

PREMESSA

1. *Questo volume, nelle intenzioni di chi lo promuove, vorrebbe essere il primo di una serie di annuari volti ad illustrare sistematicamente, attraverso un lavoro che possa prolungarsi per più anni, le caratteristiche delle nostre fonti normative, le trasformazioni in corso, il trattamento giuridico ad esse riservato dagli organi giurisdizionali ed amministrativi.*

Gli studi sulle fonti nel nostro ordinamento sono numerosi e spesso molto apprezzabili, andando da molteplici approfondimenti dei problemi sorti in riferimento a singole fonti, allo studio organico di alcune categorie di fonti normative, a studi di teoria generale sulla produzione normativa e sull'interpretazione, a sistematizzazioni complessive dell'intero sistema delle fonti. Anzi, negli anni più recenti, non sono mancati anche molti studi sulle tecniche di redazione dei testi normativi, sui modi di formazione delle leggi e sugli stessi evidenti sintomi di crisi del nostro complessivo sistema delle fonti normative.

Restano peraltro poco indagati molti settori, o perché frutto di recenti trasformazioni normative, o perché posti al confine di diverse discipline giuridiche, o tali da non suscitare particolari od evidenti conflitti giurisdizionali, o semplicemente perché posti in ombra dalla preminenza di alcuni dibattiti (si pensi, negli ultimi anni, alla giustificata attenzione alle fonti di cui agli artt. 77 e 138 Cost., e, prima, alle diverse fonti normative regionali).

Tutto ciò contribuisce però a produrre una conoscenza disomogenea del complessivo sistema delle fonti; e ciò tanto più in quanto nel periodo più recente si sono contemporaneamente adottate alcune leggi di parziale razionalizzazione del sistema delle fonti, con tutti i conseguenti problemi della loro più o meno corretta accettazione da parte del sistema politico o dagli organi giurisdizionali, ma hanno anche continuato a moltiplicarsi nuovi tipi di fonti, create dal legislatore o anche prodotte dalle prassi in materia. Basti pensare, solo per accennare a qualcuno fra i tanti esempi possibili, all'attuazione del d.p.r. n. 1092/1985, degli artt. da 14 a 17 della l. n. 400/1988, della l. n. 86/1989, degli artt. 4 e 5 della l. n. 142/1990, ma anche alla configurazione di molteplici poteri normativi delle diverse autorità amministrative indipendenti, al regolamento interno del Consiglio dei Ministri e agli altri poteri normativi propri della Presidenza del Consiglio, alla continua trasformazione del-

le fonti regolamentari interne delle Camere, alle fonti “pararegolamentari” del C.S.M., ai mutamenti delle fonti legislative e regolamentari delle Regioni, alle nuove fonti degli enti locali, alle trasformazioni delle fonti ecclesiasticistiche e lavoristiche.

2. Per cercare di indagare su tutto questo amplissimo e complesso panorama, con una particolare attenzione a ciò che avviene effettivamente ed ai profili in genere meno comunemente analizzati, occorre anzitutto disporre di una buona base documentativa, purtroppo, invece, alquanto carente: anche se non mancano importanti sedi di documentazioni pubbliche (anzitutto si pensi alle Camere, all'archivio della Cassazione, ma anche alla Corte dei conti) o private, certo non può non colpire l'assenza di una documentazione sistematica e pienamente affidabile, relativa a tutto il nostro sistema normativo, e, tanto più, attenta alla considerazione critica degli interventi giurisprudenziali e dottrinari. D'altra parte, assai rivelatrice di questo deplorabile stato di cose è perfino la radicale diversità di opinioni sullo stesso numero delle fonti normative statali di tipo primario che sono attualmente vigenti (si veda quanto riportato nel punto II della parte documentativa di questo volume); ed è evidente che questo dato, di per sé, è solo molto moderatamente significativo della situazione attualmente esistente, caratterizzata anche da tanti altri fattori di ordine quantitativo e qualitativo, che occorrerebbe conoscere in modo adeguato.

Per cercare di ridurre questo forte vuoto di conoscenza e di documentazione, pur nell'auspicio che le maggiori istituzioni responsabili della produzione normativa si determinino a colmarlo al più presto, anche le ricerche condotte in sede universitaria possono cercar di dare un loro contributo: proprio per questo, presso il Dipartimento di diritto pubblico di Firenze si è progettata una sistematica ricerca documentativa sulle trasformazioni del nostro sistema delle fonti e sui molteplici problemi di tipo giuridico che ne derivano (è ovvio dire che essa è aperta ad ogni forma di collaborazione da parte di singoli studiosi o di gruppi di ricerca; anzi, è chiaro che solo con un impegno di molti potrebbero essere conseguiti risultati davvero significativi).

Questo annuario dovrebbe quindi servire, nei prossimi anni, essenzialmente a pubblicizzare gli esiti documentativi conseguiti ed a pubblicare brevi saggi di analisi di alcuni dei problemi ritenuti di maggior interesse ed attualità nell'ambito del gruppo dei ricercatori.

Per questo primo anno, ci si limita, oltre che a ripubblicare pochi dati conoscitivi su alcuni aspetti fra i più interessanti del nostro sistema delle fonti nell'ultimo decennio (tratti da recenti fonti documentative, peraltro non sempre adeguatamente conosciute), a pubblicare le comunicazioni presentate ad un Seminario, tenutosi a Firenze nel giugno scorso su “Recenti trasformazioni del si-

stema delle fonti", nell'ambito di un progetto di ricerca MURST su "Gli istituti della democrazia amministrativa". Sembra, infatti, alquanto evidente da questi contributi, che pure erano limitati a considerare solo alcuni profili relativi alle fonti utilizzate per le trasformazioni in corso del nostro sistema amministrativo, quante e quanto importanti siano le novità che si stanno producendo, spesso neppure con una piena consapevolezza di tanti osservatori.

(U.D.S.)