

LA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEL GOVERNO DOPO IL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE: SUI PRIMI EFFETTI DI UNA DISPOSIZIONE CONTROVERSA

di *Nicola Lupo*

SOMMARIO: 1. Le forti divergenze interpretative sui significati dell'art. 117, c. 6°, Cost. – 2. Le possibili conseguenze sulla potestà regolamentare del Governo. – 3. Il potere regolamentare del Governo nelle leggi statali: i pareri delle Commissioni Affari costituzionali e i ricorsi alla Corte costituzionale. – 4. I regolamenti del Governo e i pareri del Consiglio di Stato. – 5. Verso un aumento delle «rilegificazioni» e una nuova stagione di «fughe dal regolamento» (in frode alla Costituzione). – 6. Sull'estrema delicatezza degli interventi costituzionali in materia di fonti.

1. *Le forti divergenze interpretative sui significati dell'art. 117, c. 6°, Cost.*

Molte delle disposizioni che le ll. cost. n. 1/1999 e n. 3/2001 hanno introdotto nel Titolo V della Costituzione sono state oggetto, in questi anni, di interpretazioni tutt'altro che univoche, quando non divergenti. Ma forse mai come nel caso dell'art. 117, c. 6°, Cost., gli interpreti hanno ricavato da una sola disposizione costituzionale significati così numerosi e rilevanti e, al tempo stesso, anche radicalmente contrapposti tra di loro.

Ecco allora che, ad esempio, relativamente al potere regolamentare degli enti locali, vi è chi ha ritenuto che il testo costituzionale abbia sancito in forma inequivoca la primarietà dei regolamenti comunali e provinciali¹ e abbia

¹ Cfr. A. PIRAINO, *Introduzione*, in *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*. Atti del convegno di Trapani 3-4 maggio 2002, a cura di A. Piraino, Quattrosoli, Palermo, 2002, p. 13 ss., il quale peraltro precisa che «per fonte primaria non intendo altro che la parte che *viene prima*. Non certo l'elemento che *sta sopra* e, quindi, che è gerarchicamente superiore agli altri». Anche perché, nella lettura fornita da tale

delineato una vera e propria riserva di competenza a favore di tali fonti, coperte ora da una specifica garanzia costituzionale², richiedendo perciò un profondo ripensamento delle caratteristiche dei regolamenti e fors'anche degli statuti degli enti locali³. E vi è chi, sul versante opposto, ha sostenuto che la nuova disciplina costituzionale abbia innovato ben poco rispetto alla configurazione dei regolamenti comunali e provinciali desumibile dall'art. 7 t.u. sull'ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000⁴, delineando un'attribuzione di potere regolamentare che, sul piano letterale, sembrerebbe configurarsi come «addirittura più ridotta rispetto a quella attualmente esistente»⁵.

autore, «la gerarchia non costituisce più il principio ordinatore degli atti dei pubblici poteri né l'istituto cardine dei rapporti ordinamentali. Alla gerarchia si è sostituito un diverso principio di organizzazione che ha nel *coordinamento* il suo criterio di fondo» (corsivi nell'originale). Si veda anche I.M. MARINO, *La funzione statutaria e regolamentare delle Istituzioni locali*, *ivi*, p. 171 s., il quale parla di una «nuova pari dignità fra la potestà legislativa delle regioni e dello Stato e la potestà statutaria e regolamentare degli enti territoriali minori».

² Così G.C. DE MARTIN, *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, e ora in *La funzione normativa*, cit., p. 141 ss. Cfr. anche P. ANTONELLI, *Significato e ruolo degli enti locali nella rappresentanza politica dello Stato*, relazione al convegno *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Roma 20 febbraio 2003, *paper*, p. 12 ss. Problematicamente, sul punto, alla luce del contraddittorio rapporto tra l'ultimo periodo dell'art. 117, c. 6°, e l'art. 118, c. 2°, Cost., cfr. S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002, p. 183 ss., spec. p. 224 ss.

³ Gli statuti provinciali e comunali hanno anch'essi ricevuto un esplicito riconoscimento costituzionale ad opera dell'art. 114, c. 2°, Cost., privo però di ogni indicazione circa i relativi ambiti di competenza. Ciò nonostante, la maggior parte della dottrina tende a riferire la disciplina contenuta nell'art. 117, c. 6°, Cost. non solo ai regolamenti, ma anche agli statuti degli enti locali: ad esempio, cfr. G.C. DE MARTIN, *La funzione statutaria*, cit., p. 1 ss. e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, p. 445 ss., spec. p. 464 ss. *Contra*, cfr. E. BALBONI, *Gli scenari incerti dell'autonomia normativa locale in una disposizione di difficile interpretazione*, 30 maggio 2002, in *www.federalismi.it*, p. 3 ss., per il quale gli statuti degli enti locali, evocati dall'art. 114, c. 2°, Cost., «sono i grandi assenti della riforma costituzionale».

⁴ Cfr., tra gli altri, L. PEGORARO-T.F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001)*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 283 ss., spec. p. 294 ss. (i quali peraltro riconoscono come «il legislatore di revisione abbia voluto complessivamente rafforzare, a tutti i livelli, il ruolo della potestà regolamentare», pur senza riuscire nell'intento) e A. BARBERA, *Un «ribaltone» nel sistema delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 803 ss. (il quale comunque imputa alcuni rilevanti effetti alla disposizione in questione, nel senso che «i regolamenti non devono più avere un carattere meramente 'esecutivo' [...] ma devono essere espressione di autonomia, appunto, degli enti da cui promanano»).

⁵ Così C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 119 ss., il quale peraltro conclude nel senso che «la previsione

Una posizione in qualche modo intermedia è stata di recente illustrata, essendosi sostenuto che, tanto più alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, «il rapporto tra la legge (statale e regionale) ed il regolamento locale non è di separazione ma di concorrenza», secondo un confine non predefinibile *a priori*, ma con un divieto per il legislatore (statale e regionale) di porre una disciplina dettagliata⁶.

Oppure, riguardo alla previsione di un potere regolamentare delegato dallo stato alle regioni nelle materie rientranti nella competenza esclusiva statale, la cui attivazione è rimessa allo stesso legislatore statale, vi è chi ha individuato in tale disciplina una prefigurazione di «regolamenti regionali indipendenti o riservati», svincolati dalla subordinazione alle leggi regionali⁷, rilevando come la previsione di regolamenti regionali delegati nelle materie di potestà esclusiva statale abbia in qualche modo preso il posto della (soppressa) potestà legislativa regionale attuativa⁸; e chi, invece, ha ritenuto che non abbia senso che lo Stato rinvii alle Regioni la disciplina secondaria di una materia di sua competenza esclusiva e ha perciò sostenuto, con un'indubbia, anche se suggestiva, forzatura del dato letterale, che «quel 'salva delega' sia riferito alle vecchie 'deleghe' di funzioni amministrative di cui all'art. 118.2»⁹.

costituzionale sia una previsione sintetica ma di identico contenuto rispetto a quella stabilita nell'art. 7 del testo unico» sull'ordinamento degli enti locali.

⁶ Il riferimento è a P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss., spec. p. 955 ss. (da cui è tratta l'espressione virgolettata nel testo). Resta comunque fermo, ad avviso di tale autore, che il potere regolamentare degli enti locali «è una fonte ormai 'costituzionalizzata' e quindi non più nella piena disponibilità, quanto alla sua conformazione sostanziale, da parte del legislatore».

⁷ Così M. OLIVETTI, *Ampliate le competenze normative delle regioni*, in *Guida al diritto*, n. 33, 1° settembre 2001, XII. Cfr. anche A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 209, il quale ritiene che i «regolamenti 'delegati' alla Regione» siano fonti «sostanzialmente primarie e riservate» in rapporto alle leggi regionali, proponendo l'estensione a tali regolamenti del controllo della Corte costituzionale. *Contra*, nel senso di sottolineare comunque il carattere secondario dei regolamenti regionali, cfr. C. CALVIERI, *La potestà normativa primaria e secondaria delle Regioni tra residualità e nuovi limiti*, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 69 ss., spec. p. 91 ss., il quale sostiene che l'art. 117, c. 6°, Cost. mira ad evitare che le leggi regionali vengano ricondotte «ad un improprio livello di subalterità rispetto alla legge dello Stato».

⁸ Ad esempio, cfr. A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 109 ss., spec. p. 117 (il quale segnala che si tratta di «un pur tardivo riconoscimento della lettura mortatiana dell'ultimo comma dell'art. 117, dunque»).

⁹ Così R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 365 ss., spec. p. 368 ss., per il quale la regione potrebbe disciplinare anche con legge l'esercizio delle funzioni amministrative delegate ai sensi dell'art. 117, c. 6°, Cost. Peraltro, lo

Nell'ambito del primo orientamento, poi, si discute se sia possibile per la Regione disciplinare lo «spazio normativo» delegato ai sensi dell'art. 117, c. 6°, Cost. anche con lo strumento legislativo, magari in forza di un'espressa previsione in tal senso contenuta nello statuto¹⁰.

Né il quadro migliora se, invece di guardare i profili relativi alle singole fonti normative, si va alla ricerca dei principi che sarebbero desumibili dalla disposizione in esame. In questa ottica, si è infatti ricavato, da parte di alcuni, il «principio della *piena collocazione della potestà regolamentare nella funzione normativa piuttosto che in quella amministrativa*, con il corollario che essa segue il riparto (costituzionale) di competenze normative piuttosto che l'allocazione (riconducibile essenzialmente a fonti subcostituzionali) delle funzioni amministrative»¹¹, giungendosi a parlare di un «principio di parallelismo tra funzione legislativa e funzione regolamentare»¹². Da parte di

stesso autore riconosce che in questa prospettiva si restaurerebbe, di fatto, il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa. Per una serrata critica a tale tesi, anzitutto in nome della lettera della disposizione costituzionale, che sembra «riferirsi con sufficiente chiarezza alla delega della potestà regolamentare, tanto più in un contesto di attribuzione rigida della potestà normativa a fronte di criteri flessibili di dislocazione delle funzioni amministrative», cfr. G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 417 ss., spec. p. 474 ss.

¹⁰ Cfr., sia pur dubitativamente, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 432 ss., il quale comunque esclude che la legge statale possa «operare essa la scelta della fonte regionale competente ad attuare la normativa statale». Del resto, si tratta di una ipotesi – nella prassi legislativa (purtroppo) non infrequente, ma – espressamente esclusa dalle circolari dei Presidenti delle camere e dal Presidente del consiglio dei ministri sulla formulazione tecnica dei testi normativi dell'aprile 2001 (punto 2, lett. b). Per un catalogo ragionato dei numerosi problemi interpretativi sollevati dall'inciso «salva delega alle Regioni» cfr. O. FORLENZA-G. TERRACCIANO, *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale*, Il Sole-24 Ore, Milano, 2002, spec. p. 132 ss. e G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare*, cit., p. 475 ss.

¹¹ Così G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1123 ss., spec. p. 1147 (corsivi nell'originale). Il punto è sottolineato anche da U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*. Atti del seminario di Messina del 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001, p. 155 ss., spec. p. 162, per il quale il nuovo art. 117 Cost. «lega strettamente i poteri regolamentari alle varie categorie di materie legislative attribuite a vario titolo allo Stato o alle Regioni».

¹² Così R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 367. Cfr. anche G. GRECO, *I regolamenti amministrativi*, Giappichelli, Torino, 2001, spec. p. 318 ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, p. 321 ss., spec. p. 341; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, *ivi*, p. 445 ss., spec. p. 465 e F. CINTIOLI, *Giurisdizione amministrativa e disapplicazione dell'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 43 ss., spec. 63.

altri, facendosi leva su quanto disposto dal terzo periodo del c. 6° dell'art. 117 Cost. con riferimento ai regolamenti degli enti locali, si è sottolineata invece «la (tendenziale) autonomia del potere regolamentare dalla titolarità del potere legislativo»¹³, individuandosi un parallelismo tra funzione amministrativa e potere regolamentare, nel senso che il regolamento locale accompagna e segue la titolarità della funzione amministrativa¹⁴. Quasi a completare il quadro, si è anche dedotta dal nuovo art. 117, c. 6°, Cost. «una sorta di parallelismo fra potestà regolamentare statale e regionale»¹⁵.

2. *Le possibili conseguenze sulla potestà regolamentare del Governo*

Anche ove si limiti l'analisi alle sole conseguenze della disposizione costituzionale in esame sui caratteri del potere regolamentare dello Stato – alle quali è specificamente dedicato questo contributo – il dibattito teorico si rivela essere notevolmente acceso.

In particolare, si discute se la disposizione in questione sia idonea ad offrire un fondamento costituzionale alla potestà regolamentare del Governo più saldo rispetto a quello già ricavabile, secondo una parte della dottrina, dall'art. 87, c. 5°, Cost. e dalla stessa posizione costituzionale del Governo¹⁶. A chi ha risposto positivamente ad un dubbio siffatto¹⁷, si è obiettato che

¹³ Così M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1273 ss., spec. p. 1295. Una panoramica delle diverse posizioni della dottrina si ricava dal convegno su «*Sistema delle fonti e regolamenti regionali*», svolto a Milano il 24 gennaio 2003 (i cui atti sono in corso di pubblicazione; cfr., volendo, il nostro resoconto in www.amministrazioneincammino.luiss.it).

¹⁴ Così P. ANTONELLI, *Significato e ruolo*, cit., p. 12.

¹⁵ Così E. CATELANI, *La potestà regolamentare delle Regioni*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Plus, Pisa, 2003, p. 119 ss., spec. p. 131, la quale sottolinea l'intento della disposizione costituzionale di favorire, per quanto possibile, la potestà regolamentare regionale.

¹⁶ Il riferimento è soprattutto ai lavori di C. MORTATI (*Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964, spec. p. 56 ss.) e di E. CHELI (*Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, *passim*; ID., *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 53 ss.).

¹⁷ Sia consentito rinviare a N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, c. 6°)*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, I ed., Giappichelli, Torino, 2001, p. 101 s. e ora, *amplius*, a ID., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, spec. p. 424 ss. Adesivamente, F. CINTIOLI, *Giurisdizione amministrativa*, cit., p. 64 ss.

l'art. 117, c. 6°, Cost. appare esclusivamente diretto ad operare un riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali, senza intaccare – e, anzi, in qualche modo ribadendo implicitamente – la necessità che i regolamenti governativi trovino il loro fondamento nella legge (statale), in applicazione del principio di legalità¹⁸. In altri termini, si è rilevato che, delle tre domande da porsi con riguardo alle fonti regolamentari – titolarità del potere regolamentare, presupposti per il suo esercizio, regime dei regolamenti rispetto alle altre fonti – l'art. 117, c. 6°, Cost. «abbia voluto dare risposta esclusivamente alla prima, e solo in parte»¹⁹. Altri invece hanno sostenuto che al generico fondamento-riconoscimento costituzionale, effettivamente ricavabile dal nuovo art. 117, c. 6°, Cost., debba comunque aggiungersi anche un più specifico fondamento-attribuzione, ad opera di una fonte primaria²⁰.

Sempre al solo fine di consentire di cogliere lo spessore dei nodi teorici sollevati dalla disposizione, può ricordarsi che il primo periodo dell'art. 117, c. 6°, Cost., è stato considerato idoneo ad offrire un fondamento costituzionale anche ai regolamenti delle autorità indipendenti: «La scelta di attribuire allo Stato (e non al Governo) la potestà regolamentare» nelle materie di cui all'art. 117, c. 2°, Cost. è stata infatti ritenuta come «un implicito riconoscimento del pluralismo dei soggetti titolari di potestà normativa e dell'articolazione e ripartizione della potestà regolamentare all'interno della stessa amministrazione statale»²¹. Al tempo stesso, da parte di altri, si è sottolineato che

¹⁸ Si veda, tra gli altri, M. RAVERAIRA, *La funzione legislativa e regolamentare delle Regioni e dello Stato*, in *La funzione normativa*, cit., p. 221 ss., spec. p. 230 ss., la quale peraltro riconosce che in tal modo si svuota di significato la prescrizione costituzionale di cui all'art. 117, c. 6°, Cost., per quanto attiene ai regolamenti statali e regionali, e coerentemente individua «negli enti locali, Comuni, Province, Città metropolitane, i veri destinatari del c. 6°».

¹⁹ Così G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi*, cit., p. 1128 ss. Per tale autore, infatti, l'art. 117, c. 6°, Cost. ha «solo la pretesa di disporre a quale ente spetti la potestà» regolamentare. «Si badi, solo a quale *ente*, perché già la questione di quale sia, all'interno di esso, l'organo abilitato ad esercitare tali competenze normative e, *a fortiori*, in base a quali *presupposti* e con quali *effetti* esso possa esercitarle, non può essere risolta sulla base del solo disposto del 117».

²⁰ La terminologia è quella impiegata da A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il «nuovo» art. 117 Cost. ed il potere regolamentare nelle materie concorrenti*, in *www.federalismi.it*, p. 2 ss., il quale peraltro la ha proposta, almeno in un primo momento, con riferimento ai soli regolamenti regionali destinati ad operare nelle materie di potestà legislativa concorrente.

²¹ Così C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, p. 935 ss., spec. p. 942 ss. Sui regolamenti delle autorità indipendenti cfr., nella dottrina più recente, S. NICODEMO, *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Cedam, Padova, 2002; S. FOA, *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2002, e, in un'ottica più generale, L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Giappichelli, Torino, 2002.

la disposizione in questione sarebbe suscettibile di originare la sottrazione di una serie di materie alle fonti normative secondarie delle autorità indipendenti, benché un tale effetto sia stato per larga parte compensato da «un moto centripeto di matrice comunitaria, che ha restituito al centro ciò che le spinte federaliste cercavano di devolvere in basso»²².

Nonostante tali controversie, certamente non marginali, vi è forse una norma, ricavabile dall'art. 117, c. 6°, Cost., sulla quale tutti gli interpreti sembrano concordare: essa è costituita dal divieto per i regolamenti statali di intervenire nelle materie rientranti nella legislazione concorrente e in quelle affidate alla potestà legislativa esclusiva-residuale delle regioni. Ai regolamenti statali è cioè consentito intervenire unicamente all'interno delle materie di competenza esclusiva dello Stato, indicate nell'art. 117, c. 2°, Cost.

È interessante rilevare che, se vi è ampia concordia nel ricavare tale significato normativo²³, assai più di rado si tende a richiamare la logica che sembra essere alla base di una scelta siffatta, compiuta del legislatore costituzionale. Di solito, al contrario, si muovono critiche a tale limitazione del potere regolamentare statale, giudicata irrazionale o contrastante con l'opera di delegificazione svolta nel corso dell'ultimo decennio, in particolare per quanto riguarda la semplificazione dei procedimenti amministrativi: anche uno degli «autori» della riforma costituzionale, che è stato altresì tra i protagonisti delle riforme amministrative degli anni '90, ha recentemente sottolineato che «sul potere regolamentare la scelta del nuovo testo è molto radicale, si direbbe un po' esagerata»²⁴.

Invece, può segnalarsi che, almeno sul piano teorico, tale scelta appare coe-

²² Si veda G. DE MINICO, *Cambia l'oggetto del potere regolamentare delle autorità indipendenti a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.* (www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV3.htm), 3 marzo 2003.

²³ Cfr., ad esempio, gli interventi di A. De Roberto, S. Panunzio, E. Cheli e F. Frattini nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (i cui atti sono in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*. Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, II ed., Senato della Repubblica, Roma, dicembre 2002): in particolare, S. Panunzio parla di «una evidentissima ed imponente ritrazione del potere regolamentare dello Stato» (*ivi*, p. 133) e E. Cheli rileva che le regioni «presumibilmente verranno in futuro ad occupare, o per competenze proprie o per competenze delegate, quasi l'intero spazio della normazione secondaria» (*ivi*, p. 167).

²⁴ Così V. CERULLI IRELLI, intervento, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 239 ss. Cfr. anche L. ZANETTI, *La disciplina dei procedimenti amministrativi dopo la l. cost. n. 3/2001*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 27 ss., ove si sottolinea che la riforma costituzionale rischia di comportare la rottura dell'alleanza tra semplificazione dell'attività amministrativa e decentramento dei pubblici poteri.

rente con quell'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento richiesto – finora con scarso successo – dall'art. 5 Cost.: si è in sostanza voluto che il legislatore statale, nelle materie diverse da quelle affidate alla sua competenza esclusiva, demandasse lo sviluppo della disciplina di principio da lui dettata, non ad altre fonti (secondarie) statali, ma alle fonti prodotte dalle stesse autonomie, e anzitutto da quelle regionali. Si sono così intesi evitare quei fenomeni, ampiamente registrati durante la vigenza del vecchio Titolo V della Costituzione, per effetto dei quali fonti secondarie ed atti amministrativi finivano per risultare idonei, anche attraverso la loro qualificazione come atti di indirizzo e coordinamento, a vincolare in modo spesso assai incisivo l'autonomia legislativa regionale²⁵: fenomeni che, del resto, erano stati duramente criticati da larga parte della dottrina, la quale aveva denunciato la «delegificazione delle prescrizioni di principio» e la fissazione con regolamenti di norme di dettaglio nelle materie di legislazione concorrente²⁶. La stessa Corte costituzionale aveva in qualche misura avallato tali fenomeni, pur essendovi alcune pronunce nelle quali aveva escluso che «un regolamento (governativo o ministeriale) possa contenere norme volte a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie a loro attribuite»²⁷ e nelle quali aveva affermato che gli atti di indirizzo e di coordinamento possono limitare in via solo indiretta l'attività legislativa regionale²⁸.

²⁵ Per un panorama di alcuni dei casi in cui leggi statali hanno demandato a fonti non legislative il compito di vincolare la potestà legislativa concorrente delle regioni cfr., tra gli altri, A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. p. 149 ss.

²⁶ Si veda, anche per l'espressione virgolettata, A. D'ATENA, *La crisi della legge regionale*, in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 221 ss., spec. p. 232 ss.

²⁷ Cfr., con particolare chiarezza, Corte cost. n. 250/1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2264 s., su cui si veda adesivamente (anche per ulteriori indicazioni giurisprudenziali) M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna (definitivamente?) al principio della separazione di competenza*, *ivi*, p. 2272 ss. Per gli sviluppi successivi cfr. G. FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 376/2002*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 7 ss.

²⁸ Si veda, per un efficace quadro di sintesi, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 123 ss. Sul «destino» della funzione di indirizzo e coordinamento dopo il nuovo Titolo V cfr., anche per un quadro dei principali orientamenti della dottrina, L. CUOCOLO, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento in materia sanitaria e assistenziale. Primi spunti dopo la riforma costituzionale*, in R. BALDUZZI-G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 319 s. e P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1325 ss. (il quale propende, sia pure in via dubitativa, per la possibilità di riconoscere ancora qualche spazio alla funzione di indirizzo e coordinamento).

Ai sensi del nuovo art. 117 Cost., dovrebbe essere chiaro che i limiti al legislatore regionale possono essere individuati esclusivamente dalle leggi, e non dai regolamenti statali. Ciò almeno in via tendenziale, dal momento che alcuni vincoli a carico del legislatore regionale finiranno per discendere, con ogni probabilità, anche dai regolamenti statali emanati nelle materie di cui all'art. 117, c. 2°, Cost., ove queste materie interferiscano con settori affidati alla legislazione, esclusiva o concorrente, delle Regioni²⁹: si pensi, per tutte, alla competenza in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la quale già è stata oggetto di interventi statali con atti non legislativi³⁰. D'altro canto, è facile rilevare che si tratta di fenomeni del tutto normali, le diverse materie presentando inevitabili intrecci e sovrapposizioni, e, in definitiva, conformi al disposto costituzionale, il quale su quelle determinate questioni, indicate dall'art. 117, c. 2°, Cost., ha voluto che fosse la disciplina posta a livello statale a prevalere³¹: semmai, può destare qualche perplessità il ricorso, in tali settori, ad atti amministrativi anziché a veri e propri regolamenti, stante la non automatica spettanza allo Stato dei poteri amministrativi nelle suddette materie, per effetto del superamento del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

Alla luce di questi cenni al dibattito interpretativo, sembra essere di una

²⁹ In questo senso, cfr. P. DE LISE, *Processo amministrativo e riforma del Titolo V della Costituzione*, relazione svolta al convegno di Salerno su *Processo amministrativo e riforma del Titolo V della Costituzione*, 25-27 ottobre 2002, *paper* (in www.giustizia-amministrativa.it), il quale osserva che «l'attribuzione allo Stato della potestà regolamentare nelle materie trasversali – in virtù del parallelismo di questa potestà con quella legislativa – conferisce al regolamento una inevitabile potenzialità invasiva della sfera regionale». Cfr. anche l'intervento di F. Frattini nella già ricordata indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (*Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, cit., p. 409 ss.), il quale, ad esempio, giudica ammissibile un regolamento statale in materia agricola che intervenga a tutela della concorrenza, e G. FALCON, *Regolamenti statali*, cit., p. 23 ss., il quale individua alcuni limiti all'intervento di tali regolamenti statali.

³⁰ Sul tema, si veda quanto emerso nel convegno su «La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di *devolution*», svoltosi a Genova il 24 febbraio 2003 (un accurato resoconto del quale, a cura di L. Cuocolo, E. Menichetti e E. Griglio, è in www.amministrazioneincammino.luiss.it).

³¹ Si noti che, in questa ottica, si comprende anche meglio il significato dell'inciso «salva delega alle Regioni», che si è visto essere stato oggetto di incomprensioni (il riferimento è all'opinione di R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 368, il quale si domanda «per quale motivo lo Stato dovrebbe rinviare alle Regioni la disciplina secondaria di una materia di sua competenza esclusiva»), in questo modo potendosi assicurare la (ri-)espansione di quell'autonomia regionale in ipotesi compressa attraverso un intervento «trasversale» del legislatore statale.

qualche utilità uno studio che si proponga di valutare i primi effetti pratici dell'art. 117, c. 6°, Cost. sulla potestà regolamentare statale. Sul piano teorico, infatti, la disposizione costituzionale pare, da questo angolo visuale, idonea ad originare due conseguenze in senso diametralmente contrapposto: in quanto norma distributiva della potestà regolamentare, il nuovo art. 117, c. 6°, Cost. ha infatti limitato l'ambito di possibile operatività dei regolamenti governativi alle sole materie di competenza legislativa esclusiva statale; in quanto norma di riconoscimento della potestà regolamentare (anche) governativa, è parsa fornire ad essa quel fondamento generale a livello costituzionale che larga parte della dottrina aveva dubitato potersi ricavare dal solo art. 87, c. 5°, Cost.

3. *Il potere regolamentare del Governo nelle leggi statali: i pareri delle Commissioni Affari costituzionali e i ricorsi alla Corte costituzionale*

Un primo elemento da prendere in considerazione è costituito dalle leggi statali approvate successivamente all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, per vedere se e in che misura esse abbiano continuato a prevedere regolamenti governativi o ministeriali.

Se si vanno ad esaminare i dati statistici, il cambiamento non sembrerebbe, finora, essere stato particolarmente significativo. Ad esempio, nel corso del 2002 risultano essere state approvate 7 leggi (o atti aventi forza di legge) statali contenenti autorizzazioni alla delegificazione in favore di regolamenti governativi³². Tale dato ammontava a 8 leggi nel 2001 a 9 nel 2000 e a 11 nel 1999; più elevato era stato invece, negli anni immediatamente precedenti: 17 leggi nel 1998 e 22 nel 1997³³. Difficile è operare tale confronto con riferimento alle «altre» previsioni di potere regolamentare governativo o ministeriale, potendosi unicamente rilevare che le disposizioni contenute in leggi (e in decreti legislativi) approvate dall'8 novembre 2001 al 31 dicembre 2002 che hanno espressamente previsto l'esercizio di

³² Sono state calcolate come leggi contenenti autorizzazioni alla delegificazione quelle che richiamano espressamente il c. 2° e/o il c. 4-bis dell'art. 17 della l. n. 400/1988. Si ringrazia il dott. Roberto Ceselli, del Servizio studi della Camera per l'elenco delle leggi di cui nel testo.

³³ Servizio studi, *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, Camera dei deputati, Roma, s.d. (ma 2002), p. 52. Per una riflessione intorno ai «numeri» della delegificazione nella XIII legislatura, cfr. G. DEMURO, *La delegificazione nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, cit., p. 239 ss.

un potere regolamentare, governativo o ministeriale, sono state complessivamente pari a 40³⁴.

Forse il mutamento più significativo è quello che si è registrato all'interno delle leggi comunitarie annuali: le leggi comunitarie 2001 e 2002 non hanno più previsto, diversamente dalle precedenti, l'attuazione mediante regolamenti di delegificazione (o «autorizzati») di una serie di direttive indicate in un elenco – in genere, peraltro, piuttosto esiguo – pubblicato in allegato³⁵. E questo mutamento è, con ogni probabilità, da imputare appunto alla più limitata competenza assegnata ai regolamenti statali dal nuovo Titolo V della Costituzione

Più interessante è, forse, vedere se e in che modo il parametro dell'art. 117, c. 6°, Cost. sia stato preso in considerazione nei pareri espressi dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato.

Com'è noto, all'indomani del *referendum* costituzionale del 7 ottobre 2001, le Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento, con proprie pronunce in larga parte coincidenti, hanno previsto «in via sperimentale» – e, al Senato, anche «in via transitoria», intendendosi con ciò prefigurare un ripensamento della procedura all'indomani dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, in attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 – un rafforzamento dei pareri delle Commissioni Affari costituzionali: a seguito di tali pronunce, i pareri in questione vengono infatti espressi non solo sui progetti di legge, ma anche, in analogia a quanto accade per i pareri delle Commissioni bilancio, sugli emendamenti presentati in Assemblea³⁶. Si

³⁴ I dati sono tratti dalla banca dati «Legislazione», attivata a partire dalla XIV legislatura presso il Servizio studi della Camera (un grazie va al dott. Antonio Piana).

³⁵ Si vedano la l. n. 39/2002 (legge comunitaria 2001) e la l. n. 14/2003 (legge comunitaria 2002), nonché il disegno di legge comunitaria 2003 (A.C., XIV legislatura, n. 3618, presentato il 31 gennaio 2003). Si noti che tale elenco – composto da due sole direttive – compariva nel disegno di legge comunitaria 2001, ed è stato soppresso nel corso dell'*iter* parlamentare (e le direttive *ivi* indicate spostate nell'elenco per le quali è prevista una delega legislativa: cfr. A.S., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 18 dicembre 2001, 1^a Commissione). Sull'attuazione delle direttive comunitarie con regolamenti governativi cfr. G. DEMURO-U. DE SIERVO-M. MALO-A. SIMONCINI-G. TARLI BARBIERI, *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti* 2001, cit., p. 384 ss., spec. p. 417, ove si rileva che il numero delle direttive da attuare con regolamento era rimasto «tutto sommato modesto».

³⁶ Cfr. C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della «competenza legislativa» nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 249 ss., e F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V della Costituzione. Interrogativi e riflessioni sulle «prime» conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, p. 47 ss. Si veda anche, in questo volume dell'*Osservatorio delle fonti*, il contributo di E. CATELANI.

tratta di quello che è finora l'unico filtro alla naturale tendenza espansiva della legislazione statale: un filtro invero piuttosto debole, essendo rimesso alla stessa maggioranza parlamentare, senza alcuna forma obbligatoria di confronto con il mondo delle autonomie, che si sta forse rivelando utile a fini «culturali», allo scopo cioè di aiutare a comprendere che il potere legislativo statale, per essere legittimamente esercitato nel nuovo quadro costituzionale, abbisogna dell'individuazione di una «base giuridica» all'interno dei cc. 2° e 3° dell'art. 117 Cost.³⁷; ma che è stato finora scarsamente efficace e comunque piuttosto «tollerante», ad esempio quanto alla presenza, nella legislazione statale dichiaratamente esercitata (in tutto o in parte) in materie concorrenti, di disposizioni di dettaglio a carattere cedevole³⁸.

³⁷ Sia consentito, anche per ulteriori indicazioni, il rinvio al nostro *La questione della «motivazione» delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, marzo-maggio 2002, p. 29 ss. Sul punto, cfr. ora C. cost., 26 giugno 2002, n. 282 (in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012 s. con note di A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, *ivi*, p. 2027 ss. e di D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 2034 ss.), ove espressamente ha affermato che la risposta al quesito se una legge regionale rispetti i limiti competenziali deve oggi muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale».

³⁸ Più «severo» si è dimostrato il Presidente della Repubblica, il quale – nel rinviare alle Camere, il 5 novembre 2002, una «leggina» contenente «Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali» (A.C., XIV legislatura, doc. I, n. 3, 5 novembre 2002) – ha espressamente ritenuto che, ove la carta costituzionale assegna allo Stato la sola fissazione dei principi fondamentali, non si possa, nemmeno in assenza della legge statale di principio, «giustificare l'invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata, nemmeno con la clausola (cosiddetta di «cedevolezza»): «fino all'entrata in vigore delle leggi regionali che verranno emanate in materia». Il fatto, poi, che il messaggio di rinvio si fondi su una competenza individuata dall'art. 122, c. 1°, Cost., anziché sulla generale competenza concorrente di cui all'art. 117, c. 3°, Cost., non dovrebbe sminuire il valore generale dell'affermazione presidenziale, dal momento che sembra pacifico che anche in tale ipotesi si applichi lo schema generale della legislazione concorrente (per tutti, cfr. C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 71 ss., spec. p. 76 e, ampiamente, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 464 ss.) e, soprattutto, visto che è lo stesso messaggio di rinvio a richiamare una giurisprudenza costituzionale (la appena ricordata sent. n. 282/2002), resa con riferimento ad una materia, quale la tutela della salute, ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, c. 3°, Cost. Sull'ammissibilità o meno di (nuove) norme statali di dettaglio a carattere cedevole nelle materie di legislazione concorrente, peraltro, la dottrina non è pervenuta a conclusioni sufficientemente condivise: cfr. quanto riferiscono, a commento del rinvio presidenziale, B. CARAVITA, *Una vicenda piccola, una questione importante: alcune riflessioni in ordine ad un recente rinvio presidenziale*, in *www.federalismi.it*, 15 novembre 2002, e A. RUGGERI, *Il Presidente Ciampi e la teoria delle fonti (a margine del rinvio della legge sulle incompatibilità dei consiglieri regionali)*, in *Forum di Quad. cost.* (*www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/parlamento.htm*), 19 novembre 2002. In proposito, si veda anche G. TARLI BARBIERI, *Le*

In questi pareri, ad ogni modo, uno dei profili che con una certa frequenza è stato segnalato dalle Commissioni Affari costituzionali è stato proprio quello della possibile lesione dell'art. 117, c. 6° Cost., derivante da previsioni di regolamenti governativi o ministeriali in materie diverse da quelle affidate alla legislazione esclusiva statale³⁹.

Il rilievo tende ad essere riferito sia ai progetti di legge, sia, in alcuni casi, agli emendamenti presentati in Assemblea⁴⁰. In qualche ipotesi, l'art. 117, c. 6° Cost. è stato richiamato anche con riguardo alle previsioni di atti amministrativi non espressamente denominati come regolamenti⁴¹: se è evidente

gislazione statale e legislazione regionale in un recente rinvio presidenziale, in *Quad. cost.*, 2003, p. 155 ss., il quale concorda sull'assimilazione del riparto di competenza operato dall'art. 122, c. 1° Cost. con la legislazione concorrente di cui all'art. 117, c. 3° Cost. (pur segnalando che «le differenze letterali tra le due disposizioni avrebbero potuto legittimare ricostruzioni diverse») e rileva che il rinvio potrebbe essere interpretato come volto a vietare esclusivamente «le leggi statali che disciplinino previsioni di solo dettaglio», e non anche quelle che contengano sia nuovi principi, sia le relative norme di dettaglio.

³⁹ I pareri della Commissione Affari costituzionali della Camera sono in genere pubblicati nel bollettino Giunte e Commissioni parlamentari (e quindi anche sul sito *www.camera.it*), in allegato al resoconto della seduta nella quale essi sono stati approvati: quelli espressi dal 24 ottobre 2001 al 31 gennaio 2003 stati inoltre raccolti in un apposito *dossier* del Servizio studi, *Pareri della I Commissione (Affari costituzionali)*, Documentazioni e ricerche n. 33, II ed., 20 febbraio 2003. I pareri della Commissione Affari costituzionali del Senato non sono invece pubblicati: i più significativi tra quelli espressi dall'ottobre 2001 al giugno 2002 sono riprodotti in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, cit., p. 709 ss.

⁴⁰ Per quanto riguarda la I Commissione della Camera, si vedano, ad esempio: la relazione del 27 novembre 2001 sul disegno di legge finanziaria per il 2002 (A.C., XIV legislatura, n. 1984); il parere del 17 dicembre 2001 sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 402/2001, sul personale sanitario (A.C., XIV legislatura, n. 2104); il parere del 27 febbraio 2002 sul disegno di legge contenente disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (A.C., XIV legislatura, n. 2032); il parere del 21 marzo 2002 sul testo unificato delle proposte di legge in materia di procreazione medicalmente assistita (A.C., XIV legislatura, n. 47 e abb.); il parere del 29 ottobre 2002 sugli emendamenti al disegno di legge di delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro (A.C., XIV legislatura, n. 3193-A); il parere del 4 novembre 2002 sul disegno di legge finanziaria per il 2003 (A.C., XIV legislatura, n. 3200-bis); il parere del 18 dicembre 2000 sul nuovo testo delle proposte di legge recanti disciplina dell'apicoltura (A.C., XIV legislatura, n. 429 e abb.); e, infine, il parere del 22 dicembre 2002 sugli emendamenti al disegno di legge finanziaria per il 2003 (A.C., XIV legislatura, n. 3200-bis-B). In qualche parere su emendamenti la 1ª Commissione del Senato si è anche premurata di censurare alcune fattispecie atipiche, quali, in particolare, la previsione di un regolamento statale per l'attuazione di una legge regionale, da adottare d'intesa con la stessa Regione, o la previsione di un parere ministeriale su un regolamento attuativo regionale (pareri del 2 luglio 2002 e del 16 luglio 2002, entrambi su emendamenti al disegno di legge di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione: A.S., XIV legislatura, n. 1306).

⁴¹ Ad esempio, si vedano i seguenti pareri espressi dalla 1ª Commissione del Senato: quello del 12 febbraio 2002 sul testo unificato delle proposte di legge in materia di trasfusione del san-

che così si è cercato di evitare facili «fughe dal regolamento» ad opera dello stesso legislatore, inevitabilmente portato – come si vedrà meglio in seguito, specie nelle materie di legislazione concorrente – a «camuffare» regolamenti come atti amministrativi al fine di aggirare il precetto di cui all'art. 117, c. 6°, Cost., va però considerato che, ai sensi della nuova disciplina costituzionale, il tradizionale automatico legame tra regolamenti e amministrazione sembrerebbe essere stato rescisso, seppure con la rilevante eccezione del livello comunale e provinciale⁴².

Piuttosto frequente è stata, inoltre, l'invocazione del parametro di cui all'art. 117, c. 6°, Cost. all'interno dei ricorsi per questione di legittimità costituzionale sollevati dalle Regioni nei confronti delle leggi statali dal novembre 2001 al dicembre 2002: verrebbe da dire, in proposito, che la sensibilità mostrata dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato o non è stata sufficiente o, comunque, non è bastata ad impedire alle Commissioni di merito e alle Assemblee l'affidamento di poteri regolamentari al Governo anche in materie suscettibili di essere ritenute – dalle stesse Regioni, nei loro ricorsi – o di legislazione concorrente o di legislazione esclusiva residuale regionale.

Tra i motivi di impugnazione delle leggi e dei decreti legislativi statali più importanti approvati in questo arco temporale figura infatti anche la pretesa violazione della sfera di potestà regolamentare regionale, avendo il legislatore previsto atti regolamentari destinati ad operare, a detta delle Regioni, in materie diverse da quelle di competenza esclusiva dello Stato. Questo motivo compare anzitutto nei ricorsi presentati da numerose Regioni aventi ad oggetto la l. n. 443/2001 (c.d. «legge obiettivo»)⁴³ e i relativi dd.lgs. nn.

gue (A.S., XIV legislatura, n. 255 e abb., in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, cit., p. 723); quello del 14 maggio 2002, sul disegno di legge contenente misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (A.S., XIV legislatura, n. 1149, *ivi*, p. 736 ss.) e quello sugli emendamenti al disegno di legge recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti (A.S., XIV legislatura, n. 1246, *ivi*, p. 734 ss.). In un caso, la I Commissione della Camera, «atteso che l'art. 117, c. 6°, prevede che la potestà regolamentare spetta allo Stato esclusivamente nelle materie nelle quali lo stesso ha competenza legislativa esclusiva», ha invece invitato la Commissione di merito a chiarire che alcuni decreti ministeriali avessero «natura non regolamentare»: cfr. il parere del 10 ottobre 2002 sul nuovo testo delle proposte di legge di disciplina del settore erboristico (A.C., XIV legislatura, n. 278 e abb.).

⁴² Si tornerà sul profilo della «fuga dal regolamento» *infra*, nel par. 5.

⁴³ In particolare, cfr. il ricorso n. 9/2002, presentato dalla Regione Marche (in *G.U.*, 10 aprile 2002, n. 15), ove si segnala che l'art. 1, c. 3°, della l. n. 443/2001, che consente al Governo di integrare e di modificare il regolamento approvato con d.p.r. n. 554/1999 (di attuazione della l. n. 109/1994), interverrebbe in una materia, come quella dei lavori pubblici, «oggi attribuita alla competenza legislativa piena o residuale delle regioni». Simili, sul punto, le motivazioni

190 e 198/2002⁴⁴; in quelli, altrettanto numerosi, avverso la l. n. 448/2001 (legge finanziaria 2002)⁴⁵; e, infine, nel ricorso presentato dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del d.lgs. n. 77/2002 (di disciplina del servizio civile nazionale)⁴⁶.

Anche in questo caso, le censure si sono rivolte sia nei confronti di disposizioni legislative che hanno previsto l'emanazione di veri e propri regolamenti governativi, attraverso il richiamo all'art. 17 della l. n. 400/1988, sia nei confronti di previsioni di decreti del Presidente della Repubblica o di decreti ministeriali dei quali non è specificata la natura regolamentare⁴⁷. Sono

del ricorso n. 11/2002, presentato dalla Regione Toscana (in *G.U.*, 10 aprile 2002, n. 15), e del ricorso n. 13/2002, presentato dalla Regione Umbria (in *G.U.*, 17 aprile 2002, n. 16), ove peraltro ci si limita più prudentemente ad osservare che la materia dei lavori pubblici non rientra tra quelle riservate alla legislazione esclusiva statale. Cfr. anche, sul punto, il ricorso n. 15/2002, presentato dalla Regione Emilia-Romagna (in *G.U.*, 24 aprile 2002, n. 17).

⁴⁴ Si vedano i ricorsi n. 79/2002, presentato dalla Regione Toscana (in *G.U.*, 4 dicembre 2002, n. 48), n. 80/2002, presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano (in *G.U.*, 11 dicembre 2002, n. 49), n. 81/2002, presentato dalla Regione Marche (in *G.U.*, 11 dicembre 2002, n. 49) e n. 82/2002, presentato dalla Regione Lombardia (in *G.U.*, 18 dicembre 2002, n. 50), nei quali le censure per contrasto con l'art. 117, c. 6°, Cost. si appuntano essenzialmente nei confronti dell'art. 15 del d.lgs. n. 190/2002.

⁴⁵ In particolare, tra le disposizioni impugnate per violazione, tra l'altro, dell'art. 117, c. 6°, Cost., si segnalano l'art. 11, l'art. 25 (c. 10°), l'art. 33, l'art. 35, l'art. 41, l'art. 52 (cc. 39° e 83°) e l'art. 60 (c. 1°, lett. d): cfr. il ricorso n. 10/2002, presentato dalla Regione Marche (in *G.U.*, 10 aprile 2002, n. 15), il ricorso n. 12/2002, presentato dalla Regione Toscana (in *G.U.*, 10 aprile 2002, n. 15), il ricorso n. 23/2002, presentato dalla Regione Emilia-Romagna (in *G.U.*, 5 giugno 2002, n. 22) e il ricorso n. 24/2002, presentato dalla Regione Umbria (in *G.U.*, 5 giugno 2002, n. 22). Per ulteriori indicazioni circa le disposizioni contenute nell'art. 35, in materia di servizi pubblici locali, si rinvia al contributo di F. CASALOTTI, in *questo volume*.

⁴⁶ Si veda il ricorso n. 44/2002, presentato dalla Provincia autonoma di Trento (in *G.U.*, 18 settembre 2002, n. 37), in cui la censura consistente nella violazione dell'art. 117, c. 6°, Cost. viene avanzata con riferimento all'art. 2, all'art. 3 (c. 3°), all'art. 4 e all'art. 5 del d.lgs. n. 77/2002.

⁴⁷ Ad esempio, cfr. il già citato ricorso n. 10/2002, che ritiene censurabile, per contrasto con l'art. 117, c. 6°, Cost., l'art. 52, c. 39°, della l. n. 448/2001, relativo al finanziamento degli allevamenti ippici, «per la parte in cui affida ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la disciplina necessaria per la sua attuazione. È evidente che il decreto ministeriale, in quanto esercizio di un'attività di regolazione a carattere generale ed astratto, si risolve nella manifestazione di un potere regolamentare. Ciò determina la censura appena denunciata, poiché il nuovo assetto di competenze previsto nel Titolo V, Parte II, della Costituzione esclude la potestà regolamentare dello Stato nelle materie attribuite alla legislazione concorrente o alla legislazione residuale delle Regioni. Infine – prosegue il ricorso –, anche qualora si volesse ritenere che la disposizione impugnata prevede l'attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze di una funzione amministrativa a carattere non regolamentare, si dovrebbe concludere parimenti per la sua incostituzionalità per violazione dell'art. 118, c. 1°, Cost.».

state impugnate anche previsioni di poteri regolamentari in capo ad autorità amministrative indipendenti⁴⁸.

La frequenza del richiamo all'art. 117, c. 6°, Cost. nei pareri delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato e nei ricorsi alla Corte costituzionale non deve, peraltro, sorprendere più di tanto. Per la segnalazione di una lesione a tale disposizione costituzionale è infatti sufficiente individuare una previsione legislativa di potere regolamentare (governativo, ministeriale, o anche di un'autorità indipendente) relativa ad una materia che non rientri in quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, c. 2°, Cost., senza neanche farsi carico di affrontare la questione se si tratti di una disciplina rientrante nella competenza concorrente o in quella esclusiva-residuale delle regioni⁴⁹. Non è un caso che, sul punto, le motivazioni dei ricorsi risultino piuttosto sommarie e che in esse abbondino espressioni come «evidente», «palese», «pacifico» o «chiaro», per qualificare il preteso contrasto con la disposizione costituzionale, letta nel senso – sopra ricordato – di divieto, per il legislatore statale, di prevedere un potere regolamentare dello Stato in materie diverse da quelle rientranti nella sua competenza legislativa esclusiva.

4. I regolamenti del Governo e i pareri del Consiglio di Stato

In attesa di conoscere gli esiti di queste impugnative, e di valutare la giurisprudenza costituzionale che esse origineranno, può essere interessante compiere un rapido esame dei regolamenti pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale*, e, soprattutto, del loro procedimento di formazione, con specifico riferimento ai pareri espressi in proposito dal Consiglio di Stato.

Pure in questo caso, il dato statistico non sembra fornire indicazioni de-

⁴⁸ Esemplicativamente, cfr. il già citato ricorso n. 12/2002, che impugna, sempre per lesione dell'art. 117, c. 6°, Cost., l'art. 11 della l. n. 448/2001, relativo alle fondazioni bancarie, ove «attribuisce il potere regolamentare (finalizzato a dettare le norme attuative della nuova legge e a modificare i settori ammessi) all'Autorità di vigilanza (le cui funzioni sono esercitate in via transitoria dal Ministro, ex art. 1 lett. e) del d.lgs. n. 153/1999)». Non dissimili sono, sul punto, i già citati ricorsi n. 22/2002 e n. 24/2002.

⁴⁹ Esemplicativamente, cfr. il ricorso, per conflitto di attribuzione, sollevato dalla Regione Toscana avverso il regolamento di cui al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali n. 47/2002 (relativo ai criteri e alle modalità di erogazione dei contributi in favore delle attività musicali, in corrispondenza degli stanziamenti del fondo unico per lo spettacolo), nel quale si è lamentata, tra l'altro, la lesione dell'art. 117, c. 6°, Cost. (in *G.U.*, 10 luglio 2002, n. 27).

cisive, benché consenta di cogliere un *trend* verso un (lieve) rallentamento del ricorso alla fonte regolamentare. Per quanto concerne, ad esempio, i regolamenti di delegificazione, nel 2002 sono stati pubblicati 33 atti riconducibili a questa categoria (inclusi quelli di modifica di precedenti regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988); nel 2001, il dato era stato invece pari a più del doppio, essendo stati pubblicati 78 regolamenti di tal tipo. Peraltro, se si risale più indietro nel tempo, il dato si assesta su un ordine di grandezze non dissimile da quello registratosi nell'ultimo anno solare: nel 2000 essendo stati pubblicati 31 regolamenti di delegificazione, 20 nel 1999, 39 nel 1998 e 15 nel 1997. La tendenza non sembra essere molto diversa se si considerano invece tutti i regolamenti governativi emanati con d.p.r.: quelli pubblicati nel corso del 2002 sono stati pari a 55, rispetto ai 120 pubblicati nel 2001; ma nel 2000 erano stati 68, nel 1999 52, nel 1998 83 e, infine, nel 1997 55⁵⁰.

Molto più utile è un esame dei principali orientamenti fatti propri, in sede consultiva, dal Consiglio di Stato. È in questa sede, infatti, che il mutamento operato dall'art. 117, c. 6°, Cost. circa gli ambiti di intervento del potere regolamentare statale è venuto immediatamente in rilievo, anche rispetto a previsioni di potere regolamentare contenute nella legislazione anteriore al novembre 2001, ma ancora in via di attuazione (o suscettibili comunque di nuova attuazione, mediante cioè la revisione di regolamenti già vigenti).

Dal punto di vista quantitativo, invero, alla riduzione del numero dei regolamenti governativi ha fatto riscontro un minor numero di pareri espressi su tali atti: secondo quanto riferito dal Presidente del Consiglio di Stato De Roberto nella sua «relazione sulla giustizia amministrativa»⁵¹, le richieste di parere su regolamenti sono state, nel 2002, pari a 149, mentre il picco massimo si era raggiunto nel 1999, con 276 richieste⁵². Dal punto di vista qualitativo, il rilievo dei pareri è stato avvertito dallo stesso Consiglio di Stato,

⁵⁰ Le fonti di tali dati sono le stesse di quelli citati nel precedente paragrafo.

⁵¹ Cfr. A. DE ROBERTO, *Relazione sulla giustizia amministrativa*, Roma-Palazzo Spada, 21 marzo 2003, in *Giust. it.-Giustizia amministrativa*, n. 3/2003 (in www.giust.it). Si tratta della prima volta che un Presidente del Consiglio di Stato ha svolto una relazione di tal tipo. Secondo quanto ha riferito lo stesso De Roberto, è sembrato «che potesse risultare utile – dopo che, da due anni a questa parte, i Tribunali amministrativi hanno preso a svolgere cerimonie d'inaugurazione dell'anno giudiziario – organizzare, anche a Palazzo Spada, un'apposita solenne manifestazione per riferire al Capo dello Stato, alle Istituzioni ed al Paese sull'attività dell'intero sistema della giustizia amministrativa a livello nazionale, nelle sue luci e nelle sue ombre, valorizzando anche i dati offerti nelle relazioni che sono state svolte nei vari Tribunali».

⁵² Sempre A. DE ROBERTO, *Relazione sulla giustizia amministrativa*, cit., p. 2, avverte che, rispetto agli anni precedenti, le richieste di parere su regolamenti sono scese, nel 2002, «intorno al terzo».

il quale non a caso si è più volte espresso non ad opera dell'apposita sezione consultiva per gli atti normativi, ma in adunanza generale⁵³. La ormai legislativamente sancita pubblicità dei pareri del Consiglio di Stato – ai sensi dell'art. 15 della l. n. 205/2000 – consente di esaminarli compiutamente⁵⁴.

Un primo parere, appunto dell'adunanza generale (n. 2/2002)⁵⁵, era sembrato invero propendere per una lettura riduttiva dell'effetto innovativo discendente dalla nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare, peraltro con esclusivo riferimento alle fonti statali di attuazione di norme comunitarie.

In esso, infatti, il Consiglio di Stato ha ritenuto che i regolamenti statali possano intervenire anche nelle materie in cui lo Stato sia competente, «in via esclusiva o concorrente», con norme ad applicazione limitata dal punto di vista territoriale e di carattere cedevole. E ciò attraverso l'inserzione di un'apposita «clausola di cedevolezza»⁵⁶, che qualifica tali norme come «ap-

⁵³ Ai sensi dell'art. 17, c. 28°, della l. n. 127/1997, il parere del Consiglio di Stato è reso in adunanza generale per gli schemi di regolamenti «devoluti dalla sezione o dal Presidente del Consiglio di Stato a causa della loro particolare importanza». Sulla sezione consultiva cfr., all'indomani della sua istituzione, L. CIMELLARO, *L'evolversi del ruolo consultivo dei Consigli di Stato francese e italiano fra affinità e differenze*, Cedam, Padova, 1997, spec. p. 77 ss. e O. ROSELLI, *L'attività della nuova sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 219 ss., nonché, più di recente, C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002, spec. p. 90 ss. e F. PATRONI GRIFFI, *Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato*, in corso di pubblicazione in *Nomos* (disponibile in www.giustizia-amministrativa.it).

⁵⁴ Sul punto cfr. V. PARISIO, *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e pubblicità dell'azione amministrativa alla luce di recenti interventi normativi*, in *Dir. e soc.*, 2000, p. 389 s. A partire dal 1° aprile 2002 la pubblicità dei pareri è stata resa effettiva attraverso la loro pubblicazione sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁵ Il parere 25 febbraio 2002, n. 2, è pubblicato in *Le Regioni*, 2002, p. 752 ss., con nota (adesiva) di G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, *ivi*, p. 729 ss. Cfr. anche R. DICKMANN, *Sussidiarietà e potere sostitutivo. Osservazioni in occasione di una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Ad. gen. n. 2/2002)*, in *Foro amm.*, 2002, p. 849 ss. e B. MAMELI, *L'agricoltura e il diritto comunitario: Stato e Regioni in campo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 1209 ss.

⁵⁶ Cfr. il d.p.r. 5 marzo 2002, n. 32 («Regolamento di attuazione della direttiva 1999/90/CEE, che modifica la direttiva 90/539/CEE, in materia di polizia sanitaria per gli scambi intracomunitari e le importazioni da Paesi terzi di pollame e uova da cova»), il cui art. 1, c. 2°, contiene appunto la clausola di cedevolezza («In relazione a quanto disposto dall'art. 117, c. 5°, Cost. il presente decreto si applica, per le Regioni e Province autonome che non abbiano ancora provveduto al recepimento della direttiva 1999/90/CE, sino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma»). Si noti peraltro che G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale*, cit., p. 750, dopo aver affermato l'opportunità ed utilità di una clausola siffatta, osserva che «la cedevolezza non verrebbe meno se la clausola mancasse, il che

plicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni e Province autonome che non abbiano provveduto» e comunque «inapplicabili, qualora le Regioni o le Province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva, nel territorio di tali Regioni o province». Questi regolamenti statali si configurano infatti, nella lettura proposta dal Consiglio di Stato, come esercizio del potere sostitutivo attribuito allo Stato, in caso di inadempienza agli obblighi internazionali e comunitari da parte delle Regioni, ad opera dell'art. 117, c. 5°, Cost.: gli strumenti attraverso cui esercitare questo potere discendono, in assenza della legge ivi prevista, dalle disposizioni che regolano le fonti normative statali, e quindi, nella specie, dalle norme della legge comunitaria che prevedono un potere regolamentare nella materia *de qua*. Da questa qualificazione dei regolamenti come strumenti di esercizio del potere sostitutivo il Consiglio di Stato ha fatto discendere due ordini di conseguenze ulteriori: in primo luogo, la riaffermazione di un vincolo procedimentale già desumibile dalla legislazione vigente, consistente nell'obbligo di sentire la Conferenza Stato-Regioni⁵⁷, al fine di rispettare il principio di leale cooperazione, richiamato – insieme al principio di sussidiarietà – nella disciplina generale dei poteri sostitutivi contenuta nell'art. 120, c. 2°, Cost.⁵⁸; in secondo luogo, un ulteriore vincolo temporale, attinente questa volta al *dies a quo* dell'efficacia delle norme statali in questione, le quali, se emanate anteriormente, avranno comunque «effetto soltanto dalla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva nei confronti delle sole Regioni inadempienti».

Come si vede, si tratta di una costruzione di notevole complessità ed interesse, che in sostanza consente al potere regolamentare statale di eccedere il limite posto dall'art. 117, c. 6°, Cost., disciplinando, nel dettaglio, anche

vuol dire che la presenza o assenza di essa non è requisito di validità dell'atto, ma, se mai, di regolarità».

⁵⁷ Si veda infatti l'art. 2, c. 3°, del d.lgs. n. 281/1997, ai sensi del quale «la Conferenza Stato-Regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano». Tale disposizione è richiamata espressamente nel citato parere del Consiglio di Stato, insieme all'art. 5, c. 2°, del medesimo decreto legislativo, che prevede il parere della Conferenza, su richiesta dei Presidenti delle Regioni e, con il consenso del Governo, sugli schemi di atti amministrativi statali che, nelle materie di competenza regionale, danno attuazione alle direttive comunitarie e alle sentenze della Corte di giustizia comunitaria.

⁵⁸ Va peraltro rilevato che parte della dottrina tende a separare piuttosto nettamente il potere sostitutivo previsto, per l'inadempimento degli obblighi internazionali e comunitari, dall'art. 117, c. 5°, Cost. e quello disciplinato, in generale, dall'art. 120, c. 2°, Cost.: ad esempio, cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1357 ss., spec. p. 1392 (proprio con riferimento al richiamo del principio di leale collaborazione) e G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, c. 2°, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 733 ss., spec. p. 748 ss.

le materie di competenza concorrente e persino quelle di competenza esclusiva-residuale regionale, sia pure con le anzidette limitazioni in termini di applicabilità dal punto di vista tanto spaziale quanto temporale, e sempreché si tratti di dare attuazione al diritto comunitario.

Di questa costruzione, peraltro, si è pressoché contemporaneamente avvalso il legislatore statale anche con riferimento allo strumento normativo «preferito» di attuazione del diritto comunitario, costituito, com'è noto, dai decreti legislativi: la legge comunitaria 2001, in esplicita attuazione dell'art. 117, c. 5°, Cost., ha stabilito che «i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale entrano in vigore, per le Regioni e Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma»⁵⁹.

Precingendosi dai dubbi espressi in dottrina circa la configurabilità di un potere sostitutivo preventivo e generalizzato esercitato mediante atti normativi primari e secondari⁶⁰, e da ogni valutazione circa la sufficienza del pa-

⁵⁹ Così l'art. 1, c. 5°, della l. n. 39/2002 (legge comunitaria 2001), espressamente previsto «in relazione a quanto disposto dall'art. 117, c. 5°, Cost.». Analoga disposizione è contenuta nell'art. 1, c. 5°, della l. n. 14/2003 (l. comunitaria 2002), ove si ha cura di specificare che «i decreti legislativi recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in essi contenute» (su quest'ultimo aspetto cfr. anche *infra*, nel testo e nelle note). A commento di tale soluzione cfr., in senso adesivo, F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, p. 152 ss. Più critica è la valutazione di E. CANNIZZARO, *Senza l'attuazione del federalismo vita dura per la legge «La Pergola»*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 8, p. 6 ss. (il quale sostiene che la soluzione prefigurata dal legislatore sembra costituire «un potente disincentivo per l'attività attuativa delle Regioni, che opereranno verosimilmente solo in ipotesi di chiaro dissenso rispetto alle soluzioni normative statali») e quella di M. TAMPONI, *Il nuovo art. 117 Cost. e l'attuazione delle direttive comunitarie*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*. Atti dell'incontro di studio di Firenze, 13 aprile 2002, Giuffrè, Milano, 2003, p. 129 ss. e A. D'ATENA, *Replica*, *ivi*, p. 181 ss.

⁶⁰ Cfr. A. CELOTTO, *È ancora legittima la «sostituzione preventiva» dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 3717 ss. In senso critico, sui regolamenti «cedevoli» in materia regionale, già anteriormente al nuovo Titolo V della Costituzione, si era espressa una parte della dottrina (cfr. G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3746 ss. e A. ANZON, *Il carattere «suppletivo» come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali negli ambiti regionali*, *ivi*, 2001, p. 697 ss.). Tuttavia, la Corte costituzionale, in una pronuncia – successiva al nuovo Titolo V della Costituzione, ma motivata solo in base al vecchio parametro – ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sull'art. 20, c. 2°, della l. n. 59/1997, come sostituito dalla l. n. 340/2000, con cui si è esteso tale modello ai regolamenti di

rere della Conferenza Stato-Regioni ai fini della definizione di una procedura idonea ad assicurare modalità di esercizio dei poteri sostitutivi rispettose dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, secondo quanto richiesto dall'ultimo periodo dell'art. 120, c. 2°, Cost.⁶¹, sembra necessario evidenziare come tanto il parere del Consiglio di Stato, quanto le previsioni delle ultime due leggi comunitarie sollevino un evidente problema di identificabilità delle discipline dettate dallo Stato in via sostitutiva e cedevole.

La scelta – seguita dal legislatore governativo nelle prime applicazioni di tale procedura – consistente nella mera inserzione di una «clausola di cedevolezza» finale, riferita indistintamente a tutte le disposizioni dell'atto normativo che incidano su competenze regionali⁶², sembra infatti del tutto insufficiente a garantire quel minimo di certezza nei rapporti tra le fonti normative dei diversi livelli territoriali che occorrerebbe mantenere, riversando

delegificazione per la semplificazione procedimentale (Corte cost., 23 luglio 2002, n. 376, in *Le Regioni*, 2003, p. 256 ss., con note di G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, *ivi*, p. 268 ss., e di G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, *ivi*, p. 275 ss.). In senso negativo circa la possibilità che, nelle materie concorrenti, i decreti legislativi contengano norme di dettaglio, ancorché cedevoli, cfr. G. DI COSIMO, *La delega legislativa dopo la riforma del Titolo V: primi riscontri*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 305 ss., spec. p. 319. Più possibilista, pur rilevando che il ricorso alla soluzione delle norme cedevoli «non è un segnale positivo e conferma le ambiguità e le debolezze del sistema», pare A.M. CECERE, *La cedevolezza da eccezione a regola: strumento di risoluzione di antinomie dopo la riforma del Titolo V*, in *Forum di Quad. cost.* (www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV5.htm), 8 maggio 2003.

⁶¹ Il richiamo a «procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione», contenuto nell'art. 120, c. 2°, Cost., sembrerebbe richiedere, infatti, il coinvolgimento delle singole regioni inadempienti, e non della sola Conferenza Stato-Regioni, in particolare attraverso una «messa in mora» delle stesse, prima dell'intervento del potere sostitutivo statale: si veda anche, in questo senso, quanto desumibile da Corte cost. n. 110/2001 (in *Giur. cost.*, 2001, p. 724 ss.), resa relativamente al d.lgs. n. 96/1999 («Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, c. 5°, della l. 15 marzo 1997 n. 59»). Un'attuazione più compiuta dell'art. 117, c. 5°, e dell'art. 120, c. 2°, Cost. è contenuta negli artt. 5 e 8 della l. n. 131/2003, anche se non mancano critiche proprio riguardo al profilo appena sottolineato (si veda soprattutto M. OLIVETTI, *Luci e ombre della legge «La Loggia» per uscire dall'ingorgo del federalismo*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 7, p. 11 ss.; meno severa è la valutazione, sul punto, di G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi*, *cit.*, p. 751 ss.).

⁶² Cfr., ad esempio, l'art. 6 del d.lgs. n. 25/2002 («Attuazione della direttiva 98/24/CE sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro»), il quale – a complicare ulteriormente il quadro – stabilisce altresì che la normativa di attuazione da parte di ciascuna Regione e Provincia autonoma «è adottata nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto». Non dissimili sono le formule contenute – ad esempio – nell'art. 1, c. 1°, lett. y (sic), del d.lgs. n. 27/2002 e nell'art. 10 del d.lgs. n. 229/2002.

invece integralmente sull'interprete l'onere di individuare quali disposizioni siano effettivamente emanate nell'esercizio di una competenza statale, ed abbiano quindi immediata efficacia nell'intero territorio nazionale, e quali invece siano da ritenersi emanate nell'esercizio di un potere sostitutivo, e perciò siano applicabili solo a partire dalla data di scadenza della direttiva e fin tanto che la regione non dia a quella direttiva essa stessa attuazione. Decisamente migliore sarebbe stata la scelta di separare in modo netto i due tipi di disposizioni, all'interno di atti normativi distinti o comunque di diverse sezioni degli stessi⁶³, in modo, tra l'altro, da consentire al legislatore successivo, che intendesse intervenire nuovamente su tali discipline, di comprendere se e in che misura esse siano da ritenersi esercizio di una vera e propria competenza statale.

I successivi orientamenti del Consiglio di Stato in sede consultiva, resi sempre dall'adunanza generale, appaiono invece informati ad una più rigorosa limitazione del potere regolamentare statale.

Particolarmente netto è, in tal senso, un altro parere dell'adunanza generale (n. 1/2002), su uno schema di regolamento ministeriale con il quale si propone di istituire e di regolare la professione di odontotecnico, in applicazione di norme primarie del 1993 e del 1999⁶⁴. In esso, il Consiglio di Stato ha rilevato, «in via preliminare», che le disposizioni attributive di tale potere regolamentare «debbono ritenersi venute meno a seguito dell'emanazione del nuovo Titolo V della Costituzione che, iscrivendo la materia delle 'professioni' e della 'salute' tra quelle di legislazione concorrente, esclude che lo Stato possa disciplinare le materie predette nella loro intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare». Ne discende, secondo il Consiglio di Stato, la necessità di un ricorso alla fonte primaria: «il potere statale di intervento, in relazione alle professioni sanitarie, va pertanto, esercitato non più con regolamento, ma in via legislativa, con principi fondamentali, tale essendo il livello prescritto dall'articolo 117 della Costituzione».

Il senso generale della pronuncia è dunque chiaro, anche se sorprende, ol-

⁶³ In favore di quest'ultima opzione cfr. i pareri – non accolti – della Commissione Affari costituzionali e del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, espressi rispettivamente il 5 e il 6 febbraio 2002 (A.C., XIV legislatura, boll. Giunte e Commissioni parlamentari, rispettivamente p. 147 ss. e p. 7 ss.). Quest'ultimo, in particolare, aveva richiesto di «prevedere espressamente – nel rispetto del nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – che le disposizioni dei decreti legislativi aventi carattere «sostitutivo» siano chiaramente individuabili (dal titolo dell'atto o dalle rubriche degli articoli, ad esempio)». Cfr., nel medesimo senso, E. CANNIZZARO, *Senza l'attuazione del federalismo*, cit., p. 7.

⁶⁴ Il riferimento è all'art. 6, c. 3°, del d.lgs. n. 502/1992, come sostituito dall'art. 7 del d.lgs. n. 517/1993, e all'art. 1 della l. n. 42/1999.

tre all'improprietà terminologica laddove essa si riferisce alla «emanazione» del nuovo Titolo V della Costituzione, la vaghezza circa l'essere «venute meno» le disposizioni attributive del potere regolamentare ministeriale: evidentemente, il Consiglio di Stato ha ritenuto essersi verificato, nella specie, un caso di immediata abrogazione per contrasto con le norme costituzionali sopravvenute, che ha luogo quando si attesta una puntuale incompatibilità con le nuove norme costituzionali di disposizioni legislative previgenti⁶⁵. Ed è piuttosto evidente che tale orientamento appare in contrasto con quello assunto tre mesi dopo dalla Corte costituzionale (nella già ricordata sent. n. 376/2002), la quale, considerando come parametro esclusivamente il vecchio Titolo V, ha ritenuto tuttora operante, lungi dal dichiararne l'abrogazione o l'illegittimità costituzionale, la generale autorizzazione al potere regolamentare statale ad intervenire, con norme cedevoli, per la semplificazione dei procedimenti amministrativi anche in materie di competenza regionale, interpretandola come abilitazione ai regolamenti statali ad intervenire solo «a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale»: ad avviso della Corte, infatti, «le norme regolamentari vanno semplicemente a sostituire, *in parte qua*, le norme legislative statali di dettaglio che già risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale»⁶⁶. Anche in una sentenza dei primi mesi del 2003, la

⁶⁵ Per un panorama degli effetti in ipotesi discendenti sulla legislazione anteriore alla l. cost. n. 3/2001, cfr. T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 219 ss., A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1329 ss., spec. p. 1336 ss. e, con considerazioni critiche sulla sent. n. 376/2002; G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 17 dicembre 2002.

⁶⁶ Va comunque rilevato che la Corte costituzionale, nella sent. n. 376/2002, ha affidato alle Regioni il compito di valutare il rapporto della norma di delegificazione con il nuovo Titolo V della Costituzione e, eventualmente, di ricorrere alla stessa Corte perché compia tale valutazione: «Le Regioni non mancherebbero di strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettanti, aprendo così anche la strada, ove necessario, ad una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale». Sul punto cfr. anche G. FALCON, *Regolamenti statali*, cit., p. 22 ss. Ritengono invece non inconciliabili tra loro gli orientamenti della Corte costituzionale sul nuovo Titolo V e quelli del Consiglio di Stato M. BELLETTI, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V*, in *Forum di Quad. cost.* (www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/TitoloV5.htm), 8 novembre 2002 (senza peraltro prendere in considerazione la sent. n. 376/2002) e A. RUGGERI, *Dinamica della normazione, secondo il nuovo Titolo V della Costituzione, e potestà regolamentare dello Stato (dal punto di vista del Consiglio di Stato)*, in *www.federalismi.it*, 31 marzo 2003.

Corte si è ben guardata dal dichiarare costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, c. 6° Cost., una previsione di potestà regolamentare del Ministro della sanità in materia di competenza concorrente, affermando di voler «prescindere dal problema relativo alla ulteriore utilizzabilità dell'art. 118 del d.p.r. n. 309/1990 alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione ed in particolare del terzo e del c. 6° dell'art. 117 Cost.»⁶⁷.

Il problema della sorte delle norme legislative che prevedono un potere regolamentare è stato approfondito in un successivo parere dell'adunanza generale del Consiglio di Stato (n. 5/2002), che ha ripreso, precisato e meglio motivato la posizione affermata, in termini piuttosto stringati, nel passaggio prima illustrato. Il parere appare particolarmente interessante perché è riferito ad un regolamento proposto dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, espressamente qualificato come di attuazione di una direttiva comunitaria; lo schema di regolamento, inoltre, già a suo tempo aveva superato il vaglio del Consiglio di Stato, ed era stato nuovamente sottoposto al parere in quanto, nel frattempo, era stato trasmesso alla Commissione europea ed agli altri Stati membri, e modificato in adesione alle osservazioni inviate⁶⁸, ed aveva altresì ottenuto, successivamente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Il Consiglio di Stato ha però tralasciato, nella prima parte della motivazione del parere, questi elementi e, dopo aver preliminarmente osservato che la legge costituzionale n. 3/2001 «ha innovato profondamente il sistema delle competenze normative dello Stato e delle Regioni», ha sottolineato che, nell'attribuire il potere regolamentare allo Stato, si è seguito «un criterio di stretta corrispondenza con la sua competenza legislativa esclusiva». Da ciò il Consiglio di Stato ha confermato la conclusione che la potestà regolamentare prevista da norme di leggi previgenti in materie di legislazione concorrente (alimentazione e tutela della salute, nel caso di specie) debba giudicarsi «caducata» o «estinta» per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa costituzionale: «tale potere non permane infatti allo Stato, pur con limitazioni, adattamenti o persino trasformazioni (ad esempio, riconoscendosi cedevolezza delle disposizioni emanate utilizzando la precedente fonte), poiché con la entrata in vigore della nuova normativa costituzionale è stata tra-

⁶⁷ Cfr. C. cost., 27 marzo 2003, n. 88, punto 3 del considerato in diritto.

⁶⁸ Sulla necessaria previa comunicazione agli organi comunitari delle leggi e degli atti regolamentari statali – prevista, ad esempio, in materia di aiuti di Stato e in materia di etichettatura dei prodotti in commercio – e sui relevantissimi problemi che essa solleva in termini di equilibri tra le fonti, e tra gli ordinamenti, cfr. M. GIGANTE, *Obblighi procedurali comunitari e attività normativa degli Stati membri*, in *Giur. it.*, 2002, p. 910 ss.

sferita la titolarità stessa del potere, e il suo eventuale esercizio da parte dello Stato implicherebbe la invasione di un campo ormai riservato alla competenza regionale»⁶⁹.

Nella seconda parte della motivazione, poi, il Consiglio di Stato si è premurato di assicurare la coerenza di questo orientamento con il parere n. 2/2002, precisando che lo schema di regolamento in esame non appare rivolto a dare attuazione alla normativa comunitaria; e ciò, benché una disposizione in esso contenuta fosse diretta a risolvere un contenzioso pendente, su ricorso proposto dalla Commissione europea, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Dunque, il Consiglio di Stato sembrerebbe aver fatto proprio un orientamento decisamente favorevole alla tutela dell'area di competenza normativa spettante alle Regioni: e, in effetti, non mancano, nei pareri succitati, passaggi nei quali si è sottolineato il cospicuo ampliamento della potestà legislativa regionale, e della stessa potestà regolamentare, derivante dal nuovo testo costituzionale.

Tuttavia, un più attento esame del parere n. 1/2002, unitamente alla considerazione di alcune pronunce rese dalla sezione consultiva per gli atti normativi, fa emergere qualche perplessità circa le conseguenze dell'orientamento assunto dal Consiglio di Stato sull'ampiezza degli spazi di intervento della potestà normativa regionale, in particolare nelle materie di competenza concorrente.

Ove infatti si tratti di materie rientranti nella competenza esclusiva-residuale regionale, il Consiglio di Stato si è limitato a stabilire che deve ritenersi «precluso l'esercizio di potestà regolamentare da parte dello Stato in tali materie»⁷⁰. Nel succitato parere n. 1/2002 dell'adunanza generale, così come

⁶⁹ Un passaggio, immediatamente successivo a quello riportato nel testo, è stato dedicato a motivare la scelta in favore dell'abrogazione delle disposizioni legislative che prevedono poteri regolamentari in contrasto con l'art. 117, c. 6°, Cost. Secondo il Consiglio di Stato, non «può valere l'argomentazione per la quale la incompatibilità fra la norma di legge antecedente e quella costituzionale posteriore può essere accertata soltanto a seguito del giudizio di costituzionalità, restando la prima efficace sino a quando la Corte costituzionale non ne dichiara la illegittimità costituzionale sopravvenuta: la questione in esame discende infatti dalla sopravvenienza di una normativa costituzionale che deve giudicarsi immediatamente applicabile, poiché espressione di una disciplina destinata in via diretta a prendere il posto delle precedenti regole in tema di riparto delle competenze». A riprova di ciò, il Consiglio di Stato ha richiamato, tra l'altro, l'assenza di «norme rivolte a regolare la fase transitoria, a testimonianza della evidente volontà del legislatore costituzionale di riconoscere immediata operatività al nuovo assetto». A commento di tale pronuncia, cfr. A. RUGGERI, *Dinamica della normazione*, cit.

⁷⁰ Cfr., ad esempio, il parere n. 5/2003 del 9 gennaio 2003, della sezione consultiva per gli atti normativi, sullo «schema di decreto ministeriale per la modifica del regolamento 12 gen-

nel parere n. 1794/2002 della sezione consultiva per gli atti normativi⁷¹, invece, il Consiglio di Stato non si è fermato qui, ma si è posto altresì il problema sul «seguito», di quale fosse cioè la via percorribile per disciplinare la materia *de qua*, in entrambi i casi individuata come di competenza concorrente. Ebbene, in ambedue i pareri, il Consiglio di Stato ha espressamente escluso che possano ritenersi consentiti, fino alla fissazione con legge di nuovi principi fondamentali, «interventi della normazione regionale»; in altri termini, fin tanto che non intervenga il legislatore statale, le Regioni non potranno – ad avviso del Consiglio di Stato – apportare quelle innovazioni, relative, rispettivamente, all’istituzione della professione di odontotecnico e alla disciplina delle forme associative nella materia dei beni culturali e ambientali, che invece, anteriormente all’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, si potevano legittimamente introdurre con regolamento governativo.

L’opzione in favore di una necessaria legificazione dei principi fondamentali della materia che discende dalle succitate pronunce del Consiglio di Stato è stata motivata con riferimento alle peculiarità dei due casi in esame, ma appare sintomatica di un atteggiamento di «sospetto» nei confronti dell’attività normativa destinata a svolgersi a livello regionale, oltre che in contrasto con la soluzione adottata dal legislatore a partire dal 1970, e fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, nel senso della piena esplicabilità della potestà legislativa regionale concorrente anche in assenza delle leggi di principio, dovendo i legislatori regionali ricavare i principi fondamentali dalla legislazione statale vigente in materia⁷².

naio 1995, n. 44, recante norme sulla costituzione di consorzi tra imprese di pesca per la cattura dei molluschi bivalvi».

⁷¹ Il parere, del 26 agosto 2002, riguarda uno schema di decreto ministeriale recante «disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a società da parte del Ministero per i beni e le attività culturali a norma dell’art. 10 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni».

⁷² Piuttosto singolare è il passaggio che entrambi i pareri hanno dedicato alla questione, nell’intento di conciliare la negazione della competenza regionale con il disposto dell’art. 9 della l. n. 62/1953, come sostituito dall’art. 17 della l. n. 281/1970. Il Consiglio di Stato ha richiamato, infatti, la «linea interpretativa maturata negli anni ’70», senza peraltro citare né la norma in questione, né la giurisprudenza costituzionale, e la ha ritenuta «suscettibile di ottenere conferma anche in relazione alle nuove competenze conseguite dalle Regioni in virtù del nuovo Titolo V della Costituzione» (sul punto, la dottrina è tutt’altro che concorde: per un rapido panorama, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Legislazione statale*, cit., p. 156); salvo poi negare che tale interpretazione possa «trovare applicazione nel caso di specie, nel quale, in materia concorrente, è proprio il principio unificatore che deve essere ancora definito» (così il parere n. 1/2002).

5. Verso un aumento delle «rilegificazioni» e una nuova stagione di «fughe dal regolamento» (in frode alla Costituzione)

La sensazione, alla luce degli elementi fin qui evidenziati, è che stia prevalendo l'effetto riduttivo dell'art. 117, c. 6°, Cost. sul potere regolamentare del Governo; e che l'applicazione di tale nuova disposizione costituzionale stia originando due ordini di conseguenze, entrambe in controtendenza rispetto alle evoluzioni registratesi, quanto al rapporto tra legge e regolamento, nell'ultimo decennio del XX secolo⁷³.

La prima conseguenza consiste nella rilegificazione di materie già delegificate o comunque attribuite alla potestà regolamentare. Rispetto all'alternativa, consistente nella «pietrificazione» della disciplina contenuta nei regolamenti statali vigenti, unita alla eventualità di una loro disapplicazione a seguito dell'intervento di norme regionali⁷⁴, si è preferito ricorrere a norme di legge (o di atti aventi forza di legge), allo scopo di rivederne sin da subito i contenuti, con immediata efficacia su tutto il territorio nazionale. Va da sé che si tratta di un fenomeno particolarmente diffuso nelle materie di competenza concorrente, ma non è escluso che esso si verifichi anche in materie rientranti nella competenza esclusiva-residuale regionale, posto che norme di legge statali relative a tali materie, rispetto agli interventi dello stesso tipo che abbiano luogo con fonte secondaria, hanno almeno la possibilità di entrare in vigore (e di restarvi anche per un certo periodo, fino all'eventuale pronuncia della Corte costituzionale), mentre i regolamenti statali, ove incontrino uno «stop» ad opera del Consiglio di Stato, non hanno neppure la possibilità di giungere alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

In proposito, è bene ribadire che la rilegificazione costituisce un fenomeno pienamente ammissibile nel nostro ordinamento. Anzi, sul piano della teoria delle fonti normative, si tratta di una fattispecie decisamente più fisiologica, se si può dir così, rispetto al fenomeno inverso, quello della delegificazione, per realizzare il quale l'ordinamento ha invece avuto bisogno di ricorrere a «qualche aspetto artificioso», quale è in genere considerato quello dell'abrogazione differita⁷⁵. Tuttavia, se ci si sposta sul piano della politi-

⁷³ Sia consentito, in proposito, il rinvio a N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, cit.

⁷⁴ Sui problemi cui tale ipotesi darebbe luogo cfr. A. RUGGERI, *Dinamica della normazione*, cit.

⁷⁵ L'espressione virgolettata appartiene a V. CRISAFULLI (*Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, V ed., Cedam, Padova, 1984, p. 130 ss.), ed è stata successivamente più volte ripresa dalla dottrina (ad esempio, A.A. CERVATI, voce *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, vol. X, Treccani, Roma, Agg. 1997, p. 2 e M. CUNIBERTI, *La delegificazione*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rap-*

ca della normazione⁷⁶, è innegabile che la rilegificazione appaia un fenomeno decisamente contraddittorio rispetto all'obiettivo di combattere quell'endemico eccesso di produzione legislativa che caratterizza l'ordinamento italiano, e rischia di vanificare le azioni volte a renderlo meno «legificato»⁷⁷.

La seconda conseguenza consiste nell'incoraggiare una nuova stagione di «fuga dal regolamento». Tanto il legislatore, quanto, a maggior ragione, lo stesso Governo hanno cioè cercato di evitare – per quanto possibile – di fare esplicito riferimento all'esercizio del potere regolamentare o all'art. 17 della l. n. 400/1988, preferendo piuttosto, specie ove fosse in questione una materia suscettibile di essere considerata come di competenza concorrente o esclusiva-residuale delle Regioni, non precisare la natura giuridica dei decreti governativi e ministeriali. In qualche caso, poi, è stato lo stesso legislatore a qualificare espressamente i decreti previsti come «non aventi natura regolamentare»⁷⁸.

Si tratta, a ben vedere, di una «fuga dal regolamento» ancor più grave rispetto a quella a suo tempo segnalata criticamente dalla dottrina⁷⁹, perché

porti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, 2001, p. 103 ss., spec. 107), al fine di mettere in rilievo il carattere di espediente dell'abrogazione differita per aggirare i principi che informano il sistema delle fonti. E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo*, cit., p. 62, sottolinea invece che «la 'delegificazione' regolata dall'art. 17 è tale da non contraddire – anche nel quadro di una costituzione rigida quale la nostra – né al principio della 'preferenza' né a quello della 'riserva' di legge».

⁷⁶ Sulla «politica della normazione», cfr. V. CERULLI IRELLI, *Per una politica della normazione*, in ID., *Costituzione e Amministrazione. Documenti di un itinerario riformatore (1996-2002)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 171 ss., nonché il Forum su *La tecnica della legislazione*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 229 ss., con interventi di R. Guastini, G.U. Rescigno, F. Patroni Griffi, R. Paganò e G. Rizzoni, e la tavola rotonda su *La tecnica legislativa: limiti od opportunità per il legislatore?*, in *Iter legis*, giugno-luglio 2002, p. 101 ss., con interventi di C. Pappagallo, N. Lupo e M. Ceccato.

⁷⁷ In proposito, si è registrata una vivace polemica tra il presidente della Camera Violante e un autorevolissimo studioso sul numero delle leggi vigenti in Italia: cfr. S. CASSESE, *Le leggi sono troppe, ma la Camera non lo sa*, in *Il Sole-24 Ore*, 19 marzo 2001, 1 ss., e L. VIOLANTE, *Cascese si sbaglia, non siamo più il Paese delle 150mila leggi*, *ivi*, 22 marzo 2001, p. 9.

⁷⁸ Così, ad esempio, il d.l. n. 24/2003, su cui si tornerà subito *infra*, nel testo e nelle note.

⁷⁹ Cfr. U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988)*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. I (Stato e amministrazione), Milano, Giuffrè, 1991, p. 277 ss.; 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*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 25 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Governo: l'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988 nel più recente periodo*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 509 ss. e, nella dottrina più recente, L. CARLASSARE-P. VERONESI, voce *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. del dir.*, *Aggiornamento*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 951 ss., spec. p. 959 ss.

un «camuffamento» dei regolamenti come atti amministrativi generali viene a configurare una violazione – ad opera del Parlamento e/o del Governo – non solo delle forme richieste dalla l. n. 400/1988, ma anche, e soprattutto, del riparto della funzione regolamentare per come stabilito della carta costituzionale.

Una vicenda emblematica di «rilegificazione» e, al tempo stesso, di nuova «fuga dal regolamento» ha recentemente riguardato la disciplina delle modalità di riparto delle risorse del fondo unico per lo spettacolo per le attività teatrali e di prosa. In questo caso, il Ministro per i beni e le attività culturali ha predisposto uno schema di regolamento diretto a sostituire il regolamento di cui al d.m. n. 470/1999⁸⁰, dichiaratamente qualificato come di «carattere transitorio», in attesa di una ridefinizione dei principi fondamentali ad opera del legislatore statale. Su tale schema, sul quale pure la Conferenza Stato-Regioni ha espresso, nella seduta del 28 novembre 2002, parere favorevole⁸¹, il Consiglio di Stato ha, in un primo momento, reso una pronuncia interlocutoria, nella quale ha chiesto all'amministrazione, tra l'altro, di «indicare il fondamento del potere regolamentare che intende esercitare con l'adozione dello schema»⁸²; e poi si è espresso in senso negativo, ribadendo il già ricordato orientamento dell'adunanza generale circa l'estinzione del potere regolamentare dello Stato sulle materie che non sono più di sua competenza esclusiva⁸³.

⁸⁰ «Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, in corrispondenza agli stanziamenti del fondo unico per lo spettacolo, di cui alla l. 30 aprile 1985, n. 163». Sulla vicenda cfr. specificamente G. DI COSIMO, *Storia di un regolamento mai nato. In margine al d.l. n. 24/2003*, in *Forum di Quad. cost.* (www2.unife.it/forum-costituzionale/contributi/titoloV6.htm), 25 aprile 2003 e A. PATRONI GRIFFI, *De albo facit nigrum ... Note a margine del d.l. n. 24/2003 e sulle funzioni consultive di Consiglio di Stato e Conferenza Stato-Regioni*, *ivi*, 20 giugno 2003.

⁸¹ Si noti che tale parere è stato espresso, secondo quanto risulta dalle premesse dello stesso, ancorché tale parere non fosse iscritto all'ordine del giorno della Conferenza, «in considerazione dell'urgenza di assegnazione delle risorse finanziarie». In esso la Conferenza ha rilevato comunque che, nella materia *de qua*, «l'esercizio della potestà regolamentare compete alle Regioni» e ha pertanto chiesto al Governo che «per il prossimo anno si realizzi il principio della 'cedevolezza', in modo da consentire alle Regioni di erogare direttamente le risorse».

⁸² Cons. St., sez. consultiva per gli atti normativi, adunanza del 28 ottobre 2002 (n. 3608).

⁸³ Cons. St., sez. consultiva per gli atti normativi, adunanza del 20 dicembre 2002 (n. 3608). In questo parere, il Consiglio di Stato ha tra l'altro rilevato che il quadro non muta ove si consideri la circostanza che sullo schema siano intervenuti «il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni e il sostanziale assenso delle Regioni»: infatti, «le attribuzioni costituzionali di competenza sono poste dalla Costituzione nell'interesse dell'ordinamento generale e di tutti i soggetti dell'ordinamento e non sono nella disponibilità dei soggetti ai quali la competenza è attribuita». Inoltre, secondo il Consiglio di Stato, «neppure la circostanza che le disposizioni

A questo punto, allo scopo di superare l'*impasse*, il Governo ha adottato un decreto-legge, con il quale ha disposto che, «in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost. fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato», siano decreti del Ministro per i beni e le attività culturali «non aventi natura regolamentare» a fissare i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo, unitamente alle aliquote per la ripartizione annuale del fondo unico per lo spettacolo⁸⁴. Abbastanza singolare è il fatto che la Conferenza Stato-Regioni, nella seduta del 27 febbraio 2003, abbia in premessa duramente criticato tale decreto-legge, qualificandolo come un «modo surrettizio per aggirare il divieto di potestà regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione concorrente e per superare un chiarissimo parere negativo del Consiglio di Stato», nonché rilevando che «appare giuridicamente dubbia» la previsione di decreti del Ministro aventi natura non regolamentare, ed evidenziando che «gli effetti sistematici di una prassi siffatta potrebbero essere pericolosissimi»; salvo poi, nel dispositivo, esprimere parere «non negativo», a condizione che fosse prevista la previa intesa con la Conferenza sul decreto ministeriale e che fosse «immediatamente aperto il tavolo per la definizione dei contenuti della legge di principi fondamentali in tema di spettacolo».

In sede di conversione del decreto-legge, le Camere, lungi dal segnalare l'evidente aggiramento del testo costituzionale, hanno piuttosto attestato la compatibilità del provvedimento con la carta costituzionale⁸⁵, approvando inoltre un emendamento, dall'evidente tenore punitivo nei confronti del Consiglio di Stato, volto in sostanza ad evitare che siano sottoposti al parere di tale organo gli schemi di decreti legislativi predisposti in attuazione della «delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore», contenuta nella l. n. 137/2002⁸⁶.

oggetto dello schema abbiano carattere di transitorietà può far venir meno l'illegittimità dell'esercizio del potere», dal momento che tale clausola è legata all'approvazione di una nuova legge di principi: «Dipenderebbe in definitiva dallo stesso Stato la durata della vigenza di norme da esso poste in ambiti di competenza regionale e ciò violerebbe la norma costituzionale sull'attribuzione delle competenze».

⁸⁴ Il riferimento è al d.l. 18 febbraio 2003, n. 24 («Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo»), convertito, con modificazioni, dalla l. 17 aprile 2003, n. 82.

⁸⁵ Si veda il parere non ostativo espresso dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S., XIV legislatura, boll. Giunte e Commissioni parlamentari, 11 marzo 2003), nel quale peraltro si invita – in una osservazione – la Commissione di merito «a verificare l'effettiva natura non regolamentare dei decreti previsti».

⁸⁶ Cfr. l'emendamento 1.0.3 della Commissione approvato dall'Assemblea del Senato (A.S.,

Tra i recenti casi di «rilegificazione» connessi all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione sembrano inoltre meritare una specifica considerazione due decreti legislativi, emanati a fine del 2002 (n. 301 e n. 302)⁸⁷, che hanno «corretto» due testi unici «misti» emanati nel giugno del 2001 ma non ancora entrati in vigore, e cioè quelli in materia di edilizia e in materia di espropriazione per pubblica utilità. Si tratta di decreti legislativi correttivi «impropri», in quanto chiamati a conformarsi a principi e criteri direttivi nuovi, non presenti cioè nelle deleghe originarie⁸⁸, che sono stati emanati in attuazione rispettivamente delle norme di delega contenute nell'art. 1, c. 14°, della l. n. 443/2001 e nell'art. 5, c. 4°, della l. n. 166/2002⁸⁹.

XIV legislatura, res. sten., 18 marzo 2003), relativamente al quale la Commissione Affari costituzionali aveva invitato «la Commissione di merito a valutare l'opportunità di inserire una modifica ad una legge di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione del decreto-legge» (cfr. A.S., XIV legislatura, boll. giunte e comm. 11 marzo 2003). Sull'uso incrociato di deleghe e decreti-legge cfr. A. SIMONCINI, *Il rapporto tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza nella prassi più recente*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, cit., p. 123 s.

⁸⁷ Cfr. i d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 («Modifiche ed integrazioni al d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia») e 27 dicembre 2002, n. 302 («Modifiche ed integrazioni al d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità»).

⁸⁸ Nel senso che le deleghe «correttive» in senso proprio siano quelle che mantengono fermi i medesimi principi e criteri direttivi della delega «principale», cfr. G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» tra Costituzione vigente e proposte di revisione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Prime osservazioni alle ll. nn. 59 e 127/1997*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Giuffrè, Milano, 1998, spec. p. 792, e, anche alla luce della sentenza della C. cost. n. 206/2001 (in *Giur. cost.*, 2001, p. 1537 s.), il nostro *Un criterio (ancora un po' incerto) per distinguere tra decreti legislativi correttivi «veri» e «falsi»*, *ivi*, p. 2661 s. (ove ulteriori indicazioni di dottrina e di giurisprudenza).

⁸⁹ L'art. 1, c. 14°, della l. n. 443/2001 («Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive») ha delegato il Governo ad emanare, entro il 31 dicembre 2002, «un decreto legislativo volto ad introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia [...] le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo» alle innovazioni introdotte dalla medesima legge, ai commi 6-13. Più ampio è il tenore della delega di cui all'art. 5, c. 4°, della l. n. 166/2002 («Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti»), ai sensi della quale «entro il termine del 31 dicembre 2002, il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi volti ad introdurre nel citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001, senza oneri per il bilancio dello Stato, le modifiche ed integrazioni necessarie ad assicurare il coordinamento e l'adeguamento delle disposizioni normative e regolamentari in esso contenute alla normativa in materia di realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui all'art. 1, c. 1°, della l. 21 dicembre 2001, n. 443, nonché a garantire la massima rapidità delle relative procedure e ad agevolare le procedure di immissione nel possesso».

Tali decreti legislativi non si sono infatti limitati a modificare le disposizioni – articoli o commi – di rango legislativo (contraddistinte perciò dalla lett. *L*), e neppure ad operare alcune «rilegificazioni», sostituendo cioè disposizioni di rango regolamentare (lett. *R*), contenute in detti testi unici «misti», con disposizioni di rango legislativo (lett. *L*)⁹⁰: si tratta infatti di ipotesi entrambe legittime, alla luce delle norme di delega; semmai, la seconda tipologia di interventi pare confermare la difficoltà che il Governo sembra incontrare, dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, a modificare, con propri regolamenti, disposizioni di rango secondario che non rientrino in materie pacificamente considerate come di esclusiva competenza statale.

Quel che risulta davvero singolare è che i decreti legislativi «correttivi» in questione abbiano altresì, in alcuni casi, modificato o introdotto, nel corpo dei testi unici «misti», anche disposizioni di rango regolamentare, all'interno di articoli contraddistinti dalla lett. *R* o esse stesse qualificate da tale lettera⁹¹.

Comunque lo si guardi, quello appena individuato sembra infatti un fenomeno del tutto incompatibile con i criteri che informano il sistema delle fonti del diritto, oltre che in palese violazione dell'art. 117, c. 6°, Cost.: ove alle disposizioni – e, talvolta, alle singole parole – introdotte dai decreti legislativi in questione si intendesse attribuire rango regolamentare, sarebbe infatti evidente l'aggravamento che così si sarebbe compiuto sia delle forme prescritte per l'esercizio del potere regolamentare da parte del Governo ad opera dell'art. 17 della l. n. 400/1988, le quali comprendono, com'è noto, fasi che non sono previste per l'adozione dei decreti legislativi (si pensi, in particolare, al parere del Consiglio di Stato e al visto della Corte dei conti), sia del riparto delle competenze regolamentari ora stabilito dall'art. 117, c. 6°, Cost.; ove invece si attribuisse a tali disposizioni rango legislativo, ne deriverebbe una pressoché assoluta impercettibilità di tale rango da parte dell'interprete, che, all'interno del testo unico «misto», si troverebbe contrassegnata dalla lett. *R* una disposizione avente, invece, almeno in parte, rango legislativo.

Vista l'incapacità del legislatore di riuscire ad adottare con coerenza un

⁹⁰ Ad esempio, si vedano: l'art. 1, c. 1°, lett. *b*), *i*), *m*), *n*), *o*), *p*), *r*), *t*), del d.lgs. n. 302/2002, che hanno sostituito articoli «misti» con articoli integralmente di rango legislativo; o l'art. 1, c. 1°, lett. *s*), del medesimo decreto legislativo, che ha sostituito un articolo avente rango regolamentare con un articolo avente rango legislativo.

⁹¹ Ad esempio, si vedano: l'art. 1, c. 1°, lett. *d*), del d.lgs. n. 301/2002, che ha aggiunto un comma ad un articolo di rango regolamentare; o l'art. 1, c. 1°, lett. *z*), del d.lgs. n. 302/2002, che ha introdotto un comma aggiuntivo in un articolo di rango regolamentare, del quale ha modificato anche una singola parola; o l'art. 1, c. 1°, lett. *aa*), che ha aggiunto alcune parole alla rubrica e ad un comma di un articolo di rango regolamentare.

nuovo modello di riordino normativo – incapacità preceduta peraltro da una sua difficile e ambigua configurazione a livello legislativo – c'è forse da prendere atto con una certa soddisfazione del superamento del modello stesso prefigurato dalla legge di semplificazione 2001⁹². Se non fosse che, nel frattempo, il modello ha già generato una serie di sei testi unici «misti»⁹³ e, soprattutto, che il diverso modello che a questo si intende sostituire non parrebbe invero esente da alcune delle «pecche» che hanno caratterizzato il precedente, in particolare quanto alla coerenza con le singole disposizioni di riordino-riassetto contenute nella legislazione settoriale (e anche intersettoriale)⁹⁴, alla delimitazione dei reciproci confini materiali tra i diversi strumenti di riordino-riassetto, e, infine, ai margini di innovatività consentiti al legislatore delegato, anche in rapporto alle prescrizioni di cui all'art. 76 Cost.

6. *Sull'estrema delicatezza degli interventi costituzionali in materia di fonti*

L'arco temporale preso qui in considerazione è sicuramente troppo limitato per trarre indicazioni definitive circa gli effetti che l'art. 117, c. 6°, Cost.

⁹² Cfr. l'art. 1 e l'art. 23 della legge di semplificazione 2001 (l. n. 229/2003): il primo ha riscritto integralmente l'art. 20 della l. n. 59/1997; il secondo ha abrogato l'art. 7 della l. n. 50/1999. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 338 collega il superamento del modello dei testi unici «misti» al «generale ridimensionamento del fenomeno della delegificazione, frutto per molti versi del nuovo Titolo V della Costituzione».

⁹³ Si vedano: il d.lgs. n. 443/2000 e i d.p.r. nn. 444 e 445/2000, in materia di documentazione amministrativa; il d.lgs. n. 325/2001 e i d.p.r. n. 326 e n. 327/2001, in materia di espropriazione per pubblica utilità; il d.lgs. n. 378/2001 e i d.p.r. n. 379 e n. 380/2001, in materia edilizia; il d.lgs. n. 52/2002 e i d.p.r. n. 53 e n. 54/2002, in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea; il d.lgs. n. 113/2002 e i d.p.r. n. 114 e n. 115/2002, in materia di spese di giustizia; e, infine, il d.lgs. n. 311/2002 e i d.p.r. n. 312 e n. 313/2002, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti.

⁹⁴ Si pensi, oltre alle diverse disposizioni di riordino-riassetto presenti in molte delle leggi approvate nei primi due anni della XIV legislatura, ai contenuti della già ricordata legge «La Loggia»: sia laddove prevede una delega all'adozione di «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, c. 3°, Cost., attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità»; sia laddove prevede una delega all'adozione di «uno o più decreti legislativi al fine di raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica» (cfr., rispettivamente, l'art. 1 e l'art. 3 della l. n. 131/2003).

produrrà sulla normazione secondaria a livello statale, che vadano al di là delle osservazioni finora sviluppate.

Piuttosto, può essere il caso di svolgere, in sede conclusiva, una rapida considerazione circa l'estrema delicatezza delle innovazioni costituzionali in tema di fonti del diritto. L'esempio della disposizione di cui all'art. 117, c. 6°, Cost., sia per il vivace e, come si è visto, assai controverso dibattito interpretativo da essa suscitato, sia per le primissime conseguenze pratiche, sembra infatti mostrare che le disposizioni costituzionali, allorché disciplinano anche una sola fonte del diritto, ne possono determinare trasformazioni assai profonde, che spesso vanno anche al di là dell'intento di coloro che tali disposizioni hanno approntato.

Questo assunto, che ha trovato ulteriore conferma, ad esempio, relativamente all'assai dibattuto riferimento ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali» contenuto nell'art. 117, c. 1°, Cost.⁹⁵, non dovrebbe, del resto, sorprendere più di tanto: indicazioni in tal senso potevano ricavarsi anche dalle interpretazioni che la dottrina aveva proposto dei progetti di revisione costituzionale, proprio per la parte relativa al potere regolamentare del Governo. In particolare, l'interpretazione delle (numerose) disposizioni costituzionali ipotizzate dalla Commissione D'Alema in materia di potere regolamentare del Governo⁹⁶, quanto al rapporto tra esse e la normativa legislativa contenuta nella l. n. 400/1988 e nella l. n. 59/1997 – quest'ultima elaborata sostanzialmente in contemporanea all'istituzione della Commissione bicamerale – è stata oggetto di letture assai diversificate, anche tra autori che si riconoscono nelle medesime «scuole».

Secondo alcuni, tale disciplina sarebbe stata volta a riprodurre, a livello costituzionale, e con alcune modifiche, le disposizioni già presenti nella legge ordinaria, dando così origine ad un duplice effetto: da un lato, il superamento dei dubbi espressi da una parte della dottrina sulla legittimità costituzionale dei c.d. regolamenti indipendenti, di quelli cioè privi di ogni fondamento legislativo specifico; dall'altro, il rafforzamento dell'efficacia delle prescrizioni in questione che, in quanto collocate in una legge ordinaria, non

⁹⁵ Si veda, per tutti, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Il nuovo Titolo V*, cit., p. 133 ss., spec. p. 142 ss.

⁹⁶ All'interno del testo del 4 novembre 1997, la parte più importante della disciplina del potere regolamentare del Governo è contenuta nell'art. 98 del progetto, dedicato anche alla disciplina della delega legislativa. Al potere regolamentare sono state peraltro dedicate un numero complessivamente piuttosto elevato di disposizioni: ed è significativo che un tema «praticamente ignoto ai costituenti» sia stato trattato «in ben sette commi della proposta, relativi peraltro a ben quattro diversi articoli (agli artt. 73, 98, 106, 134)» (l'osservazione è di U. DE SIERVO, *Oscurità e frammentazione nel sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 697 ss., spec. p. 702).

sempre – com'è noto – sono state rispettate dalle leggi successive⁹⁷. Nella stessa ottica potevano essere interpretate anche le altre disposizioni sul potere regolamentare del Governo contenute in quel progetto, specie ove, sul modello di quanto disposto dall'art. 17, c. 4°-bis, della l. n. 400/1988, introdotto dall'art. 13 della l. n. 59/1997, avrebbero riservato ai regolamenti del Governo la disciplina dell'organizzazione dell'amministrazione statale e ove, sul modello delle leggi di delegificazione per la semplificazione procedimentale, avrebbero demandato sempre ai regolamenti, questa volta sulla base di principi generali stabiliti con legge, la disciplina dei procedimenti amministrativi.

Altri hanno invece evidenziato una serie di problemi di coordinamento tra le (ipotizzate) nuove previsioni costituzionali e la disciplina legislativa del potere regolamentare, almeno in parte attribuibili ad una formulazione non impeccabile delle disposizioni del progetto di legge costituzionale⁹⁸: in questa prospettiva, si è giunti a sostenere, in primo luogo, che dall'entrata in vigore del testo del 4 novembre 1997 sarebbe discesa «l'immediata abrogazione dell'art. 13 della l. n. 59/1997, ove, nel disporre una delegificazione dell'organizzazione e della disciplina degli uffici dei Ministeri, provvede altresì a dettare i contenuti ed i criteri di tale delegificazione», in contrasto perciò con la «riserva assoluta di regolamento» contenuta nel progetto di revisione costituzionale; in secondo luogo, che tanto la disciplina generale della delegificazione posta dall'art. 17, c. 2°, della l. n. 400/1988, quanto le «numeroso e importanti» leggi di delegificazione intervenute in materie coperte da riserva relativa di legge non avrebbero potuto non restare travolte dalla

⁹⁷ Questa è stata l'interpretazione dominante: cfr., ad esempio, U. DE SIERVO, *Fonti e sistema delle fonti nelle proposte della Bicamerale*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 297 ss., spec. p. 302 (il quale parla di «estrema espansione della fonte regolamentare»), G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare del Governo*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 523 ss. e A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e «materia» costituzionale nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 87 ss.

⁹⁸ Sulla difficoltà di «costituzionalizzare» la delegificazione, cfr. le acute considerazioni di S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001, p. 271 ss.: «Siccome ciascuna norma di delegificazione opera in concreto l'attribuzione di una materia al regolamento, l'unico modo di costituzionalizzare ciò (di costituzionalizzare l'attribuzione di materie al regolamento) è, invece, quello di inserire in Costituzione una norma *che attribuisce* una materia al regolamento. O si costituzionalizza la norma sulla delegificazione, oppure non si può costituzionalizzare, in quanto tale, una norma *di* delegificazione perché costituzionalizzare una norma di delegificazione è lo stesso che attribuire una materia alla potestà regolamentare del Governo».

norma sulla delegificazione contenuta del progetto, ai sensi della quale «il ricorso al regolamento delegato risulterebbe ammissibile unicamente nelle rare materie non coperte né da riserva di legge assoluta né da riserva di legge relativa»⁹⁹.

In definitiva, perciò, le interpretazioni dei progetti di revisione costituzionale e le prime applicazioni del nuovo Titolo V della Costituzione, relativamente alla potestà regolamentare del Governo, sembrano consigliare un'estrema cautela nella predisposizione di nuove norme costituzionali in tema di fonti normative. Si tratta di un'indicazione di metodo che non appare tardiva, se solo si pensa alla prospettata ulteriore revisione del nuovo Titolo V della Costituzione e, soprattutto, alla fase di redazione degli statuti regionali, attualmente in corso: questi sono in genere ritenuti competenti anche ad intervenire sulle fonti regionali, o in base alla strettissima connessione che lega tra loro l'assetto della «forma di governo» (com'è noto espressamente demandata agli statuti regionali) e gli equilibri del sistema delle fonti¹⁰⁰; oppure facendosi leva sulla competenza statutaria relativa ai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»¹⁰¹.

Ecco perché, se è comprensibile che la dottrina costituzionalistica invochi frequentemente adeguate «coperture» costituzionali rispetto a molte delle trasformazioni in atto nel sistema delle fonti, è però necessario che la stessa dottrina rifletta attentamente anche sugli effetti inintenzionali che tali «coperture», proprio per essere contenute in norme di rango costituzionale, tendono ad originare nell'ordinamento.

⁹⁹ Le espressioni virgolettate nel testo (corsivi inclusi) sono tratte da G. PUCCINI, *La potestà regolamentare del Governo*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, p. 251 ss., spec. p. 254 ss.

¹⁰⁰ Cfr. B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 107 s.; R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, p. 519 ss.; P. CARETTI, relazione su *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 s., spec. p. 59, e U. DE SIERVO, intervento, *ivi*, p. 75 ss.

¹⁰¹ Si veda M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Verso una fase costituente*, cit., p. 119 ss., e ora ampiamente M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 398 ss. Più perplessa è l'opinione di R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 97 ss., spec. p. 119 ss., per la quale «la disciplina del potere regolamentare non richiede necessariamente per alcun profilo (competenza, tipologia, procedimento) di essere adottata tramite lo statuto».