

IL POTERE REGOLAMENTARE DEL GOVERNO (1996-1997): QUADRO GENERALE

di *Giovanni Tarli Barbieri*

SOMMARIO: 1. Il potere regolamentare del Governo: alcuni dati complessivi. – 2. Il potere regolamentare del Governo: le fonti sulla produzione. – 3. *Segue*: alcune novità sul procedimento di adozione dei regolamenti. – 4. La problematica del rispetto delle prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 da parte dei regolamenti emanati nel più recente periodo. – 4.1. La problematica del rispetto delle prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 in riferimento ad alcuni atti peculiari. – 5. Alcuni esempi di deroghe ai requisiti procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988. – 6. *Segue*: le variabili aggiuntive alle prescrizioni di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988. – 7. Il fondamento del potere regolamentare: alcuni dati emergenti dalla prassi. – 8. Alcuni profili problematici circa le fonti di abilitazione all'esercizio del potere regolamentare. – 9. Una deroga (illegittima) all'esercizio del potere regolamentare: i regolamenti ministeriali fondati su regolamenti governativi. – 10. La potestà regolamentare in rapporto alle tipologie contenute nell'art. 17 della l. n. 400/1988. – 11. I regolamenti indipendenti. – 12. La delegificazione. – 12.1. Le delegificazioni contenute in decreti legge ed in decreti legislativi. – 12.2. Un fenomeno recente: le «legificazioni provvisorie». – 12.3. Il fenomeno dei regolamenti aventi una natura mista: di delegificazione e di attuazione-integrazione. – 12.4. Le delegificazioni apparenti. – 12.5. Un'ulteriore deroga all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988: le delegificazioni in favore di regolamenti ministeriali. – 12.6. Casi di interferenze tra più leggi di delegificazione. – 12.7. La giurisprudenza della Corte costituzionale e gli orientamenti del Consiglio di Stato sulla delegificazione. – 13. I regolamenti di attuazione delle direttive comunitarie.

1. *Il potere regolamentare del Governo: alcuni dati complessivi*

Il presente contributo si propone di verificare la concreta attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988 nel 1996 e nei primi mesi del 1997¹.

¹ La più recente ricerca «sul campo» è quella di U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 63 ss.; si veda, altresì, G. TARLI BARBIERI, *Governo: l'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988 nel più recente periodo*, in *Quaderni cost.*, 1995, 509 ss.

Il periodo in esame appare caratterizzato da importanti novità sul piano normativo che, come si vedrà più oltre, evidenziano un sempre maggiore rilievo del potere regolamentare del Governo. Tale fenomeno non è isolato, ma si accompagna ad una generale espansione anche delle altre fonti secondarie, tra le quali un ruolo assolutamente significativo è rivestito dai poteri normativi riconosciuti alle autorità indipendenti² e ad enti titolari di autonomie costituzionalmente garantite, quali gli enti autonomi territoriali³ e le università⁴.

L'accresciuta importanza del ruolo dei regolamenti del Governo nella produzione normativa non sembra sufficientemente evidenziata da quanti denunciano i fenomeni di ipertrofia legislativa, di irrazionalità e di frammentarietà dell'universo delle fonti primarie, auspicando nel contempo l'avvio di consistenti processi di delegificazione⁵.

Peraltro, l'eccesso di produzione normativa primaria è imputabile anche (e forse soprattutto) al Governo: nel 1996, a fronte di 364 decreti legge, 37 decreti legislativi, 7 decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali e 162 regolamenti, si contano «soltanto» 133 leggi, delle quali ben 106 riconducibili a leggi di autorizzazione o approvazione. Alla luce di questi dati, non è infondato il dubbio «che il Governo sia – com'è da tempo –, e resti per l'avvenire, il maggior azionista della “società” produttrice delle norme di diritto; e che questa sua “posizione dominante”, ormai consacrata dall'*usus*, ulteriormente si consolidi, malgrado ogni diverso indirizzo stabilito in Costituzione»⁶.

Come già accennato, in questo stesso anno i regolamenti sono stati 162 (59 governativi, 103 ministeriali); tale numero appare superiore al 1995 (147 regolamenti in tutto) ed in flessione solo rispetto al 1993 ed al 1994, anni nei

² Sui poteri normativi riconosciuti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dalla l. 31 luglio 1997, n. 249, si rinvia al lavoro di L. Bianchi, in questo *volume*.

³ Così, assai importante è la previsione di cui all'art. 5, c. 4°, della l. 15 maggio 1997, n. 127 che, modificando l'art. 35 della l. 8 giugno 1990, n. 142, trasferisce alle Giunte comunali il potere di adottare i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio comunale; si vedano ancora, in materia di contabilità, il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (come modificato dall'art. 9 della l. 15 maggio 1997, n. 127) e, in materia di riordino della disciplina dei tributi locali, gli artt. 52 ss. del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

⁴ Così, si veda, ad esempio, l'art. 17, c. 95°, della l. 15 maggio 1997, n. 127 che demanda ai singoli atenei una disciplina integrativa dell'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione.

⁵ Così, da ultimo, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 96-97.

⁶ A. RUGGERI, *Prospettive di riordino del sistema delle fonti tra oscillanti dottrine della Costituzione ed incerte opzioni di natura istituzionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica Italiana*, Milano, Giuffrè, 1997, 358.

quali l'aumento della produzione regolamentare ha risentito delle «grandi» leggi di delegificazione, tra le quali in primo luogo la l. n. 537/1993⁷.

Ma il dato quantitativo di per sé non è significativo: è piuttosto interessante notare come ormai da anni le fonti regolamentari, anche quelle ministeriali, siano chiamate a disciplinare rapporti di grande rilievo⁸. Ovviamente, non mancano esempi di regolamenti «provvedimento», ma essi appaiono nel periodo in esame in flessione rispetto agli anni precedenti⁹.

La prassi conferma il carattere generale del potere regolamentare: in questo senso è assai significativo che perfino la legge relativa al bilancio di previsione per l'anno 1997 preveda una disposizione che rinvia ad un regolamento governativo¹⁰.

Tale carattere è esaltato dal fatto che molto spesso la disciplina demandata al regolamento sia limitata da norme legislative di abilitazione assai generali; ciò spiega come siano frequenti i casi in cui il Governo procede a modifiche sostanziali di regolamenti di esecuzione o di attuazione già adottati in precedenza¹¹, confermando l'opinione secondo la quale l'esercizio del potere regolamentare «consiste in una funzione normativa secondaria di norma affidata a tempo indeterminato e quindi riesercitabile secondo nuove scelte discrezionali»¹².

⁷ I regolamenti sono stati 327 nel 1994; 258 nel 1993; 142 nel 1992; 77 nel 1991.

⁸ Così, solo per citare alcuni esempi, ed escludendo per adesso le fattispecie di delegificazione, nel 1996 risultano emanati il regolamento di cui all'art. 4, c. 3°, della l. 28 dicembre 1993, n. 561, in materia di trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi (d.p.r. 30 dicembre 1995, n. 582); il regolamento recante norme sulla Cabina di regia nazionale (d.p.r. 6 febbraio 1996, n. 102), il regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici (d.p.r. 24 luglio 1996, n. 503). Circa i regolamenti ministeriali, è sufficiente ricordare la vasta attribuzione di potere regolamentare al Ministro dell'ambiente di cui all'art. 18, c. 2°, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 («Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio»).

⁹ Tra questi si vedano, ad esempio, il d.p.r. 17 ottobre 1996, n. 616 («Regolamento recante estensione del conferimento della medaglia al merito di lungo comando al personale militare della Marina e dell'aeronautica»); il d.p.r. 3 luglio 1997, n. 288 («Regolamento concernente le modalità di giuramento del personale delle ferrovie in concessione»).

¹⁰ Si tratta dell'art. 2, c. 19°, della l. 23 dicembre 1997, n. 664 in materia di criteri e procedure per l'utilizzo dello stanziamento del capitolo 6878 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997 e dei corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

¹¹ Così, ad esempio, il d.p.r. 24 luglio 1996, n. 503 («Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici») ed il d.p.r. 16 settembre 1996, n. 610 («Regolamento recante modifiche al d.p.r. 16 dicembre 1992, n. 495, concernente il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada»).

¹² U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 94.

Il quadro è infine completato dalle ormai frequentissime norme di delegificazione (diciassette nella sola l. 23 dicembre 1996, n. 662), spesso tanto generali e generiche da risultare irrituali rispetto al modello di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 (si veda *infra*, par. 12); ed anzi, in alcuni casi esse sembrano rappresentare, come si dirà di seguito, il tentativo di ricostruire in termini nuovi, a costituzione vigente, i rapporti tra fonti primarie e fonti secondarie.

2. Il potere regolamentare del Governo: le fonti sulla produzione

Occorre ora verificare le novità in materia di fonti sulla produzione in materia di regolamenti governativi.

In primo luogo, proseguendo sulla falsariga di quanto previsto nell'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 (si veda *infra*, par. 12.3), l'art. 13 della l. n. 59/1997 prevede l'inserimento nell'art. 17 della l. n. 400/1988 di un ulteriore comma (il 4°-bis) diretto ad autorizzare una vasta delegificazione in materia di organizzazione dei Ministeri «con regolamenti emanati ai sensi del c. 2°», con l'osservanza dei criteri in esso indicati¹³.

Rinviando al lavoro di Demuro per più approfondite analisi, si può notare come il c. 4°-bis, più che un'espansione della delegificazione di cui al c. 2°, istituisca un nuovo tipo di regolamento la cui compatibilità con le riserve di legge di cui agli artt. 95, c. 3° e 97, c. 1°, Cost. appare quantomeno dubbia¹⁴: in effetti, tale norma, legittimando, una volta per tutte, la delegificazione dell'organizzazione di tutti gli apparati ministeriali, sembra implicare un tipo di ripartizione stabile di competenza tra legge e regolamento in favore di quest'ultimo, come confermato dalla relazione al disegno di legge.

Pertanto, la previsione di cui al c. 4°-bis non sembra ancora essere stata adeguatamente attuata ed ha contribuito ad incongruenze sul piano normativo¹⁵: così, pur dopo la sua entrata in vigore, alcuni regolamenti di orga-

¹³ Il c. 4° bis dell'art. 17 della l. n. 400/1988 è mutuato sostanzialmente dall'art. 2 del d.d.l. n. 1794 (A.S., XII Legislatura) sul quale si rinvia a U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 89-90.

¹⁴ In questo senso O. FORLENZA, *Ministeri: regolamenti di delegificazione a rischio di legittimità costituzionale*, in *Guida alle leggi Bassanini. Norme e commenti sul decentramento e sulla semplificazione amministrativa*, Roma, Il Sole 24 Ore-Pirola, 1997, 132.

¹⁵ Nel caso dell'istituzione del nuovo Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, l'art. 7, c. 3°, della legge di delegazione (l. 3 aprile 1997, n. 94) prevede che l'organizzazione del ministero sia demandata ad un regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17,

nizzazione continuano a riferirsi all'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993¹⁶, né sono mancati fenomeni di rilegificazione in tale materia, che certo non possono essere considerati illegittimi, stante il fatto che il c. 4°-bis è norma di rango primario¹⁷.

La stessa l. n. 59/1997 contiene poi altre previsioni che, pur non incidendo sul testo dell'art. 17 della l. n. 400/1988, sono destinate ad innovare significativamente il panorama delle fonti normative secondarie governative.

Così, l'art. 12, c. 1°, lett. e), ai sensi del quale, nell'esercizio della delega legislativa per il riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui al precedente art. 11, c. 1°, lett. a), si dovrà «garantire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria», sembra istituire una nuova fonte normativa in materia di organizzazione, indipendente dalla legge e non subordinata ad essa.

Tuttavia, tale norma appare di dubbia legittimità costituzionale, in relazione all'art. 95, c. 3°, Cost., che demanda alla legge l'organizzazione della Presidenza del Consiglio¹⁸; per di più, «l'autonomia regolamentare» cui ha riguardo la norma in esame sembra alludere ad una potestà normativa assimilabile a quella degli organi costituzionali e quindi non secondaria¹⁹.

c. 1, della l. n. 400/1988 (quindi ad un regolamento di organizzazione privo di efficacia delegificante), mentre l'art. 2, c. 2°, del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430 autorizza nella stessa materia il ricorso ad un regolamento la cui portata delegificante è espressamente desumibile dal successivo art. 14, c. 2° (esso infatti individua le norme primarie che sono o restano abrogate dall'entrata in vigore del regolamento).

¹⁶ In questo senso, il d.p.r. 28 marzo 1997, n. 220, in materia di riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale del Ministero dell'industria, si fonda espressamente sull'art. 6 in esame; ad esso si riferisce espressamente anche l'art. 2 del d.p.r. 16 luglio 1997, n. 289 che istituisce un ufficio di livello dirigenziale per l'attuazione della convenzione sulla proibizione delle armi chimiche in seno alla Direzione generale degli affari politici del Ministero degli esteri; viceversa, al c. 4° bis si riferisce espressamente l'art. 2, c. 4°, del d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 a proposito dell'istituzione del Ministero per le politiche agricole.

¹⁷ Si veda, in questo senso, il d.lgs. 16 luglio 1997, n. 264 in materia di organizzazione del Ministero della difesa. Del resto, fenomeni di rilegificazione si erano verificati massicciamente anche nella vigenza dell'art. 1 della l. n. 100/1926 che aveva autorizzato una vasta delegificazione in materia di organizzazione e funzionamento delle Amministrazioni dello Stato; su tali vicende si rinvia a T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, 878, nt. 27.

¹⁸ In questo senso, con riferimento al regolamento interno del Consiglio dei Ministri, si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 379-380; *contra*, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto (artt. 1-9)*, in *Comm. cod. civ.*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1997, 423 ss.

¹⁹ Si noti che il superamento della l. n. 400/1988 su questo punto appare in qualche modo auspicato anche in Corte dei conti, Sez. riun., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, I, Roma, 1996, 14-15.

L'art. 20, c. 1°, prevede una legge annuale per la delegificazione della disciplina di procedimenti amministrativi, mentre il successivo comma 8 autorizza l'immediato ricorso a regolamenti *ex art.* 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 per disciplinare 112 procedimenti indicati in un allegato allo stesso disegno di legge, con l'osservanza dei principi e dei criteri previsti nel c. 5°.

Anche se la previsione di una legge annuale di delegificazione della disciplina di procedimenti amministrativi, in quanto contenuta in una legge ordinaria, appare rimessa alla buona volontà del Parlamento²⁰, tuttavia essa è egualmente preoccupante in quanto sembra voler istituire una sorta di «trasferimento» permanente della disciplina di un ambito materiale dalla legge al regolamento²¹.

3. Segue: alcune novità sul procedimento di adozione dei regolamenti

La disciplina del procedimento di adozione dei regolamenti ha conosciuto significative innovazioni in forza dell'art. 17 della l. n. 127/1997: confermata la natura obbligatoria del parere del Consiglio di Stato sugli schemi dei regolamenti governativi e ministeriali (c. 25°, lett. a), viene diminuito a soli quarantacinque giorni il termine entro il quale detto parere deve essere reso; l'inutile decorso di tale termine legittima comunque l'ulteriore corso del procedimento (c. 27°).

Tale previsione suscita qualche perplessità, in quanto rischia di vanificare in pratica l'esercizio dell'attività consultiva del Consiglio di Stato che, non a caso, ha costantemente richiamato l'attenzione sulla natura obbligatoria di essa, nonché sul suo carattere preventivo rispetto all'emanazione del regolamento²².

Ancora più significativamente, il c. 28° istituisce una quarta sezione consultiva del Consiglio di Stato «per l'esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è comunque richiesto dall'amministrazione», mentre la competenza dell'Adunanza gene-

²⁰ Sulla problematica di una legge ordinaria istitutiva di un'altra legge a cadenza annuale si veda in particolare, con riferimento alla l. 9 marzo 1989, n. 86, A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1991, 711 ss.

²¹ Per ulteriori considerazioni si rinvia al lavoro di G. DEMURO, in questo volume.

²² Si vedano già i pareri riportati da M. GUIGLI-G. TARLI, *Alcuni interventi consultivi dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato sull'applicazione dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, 302-303 e nt. 39.

rale è ora limitata agli schemi di atti legislativi e regolamentari «devoluti dalla sezione o dal presidente del Consiglio di Stato a causa della loro particolare importanza».

L'istituzione di una sezione consultiva apposita per l'esame degli atti normativi evidenzia ancora una volta l'acquisita consapevolezza del legislatore del rilievo centrale ormai rivestito dal potere regolamentare del Governo; sarà quindi particolarmente interessante verificare nel prossimo futuro le linee portanti della «giurisprudenza consultiva» di tale sezione, data l'importanza che quella dell'Adunanza generale ha rappresentato nel più recente periodo²³.

4. *La problematica del rispetto delle prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 da parte dei regolamenti emanati nel più recente periodo*

Nel periodo in esame è continuato, ed anzi sembra essersi accresciuto, il tasso di adeguamento alle regole procedurali per l'esercizio del potere regolamentare previste dall'art. 17 della l. n. 400/1988. Secondo i dati riportati dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato, nel 1996 risultano solo 23 atti «sostanzialmente regolamentari» ma formalmente amministrativi (pari quindi a circa il 13% del totale degli atti regolamentari)²⁴.

Si conferma quindi, come negli anni immediatamente precedenti, un ridimensionamento del fenomeno patologico della «fuga dal regolamento» che aveva caratterizzato i primi anni successivi all'entrata in vigore della l. n. 400/1988.

Del resto, il rispetto delle prescrizioni procedurali per l'esercizio del potere regolamentare è ormai fatto valere anche dagli organi giurisdizionali, ed in particolare dalla stessa Corte di cassazione a sezioni unite²⁵.

Tale impostazione si è ormai definitivamente consolidata ed è stata fatta propria anche dalla Corte costituzionale²⁶, contribuendo così anche all'espansione quantitativa della produzione regolamentare²⁷.

²³ Con riferimento alle fattispecie di delegificazione si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni* (1989-1995), Torino, Giappichelli, 1996, 148 ss.

²⁴ Corte dei conti, Sez. riun., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato - Esercizio finanziario 1996*, I, Roma, 1997, 325.

²⁵ Cass., ss.uu.civ. 28 novembre 1994, n. 10124, in *Corr. giur.*, 1995, 620.

²⁶ Si vedano, da ultimo, le sentt. 250/1996; 61/1997.

²⁷ Così, da ultimo, C. Cass., Sez. I civ. 30 luglio 1996, n. 6878, in *Cons. Stato*, 1996, II, 2167;

Peraltro, nella recente sent. n. 61/1997 la Corte ha dichiarato che la violazione dei precetti procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 da parte di atti normativi secondari del Governo non può essere sindacata nei giudizi per conflitto di attribuzione promossi dalle regioni nei confronti dello Stato, dato che in essi «le norme che rilevano ai fini del giudizio sulla lesività degli atti sono quelle relative alla distribuzione delle competenze». Una tale impostazione sembra contrastare con la *ratio* della sent. n. 278/1993 sopra riportata nella quale la Corte aveva annullato un regolamento ministeriale (impugnato da quattro regioni) in quanto privo del supporto legislativo e posto in violazione dei precetti di cui all'art. 17, c. 3°, della l. n. 400/1988 e dell'art. 4 della l. n. 86/1989²⁸.

Strettamente collegata all'orientamento sopra riportato, emerge anche la tendenza (certo non nuova) ad adeguare alle prescrizioni di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 le leggi precedenti che avevano abilitato l'esercizio del potere regolamentare del Governo²⁹: così, il Consiglio di Stato ha affermato che i regolamenti abilitati dall'art. 6 della l. n. 349/1986 debbono essere adottati con d.p.r. (nonostante che tale norma preveda la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri), dato che l'art. 17 della l. n. 400/1988 «ha riordinato e razionalizzato l'intera materia della produzione regolamentare da parte del Governo, provvedendo a disciplinarne una volta per tutte forme e imputazioni»³⁰.

4.1. *La problematica del rispetto delle prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 in riferimento ad alcuni atti peculiari*

Il crescente adeguamento alle prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 è dimostrato anche dai non pochi regolamenti che van-

TAR Lazio, Sez. I 18 aprile 1996, n. 2017, in *TAR*, 1996, I, 4032 ss.; TAR Emilia Romagna (Parma), 18 febbraio 1997, n. 70, in *TAR*, 1997, I, 1376.

Sono assai numerose anche le pronunce del Consiglio di Stato in sede consultiva: si vedano, da ultimo, Cons. Stato, Ad. gen. 22 febbraio 1996, n. 24, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1638; Cons. Stato, Ad. gen. 22 febbraio 1996, n. 25, *ibidem*; Cons. Stato, Ad. gen. 22 febbraio 1996, n. 28, *ibidem*, 1638 ss.

²⁸ Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale precedente, si rinvia a A. ANZON, *Regolamenti ministeriali, principio di legalità e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 1992, 2760.

²⁹ Si vedano, in questo senso, M. GUIGLI-G. TARLI, *Alcuni interventi consultivi*, cit., 290 ss.

³⁰ Cons. Stato, Ad. gen. 25 gennaio 1996, n. 20, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1832 ss. (il brano citato è a p. 1834); nello stesso senso, si veda anche Cons. Stato, Ad. gen. 20 luglio 1995, n. 69, in *Cons. Stato*, 1997, I, 301.

no a disciplinare ambiti materiali prima disciplinati da atti formalmente non normativi.

Così è a dirsi per il d.p.r. 12 aprile 1996, n. 354 («Regolamento recante norme per il risanamento delle centrali termoelettriche») che sostituisce alcune previsioni del d.p.c.m. 27 dicembre 1988, atto adottato in violazione dei precetti procedurali dell'art. 17 della l. n. 400/1988, nonostante che esso avesse una portata derogatoria (in forza dell'art. 6 della l. n. 349/1986) di una precedente legge³¹.

Un altro caso interessante al riguardo è costituito dal d.m. tesoro 16 febbraio 1996, n. 312 («Regolamento per l'applicazione della l. 12 agosto 1993, n. 313, riguardante il rimborso del capitale di titoli di Stato al portatore sottratti, distrutti o smarriti») che va a sostituire un precedente atto non avente forma regolamentare (il d.m. 30 marzo 1994). In questo caso, si nota come una stessa recente norma legislativa (l'art. 4 della l. n. 313/1993, ai sensi del quale «il Ministro del tesoro con proprio decreto, da emanarsi entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, detta le disposizioni per l'applicazione della legge stessa») sia stata attuata in un primo momento con un atto non normativo e successivamente con un regolamento ministeriale. E lo stesso fenomeno si è verificato anche in altri casi³².

L'adeguamento alle prescrizioni dell'art. 17 della l. n. 400/1988 è avvenuto anche in materie nelle quali fenomeni di «fuga dal regolamento» si erano verificati anche recentemente³³.

Peraltro, tale adeguamento non è avvenuto secondo linee omogenee. Ciò è a dirsi per i capitolati d'appalto e le condizioni generali d'onori riguardo

³¹ Sul d.p.c.m. 27 dicembre 1988 si rinvia alle considerazioni di M. LUCIANI, *La localizzazione delle centrali elettriche. Problemi giuridici*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, 152 ss.; F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti. La tipologia dei regolamenti governativi nella l. n. 400/1988*, Torino, Giappichelli, 1991, 84-85, nt. 101; M.C. GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, cit., 161-162, 170.

³² Così, ad esempio, si vedano il d.p.r. 29 luglio 1996, n. 474 («Regolamento concernente i requisiti ed il programma di esame per il rilascio del certificato di marittimo abilitato per i mezzi di salvataggio») che modifica il d.m. trasporti 2 aprile 1988; il d.m. interno 22 febbraio 1996, n. 261 («Regolamento recante norme sui servizi di vigilanza antincendio da parte dei Vigili del fuoco sui luoghi di spettacolo e trattenimento») previsto dall'art. 4, c. 3°, del d.l. n. 361/1995 (conv., con modificazioni, dalla l. n. 437/1995): la materia era in precedenza regolata dagli artt. 186, 188, 189, 192 e 193 circ. min. interno 15 febbraio 1951, n. 16 («Norme per la costruzione, l'esercizio e la vigilanza dei teatri, cinematografi e altri locali di pubblico spettacolo in genere»).

³³ Sui profili generali di tale problematica si rinvia a L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 39 ss.

ai quali si riscontra un allineamento piuttosto significativo alla forma ed al procedimento di formazione dei regolamenti³⁴, nonostante che parte della dottrina nutra dubbi circa la natura normativa di essi³⁵.

Lo stesso è a dirsi per la disciplina delle tariffe, dei prezzi, dei compensi che ormai pressoché costantemente è rinvenibile in regolamenti, nel caso delle tariffe professionali³⁶, mentre, per altri tipi di atti analoghi, la natura regolamentare non è rinvenibile, nemmeno nei casi in cui essi abbiano un'efficacia delegificante³⁷.

Viceversa, le normative a contenuto tecnico evidenziano ancora fenomeni di «fuga dal regolamento», denunciati a più riprese anche dalla Corte dei Conti³⁸. Essi, come è stato giustamente sottolineato, appaiono gravi con ri-

³⁴ Si vedano, in questo senso, ad esempio, il d.p.r. 17 ottobre 1996, n. 618 («Regolamento recante modificazioni alle condizioni generali di oneri per l'appalto del servizio di barbiere presso i Corpi ed enti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, approvate con d.p.r. 8 gennaio 1977, n. 64»); il d.p.c.m. 6 agosto 1997, n. 452 («Regolamento recante approvazione del capitolato di cui all'art. 12, c. 1°, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, relativo alla locazione e all'acquisto di apparecchiature informatiche, nonché alla licenza d'uso dei programmi»).

Si veda però il d.m. tesoro 4 agosto 1997 («Approvazione della nuova formulazione degli artt. 56, 57 e 58 del capitolato d'oneri generali per le forniture e i servizi eseguiti a cura del provveditorato generale dello Stato, approvato con d.m. 28 ottobre 1985»), adottato senza il rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988.

³⁵ Su tale problematica si vedano, per tutti, V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 951; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 48-49. In particolare nega la natura normativa dei capitoli M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1993, 359-360.

³⁶ D.m. grazia e giustizia 30 luglio 1996, n. 519 («Regolamento recante modificazioni alla tariffa per le prestazioni professionali dei geologi»); d.p.r. 17 ottobre 1996, n. 601 («Regolamento concernente variazione della misura dell'indennità di trasferta spettante agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari»); d.p.r. 6 marzo 1997, n. 100 («Regolamento recante la disciplina degli onorari, delle indennità e dei criteri per il rimborso delle spese e per le prestazioni professionali dei ragionieri e periti commerciali»); d.m. grazia e giustizia 11 febbraio 1997, n. 109 («Regolamento di modifica al d.m. 20 giugno 1960, e successive modificazioni, e tariffa dei compensi dovuti agli istituti di vendite giudiziarie»); d.m. grazia giustizia 3 settembre 1997, n. 417 («Regolamento recante adeguamento dei compensi a vacazione per le prestazioni professionali dei geometri»); d.m. grazia giustizia 3 settembre 1997, n. 418 («Regolamento recante adeguamento dei compensi a vacazione per le prestazioni professionali degli ingegneri ed architetti»).

³⁷ Così, non ha natura regolamentare il d.m. industria 22 dicembre 1997 («Tariffe dei diritti di segreteria per atti o servizi connessi alla gestione del registro delle imprese e degli altri ruoli, registri e albi e per gli altri atti e servizi adottati resi delle camere di commercio e dagli U.U.P.P.I.C.A.»); tale atto regola una materia prevista direttamente dal d.l. 23 dicembre 1977, n. 973 (conv., con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 1978, n. 49) che, in forza dell'art. 18, c. 2°, della l. 29 dicembre 1993, n. 580, può essere soggetta a modifica con decreto ministeriale.

³⁸ Corte dei conti, Sez. riun., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, I, cit., 15-16.

guardo alle «regole tecniche» che, in quanto giuridicamente vincolanti, debbono essere recepite in atti-fonte ed essere integrate con norme propriamente giuridiche, assumendo quindi i caratteri tipici e l'efficacia di queste ultime³⁹; tuttavia, ancora nel più recente periodo si contano non pochi esempi di regole tecniche adottate con semplici atti amministrativi⁴⁰ e, come si vedrà nel successivo par. 13, tale fenomeno risulta ancora più evidente a proposito degli atti di attuazione di direttive comunitarie a contenuto tecnico.

Tale problema non è mai stato risolto nemmeno dalla Corte costituzionale che, ancora in una recente sentenza avente ad oggetto normative secondarie a contenuto tecnico non ha chiarito se esse debbano ricondursi all'art. 17 della l. n. 400/1988 (sent. n. 61/1997)⁴¹.

Le considerazioni che precedono mostrano quindi perduranti tendenze a sfuggire dal rispetto delle prescrizioni dell'art. 17 della l. n. 400/1988, nonostante le valutazioni positive della Corte dei conti.

Non ci si riferisce solo ad atti aventi un chiaro contenuto normativo ed adottati con atti amministrativi, alcuni dei quali anche assai significativi⁴²,

³⁹ Così, con riferimento alla normativa tecnica in materia ambientale, si rinvia, da ultimo, a M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 154.

⁴⁰ Si vedano in questo senso, per tutti, il d.m. lavori pubblici 16 gennaio 1996 («Norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche»); il d.m. interno 12 aprile 1996 («Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti termici alimentati da combustibili gassosi»); il d.m. interno 19 agosto 1996 («Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo»).

⁴¹ Sulla sent. n. 61/1997 si veda M. GIGANTE, *Alcune osservazioni sull'evoluzione dell'uso del concetto di tecnica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1997, 647 ss., e, *amplius*, della stessa, *Effetti giuridici nel rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle «norme armonizzate»*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 313 ss.; per la giurisprudenza costituzionale precedente si rinvia a M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenza di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur. cost.*, 1992, 4158 ss.

⁴² Si vedano, ad esempio, il d.p.c.m. 27 febbraio 1997, n. 116 («Regolamento recante norme per la determinazione degli elementi di valutazione e di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 23, c. 1°, lett. b), del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, per l'aggiudicazione degli appalti di servizi in materia di architettura, ingegneria e di altri servizi tecnici di cui alla categoria 12 della C.P.C. (classificazione comune dei prodotti) n. 867 contenuta nell'allegato 1 del decreto n. 157/1995»); il d.p.c.m. 18 settembre 1997 («Determinazione dei requisiti delle sorgenti sonore nei luoghi di intrattenimento danzante») che, sia pure nel silenzio della l. 26 ottobre 1995, n. 447, sembra avere contenuto normativo (dato che all'art. 3 pone precisi obblighi in capo ai gestori); il d.m. tesoro 8 ottobre 1997 («Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le Regioni»); il d.p.c.m. (Dip. affari sociali) 17 ottobre 1997 («Criteri per la valutazione e modalità di presentazione delle richieste di contri-

ma anche ad atti di mera esecuzione di norme primarie, che si collocano in un'area grigia tra atti normativi e atti non normativi non facilmente definibile in concreto e però quantitativamente assai estesa⁴³.

La stessa giurisprudenza della Corte costituzionale ha affermato, a proposito della potestà regolamentare delle Regioni, che un atto meramente esecutivo non ha natura regolamentare, ancorché a contenuto generale ed astratto (sentt. nn. 311 e 348/1990)⁴⁴.

L'impressione che si ricava nel più recente periodo è comunque quella per cui l'area dell'esecuzione-applicazione delle norme primarie è ancora in larga misura rimesso ad atti non normativi (decreti ministeriali, circolari ecc.); viceversa, il regolamento (anche quello di cui all'art. 17, c. 1°, lett. a), della l. n. 400/1988) interviene prevalentemente laddove la discrezionalità, in rapporto alla previsione legislativa, è maggiore (si veda anche *infra*, par. 10).

E tuttavia, tale affermazione si complicherebbe ulteriormente, verificandosi il tenore sostanzialmente normativo anche di atti, come ad esempio le direttive interorganiche, la cui distinzione rispetto ai regolamenti, almeno secondo alcune prospettazioni, dovrebbe essere sufficientemente univoca⁴⁵; così come normative appaiono molte deliberazioni del C.I.P.E.⁴⁶ ed anche

buto per i progetti umanitari da realizzarsi in Albania previsti dal d.l. 24 aprile 1997, n. 108, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 giugno 1997, n. 174»).

⁴³ Si vedano, così, solo per citare alcuni esempi, il d.m. pubblica istruzione 13 febbraio 1996 («Nuova disciplina della sperimentazione musicale, nelle scuole medie statali ad indirizzo musicale»); il d.m. interno 18 marzo 1996 («Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi»); il d.m. ambiente 26 marzo 1996 («Attuazione del d.l. 10 febbraio 1996, n. 56, sulle sostanze dannose per la fascia di ozono stratosferico»); il d.m. tesoro 6 agosto 1996 («Determinazione, ai sensi dell'art. 15, c. 5°, della l. 7 marzo 1996, n. 108, dei requisiti patrimoniali delle fondazioni e delle associazioni per la prevenzione del fenomeno dell'usura e dei requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti delle medesime»); la circ. Min. beni culturali 20 novembre 1996, n. 139 («Norme di attuazione della l. 17 ottobre 1996, n. 534, recante: «Nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali»»); il d.m. sanità 14 ottobre 1996 («Norme in materia di affidamento dei cani randagi»); il d.m. trasporti 31 gennaio 1997 («Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico»).

⁴⁴ G.U. RESCIGNO, *Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi alla luce delle sentt. nn. 311 e 348/1990 della Corte cost.*, in *Giur. cost.*, 1990, 1900 ss.

⁴⁵ Sulle direttive interorganiche nel più recente periodo si rinvia a E. CATELANI, *Nuove tendenze nell'uso delle direttive interorganiche*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 1996, cit., 247 ss.

Tra le direttive a contenuto regolamentare si vedano, per tutte, la direttiva p.c.m. 18 giugno 1997 («Direttiva in materia di assistenza ai cittadini albanesi da rimpatriare»); la direttiva p.c.m. 15 luglio 1997 («Nuove disposizioni per l'applicazione della l. 24 settembre 1992, n. 390, e successive modificazioni ed integrazioni»).

⁴⁶ In questo senso si vedano, ad esempio, la del. 20 novembre 1995 («Criteri ed indirizzi per il coordinamento, nelle aree depresse, degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di

della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ⁴⁷.

5. *Alcuni esempi di deroghe ai requisiti procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988*

Tuttavia, non mancano esempi di deroghe ad uno o più requisiti procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988, previste in modo espresso o implicito, da singole norme di abilitazione all'esercizio del potere regolamentare.

Tale fenomeno evidenzia il problema più generale della derogabilità della disciplina posta dall'art. 17 da parte di leggi successive; derogabilità che non sembra esclusa, dato che a tale norma non è riconosciuta dalla prassi normativa e dalla giurisprudenza una particolare forza o efficacia né una particolare resistenza rispetto a successivi interventi del legislatore. Non hanno quindi trovato alcun seguito quelle prospettazioni dottrinali secondo le quali le disposizioni relative ai poteri normativi del Governo nella l. n. 400/1988 si imporrebbero sulle leggi successive che non intendano espressamente derogarvi in quanto fonti sulla produzione ovvero in quanto norme contenute in una legge generale finalizzata a disciplinare il complessivo esercizio delle funzioni del Governo *ex art. 95 Cost.* ⁴⁸.

programmazione negoziata, quali intese, accordi, contratti e patti previsti dall'art. 1 della l. 7 aprile 1995, n. 104, e dall'art. 8 della l. 8 agosto 1995, n. 341»; la del. 29 dicembre 1995 («Criteri, indirizzi e procedure per la regolamentazione degli interventi previsti all'art. 6, c. 1°, del d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96, relativo al trasferimento delle funzioni in materia di interventi nelle aree economicamente depresse dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno»); la del. 8 maggio 1996 («Direttive per la concessione alle imprese del commercio delle agevolazioni di cui all'art. 9 del d.l. 23 giugno 1995, n. 244, convertito dalla l. 8 agosto 1995, n. 341, recante misure dirette ad elaborare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse»); la del. 27 novembre 1996 («Direttive per la concessione delle agevolazioni previste per i progetti e centri di ricerca»).

⁴⁷ Si vedano, in questo senso, la del. 18 giugno 1996 («Approvazione del testo delle deliberazioni assunte ai sensi dell'art. 5 della l. 16 febbraio 1995, n. 35, e successive modifiche ed integrazioni, in materia di interventi a favore delle zone colpite dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994»); si vedano anche le del. 14 marzo 1996 e 19 dicembre 1996, in attuazione dell'art. 5, c. 6° *bis*, del d.l. 3 maggio 1995, n. 154 (conv. dalla l. 30 giugno 1995, n. 265).

⁴⁸ Per il primo profilo si veda, da ultimo, F. MODUGNO, *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, 58 ss.; per il secondo profilo, U. DE SIERVO, *Il complesso uni-*

Tali deroghe attengono generalmente, nella prassi più recente, non a tutta la disciplina procedimentale di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988, ma solo ad uno o più requisiti. Un'eccezione in questo senso è costituita dal d.m. interno 19 maggio 1997 («Norme di attuazione dell'art. 17, c. 136°, della l. 15 maggio 1997, n. 127, per il contemporaneo svolgimento delle consultazioni referendarie comunali con i referendum abrogativi nazionali del 15 giugno 1997»), autorizzato dalla norma di abilitazione a derogare *tout court* alla disciplina procedimentale dell'art. 17 in esame.

In non casi non infrequenti, la deroga all'art. 17 si riconduce alle modalità di acquisizione del parere del Consiglio di Stato: in alcuni casi, esso viene addirittura escluso⁴⁹, in altri, esso deve essere reso entro un termine breve, decorso il quale il regolamento può essere comunque emanato (si tratta di fattispecie precedenti alla l. n. 127/1997 che, come detto, ha previsto in generale un significativo accorciamento del termine entro il quale il parere deve essere reso)⁵⁰.

Diversamente debbono essere considerati i casi in cui la deroga ad una o più prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 è imputabile al regolamento, stante la genericità della norma legislativa abilitante: in tali casi, siamo in presenza di fenomeni illegittimi di «fuga dal regolamento»⁵¹.

verso degli atti normativi secondari del Governo, in U. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, cit., 16.

⁴⁹ Si veda il d.m. interno 2 gennaio 1996, n. 233 («Regolamento per l'attuazione dell'art. 2 del d.l. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla l. 29 dicembre 1995, n. 563, concernente: «Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia»») in ordine al quale l'esclusione del parere del Consiglio di Stato è consentita dall'art. 2, c. 3°, del d.l. n. 451/1995; nello stesso senso, il d.m. industria 9 luglio 1997, n. 400 («Regolamento recante modificazioni al regolamento concernente le modalità di gestione del Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e per la concessione e la liquidazione delle relative elargizioni, adottato con d.m. 12 agosto 1992, n. 396, e modificato dall'art. 1 del d.m. 19 aprile 1994, n. 431»), in ordine al quale l'art. 5, c. 4°, del d.l. n. 419/1991 (conv. dalla l. n. 172/1992) esclude il parere del Consiglio di Stato.

⁵⁰ Si veda, in questo senso, l'art. 5 del d.l. 1° ottobre 1996, n. 512, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 novembre 1996, n. 608 che prevede un regolamento governativo recante norme di amministrazione e contabilità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in ordine al quale il Consiglio di Stato esprime il proprio parere sullo schema di regolamento entro trenta giorni dalla richiesta; nello stesso senso, si veda anche il regolamento previsto dall'art. 33, c. 3°, della l. 31 dicembre 1996, n. 675 («Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali») sull'organizzazione del Garante per la protezione dei dati personali, in ordine al quale il parere del Consiglio di Stato deve essere reso entro trenta giorni dalla richiesta.

⁵¹ Si veda così il d.m. interno 12 luglio 1996 («Disposizioni concernenti la comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza dell'arrivo di persone alloggiate in strutture ricettive») che non rispetta le prescrizioni procedurali dell'art. 17, tranne, curiosamente, la comunicazione dello schema dell'atto al Presidente del Consiglio dei Ministri; ancora più peculiare risulta il

6. Segue: *le variabili aggiuntive alle prescrizioni di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988*

Un fenomeno, quantitativamente assai ampio, è costituito dalle variabili aggiuntive rispetto alle prescrizioni procedurali di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988, già evidenziato dalla dottrina con riferimento ai primi anni successivi all'entrata in vigore dello stesso⁵².

Non è possibile indagare in profondità tale fenomeno: si possono solo esprimere alcune linee di tendenza che si sono manifestate nel più recente periodo⁵³.

In primo luogo, sono da evidenziare numerose fattispecie che prevedono il parere delle Commissioni parlamentari prima dell'emanazione del regolamento.

Si tratta, in particolare, di fattispecie di delegificazione e, segnatamente, di quelle più significative quanto ad estensione⁵⁴; ed anzi, la previsione del parere parlamentare è ora previsto in via generale per i regolamenti in materia di organizzazione dei Ministeri di cui all'art. 17, c. 4°-bis, della l. n. 400/1988 (art. 13, c. 2°, della l. n. 59/1997).

Non si possono non ripetere le considerazioni critiche circa l'uso di questo strumento di consulenza, non previsto dall'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, in quanto norma direttamente finalizzata alla ricognizione di uno spazio normativo proprio del Governo (sia pure di livello secondario) e libero da condizionamenti preventivi di carattere procedurale da parte del Parlamento⁵⁵; in

d.m. sanità 8 luglio 1997 («Integrazioni dei criteri di valutazione delle caratteristiche microbiologiche delle acque minerali naturali») che non rispecchia affatto l'iter procedurale dell'art. 17, pur richiamandolo nella premessa.

Si veda, infine, il d.m. trasporti 13 gennaio 1997, n. 20 («Revisione generale periodica di veicoli a motore e loro rimorchi») che, pur richiamando nel preambolo tutti i requisiti procedurali dell'art. 17 della l. n. 400/1988 non si autoqualifica come regolamento, in violazione del c. 4° dello stesso.

⁵² G. PUCCINI, *La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della l. n. 400/1988*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, cit., 25 ss.

⁵³ Così, non potrà essere analizzato il fenomeno (ormai frequente) dell'attività di consulenza sugli schemi di regolamenti di soggetti istituzionali quali i Comitati interministeriali, di comitati ed enti nazionali, amministrazioni indipendenti, né quello dell'inserimento delle associazioni di categoria nel procedimento di adozione dei regolamenti.

⁵⁴ Così, si veda, per tutti, la previsione del parere parlamentare per i regolamenti di cui all'art. 17, c. 4°-bis, della l. n. 400/1988 e per quelli di cui all'art. 20, cc. 3° e 9°, della l. n. 59/1997.

⁵⁵ In questo senso, si veda già M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quaderni cost.*, 1991, 401.

questo senso, l'attività di consulenza parlamentare si può spiegare solo come una sorta di «surrogato procedimentale» rispetto alla carenza nella legge di delegificazione dei requisiti sostanziali di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988⁵⁶.

Un esempio di arricchimento procedimentale, avente una portata assai ampia, è desumibile dall'art. 19 della l. n. 59/1997, che prevede il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in ordine agli schemi dei provvedimenti di attuazione delle norme di cui al capo II della stessa legge «aventi riflessi sull'organizzazione del lavoro o sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti» (si tratta dei decreti legislativi e dei regolamenti in materia di riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato, tra i quali anche quelli di cui all'art. 17, c. 4°-bis, della l. n. 400/1988); tuttavia, di tale consulenza la prassi aveva conosciuto già alcuni esempi⁵⁷.

Sempre dal punto di vista procedimentale sono da segnalare alcune peculiarità che non si configurano come deroghe all'art. 17 della l. n. 400/1988.

Così, nel preambolo al d.m. sanità 12 settembre 1996, n. 620 («Regolamento recante modificazioni al decreto ministeriale 13 luglio 1989, n. 270, concernente il regolamento per l'impiego di caseinati alimentari e di malto-destrine e di proteine di soia isolate nella produzione di carni preparate comunque conservate») si fa riferimento ad una «richiesta» di un'associazione di categoria⁵⁸, configurando così una sorta di «normazione contrattata» assai studiata a livello di fonti primarie⁵⁹; tale fenomeno è probabilmente più ampio di quanto non sembri dalla lettura delle premesse ai regolamenti: in effetti, la riservatezza che tradizionalmente caratterizza l'*iter* formativo dei regolamenti consente forme di intervento informale anche incisive a soggetti interessati ai contenuti degli stessi⁶⁰.

⁵⁶ Così, subito dopo l'entrata in vigore della l. 400/1988, V. DI PORTO-E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, cit., 93.

⁵⁷ Si veda il d.m. interno 3 ottobre 1996, n. 604 («Regolamento recante le modalità del concorso interno, per titoli ed esame scritto, per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato»).

⁵⁸ Si tratta dell'UNICEB (Unione importatori, esportatori, commissionari grossisti ingrassatori macellatori spedizionieri carne bestiame e prodotti derivati).

⁵⁹ Si rinvia, per tutti, a E. DE MARCO, *La «negoiazione legislativa»*, Padova, Cedam, 1984.

⁶⁰ In questo senso, la stessa previsione del parere delle organizzazioni sindacali, prevista nelle leggi di abilitazione (si veda *supra*, nt. 57), non può dirsi estranea a fenomeni di «contrattazione normativa».

7. Il fondamento del potere regolamentare: alcuni dati emergenti dalla prassi

La notevole espansione del potere regolamentare nel più recente periodo ha determinato alcune novità anche riguardo al tema, invero assai controverso a livello dottrinale, del fondamento del potere regolamentare.

La prassi nel più recente periodo mostra alcuni esempi di regolamenti che non risultano espressamente autorizzati dalla legge, superando quelle prospettazioni dottrinali che, in assenza di una previsione legislativa, ammettono l'esercizio di un potere regolamentare di tipo solo esecutivo e non già di attuazione ed integrazione⁶¹: in effetti, l'art. 17, c. 1°, lett. b), parla di regolamenti diretti a disciplinare «l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale»⁶².

Anche nel caso dei regolamenti ministeriali il fondamento legislativo (la cui necessità è prevista in via generale nell'art. 17, c. 3°, della l. n. 400/1988) non è sempre generalmente rinvenibile in modo espresso, o comunque talvolta è incerto⁶³.

⁶¹ In effetti, se in un caso un regolamento governativo può essere ricondotto nel novero di quelli esecutivi (ci si riferisce al d.p.r. 18 marzo 1997, n. 119, «Regolamento di esecuzione dell'art. 1, c. 2°, della l. 13 luglio 1995, n. 295, sull'indennità di ristabilimento per i profughi»), in altri casi i regolamenti sembrano disporre di uno spazio normativo più ampio: così è a dirsi per il d.p.r. 16 settembre 1996, n. 680 («Regolamento recante la disciplina per l'erogazione delle provvidenze alle emittenti televisive locali») ed anche per il d.p.r. 18 marzo 1997, n. 104 («Regolamento recante modalità di attuazione per il trasferimento alle piccole e medie imprese delle conoscenze e delle innovazioni tecnologiche») che debbono pertanto essere inclusi nella potestà regolamentare di attuazione ed integrazione, di cui all'art. 17, c. 1°, lett. b), della l. n. 400/1988 (nonostante che il secondo di esso richiami nel preambolo la lett. a)). Lo stesso può dirsi per alcuni regolamenti che attuano leggi di recepimento di accordi internazionali e sono solo genericamente «coperti» dalle leggi stesse: si vedano, in questo senso, il d.p.r. 9 settembre 1997, n. 336 («Regolamento concernente scambio di note tra Italia ed Austria sul riconoscimento reciproco di gradi e titoli accademici, con allegati, effettuato a Roma l'11 settembre 1996»), genericamente previsto dalla l. 9 agosto 1954, n. 844 ed il d.p.r. 4 giugno 1997, n. 448 («Regolamento recante norme di attuazione della l. 3 febbraio 1979, n. 67, relativa all'adesione alla Convenzione internazionale sulla sicurezza dei contenitori (CSC) adottata a Ginevra il 2 ottobre 1973, e sua esecuzione»).

⁶² Su tale orientamento si rinvia a L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni cost.*, 1990, 11 ss.

⁶³ Si vedano, in questo senso, come esempi, il d.m. lavoro 2 maggio 1996, n. 337 («Regolamento per l'istituzione dell'albo delle associazioni e delle fondazioni che gestiscono attività di previdenza ed assistenza»); il d.m. università 8 ottobre 1996, n. 623 («Regolamento recante criteri e modalità per la concessione di contributi per il funzionamento degli istituti scientifici spe-

8. *Alcuni profili problematici circa le fonti di abilitazione all'esercizio del potere regolamentare*

Circa le fonti di abilitazione all'esercizio del potere regolamentare conviene soffermarsi sui decreti legge che presentano evidenti profili problematici.

A tale proposito, si deve ritenere che un decreto legge non possa autorizzare l'esercizio del potere regolamentare perché le relative norme di abilitazione non potrebbero certo dirsi «norme di immediata applicazione» (ex art. 15, c. 3°, della l. n. 400/1988), ancorate alla sussistenza dei «casi straordinari di necessità e di urgenza» ex art. 77 Cost.: non è un caso, del resto, che l'art. 17 non contenga la previsione di regolamenti, nemmeno esecutivi o attuativi, di decreti legge⁶⁴.

Nel caso poi di un decreto legge che autorizzi una delegificazione, un ulteriore motivo di illegittimità costituzionale deriva dal fatto che esso elimina la necessaria alterità tra Parlamento e Governo che l'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 sembra presupporre⁶⁵.

Inoltre, sono evidenti, anche per la certezza del diritto, i rischi derivanti dalla decadenza del decreto legge; decadenza che, in forza dell'art. 77 Cost. determina, a rigore, la caducazione del regolamento, anche in caso di reiterazione del decreto legge (fenomeno peraltro chiaramente recessivo dopo la sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale).

Tuttavia, tale impostazione è del tutto disattesa dalla prassi anche più recente che evidenzia alcuni esempi di regolamenti fondati su di essi e pubblicati prima della legge di conversione⁶⁶; e, d'altra parte, tale prassi è sta-

ciali»); il d.m. interno 30 ottobre 1996, n. 635 («Regolamento di esecuzione del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 257, recante norme di attuazione della direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi»).

⁶⁴ Si veda, in tal senso, per tutti, P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, 308.

⁶⁵ Infatti, la dottrina ritiene che la decretazione di urgenza non sia ammissibile proprio in quelle attività che sono specificamente dirette al controllo dell'esecutivo o che comunque postulano l'alterità di Governo e Parlamento: in questo senso, si veda F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, 150, nonché G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. giur.*, X, Roma, Treccani, 1988, 8. Più sfumata la posizione di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I: *il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, 186, secondo il quale, fuori dall'ipotesi della sanatoria dei decreti legge, sarebbe possibile per questi ultimi, contenere norme di autorizzazione, essendo chiaro «che la conversione in legge ... varrebbe, innovando la fonte, a sanare il vizio iniziale del decreto».

⁶⁶ Si vedano il d.p.r. 31 luglio 1996, n. 526 («Regolamento recante norme per il funzionamento della Scuola centrale tributaria»); il d.p.r. 16 settembre 1996, n. 533 («Regolamento re-

ta legittimata in più occasioni dal Consiglio di Stato in sede consultiva⁶⁷.

In un parere relativo ad uno schema di regolamento fondato su un decreto legge si legge che «l'adozione di un regolamento per l'attuazione delle disposizioni di un decreto-legge non ancora convertito non è, di per sé, esclusa in astratto, e cioè dalle previsioni della carta costituzionale»⁶⁸; peraltro, tale affermazione è smentita nella sua assolutezza dallo stesso parere che, da un lato, ammette che un tale decreto legge possa violare l'art. 77 Cost. (ancorché detta violazione deve essere verificata caso per caso) e, dall'altro, riconduce comunque alla Corte costituzionale il sindacato su tali violazioni.

L'impostazione del Consiglio di Stato appare assai discutibile non solo perché intrinsecamente ambigua in generale (così, la tesi della non necessaria violazione dell'art. 77 Cost. di una norma di un decreto legge che abiliti l'adozione di un regolamento di delegificazione), ma anche perché l'attuazione di un processo di delegificazione è un fenomeno che, per sua natura, contrasta con il carattere immediatamente applicativo che dovrebbe caratterizzare le norme del decreto legge⁶⁹.

La prassi conferma poi i problemi che derivano dalla decadenza dei decreti legge che siano a fondamento di regolamenti governativi o ministeriali. Così è a dirsi per il d.m. interno 8 maggio 1996, n. 348 («Regolamento recante attuazione delle disposizioni previste dall'art. 3, comma 2, del decreto legge 29 aprile 1996, n. 235, relativo all'espletamento del concorso per l'idoneità a partecipare ai concorsi per titoli per singole sedi di segreteria generale di 2^a classe»), pubblicato il giorno successivo alla decadenza del d.l. n.

cante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici di enti territoriali); il d.m. interno 8 maggio 1996, n. 348 («Regolamento recante attuazione delle disposizioni previste dall'art. 3, c. 2°, del d.l. 29 aprile 1996, n. 235, relativo all'espletamento del concorso per l'idoneità a partecipare ai concorsi per titoli per singole sedi di segreteria generale di 2^a classe»); il d.m. tesoro 5 luglio 1996, n. 420 («Regolamento recante norme per l'emissione di titoli obbligazionari dal parte degli enti locali»); il d.m. tesoro 8 novembre 1996, n. 591 («Regolamento recante criteri e modalità di concessione delle agevolazioni per la promozione di iniziative di lavoro autonomo presentate da soggetti inoccupati e disoccupati residenti nei territori di cui all'obiettivo 1 dei programmi comunitari»).

⁶⁷ Cons. Stato, Ad. gen. 11 aprile 1996, n. 70, in *Giur. cost.*, 1996, 2071 ss. (commentato da F. CERRONE, *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, *ibidem*, 1996, 2078 ss.). Si vedano anche Cons. Stato, Ad. gen. 11 aprile 1996, n. 71, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1274 ss. e Cons. Stato, Ad. gen. 11 aprile 1996, n. 1176, in *Cons. Stato*, 1996, I, 1279 ss.

⁶⁸ Cons. Stato, Ad. gen. 11 aprile 1996, cit., 2076.

⁶⁹ Del resto, come ricorda F. CERRONE, *La delegificazione*, cit., 2087, lo stesso Esposito, il quale pure sosteneva che il carattere dell'urgenza dovesse contraddistinguere l'atto nel suo complesso e non le sue disposizioni, riteneva che la necessità e l'urgenza del provvedere implicasse l'immediata entrata in vigore delle sue disposizioni, presupponendo anzi l'urgenza di tale entrata in vigore.

235/1996 per decorso del termine dei sessanta giorni. Ancora più curiosamente, il d.p.r. 31 luglio 1996, n. 526 («Regolamento recante norme per il funzionamento della Scuola centrale tributaria») riporta nel preambolo, quale norma di abilitazione (si tratta di un regolamento di delegificazione), un decreto legge avente una data successiva a quella del regolamento (si tratta del d.l. 8 agosto 1996, n. 437). In questo caso, il regolamento, nato nella vigenza di un precedente decreto legge, nel frattempo decaduto e successivamente reiterato in un testo identico, rinviene formalmente il proprio fondamento in un atto intervenuto dopo la sua emanazione ma prima della sua pubblicazione (avvenuta l'11 ottobre 1997); e ciò, anche se forse non è motivo di illegittimità, certo testimonia gli inconvenienti che derivano dalla pubblicazione di un regolamento dipendente da una fonte «precaria» quale il decreto legge.

9. *Una deroga (illegittima) all'esercizio del potere regolamentare: i regolamenti ministeriali fondati su regolamenti governativi*

Il fondamento legislativo della potestà regolamentare, e di conseguenza il rispetto dell'art. 17, c. 3°, della l. n. 400/1988, inducono a ritenere illegittimi i regolamenti ministeriali che si fondino su regolamenti governativi.

Eppure, nella prassi questo fenomeno è riscontrabile con una certa frequenza. E non è un caso che i regolamenti governativi che fondano un regolamento ministeriale siano quelli che operano concretamente in modo più o meno libero da vincoli legislativi: ci si riferisce cioè ai regolamenti di delegificazione⁷⁰ e di attuazione di obblighi comunitari⁷¹.

Una considerazione a sé stante deve essere riservata ai regolamenti di recezione di accordi sindacali del pubblico impiego (ormai recessivi dopo l'abro-

⁷⁰ Si veda il d.m. sanità 29 novembre 1996, n. 686 («Regolamento concernente criteri e modalità per il rilascio dell'attestato di micologo»), fondato sull'art. 1 del d.p.r. 14 luglio 1995, n. 376 («Regolamento concernente la disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati»).

⁷¹ Si vedano così il d.m. sanità 15 dicembre 1995, n. 592 («Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della tubercolosi negli allevamenti bovini e bufalini») ed il d.m. sanità 2 maggio 1996, n. 358 («Regolamento concernente il piano nazionale per l'eradicazione della leucosi bovina enzootica»), entrambi fondati sull'art. 9 del d.p.r. 1° marzo 1992, n. 230, ai sensi del quale «il Ministro della sanità, con propri decreti, adotta regolamenti ai sensi dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400, per estendere al territorio nazionale le norme sanitarie previste negli allegati».

gazione dell'art. 17, c. 1°, lett. e), della l. n. 400/1988, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993), la cui idoneità a fondare la legittimità di un regolamento ministeriale è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale in una criticata sentenza, stante il loro presunto «valore peculiare che non può non riflettersi anche nei limiti della fonte subordinata» (sent. n. 341/1992)⁷². Ed in effetti, un regolamento ministeriale recentemente pubblicato si fonda espressamente su uno di questi regolamenti⁷³.

Merita infine di essere segnalato il d.m. grazia e giustizia 28 novembre 1995, n. 594 («Regolamento recante norme relative alla fruizione da parte degli esercenti le professioni legali del servizio di informatica giuridica attraverso i terminali degli uffici giudiziari collegati con il Centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione») che risulta fondato su un regolamento (il d.p.r. 28 novembre 1985, n. 759) modificativo di un precedente regolamento indipendente (si tratta del d.p.r. 21 maggio 1981, n. 322 «Regolamento per la concessione della utenza del servizio di informatica giuridica del centro elettronico di documentazione della Corte suprema di cassazione»).

Ovviamente, diversa è l'ipotesi in cui il fondamento di un regolamento ministeriale da parte di un regolamento governativo sia in qualche modo «coperto» da una norma di legge: è il caso del d.p.r. 19 maggio 1997, n. 268 («Regolamento di attuazione della direttiva 93/75/CEE concernente le condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti, nonché della direttiva 96/39/CEE che modifica la predetta direttiva») che è abilitato dall'art. 39 della l. n. 52/1996 a prevedere un regolamento ministeriale contenente norme tecniche e modalità di applicazione dello stesso. Ed in effetti, l'art. 6, c. 2°, del d.p.r. n. 268/1997 autorizza successivi decreti del Ministro dei trasporti a modificare a tal fine gli allegati del regolamento stesso⁷⁴.

⁷² Tale sentenza è commentata criticamente da A. ANZON, *Regolamenti ministeriali*, cit., 2759 ss.

⁷³ Si tratta del d.m. interno 22 gennaio 1997, n. 36 («Regolamento recante modificazione al regolamento sulle modalità di espletamento dei concorsi interni per l'accesso ai profili professionali del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, adottato con d.m. 18 giugno 1992, n. 565») che si fonda sull'art. 70 del d.p.r. 4 agosto 1990, n. 335.

⁷⁴ Analoga copertura non sembra avere l'art. 5 del d.p.r. 16 aprile 1997, n. 293 («Regolamento recante norme per la disciplina delle nuove unità veloci di navigazione nazionale o minore»), ai sensi del quale «con successivi decreti del Ministro dei trasporti e della navigazione sono emanate norme tecniche particolari in attuazione del presente regolamento, allo scopo di recepire disposizioni adottate da organismi internazionali».

Peraltro, la discrezionalità riconosciuta ai regolamenti in esame e soprattutto la loro idoneità a disciplinare compiutamente una materia lascia ormai emergere nella prassi più recente atti di attuazione degli stessi⁷⁵.

10. *La potestà regolamentare in rapporto alle tipologie contenute nell'art. 17 della l. n. 400/1988*

Richiamando le considerazioni già svolte nel par. 7, si può qui notare che, anche nel più recente periodo, l'assimilazione tra i regolamenti di esecuzione e quelli di attuazione-integrazione non ha conosciuto significative eccezioni: sono infatti assai pochi i regolamenti che richiamano nel preambolo la lett. a) o la lett. b) dell'art. 17 della l. n. 400/1988⁷⁶, mentre la maggior parte dei regolamenti di esecuzione (o di attuazione) si richiama genericamente all'art. 17, c. 1°.

Peraltro, tale commistione nella prassi non si giustifica con la riconduzione dei regolamenti di attuazione-integrazione a quelli di esecuzione, ma al contrario, con l'assimilazione di questi ultimi ai primi⁷⁷; e la discrezionalità riconosciuta ai regolamenti di attuazione ed integrazione in alcuni casi è tale che la norma legislativa abilitante si limita al mero conferimento della potestà normativa secondaria⁷⁸, secondo uno schema che, prima dell'entrata in vigore della l. n. 400/1988, si riteneva tipico dei regolamenti indipendenti⁷⁹: si è qui in presenza di fenomeni di «legislazione integrata», nei quali la mancata adozione del regolamento determina non solo l'inapplicabilità ma anche l'incompletezza della legge «quanto meno nel senso che gli istitu-

⁷⁵ Così, l'art. 1, c. 6°, lett. c), n. 5, della l. 31 luglio 1997, n. 249, prevede che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (istituita dalla stessa legge) adotti «le disposizioni attuative del regolamento di cui all'art. 1, c. 2°, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 545, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 dicembre 1996, n. 650, sui criteri e sulle modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni e per la determinazione dei relativi contributi»; si veda, altresì, l'ord. Min. pubblica istruzione 30 novembre 1995 («Disciplina del funzionamento di scuole ed organismi didattico-educativi stranieri in Italia») che «attua» un regolamento di delegificazione (il d.p.r. 18 aprile 1994, n. 389).

⁷⁶ Riguardo ad alcuni esempi di regolamenti che richiamano l'art. 17, c. 1°, lett. a), della l. n. 400/1988 si veda *supra*, nota 61.

⁷⁷ Si veda *supra*, nota 61.

⁷⁸ Si vedano gli esempi indicati nella nota 8.

⁷⁹ Si veda, così, per tutti, G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 281 ss.

ti in essa disciplinati mancano di elementi essenziali per la definizione di alcune delle loro caratteristiche più rilevanti»⁸⁰.

Tale fenomeno è riscontrabile in alcuni casi anche per i regolamenti ministeriali: in questo senso, è significativo che gli stessi regolamenti ministeriali siano frequentemente riconducibili all'art. 17, c. 1°, lett. b), della l. n. 400/1988 e disciplinino ambiti materiali con larga discrezionalità: in questo senso, non può stupire che talvolta la legge enunci organicamente i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della potestà regolamentare di un Ministro, secondo un modello simile a quello delle norme di delegificazione⁸¹.

11. I regolamenti indipendenti

I regolamenti indipendenti di cui all'art. 17, c. 1°, lett. c), della l. n. 400/1988, sono, anche nel periodo in esame, assai pochi e si riducono a due soltanto, uno dei quali, il d.p.r. 20 maggio 1997, n. 212, si limita a modificare in alcuni profili un precedente regolamento⁸².

Più interessante è l'altro regolamento, il d.p.r. 3 febbraio 1997, n. 98, portante «Regolamento di esecuzione delle decisioni adottate dal XXI congresso dell'Unione postale universale, tenutosi a Seoul»: si tratta di un regolamento che dà attuazione ad un accordo internazionale adottato in forma semplificata⁸³.

Rispetto ai regolamenti di attuazione di tali accordi, la dottrina si era già

⁸⁰ F. PIZZETTI, *Statuti e regolamenti nella legislazione integrata*, in F. CLEMENTE-E. SORTINO, *I nuovi statuti per gli enti locali. Guida per l'aggiornamento*, Gorle, 1994, 1093; F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, agg. I, Milano, Giuffrè, 1997, 579 ss.

⁸¹ In questo senso, si veda il regolamento del Ministro del lavoro di cui all'art. 2, c. 28°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 che dovrebbe definire «misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali»; lo stesso è a dirsi per il regolamento del Ministro dell'industria, in materia di cessione incentivata di impresa, di cui all'art. 3, c. 30°, della stessa legge.

⁸² Si tratta del d.p.r. 10 luglio 1991, n. 305 in materia di concessione dell'utenza del servizio d'informatica per l'accesso alla base informativa del catasto terreni, del catasto edilizio e del catasto geometrico.

⁸³ Già in precedenza accordi internazionali in forma semplificata erano stati attuati con regolamenti il cui preambolo richiamava l'art. 17, c. 1°, lett. c), della l. n. 400/1988: si tratta del d.p.r. 13 aprile 1994, n. 372 e del d.p.r. 13 aprile 1994, n. 375 sui quali si rinvia a U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 82 ed a G. TARLI BARBIERI, *Governo*, cit., 518-519.

pronunciata per la loro riconduzione ai regolamenti «indipendenti», pur evidenziando come l'uso di tali regolamenti presupponga l'inesistenza in materia di disposizioni legislative, ciò che invece in alcuni casi risulta assai dubbio⁸⁴.

Tuttavia, riguardo al d.p.r. n. 98/1997, i dubbi di legittimità costituzionale non si fermano a questo rilievo, dato che esso contiene disposizioni incidenti, almeno in parte, sulla libertà di corrispondenza, essendo l'accordo da esso recepito attinente alla circolazione postale; ed alla luce di tale rilievo, la mancata utilizzazione, per accordi internazionali come quelli di cui al d.p.r. n. 98/1997, della procedura prevista dall'art. 80 Cost. appare difficilmente giustificabile⁸⁵.

Tutt'altro problema è evidentemente quello della presenza di disposizioni indipendenti in regolamenti di esecuzione o di attuazione.

Anche ad ammettere la legittimità di tali disposizioni, non possono comunque non valere per esse i limiti previsti in via generale per i regolamenti indipendenti: pertanto, esse non possono essere contenute in regolamenti ministeriali, dato che, ai sensi dell'art. 17, c. 3°, della l. n. 400/1988, questi ultimi possono essere adottati solo «quando la legge espressamente conferisca tale potere»; peraltro, la prassi sembra, almeno in qualche caso, conoscere alcuni esempi in senso contrario⁸⁶.

Ancora più dubbia è invece la legittimità di disposizioni indipendenti nei regolamenti di delegificazione che, come è noto, possono disciplinare un ambito materiale, descritto dalla norma primaria di autorizzazione quanto all'oggetto ed alle «norme generali regolatrici della materia». In questo senso, una vicenda curiosa è costituita dall'art. 17, c. 3°, del d.p.r. 19 settembre 1997, n. 318 («Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni»), ai sensi del quale «ogni organismo di telecomunicazione deve rendere disponibili, anche telematicamente, al centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno gli elenchi di tutti i propri abbonati e di tutti gli acquirenti del traffico prepagato della telefonia mobile».

⁸⁴ U. DE SIERVO, *Il complesso universo*, cit., 25.

⁸⁵ Su entrambi questi profili, con riferimento al d.p.r. 13 aprile 1994, n. 372 ed al d.p.r. 13 aprile 1994, n. 375, si rinvia a U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare*, cit., 82.

⁸⁶ Così, il d.m. finanze 11 febbraio 1997, n. 37 («Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria»), eccede l'oggetto individuato dalla norma di abilitazione (l'art. 2-*quater* del d.l. n. 564/1994, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 656/1994) che si limitava ad affidare al Ministro delle finanze non già il potere di emanare un regolamento attuativo della disciplina in tema di autotutela, ma solo di individuare gli organi competenti al suo esercizio. Su tale regolamento si rinvia a P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1996, 149.

Tale norma, assolutamente estranea alle direttive comunitarie attuate, è stata inserita nel testo del regolamento non soltanto a prescindere da una qualunque previsione nella norma di abilitazione, ma anche a prescindere dal parere del Garante per la protezione dei dati personali (richiesto dall'art. 31, c. 2°, della l. n. 675/1996) e, per di più, in stridente contrasto con la delega legislativa di cui all'art. 1 della l. 31 dicembre 1996, n. 676, che dovrebbe condurre ad una disciplina organica della materia, ispirandosi alla tutela del diritto alla sfera privata dei soggetti. Stupisce pertanto l'interpretazione data dal Governo secondo la quale l'art. 17, c. 3°, è destinato a non trovare applicazione fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 1 della l. n. 676/1996, dato che, mancando un'espressa disposizione che ne differisca l'entrata in vigore, esso deve ritenersi pienamente vigente (ancorché illegittimo), non potendo essere considerato «quiescente» per una decisione informale del Ministero delle comunicazioni⁸⁷.

12. La delegificazione

Quanto alla delegificazione, il periodo compreso tra il 1996 ed il 1997 conferma le tendenze già emerse nei tre anni precedenti e sulle quali si rinvia, per valutazioni più approfondite, ad altri lavori⁸⁸.

In primo luogo, le leggi di delegificazione più recenti evidenziano un'assoluta genericità dell'oggetto, accompagnata dall'assenza o dalla carenza delle «norme generali regolatrici della materia» e dell'indicazione delle norme abrogate dall'entrata in vigore del regolamento, con ciò confermando una tendenza evidente al ridimensionamento del principio di legalità.

Così, solo per citare un esempio (ma c'è quasi l'imbarazzo della scelta!), sembra assai lontano dallo schema di delegificazione di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 l'ampia ed indeterminata previsione di cui all'art. 1, c. 5°, della l. 17 dicembre 1997, n. 433 in materia di adeguamento degli ordinamenti settoriali della pubblica amministrazione a seguito dell'introduzione dell'Euro; tale norma prevede infatti che «con regolamenti adottati ai sensi dell'art. 17,

⁸⁷ Si veda la dichiarazione alla Commissione lavori pubblici della Camera del Sottosegretario al Ministero delle comunicazioni, sen. Michele Lauria, del 1° ottobre 1997.

⁸⁸ Si rinvia per tali fenomeni a G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, Giapichelli, 1996; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit.

In questa sede non verranno analizzate le delegificazioni di cui alle due leggi c.d. «Bassanini» (l. n. 59/1997; l. n. 127/1997), per l'analisi delle quali si rinvia al lavoro di G. DEMURO, in questo volume.

c. 2°, della l. 23 agosto 1988, n. 400, potranno essere emanate le disposizioni necessarie ad adeguare la disciplina legislativa degli ordinamenti di settore delle pubbliche amministrazioni alle esigenze derivanti dall'introduzione della moneta unica europea, in conformità dei principi e criteri generali della presente legge e delle disposizioni comunitarie in materia».

La delegificazione in esame, nella sua ineliminabile genericità, si caratterizza anche per la possibile violazione della riserva di legge di cui all'art. 97, c. 1°, Cost., incidendo sull'organizzazione della pubblica amministrazione⁸⁹.

Talvolta, tali patologie si associano anche ai difetti di formulazione della norma di delegificazione: così, l'art. 2, c. 1°-bis (inserito in sede di conversione) del d.l. 18 novembre 1996, n. 583 (conv., con modificazioni, dalla l. 17 gennaio 1997, n. 4) prevede il ricorso ad un regolamento di delegificazione per la determinazione dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale di cui all'art. 15, cc. 2° e 3°, del d.lgs. n. 502/1992; questa delegificazione, il cui oggetto è definito in modo evidentemente tautologico, incontra limiti, individuati assai genericamente dal c. 1°-ter: «Nell'esercizio della potestà regolamentare di cui al c. 1°-bis, il Governo si attiene ai principi generali dell'ordinamento, a quelli del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dal d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, e dalle leggi e dagli atti aventi valore di legge ivi richiamati», escludendo comunque «le disposizioni che prevedano sanzioni o che introducano nuove o maggiori spese e la relativa copertura finanziaria» (c. 1°-quater).

Si tratta, come si vede, o di limiti indeterminati (quelli del c. 1°-ter) o assolutamente ovvi (quello dei principi generali dell'ordinamento o quelli di cui al c. 1°-quater che sono pacificamente desumibili dalla Costituzione). Il tutto, si badi, in una materia che appare interferente con le riserve di legge di cui agli artt. 51 e 97 Cost.⁹⁰.

In un tale contesto di «fuga» dalle prescrizioni dell'art. 17, c. 2°, continua anche in questo periodo la prassi del rinvio al regolamento dell'indivi-

⁸⁹ Sempre nella stessa materia, e parimenti irrituale rispetto ai precetti di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, è la delegificazione di cui all'art. 1-bis del d.l. 20 dicembre 1996, n. 644 (convertito dalla l. 18 febbraio 1997, n. 24) con la quale «il Governo disciplina le procedure ed i termini dell'utilizzazione delle risorse assegnate dall'Unione europea per l'attuazione degli interventi comunitari da parte delle amministrazioni interessate, nonché della riprogrammazione degli interventi non realizzati dalle stesse nei termini prestabiliti».

⁹⁰ Un riferimento al limite dei principi generali dell'ordinamento è rinvenibile anche nell'art. 38, c. 2°, della l. 27 dicembre 1997, n. 449 a proposito della delegificazione della disciplina relativa al rimborso delle prestazioni erogate a favore dei cittadini coinvolti in incidenti causati dalla circolazione di veicoli a motore o natanti o a seguito di infortuni sul lavoro o malattie professionali.

duazione delle norme abrogate, in assenza di disposizioni legislative al riguardo; ed anzi, in alcuni casi è la stessa norma di abilitazione a demandare tale compito al regolamento (così, ad esempio, si veda l'art. 17, c. 1°, lett. *b*), della l. 24 giugno 1997, n. 196)⁹¹.

Alcune di tali norme regolamentari (come l'art. 5, c. 2°, del d.p.r. 10 novembre 1997, n. 441, «Regolamento recante norme per il riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto», autorizzato dall'art. 3, c. 137°, lett. *a*), della l. n. 662/1996) richiamano l'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988; e, tuttavia, esse non possono in alcun modo essere ricondotte a tale modello di delegificazione in cui l'individuazione delle norme abrogate costituisce uno dei requisiti tipici della legge di delegificazione⁹².

Il ridimensionamento del principio di legalità che deriva da tale prassi è evidente, né tali norme possono essere ritenute prive di «valore costitutivo», cosicché l'interprete sarebbe libero di individuare quali norme il Parlamento aveva deciso di sostituire o di abrogare, dato che «non si può considerare una norma regolamentare regolarmente approvata ed entrata in vigore *tamquam non esset*, e qualora ci sia contrasto con la disposizione legislativa la prima potrà essere, in base ai principi, disapplicata dal giudice ordinario e annullata da quello amministrativo»⁹³. In questo senso, colpisce che il Consiglio di Stato abbia non solo «legittimato» tali norme ma ne abbia richiesto espressamente l'inserzione in alcuni schemi di regolamento che non le contenevano⁹⁴.

Le deviazioni che si sono segnalate risultano ancora più evidenti a proposito di quelle delegificazioni chiamate a realizzare vere e proprie riforme settoriali⁹⁵.

⁹¹ Si veda anche l'art. 1, c. 3°, lett. *d*), della l. n. 127/1997, a proposito del quale il legislatore mostra di confondere i «principi e criteri direttivi» che dovrebbero orientare la futura delegificazione con l'oggetto della stessa (che esprime invece l'ambito materiale demandato al regolamento): è così del tutto paradossale che la legge indichi tra i criteri e principi direttivi anche l'«indicazione esplicita delle norme abrogate».

⁹² Si vedano anche gli artt. 3, c. 3°, e 6, c. 9°, del d.p.r. 9 dicembre 1996, n. 695 («Regolamento recante norme per la semplificazione delle scritture contabili») che indicano l'abrogazione di numerose norme primarie.

⁹³ F. CERRONE, *La delegificazione*, cit., 2081, nota 6; in senso contrario, si rinvia a G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, cit., 181.

⁹⁴ Così, si vedano i pareri del Consiglio di Stato riportati da G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni*, cit., 198 ss.; si veda, da ultimo, anche TAR Lazio, Sez. I 18 ottobre 1996, n. 2017, in TAR, 1996, I, 4032 ss.

⁹⁵ Solo per citare alcuni esempi si possono ricordare l'art. 3, c. 78°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 in materia di giochi e scommesse relative alle corse dei cavalli; l'art. 3, cc. 136° e 137°, della stessa legge, in materia di razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti con-

Così è a dirsi per l'art. 10 della l. 18 febbraio 1997, n. 25 che prevede una vastissima delegificazione in materia di ristrutturazione dei vertici militari ed amministrativi e degli enti ed organismi ad essi collegati.

È assai curiosa (e discutibile) la configurazione delle «norme generali regolatrici della materia» che sono individuate dallo stesso art. 10 ... nella stessa legge! (c. 2°: «Ai fini dell'esercizio della potestà regolamentare di cui al comma 1, le disposizioni della presente legge costituiscono norme generali regolatrici ai sensi dell'art. 17, c. 2°, della l. 23 agosto 1988, n. 400») aggiungendo che «con il regolamento di cui al c. 1°, il Governo provvede ad apportare alle disposizioni vigenti nelle materie oggetto di riordinamento le modifiche e le integrazioni necessarie per renderle compatibili con le disposizioni della presente legge» (c. 3°), rinunciando quindi ad individuare le norme abrogate a seguito dell'entrata in vigore della delegificazione (c. 4°).

Simili considerazioni valgono anche per il riordinamento della disciplina dell'apprendistato di cui all'art. 16 della l. 24 giugno 1997, n. 196 (che peraltro demanda a regolamenti di delegificazione anche il riordino della disciplina della formazione professionale (art. 17) e dei tirocini formativi e di orientamento (art. 18)).

Anche in questo caso è sorprendente non solo la sostanziale omissione delle «norme generali regolatrici della materia», tra le quali è menzionata la stessa ... delegificazione! (si parla di «criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti, di ottimizzazione ai fini della creazione di occasioni di impiego delle specifiche tipologie contrattuali, nonché di semplificazione, razionalizzazione e delegificazione, con abrogazione, ove occorra, delle norme vigenti») ma anche l'evidente violazione della riserva di legge in materia di individuazione di sanzioni amministrative dato che l'art. 16, c. 5°, demanda interamente la loro previsione al regolamento («Dovrà altresì essere definito,

tabili e formali dei contribuenti; l'art. 3, cc. 154°, e 156°, della stessa legge, in materia, rispettivamente, di revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, classificazione e classamento delle unità immobiliari e dei relativi criteri, nonché delle tariffe d'estimo e di revisione dei criteri di accatastamento dei fabbricati rurali; l'art. 17, c. 2°, della l. 7 agosto 1997, n. 266, in materia di promozione e sviluppo di piccole e medie imprese cooperative di produzione e lavoro; l'art. 1, c. 23°, della l. 31 luglio 1997, n. 249, in materia di individuazione delle competenze trasferite, di coordinamento delle funzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con quelle delle pubbliche amministrazioni interessate dal trasferimento di competenze, di riorganizzazione o soppressione degli uffici di dette amministrazioni e di revisione delle relative piante organiche; l'art. 19, c. 4°, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di revisione organica della disciplina dei concorsi e delle operazioni a premio nonché delle manifestazioni di sorte locali; l'art. 27 della stessa legge, in materia di riforma della struttura ordinativa del Corpo della guardia di finanza.

nell'ambito delle suddette norme regolamentari, un sistema organico di controlli sulla effettività dell'addestramento e sul reale rapporto tra attività lavorativa e attività formativa, con la previsione di specifiche sanzioni amministrative per l'ipotesi in cui le condizioni previste dalla legge non siano state assicurate»⁹⁶.

In un caso, infine, derogando ai requisiti sostanziali di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, un decreto legislativo «delega» ad un regolamento di delegificazione l'individuazione delle norme incompatibili con il decreto legislativo stesso (tali norme sono quindi abrogate dall'entrata in vigore del regolamento: art. 56, c. 2°, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio»).

Le anomalie di una tale delegificazione sono riconducibili a due aspetti: in primo luogo, con essa è espressamente demandata ad un regolamento l'individuazione dell'ambito stesso di efficacia di una legge; in secondo luogo, l'eventuale mancata adozione del regolamento rende quantomeno problematica l'applicazione della legge⁹⁷.

In un tale contesto, non può stupire come esistano norme primarie di delegificazione che, omettendo le «norme generali regolatrici della materia» e l'indicazione delle norme abrogate, non contengono alcun riferimento espresso all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, né ad esso si riferiscono i relativi regolamenti⁹⁸.

Peraltro, talvolta il carattere delegificante di un regolamento non risul-

⁹⁶ Sull'ambito della riserva di legge in materia di individuazione delle sanzioni amministrative si rinvia, per tutti, a F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, Cedam, 1992, 976 ss.

⁹⁷ Peraltro, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha ritenuto che la mancata adozione di un regolamento analogo a quello di cui al d.lgs. n. 22/1997 in esame non precluda l'immediata operatività almeno di alcune disposizioni della legge (sent. 22 aprile 1996, n. 41, in *Cons. Stato*, 1996, II, 754 ss.).

⁹⁸ Tra questi si ricorda, per tutti, il d.p.r. 4 giugno 1997, n. 216 («Regolamento recante modificazioni alle modalità di erogazione degli assegni, delle pensioni e dell'indennità di accompagnamento a favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti») abilitato dall'art. 12-bis della l. 18 dicembre 1973, n. 854 (inserito *ex art.* 4 della l. 25 maggio 1989, n. 211) che autorizza una chiara delegificazione, prevedendo che «le modifiche o le integrazioni alle modalità di erogazione delle provvidenze economiche disciplinate dalla presente legge, che si rendano successivamente necessarie, saranno stabilite con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con i Ministri delle poste e delle telecomunicazioni e del tesoro»; eppure, la norma sopra riportata non si riferisce espressamente all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 ed il regolamento contiene, nel preambolo, un mero e generico riferimento all'art. 17 (ma non al c. 2° di esso). Lo stesso è a dirsi per l'ampia delegificazione in materia di gestione delle rappresentanze diplomatiche e di uffici all'estero (art. 1, c. 137°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662), non ancora attuata.

ta dal preambolo, pur essendo desumibile chiaramente in via interpretativa: un esempio alquanto curioso è costituito dal recente d.p.r. 16 luglio 1997, n. 297 («Regolamento recante norme in materia di produzione e commercializzazione di acquaviti, grappa, brandy italiano e liquori») di cui all'art. 50 della l. 22 febbraio 1994, n. 146 che, sulla base di principi e criteri direttivi assai indeterminati ed ambigui, autorizza uno o più regolamenti a rivedere e riordinare la materia della produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari e non, anche se disciplinata con legge (pur senza riferirsi all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988). Il carattere delegificante del d.p.r. n. 297/1997, oltre che dal chiaro tenore letterale dell'art. 50 sopra riportato, è desumibile anche dall'art. 21 dello stesso regolamento che prevede l'abrogazione espressa di ben 14 articoli della l. 7 dicembre 1951, n. 1559 relativa alla disciplina della produzione e del commercio e delle acquaviti.

Nonostante ciò, incredibilmente, il preambolo del regolamento richiama non il c. 2° bensì il c. 1° dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400, come se esso dovesse essere inquadrabile tra i regolamenti di attuazione!

Lo stesso è a dirsi per il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357 («Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche») la cui portata anche delegificante di alcune prescrizioni di leggi-quadro di settore, come la l. 6 dicembre 1991, n. 394 e la l. 11 febbraio 1992, n. 157, appare chiara (ancorché il preambolo del regolamento richiami, ancora una volta, l'art. 17, c. 1°, della l. n. 400/1988) e dubbia sul piano della legittimità costituzionale; il regolamento è stato impugnato da alcune Regioni davanti alla Corte costituzionale.

12.1. *Le delegificazioni contenute in decreti legge ed in decreti legislativi*

Le deviazioni rispetto all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 non si fermano a quelle ora denunciate. In effetti, anche nel più recente periodo si registrano numerosi casi di delegificazioni contenute in decreti legge ed in decreti legislativi.

A) Quanto alle delegificazioni autorizzate da decreti legge si rinvia integralmente alle considerazioni già svolte nel par. 8.

In questa sede si può solo richiamare la vastità delle delegificazioni autorizzate, rispettivamente, dall'art. 1, c. 2°, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 545 (conv. dalla l. 23 dicembre 1996, n. 650) e dall'art. 1 del d.l. 1° maggio 1997, n. 115 (conv., con modificazioni, dalla l. 1° luglio 1997, n. 189), in materia di tele-

comunicazioni, anche ai fini dell'adeguamento ad obblighi comunitari⁹⁹.

Oltre alla mancata indicazione dei requisiti sostanziali di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 ed al fatto di essere contenute in decreti legge, queste delegificazioni sollevano ulteriori perplessità in quanto alcune di esse vanno a disciplinare sicuramente ambiti normativi interferenti con la libertà di comunicazione, e quindi riservati al legislatore¹⁰⁰.

B) La dottrina maggioritaria ritiene che norme di delegificazione possono essere contenute in decreti legislativi a condizione che esse siano prefegurate dalla legge di delegazione e (ovviamente) nei limiti in cui sono ammessi i regolamenti delegati¹⁰¹.

Tuttavia, nella prassi anche più recente quasi mai le leggi di delegazione autorizzano successive delegificazioni nei decreti legislativi¹⁰².

Negli altri (e non infrequenti) casi la delegificazione è posta *ex se* dai decreti legislativi, e particolarmente in quelli di recezione di direttive comunitarie¹⁰³.

12.2. Un fenomeno recente: le «legificazioni provvisorie»

La patologia da ultimo ricordata è ancora più grave se si considera che nel più recente periodo sta emergendo un fenomeno relativamente nuovo, che riguarda *in primis* le delegificazioni previste in decreti legislativi: ci si riferisce alle molte delegificazioni di materie disciplinate per la prima volta dai decreti legislativi stessi. In tal modo, tale legificazione assume un carattere

⁹⁹ Altri esempi di delegificazione contenute in decreti leggi sono rinvenibili nell'art. 9-bis, c. 13°, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510 (conv. dalla l. 28 novembre 1996, n. 608); nell'art. 7, c. 3°, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 539; nell'art. 2, cc. 1°-bis e 1°-ter, del d.l. 18 novembre 1996, n. 583 (conv., con modificazioni, dalla l. 17 gennaio 1997, n. 4) già analizzata nel par. 12. Tali norme, in molti casi, vanno a sostituirsi ad altre identiche contenute in decreti legge non convertiti.

¹⁰⁰ R. ZACCARIA, *Relazione introduttiva*, nell'ambito del convegno *Il sistema dell'informazione nel quadro della liberalizzazione delle telecomunicazioni* (Firenze, 20-21 giugno 1997), testo dattiloscritto, 9.

¹⁰¹ A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, X, Roma, Treccani, 1993, 10.

¹⁰² Un esempio del tutto isolato è costituito dall'art. 59, c. 50°, lett. l), della l. n. 449/1997, in materia di riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni.

¹⁰³ Si vedano, in particolare, l'art. 15 del d.lgs. 14 agosto 1996, n. 436; l'art. 11, c. 2°, del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 10; l'art. 2, c. 1°, del d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 89; l'art. 6 del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 125. Si vedano anche l'art. 24, c. 10°, del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241; l'art. 17 del d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218; l'art. 4, c. 2°, del d.lgs. 18 novembre 1997, n. 426.

ab origine precario, dato che le relative materie sono destinate a trovare la loro disciplina «a regime» in sede regolamentare; anche in questo caso, tali norme di delegificazione non appaiono conformi allo schema dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, rinunciando a porre le «norme generali regolatrici della materia» e l'indicazione delle norme abrogate.

Tuttavia, a tali rilievi se ne aggiunge uno ulteriore, ovvero che tali delegificazioni, specie se riguardano la totalità o la gran parte di un decreto legislativo, vanificano in sostanza il limite dell'istantaneità della delega legislativa, con una tecnica che, in sostanza, senza alcuna autorizzazione parlamentare, è finalizzata all'appropriazione della materia da parte del Governo (fino ad una successiva, quanto improbabile, rilegificazione della materia)¹⁰⁴.

Peraltro, il fenomeno delle «legificazioni provvisorie» riguarda anche norme contenute in leggi ordinarie. Così, l'art. 5, c. 6°, della l. 31 luglio 1997, n. 249 prevede che con regolamento ai sensi dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, su proposta del Ministro delle comunicazioni e previo parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e delle competenti Commissioni parlamentari, possano essere modificati le disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 della stessa legge, ovvero di una parte assai significativa di essa, in materia di disciplina delle reti e servizi di comunicazioni nonché di interconnessione, accesso e servizio universale.

Anche in questo caso la delegificazione si caratterizza non solo per la genericità ma addirittura per l'assenza delle «norme generali regolatrici della materia», pur essendo la relativa materia sicuramente interferente con le riserve di legge di cui agli art. 15 Cost.^{105 106}.

¹⁰⁴ Così, il d.lgs. 30 aprile 1997, n. 125, in materia di nuove norme sulla circolazione transfrontaliera di capitali, in attuazione della direttiva n. 91/308/CEE, legifica solo provvisoriamente la materia, prevedendo contestualmente la sua totale delegificazione, senza una sostanziale predeterminazione di principi e criteri, tranne la previsione (del tutto scontata) secondo la quale «il regolamento assicura la compatibilità del regime di tali trasferimenti con la libera circolazione delle persone e dei capitali sancita dal diritto comunitario, secondo la giurisprudenza interpretativa della Corte di Giustizia delle Comunità europee e si attiene ai principi informativi della direttiva n. 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991 ed eventuali modificazioni» (art. 6); lo stesso è a dirsi per l'art. 17 del d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218 che prevede la successiva delegificazione degli artt. da 4 a 13 di esso (il testo si compone di 17 articoli) senza alcun rispetto delle prescrizioni dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988.

¹⁰⁵ Per tali rilievi si rinvia al lavoro di L. BIANCHI, in questo *volume*.

Altri esempi di «legificazioni provvisorie» contenute in leggi ordinarie sono costituite dall'art. 3, c. 170°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 (rispetto ai cc. da 165° a 169° dello stesso articolo, e dal successivo c. 184°, in relazione alle disposizioni di cui ai cc. da 171° a 183°).

¹⁰⁶ Ancora più curiosa la normazione provvisoria contenuta nel d.l. 1° ottobre 1996, n. 511 (non convertito in legge), il cui art. 13 autorizza la delegificazione delle materie di cui agli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 dello stesso decreto, fatta eccezione per quelle attinenti a materie di competenza

Diversamente, deve essere apprezzato il fenomeno della legificazione provvisoria e della successiva delegificazione quando la norma primaria va a rilegificare una materia disciplinata da una fonte secondaria. In questo senso, l'art. 2, c. 183°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, modificando gli artt. 179 e 182 del d.p.r. 5 giugno 1976, n. 1076, prevede poi che «le disposizioni introdotte con il comma 183 sono modificabili con la procedura di cui all'art. 17, c. 2°, della l. 23 agosto 1988, n. 400»¹⁰⁷.

12.3. *Il fenomeno dei regolamenti aventi una natura mista: di delegificazione e di attuazione-integrazione*

Il fenomeno dei regolamenti aventi una natura mista, ovvero in parte di attuazione-integrazione, in parte di delegificazione è, anche nel più recente periodo, assai significativo ma anche molto problematico, come riconosciuto implicitamente anche dal Consiglio di Stato (si veda *infra*, par. 12.7); in effetti, mentre le disposizioni delegificanti, nel rispetto delle «norme generali regolatrici della materia», sono abilitate a sostituirsi alle preesistenti disposizioni legislative in materia, le disposizioni attuative ed integrative sono sottoposte sia alla legge di abilitazione, sia a tutte le altre eventuali norme primarie in materia: evidentemente, per consentire un effettivo sindacato di legittimità su tali regolamenti sarebbe quindi necessario che le norme di abilitazione individuassero con chiarezza i profili di delegificazione rispetto a quelli di mera attuazione; ciò che però nella prassi non sempre avviene¹⁰⁸.

Rientrano in tale categoria le norme legislative che rinviino a regolamenti di attuazione della legge e limitatamente delegificanti: così, l'art. 1, c. 2°, della l. 10 dicembre 1997, n. 425 autorizza una delegificazione in materia di disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, nel rispetto delle norme generali di cui agli articoli da 2 a 6 della stessa legge, anche se poi gran parte della disciplina che dovrebbe

legislativa regionale o provinciale o che contengono disposizioni finanziarie ovvero che prevedono sanzioni (disposizioni peraltro non individuate espressamente). A dimostrazione dell'irrazionalità di tale delegificazione, il c. 2° prevede che i principi delle norme delegificate e delle leggi da queste richiamate costituiscono le «norme generali regolatrici della materia»!

¹⁰⁷ Giudicano non appropriato l'uso della delegificazione in questo caso G. VESPERINI, *L'attività normativa del Governo nel periodo ottobre-novembre 1996*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 190-191 e A. CELOTTO, *La «frammentazione dell'atomo» (dei decreti-legge che modificano atti regolamentari)*, in *Rass. parlamentare*, 1997, 471 ss.; si noti che poi l'art. 179 del predetto regolamento è stato ulteriormente modificato dall'art. 45, c. 4°, della l. 27 dicembre 1997, n. 449, senza la previsione della successiva, possibile delegificazione.

¹⁰⁸ G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 187 ss.

essere rimessa al regolamento è in realtà direttamente rinvenibile nella stessa l. n. 425/1997 (i cui artt. da 2 a 6 contengono norme tutt'altro che generali, come invece affermato dall'art. 1, c. 2°!) ¹⁰⁹.

Al fenomeno dei regolamenti aventi una natura mista sono riconducibili anche altri modelli di delegificazione, diversi da quelli dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 ¹¹⁰.

12.4. *Le delegificazioni apparenti*

Infine, non mancano esempi di delegificazioni apparenti, ovvero di norme di delegificazione che, pur richiamandosi espressamente all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, vanno a disciplinare ambiti materiali previamente non legificati; ciò può verificarsi fondamentalmente in due casi: o quando una norma primaria delegificazione interviene *tout court* in una materia prima non legificata o quando la delegificazione è chiamata a disciplinare una materia che già era regolata a livello secondario.

Un esempio del primo tipo è costituito dal d.p.r. 16 settembre 1996, n. 570 («Regolamento per la determinazione dei criteri in base ai quali la contabilità ordinaria è considerata inattendibile, relativamente agli esercenti attività d'impresa, arti e professioni») che è abilitato dall'art. 3, c. 181°, lett.

¹⁰⁹ Peraltro, è paradossale che l'art. 8, c. 4°, della stessa legge autorizzi il Governo ad aggiornare e coordinare, entro un anno dalla data di entrata in vigore del regolamento, il testo unico sull'istruzione approvato con il d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297; tale norma, mutuata dall'art. 21, c. 13°, della l. n. 59/1997, è alquanto discutibile dal punto di vista sistematico, in quanto sembra sottintendere un sostanziale ribaltamento dei rapporti tra legge e regolamento: le modifiche al testo unico troverebbero infatti la loro ragione d'essere e la loro giustificazione nell'adozione dei regolamenti di delegificazione e, segnatamente, nel loro contenuto normativo; sull'art. 21 in esame, prima della sua approvazione, si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni per la razionalizzazione e la semplificazione amministrativa*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, cit., 193-194.

¹¹⁰ Si vedano, in questo senso, i numerosi regolamenti di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 29/1993 in materia di organizzazione degli uffici dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni statali: su tale norma si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 148 ss.

Possono inoltre essere ricondotti al fenomeno dei regolamenti aventi una natura mista anche quelli abilitati norme primarie che autorizzano l'esercizio di una potestà regolamentare anche in deroga a talune previsioni legislative che talvolta (ma non sempre) richiamano espressamente l'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 (tra queste, l'art. 39, c. 7°, della l. n. 449/1997 in materia di criteri e modalità e di processi formativi, per disciplinare il passaggio, in ambito regionale, del personale delle amministrazioni dello Stato, anche in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità volontaria o concordata, al servizio ispettivo delle Direzioni regionali e provinciali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale).

b), della l. 28 dicembre 1995, n. 549 a disciplinare una materia non regolata in precedenza da fonti primarie¹¹¹.

Un esempio del secondo tipo è invece costituito dall'art. 3, c. 137°, lett. d), della l. 23 dicembre 1996, n. 662 che autorizza il Governo ad emanare un regolamento concernente la semplificazione delle annotazioni da apporre sulla documentazione relativa agli acquisti di carburante per autotrazione di cui all'art. 2 della l. 21 febbraio 1977, n. 31. È paradossale che la legge abbia autorizzato la delegificazione di una materia che già era disciplinata sostanzialmente nel d.m. finanze 7 giugno 1977: in tal modo, il d.p.r. 10 novembre 1997, n. 444 («Regolamento recante norme per la semplificazione delle annotazioni da apporre sulla documentazione relativa agli acquisti di carburanti per autotrazione») si limita a riprodurre il decreto ministeriale sopra ricordato (fatta eccezione per la modifica dell'art. 3), realizzando così, paradossalmente, un sostanziale innalzamento del livello normativo di disciplina della materia.

12.5. *Un'ulteriore deroga all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988: le delegificazioni in favore di regolamenti ministeriali*

Sono invece numerosi gli esempi di norme primarie che abilitano regolamenti ministeriali delegificanti¹¹².

¹¹¹ In questo senso, G. VESPERINI, *L'attività normativa del Governo nel periodo dicembre 1995-gennaio 1996*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 388.

Si veda anche l'art. 18, c. 2°, della l. 27 dicembre 1997, n. 449 che rinvia ad un regolamento di cui all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 per disciplinare le modalità di accertamento, la riscossione, il versamento, nonché la misura dell'aliquota dell'imposta erariale regionale sulle emissioni sonore istituita dallo stesso articolo.

¹¹² Si vedano: l'art. 2, c. 6°, del d.lgs. 16 settembre 1996, n. 562 (che prevede un regolamento del Ministro del lavoro in materia di individuazione dei lavori usuranti dei soggetti iscritti al Fondo di previdenza per i dipendenti dall'Enel e da aziende elettriche private); l'art. 3, c. 82°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 (che prevede un regolamento del Ministro delle finanze in materia di riscossione, controllo e gestione dell'imposta unica di cui alla l. 22 dicembre 1951, n. 1379 sulle scommesse a totalizzatore o a libro o di qualunque genere, relative alle corse dei cavalli); l'art. 10, c. 2°, del d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 89 (che prevede un regolamento del Ministro del commercio con l'estero in materia di modalità per il rilascio di autorizzazioni specifiche per l'esportazioni di una serie di beni a duplice uso previsto dallo stesso decreto legislativo); l'art. 17, cc. 95°, 96°, 106° e 112°, della l. 15 maggio 1997, n. 127 in materia di università; l'art. 3, c. 11°, della l. 31 luglio 1997, n. 249 (che prevede un regolamento del Ministro delle comunicazioni in materia di disciplina dei servizi radiotelevisivi via cavo).

Tra i regolamenti ministeriali di delegificazione già adottati si ricordano il d.m. finanze 26 giugno 1997, n. 221 («Regolamento concernente l'individuazione dei diplomi di laurea il cui

Si tratta di un fenomeno già conosciuto ancorché dubbio sul piano della legittimità costituzionale, in quanto la capacità di incidere su preesistenti norme primarie dovrebbe implicare la responsabilità politica dell'intero Governo, che si esprime attraverso l'adozione di un regolamento governativo, emanato in forma di decreto del Presidente della Repubblica¹¹³.

Nonostante ciò, nel più recente periodo non sono infrequenti norme legislative che abilitano regolamenti ministeriali non già a sostituirsi ad una o più norme primarie ma addirittura ad interi testi legislativi.

Così è a dirsi per l'art. 18 della l. 24 giugno 1997, n. 196 che autorizza un regolamento in materia di tirocini formativi e di orientamento professionale, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alle lett. da *a*) a *i*) dello stesso articolo, tra le quali si menziona espressamente «abrogazione, ove occorra, delle norme vigenti» (lett. *b*): come si vede, al regolamento ministeriale è in questo caso demandata la disciplina di un'intera materia con uno schema che, per di più, ricorda le norme di delegificazione più importanti anche quanto alle deviazioni sostanziali rispetto all'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 (in questo senso, la stessa lett. *b*, sopra riportata, costituisce un chiaro esempio).

Similmente, l'art. 5, c. 7°, della l. 7 agosto 1997, n. 266 demanda ad un regolamento del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica la riforma della disciplina del programma nazionale di ricerche aerospaziali e della CIRA S.p.A.; l'ultimo periodo della stessa norma prevede poi che «a decorrere dalla data di entrata in vigore del suddetto regolamento, la citata legge n. 184 del 1989 è abrogata».

In altri casi, la delegificazione sembra addirittura violare ambiti riservati al legislatore: è il caso dell'art. 17, c. 116°, che, modificando l'art. 9, c. 4°, della l. 19 novembre 1990, n. 341, demanda al Ministro dell'università il po-

possesso costituisce titolo per la partecipazione al concorso per il reclutamento degli ufficiali di complemento della Guardia di finanza in servizio di prima nomina») che, in forza dell'art. 3, c. 223°, della l. 28 dicembre 1995, n. 549, ha sostituito l'art. 1, c. 2°, lett. *c*), della l. 25 febbraio 1974, n. 45; il d.m. finanze 30 giugno 1997, n. 322 («Regolamento recante norme sulle condizioni di ammissibilità all'Albo unico nazionale dei promotori finanziari»), che, in forza dell'art. 66, c. 1°, lett. *b*), del d.lgs. 23 luglio 1996, n. 415 delegifica le norme di cui all'art. 3, c. 2°, lett. *b*) e *c*) e *d*) della l. 2 gennaio 1991, n. 1; il d.m. ambiente 20 novembre 1997, n. 436 («Regolamento recante adeguamento della disciplina del Parco nazionale del Gran Paradiso ai principi della l. quadro 6 dicembre 1991, n. 394») che è autorizzato dall'art. 35 della l. n. 394/1991 («Legge quadro sulle aree protette»); tale norma impone, in sostanza, la revisione con decreto ministeriale (si veda l'art. 4 della l. 4 gennaio 1994, n. 10) delle norme primarie istitutive dei parchi nazionali di Abruzzo e del Gran Paradiso al fine di adeguare le stesse ai precetti della legge quadro: si tratta quindi di una particolare forma di delegificazione, tuttavia del tutto estranea ai precetti dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988.

¹¹³ Si vedano, a tale proposito, i pareri del Consiglio di Stato riportato da G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 225 ss.

tere di disciplinare i criteri generali per la regolamentazione dell'accesso all'istruzione universitaria ed alle scuole di specializzazione (la previsione è stata attuata con d.m. università 21 luglio 1997, n. 245, «Regolamento recante norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento»).

12.6. *Casi di interferenze tra più leggi di delegificazione*

La politica di delegificazione perseguita dal Parlamento e dal Governo nel più recente periodo dà luogo talvolta a sovrapposizioni e ad interferenze che minano la razionalità del processo.

Così è a dirsi per la disciplina delle modalità di elezione dei componenti del Consiglio universitario nazionale che l'art. 10, c. 6°, della l. 19 novembre 1990, n. 341 demandava ad un regolamento governativo, delegificando così la materia. Il regolamento è intervenuto recentemente (si tratta del d.p.r. 1° febbraio 1996, n. 167, «Regolamento recante modalità di elezione dei componenti del Consiglio universitario nazionale») e tuttavia, ad appena un anno di distanza, l'art. 17, c. 106°, della l. n. 127/1997 ha demandato la materia ad un regolamento ministeriale, intervenuto, questa volta, tempestivamente¹¹⁴.

Lo stesso è a dirsi per la materia delle comunicazioni e delle certificazioni previste dalla normativa antimafia: demandata ad un regolamento di delegificazione in forza dell'art. 21 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152 (conv., con modificazioni, dalla l. 12 luglio 1991, n. 203), tale materia è stata per intero rilegificata in forza della l. 17 gennaio 1994, n. 47 che, abrogando espressamente l'art. 21 in esame, ha affidato la disciplina della materia stessa ad un decreto legislativo (d.lgs. 8 agosto 1994, n. 490, «Disposizioni attuative della l. 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia»). In seguito, l'art. 15, c. 1°, del d.l. 25 marzo 1997, n. 67 (conv., con modificazioni, dalla l. 23 maggio 1997, n. 135) ha nuovamente demandato parte della materia ad un regolamento ministeriale ma, successivamente, l'art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59, all. 1 (sopra riportato), come integrato dall'art. 7, c. 1°, lett. s), della l. 15 maggio 1997, n. 127, ha incluso la l. n. 47/1994 ed il d.lgs n. 490/1994 tra le norme soggette alla delegificazione *ex art.* 17, c. 2°, della l. n. 400/1988 in materia di certificazione antimafia¹¹⁵.

¹¹⁴ Si tratta del d.m. università 21 luglio 1997, n. 278 («Regolamento concernente modalità di elezione del Consiglio universitario nazionale»).

¹¹⁵ Per di più, l'art. 17, c. 94°, della stessa l. n. 127/1997 prevede, genericamente ed ambi-

Un altro esempio di successione di delegificazioni è costituito dalla materia dell'acquisto di immobili e di accettazione di donazioni, eredità e legati di cui all'art. 17 c.c. che è stata delegificata in forza dell'art. 20, all. 1, della l. n. 59/1997; successivamente, e senza alcun riferimento alla l. 59/1997, l'art. 17 in esame è stato meramente abrogato in forza dell'art. 13 della l. n. 127/1997 (e con effetti anche retroattivi: c. 2°).

Lo stesso è a dirsi per la disciplina delle dimissioni del personale della scuola, riformata dall'art. 1, c. 74°, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, attraverso il rinvio ad un regolamento ministeriale con contestuale abrogazione degli artt. 510, cc. 2° e 3°, e 580 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297; è quindi quantomeno curioso che anche tale disciplina risulti tra quelle comprese nella riforma dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 20, all. 1, della l. n. 59/1997 che menziona gli artt. 510 e 580 (già abrogato in larga parte il primo; già del tutto abrogato il secondo) tra le norme delegificabili ¹¹⁶.

12.7. *La giurisprudenza della Corte costituzionale e gli orientamenti del Consiglio di Stato sulla delegificazione*

A) I contributi della giurisprudenza costituzionale, ma anche del Consiglio di Stato in sede consultiva e della Corte dei conti in sede di controllo sono stati nel più recente periodo alquanto significativi in materia di delegificazione.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, essa sembra avere definitivamente escluso, sulla base di principi costituzionali e dello stesso art. 17 della l. n. 400/1988, che «un regolamento (governativo o ministeriale) possa contenere norme volte a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie loro attribuite» (sent. n. 250/1996).

Tale orientamento, che si riferisce ad ogni tipo di potestà regolamentare del Governo, assume però un particolare rilievo a proposito dei regolamen-

guamente, che, nell'ambito della delegificazione della materia, «i regolamenti individuano le disposizioni che pongono a carico di persone fisiche, associazioni, imprese, società e consorzi obblighi in materia di comunicazioni e certificazioni, che si intendono abrogate ove gli obblighi da esse previsti non siano più rilevanti ai fini della lotta alla criminalità organizzata», con ciò attribuendo al Governo una discrezionalità assolutamente ampia in una materia assai delicata sul piano istituzionale.

¹¹⁶ A tali esempi si può aggiungere la delegificazione con regolamento ministeriale, di cui all'art. 3, c. 4°, della l. 25 marzo 1997, n. 77, in materia di disciplina della verifica periodica dei pesi e delle misure, «superata», per così dire, dall'art. 17, c. 93°, della l. 15 maggio 1997, n. 127 che demanda l'intera disciplina dei pesi e delle misure a regolamenti di delegificazione ex art. 20 della l. 15 marzo 1997, n. 59.

ti di delegificazione, per la loro idoneità a disciplinare compiutamente interi ambiti materiali, nel rispetto delle «norme generali regolatrici della materia» contenute nella legge di abilitazione.

Inoltre, la stessa sent. n. 250/1996 sembra avere escluso che i regolamenti possano imporsi alle Regioni, anche solo fino al successivo intervento della legislazione regionale¹¹⁷; tale impostazione, già desumibile nella giurisprudenza precedente, non era stata sempre coerentemente seguita (si veda la sent. n. 378/1995)¹¹⁸.

A tale orientamento sembra essersi adeguato anche il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale¹¹⁹, dopo che in sede consultiva aveva ammesso che un regolamento di delegificazione potesse incidere sulla disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza regionale «almeno fino a quando le regioni a statuto ordinario non abbiano legiferato in proposito»¹²⁰.

B) La «giurisprudenza consultiva» del Consiglio di Stato nel più recente periodo conferma gli orientamenti, già emersi in precedenza, che avevano legittimato la prassi, per la verità del tutto discutibile, di leggi di delegificazione del tutto irrituali rispetto ai precetti dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988¹²¹.

Così, in un recente parere, relativo ad uno schema di regolamento in materia di regolamentazione delle società a partecipazione comunale mista per la gestione dei servizi pubblici e la realizzazione delle opere connesse, si è affermato espressamente che l'assenza, nella norma di delegificazione, dell'indicazione espressa delle norme abrogate non è censurabile in quanto «lo schema del regolamento di delegificazione è posto da una norma ordinaria, come l'art. 17 della l. n. 400 del 1988, e ... quindi, esso ben può essere modificato da altra norma di legge ordinaria ... sicché appare certamente possibile che un'altra norma di legge ordinaria introduca – sia pure non in via generale, ma con riferimento ad una ipotesi specifica – un diverso modello di delegificazione (o, se si vuole, un diverso uso della potestà regolamentare in

¹¹⁷ Sulla sent. n. 250/1996 si rinvia a M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e leggi regionali; la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, in *Giur. cost.*, 1996, 2272 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I compensi per i membri delle commissioni di concorso fra Governo e Parlamento*, in *Le Regioni*, 1996, 1172 ss.

¹¹⁸ Su tale problematica si veda ora M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali*, cit., 4158 ss.

¹¹⁹ Cons. Stato, Sez. IV 3 marzo 1997, n. 200, in *Cons. Stato*, 1997, I, 329 ss.

¹²⁰ Cons. Stato, Ad. gen. 28 aprile 1994, n. 137, in *Foro it.*, 1996, III, 338.

¹²¹ Su tali orientamenti si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit., 148 ss.

via di delegificazione), purché ciò avvenga nel rispetto di alcuni principi e di alcune esigenze fondamentali, derivanti dal sistema costituzionale»¹²².

Il parere vorrebbe quindi smentire le preoccupazioni di quanti in dottrina hanno ritenuto alcune delle più importanti leggi di delegificazione lesive del principio di legalità, attraverso la constatazione della natura di norma primaria dell'art. 17 della l. n. 400/1988 che consentirebbe deroghe da parte di fonti successive di pari grado. Tuttavia, tali argomenti appaiono quantomeno deboli ove si rifletta sui dubbi di legittimità costituzionale che derivano da una norma di delegificazione carente delle «norme generali regolatrici della materia» e dell'indicazione delle norme abrogate: a tale proposito, nel parere si riconosce la necessità che la legge di delegificazione fissi criteri e limiti all'esercizio della potestà normativa secondaria¹²³.

La ricostruzione teorica della delegificazione che emerge dal parere non può non lasciare perplessi; in questa sede, ci si può limitare ad osservare come il rispetto rigoroso del principio di legalità imponga che debba essere il legislatore ad individuare espressamente i limiti all'esercizio di un potere regolamentare che sia anche (se non *in toto*) delegificante.

Viceversa, la mancanza delle «norme generali regolatrici della materia» nella norma di delegificazione oggetto del parere, non riscontrata dal Consiglio di Stato, è evidente ove si rifletta sul fatto che esso, a prescindere da ogni previsione espressa della norma di delegificazione, ha ammesso che il regolamento possa incidere su rapporti civilistici, derogando alle norme c.d. «dispositive» del codice civile.

Tale tesi appare discutibile in quanto finisce per assimilare l'esercizio di una potestà normativa dell'Esecutivo (quindi, pubblicistica per definizione) con l'esercizio di atti di autonomia privata in favore dei quali le norme «dispositive» sono appunto pensate; tale differenza concettuale sembra un ostacolo difficilmente superabile anche se la tesi stessa sembra in qualche modo suffragata dalla giurisprudenza¹²⁴.

13. *I regolamenti di attuazione delle direttive comunitarie*

Il ricorso alle fonti secondarie per l'attuazione delle direttive comunitarie costituisce un fenomeno ancora oggi piuttosto significativo.

¹²² Cons. Stato, Ad. gen. 16 maggio 1996, n. 90, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1644-1645.

¹²³ Cons. Stato, Ad. gen. 16 maggio 1996, n. 90, cit., 1645.

¹²⁴ Si vedano le sentenze della Cassazione riportate nel parere (p. 1646).

Non è qui il caso di ripercorrere il tema dell'inquadramento del potere regolamentare nella legge «La Pergola» (art. 4 della l. n. 86/1989) e nelle leggi comunitarie che si sono succedute a partire dal 1990, sul quale si rinvia a contributi specifici sul punto¹²⁵.

Si può qui notare che il ricorso al regolamento nelle leggi comunitarie fino ad oggi approvate è stato piuttosto scarso¹²⁶.

Certamente, laddove autorizzata, la potestà regolamentare è chiamata a regolare ambiti materiali anche vasti e tali, in alcuni casi, da generare dubbi di legittimità costituzionale: oltre al d.p.r. n. 318/1997 già analizzato nel precedente par. 11, si possono segnalare, come esempi, due regolamenti, il d.p.r. 21 dicembre 1996, n. 697 («Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 92/34/CEE, relativa alla commercializzazione delle piantine da frutto destinate alla produzione e dei relativi materiali di moltiplicazione») ed il d.p.r. 21 dicembre 1996, n. 698 («Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 92/33/CEE relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei relativi materiali di moltiplicazione ad eccezione delle sementi») che attuano una rigorosa ripartizione di competenze tra lo Stato, enti nazionali ed enti regionali, probabilmente preclusa alle fonti secondarie. In altri casi, il regolamento in esame attua una vera e propria riforma settoriale, andando ad incidere anche su leggi cornice (così, il d.p.r. n. 357/1997 al quale si è già fatto riferimento nel par. 12).

Fenomeno quantitativamente e qualitativamente assai esteso è costituito dalla recezione di direttive comunitarie attraverso meri atti amministrativi.

In effetti, l'ultima legge comunitaria regolarmente approvata (l. 6 febbraio 1996, n. 52) usa tale tecnica con significativa ampiezza (su 71 direttive da essa considerate, ben 38 potranno essere recepite con atti amministrativi non regolamentari).

A proposito di tali atti amministrativi, la Corte dei conti afferma che la loro funzione e le loro caratteristiche «non sembrano, invero, dissimili da quelle dei regolamenti, governativi o ministeriali, autorizzati a recepire altre direttive. Si dovrebbe ritenere, perciò, che il legislatore, nel consentire il recepimento mediante un atto denominato “amministrativo” ma a carattere astratto e generale, abbia sostanzialmente introdotto una nuova specie di re-

¹²⁵ Si veda, per tutti, M.P. VIVIANI SCHLEIN, L. 9 marzo 1989, n. 86. *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1991, 523 ss. e la bibliografia ivi riportata.

¹²⁶ Si vedano i dati pubblicati in questo senso in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, cit., 348; quantitativamente sono in numero maggiore i regolamenti ministeriali, anche se le materie da essi regolate non sono, generalmente, troppo significative.

golamento, cui non si applica la disciplina stabilita dall'art. 17 della l. n. 400/88»¹²⁷.

Ora, non può sfuggire che questa tesi finisca per avallare proprio quella «fuga dal regolamento» che la stessa Corte aveva già denunciato, poiché tali «nuovi» regolamenti si sottrarrebbero a quei vincoli che proprio l'art. 17 della l. n. 400/1988 e l'art. 4 della l. n. 86/1989 hanno imposto in via generale per rendere uniforme il procedimento di esercizio della potestà regolamentare.

Tale fenomeno appare per di più grave a proposito di quei decreti ministeriali a contenuto non regolamentare, numerosissimi nella prassi, abilitati dalle singole leggi comunitarie (art. 4, c. 8°, della l. n. 86/1989) ma anche dall'art. 20 della l. n. 183/1987¹²⁸ o da singole norme di settore a derogare a singole previsioni legislative o addirittura a sostituire tabelle o allegati contenuti in leggi (o decreti legislativi), spesso decisivi per la concreta applicazione delle leggi stesse¹²⁹. Ed anzi, alcune leggi di settore prevedono addirittura mini sistemi normativi «speciali» per recepire direttive comunitarie con atti normativi non regolamentari¹³⁰.

In questo senso, deve essere segnalato l'art. 6 del disegno di legge co-

¹²⁷ Corte dei conti, Sez. riun., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato - Esercizio finanziario 1991*, I, Roma, 1992, 181.

¹²⁸ Tale norma consente, come noto, l'attuazione con decreto ministeriale di direttive comunitarie «per le parti in cui modifichino modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di altre direttive della Comunità europea già recepite nell'ordinamento nazionale». La perdurante vigenza di tale norma è desumibile dall'art. 4, c. 7°, della l. n. 86/1989, ai sensi della quale «restano salve le disposizioni di legge che consentono, per materie particolari, il recepimento di direttive mediante atti amministrativi» e su di essa si fondano numerosi atti anche delegificanti nel più recente periodo: tra questi si ricorda il d.m. industria 1° luglio 1997 («Attuazione della direttiva della Commissione 94/44/CEE del 19 settembre 1994, per l'adeguamento al progresso tecnico degli allegati alla l. 17 aprile 1989, n. 150, sul materiale elettrico destinato ad essere utilizzato in atmosfera esplosiva nelle miniere gristuose»).

¹²⁹ Gli esempi potrebbero essere numerosissimi: si veda, solo per citare un esempio, il d.m. sanità 15 aprile 1996 («Modificazioni agli allegati II e III del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, in attuazione della direttiva della Commissione europea 96/12/CE dell'8 marzo 1996, relativamente ai requisiti degli studi ecotossicologici da presentare per la valutazione di una sostanza attiva e di un prodotto fitosanitario»); il d.m. industria 2 settembre 1996 («Aggiornamento degli elenchi allegati alla l. 11 ottobre 1986, n. 713, sulla produzione e la vendita dei cosmetici, in attuazione della direttiva della Commissione dell'Unione europea n. 95/34/CE»); il d.m. risorse agricole 10 dicembre 1996 («Recepimento della direttiva 96/28/CE della Commissione del 10 maggio 1996, che adegua al progresso tecnico la direttiva 76/116/CE del Consiglio del 18 dicembre 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai concimi») che modifica un allegato alla l. n. 748/1984.

¹³⁰ Così, solo per citare alcuni esempi, si vedano l'art. 229 del codice della strada e l'art. 11 della l. n. 716/1986 in materia di cosmetici.

munitaria che non contempla espressamente la recezione con decreto ministeriale, ma generalizza la forma del regolamento ministeriale per la recezione di direttive comunitarie per le quali non si applica l'attuazione con regolamento governativo¹³¹; peraltro, anche tale norma, che deve essere comunque valutata come una significativa innovazione, appare a sua volta discutibile perché finisce per imporre l'adozione con atti normativi di direttive aventi un contenuto puntuale e concreto. A ciò si aggiunga, come già sottolineato dalla Corte dei conti, la possibile inadeguatezza del procedimento di adozione di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 e dell'art. 4 della l. n. 86/1989 rispetto a normative che spesso presentano un contenuto squisitamente tecnico¹³².

Il disegno di legge comunitaria impone poi per le direttive da recepire con regolamento il generalizzato rispetto dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, autorizzando con ciò anche l'aggiornamento ed il completamento delle direttive già recepite (art. 5, c. 2°); i regolamenti in esame sono inoltre autorizzati a disciplinare anche sanzioni amministrative «che dovranno essere determinate in ottemperanza ai principi stabiliti in materia dalla lett. c) del c. 1° dell'art. 2 (che prevede puntuali principi e criteri direttivi in materia anche per le direttive che saranno recepite con decreti legislativi).

Gli artt. 5 e 6 in esame appaiono significativi anche per un altro motivo: essi evidenziano l'espansione *in toto* del modello procedimentale di cui all'art. 17 della l. n. 400/1988 anche in materia di attuazione delle direttive comunitarie e l'«atrofizzazione» del modello speciale di cui all'art. 4 della l. n. 86/1989 (già riscontrabile in passato a proposito della l. n. 489/1992), con ciò confermando l'instabilità di fonti sulla produzione contenute in norme primarie rispetto a successivi interventi legislativi derogatori¹³³.

¹³¹ Si tratta del disegno di legge n. 3838 (A.C.).

¹³² Corte dei conti, Sez. riun., *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato – Esercizio finanziario 1990*, I, Roma, 1991, 182.

¹³³ G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, cit., 102 ss.