



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici
del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Jonian Department - Mediterranean Economic and Legal
Systems: Society, Environment, Cultures



ANNALI 2016 – ANNO IV (ESTRATTO)

DONATANONIO MASTRANGELO

Introduzione al tema degli atti amministrativi di normazione nel quadro delle fonti

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Bruno Notarnicola

COORDINATORE DELLA COLLANA

Francesco Mastroberti

COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO

Bruno Notarnicola, Domenico Garofalo, Riccardo Pagano, Giuseppe Labanca, Francesco Mastroberti,
Nicola Triggiani, Aurelio Arnese, Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Antonio Felice Uricchio, Annamaria Bonomo,
Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Giuseppe
Labanca, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco
Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Ferdinando
Parente, Giovanna Reali, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Sebastiano Tafaro,
Nicola Triggiani, Umberto Violante

COMITATO REDAZIONALE

Stefano Vinci (coordinatore), Cosima Ilaria Buonocore, Patrizia Montefusco,
Maria Rosaria Piccinni, Adriana Schiedi

Redazione:

Prof. Francesco Mastroberti

Dipartimento Jonico in Sistemi Economici e Giuridici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco, Via Duomo, 259 - 74123 Taranto, Italy

E-mail: annali.dipartimentojonico@uniba.it

Telefono: + 39 099 372382

Fax: + 39 099 7340595

<http://www.annalidipartimentojonico.org>

Donatantonio Mastrangelo

INTRODUZIONE AL TEMA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI
DI NORMAZIONE NEL QUADRO DELLE FONTI*

ABSTRACT	
Malgrado la sua importanza, il tema delle fonti è caratterizzato da una disciplina generale lacunosa, sommaria e obsoleta, nonché da gravi incertezze sul riconoscimento concettuale degli atti normativi e sulla loro gerarchia. Il saggio si occupa soprattutto degli atti amministrativi di normazione, considerandone, distintamente per quelli dello Stato e per quelli degli altri enti pubblici, il fondamento, i caratteri formali e i limiti di contenuto.	Despite its importance, the issue of legal sources is characterized by an incomplete, summary and obsolete general discipline, as well as by serious uncertainties on the conceptual recognition of regulatory acts and their hierarchy. This paper mainly deals of regulatory administrative acts, considering, separately for those from the State and those from other public bodies, their foundation, formal character and content limits.
Fonti giuridiche - atti amministrativi normativi - fondamento e limiti	Legal sources - regulatory administrative acts - foundation and limits

SOMMARIO: 1. Necessità e difficoltà dell'individuazione delle fonti e del loro inquadramento sistematico. - 2. La normazione statale nello spostamento del baricentro costituzionale dal Parlamento al Governo. - 3. La disciplina delle fonti statali e in particolare degli atti amministrativi di normazione. - 4. Gli atti normativi degli enti pubblici.

1. Com'è noto, nella *Stufenbau* kelseniana tutti gli atti giuridici esprimono un potere normativo, compresi i provvedimenti amministrativi, le sentenze e i negozi giuridici privatistici, che pongono le c.d. norme del caso concreto. In quell'ottica non si può,

* Saggio sottoposto a referaggio secondo il sistema del doppio cieco.

Il lavoro, destinato agli *Scritti in memoria di A. Romano Tassone*, riproduce sostanzialmente nel testo la "lezione" svolta a Bari il 19 dicembre 2014 nell'ambito del Corso di alta formazione "Le competenze nel processo legislativo della Regione", promosso dalla Scuola forense barese e dal Consiglio regionale della Puglia col patrocinio della Camera amministrativa distrettuale.

Si accresce ancora una volta il debito di gratitudine dell'autore nei confronti di Antonio Romano Tassone, i cui saggi (2005 e 2006) sulle fonti del diritto amministrativo e sulla normazione secondaria, ai quali si rinvia prima che a qualunque altra opera sul tema e una volta per tutte, hanno ispirato largamente queste pagine e costituito la pietra di paragone per la verifica delle soluzioni proposte a molti dei problemi che vi si considerano.

dunque, distinguere la categoria delle “fonti”.

Il nostro diritto positivo impone invece di individuarla perché, com'è altrettanto noto, assegna all'atto normativo (e alla “consuetudine”, dei cui peculiari problemi qui non ci occuperemo) un regime particolare, soltanto nel quale valgono i principi *Ignorantia legis non excusat* e *Jura novit curia*, si applicano i criteri interpretativi dettati dall'art. 12 delle “preleggi”, si ammette il ricorso per cassazione in caso di inosservanza nelle pronunce del giudice ordinario, ecc.¹

Malgrado l'importanza fondamentale della materia, l'indicazione delle fonti e la loro disciplina generale sono espresse in modo assai sommario e ormai per più versi obsoleto nei primi articoli delle preleggi, in parte abrogati dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che peraltro si occupa solo dei regolamenti statali. La Costituzione (che pure, in quanto rigida, è la *legum lex*) si limita a dettare norme, in vari luoghi e in modo spesso lacunoso, per alcune di esse ed è questo, forse, il suo maggior difetto, anche se il tema non sembra trovare lo spazio che meriterebbe nelle proposte di riforma costituzionale che si dibattono².

La ricostruzione del sistema delle fonti costituisce una delle imprese più ardue con le quali i giuristi, teorici e pratici, possano cimentarsi ed è un cimento che trova le sue massime difficoltà proprio in relazione al diritto amministrativo, il settore dell'ordinamento caratterizzato dalla più vasta e intricata congerie di atti normativi d'ogni tipo e livello.

Il tema, pur ampiamente trattato sotto molteplici angolazioni da ottima dottrina³, presenta incertezze già nei confini e nelle partizioni fondamentali.

Sotto il profilo sostanziale si afferma di solito che è fonte l'atto autoritativo recante disposizioni nuove, generali ed astratte, quali sarebbero appunto le norme giuridiche⁴. Peraltro, considerando che (come appunto assume la *Reine Rechtslehre*) tutte le disposizioni hanno in sé un elemento di novità, sembrano essere la generalità e l'astrattezza a dover fare propriamente la differenza⁵. Anzi può dirsi che l'astrattezza comporti la

1 In tal senso cfr. per tutti Sandulli, 1989, 57, nota 101, e più ampiamente Crisafulli, 1993, 11 ss.

2 Come scriveva Crisafulli, 1993, 15 s., «l'ideale sarebbe, ovviamente, che (...) esistesse (...) una elencazione esplicita, completa e tassativa delle fonti legali, contenuta nel testo della Costituzione o in altra legge costituzionale (quindi non derogabile da norme di fonti subordinate), e che - per di più - fossero chiaramente specificati i contrassegni caratterizzanti formalmente i diversi tipi di fonti, in modo da renderle immediatamente riconoscibili in ogni singola evenienza agli operatori giuridici».

3 Per quella successiva alla legge 400/1988, senza distinguere tra filosofi del diritto e studiosi del diritto pubblico o privato, si segnalano in generale i lavori monografici di Bin, Pitruzzella, 2012; Celotto, 2014; Cerri, 2011; Giocoli Nacci, 1999; Grossi, 2008; Guastini, 1998 e 2010; Lipari, 2008; Modugno, 2005 e 2009; Pajno, Verde (a c. di), 2010; Paladin, 2000; Parodi, 2012; Pegoraro, Reposo, 1993; Piergigli, 2012; Ruggieri, 2009 (cui si deve anche la cura delle diciotto raccolte 1992-2015); Siclari (a c. di), 2012; Sorrentino, 2002, 2007 e 2009.

4 Cfr. per tutti Modugno, 1978, 328 ss.

5 Come osserva Crisafulli, 1993, 34, «Per avere un senso, la cosiddetta “novità” deve intendersi come criterio “relazionale”: in rapporto, cioè, con norme e disposizioni, delle quali sia possibile affermare - *in base ad altri criteri*, dunque - che sono, esse stesse anzitutto, costitutive del diritto oggettivo. “Nuovi” saranno perciò da dire - e, quindi, norme - quei precetti che sostituiscano, modifichino od integrino

generalità, salvo che nel problematico caso delle norme c.d. *ad personam* (prive appunto di questa, ma non di quella)⁶.

Resta spesso la difficoltà pratica di distinguere gli atti normativi da quelli generali ma non astratti⁷ ed è la giurisprudenza che infine decide, ad esempio, se o quando siano disposizioni normative quelle contenute nei piani regolatori comunali⁸ oppure nei provvedimenti che stabiliscano prezzi o tariffe⁹.

Ma vi è spesso anche un profilo formale, più o meno rigorosamente definito, distintivo della fonte: *quid juris* se sostanza e forma non corrispondano? Se si può, forse, tendenzialmente convenire che una legge-provvedimento (priva del carattere dell'astrattezza) o una legge *ad personam* (priva, come si è accennato, del carattere della generalità) abbiano comunque forza e valore di legge e ricadano più in generale nel regime che la Costituzione detta per tale fonte, non sembra che si possa sempre analogamente affermare la prevalenza del dato formale per le disposizioni sostanzialmente provvedimentali contenute in un atto formalmente qualificabile come regolamento o semplicemente così intitolato oppure, al contrario, per quelle astratte e generali contenute in un atto la cui forma non si distingue da quella di un comune provvedimento amministrativo. È peraltro ovvio che la qualificazione dell'atto come normativo o come provvedimentale non ne esclude la possibile illegittimità per vizio della forma o della sostanza...

Quanto alla *summa divisio* tra fonti primarie e secondarie, comunemente usata per distinguere leggi e atti aventi forza e valore di legge da regolamenti, statuti e altri atti normativi provenienti dalle autorità amministrative, ne è evidente l'imprecisione: la

preesistenti norme (generali- astratte) dell'ordinamento». Considerava, invece, "legge in senso materiale" «anche l'atto di volontà dello Stato che regola un caso individuale e concreto, quando la norma da esso posta sia nuova» Ranalletti, 1954, 437 s.

⁶ La locuzione "norma *ad personam*" è qui, ovviamente, da intendere non in senso politico, cioè come norma voluta in quanto favorevole o sfavorevole ad una determinata persona, ma in senso strettamente giuridico, cioè come norma applicabile esclusivamente ad essa.

È in proposito, da ritenere che la legge «non può sostituirsi al provvedimento amministrativo eludendo le garanzie procedurali che assistono la formazione di questo, né può sottrarre all'interessato la possibilità di avvalersi della tutela giurisdizionale» (Corso, 2013, 33) e in tal senso sembra ormai orientata anche la C. cost.: cfr. sent. 103/2007. Più che una "riserva di provvedimento", la Costituzione sembra tuttavia porre una "riserva di amministrazione", giacché anche le disposizioni regolamentari non si sottraggono al rispetto di garanzie procedurali né al sindacato del giudice (potendo essere disapplicate da quello ordinario e anche annullate da quello amministrativo). Sul tema cfr. Arconzo, 2013; Iacovelli, 2008.

⁷ Sulla distinzione cfr. già Giannini, 1953, III, 18 ss.; Sandulli, 1954, IV, 121 ss.; Santaniello, 1963, e più di recente, Rescigno, 1993, e Della Cananea, 2000, che tende peraltro ad assimilare l'atto meramente generale al regolamento in base all'efficacia prescrittiva di entrambi. Moscarini, 2008, 5107, osserva che la normazione attraverso "decreti di natura non regolamentare", crea «incertezza nel sistema delle fonti, escludendo la vincolatività generale delle disposizioni in esse contenute, l'assenza di obbligo, per i giudici, di fare applicazione delle suddette disposizioni a tutti i destinatari, la possibilità di individuare con chiarezza le situazioni giuridiche soggettive ricollegabili alle disposizioni ivi contenute».

⁸ Cfr. Meale, 2000a.

⁹ Cfr. Amorth, 1986, 438 s., e più di recente Caringella, 2011, II, 214 ss.

gerarchia delle fonti¹⁰ prevede, com'è noto, più gradi, sicché ve ne sono anche di terziarie, quaternarie ecc., e prima delle leggi e degli atti aventi la forza e il valore delle stesse vi sono ormai la Costituzione e le leggi costituzionali, nonché le fonti internazionali e comunitarie, talvolta e per certi versi collocabili al di sopra della stessa Costituzione¹¹. Sotto altro aspetto non può escludersi che taluni statuti e regolamenti possano trovare fondamento e limiti direttamente nella Costituzione, nel qual caso rispetto alla materia normata essi agirebbero al livello che di solito è proprio delle leggi...

Ciò premesso in ordine alla difficoltà di trovare solide fondamenta per il discorso, lo limiterò (anche per non spingermi troppo *ultra crepidam*) a ciò che principalmente riguarda le fonti c.d. secondarie, le quali, come si è accennato, consistono tutte in atti normativi provenienti da autorità amministrative dello Stato o da enti pubblici: si può forse dir meglio “in atti amministrativi di normazione”, escludendo per un verso che siano atti amministrativi i decreti legge, i decreti legislativi o le leggi regionali, che provengono sì da autorità del Potere amministrativo, ma nell'esercizio di una funzione squisitamente “politica”, e per l'altro che siano atti politici i regolamenti governativi¹². Opinando in senso contrario, questi ultimi non sarebbero tra l'altro impugnabili (giacché, come ha confermato l'art. 7 del c.p.a., non lo sono «gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico»). Ma se gli atti di normazione primaria illegittimi possono essere espunti dall'ordinamento ad opera della Corte costituzionale, deve pur esserci un giudice che possa farlo per qualunque regolamento, sia pure congiuntamente all'atto applicativo che leda un interesse legittimo (secondo la nota costruzione giurisprudenziale del Consiglio di Stato, ora recepita dall'art. 13, comma 4-*bis*, c.p.a.)¹³. Nel tentativo di dare un qualche ordine all'esposizione, che pure non ha alcuna pretesa di sistematicità o di completezza volendo solo introdurre allo studio del tema, si considererà prima l'attività normativa dello Stato e poi quella degli altri enti pubblici, con un'attenzione che, come appena detto, sarà particolarmente rivolta alle fonti secondarie e anzi, tra esse, quasi esclusivamente ai regolamenti, che ne sono le più tipiche e ricorrenti¹⁴.

10 Cfr. Italia, 2013; Paris, 2012; Pedrazza Gorlero, 2012.

11 Cfr. Vogliotti (a c. di), 2013; Vesperini, 2011.

12 Per la loro natura amministrativa gli atti normativi in discorso rientrano a pieno titolo nel campo d'indagine degli amministrativisti: Giannini, 1988b, 602, lamenta in proposito che «in quanto la materia delle fonti è di rilievo costituzionale, dei regolamenti si impadronisce la scienza del diritto costituzionale, con risultati, invero, non sempre soddisfacenti, per via della ristrettezza dell'angolazione di esame».

13 Cartabia, Lamarque Tanzarella (a c. di), 2011; Massa, 2011. Per Saitta, 2012, 74, «per effetto dell'ormai ammessa disapplicazione degli atti a contenuto normativo (...) il ricorso andrebbe proposto solamente avverso l'atto applicativo».

14 Più precisamente, si farà qualche accenno agli statuti degli enti pubblici, ma si tralasceranno del tutto i problemi relativi ad atti quali i bandi militari o le ordinanze c.d. libere o di necessità e urgenza o contingibili ed urgenti, dei quali il carattere normativo è peraltro dubbio (così per Sandulli, 1989, 71, gli atti anzidetti «possono, di volta in volta, essere adottati per casi singoli, ovvero in via generale e astratta, e assumono il carattere di fonti del diritto solo nella seconda ipotesi», mentre per Giannini, 1988a, 706, «le ordinanze d'urgenza sono provvedimenti amministrativi che, in quanto previsti dalle norme, stanno nel principio di legalità, ma costituiscono un'eccezione rispetto alla regola della tipicità»). Neppure ci si

2. Com'è noto, dall'ultimo decennio del secolo scorso si è accentuata la tendenza che vede spostarsi dal Parlamento al Governo il baricentro degli equilibri costituzionali, sicché sul piano della normazione primaria si è avuto in un primo tempo un largo ricorso ai decreti legge e spesso alla loro reiterazione. Avendo la Corte costituzionale, soprattutto con la sentenza n. 360 del 1996, dichiarato tale prassi illegittima, il Governo è passato a produrre sempre più frequentemente decreti legislativi, giungendo a far approvare leggi di delega recanti principi e criteri direttivi molto sommari, su materie dai confini evanescenti e con previsione di ulteriori decreti correttivi entro termini di notevole lunghezza. Da ultimo, com'è pure noto, si è addirittura forzato il rilascio della delega ponendo la fiducia¹⁵.

Parallelamente, sempre nell'ambito della normazione statale, si è sviluppata la produzione dei regolamenti governativi e ministeriali che - specialmente quando si configurino come "indipendenti" e ancor più quando, come ormai spesso accade, siano preceduti da una legge c.d. di autorizzazione o delegificazione - tendono ad invadere spazi prima nel dominio delle fonti primarie¹⁶. La tendenza è ovviamente sostenuta anche dalla voglia di semplificare la disciplina dell'attività amministrativa, ai nostri giorni molto sentita (o comunque proclamata).

È ben noto al riguardo che sotto il vessillo della "semplificazione" (come sotto quelli, pure molto agitati, della "trasparenza" e del "merito") si conducono spesso battaglie politiche che in realtà perseguono o che comunque ottengono risultati diametralmente opposti¹⁷, ma è vero altresì che talvolta la semplificazione giunge a travolgere garanzie necessarie per la tutela di interessi pubblici o privati coinvolti dall'attività amministrativa¹⁸.

Il limite insuperabile della delegificazione sembra essere il rispetto della vecchia distinzione guicciardiana¹⁹ fra norme "di relazione" (che generano i diritti e i correlati doveri di tutti i soggetti giuridici, nonché i poteri dei soggetti pubblici e le correlate soggezioni) e norme "di azione" (che invece si limitano a disciplinare nell'interesse

occuperà dei bandi di concorso o di gara oppure delle circolari normative, che non sono generalmente ritenuti fonti dell'ordinamento generale.

Quanto ai regolamenti, è appena il caso di precisare che non si tratterà degli atti, pure così nominati, che esulano dal campo delle fonti secondarie, come i regolamenti internazionali e comunitari, quelli degli organi costituzionali o quelli interni, né ovviamente degli atti di autonormazione privata (quali i regolamenti di condominio, di associazione o d'impresa).

15 Cfr. Costanzo (a c. di), 2011; Franco, 2014. Deve peraltro registrarsi la tendenza a temperare la discrezionalità del potere delegato, attraverso l'aggravamento procedimentale del decreto legislativo: cfr. Frontoni, 2012.

16 Cfr. Cheli, 1990; Italia, 1992; Lupo, 2003. In generale, sul potere regolamentare e sul suo attuale ruolo, cfr. anche De Siervo (a c. di), 1992; Meale, 2000b.

17 Cfr. Ferrara, 1999.

18 Cfr. Mastrangelo, 2009.

19 Cfr. Guicciardi, 1957, 33 ss.

pubblico le modalità di esercizio degli anzidetti poteri, nel contempo configurando l'interesse legittimo dell'amministrato che rispetto ad essi si trovi, come suol dirsi, in posizione "differenziata" e "qualificata"): solo le fonti primarie possono porre norme di relazione e possono quindi attribuire poteri pubblici. Se, infatti, si consentisse alla stessa amministrazione di attribuirsi poteri nei confronti del cittadino si contraddirebbe palesemente il principio di legalità dell'azione amministrativa e quelli ad esso indissolubilmente connessi della divisione dei poteri e dello Stato di diritto²⁰.

Il principio di legalità esige peraltro che vi siano anche le norme di azione, in modo che l'esercizio del potere abbia modalità prestabilite in astratto e in generale, a tutela degli interessi pubblici e di quelli dell'amministrato che ne possano risentire in concreto gli effetti²¹. Quando la competenza ad emanare tali norme non sia direttamente disciplinata dalla Costituzione, essa spetta alla fonte primaria, che può peraltro trasmetterla a quella secondaria. Sembra, infatti, da condividere l'opinione ormai dominante secondo la quale l'amministrazione dello Stato non ha un potere originario di emanare regolamenti, neppure se lo si intenda come disciplina autolimitativa dei poteri provvedimentali che le sono attribuiti²² (l'affermazione merita forse, come si dirà, qualche

20 In senso contrario cfr. ad es. Cerulli Irelli, 2014, 15 s., per il quale ormai «il principio di legalità ha assunto il significato di principio che impone la predeterminazione normativa (ma non necessariamente con legge) dei casi di esercizio dei poteri amministrativi, salvi determinati limiti posti dalla Costituzione». Anche per Casetta, 2012, 399, i regolamenti «talora concorrono a definire i limiti delle situazioni soggettive e delle soggettività e in particolare dei poteri amministrativi e, più in generale, l'assetto delle relazioni intersoggettive. Ciò può avvenire a condizione che una legge o un atto equiparato conferiscano alla fonte secondaria la possibilità di disciplinare anche questi profili e, cioè, in pratica, di occuparsi di una materia differente rispetto alla regolamentazione dell'esercizio dei poteri amministrativi. La fonte regolamentare, che può intervenire soltanto se la Costituzione non imponga riserve assolute di legge, dovrebbe comunque occuparsi unicamente del completamento della disciplina che ha ad oggetto rapporti intersoggettivi».

21 Come sintetizza Corso, 2013, 31, il principio di legalità «richiede che la legge non soltanto dia un fondamento al potere amministrativo ma che ne definisca anche i tratti essenziali».

22 Orlando, 1915, 266, scriveva: «si può, come principio generale, affermare che la potestà di emettere ordinanze si riscontra presso tutti quegli organi dell'autorità pubblica cui è affidata la cura e tutela del diritto relativamente ad una sfera determinata di materia e territorio. La ragione astratta del principio suddetto sta in ciò, che questa autorità, potendo emanare una serie di ordini concreti per il conseguimento dei fini pubblici ad essa affidati, è conseguente che essa, con un ordine generale, possa abbracciare tutta la categoria generica di quei casi». Anche per Ranelletti, 1954, 514, il potere regolamentare «spetta agli organi governativi in due casi: a) per le norme necessarie per l'esecuzione delle leggi che, per via di interpretazione e logica deduzione, possono derivarsi dal diritto positivo esistente (...); b) per le norme con cui gli organi governativi disciplinano l'esercizio di un proprio potere *discrezionale*». Cammeo, 1960, 111, osservava però che non possono emanarsi regolamenti «quando la facoltà discrezionale sia concessa in via eccezionale perché si tratta di materie che, per loro natura o per l'intenzione del legislatore, non consentono apprezzamenti, se non caso per caso» e il Curatore (Miele) così annotava: «È prevalente la dottrina che ritiene necessaria, nella subbietta materia una legge attributiva della potestà regolamentare; ciò per le seguenti ragioni: 1) il potere discrezionale può essere il fondamento sia di una potestà normativa interna come di un atto amministrativo generale e non sempre del potere regolamentare; 2) la potestà regolamentare può essere attribuita anche laddove manca un potere discrezionale; 3) viceversa dalle norme del nostro diritto positivo risulta che tale potere non è attribuito a tutte le autorità

temperamento se riferita invece alle autonomie locali, i cui poteri sembrano talvolta promanare, oltretutto dalla legge, dalla loro diretta legittimazione democratica)²³.

3. Ma veniamo al diritto positivo.

La Costituzione, all'art. 138, disciplina il procedimento "aggravato" per l'emanazione delle leggi costituzionali e pone qualche limite alla possibilità di revisione della Carta. Uno espresso all'art. 139 (la forma repubblicana), un altro abbastanza chiaramente desumibile dall'art. 2 (i diritti definiti «inviolabili» dell'uomo). Di altri non v'è certezza: un tempo per lo più si affermava che la revisione, non essendo abrogazione né stravolgimento, non potesse riguardare caratteri essenziali, quali la forma di Stato e quella di governo²⁴; oggi sembra essere per tutti scontata la possibilità giuridica di istituire il federalismo, del quale negli anni scorsi si è tanto parlato (e che, come diremo, per certi versi e almeno in teoria è cosa fatta) o il presidenzialismo, che molti vagheggiano ed invocano.

Quanto alle fonti primarie, gli artt. 70 e ss. disciplinano l'*iter* legislativo ordinario, caratterizzato dalla presenza del bicameralismo perfetto che (ancora una volta in nome della semplificazione, declinata in ispecie come "governabilità") sembra in via di superamento con larghissimo consenso (benché non riesca facile intendere come per questa via possa trovarsi il rimedio al male delle troppe e spesso malfatte leggi che tutti lamentano).

Vi è poi, agli artt. 76 e 77, la disciplina rispettivamente della legislazione delegata e di quella d'urgenza, esercitate dal Governo ma non sottratte al dominio (almeno formale) del Parlamento, che si esprime attraverso la legge di delega in un caso e quella di conversione nell'altro.

investite di poteri discrezionali». Invero, intendendo rigorosamente il principio di legalità, sembra ragionevole ritenere che, in generale, se il legislatore non pone vincoli è perché vuole che la discrezionalità sia pienamente esercitata di volta in volta, valutando ogni specificità del caso concreto (così già Zanobini, 1929, 150 ss.). Nel diritto positivo, la tesi contraria è, se mai, riconducibile all'insegnamento di Mortati, 1964, 52 ss., secondo il quale il potere regolamentare del Governo e dei Ministri troverebbe diretto fondamento nella forma di governo delineata dalla Costituzione (così infatti, tra altri, Cheli, 1967, 457 s.; Pizzorusso, 1977, 202 ss.; Zagrebelsky, 1984, 52 s.).

²³ Cfr., ad es., Carlassare, 1988, 607, nota 11, per la quale il principio della riserva di legge è «certamente da intendersi in senso meno rigido nei confronti degli enti territoriali, dato il carattere rappresentativo, appunto, degli organi che li emanano».

²⁴ C. cost. 1146/1988 affermò l'esistenza di «principi che, pur non essendo menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

Cfr. fra gli altri Modugno, 2009, 90, per il quale in generale «il limite alla revisione di un testo costituzionale rigido è implicito nello stesso sviluppo del concetto di revisione che suppone il permanere del *quid* revisionato».

Dopo la revisione prodotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, lo Stato ha la legislazione esclusiva nelle materie elencate al secondo comma dell'art. 117, mentre al comma successivo sono elencate le materie di legislazione concorrente, nelle quali «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Ogni altra materia è rimessa alla legislazione regionale.

Sicché, prescindendo da comparazioni di importanza o qualità delle materie²⁵ e pur ammettendo la presenza di materie c.d. trasversali fra quelle riservate allo Stato (ad es. la tutela della concorrenza o i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), non può negarsi che in via generale (ancorché residuale) il potere legislativo oggi appartenga esclusivamente alle Regioni. Dunque, almeno sotto questo non irrilevante profilo formale, con la riforma costituzionale del 2001 sembra corretto considerare ormai propriamente realizzato in Italia un federalismo legislativo.

Quanto alle fonti secondarie che più ci interessano, nel suo testo originario la Costituzione non si occupava dei regolamenti statali se non per affermare, all'art. 87, che il Presidente della Repubblica, tra l'altro, «emana (...) i regolamenti»: norma generalmente (e, sembra, ovviamente) intesa come riferibile solo ai regolamenti deliberati dal Consiglio dei ministri e che non esclude la possibilità che altre autorità statali (*in primis* i ministri, che lo hanno sempre fatto) emanino tali atti²⁶. Prescindendo da chi la eserciti²⁷, il nuovo art. 117 prevede inoltre che la potestà regolamentare spetti allo Stato soltanto «nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni».

Affinché, nel rispetto di queste norme, il Governo o altre autorità statali possano emanare un regolamento, occorre comunque che la legge (anche, si tende per lo più ad ammettere, almeno con riferimento al Governo, con una disposizione di carattere generale) attribuisca loro il relativo potere: lo impone, come si è già detto, il principio di legalità.

Lo stesso principio di legalità, oltre a riservare, come pure si è detto, sempre alla legge le norme di relazione, trova poi espressione nelle “riserve di legge” alle quali la Costituzione assoggetta varie materie.

25 In sostanza quella regionale resta «fondamentalmente una normazione amministrativa» (Cerulli Irelli, 2014, 15) e comunque, come osserva Casetta, 2012, 402 s., le leggi regionali «almeno fino a ora, hanno disciplinato soltanto l'azione dell'amministrazione».

26 Riteneva incostituzionale la potestà regolamentare dei ministri Abbamonte, 1956, I, 483.

27 Come osserva Giannini, 1988b, 603, sono ormai «nella prassi scomparsi i regolamenti prefettizi e intendentizi», mentre «i regolamenti ministeriali stanno divenendo atti molto importanti nel quadro delle potestà statali di governo dell'economia» e ad essi si avvicinano i regolamenti delle Autorità indipendenti, «che non sono assimilabili ai regolamenti degli enti pubblici, in quanto volti a disciplinare materie di rapporti nei quali gli enti medesimi non sono parte».

Vi sono, notoriamente, riserve “assolute”, come in tema di libertà fondamentali (artt. 13-21), nella materia penale (art. 25-27) o in quella processuale (artt. 101, 108, 111), e riserve “relative”, come in tema di ordinamento degli uffici (art. 97): è assai dubbio se la riserva assoluta lasci spazio per speciali disposizioni di legge che consentano regolamenti di mera esecuzione, mentre nelle materie coperte da riserva relativa si tende ad escludere, anche da parte di chi in generale la ammette, la possibilità che il legislatore attribuisca il potere regolamentare una volta per tutte e con disposizioni non puntuali (consentendo l’emanazione dei c.d. regolamenti indipendenti).

La tradizionale (e disomogenea) distinzione fra regolamenti di esecuzione, indipendenti e di organizzazione (nella quale i primi due tipi si individuano per il rapporto con la legge, mentre il terzo si caratterizza per la materia) risale alla legge n. 100 del 1926 (“Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche”), abrogata insieme con gli artt. 3 (“Regolamenti”) e 4 (“Limiti della disciplina regolamentare”) delle preleggi dall’art. 17 della legge n. 400 del 1988 (“Disciplina dell’attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri”), che attualmente detta la disciplina generale dei regolamenti statali, distinguendoli in: esecutivi; attuativi ed integrativi; indipendenti; di delegificazione; di organizzazione. Anche questa più articolata tipizzazione è palesemente disomogenea, poiché i regolamenti dei primi tre tipi si caratterizzano per il loro rapporto con la legge, quelli di delegificazione per l’effetto e quelli di organizzazione per la materia.

I regolamenti esecutivi (cioè di mera esecuzione dei regolamenti comunitari *ex* legge n. 11 del 2005, delle leggi, dei decreti legislativi e dei decreti legge, dei quali ultimi l’art. 17 della legge n. 400 non parla, plausibilmente solo per la pratica improbabilità che siano corredati da regolamenti) sembrano trovare ormai in queste norme successive alla Costituzione un’ autorizzazione legislativa generale che consente al Governo di adottarli in ogni materia (sempre, ovviamente, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato) non coperta da riserva assoluta di legge²⁸. Come si è appena detto, dove esista una tale riserva è, al più, da ammettere che possano essere autorizzati da una disposizione legislativa speciale.

28 Come osserva Casetta, 2012, 406, «sul punto la dottrina è divisa, ma non par dubbio che la legge (peraltro coerentemente censurata da chi accoglie una diversa accezione del principio di legalità) abbia ormai ritenuto sufficiente il fondamento in una legge generale nel momento in cui, riferendosi ai regolamenti governativi, ha riconosciuto una volta per tutte il relativo potere in capo al governo». Invece per Corso, 2013, 35, «l’art. 17 della legge n. 400/1988 disciplina i tipi di regolamento, e il procedimento per la loro formazione, ma non legittima di per sé l’esercizio della potestà regolamentare. Occorre, cioè, una specifica autorizzazione contenuta nella legge che prevede una esecuzione o una attuazione o una integrazione a mezzo di regolamento. L’autorizzazione legislativa che il comma 2 dell’art. 17 esige con riguardo ai soli regolamenti di delegificazione in realtà è richiesta in ogni caso».

I regolamenti attuativi ed integrativi di atti di normazione primaria in passato erano talvolta compresi fra quelli esecutivi, assumendo tale termine in senso ampio. Come i regolamenti esecutivi, sembrano anch'essi autorizzati in via generale dall'art. 17. Ne è, peraltro, sempre da ritenere preclusa l'emanazione nelle materie soggette a riserva assoluta di legge.

I regolamenti indipendenti presuppongono la mancanza di una disciplina da parte di legge o di atti aventi forza di legge. La loro autorizzazione in via generale da parte dell'art. 17 può destare dubbi di costituzionalità in relazione al principio di legalità²⁹, ma il loro campo d'azione appare pressoché inconsistente, essendo ristretto alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato non coperte da riserva né assoluta né relativa di legge³⁰.

Sono invece divenuti assai frequenti i regolamenti di delegificazione o "autorizzati", che in epoca statutaria si dicevano "delegati" perché si riteneva che attuassero una vera e propria delega di attività legislativa, ciò che oggi è possibile solo nella forma del decreto legislativo di cui all'art. 76 Cost. In realtà essi sono appunto "autorizzati" a disciplinare una materia, non coperta da riserva assoluta di legge, da un'apposita legge³¹ che detta le norme fondamentali della stessa materia e dispone l'abrogazione di altre norme di legge con effetto dall'entrata in vigore del regolamento³². Dovendo rispettare i principi posti dalla legge autorizzatrice, i regolamenti in parola costituiscono anche una specie di quelli attuativi e integrativi. Quanto, infine, ai regolamenti di organizzazione, essi sono oggetto di una generale autorizzazione da parte dell'art. 17 o secondo alcuni di una generale "riserva di amministrazione", che detto articolo si limiterebbe a ribadire e che troverebbe invece fondamento nella relatività della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. La presenza della riserva di legge ovviamente consente che tali regolamenti siano esecutivi o attuativi e integrativi, ma non indipendenti. Peraltro, con norma di assai dubbia costituzionalità, il comma 4-bis dell'art. 17, introdotto dall'art. 13 della legge n. 59 del 1997, prevede che l'organizzazione e la disciplina degli uffici ministeriali (ma dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 il modello è esteso a tutte le

29 Prima ancora che la legge 400/1988 fosse approvata, riferendosi al relativo disegno, Carlassare, 1988, 629, reputava «assolutamente da rifiutare la previsione di cui alla lett. c art. 17 di regolamenti nelle materie in cui manchi la disciplina legislativa». Come osserva Corso, 2013, 35, «c'è chi li ritiene ammissibili alla condizione che il singolo regolamento trovi il suo fondamento in una legge puntuale che ne individui l'oggetto: ma tale opinione finisce con l'equiparare il regolamento indipendente al regolamento di attuazione o integrazione, e quindi col negarne l'autonomia rispetto a quest'ultimo».

30 Del resto è, notoriamente, tutt'altro che pacifica l'assunta esistenza di materie non disciplinate: vi si oppongono la teoria della completezza dell'ordinamento giuridico (per la quale dall'originaria libertà dell'uomo deriverebbe una "norma di chiusura" che consente ai soggetti privati tutto quel che non sia vietato e vieta alle pubbliche autorità tutto quel che non sia loro permesso) e in diritto positivo i canoni ermeneutici dell'analogia *legis* e *juris*, prescritti dall'art. 12, comma 2, delle preleggi.

31 V. però quanto si dirà subito appresso a proposito della generale autorizzazione prevista per i regolamenti di organizzazione delle amministrazioni dello Stato.

32 In senso critico sulla costituzionalità di tali regolamenti, cfr. ad es. Cervati, 1995, 1848 ss.

amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo) siano determinate, su proposta del ministro competente d'intesa con quello del tesoro e con il Presidente del Consiglio, con regolamento di delegificazione (dunque senza ulteriori specifiche autorizzazioni legislative).

L'art. 17 della legge n. 400 stabilisce anche il procedimento e la forma dei regolamenti governativi. È così in generale previsto che il D.P.R. rechi la denominazione di "Regolamento"; sia emanato su deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle competenti commissioni parlamentari; sia vistato e registrato dalla Corte dei conti; sia inserito nella raccolta ufficiale degli atti normativi e pubblicato sulla G.U.³³ Lo stesso articolo si occupa anche dei regolamenti ministeriali, soggetti a quelli governativi ed emanati con proprio decreto dal Ministro, nelle materie di sua competenza, in base ad apposita previsione legislativa. Prima dell'adozione deve essere richiesto il parere del Consiglio di Stato e deve farsene comunicazione al Presidente del Consiglio che, tramite l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del governo, può incidere profondamente sul loro contenuto. Anche tali decreti debbono recare la denominazione di Regolamento, sono soggetti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, vengono inseriti nella raccolta ufficiale degli atti normativi e pubblicati sulla G.U.³⁴

Forme analoghe hanno i regolamenti interministeriali e quelli, non espressamente previsti dall'art. 17 ma non infrequenti nella prassi, emanati con D.P.C.M. e generalmente collocabili, nella gerarchia delle fonti secondarie, fra i regolamenti governativi e quelli ministeriali³⁵.

La disciplina legislativa dettata dalla legge n. 400 del 1988 per i regolamenti statali, che si è fin qui tentato di riassumere e che appare piuttosto ampia e dettagliata, oltre a destare, come si è accennato, qualche dubbio circa la sua piena conformità al principio di legalità quale emerge dalla Costituzione, presenta due evidenti profili di debolezza. Da una parte è derogabile da ogni altra legge o atto avente forza di legge e dall'altra può essere facilmente disattesa dal Governo e più ancora dai singoli Ministri dando ai propri atti normativi la forma, più semplice, dei provvedimenti amministrativi generali anziché quella dei regolamenti. Come la dottrina non ha mancato di osservare, la "fuga"

33 Secondo Sandulli, 1989, 62, «è da considerare regola comune a tutti gli atti di normazione secondaria quella, enunciata per i regolamenti nell'art. 10 disp. sulla legge in gen., secondo cui gli atti stessi devono essere pubblicati, ed entrano in vigore (salvo che sia diversamente disposto) nel decimoquinto giorno successivo a quello della pubblicazione».

34 Cfr. Giovannelli, 1992, 447 ss.

35 Cfr. Grisolia, 1992, 155 ss. Come si è accennato alla nota 20, la legge attribuisce talvolta la potestà di emanare regolamenti (non di delegificazione) anche ad autorità indipendenti (cfr. ad es. d.lgs. 415/1996 per la CONSOB e la Banca d'Italia, l. 249/1997 per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, d.lgs. 209/2005 per l'ISVAP): secondo Casetta, 2012, 415 s., «la scelta presta il fianco a critiche, sia perché spesso non sono tipizzati i limiti della potestà e la procedura di formazione dell'atto normativo, sia perché (motivo ben più grave) le autorità indipendenti sono soggetti privi di legittimazione e di responsabilità politica». In argomento cfr. Ferrara, 2012; Titomanlio, 2012.

che nella prassi ampiamente si verifica dall'anzidetta disciplina e dalle sue garanzie³⁶ avrebbe potuto essere frenata se gli artt. 3 e 13 della legge n. 241 del 1990 non avessero sottratto anche gli atti generali, oltretutto quelli normativi, dall'osservanza delle norme in tema di partecipazione e motivazione: infatti in quel caso la via del regolamento sarebbe forse parsa più agevole rispetto a quella dell'atto generale.

4. Volgendo un rapido sguardo alle fonti provenienti dagli enti pubblici diversi dallo Stato, appare un panorama ancor più variegato ed incerto.

Si è già ricordato come la riforma costituzionale del 2001 abbia esteso il campo della potestà legislativa e di quella regolamentare delle Regioni a statuto ordinario. Quest'ultima è tuttavia meno ampia di come possa sembrare a prima vista. È vero infatti che, dopo averla attribuita allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva (peraltro ammettendone la delega alle Regioni), l'art. 117, comma 6, della Costituzione afferma ora che «la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia», ma poi prosegue riservandola a Comuni, Province e Città metropolitane «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Per questa via, se la distribuzione delle funzioni dovesse realmente adeguarsi al principio di "sussidiarietà" di cui al primo comma dell'art. 118, lo spazio per i regolamenti regionali si ridurrebbe davvero a ben poco³⁷.

Abrogata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 la norma dell'art. 121 che la riservava al Consiglio, la competenza ad emanare i regolamenti regionali è ora attribuita dallo statuto (fonte disciplinata dall'art. 123 e gerarchicamente collocabile fra la Costituzione e la legge regionale³⁸). Di fatto tutti gli statuti ordinari, tranne quello abruzzese, l'hanno conferita alla Giunta, prevedendo per lo più forme di partecipazione del Consiglio.

Come nello Stato, anche nella Regione spetta dunque all'organo di più ampia rappresentatività democratica il potere legislativo e all'esecutivo quello regolamentare. Tale simmetria consente di porre in termini concettuali unitari la problematica dei rapporti fra legge e regolamento, ma non può condurre a ritenere applicabile analogicamente ai regolamenti regionali la disciplina legislativa statale: nell'ambito ad essi riservato dalla Costituzione, quelli regionali restano emanabili solo nei casi e nelle forme disciplinati dallo statuto e dalle leggi della Regione³⁹.

36 Anche per Casetta, 2012, 406, «la scelta operata dalla l. 400/1988 ha comportato un deciso aumento degli atti ministeriali emanati al di fuori delle regole procedurali sopra richiamate, indotto dalla volontà dell'organo politico di sottrarsi ai maggiori condizionamenti che esse comportano». Ma il fenomeno era già evidenziato da Cheli, 1990, 69 ss.

37 Secondo Cerulli Irelli, 2014, 20, «è da ritenere comunque che la potestà regolamentare delle regioni si estenda alla disciplina dello svolgimento delle funzioni loro attribuite anche nelle materie di competenza esclusiva statale (se non altro, per analogia con quanto lo stesso art. 117, 6° co., dispone per gli enti locali)».

38 Cfr. D'Elia, Panzeri, 2013.

39 Cfr. Iannuzzi, 2012.

Gli enti territoriali subregionali dispongono della potestà statutaria e di quella regolamentare.

Il loro statuto, deliberato dal Consiglio con maggioranze qualificate e mediante un particolare procedimento, sembra oggi collocarsi nella gerarchia delle fonti generalmente a livello primario (al pari di quello regionale, giacché a norma dell'art. 114, comma 2, Cost. «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»), ma per certi non secondari aspetti a livello subprimario (dovendo sottostare, *ex art. 117, comma 2, lett. p, Cost.*, alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali»). Ne resta peraltro, pacificamente, in ogni caso preclusa la sottoponibilità al sindacato della Corte costituzionale⁴⁰.

I loro regolamenti⁴¹, sicuramente subordinati allo statuto, oltre che ai regolamenti statali e regionali che li riguardano, sembrano però godere di una riserva costituzionale (sancita all'art. 117, comma 6, già ricordato). Almeno quelli comunali sembrano anche dotati, come si è accennato, di un'autonoma legittimazione, in quanto provenienti da un Consiglio che (a differenza dai consigli delle nuove Province e delle nascenti Città metropolitane) è organo di diretta rappresentatività democratica.

Quanto agli enti non territoriali, la loro potestà normativa è variamente dimensionata dalla legge, ma ogni ente pubblico non può non avere, per la sua stessa autonoma soggettività, una pur minima potestà autorganizzativa⁴²: se, come si è detto, è dubbio che la riserva relativa di legge di cui all'art. 97 Cost. sia anche riserva relativa di regolamento di organizzazione per gli enti dotati di potestà normativa primaria, non può dubitarsi che lo sia per gli enti dotati solo di potestà regolamentare.

Quando all'ente sia riconosciuta autonomia statutaria, i suoi regolamenti oltre che a quelli statali e degli enti territoriali sono ovviamente subordinati allo statuto. La difficoltà di distinguere i regolamenti (e talvolta persino atti contenenti disposizioni statutarie) dagli atti generali è, infine, particolarmente accentuata negli enti non territoriali, per i quali spesso non è prevista alcuna specifica caratterizzazione formale degli atti normativi.

Riferimenti bibliografici

Abbamonte G. (1956). In tema di regolamenti ministeriali. *Giur. civ.*, I, p. 483 ss.
Amorth A. (1986). Prezzi (dir. amm.). *Enc. dir.*, XXXV. Milano: Giuffrè

40 Sulla collocazione dello statuto comunale nel quadro delle fonti cfr. Meale, 2005.

41 Cfr. Caravita di Toritto, 2011.

42 Così, ad es., Cerulli Irelli, 2014, 17, che ritiene «dotata ogni Amministrazione di un, sia pure limitato, potere regolamentare».

- Arconzo G. (2013). *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*. Milano: Giuffrè
- Bin, Pitruzzella (2012). *Le fonti del diritto*. Torino: Giappichelli
- Cammeo F. (1960). *Corso di Diritto amministrativo*, rist. con agg. a c. di G. Miele. Padova: Cedam
- Caravita di Toritto B. (2011). *La potestà regolamentare di Comuni e Province*. Napoli: Jovene
- Caringella F. (2011). *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, 6ª ed. Milano: Giuffrè
- Carlassare L. (1988). Regolamento (dir. cost.), *Enc. dir.*, XXXIX. Milano: Giuffrè
- Cartabia, Lamarque, Tanzarella, a c. di (2011). *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*. Torino: Giappichelli
- Casetta E. (2012). *Manuale di diritto amministrativo*, 14ª ed. Milano: Giuffrè
- Celotto A. (2014). *Fonti del diritto e antinomie*, 2ª ed. Torino: Giappichelli
- Cerri A. (2011). *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, 3ª ed. Torino: Giappichelli
- Cerulli Irelli V. (2014). *Lineamenti del diritto amministrativo*, 4ª ed. Torino: Giappichelli
- Cervati A. (1995). A proposito di “regolamenti delegati”, “regolamenti autorizzati” e delegificazione in un’attribuzione di potestà normativa all’esecutivo che suscita molti interrogativi. *Giur. cost.*, p. 1848 ss.
- Cheli E. (1967). *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Milano: Giuffrè
- Cheli E. (1990). Ruolo dell’esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare. *Quad. cost.*, p. 69 ss.
- Corso G. (2013). *Manuale di Diritto amministrativo*, 6ª ed. Torino: Giappichelli
- Costanzo P., a c. di (2011). *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*. Napoli: Jovene
- Crisafulli V. (1993). *Lezioni di Diritto costituzionale*, 6ª ed. a c. di F. Crisafulli, II, 1, *Le fonti normative*. Milano: Giuffrè
- De Siervo U., a c. di (1992). *Norme secondarie e direzione dell’amministrazione*. Bologna: Il Mulino
- Della Cananea G. (2000). *Gli atti amministrativi generali*. Padova: Cedam
- D’Elia, Panzeri (2013). *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*. Milano: Franco Angeli
- Ferrara D. (2012). *Il potere regolamentare delle autorità indipendenti*. Torino: Giappichelli
- Ferrara R. (1999). Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità? *Dir. proc. amm.*, p. 323 ss.
- Franco L. (2014). *La delegazione legislativa e i tempi dell’ordinamento*. Napoli: Esi
- Frontoni E. (2012). *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*. Napoli: Editoriale Scientifica
- Giannini M.S. (1953). Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali, *Foro it.*, III, p. 18 ss.

- Giannini M.S. (1988 a). *Diritto amministrativo*, 2^a ed. Milano: Giuffrè
- Giannini M.S. (1988 b). Regolamento (in generale). *Enc. dir.*, XXXIX. Milano: Giuffrè
- Giocoli Nacci P. (1999). *Appunti sulle fonti normative*. Bari: Cacucci;
- Giovannelli V. (1992). *I regolamenti ministeriali nella legge 23 agosto 1988 n. 400*, in Aa.Vv., *Studi Piga*. Milano: Giuffrè
- Grisolia M.C. (1992). Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare, in De Siervo U., *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*. Bologna: Il Mulino
- Grossi P. (2004). *Considerazioni introduttive per uno studio sulle fonti*, 7^a ed. Roma: La Sapienza
- Grossi P. (2008). *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*. Torino: Giappichelli
- Guastini R. (1998). *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milano: Giuffrè
- Guastini R. (2010). *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*. Milano: Giuffrè
- Guicciardi E. (1957). *La giustizia amministrativa*, 3^a ed. Padova: Cedam
- Iacovelli D. (2008). *Regolamenti e illegittimità*. Padova: Cedam
- Iannuzzi A. (2012). *Regolamenti delle regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*. Napoli: Editoriale Scientifica
- Italia V. (1992). *La delegificazione*. Milano: Giuffrè
- Italia V. (2013). *La gerarchia delle leggi*. Milano: Giuffrè
- Lipari N. (2008). *Le fonti del diritto*. Milano: Giuffrè
- Lupo N. (2003). *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*. Bologna: Il Mulino
- Massa M. (2011). *Regolamenti amministrativi e processo. I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*. Napoli: Jovene
- Mastrangelo D. (2009). La cultura del procedimento e il suo declino, in Mastrangelo D., *L'alta velocità nell'amministrazione. Seminari sulla disciplina acceleratoria dell'attività e dei giudizi amministrativi*. Roma: Aracne
- Meale A. (2000 a). *Attività normativa e pianificazione*, in Bassi, Mazzaroli, Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente. Torino: Giappichelli
- Meale A. (2000 b). *La funzione regolamentare nel sistema dei poteri. I - I regolamenti governativi tra principi ed effettività*. Bari: Cacucci
- Meale A. (2005). *Il valore costituzionale dello statuto comunale ed il principio gradualistico delle fonti del diritto*, nota a Cass. S.U. civ. 16 giugno 2005, n. 12868. *Urb. e app.*, p. 1302 ss.
- Modugno F. (1978). Norma giuridica. *Enc. dir.*, XXVIII. Milano: Giuffrè
- Modugno F. (2005). *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*. Torino: Giappichelli
- Modugno F. (2009). *Lineamenti di teoria del diritto oggettivo*. Torino: Giappichelli
- Mortati C. (1964). *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*. Milano: Giuffrè
- Moscarini A. (2008). Sui decreti del Governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi. *Giur. cost.*, p. 5075 ss.

- Nigro M. (1966). *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*. Milano: Giuffrè
- Orlando V.E. (1915). *Principi di diritto amministrativo*, 5^a ed. Firenze: Barbera
- Pajno, Verde, a c. di (2010). *Studi sulle fonti del diritto*. Milano: Giuffrè
- Paladin L. (2000). *Le fonti del diritto italiano*, 2^a ed. Bologna: Il Mulino
- Paris S. (2012). *La gerarchia delle fonti: ascesa, declino, mutazioni*. Napoli: Jovene
- Parodi G. (2012). *Le fonti del diritto. Linee evolutive*. Milano: Giuffrè
- Pedrazza Gorlero M. (2012). *L'ordine frattalico delle fonti del diritto*. Padova: Cedam
- Pegoraro L., Reposo A. (1993). *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei*. Bologna: Monduzzi
- Piergigli V. (2012). *Le regole della produzione normativa*, 2^a ed. Torino: Giappichelli
- Pizzorusso A. (1977). Delle fonti del diritto, in Scialoja, Branca, *Commentario del codice civile. Disposizioni sulla legge in generale (Art. 1-9)*. Bologna-Roma: Zanichelli
- Ranelletti O. (1954). *Istituzioni di diritto pubblico*, 14^a ed. Milano: Giuffrè
- Rescigno U. (1993) Forma e contenuto di regolamento. *Giur. cost.*, p. 1432 ss.
- Romano Tassone A. (2005). Capitoli 2 e 3, in Mazarroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, *Diritto amministrativo*. Bologna: Monduzzi
- Romano Tassone A. (2006). La potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni, in Corso, Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*. Milano: Giuffrè
- Ruggieri A. (2009). *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, 5^a ed. Torino: Giappichelli
- Ruggieri A., a c. di (1992-2015). *"Itinerari" di una ricerca nel sistema delle fonti*. Torino: Giappichelli
- Saitta N. (2012). *Sistema di giustizia amministrativa*. 4^a ed. Milano: Giuffrè
- Sandulli A. M. (1954). Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo. *Foro it.*, IV, p. 121 ss.
- Sandulli A.M. (1989). *Manuale di diritto amministrativo*, 15^a ed. a c. di M.A. Sandulli, I. Napoli: Jovene
- Santaniello G. (1963). *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*. Milano: Giuffrè
- Siclari M., a c. di (2012). *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*. Napoli: Editoriale Scientifica
- Sorrentino F. (2002). *Le fonti del diritto*, 5^a ed. Genova: Ecig
- Sorrentino F. (2007). *Le fonti del diritto amministrativo*. Padova: Cedam
- Sorrentino F. (2009). *Le fonti del diritto italiano*, Padova: Cedam
- Titomanlio R. (2012). *Potestà normativa e funzione di regolazione. La potestà regolamentare delle autorità amministrative indipendenti*. Torino: Giappichelli
- Vesperini G. (2011). *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*. Milano: Giuffrè

Vogliotti M., a c. di (2013). *Saggi sulla globalizzazione giuridica e il pluralismo normativo*. Torino: Giappichelli

Zagrebelsky G. (1984). *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*. Torino: Utet

Zanobini G. (1929). Il fondamento giuridico della potestà regolamentare. *Arch. giur.*, p. 150 ss.