

Donación
Dr. Enrique Petracchi

PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTA' GIURIDICA
DELL'UNIVERSITA' DI FERRARA

1

GUSTAVO VIGNOCCHI

Prof. Incaricato nella Università di Ferrara

Il potere regolamentare dei ministri

PARTE GENERALE

M O R A N O E D I T O R E

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE

Illustrazione del tema e programma delle indagini pag. 1

CAP. I

CONSIDERAZIONI GENERALI SUL POTERE REGOLAMENTARE

§ 1. *Le teorie circa la natura e il fondamento del potere regolamentare.*

- 1) Illustrazione del dibattito intorno al fondamento del potere regolamentare e riconoscimento del carattere pregiudiziale, rispetto a tale interrogativo, del più vasto problema intorno alla natura delle norme regolamentari e alla identificabilità della legge in senso materiale pag. 8
- 2) Esame delle varie teorie sulla natura delle funzioni normative e sulla distinzione tra legge formale e materiale. Teorie della generalità e della novità. Osservazioni sulla insufficienza di tali elementi, isolatamente considerati, a servire da fattori identificanti della legge materiale » 12
- 3) Teoria triangolare del Donati. Critica. Soluzioni negative, loro inconvenienti. Sulla possibilità o meno di una qualificazione sostanziale delle più importanti funzioni statuali. Teoria della astrazione. Suo significato. Particolare rispondenza di tale fattore alle esigenze di individuazione delle attività normative in genere, ivi comprese quelle afferenti all'esercizio del potere regolamentare. La funzione regolamentare caratterizzata dai requisiti della astrazione e della generalità ed esempio tipico di realizzazione della legge materiale. Rilevanza di tale nozione sotto vari aspetti di diritto positivo » 18
- 4) Rassegna ed esame delle varie figure di atti regolamentari (esecutivi, autonomi, indipendenti) nonchè delle manifestazioni di autonomia di enti pubblici, ad essi equiparate, e conclusioni positive nel senso della loro natura normativa (di leggi materiali in ogni caso. » 32

- 5) Riepilogo delle conclusioni sin qui raggiunte circa la nozione e l'essenza della legge materiale e la natura normativa dei regolamenti pag. 38
- 6) Riesame del problema del fondamento del potere regolamentare. Necessità di una revisione delle due principali teorie in proposito formulate, riferentisi rispettivamente al fenomeno della discrezionalità e del riconoscimento attributivo da parte del legislatore. Prospettazione di una sintesi tra le medesime teorie. Il concetto di discrezionalità amministrativa e sua differenziazione dalla libertà di iniziativa dei privati. Relazione tra discrezionalità amministrativa e autonomia istituzionale. L'autonomia istituzionale fondamento, a sua volta, dell'autonomia normativa vera e propria e del potere regolamentare. Autonomia pubblica e privata » 42
- § 2. *Autonomia e potere regolamentare nei vari ordinamenti istituzionali esterni e di settore.*
- 1) I concetti di autonomia istituzionale e normativa e loro rilevanza ai fini della costruzione giuridica del potere regolamentare, anche per taluni ordinamenti di settore. Unicità di fondamento e di natura della autonomia normativa, negli ordinamenti istituzionali interni ed esterni pag. 51
- 2) Osservazioni effettuate a contrario in vista di particolari pretesi limiti propri dei regolamenti statuali. Critica » 57
- § 3. *Riconoscimento positivo di competenza regolamentare alla p.a.*
- 1) Significato e forme del riconoscimento attributivo di competenza regolamentare da parte del legislatore ordinario ovvero da parte del costituente. Inesistenza, in tale secondo caso, di una riserva di potere regolamentare dell'Esecutivo pag. 62
- 2) Compiti eventuali del legislatore nella seconda ipotesi:
a) In ordine alla modificazione della normale estensione del potere regolamentare. b) In ordine allo spostamento delle usuali competenze riconosciute in proposito agli organi dell'Esecutivo » 65
- 3) Individuazione degli organi della p.a. cui può essere riconosciuto in concreto l'esercizio del potere regolamentare . . . » 66
- § 4. *Aspetti materiali e formali delle norme regolamentari.*
- 1) Casi di provvedimenti formalmente atipici, ricorrenti negli ordinamenti moderni, la cui sostanza regolamentare si presenta sovente contestata. Utilità del ricorso ai criteri di individuazione delle norme giuridiche materiali ai fini della individuazione della loro natura » 68

- 2) Indicazioni, su tali basi, delle corrette soluzioni da adottarsi a proposito di taluni provvedimenti di particolare interesse: determinazioni di aliquote di tributi, fissazioni di prezzi e tariffe, specificazioni di cicli temporali per il compimento di attività lecite, provvedimenti di pianificazione, con particolare riguardo ai piani urbanistici ecc. pag. 70
- 3) Conclusioni. Prevalenza di criteri di ordine materiale su quelli puramente formali e terminologici, ai fini della individuazione del contenuto regolamentare di determinati precetti. Critica di altre diverse opinioni » 76

CAP. II

IL POTERE REGOLAMENTARE DELL'ESECUTIVO IN GENERE

§ 1. *Considerazioni generali di ordine storico e di diritto comparato.*

- 1) Attribuzione di poteri regolamentari ad organi della p.a. negli ordinamenti medioevali, nelle monarchie assolute, negli Stati dell'epoca moderna. Diversa evoluzione storica del fenomeno negli ordinamenti continentali e in quelli anglosassoni . . . pag. 79
- 2) Tendenza pressochè generale verso un decentramento regolamentare, in ogni tipo di Stato moderno, con particolare accentuazione per gli Stati continentali, in vista di determinati motivi di ordine storico-politico » 81
- 3) Breve esame giuridico comparato circa la disciplina dei poteri normativi, e in specie regolamentari, dell'Esecutivo, negli attuali ordinamenti francese-germanico-sovietico » 83
- 4) Idem per gli ordinamenti anglosassoni dell'Inghilterra e degli Stati Uniti » 90
- 5) Conclusioni. Il decentramento normativo e regolamentare degli organi dell'Esecutivo non contrasta con le concezioni moderne dello Stato di diritto e coi principi ispiratori degli ordinamenti democratici parlamentari » 94

§ 2. *Le attribuzioni regolamentari dell'Esecutivo nell'ordinamento giuridico italiano, sino alla nuova Costituzione.*

- 1) Opportunità di un breve esame circa le varie fonti precedenti all'attuale ordinamento costituzionale. Lo Statuto Albertino. Le scarse norme da esso dettate in materia regolamentare. La disciplina oggettiva e soggettiva del potere regolamentare, secondo la comune e consuetudinaria interpretazione dello Statuto stesso pag. 96

- 2) La legge 31-1-1926, n. 100, e la nuova disciplina delle funzioni normative spettanti al potere esecutivo. Sue finalità e caratteristiche generali. I vari tipi di regolamenti da tale legge preveduti *in via espressa* (esecutivi, autonomi, di organizzazione), e *in via implicita* (indipendenti e delegati). Problemi relativi a tali varie forme di regolamenti pag. 99
- 3) *Segue*: Significato della legge 1926 in relazione al problema della determinazione degli organi dell'Esecutivo competenti alla emanazione dei regolamenti » 105
- § 3. *Le attribuzioni regolamentari dell'Esecutivo, e del Governo in particolare, nell'ordinamento giuridico italiano, secondo la vigente Costituzione.*
- 1) Analisi delle fonti. Scarsità di precetti al riguardo, nella Costituzione formale, e necessità di una loro integrazione con altre norme dell'ordinamento giuridico. Esame di tali norme integrative e considerazioni circa la loro efficacia. La già ricordata legge 31-1-1926, n. 100 e il problema della sua attuale vigenza. Il R.D. 14-11-1901, n. 466, sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri. L'art. 3 delle dispos. prelim. del cod. civ. Sua efficacia e significato. Compatibilità di tali norme col nuovo ordinamento costituzionale » 109
- 2) Caratteristiche del potere regolamentare dell'Esecutivo e in particolare del Governo e del Capo dello Stato: *a)* La portata attributiva dell'art. 87 della Costituzione. *b)* Assenza di una riserva vera e propria del potere regolamentare a beneficio dell'Esecutivo. *c)* L'attribuzione generica di tale potere, effettuata solo con riferimento al Capo dello Stato. Spostamento di competenza a favore di altri organi, solo con intervento legislativo. *d)* Le varie forme dei regolamenti governativi . . . » 113

CAP. III

IL POTERE REGOLAMENTARE DEI MINISTRI

- § 1. *Sua ammissibilità nel vigente ordinamento costituzionale. Premesse e stato della dottrina.*
- 1) Considerazioni generali pag. 123
- 2) Il problema della ammissibilità dei regolamenti statuali di organi diversi dal Presidente della Repubblica, in passato e nel vigente ordinamento costituzionale. Soluzioni varie nella dottrina » 124

- 3) Tesi parzialmente o « in toto » negative, rispettivamente del SANDULLI e dell'ABBAMONTE pag. 125
- 4) Posizioni più concilianti del RANELLETTI, ZANOBINI, PRETI, DE VALLES » 126
- 5) Conclusioni più decisamente favorevoli del GUARINO, GIANNINI, BOBBA, VIRGA, TREVES, EULA ed altri. Analoga posizione del MORTATI » 128
- § 2. *Considerazioni positive circa l'ammissibilità e il fondamento dei regolamenti ministeriali. Argomentazioni a conforto.*
- 1) Propensione per una soluzione ampia ed elastica del problema, sulla base degli argomenti generali di indole giuridico-politica, successivamente illustrati pag. 131
- 2) *a)* Irrilevanza della pregiudiziale che solo il Capo dello Stato, supremo moderatore dei poteri, possa esplicitare un effettivo controllo costituzionale sulle norme regolamentari » 131
- 3) *b)* Validità di tale pregiudiziale tutt'al più per i regolamenti governativi, ma non per quelli interessanti ordinamenti amministrativi speciali e di settore. Richiamo alle premesse già svolte in materia di autonomia istituzionale » 133
- 4) *c)* Esistenza di affinità tra regolamenti di autorità amministrative centrali ed altri di organi periferici (ad es. Prefetti); questi ultimi generalmente ammessi senza speciali difficoltà . . . » 135
- 5) *d)* Particolare posizione costituzionale del Capo dello Stato, che non è più oggi suprema autorità in senso stretto del potere esecutivo » 136
- 6) *d)* Generale tendenza, riscontrabile in quasi tutti gli Stati moderni, verso un decentramento normativo (burocratico ed istituzionale). Inconvenienti che deriverebbero dalla concentrazione rigorosa di tutti i poteri regolamentari dell'Esecutivo nel Capo dello Stato » 137
- § 3. *Segue: Argomentazioni conclusive. Interpretazione dell'art. 87 della Costituzione, anche in relazione ai lavori preparatori e ad altre norme positive vigenti nel nostro ordinamento.*
- 1) Considerazioni circa i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente sul punto della norma in questione pag. 139
- 2) Insufficienza precettistica delle norme costituzionali in materia regolamentare e necessaria integrazione, in particolare, dell'art. 87 della Costituzione, con l'ausilio di altre fonti del sistema » 141

- 3) Ricorso in proposito ai principi della legge 31-1-1926, n. 100. Si richiamano le conclusioni già raggiunte circa la sua parziale vigenza. Analoghe considerazioni per talune norme contenute nel R. D. (ZANARDELLI) 14-11-1901, n. 466 pag. 142
- 4) Ulteriore richiamo, a tale fine, del già segnalato art. 3 disp. prelim. c.c. » 144
- 5) Indagine sulla rilevanza, in argomento, della fonte consuetudinaria. Indubbia importanza, comunque, della prassi costante, seguita dagli organi costituzionali, se non altro quale autorevole strumento di interpretazione. Accenni a situazioni analoghe nell'antico diritto pubblico francese » 145
- 6) Conclusioni. Regolamenti statali di emanazione non presidenziale, ammissibili entro limiti determinati. Necessità, tra l'altro, di attribuzione positiva espressa del potere regolamentare, da parte del legislatore » 149
- 7) Considerazioni « *de jure condendo* ». Esame del disegno di legge sulle attribuzioni degli organi di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri. Significato e portata di tale testo. Considerazioni conclusive . . . » 152