

## **Criteria ordinatori delle fonti e valori costituzionali, nel pensiero di Antonio**

**Ruggeri \***

di

Luigi D'Andrea\*

**SOMMARIO:** 1. Il sistema delle fonti come campo privilegiato nella produzione giuridica di Antonio Ruggeri. – 2. I criteri ordinatori delle fonti nell'elaborazione teorica di Antonio Ruggeri: la loro riconduzione al criterio gerarchico. – 3. Criteri ordinatori delle fonti e valori costituzionali. Notazioni conclusive.

### **1. *Il sistema delle fonti come campo privilegiato nella produzione giuridica di Antonio Ruggeri***

Se si considera la complessiva produzione dottrinale di Antonio Ruggeri, che si è dipanata (e tuttora si viene – si direbbe, quotidianamente... – dipanando) lungo quasi mezzo secolo<sup>1</sup>, si resta inevitabilmente colpiti non soltanto dalla sua imponente dimensione quantitativa e dall'elevata cifra qualitativa, ma anche dall'amplessissimo spettro di questioni e tematiche (naturalmente, di natura costituzionale) cui essa si riferisce. Pure, non può non evidenziarsi che uno dei settori dell'universo costituzionale cui il Maestro qui onorato ha, fin dai primi anni della sua laboriosa carriera, dedicato la sua attenzione è individuabile nel sistema delle fonti normative; ed anche allorquando l'elaborazione scientifica ha avuto ad oggetto temi appartenenti a settori diversi del diritto costituzionale, è stata condotta precisamente attraverso il prisma rappresentato dalle fonti e dalle loro complesse ed articolate relazioni. Non sorprende, perciò, come i corposi volumi,

---

\* Il presente scritto è destinato agli Scritti in onore di Antonio Ruggeri.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Il primo saggio pubblicato a firma A. RUGGERI è *L' "interesse di altre Regioni" come limite di merito alla potestà legislativa regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, nn. 2-3/1972, 383 ss.

editi da Giappichelli, che dall'ormai lontano 1992 hanno visto la luce, raccogliendo gli scritti pubblicati dal Nostro nel corso degli anni precedenti (ma, già dalla metà degli anni '90, nel corso dell'anno precedente, con puntuale cadenza), risultino accomunati dal titolo *Itinerari di una ricerca del sistema delle fonti*.

In effetti, il sistema delle fonti della Repubblica è stato (ed è tuttora...) da Antonio Ruggeri ampiamente indagato in tutte le articolazioni, secondo una prospettiva marcatamente attenta alle crescenti relazioni tra ordinamento interno ed ordinamenti esterni, e soprattutto al peculiare intreccio di rapporti tra le manifestazioni normative che struttura e connota lo spazio costituzionale europeo. Anche in ragione di una simile prospettiva, la categoria dei criteri ordinatori delle fonti non poteva non assumere una sicura centralità nella riflessione del Maestro messinese sul sistema delle fonti: infatti, se l'esigenza di possedere criteri (magari, un solo criterio...) in forza dei quali (del quale) procedere alla risoluzione della antinomie tra le fonti organizzate in sistema appartiene a qualunque ordinamento giuridico, per quanto elementarmente strutturato, per la sola ragione che appunto è *un sistema* giuridico<sup>2</sup>, non vi è dubbio che all'interno di sistemi normativi caratterizzati da una molteplicità di articolazioni sistemiche (o, se si vuole, di microsistemi normativi) e perciò connotati da una rilevante complessità, il ruolo dei criteri ordinatori delle fonti ne viene esaltato, se ne configurano diversi tipi, si pone il grave problema delle loro reciproche relazioni. Ed è appena il caso di osservare che l'equilibrio tra le fonti che compongono il sistema, largamente determinato appunto dai criteri ordinatori, risulti strettamente intrecciato al complessivo assetto ordinamentale, configurandosi quasi come la proiezione dei

---

<sup>2</sup> Stretto risulta dunque il nesso di funzionalità dei criteri ordinatori delle fonti rispetto all'istanza di unità dell'ordinamento: autorevolmente rilevava V. CRISAFULLI [voce *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 954] che "al riconoscimento della presenza di antinomie, si contrappone, perciò, in sede dommatica, il postulato di unità del sistema (antinomie ci sono, ma sono vietate) [...] In ogni ordinamento si rinvencono perciò criteri normativi atti a realizzarne l'unità al di sopra della pluralità e delle norme". Non sarà inutile qui ricordare come la profonda e rigorosa riflessione di Vezio Crisafulli, specialmente in tema di sistema delle fonti (della quale, v. la lettura proposta da S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, Napoli, 2012, 67 ss.), abbia costantemente rappresentato un prezioso punto di riferimento per l'elaborazione teorica del Nostro.

rapporti sussistenti tra i diversi soggetti nei quali si articola l'organizzazione dei pubblici poteri.

Si spiega così agevolmente la costante attenzione manifestata da Antonio Ruggeri per la complessa problematica costituita dai criteri ordinatori delle fonti, fin dalla prima opera monografica, risalente al 1977, dedicata appunto ai rapporti ravvisabili nell'ordinamento costituzionale tra il criterio gerarchico, il criterio della separazione delle competenze ed il criterio (assiologicamente qualificato) della "qualità di pregevolezza normativa"<sup>3</sup> (sul quale si avrà modo di tornare nell'ultimo paragrafo della presente riflessione), nel contesto di un'inesausta indagine intorno alle forme nelle quali storicamente si presenta e positivamente si configura il valore dell'unità in seno ai sistemi costituzionali del nostro tempo.

## **2. I criteri ordinatori delle fonti nell'elaborazione teorica di Antonio Ruggeri: la loro riconduzione al criterio gerarchico**

L'autentico cardine dell'intera riflessione di Antonio Ruggeri relativa ai criteri ordinari delle fonti è rappresentato dalla riconduzione di tutti i criteri ordinatori delle fonti al canone gerarchico: tanto al criterio della separazione delle competenze, quanto al criterio cronologico (nonché al criterio della specialità, che del canone della *lex posterior* si configura quasi come un "corollario") viene infatti negata una "reale *autonomia concettuale* rispetto al criterio gerarchico", dovendosi in essi ravvisare semplicemente "lo stesso criterio gerarchico in alcune delle sue camaleontiche apparizioni"<sup>4</sup>.

Per quanto riguarda il criterio della separazione, che, nella sua accezione "forte" (e più propria)<sup>5</sup>, risulta generato dall'attribuzione, a talune fonti, "di una

---

<sup>3</sup> A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977. Qualifica come "particolarmente attenta ad una prospettiva assiologica" la riflessione di Ruggeri riguardante le relazioni tra gerarchia e competenza S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, cit., 262, che opportunamente richiama al riguardo il "principio di qualità di pregevolezza normativa" cui fa riferimento (già nel titolo) la monografia adesso menzionata.

<sup>4</sup> Così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 54 s.

<sup>5</sup> Deve qui rapidamente segnalarsi che nell'elaborazione ruggeriana sussiste (ancora, a partire già dalla prima monografia del 1977), accanto a tale accezione "forte" di competenza per

propria sfera materiale o spaziale di competenza, sottratta, del tutto o in parte, all'intromissione da parte della legge"<sup>6</sup>, il Nostro rileva che qualunque ipotesi di violazione del canone in parola non può che determinare la (e tradursi nella) violazione della norma sovraordinata (*necessariamente* sovraordinata) che ha appunto attribuito alla fonte (o alle fonti)<sup>7</sup> separata (separate) la competenza a dettare la disciplina di tale "sfera materiale o spaziale". Sia che la separazione si manifesti come sottrazione alla legge (ché sempre *dalla legge* si configura la separazione)<sup>8</sup> di un campo materiale (o settore di campo materiale), affidato ad altra fonte, sia che la separazione operi per "*modi di disciplina*", peculiarmente connotandosi la struttura nomologica secondo la quale la legge e l'altra fonte (dalla prima separata) sono rispettivamente chiamate a disciplinare la materia loro devoluta (l'esempio più agevole, naturalmente, è offerto dalla potestà legislativa

---

separazione, un'accezione "debole" della stessa, per "articolazione": al riguardo, si rinvia a A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, 226 ss.: ai nostri fini, è sufficiente porre in evidenza come anche in tale seconda accezione, in tanto si può discorrere di articolazione delle competenze (e di conferimento di un'"impronta competenziale") rispetto ad una fonte di rango primario o superprimario, in quanto una simile connotazione sia operata da una fonte che rispetto ad essa si ponga come positivamente sovraordinata (quale *lex superior*).

<sup>6</sup> Così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 14. Relativamente alla competenza, non può qui non ricordarsi che essa è stata ritenuta canone (sostanzialmente) esclusivo ed assorbente da C. ESPOSITO, *La validità delle leggi* (1934), Milano, 1964, e da F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, *Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Milano, 1970. Conviene comunque ricordare, come osservato da autorevole dottrina (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 85) che la categoria della competenza si presenta come "una espressione polivalente: altro essendo le riserve stabilite dalla Costituzione a favore di determinate fonti, altro la competenza della competenza, in vista della quale talune specie di fonti subcostituzionali sono in grado di definire le funzioni normative spettanti – volta per volta – a ulteriori tipi di atti o di fatti produttivi del diritto"; e significativamente aggiunge che "nell'ultima di tali prospettive [...] il criterio gerarchico, cacciato dalla porta, rientra subito dalla finestra". Sulle diverse accezioni del criterio della competenza in seno alle diverse elaborazioni dottrinali, v. la ricostruzione recentemente offerta da S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, cit., 58 ss.

<sup>7</sup> Non è inutile ai nostri fini ricordare – sia pure incidentalmente – che nel nostro ordinamento il criterio della separazione delle competenze opera in relazione non a singole fonti, ma piuttosto a microsistemi normativi, espressione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta in capo ad un ente o ad organo (alla cui garanzia esso si presenta come funzionale, secondo quanto si avrà modo di sottolineare nel prossimo paragrafo): così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 64.

<sup>8</sup> Infatti, osserva A. Ruggeri (*ivi*, 62) che appunto alla legge viene riconosciuta una competenza "di tipo '*negativo-residuale*', abbracciando *ogni* materia non altrimenti, espressamente assegnata alla disciplina di altra fonte".

ripartita o concorrente), sempre si riscontra l'impossibilità di confinare l'ambito di applicazione del canone della competenza ai rapporti tra le fonti separate, secondo una logica bilaterale, dovendosi inevitabilmente volgere lo sguardo in direzione della norma costituzionale (*lex superior*) che effettua la ripartizione delle competenze, collocandosi dunque in una prospettiva triangolare (o trilaterale)<sup>9</sup>. Perciò, ogni violazione del canone della competenza finisce per risolversi necessariamente in una violazione del criterio gerarchico.

Anche il criterio cronologico, nella ricostruzione offertane da Ruggeri, non è in grado di esibire un'autentica autonomia (concettuale e positiva) nei confronti del canone gerarchico. Rispetto al fenomeno abrogativo, come è noto, la dottrina ha dovuto affrontare il non certo agevole problema di individuarne il fondamento (naturalmente, dal punto di vista giuridico-formale): a quale fonte è imputabile la prevalenza dell'atto normativo abrogante sull'atto normativo abrogato, disponendo tali fonti della medesima forza sul terreno appunto giuridico-formale? E dunque, quale è il fondamento del canone della *lex posterior*? Alla tesi dottrinale maggioritaria (sostenuta anche – per così dire – dal buon senso...), la quale riconduce il fenomeno abrogativo all'atto normativo posteriore, accreditato della forza di prevalere sull'atto normativo precedentemente vigente, si contrappone la tesi, autorevolmente patrocinata da C. Esposito e F. Modugno<sup>10</sup>, che imputa l'effetto abrogativo alla fonte anteriore, cui afferirebbe una clausola risolutiva implicita della propria efficacia, autorizzando per tale via la fonte successiva a prevalere (in tutto o in parte) sulle proprie disposizioni, nonché la tesi che radica l'abrogazione nelle metanorme che la prevedono e la disciplinano<sup>11</sup>. L'elaborazione

---

<sup>9</sup> In questi termini, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, cit., 128, ove si aggiunge: "a voler essere pignoli, dovrebbe dirsi che il rapporto si costituisce (e si esaurisce) sempre tra la norma superiore fondante e il singolo atto inferiore fondato, che da quella, appunto, riceve la determinazione complessiva della propria competenza. E, invero, ogni volta che un atto fuoriesce dagli ambiti ad esso assegnati per invadere ambiti ad altri riservati non ha leso altro che la norma superiore definitoria degli ambiti medesimi".

<sup>10</sup> Al riguardo, v., del primo, *La validità delle leggi*, cit., 63 ss., e, del secondo, la voce *Norma (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, 376 ss.

<sup>11</sup> In proposito, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 55 ss., e, *amplius*, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, cit., 129 ss.

teorica prospettata da Ruggeri in ordine al fondamento dell'abrogazione muove dalla distinzione "tra la *produzione* (propriamente detta) dell'effetto abrogativo e la *qualificazione* della sua validità"<sup>12</sup>: la prima ben può imputarsi ad una delle due fonti (apparentemente)<sup>13</sup> confliggenti (anche se – osserva il Nostro – "la tesi dominante mi sembra meglio aderente all'esperienza")<sup>14</sup>, la seconda non può che ricondursi ad una norma gerarchicamente sovraordinata rispetto alle fonti in apparente conflitto. Tale norma, che qualifica come valido il fenomeno abrogativo, viene individuata nella metanorma "*materialmente costituzionale*, contenuta nell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile", nonché (più radicalmente) "in ogni disposizione costituzionale fondativa di potestà normative" (gli artt. 70, 76, 77, 117 Cost., ecc.), essendo connaturata ad ogni pubblica funzione, ed in ispecie della funzione di predisposizione normativa, l'attitudine alla "indefinita ripetibilità temporale"<sup>15</sup>. Per tale via si perviene ancora all'assorbimento ed alla ricomprensione del criterio cronologico nel criterio gerarchico, vale a dire "nella superiorità della norma sull'abrogazione rispetto alle norme prodotte dalle singole leggi, tanto dalla legge abrogata che dalla legge abrogatrice. La violazione di quest'ultima non è altro, risalendo di un grado, che violazione della norma costituzionale che sta alla base della produzione della legge medesima"<sup>16</sup>.

Dunque, nessuna autonomia viene ravvisata (anche) nel canone cronologico, che si configura piuttosto come una mera manifestazione del criterio gerarchico; e tantomeno può riconoscersene al criterio della specialità, che, tradizionalmente affermatosi nella pratica giurisprudenziale, in assenza di un qualunque fondamento positivo (tranne che per il peculiare ambito applicativo costituito dal

---

<sup>12</sup> Così A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 56.

<sup>13</sup> Rileva Ruggeri (*ivi*, 29) che "al momento in cui ad una disciplina ne subentra un'altra, quest'ultima prende il posto della prima e, dunque, non si ha mai la *simultanea vigenza* di due comandi antitetici rivolti al medesimo destinatario o riguardanti il medesimo comportamento (nel che, solo, propriamente consiste il conflitto)".

<sup>14</sup> *Ivi*, 57.

<sup>15</sup> *Ivi*, 58 s. E piace qui segnalare che in ordine all'inesauribilità temporale della funzione legislativa Ruggeri espressamente accoglie la lezione di un grande Maestro della Scuola giuridica messinese, S. PUGLIATTI [voce *Abrogazione (teoria generale e abrogazione degli atti normativi)*], in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, 141 ss.].

<sup>16</sup> *Ivi*, 59.

diritto penale: art. 15 c.p.), si traduce nella prevalenza di una legge speciale anteriore (precisamente in quanto speciale) nei confronti di una legge generale successiva. Naturalmente, notevoli sono i problemi e le incertezze generati dal canone della specialità, non essendo sempre chiaro se il legislatore abbia voluto integralmente sostituire la disciplina vigente ovvero consentirne una pur parziale conservazione<sup>17</sup>. Ai nostri fini, è sufficiente considerare che la legge generale successiva “ha sempre la piena disponibilità di ciò che è disposto nelle legge anteriore: volendo, può infatti travolgere così come recuperare il comando vecchio”<sup>18</sup>. Perciò, nell’elaborazione teorica patrocinata da Ruggeri, il criterio della specialità, configurandosi come espressione di un’autolimitazione del legislatore rispetto al canone della *lex posterior*, viene linearmente ricondotto a quest’ultimo e per tale via assorbito dal canone gerarchico<sup>19</sup>.

Dunque, la riflessione del Nostro conduce all’assorbimento di tutti i criteri ordinatori delle fonti nel canone della *lex superior*: e un simile risultato è pienamente giustificato se si considera che è la Costituzione, fonte gerarchicamente sovraordinata a tutte le altre, “il ‘punto’ di unificazione-integrazione dell’intero ordinamento”, ogni qualificazione in ordine alla validità di una fonte non potendo che “risolversi in ultima istanza in una *qualificazione costituzionale*, se è vero che la Costituzione è la sola fonte dalla quale ogni altra dipende e nella quale rinviene la propria legittimazione ed il proprio limite”<sup>20</sup>. In sostanza, anche nella riflessione ruggeriana il criterio gerarchico risulta strettamente ed indissolubilmente intrecciato all’istanza di unità dell’ordinamento, nonché al carattere intrinsecamente sistematico dello stesso<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ivi*, 61. Osserva A. CERRI (*Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, 1997, 111) che “il principio di specialità è solo criterio orientativo, nel senso che si ritiene, fino a che non risulti diversamente disposto (in modo esplicito o implicito) nell’atto successivo, che la norma speciale non sia stata abrogata”.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*. Sulla natura logico-teoretica del criterio della specialità, v. anche F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Roma-Bari, 2002, 23.

<sup>20</sup> *Ivi*, 59 s.

<sup>21</sup> Al riguardo, tra gli altri, nell’ambito di risalente dottrina, F. PERGOLESI, *Sistema delle fonti normative*, Milano, 1973, 143, riflettendo sulle forme nelle quali “si compongono a sistema le norme attraverso le fonti che lo compongono”, sicché “ il molteplice sociale sia ridotto a

### 3. Criteri ordinatori delle fonti e valori costituzionali. Notazioni conclusive

Come emerge con chiarezza dalle affermazioni di Ruggeri da ultimo fedelmente riportate, la ragione profonda della riconduzione al canone gerarchico di tutti i criteri ordinatori delle fonti (almeno, di tutti quelli quotidianamente utilizzati dagli operatori del diritto negli ordinamenti contemporanei) riposa nella posizione di supremazia che, quale *Higher Law*, alla Costituzione deve essere riconosciuta (e garantita) nei confronti di tutti gli atti (normativi e non) mente i quali l'ordinamento positivamente si implementa e storicamente si inverte. Ma se tale è la *ratio* della ricostruzione proposta dal Nostro, la riconformazione dei criteri ordinatori quali manifestazioni dell'assorbente e "camaleontico" canone gerarchico in cui la stessa si risolve non può che orientare lo sguardo in direzione della tavola dei valori costituzionalmente sanciti, i quali, come genuina proiezione normativa del processo costituente, della Carta costituzionale rappresentano l'autentica l'essenza e dell'intero sistema giuridico il fondamento (o, se si vuole, il vertice positivo)<sup>22</sup>. È nei valori costituzionali, che sono stati autorevolmente individuati da un altro Maestro della Scuola costituzionalistica messinese come i "nuovi sovrani" (in senso oggettivo)<sup>23</sup> degli ordinamenti costituzionali contemporanei, che trova sicuro radicamento (teorico e positivo) non soltanto la riconduzione alla gerarchia

---

un'unità giuridica e non si frantumi in rapporti disaggregati o disordinati", osserva che "l'ordine positivo deve essere riprodotto logicamente in una costruzione unitaria totalitaria gerarchizzata, così da formare un *'ensemble harmonieux'*". Più recentemente, G.U. RESCIGNO (*Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 802) ha affermato perentoriamente che "se cerchiamo un sistema, cioè un insieme ordinato e coerente in ogni sua parte fin dove è possibile, lo strumento principale a questo fine non può che stare nella gerarchia delle fonti". Sullo stretto nesso sussistente, anche nei sistemi costituzionali contemporanei, tra criteri ordinatori delle fonti e valore unitario, v., da ultimo, A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, 2018, 61 ss.

<sup>22</sup> Una simile lettura della portata dei valori costituzionali è presente in moltissimi scritti di A. RUGGERI: qui si menziona soltanto, tra gli ultimi, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, a cura di P. Costanzo - L. Mezzetti - A. Ruggeri, Torino, 2019, 4 ss.

<sup>23</sup> La rilettura in una prospettiva oggettiva della categoria di sovranità, ricostruita appunto come "sovranità dei valori" costituzionalmente sanciti, è opera di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 55 ss. (nonché in ID., *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, 9 ss.).



dei criteri della separazione delle competenze, della *lex posterior* e della specialità, ma anche l'istanza di riconformazione e di – per così dire – riorientamento dello stesso canone gerarchico, anche nelle sue peculiari e tipizzate manifestazioni. Infatti, intanto i valori si possono configurare come autentici sovrani (sia pure in senso oggettivo) del sistema costituzionale, in quanto essi risultino “immanenti” all'intero ordinamento<sup>24</sup>, tanto nell'ambito della sua articolazione strutturale (profilo statico), quanto in seno ai processi di implementazione che ne assicurano l'inveramento storico (profilo dinamico): essi devono dunque mostrarsi capaci di – per così dire – intimamente permeare, ontologicamente connotare e complessivamente orientare le forme e gli istituti nei quali (e mediante i quali) l'ordinamento giuridico istituzionalmente si organizza e quotidianamente diviene. Dunque, i criteri ordinatori delle fonti, i quali, come si è già avuto modo di osservare, assolvono un ruolo essenziale nella garanzia dell'unità e della coerenza sistematica dell'intero ordinamento, e che (perciò) risultano molecolarmente presenti in (praticamente) tutte le attività di *legis executio* nelle quali se ne esibisce la positività, non possono certo collocarsi in un ambito puramente tecnico, indifferente alla dimensione assiologica che caratterizza e qualifica la fisionomia costituzionale dei sistemi contemporanei. Essi devono perciò essere analizzati e ripensati secondo una prospettiva non già formale ed astratta, ma piuttosto assiologica (o assiologicamente orientata) e sostanziale: e precisamente in tale direzione ha costantemente guardato l'elaborazione teorica del Maestro qui onorato.

Come si è già fatto cenno, fin dalla prima monografia del 1977 Ruggeri introduceva, tra i criteri ordinatori delle fonti, la sopra ricordata “qualità di pregevolezza normativa” (naturalmente, un criterio avente natura assiologica), sulla base della considerazione che “la sistematicità come armonia, cioè unità, dell'ordinamento può dirsi realmente affermata tutte le volte che i caratteri generali della normativa organizzatoria (divisione dei poteri, ecc.) si ripetono, costituendo

---

<sup>24</sup> Osserva G. SILVESTRI (*Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 95) che “la Costituzione non si riduce a una fonte del diritto gerarchicamente superiore a tutte le altre: essa è immanente all'ordinamento”.

applicazione specifica e parziale, da quelli della normativa di valore, che è per l'appunto, in ultima analisi, quanto aver la prova, sul piano del diritto positivo specifico e concreto, della effettività dei valori dell'ordinamento"; ed osservando che, in caso di disarmonia, si dovrà procedere ad una "trasformazione interna del diritto organizzatorio e dei criteri di sistemazione del reale di cui questo storicamente si avvale", ed anche all'"introduzione di nuovi criteri, categorie, forme giuridiche in genere, al fine di ricondurre verso l'effettività dell'ideologia costituzionalmente oggettivata (valori costituzionali) l'astrattezza dell'ordinamento positivo restante nel suo insieme"<sup>25</sup>. E, coerentemente, poneva l'esigenza di integrare "la prospettiva formale (gerarchia: fondamento procedimento valore) e quella sostanziale (competenza: validità, efficacia) con la prospettiva della qualità, in cui si liberano emergendo le energie della comunità politica ed assumono rilevanza giuridica gli interessi più profondi di questa"<sup>26</sup>; affidava la possibilità di edificare l'ordinamento intorno ai valori costituzionali, secondo la prospettiva di una teoria "particolarmente tridimensionale del diritto (a componente formale, sostanziale, qualitativa), esclusivamente sul piano delle caratterizzazioni assiologiche delle fonti (criterio di qualità)"<sup>27</sup>; concludeva sostenendo che "l'unitarietà dell'ordinamento giuridico non può essere raggiunta solo sul piano astratto della compatibilità formale tra fonti sulla produzione e fonti di produzione bensì su quello reale e concreto della effettività del sistema di valori che sta a fondamento dell'ordinamento medesimo"<sup>28</sup>.

Ben può affermarsi che l'intera riflessione di Antonio Ruggeri relativa ai criteri ordinatori delle fonti si potrebbe definire come il poderoso tentativo di modellarne la fisionomia sull'esigenza di garantirne la funzionalità all'istanza di unificare l'ordinamento intorno al patrimonio dei valori costituzionali. In primo luogo, costante si presenta, negli scritti di Ruggeri, l'appello ad abbandonare, nella ricostruzione del sistema delle fonti normative, una (piatta ed asfittica) prospettiva

---

<sup>25</sup> Così A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, cit., 250.

<sup>26</sup> *Ivi*, 280.

<sup>27</sup> *Ivi*, 311 s.

<sup>28</sup> *Ivi*, 323.

formale-astratta a favore di una prospettiva assiologico-sostanziale<sup>29</sup>: così, la definizione dei rapporti di natura gerarchica tra le fonti normative non viene affidata alla posizione che nella struttura piramidale del sistema viene da ciascuna di esse occupata in forza della forma che complessivamente la connota, ma piuttosto all'attitudine esibita dalle stesse fonti (*rectius*: dalle norme in esse contenute) di offrire effettiva garanzia e concreta protezione ai valori costituzionali<sup>30</sup>. Ciò significa che la copertura offerta alle singole fonti normative dalla Carta costituzionale (come *lex superior*), precisamente in ragione della natura assiologica che la connota, viene a dipendere dalla capacità delle norme da tali fonti recate di assicurare una tutela agli interessi dei cittadini (protetti in quanto riconducibili ai valori fondamentali) che si caratterizzi come effettiva, congrua in relazione alle condizioni fattuali storicamente date, ed equilibrata, avendo riguardo a tutti i valori coinvolti dalla vicenda concreta cui le norme devono applicarsi (perciò, ragionevole)<sup>31</sup>. Dunque, il criterio gerarchico può assolvere la sua preziosa ed infungibile funzione secondo una logica non già fissa e predeterminabile secondo canoni formali ed astratti, ma piuttosto mobile e relativa, tale da assumere tra i parametri di riferimento anche i concreti interessi ravvisabili nella sfera fattuale (perché tanto è esigito appunto dai valori, vertice gerarchico dell'ordinamento); ed è appena il caso di porre in evidenza che, nella prospettiva segnata dalla "logica dei valori"<sup>32</sup>, quanto (almeno, potenzialmente) si perde in termini di certezza e prevedibilità, si guadagna (ancora potenzialmente, purtroppo...) sul terreno della giustizia sostanziale (intesa come effettiva conformità ai principi costituzionali).

Conviene qui sottolineare come l'assunzione della prospettiva assiologico-sostanziale nella ricostruzione della fisionomia del sistema delle fonti normative e della portata nella stessa assolto dal criterio gerarchico non implichi in alcun modo

---

<sup>29</sup> In proposito, qui si richiama soltanto A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 66 ss.

<sup>30</sup> *Ivi*, 66 ss.

<sup>31</sup> Sia consentito in proposito richiamare L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.

<sup>32</sup> Così è stata autorevolmente definita la ragionevolezza da A. BALDASSARRE, *Fonti normative, legalità e legittimità: l'unità della ragionevolezza*, in *Queste istituzioni*, nn. 87-88/1991, 64.

la rinuncia all'istanza di unità dell'ordinamento giuridico, nella quale tradizionalmente si radicano – come si è accennato – i criteri ordinatori delle fonti: piuttosto, essa ne viene intimamente riconformata (e con essa gli stessi criteri ordinatori, naturalmente...). Infatti, l'unità dell'ordinamento non si garantisce affatto mediante la cieca ed astratta applicazione alle concrete vicende del comando assunto in sede politica e cristallizzato nella fattispecie legislativa (gerarchicamente sovraordinata), secondo una dinamica unilaterale (dall'alto verso il basso); piuttosto, tale unità, risolvendosi nella conformità ai valori costituzionalmente sanciti, non può che manifestarsi, inverarsi e, ad un tempo, garantirsi mediante l'attitudine degli atti espressivi di potere pubblico ad assicurare una congrua e bilanciata tutela degli interessi costituzionalmente protetti: e tanto richiede un equilibrato rapporto tra attività di *legis latio* e attività di *legis executio*, tra universo giuridico-formale e dimensione fattuale, secondo una complessiva dinamica di tipo circolare, innescata, plasmata ed orientata dal principio di ragionevolezza<sup>33</sup>. È soltanto all'interno di una siffatta dinamica che il canone gerarchico è chiamato ad assolvere il suo infungibile ruolo; è in funzione di un'istanza unitaria così connotata (e assiologicamente qualificata) che si ridefinisce, secondo la logica flessibile e relativa sopra indicata, il primato della *lex superior*. Se non si fraintende, è precisamente in tale prospettiva che Ruggeri è giunto a riformulare la tesi che riconduce alla gerarchia i canoni della competenza, della *lex posterior* e della specialità nei termini di una "relativizzazione dei criteri ordinatori" e di un "loro (parziale) assorbimento nella 'ragionevolezza'"<sup>34</sup>, la qualificazione degli atti (meglio: delle norme) secondo "ragionevolezza" negli ordinamenti costituzionali contemporanei non potendo poggiare che "sui punti di un ideale quadrilatero, costituiti dai *valori*, i *fatti*, le *norme*, il *tempo*"<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> È parso perciò di potere definire il principio di ragionevolezza come "principio architettonico del sistema" (L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 20).

<sup>34</sup> Così, particolarmente, in A. RUGGERI, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le "metamorfosi" dei criteri ordinatori delle fonti*, Torino, 1994, 45.

<sup>35</sup> *Ivi*, 143; la pagina così immediatamente prosegue: "la loro mobile combinazione relativizza e ricompono l'ordine interno al sistema, sottoponendolo a continua 'riconformazione' in sede applicativa e per le esigenze proprie di quest'ultima, fino a scardinare le coordinate usuali di

La peculiare forma assunta dal valore dell'unità del sistema giuridico consente ancora di cogliere la ragione del significativo insediamento negli ordinamenti costituzionali contemporanei del canone della separazione delle competenze e dello stretto intreccio con il criterio gerarchico che lo caratterizza<sup>36</sup>. Come è agevole comprendere, la separazione delle competenze si pone come funzionale alla protezione del valore costituzionale rappresentato dall'autonomia di un organo o di un ente (naturalmente, previsto in sede costituzionale)<sup>37</sup>: ed infatti, si già avuto modo di osservare, sulla scorta dell'elaborazione ruggeriana, come la riserva di competenza normativa vada a proteggere non tanto una singola fonte, quanto un complesso normativo (si è detto, "un microsistema normativo") in forza del quale il soggetto (in senso ampio) garantito esprime la propria capacità di normazione autonoma<sup>38</sup>. Ebbene, se si ha riguardo a tale fondamento assiologico del canone della separazione delle competenze, mi sembra che si possa cogliere la prima ragione (appunto, di natura assiologica) della riconduzione dello stesso entro l'ampio mantello offerto dal criterio gerarchico: nel costituzionalismo moderno e contemporaneo, l'unità del sistema si dà non già *a prescindere* (o addirittura *contro...*), ma *attraverso* le manifestazioni del pluralismo<sup>39</sup>, e perciò una delle manifestazioni della superiorità gerarchica della Costituzione, autentica matrice della coesione dell'ordinamento, si risolve appunto nell'individuazione di spazi protetti a vantaggio delle fonti prodotte da una molteplicità di figure soggettive di cui la Carta fondamentale intende garantire l'autodeterminazione.

---

inquadramento dei fenomeni positivi, quali la *lex posterior* e, in casi-limite, la stessa gerarchia (secondo forma)".

<sup>36</sup> Di costante "intreccio" tra gerarchia e competenza, "nel senso che i diversi criteri di ripartizione orizzontale delle competenze normative operano sopra fonti inquadrabili, ad ogni altro effetto e sotto il profili della gerarchia secondo forza formale, nell'uno o nell'altro dei grandi tipi poc' anzi enucleati" discorre V. CRISAFULLI, voce *Fonti del diritto (dir. cost.)*, cit., 962.

<sup>37</sup> Sul valore costituzionale dell'autonomia, di recente e per tutti, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.

<sup>38</sup> A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 64.

<sup>39</sup> A. Ruggeri ha in più luoghi insistito sull'esigenza di non divaricare unità del sistema e tutela delle autonomie: "né ha senso un'unità-indivisibilità dell'ordinamento che si realizzi non con la promozione ma col costo delle autonomie, né ha parimenti senso una valorizzazione delle autonomie che non sia nell'unità" (A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 245 s.).

Se poi si considerano i complessi rapporti che nella trama costituzionale si delineano tra il valore dell'unità e della coesione sistemica e l'istanza di differenziazione pluralistica, essendo tali due valori fisiologicamente (e auspicabilmente) sinergici, ma pure sempre potenzialmente confliggenti<sup>40</sup>, se ne può rilevare la proiezione fedele sul terreno dei criteri ordinatori delle fonti, ove si riscontra la contemporanea operatività, nell'ambito dei rapporti tra fonti statali e fonti espressive di autonomia, di componenti gerarchiche, che si traducono nella fissazione di limiti a garanzia dell'unità dell'ordinamento, e di componenti di separazione, funzionali alla tutela di spazi di effettiva autodeterminazione da parte delle figure soggettive diverse dallo Stato costituzionalmente previste<sup>41</sup>. E non può certo sorprendere, alla luce delle considerazioni sopra avanzate, che il gioco tra componenti gerarchiche e componente separatiste nella relazione tra le fonti statali e autonome, pur nelle differenze rilevabili con riferimento ai diversi tipi di fonti autonome (gli statuti, regionali e locali; i differenti tipi di legge regionale, i regolamenti regionali e locali, le fonti di autonomia universitaria; ecc...), sia sempre rilevabile, e sia sempre condotto secondo la logica (naturalmente mobile e flessibile) degli interessi imputabili ai differenti soggetti. È nell'equilibrio, sempre instabile, perché "istituzionalmente" calibrato sulla dimensione fattuale, tra interessi nazionali, imputabili allo Stato apparato, ed interessi riferibili agli enti autonomi territoriali, che si risolve l'esigenza di bilanciamento tra unità/indivisibilità della Repubblica e pluralismo territoriale icasticamente formulata nella splendida sintesi recata dall'art. 5 Cost. e problematicamente delineata nell'intera trama di norme costituzionali (a partire, naturalmente, dal Titolo V della Parte II della Carta fondamentale)<sup>42</sup>. Può aversene una significativa conferma nel costante utilizzo da parte del giudice delle leggi del limite dell'interesse nazionale quale limite interno alla dimensione della legittimità

---

<sup>40</sup> Al riguardo, sia permesso ancora segnalare soltanto L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 425 ss.

<sup>41</sup> In proposito, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, cit., 149 ss.

<sup>42</sup> È appena il caso di osservare che la "logica" costituzionale dei rapporti tra valore unitario ed istanza pluralistica, come adesso delineata riguardo alla dimensione territoriale, si ripropone anche per le altre forme di differenziazione costituzionalmente apprezzabili.

costituzionale, laddove la Carta fondamentale ne prevedeva la qualificazione come limite di merito e (coerentemente) ne affidava la tutela al Parlamento: se si guarda al complessivo processo di inveroamento storico e di implementazione positiva del sistema costituzionale delle autonomie locali, si deve rilevare che l'interesse nazionale si è venuto rapidamente (e senza significative resistenze...) identificando con l'esigenza, naturalmente afferente alla dimensione della legittimità costituzionale, di una attuazione omogenea in seno alla Repubblica dei valori costituzionali (ed in primo luogo di un effettivo godimento in condizioni di eguaglianza dei diritti inviolabili da parte dei cittadini: art. 117, II, comma, lett. m), Cost.)<sup>43</sup>.

Nella Costituzione vigente, quale risulta dopo la novella del Titolo V operata nel 2001 (l. cost. n. 3/2001), il principio intorno al quale si coagula l'istanza di bilanciamento tra le ragioni dell'unità nazionale e quelle della differenziazione territoriale sul terreno dell'effettiva, adeguata e bilanciata tutela degli interessi ravvisabili nel tessuto della convivenza civile, è certamente rappresentato dal principio di sussidiarietà: per quanto espressamente riferito dall'art. 118 soltanto all'allocatione tra i diversi livelli territoriali (la c.d. sussidiarietà verticale), nonché tra la società civile e le pubbliche istituzioni in quanto tali (la c.d. sussidiarietà orizzontale), della funzione amministrativa, pure essa non manca di orientare e disciplinare il sistema delle fonti, in coerenza con le istanze più genuine di un ordinamento autenticamente autonomistico<sup>44</sup>. Anzi, ben può considerarsi il principio di sussidiarietà come la forma che nei sistemi costituzionali del nostro tempo assume il valore autonomistico, manifestando, precisamente in forza della sua marcata complessità strutturale, la radicale convergenza (fino alla sostanziale identificazione) tra l'esigenza di bilanciare unità dell'ordinamento e pluralismo

---

<sup>43</sup> Al riguardo, per tutti, v. W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, Milano, 2011, 57 ss.

<sup>44</sup> In proposito, v. T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, 178 (ma *passim*), nonché, tra gli altri, G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, e S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, cit., 267 ss., la quale definisce la sussidiarietà "canone che ben potrebbe assurgere a criterio di composizione delle fonti a sistema più che a mero criterio di risoluzione delle antinomie normative" (*ivi*, 299).

(sociale e territoriale) e l'istanza di offrire adeguata protezione agli interessi giuridicamente rilevanti presenti nell'esperienza sociale: perciò, la sussidiarietà, anche in riferimento al sistema delle fonti ed ai relativi criteri ordinatori, si presenta come indistinguibile dal principio di ragionevolezza, risolvendosi nell'equilibrata compresenza della componente gerarchica, a garanzia dell'unità del sistema, e della componente separatista, a tutela dell'autonomia<sup>45</sup>.

Come si è già osservato, l'elaborazione del Nostro in riferimento al canone della *lex posterior* finisce per assorbirlo in seno al criterio gerarchico in quanto è a norme sovraordinate rispetto alle fonti apparentemente confliggenti (anteriore e successiva) che si imputa la qualificazione come valido del fenomeno abrogativo: e precisamente alla disposizione (ritenuta materialmente costituzionale) che espressamente prevede l'abrogazione (art. 15 prel.), e, ultimamente, alle disposizioni costituzionali che attribuiscono la funzione normativa (artt. 70, 76, 77, 117, ecc...). Sembrerebbe che la ricostruzione si mantenga entro le norme riguardanti l'organizzazione del pubblico potere, entro l'*hortus conclusus* della sfera autoritativa, senza alcun rapporto apprezzabile (almeno, apprezzabile sotto il profilo propriamente giuridico-costituzionale) con la dimensione propriamente assiologica. Ma così non è: (anche) alla luce dei costanti inviti del Maestro qui onorato a porre in relazione la Parte seconda della Carta repubblicana, relativa all'assetto delle pubbliche istituzioni, con la Parte I (e soprattutto con il principi fondamentali), ricca di opzioni di valore, si deve rilevare che il conferimento della funzione di predisposizione normativa si pone come ineludibile condizione non soltanto per la necessaria positiva implementazione dei valori costituzionalmente sanciti<sup>46</sup>, ma anche per l'incessante evoluzione della legislazione, resa parimenti

---

<sup>45</sup> Secondo S. PARISI, *op. cit.*, 331, la sussidiarietà, come criterio ordinatore delle fonti (anche alla luce della giurisprudenza), "rappresenta la versione del criterio della competenza temperata dal canone della ragionevolezza". Più vicino alla tesi avanzata nel testo si presenta la posizione di F. PIZZOLATO (*La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Pol. dir.*, 2006, 398), secondo cui il principio di sussidiarietà "è essenzialmente un meccanismo di raccordo, di fluidificazione tra livelli di organizzazione sociale e decisione politica".

<sup>46</sup> Sulla legislazione ordinaria come strumento ordinario e necessario di attuazione dei valori costituzionali non può non ricordarsi la lezione di F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, I, *Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale*, Milano, 1970, 148 ss.



necessaria in rapporto al mutare delle esigenze manifestate dal tessuto sociale e degli orientamenti assunti dalla comunità politica (e che nella fisiologia di un ordinamento democratico devono tradursi in normativa vigente). Perciò, formidabile si presenta il nesso tra i valori costituzionali ed il criterio cronologico: quest'ultimo si pone non soltanto come un corollario (logico-giuridico) del principio democratico, ma anche come l'imprescindibile condizione per garantire il carattere dell'effettività alle disposizioni di valore sancite nella Carta fondamentale. E può forse aggiungersi che l'inesauribile processo in forza del quale si procede ad adeguare, tramite le innovazioni legislative, la cui prevalenza sulla disciplina anteriore è sancita appunto dal canone della *lex posterior*, l'ordinamento normativo, si qualifica come orientato e plasmato dal principio di ragionevolezza, risolvendosi nell'esigenza di assicurare la congruità dell'universo giuridico-formale alle dinamiche presenti nel tessuto economico e sociale. Ed a proposito di rapporto tra principio di ragionevolezza e criterio cronologico, si può forse sommessamente avanzare l'ipotesi che il canone della specialità, che (come si è detto) del canone della *lex posterior* rappresenta un mero corollario, trovi precisamente nella ragionevolezza il proprio specifico fondamento assiologico (e positivo). Infatti, non pare peregrino individuare la *ratio* della prevalenza della legge anteriore speciale sulla legge posteriore generale (lo si ribadisce, nel silenzio del legislatore successivo) nella presunzione che la prima, essendo, proprio in quanto speciale, – per così dire – più vicina alla situazione fattuale rispetto alla legge generale, si presenti come maggiormente congrua alle specifiche esigenze in tale situazione presenti, e quindi meglio in grado di offrire protezione agli interessi giuridicamente meritevoli di tutela dalla fattispecie coinvolti. Perciò, il fondamento assiologico del criterio della specialità può forse individuarsi nel principio di ragionevolezza, *sub specie* di congruità della fattispecie normativa al caso concreto.

In conclusione della presente riflessione, mi sembra si possa osservare che la lunga elaborazione dottrinale cui per lunghi anni ha atteso Antonio Ruggeri intorno al sistema delle fonti normative confermi il ruolo strategico che i criteri ordinatori quotidianamente svolgono nella dinamica dell'ordinamento in

riferimento all'implementazione ed alla garanzia dei valori costituzionali. Tali valori, sanciti nella fonte apicale del sistema, potentemente spingono in direzione di un'effettiva, adeguata e bilanciata tutela degli interessi giuridicamente rilevanti dei consociati; un simile risultato può conseguirsi – sia pure sempre nei limiti imposti dalle condizioni storicamente date – soltanto in forza di un'incessante dialettica tra ordinamento giuridico (nella sua dimensione giuridico-formale) e sfera fattuale; i criteri ordinatori delle fonti assolvono un'insostituibile funzione nel disciplinare tale processo dialettico e nel funzionalizzare l'esercizio della potestà normativa all'esigenza di offrire protezione ai valori costituzionalmente sanciti.

*dirittifondamentali.it*