassunzione di potestà legislativa provvisoria e precaria con decreto-legge, a sensi dei successivi commi dell’art. 77, è vietato che la legge, neppure a traverso autolimitazione della funzione legislativa, istituisca *nuovi tipi di atti normativi governativi primari*, concorrenziali con la legge ordinaria.

Per quanto riguarda, però, *altri possibili tipi di atti normativi di valore anche primario*, ma di *provenienza extragovernativa*, il discorso è completamente diverso.

Qui, non mi sembra vietato dalla Costituzione che tipi di atti normativi anche primari non propriamente imputabili né al Governo, né al Parlamento come organo legislativo, possano essere prefigurati, istituiti e disciplinati, perfino – al limite – *anche*

indipendentemente da una più o meno esplicita previsione costituzionale, come accade, invece, rispettivamente, per i regolamenti parlamentari (artt. 64 e 72 Cost.), per i decreti di attuazione degli statuti regionali speciali (ai sensi delle rispettive disposizioni di questi ultimi, che sono adottati con leggi formalmente costituzionali); e per gli atti normativi comunitari (indirettamente fondati sull'art.11 Cost. e, oggi, anche sull'art. 117, 1° co., Cost.).

Codesti tipi di (altri) atti normativi possono essere prefigurati, istituiti e disciplinati proprio *dal legislatore ordinario*. Come ebbi già a sostenere in altra occasione, «non mi pare, cioè, che da nessuna disposizione costituzionale possa ricavarsi un sicuro divieto in proposito» (*Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi Mazziotti*, Padova, 1995, 189).

Se la funzione legislativa è funzione creativa, nei limiti della Costituzione, limiti che qui non esistono, «il principio di tassatività delle fonti primarie va decisamente ridiscusso e ridimensionato, operando esso semplicemente nei confronti dell'esecutivo, cioè nei rapporti tra legislativo ed esecutivo» (*ibidem*).

In sintesi: *in un ordinamento costituzionale pluralistico*, qual è il nostro, basato cioè sui diversi sistemi di autonomie – territoriale, funzionale, sindacale, confessionale, privata, e più in generale di qualunque aggruppamento sociale si renda e si stimi rilevante – *è ben possibile che la legge parlamentare stabilisca di ritrarsi (autolimitarsi) dalla disciplina di determinati settori, materie o rapporti*, limitandosi a dettare, per essa, i principi generali, le regole inderogabili, e a prestabilire limiti di produzione regolativa autonoma, *anche di valore primario*.

Se è possibile, insomma, che la legge si ritragga da determinati ambiti, settori, materie, rapporti da essa prefigurati (si pensi solo all'autonomia privata; agli spazi oggi rilasciati alle autorità indipendenti) – sui quali essa stessa possa, comunque sia, contestualmente (con regole cogenti) o successivamente disporre diversamente (anche riappropriandosi dell'intera potestà normativa) – non è davvero né inconcepibile né inammissibile che essa possa procedere alla *creazione di tipi di atti normativi*, espressione di autonomia, *anche riservando ad essi ambiti determinati di competenza regolativa*. In codesti ambiti *le fonti di autonomia fungono da fonti primarie di disciplina*. E non può essere diversamente!

Si tratta cioè della creazione (con legge parlamentare) di *sottosistemi di regolazione o normazione, relativamente riservati* a soggetti od organi predeterminati. La legge parlamentare potrà sempre disporre del sottosistema, lo potrà modificare o anche sopprimere – sempre che non vi ostino principi costituzionali (per es. nella ipotesi di autonomia degli enti territoriali), ma non potrà però senz'altro legittimamente abrogare, sostituire, modificare i singoli atti che ne sono espressione. Ma sul punto occorrerà ritornare.

In altri termini, una tale autonomia normativa primaria potrebbe funzionare, a un dipresso, come funziona l'autonomia legislativa regionale, secondo uno *schema generale* che, altre volte, ho definito di *competenza-concorrenza*: uno schema che è costituzionalmente previsto (e garantito) per la legislazione regionale, ma che – penso – possa essere applicato ad ogni tipo di autonomia normativa.

Anche se non previsto dalla Costituzione, un qualsiasi sottosistema normativo – predisposto da legge ordinaria –, se è suscettibile di essere modificato o eliminato dallo stesso tipo di fonte che lo ha istituito – appunto da una legge ordinaria – non sembra tollerare che una qualsiasi legge ordinaria, nelle sue puntuali manifestazioni, possa senz'altro abrogare, sostituire, modificare (in una parola: vanificare) le singole regole espressioni di autonomia normativa.

L'opinione contraria, comunissima e diffusa, è frutto della confusione tra regole legislative *costitutive* (di un sottosistema normativo) di autonomia – di cui qui si sta ragionando – e norme legislative *regolative* di fattispecie puntuali e determinate.

Le norme costitutive, istitutive di un sistema di autonomia (di un sottosistema normativo), non possono confondersi con le norme regolative, di disciplina diretta di determinate fattispecie, di norme di regola prescrittive di comportamenti. Le prime sono regole sulle regole, metanorme; si collocano su di un piano logico-linguistico diverso e distinto dalle regole di comportamento; e non possono essere abrogate, modificate o sostituite se non da norme di pari struttura logico-linguistica. Opinare diversamente conduce inevitabilmente a considerare contraddittoria (e perciò inutile) la stessa legge ordinaria istitutiva dell'autonomia, che, nel concederla, potenzialmente la rinnega, non eliminandola o modificandola soltanto nei suoi termini istitutivi, bensì vanificandola nelle sue particolari manifestazioni.

D'altra parte, su questa strada, lo stesso legislatore ordinario si è incamminato, in circostanze e vicende particolari, che possono forse essere considerati i prodromi, gli assaggi di un processo che non si esclude possa generalizzarsi nel senso qui auspicato.