

Rivista N°: 3/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 30/07/2019

AUTORE: ALBERTO LUCARELLI*

CONTRIBUTO ALLA TEORIA DEL SISTEMA DELLE FONTI. ANCORA INTORNO AL REGOLAMENTO INDIPENDENTE **

Sommario: 1. Premessa: oggetto dell'indagine – 2. Il potere regolamentare: tema tecnico-giuridico dai forti contorni politici e dall'intenso dibattito dottrinario – 3. Il fondamento giuridico del potere regolamentare (indipendente) tra sistema delle fonti e forma di governo – 4. Il fondamento giuridico del potere regolamentare (indipendente) nella l. n. 100 del 1926 e l'influenza del pensiero zanobiniano – 5. I regolamenti indipendenti dopo l'entrata in vigore della Costituzione: una tipologia "da evitare" – 6. I regolamenti indipendenti nella l. n. 400 del 1988: il fondamento giuridico – 7. Il nuovo titolo V della Costituzione e la copertura costituzionale al potere regolamentare dell'esecutivo – 8. I rari casi di ricorso alla tipologia regolamentare indipendente dopo la l. n. 400 del 1988 e la riforma del titolo V della Costituzione – 9. Conclusioni.

1. Premessa: oggetto dell'indagine

Antonio Ruggeri, pochi anni dopo l'entrata in vigore della l. n. 400 del 1988, che tra l'altro, come è noto, disciplina differenti tipologie regolamentari, dettandone contenuti e procedure, osservava: «Una volta che con atto costituzionale si sia posta la disciplina di base della formazione dei regolamenti, bene ad essa si potrebbe (...) poi dare ulteriore svolgimento con leggi a ciò espressamente abilitate e, dunque, garantite nella loro osservanza attraverso il meccanismo usuale della trasmissione della "copertura" da una fonte all'altra»¹. Ruggeri indirizza il suo ragionamento sul fondamento giuridico operante nel sistema delle fonti, sul principio di legalità, quale conferimento e limite alla discrezionalità del potere. Ritene necessaria la copertura costituzionale ad una fonte normativa, quale quella regolamentare, che avrà fondamento giuridico in Costituzione soltanto con la riforma del titolo V del 2001, in particolare con l'art. 117, comma 6.

* Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

** Contributo destinato agli *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*.

¹ A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, 204.

Il tema del potere regolamentare, la sua estensione, le sue tipologie e soprattutto il suo rapporto con le fonti normative sovraordinate si snoda all'interno delle categorie classiche del sistema delle fonti coinvolgendo istituti fondativi del diritto pubblico, quali il principio di legalità e la riserva di legge.

E nello studio in oggetto, ragioneremo proprio intorno al formante giuridico che costituisce la base di rango primario e costituzionale del regolamento indipendente. Tuttavia, la sua complessità, ed in particolare le questioni che coinvolgono il regolamento indipendente, sottendono altresì al rapporto tra parlamento e governo.

2. Il potere regolamentare: tema tecnico-giuridico dai forti contorni politici e dall'intenso dibattito dottrinario

Il diritto positivo nello Stato liberale affronta il tema del potere esecutivo in forma generica nell'art. 6 dello Statuto albertino, con un mero riconoscimento formale, ma soltanto nel 1926, agli albori del regime fascista, viene approvata la legge che disciplina, tra l'altro, le differenti tipologie regolamentari, tenendo conto del ricco dibattito che in Italia si sviluppa nella fase *post* unitaria. Si tratta di un tema "politico", ovvero il rafforzamento ed il consolidamento dello Stato attraverso poteri forti ed autonomi del governo; e tema politico lo è stato anche nel dibattito che avrebbe poi condotto all'approvazione della l. n. 400 del 1988. La tensione del rafforzamento dell'esecutivo, non accompagnata da un mutamento della forma di governo parlamentare, ha determinato resistenze, supportate da argomentazioni più sul piano tecnico-giuridico che politico. Per comprendere, dunque, la categoria autonoma dei regolamenti indipendenti, oggi, e soprattutto le resistenze a tali strumenti normativi, stante il numero esiguo di regolamenti adottati sulla base dell'art. 17, comma 2, lett. c) dalla 400 del 1988, occorre ricostruirne, seppur in maniera sintetica, il dibattito giuridico.

Il tema dell'autonomia regolamentare dell'esecutivo, nello Stato unitario, affonda le radici nella dottrina *pre-orlandiana* e si sviluppa, sul piano dogmatico-dottrinario, con deboli riferimenti al dato positivo. L'impostazione *orlandiana*, ed i ricchi riferimenti ai giuristi tedeschi impegnati nella costruzione e nel rafforzamento del secondo *Reich*, offrono un notevole impulso al dibattito, fino al regime fascista, che sentì l'esigenza di normare, con la l. n.100 del 1926, il regolamento indipendente². Tale strumento, e qui la sua attualità, non tanto sul piano politico-istituzionale, quanto su quello strettamente giuridico, è di fatto disapplicato nel regime repubblicano, fondato sul monismo delle fonti a prevalenza legislativa e sul monismo parlamentare con la centralità del parlamento.

Nello Stato repubblicano risorge il dibattito, unitamente alla critica dell'onnipotenza legislativa (*rectius*, crisi della legge) ed all'iperattività del parlamento che avevano reso il governo un mero *agent executif* del parlamento. Ciò, in un ampio quadro di rafforzamento

² Per una ricostruzione di tale dibattito si rinvia a A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995, *passim*.

dell'esecutivo, conduce alla riproposizione del regolamento indipendente con la l. n. 400 del 1988, supportato da un dibattito sulla forma di governo che spinge verso modelli fondati su un esecutivo più forte³. L'entrata in vigore di tale legge genera molto interesse, ma anche tanto imbarazzo da parte della dottrina. Le critiche in dottrina rivolte a tale tipologia, per tanti non conformi a Costituzione, in particolare nella sua violazione al principio di legalità, ne frenano l'utilizzo. Tant'è che, dalla sua reintroduzione, avvenuta con la l. n. 400 del 1988, come si è detto, soltanto un numero esiguo di regolamenti indipendenti sono stati adottati dal governo.

Il tema, dal punto di vista giuridico, resta di grande interesse, ancor più quando, dopo la reintroduzione del regolamento indipendente con la l. n. 400 del 1988, con la riforma del titolo V, si costituzionalizza il potere regolamentare, costituendo per tale norma secondaria un fondamento giuridico strutturale, seppur di natura generica e "una volta per tutte".

Il tema sollevato da Ruggeri nel 1992, ovvero della necessaria copertura costituzionale, viene, seppur con una portata dal carattere generico, raccolto nella riforma costituzionale del 2001. L'analisi in oggetto si articolerà, con metodo diacronico, proprio sul tema del fondamento giuridico, delle relazioni all'interno del sistema delle fonti e del funzionamento della forma di governo nei suoi processi evolutivi.

3. Il fondamento giuridico del potere regolamentare (indipendente) tra sistema delle fonti e forma di governo

L'analisi sul regolamento indipendente non può che partire dal rapporto legge – regolamento all'interno del regime liberale; dalla sua natura giuridica e dall'utilità di tale strumento nella forma di governo parlamentare statutaria a vocazione dualista⁴. E senza dubbio, il tema si pone in presenza di un'iperattività della legge che, come verificatosi in Italia nella fase di attuazione della Costituzione repubblicana, tendeva ad occupare tutti gli spazi, anche quelli tradizionalmente intesi quali ambiti di pertinenza dell'esecutivo. Parte della dottrina, durante i governi di sinistra Depretis⁵, aveva criticato l'estesa produzione legislativa postunitaria, manifestando la necessità di porre freni alla camera dei deputati.

In particolare, Gaetano Mosca⁶, prima delle elaborazioni relative alla *balance des pouvoirs* di Redslob⁷, teorizzava la politica del bilanciamento dei poteri. Si contestava che il parlamento, con leggi sempre più minuziose e dettagliate, governasse settori considerati, per consuetudine, di attribuzione governativa. Ovvero ambiti che non ponevano in immediato e

³ Per una ricostruzione critica del dibattito in Italia, teso al rafforzamento dell'esecutivo, anche attraverso progetti di revisione costituzionale, si veda A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, Padova, 2000, 409 ss.

⁴ A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, cit., 44 ss.

⁵ A. MAJORANA, *Del Parlamentarismo*, Roma, 1885, 322 ss.

⁶ G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Torino, 1884, ora *Scritti politici di Gaetano Mosca*, a cura di G. Sola, vol. I, Torino, 1982, 491 ss.; si veda altresì ID., *Intorno al parlamentarismo*, Roma, 1885, 331, ora in ID., *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di Scienza politica*, Milano, 1958, 331.

⁷ R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, 1.

diretto rapporto l'autorità con la sfera delle libertà, salvaguardando il rispetto del principio di legalità. Certo, alla base del regolamento indipendente, quale strumento normativo dell'esecutivo, vi è l'assenza di una previsione legislativa; il regolamento indipendente si "muove" al di fuori di una base e di un fondamento giuridico strutturale "caso per caso".

Il fondamento giuridico, secondo alcuni⁸, sarebbe riconducibile direttamente all'azione del governo, alla sua dimensione politica che ne legittimerebbe l'esercizio (fondamento funzionale). Un'ampia discrezionalità di tali regolamenti che, tuttavia, potevano soltanto *completare* il contenuto della legge senza contraddirla.

Inutile negare che quello del regolamento indipendente è un tema dall'alta rilevanza giuridica, in quanto coinvolge l'istituto del principio di legalità e le categorie della discrezionalità del potere esecutivo, ma è altresì un tema di natura politica. Lo era nello Statuto albertino, lo è stato durante il fascismo, e in epoca più recente si è riproposto con l'approvazione della l. n. 400 del 1988.

Anche i fautori del positivismo giuridico in Germania, quali Jellinek⁹, tendono ad utilizzare strumenti normativi autonomi del governo per rafforzarne la sua posizione ed il suo ruolo anche nei confronti del parlamento. Per Jellinek¹⁰, al di fuori delle materie riservate alle leggi formali, quali la proprietà e la libertà, materie escluse dall'esercizio del potere regolamentare autonomo, dove la legge materiale può intervenire solo in presenza di una espressa delega ed autorizzazione, il *Verordnungsrecht* trova il proprio fondamento giuridico nella natura dello Stato stesso. Il formante dell'autonomia regolamentare, il suo fondamento, non è dunque la legge ma l'indirizzo politico del governo, che costituisce nelle dinamiche costituzionali l'assoluto *prius*. Si tratta di una teoria giuridica fortemente contaminata dal dato politico che assegna al governo ampia discrezionalità in una logica di Stato autoritario, nel quale il cittadino subisce provvedimenti senza avere strumenti di difesa. Laband perfeziona la costruzione, affermando che si porrebbe in contrasto con l'unità dello Stato, e soprattutto con la sovranità statale, l'idea che parlamento e legge siano sovraordinati rispettivamente a governo e regolamento¹¹.

Si tratta della tesi dualista del funzionamento della forma di governo, ma l'approfondimento di tale tema ci porterebbe lontano dall'oggetto della nostra indagine. In ogni caso, dal punto di vista metodologico e concettuale, va precisato che, al di là delle due figure dominanti di Jellinek e Laband, il tema dei regolamenti autonomi o indipendenti, utilizzato quale strumento politico di rafforzamento dell'esecutivo, costituisce il centro di un dibattito giuridico nel secondo Reich.

E, senza infingimenti, come purtroppo è stato approcciato o non approcciato, nel nostro ordinamento giuridico, si pone la questione giuridica dei regolamenti indipendenti anche su un piano politico. Bluntschli, Preuss, von Stein¹² teorizzano una sorta di potestà

⁸ A. MAJORANA, *Del Parlamentarismo*, cit., 322 ss.

⁹ J. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, Tübingen, 1887, 123 ss.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ P. LABAND, *Le Droit public de l'Empire Allemand*, t. II, Paris, 1900-1904, tit. orig. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1876-1879, 362.

¹² In merito si rinvia a A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, cit., 118 ss.

regolamentare integrativa alla legge, ovvero regolamenti che trovano il proprio formante nella legge; un limite alla discrezionalità del potere esecutivo e la possibilità per i cittadini di poter rapportare la norma secondaria alla legge, anche al fine di difendersi da eventuali abusi ed illegittimità. Ma altro orientamento, direi più integralista, non teme di far riferimento alla necessaria autonomia del regolamento, per rafforzare e raggiungere i fini dello Stato; penso a Gerber, von Gneist, von Ronne, von Mohl. Per arrivare a tali conclusioni sostenevano il dualismo delle fonti tra legge e regolamento (ambiti normativi e materiali separati tra legislativo ed esecutivo) in una monolitica integrità dello Stato¹³.

Insomma, le elaborazioni volte a configurare il regolamento indipendente nell'ordinamento politico costituzionale, sia nella dottrina tedesca che italiana a cavallo dei due secoli, sono improntate all'analisi del funzionamento della forma di governo, ed il formante delle loro considerazioni ruota intorno all'unità dello Stato e ad una attenta lettura del principio della divisione dei poteri. Ad esempio, Orlando analizza l'autonoma potestà regolamentare del governo, partendo da esatti e rigorosi principi giuridici quali la separazione dei poteri e la forma di governo¹⁴. Egli arriva addirittura a sostenere l'esistenza di ordinanze generali nell'ambito di materie riservate all'esecutivo. Una riserva che, tra l'altro, non avrebbe una base di diritto positivo nell'ordinamento giuridico¹⁵. Orlando non costruisce la tesi dell'autonomia regolamentare in relazione alla legislazione vigente. In contrasto con la sua metodologia gius-positivista, che si proclama immune da derive politiche e storiche, ignora, nelle sue costruzioni, l'art. 6 dello Statuto albertino, che prevede i soli regolamenti esecutivi. Egli sostiene che il fondamento dell'autonomia regolamentare, come già aveva affermato il Mosca¹⁶, risieda nella funzione del governo di emanare norme giuridiche, necessarie per il perseguimento dei propri obiettivi.

Il formante-fondamento giuridico del potere regolamentare si sposta da una sua naturale dimensione strutturale, ad altra di natura funzionale. Tutto ciò, ovviamente, nella costruzione *orlandiana* determina una forte torsione del principio di legalità, nella sua dimensione strutturale, e dimostra come lo Stato legislativo, in assenza di principi sovraordinati, possa scivolare nella discrezionalità.

Il potere amministrativo, che rappresenta proprio la dimensione della legalità della discrezionalità, perde, per una scelta di natura politica, il suo formante strutturale. Orlando, nella declinazione dei regolamenti autonomi, fa riferimento addirittura al potere suppletivo del regolamento alla legge.

I regolamenti di carattere generale sono sostanzialmente posti sullo stesso piano della legge¹⁷. Tali regolamenti trovano il proprio fondamento giuridico nella forma di governo parlamentare (legalità funzionale, servente non alla tutela dei cittadini, ma al perseguimento finalità politiche).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, cit., 130.

¹⁵ *Ibidem*, 135.

¹⁶ *Ibidem*, 96 ss.

¹⁷ A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, cit., 137.

Pertanto si potrebbe anche dire che rispetto alle tesi *labandiane*, quella di Orlando risulta più innovativa, in quanto il fondamento funzionale del regolamento indipendente non si trova *tout court* nel potere discrezionale dell'esecutivo, quanto piuttosto nei rapporti tra gli organi. In questo senso si orientava anche il Contuzzi, influenzato ormai dall'impostazione *orlandiana*, il quale affermava: «Il Governo emana per diritto ingenito decreti e regolamenti che non corrispondono ad una determinata legge, ma si possono considerare come l'effetto di una delegazione generica data al Governo dalla stessa costituzione dello Stato»¹⁸. E' interessante che proprio il ragionamento intorno alla c.d. copertura *costituzionale*, ovvero la base giuridica del potere regolamentare statutario di cui all'art. 6, costituisce il ragionamento del primo studio specifico sul rapporto tra legge e regolamento. Codacci-Pisanelli assume un necessario approccio giuspositivistico, partendo proprio dalla relazione tra la copertura costituzionale, di cui all'art. 6, e l'estensione del potere regolamentare. Al di là del metodo, e quindi della consapevolezza che l'autonomia regolamentare, ma in generale, il potere regolamentare, nell'ambito di un processo di democratizzazione delle istituzioni, debba avere una copertura in una fonte sovrastante, colpisce in Codacci-Pisanelli la ricerca di un fondamento giuridico strutturale. Egli lo ricava e lo interpreta in maniera estensiva dall'art. 6, sostenendo che, al di là del dato formale, tale fondamento costituisce la base giuridica, oltre che dei regolamenti esecutivi anche di quelli autonomi o indipendenti¹⁹. E' evidente che alle costruzioni giuridiche riconducibili al regime liberale autoritario tese a dimostrare la necessità dell'autonomia del governo, legittimandola in una sorta di dualismo parlamentare e delle fonti, subentra lentamente, in un processo che potremmo dire di democratizzazione delle istituzioni, incentrato su una duplice *copertura*: da una parte dal ruolo del parlamento e dalla sua centralità, dall'altra dalla prevalenza, in una logica piramidale di sistema delle fonti, dello Statuto albertino e della legge.

Interessante, e questo lo si comprende bene dal pensiero di Arcoleo, comincia ad emergere un dato, ovvero, che l'autonomia regolamentare non soltanto non è incompatibile con il rafforzamento dell'esecutivo, ma al contrario ne può costituire un fondamento funzionale²⁰. Questa impostazione concettuale, che si snoda tra dato politico e dato giuridico – come vedremo *infra* – avrebbe evitato di ritenere, a partire dagli ultimi vent'anni del XX secolo, che il rafforzamento dell'esecutivo dovesse passare unicamente attraverso la modifica della forma di governo parlamentare in senso presidenziale o semi presidenziale²¹, oppure forzando istituti quali la questione di fiducia e la decretazione d'urgenza.

Una impostazione colta è sviluppata anche da Santi Romano, il quale, anche senza affrontare direttamente la problematica del fondamento giuridico del regolamento indipendente, sembra tuttavia, individuarlo nell'automatico riconoscimento funzionale da

¹⁸ F.P. CONTUZZI, *Atti del Governo*, in *Dig. It.*, Vol. IV, pt. II, Torino, 1893-1895, 169 ss.

¹⁹ A. CODACCI-PISANELLI, *Legge e Regolamento*, Napoli, 1888, in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, *passim*.

²⁰ G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881, 124 ss.

²¹ A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, cit., *passim*.

parte della legge e del legislativo agli organi dell'esecutivo²². Questa sua costruzione si colloca all'interno della forma di governo parlamentare monista, fondata sul principio della onnipotenza legislativa e sulla negazione della riserva di legge. Da qui, l'apparente ossimoro, ovvero l'esistenza di un potere regolamentare autonomo, ma contestualmente debole, ovvero cedevole in qualsiasi momento all'irrompere della legge. Insomma, il regolamento indipendente comincia a trovare il suo radicamento nel sistema istituzionale, nella forma di governo parlamentare monista, quale espressione di un fondamento funzionale, e nel diritto positivo vigente, quale fondamento strutturale. Ovviamente nel regime liberale, si tenta di contenere la discrezionalità dell'esecutivo, ma non al punto da costruire le basi del principio di legalità, attraverso una norma di diritto positivo vigente che fosse fondamento riconoscimento e fondamento attribuzione di potere²³.

4. Il fondamento giuridico del potere regolamentare (indipendente) nella l. n. 100 del 1926 e l'influenza del pensiero zanobiniano

L'esigenza maturata nel regime liberale, ovvero di "democratizzare" i processi di produzione normativa di rango secondario, e quindi "agganciare" il regolamento indipendente ad una fondamento giuridico strutturale, quale fondamento attribuzione del potere, trova il suo invero nella prima fase del regime fascista.

Infatti, il regolamento indipendente viene positivizzato con la l. n. 100 del 1926. E' una scelta di politica legislativa tesa ad ampliare i poteri normativi del governo, per rafforzare la posizione del governo nell'ambito della forma di governo parlamentare. Rispetto alla suddetta normativa, di pochi anni precedenti, è il saggio di Guido Zanobini, che, in merito al rapporto tra legge e regolamento, viene ricordato come la c.d. svolta legalista²⁴. Zanobini riprende l'intuizione legalista di Brunialti, ovvero il formante giuridico per l'autonomia regolamentare costituito da una base legislativa generica e non "caso per caso"²⁵.

Zanobini riconosce l'esistenza dei regolamenti indipendenti che necessitano, come i regolamenti esecutivi, di una legge di attribuzione²⁶, che non lasci mai al regolamento indipendente quel grado di arbitrio od anche di assoluta discrezionalità. Zanobini, come poi accadrà nella l. n. 100 del 1926, riconosce il principio gradualistico della discrezionalità, in relazione alla differenziazione delle tipologie regolamentari che, formalmente, si basano su medesime relazioni strutturali, quali il fondamento giuridico nell'art. 6 dello Statuto albertino e

²² S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Arch. Dir. pubbl.*, vol. I, ora in Id., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, Milano, 1990, 232 ss.

²³ In questo senso si veda F. CAMMEO, *Manifestazioni della volontà dello Stato*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, vol. III, Milano, 1907; ID., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1960, rist. ed. 1911-1914, 157 ss.

²⁴ G. ZANOBINI, *Sul fondamento giuridico della potestà regolamentare*, in *Arch. Giur.*, vol. LXXXVII, ora in ID., *Scritti Vari di diritto pubblico*, Milano, 1955.

²⁵ A. BRUNIALTI, *Il Diritto amministrativo italiano e comparato*, in *biblioteca di scienze politiche e amministrative*, s. II, diretta da ID., Torino, 1912, 73.

²⁶ G. ZANOBINI, *Il fondamento*, cit., 153.

l'attribuzione di potere in una legge specifica. Si tratterebbe di un fondamento "caso per caso", ma che per il regolamento indipendente lascerebbe ampi spazi integrativi alla fonte regolamentare²⁷.

Queste costruzioni teoretiche si sviluppano nell'ambito dello Stato legislativo, nel quale la legge è la fonte primaria e lo Statuto albertino, com'è noto, flessibile, è esposto alle volontà politiche, anche contingenti, della legge. Quindi, sempre per richiamare il pensiero di Ruggieri della copertura da parte della fonte sovrastante, si tratterebbe, nel caso dell'art. 6 dello Statuto albertino, di una copertura debole, e di mero riconoscimento. In questo quadro di dominio della legge, fonte produttrice di tutte le espressioni del diritto, con una attività giudiziaria che si risolve in una mera esecuzione della volontà del legislatore, quale spazio andava riconosciuto alla fonte di normazione secondaria? In realtà, gli spazi erano limitati, ed il principio di legalità nella sua formulazione sostanziale, circoscriveva la discrezionalità dell'esecutivo ad un potere meramente di natura esecutiva, o comunque, come si è visto in Zanobini, a discrezionalità "controllata". I regolamenti del governo avevano, nel loro complesso, quale loro *primum* quello di dare esecuzione alla legge.

Con un parlamento *elitario*, rappresentativo soltanto di una piccola parte dei cittadini, lo strumento legislativo cristallizzava gli interessi dominanti, concretizzando nella legge l'indirizzo politico. Tra l'altro, per l'azione politica, era molto più *rassicurante* governare con legge, in assenza della Corte costituzionale, piuttosto che con atti, verso i quali, era possibile ricorrere dinanzi alla giustizia amministrativa. La forma di governo parlamentare del regime liberale non democratico si inverteva nello Stato legislativo, attraverso il dominio e la preminenza assoluta della legge. L'insorgere del regime autoritario fascista si pone quale obiettivo politico-istituzionale il rafforzamento dell'esecutivo, *attaccando*, anche sul profilo ideologico, le istituzioni classiche della rappresentanza quali il parlamento, ritenuto espressione dell'aristocrazia e dell'emergente classe borghese, e come tale, di natura conservatrice.

La l. n. 100 del 1926 *Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche* andava, dunque, a disciplinare il settore delle fonti, ed in particolare i rapporti tra legge e regolamento. L'art. 1, n. 2 di tale legge disciplina l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo, formalizzando l'esistenza del potere regolamentare indipendente. Il riconoscimento formale di tale potestà concludeva, sotto il profilo formale del diritto positivo, il dibattito dottrinario generatosi sin dalla metà del XIX secolo.

La legge del 1926, in merito ai regolamenti indipendenti, ha origine da un compromesso tra la corrente dottrina di ispirazione dualista, che voleva un governo più forte, non solo esecutore della volontà legislativa, ma con potestà normativa *praeter legem* e la dottrina legalista *zanobiniana*, la quale sosteneva la necessità che anche la potestà regolamentare indipendente si fondasse su un'attribuzione di competenza legislativa²⁸. I regolamenti indipendenti nel regime fascista, dunque, godono di una copertura di rango

²⁷ G. ZANOBINI, *Il fondamento*, cit., 315.

²⁸ A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, cit., 342.

normativo, *de facto* superiore all'art. 1 n. 2 della l. n. 100 del 1926, che costituisce il fondamento giuridico "una volta per tutte".

La centralità del parlamento e l'onnipotenza della legge consentono sempre, ed in qualsiasi momento, alla legge di derogare al regolamento, ancor più in assenza di riserve regolamentari; da qui la nostra definizione, in ordine a tale tipologia regolamentare: indipendente e debole.

5. I regolamenti indipendenti dopo l'entrata in vigore della Costituzione: una tipologia "da evitare". Segue

La tipologia regolamentare indipendente, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in presenza del monismo parlamentare e delle fonti, e del principio di legalità operante sul piano sostanziale, veniva ritenuta dalla dottrina dominante incostituzionale, o al più non applicabile²⁹. Se ne contestava, nel regime costituzionale, la debole natura giuridica del fondamento-attribuzione, del formante legislativo. Si sosteneva che, in assenza di una legge attributiva "caso per caso", occorresse un fondamento che seppur una volta per tutte predeterminasse i principi, le direttive, i criteri, i soggetti, l'oggetto, il contenuto, tale da renderne possibile il controllo³⁰.

Il fondamento-riconoscimento di tale potere, ancorché generico, si sarebbe spostato dall'art. 6 dello Statuto albertino all' art. 87 Cost³¹.

6. I regolamenti indipendenti nella l. n. 400 del 1988: il fondamento giuridico

La l. n. 400 del 1988 si poneva, tra i suoi obiettivi, proprio quello di realizzare un fondamento giuridico ed attributivo del potere regolamentare, di natura specifica, che superasse le critiche espresse negli anni precedenti soprattutto in merito alla disciplina ed alla tipologia dei regolamenti indipendenti. Insomma, la l. n. 400 del 1988, ripresentando la categoria dei regolamenti indipendenti, in particolare con l'art. 17, comma 1, lett. c), si pone il problema della copertura legislativa e quindi del principio di legalità. Tale disposizione prevede che i regolamenti indipendenti dettino norme nelle materie in cui manca la disciplina di parti di legge o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge.

Dall'esame, così come espresso meglio in altra sede³², tuttavia la disciplina introdotta con la l. n. 400 del 1988, pur contenendo in merito ai regolamenti indipendenti disposizioni di

²⁹ L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'Esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, 422-423.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ G. GUARINO, *Osservazioni sulla potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 1948, 87-88 e ID., *Legge e regolamento in Foro it.*, 1953, 122.

³² A. LUCARELLI, *Potere regolamentare*, cit., 243.

natura più specifica rispetto a quanto fosse contemplato dalla l. 100 del 1926, e ponendosi quale fondamento giuridico di attribuzione, ancorché “una volta per tutte” ma di natura specifica, non garantisce in pieno la loro legittimità.

Il fondamento giuridico “una volta per tutte”, attraverso il quale la legge attribuisce potere al regolamento indipendente, non crea, di per sé, problemi di rispetto del principio di legalità, piuttosto ciò che pone forti dubbi è il contenuto stesso di tale fondamento, che dovrebbe costituire la diretta e concreta base di legittimazione del regolamento indipendente. Tale fondamento avrebbe dovuto determinare gli aspetti contenutistici, quali l’oggetto e la competenza con maggiore specificità, e gli aspetti procedurali, predisponendo rigorosi vincoli formali.

In tal senso, al governo si lascerebbe l’autonomia di stabilire i singoli casi di esercizio del regolamento, nell’ambito dell’ampia categoria dei contenuti soggettivi ed oggettivi predeterminati dalla legge, la scelta del tempo in cui adottare l’atto, nell’ambito dei vincoli procedurali predeterminati³³. La legge n. 400 del 1988, com’è noto, interviene prima della riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001, e pertanto la copertura costituzionale al potere regolamentare è sostanzialmente svolta dall’art. 87 Cost. Si tratta di un articolo che attiene ai poteri del presidente della repubblica, e che quindi soltanto in via indiretta, coinvolge il tema dei regolamenti.

Insomma, da subito, individuare, in tale disposizione costituzionale, la copertura costituzionale era sembrata una forzatura, quasi una riproposizione concettuale e categoriale dell’art. 6 dello Statuto albertino. L’art. 87 Cost., rispetto al potere regolamentare, ha contenuti assai generici. Appare più come un mero riconoscimento formale, che come un fondamento-riconoscimento. Insomma, per riprendere le osservazioni di Ruggeri, non costituisce una reale copertura costituzionale al potere regolamentare. Fino alla riforma costituzionale del 2001 e soprattutto con l’art. 117, comma 6 Cost., che si rivolge in maniera più specifica all’esercizio del potere regolamentare, attribuendolo al governo nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, si è in presenza di una debole copertura costituzionale e di una disposizione legislativa ed attributiva del potere regolamentare indipendente assolutamente insufficiente per sentirsi appagato il principio di legalità.

Come evidenziato in dottrina³⁴, i regolamenti indipendenti sarebbero ammissibili soltanto se trovano nella fonte legislativa la predeterminazione di elementi atti a vincolarne il contenuto, da rendere possibile il controllo. Ciò ha avuto quale conseguenza che il governo ha evitato di approvare regolamenti indipendenti. Con la riforma del titolo V della Costituzione e l’introduzione di una copertura costituzionale del potere regolamentare più

³³ *Contra*, si veda L. CARLASSARE, *Regolamento dell’esecutivo, cit.*, p. 197, la quale sostiene che per la legittima esistenza dei regolamenti indipendenti non sia sufficiente il rispetto del principio di legalità formale, ma, per le esigenze di legalità sostanziale e sindacabilità degli atti dell’amministrazione, in relazione al principio dell’azionabilità delle pretese del cittadino, in relazione alla Costituzione del 1948 italiana, espressamente costituzionalizzato dall’art. 113 Cost., occorre una legge caso per caso che determini il contenuto del regolamento.

³⁴ L. CARLASSARE, *Regolamento (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 148 ss; EAD. *Il ruolo del parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 13-19.

specifica (art. 117, comma 6 Cost.), rispetto a quella del '48 di cui all'art. 87 Cost., si ripropone la questione della legittimità dei regolamenti indipendenti, così come contemplati dalla l. n. 400 del 1988.

Va, ovviamente, chiarito che tale norma, come auspicava Ruggeri, costituisce per il potere regolamentare dell'esecutivo un fondamento giuridico, una copertura costituzionale che va ad integrare il fondamento-attribuzione di cui all'art. 17, comma 1, lett. c).

7. Il nuovo titolo V della Costituzione e la copertura costituzionale al potere regolamentare dell'esecutivo

Con l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, oltre al fondamento giuridico costituzionale di cui all'art. 117, comma 6 Cost. (la copertura costituzionale del potere regolamentare), è possibile riconoscere un fondamento costituzionale agli ambiti di competenza delle potestà regolamentari, riconducibili al regime di cui all'art. 117, comma 2 Cost. Sotto questo profilo, la riforma sembrerebbe aver eliminato un ostacolo che impediva di teorizzare l'ammissibilità di interventi del regolamento indipendente negli ambiti non coperti da riserva di legge, come previsto dall'art. 17, comma 1, lett. c)³⁵.

E' evidente che in un sistema delle fonti ordinato secondo il regime monista, in base all'art. 70 Cost., che esclude la riserva di regolamento, la competenza legislativa gode di una competenza generale ad intervenire su qualsiasi oggetto. In sostanza, a differenza degli ordinamenti che contemplano, in virtù del dualismo delle fonti, ambiti di riserva regolamentare, nel nostro ordinamento la legge potrà in qualsiasi momento "riconquistare" materie normate da regolamenti indipendenti; questo rende tale strumento *autonomo*, ma allo stesso tempo *debole*.

Le preoccupazioni espresse da Ruggeri nel 1993³⁶, relative alla copertura costituzionale del potere regolamentare, sono in parte risolte, restano, in relazione ai regolamenti indipendenti, quelle a suo tempo espresse dalla Carlassare, e tutt'ora attuali, ovvero che tale tipologia normativa sarebbe ammissibile – anche riconoscendo nella sostanza la compatibilità del principio di legalità formale con il nostro ordinamento giuridico costituzionale – solo se trova nella norma di fonte legislativa la predeterminazione di elementi atti a vincolarne il contenuto, e tali da rendere possibile il controllo³⁷. Quindi sarebbe necessario rendere più stringente il contenuto di cui all'art. 17, comma 1, lett. c), rafforzarne la sua natura di fondamento-attribuzione, ancorché "una volta per tutte".

Nell'ambito di questo scenario normativo, a tutt'oggi, pur sentendosi ancor più forte l'esigenza di un rafforzamento dell'esecutivo, che si manifesta utilizzando troppo spesso

³⁵ M. SIAS, *L'indipendenza del regolamento ed il principio di legalità*, in www.federalismi.it, agosto, 2003, 4.

³⁶ A. RUGGERI, *Fonti e norme*, cit., 204.

³⁷ L. CARLASSARE, *Il ruolo del parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, cit., 13-19.

strade poco ortodosse, quali l'abuso del decreto-legge o il ricorso eccessivo alla questione di fiducia ed ai c.d. maxiemendamenti, c'è grande timidezza ad utilizzare e ricorrere al regolamento indipendente.

8. I rari casi di ricorso alla tipologia regolamentare indipendente dopo la l. n. 400 del 1988 e la riforma del titolo V della Costituzione

Il regolamento indipendente non ha mai rappresentato la parte più cospicua della produzione normativa di matrice governativa. Si consideri, infatti, che, già prima della riforma del Titolo V, i regolamenti espressamente adottati ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. c) della l. n. 400 del 1988 sono stati davvero pochi. Tra questi, si ricorda quello emanato con d.p.r. 20 maggio 1997, n. 212, che, proponendosi la modifica *in parte qua* di un precedente regolamento³⁸, interviene sulla «concessione dell'utenza del servizio d'informatica per l'accesso alla base informativa del catasto terreni, del catasto edilizio urbano e del catasto geometrico», nonché il regolamento adottato con d.p.r. 3 febbraio 1997, n. 98, avente ad oggetto l'«esecuzione delle decisioni adottate dal XXI congresso dell'Unione postale universale, tenutosi a Seoul».

Ma, anche per il periodo successivo alla redistribuzione della potestà regolamentare per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono davvero pochi gli esempi di regolamenti che possono chiaramente ascrivere alla categoria di quelli indipendenti, in quanto *expressis verbis* adottati ex art. 17, comma 1, lett. c) della l. n. 400 del 1988. Tra questi, infatti, nell'immediato della riforma, si annovera il solo regolamento varato con d.p.r. n. 254 del 04.09.2002, riguardante «le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato»³⁹. Di qualche anno successivo, invece, sono il regolamento adottato con d.p.r. n. 18 del 12.01.2007, che peraltro disciplina nuovamente la materia postale, dando «esecuzione alle decisioni adottate dal XXIII congresso dell'unione postale universale»⁴⁰, nonché il d.p.r. n. 314 del 15.11.2006, che interviene, invece, sulla disciplina «dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di servizio per il personale dell'amministrazione penitenziaria»⁴¹. In anni più recenti, invece, la possibilità di rintracciare nelle maglie del sistema ordinamentale atti immediatamente sussumibili tra quelli in esame

³⁸ Il regolamento di cui trattasi è quello approvato con d.p.r. 10 luglio 1991, n. 305. Si tratta del «Regolamento concernente la concessione dell'utenza del servizio d'informatica per l'accesso alla base informativa del catasto terreni, del catasto edilizio urbano e del catasto geometrico».

³⁹ D.p.r. n. 254 del 04.09.2002: «Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato».

⁴⁰ Più precisamente, quello adottato con d.p.r. n. 18 del 12.01.2007 è il «regolamento di esecuzione delle decisioni adottate dal XXIII congresso dell'unione postale universale – UPU – recanti modifiche al settimo protocollo addizionale della Costituzione dell'UPU, al regolamento generale dell'Unione postale universale, alla convenzione postale universale ed al protocollo finale e all'accordo relativo ai servizi di pagamento della posta, tenutosi a Bucarest il 5 ottobre 2004».

⁴¹ D.p.r. n. 314 del 15.11.2006: «Regolamento per la disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di servizio per il personale dell'amministrazione penitenziaria».

viene meno. Almeno espressamente, infatti, scompare ogni diretto e chiaro riferimento alla disposizione legislativa su cui poggia l'adozione dei regolamenti indipendenti, e tale dato, sommandosi ai diversi fattori che hanno via via alimentato una nuova "fuga dal regolamento", rende la loro ricerca un compito assolutamente arduo per il giurista.

Eppure, sebbene numericamente assai poco significativi, gli esempi *de quibus* risultano, comunque, assai interessanti nei loro contenuti, soprattutto ai fini della comprensione della peculiare "gestione", da parte del governo, dei propri poteri normativi. Significativa, in questo senso, è soprattutto la normativa regolamentare che interviene in materia postale. Tale normativa, infatti, ed in particolare il più risalente dei regolamenti in tema⁴², nel dare attuazione ad un accordo internazionale adottato in forma semplificata, non si limita semplicemente a rafforzare una più risalente⁴³ tendenza al ricorso a tale tipologia di regolamenti (espressamente adottati ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. c) della l. n. 400 del 1988) in funzione dell'attuazione degli accordi internazionali ora richiamati, già di per sé assolutamente controversa⁴⁴.

Piuttosto, esso solleva non pochi dubbi di legittimità specie con riferimento alla compressione che, per effetto dei suoi contenuti, incidenti sulla circolazione postale, si registra a danno della libertà di corrispondenza⁴⁵. Né meno problematica, del resto, è la presenza di disposizioni indipendenti nella trama normativa dei regolamenti di esecuzione e/o attuazione, e ancor più dei regolamenti delegati e/o autorizzati.

Al contrario, proprio rispetto a tali ipotesi, gli atti di natura regolamentare infine adottati dal governo hanno in molti casi posto l'interprete dinanzi a palesi violazioni delle più elementari regole su cui poggia l'adozione degli atti *de quibus*.

Ed, infatti, disposizioni regolamentari di tipo indipendente, correttamente adottabili solo nella ricorrenza di quel "vuoto legislativo" di cui all'art. 17, comma 1, lett. c), l. n. 400 del 1988, trovano, al contrario, spazio anche all'interno di regolamenti ministeriali, che, invece, ai sensi ex art. 17, comma 3, l. n. 400 del 1988, sono chiaramente ed espressamente legati ad una previa disposizione di legge⁴⁶.

⁴² Le osservazioni si riferiscono alle disposizioni contenute nel d.p.r. 3 febbraio 1997, n. 98, avente ad oggetto l'«esecuzione delle decisioni adottate dal XXI congresso dell'unione postale universale, tenutosi a Seoul», cit.

⁴³ Il riferimento è al d.p.r. 13 aprile 1994, n. 372, avente ad oggetto «regolamento recante norme per l'esecuzione degli atti finali della conferenza amministrativa mondiale delle radiocomunicazioni per i servizi mobili (MOB 87), adottati a Ginevra nel 1987, e degli atti finali della Conferenza amministrativa mondiale delle radiocomunicazioni (CAM 92), adottati a Malaga-Torremolinos nel 1992»; nonché al d.p.r. 13 aprile 1994, «regolamento recante modifica agli atti costitutivi dell'Unione postale universale, secondo i documenti firmati a Washington il 14 dicembre 1989 e relativi regolamenti di esecuzione».

⁴⁴ Si tratta di dubbi legati soprattutto allo stacco che in alcuni di questi casi si registra tra i presupposti su cui regge l'adozione dei regolamenti indipendenti, ossia l'assoluto vuoto legislativo (inteso sia come disciplina, sia come riserva di legge), e la ricorrenza, al contrario, di disposizioni di tipo legislativo incidenti in materia. Su tali profili, cfr. U. DE SIERVO, *Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo*, in ID. (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, 1992, 16.

⁴⁵ Su tale profilo, G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1998, 218.

⁴⁶ L'art. 17, comma 3, l. n. 400 del 1988, li ammette infatti solo «quando la legge espressamente conferisca tale potere».

È questo, ad esempio, il caso del d.m. finanza 11 febbraio 1997, n. 37 che, intervenendo sull'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria, in aperto contrasto con i limiti ad esso opposti dal legislatore⁴⁷, provvede direttamente ad emanare una disciplina in tema di autotutela⁴⁸. Tuttavia, ancor più controversa di quella a cui si è fatto qui cenno è l'ipotesi di disposizioni indipendenti contenute in regolamenti di delegificazione, che, come è noto, possono essere adottati per la disciplina delle sole materie non coperte da riserva assoluta di legge, e soltanto previa autorizzazione del legislatore, che individua altresì le norme generali regolatrici della materia cui l'azione governativa deve necessariamente ispirarsi⁴⁹.

Anche in questo caso, i concreti modi di esercizio dei propri poteri normativi da parte del governo determinano, infine, l'adozione di atti regolamentari a dir poco discutibili. O meglio, assolutamente contrari ai presupposti legislativi su cui regge l'esercizio della potestà regolamentare dell'esecutivo. In questo senso, si consideri l'art. 17, comma 3, del d.p.r. 19 settembre 1997 n. 318⁵⁰. La disposizione *de qua*, infatti, nel dare attuazione alle direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni, contiene al suo interno previsioni non soltanto estranee ai contenuti delle direttive oggetto di recepimento, ma altresì contrarie alle disposizioni legislative in tema di trattamento dei dati personali. In particolare, sotto tale profilo, nello statuire che «ogni organismo di telecomunicazione deve rendere disponibili, anche telematicamente, al centro elaborazione dati del ministero dell'interno gli elenchi di tutti i propri abbonati e di tutti gli acquirenti del traffico prepagato della telefonia mobile», la disposizione nega ogni rilevanza al parere del garante per la protezione dei dati personali, che è invece espressamente richiesto dalla normativa in materia⁵¹.

9. Conclusioni

In conclusione, l'impressione è che a tutt'oggi ci sia una sorta di “fuga dal regolamento”, ovvero la preferenza da parte del governo di ricorrere ad atti amministrativi generali, piuttosto che a fonti secondarie del diritto, costringendo l'interprete a verificare che nell'atto amministrativo generale sovente vi sono i caratteri della generalità, astrattezza e

⁴⁷ Qui, il riferimento è all'art. 2-*quarter*, d.l. n. 564 del 1994, convertito, con modificazioni, in l. n. 656/1994, che, infatti, si limitava ad attribuire al ministro delle finanze il solo potere di individuare gli organi competenti all'esercizio del potere di emanare un regolamento in materia, al riguardo prevedendo che: «Con decreti del ministro delle finanze sono indicati gli organi dell'amministrazione finanziaria competenti per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio o di revoca, anche in pendenza di giudizio o in caso di impugnabilità, degli atti illegittimi o infondati. (...)».

⁴⁸ Più precisamente, il d.p.r. *de quo* ha ad oggetto il «regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria».

⁴⁹ Art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988.

⁵⁰ D.p.r. 19 settembre 1997 n. 318, avente ad oggetto «regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni».

⁵¹ Cfr. art. 31, comma 2, l. n. 675 del 1996.

novità. Questo ha fatto sì che proprio il consiglio di Stato, con adunanza plenaria del 2012⁵², accedendo ad una lettura estensiva degli atti amministrativi generali, li abbia attratti nell'orbita del regolamento. Il consiglio di Stato, relativizzando i concetti di generalità ed astrattezza, ha consentito la massima espansione e riconducibilità degli atti amministrativi tra le fonti normative secondarie. Una volta riconosciuta la natura normativa dell'atto amministrativo generale, in applicazione delle nuove linee interpretative indicate dall'adunanza plenaria del consiglio di Stato, lo schema regolamentare si presenta come ineludibile, salvo che la legge che autorizza il potere normativo secondario non consenta espressamente una deviazione del modello tipico.

Ancora oggi, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, assistiamo ad una duplice *fuga* dal regolamento, ed in particolare da strumenti normativi del governo che possano determinare una maggiore efficienza sul piano normativo da parte del governo, quali i regolamenti indipendenti. Una *fuga* che definiremo "verso l'alto", ovvero verso meccanismi istituzionali, quali il ricorso al voto di fiducia ed alla pratica dei maxi-emendamenti, che costituiscono una reale torsione della forma di governo parlamentare verso modelli a prevalenza dell'esecutivo, accentuato ciò dall'abuso del ricorso al decreto-legge; ed una fuga "verso il basso", ovvero ricorrendo ad atti amministrativi generali, *liberi* così dai vincoli formali e procedurali posti da norme imperative.

Come sostengo da anni, credo, invece, che la forma di governo parlamentare, consegnataci dalla nostra Costituzione, debba esprimere un esecutivo forte, e laddove compatibile con il principio di legalità, anche dotato di poteri indipendenti. Altrimenti continueremo a ritenere che le patologie funzionali della forma di governo parlamentare possano essere risolte soltanto con il ricorso a sistemi elettorali maggioritari o affidandoci all' "Uomo della provvidenza" che, volendo essere benevoli, significa sistemi iper-presidenziali. Ma per rafforzare il governo nell'ambito della forma di governo parlamentare, occorre, in relazione al sistema delle fonti, rafforzare il fondamento-attribuzione del potere regolamentare indipendente di cui all'art. 17, comma 1, lett. c). Pur riconoscendo legittimo il fondamento del regolamento indipendente "una volta per tutte", con norma di rango legislativo, occorre che essa ne garantisca forme di controllo.

⁵² Consiglio di Stato, adunanza generale del 25 febbraio 2002 (parere n. 2/02; n. sez. 12/02); adunanza generale dell'11 aprile 2002 (parere n. 1/02; n. sez. 67/02); e adunanza generale del 17 ottobre 2002 (parere n. 5/02; n. sez. 1636/02); in www.giustizia-amministrativa.it.