

CAPO II

ESSENZA E CARATTERI

SOMMARIO: 13. Opportunità di partire dal dato storico per definire la consistenza del sistema normativo, e per individuare gli atti idonei a innovarlo (atti normativi). Il sistema normativo in Italia al momento dell'unificazione nazionale. — 14. La normazione regolamentare. Il concetto di regolamento. Il potere regolamentare nello statuto albertino. — 15. La tradizionale generalità e astrattezza delle disposizioni regolamentari; la tradizionale configurazione come normative delle altre disposizioni di contenuto generale e astratto di provenienza amministrativa. — 16. Necessità di un riesame del punto di vista tradizionale. Ammissibilità di atti di normazione secondaria non generali e astratti. — 17. Necessità della identificazione degli atti di normazione secondaria di provenienza amministrativa attraverso criteri formali. Ricerca di tali criteri. — 18. Discriminazione analitica degli atti di normazione secondaria di provenienza amministrativa rispetto agli atti amministrativi plurimi, generali, necessitati, ecc., non aventi contenuto normativo. — 19. Derogabilità solo in sede normativa degli atti di normazione secondaria di provenienza amministrativa.

13. — Descritti in termini generali l'evoluzione e inoltre il significato e la portata attuali del fenomeno della normazione di provenienza « amministrativa », l'ordine dell'esposizione esige a questo punto la definizione dell'intima essenza della relativa potestà, al fine di individuarne i caratteri essenziali, e di differenziare conseguentemente gli atti in cui essa si concreta rispetto agli altri atti, posti in essere, dagli organi

ed enti del complesso Governo-pubbliche Amministrazioni, nell'esercizio della funzione amministrativa.

Una volta di più conviene prender le mosse dai dati storici. Infatti appare questa la via più appropriata per la individuazione degli atti normativi che formano oggetto del presente studio. Se è vero che gli atti-fonte sono caratterizzati dall'operare innovativamente nel sistema normativo, è chiara l'utilità — e anzi la necessità — di definire storicamente la consistenza, all'origine, del sistema normativo¹³³.

Occorre ricordare che, all'epoca che va dalla restaurazione allo statuto di Carlo Alberto (nel Regno di Sardegna) — e all'unità d'Italia (negli altri Stati italiani) —, era presente nelle coscienze, e risultava accolto dalla legislazione, il concetto che, a prescindere da quelli che venivano adottati con la solennità massima (nel Regno sabauda, p. es., gli « editti »; nel Regno delle Due Sicilie le « leggi »; ecc.), gli atti del sovrano avessero « forza di legge » solo quando contenevano « disposizioni legislative »; e l'espressione era da intendere sicuramente in senso contenutistico. L'art. 11 della legge napoletana 20 dicembre 1816 (più volte ricordata al n. 4) disponeva che venissero inseriti nella « collezione delle leggi e dei decreti reali », e pubblicati periodicamente, oltre alle « leggi », soltanto quei decreti reali « che *conterranno* disposizioni *legislative* ». E l'articolo finale del Codice civile albertino (art. 2415) disponeva che con la entrata in vigore di questo avrebbero cessato di « aver forza di legge », nelle materie disciplinate dal codice (oltre alle « leggi romane » e agli « statuti sì generali che locali ») altresì « le regie costituzioni, gli editti, le lettere patenti ed altre regie provvisioni,

¹³³ Rileva esattamente CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 950, nota 51, che il carattere della « novità » degli atti normativi è relazionale (v. già *Atto normativo*, cit., 243), « la novità non potendo predicarsi che in rapporto ad altre preesistenti disposizioni, delle quali sia dato affermare (*alla stregua di un diverso criterio, dunque*) che sono normative ».

i regolamenti, usi e consuetudini e qualunque *altra* disposizione *legislativa...* ».

Del carattere contenutistico del criterio in base al quale si identificavano allora gli atti capaci di acquistare « forza di legge » e le « disposizioni » in essi comprese può dare poi conferma anche la giurisprudenza del periodo immediatamente successivo, e cioè del periodo iniziale del Regno d'Italia. Rappresentano espressione del nuovo spirito liberale e legalitario le sentenze — indubbiamente assai avanzate — che (a distanza di circa un trentennio dall'unificazione nazionale) affermarono addirittura l'esclusione del carattere legislativo di quei provvedimenti di sovrani assoluti (qualche volta emanati persino in forma di editto), i quali, anzicchè contenere un *comune praeceptum*, una *generalis constitutio*, si indirizzavano a soggetti determinati¹³⁴. Ma nel periodo più prossimo al momento dell'unificazione (e perciò più conscio dell'ordine dei tempi anteriori) — periodo nel quale, pure, era accolto il principio che non tutti gli atti posti in essere dal principe assoluto fossero in grado di acquistare « forza di legge »¹³⁵ — si era generalmente convinti del carattere « legislativo » anche di quei provvedimenti del sovrano, i quali, senza aver carattere generale, fossero tuttavia idonei — secondo le disposizioni del tempo — a far sorgere, nei destinatari, nuovi doveri e diritti, o comunque a innovare, sia pure in relazione a casi singoli, nell'ordine legislativo preesistente¹³⁶. Questo era, in realtà, il profilo conte-

¹³⁴ Cass. Roma, 5 febbraio 1878, cit.; Cass. Firenze, 10 aprile 1878, in *Rep. gen. giur.* PACIFICI-MAZZONI, 1876-80, voce *Leggi, decreti e regolamenti*, n. 11; Cass. Roma, 1° maggio 1889, in *Mon. Trib. Milano*, 1889, 624.

¹³⁵ V. *supra*, note 31 e 32.

¹³⁶ La sentenza App. Napoli, 31 luglio 1871, già ricordata, riconobbe carattere « legislativo » a un « decreto » del Re delle Due Sicilie che imponeva al Municipio di Napoli un onere a favore degli istituti di beneficenza (nella stessa materia v. anche Trib. Napoli, 1° febbraio 1869, in *Rep. gen.* PACIFICI-MAZZONI, anni 1866-75, voce

nutistico capace di identificare le « disposizioni legislative » dell'epoca preunitaria rispetto ai provvedimenti di diverso valore¹³⁷. Con ciò stesso risultava identificato quello che all'epoca era da considerare il complesso normativo: quello che il nuovo ordine instaurato con l'avvento del Regno d'Italia trovò in atto.

14. — Ricordato quanto precede, è opportuno sottolineare anche un altro profilo, che pare meritevole di particolare attenzione.

Tra le altre denominazioni impiegate per l'indicazione dei testi normativi esisteva, fin da secoli remoti¹³⁸, quella di « regolamento », utilizzata per i testi pluriarticolati, ordinati a disciplinare, in via generale, per lo più, procedure giudiziarie o amministrative, e comunque, in buona parte dei casi — specie nei tempi più recenti —, a dettare la disciplina integrativa occorrente per l'applicazione di norme preesistenti.

Anche il concetto e il termine di « regolamento » riguardavano dunque (al pari dei « codici », delle « leggi », ecc.:

Legge, n. 20). La sentenza Cass. Firenze, 26 luglio 1875 (*ivi*, n. 9-11) riconobbe carattere « legislativo » ai provvedimenti (decreti, rescritti) del principe destinati a « disporre del tesoro dello Stato ». La sentenza Trib. Firenze, 21 maggio 1883 (*ivi*, 1881-83, stessa voce nn. 36-37) riconobbe il medesimo carattere a un provvedimento sovrano che attribuiva un assegno « per ricompensa di uffizi o servizi preordinati al pubblico culto ». V. inoltre le altre sentenze cit. alla nota 43.

¹³⁷ Circa il valore contenutistico che ancora all'epoca del regime « dualistico » si dava al concetto di legge, v., p. es., MORTATI, *Atti con forza di legge*, cit., 36.

¹³⁸ Si possono ricordare, ad es., lo « *Style et reiglement sur le fait de la justice* » del Parlamento di Savoia del 1553 (v. ASTUTI, *Gli ordinamenti giuridici degli Stati sabaudi*, cit., 501), nonché i « regolamenti » per i senati di Savoia e di Piemonte, contenenti norme complementari al libro delle « Leggi e costituzioni di Sua Maestà » del 1723, relativo alla giurisdizione (ASTUTI, *op. cit.*, 521).

v. n. 4) non atti, ma testi normativi. Tali testi, destinati essi pure, quando provenivano dal sovrano, ad aver « forza di legge » (nel senso di cui si è detto), non si differenziavano dalle altre « leggi » (e cioè dagli altri testi costitutivi dell'ordinamento giuridico), se non su un piano contenutistico empirico e approssimativo. Nè (come già risulta da quanto si è detto) poteva valere a differenziarli la circostanza che — appunto in considerazione della loro portata generalmente più limitata — solevano (nel Regno di Sardegna) essere approvati dal sovrano mediante lettere patenti (e non mediante editti), alle quali (come i « codici » agli editti) venivano generalmente « annessi » (come del resto usa ancora avvenire)¹³⁹ in un testo a sè stante^{140 141}.

Quando perciò l'art. 6 dello statuto concesso da Carlo

¹³⁹ V., tra i tanti, il d.P.Rep., 3 agosto 1968, n. 1255.

¹⁴⁰ Con lettere patenti del 20 marzo 1837 fu approvato il « regolamento » per la tenuta dei registri dello stato civile (per l'applicazione dell'art. 60 del cod. civ.); con lettere patenti del 9 ottobre 1838, il « regolamento » sui fedecommessi (per l'applicazione delle norme emanate con l'editto del 14 ottobre 1837); con lettere patenti dell'11 gennaio 1840, il « regolamento giudiziario penale »; con lettere patenti del 30 luglio 1841, il « regolamento » per l'applicazione della legge contenente modifiche in materia di giudizi civili d'appello emanata con editto del 13 aprile 1841; ecc.

¹⁴¹ Nel Regno delle Due Sicilie « regolamenti » analoghi venivano « annessi » a « decreti » reali (v., p. es., il real decreto 24 marzo 1817 relativo al Supremo Consiglio di Cancelleria ed il real decreto 14 giugno 1824 che approvò il « regolamento interno della Consulta generale del Regno »). Nè sembra potersi invocare, in favore di una categoria di *atti* denominati regolamenti, l'art. III della legge 4 giugno 1822 (istitutiva del Consiglio ordinario di Stato e del Consiglio dei Ministri), dove parla di « progetti di leggi, di decreti e di regolamenti generali ». Se in tal modo avesse voluto intendersi una ulteriore categoria di *atti*, se ne sarebbero infatti indicate le modalità, in aggiunta a quelle previste per le leggi e i decreti dalla più volte ricordata legge 20 dicembre 1816.

Alberto per il Regno di Sardegna nel 1848 — statuto che divenne poi la carta costituzionale del Regno d'Italia — dispose che il Re « fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle Leggi », intese appunto, parlando di « regolamenti », riferirsi a testi normativi volti a disciplinare, in astratto, tutta la serie indefinita dei possibili casi ricadenti nel proprio ambito ¹⁴².

Con l'anzidetta disposizione costituzionale veniva introdotto — dapprima nel solo Regno di Sardegna, poi nel Regno d'Italia — il principio legalitario, per cui i provvedimenti — tanto se individuali e concreti (« decreti »), quanto se aventi portata generale e astratta (« regolamenti ») — posti in essere dal Capo dello Stato (che in precedenza era *legibus solutus*) nella qualità di organo preposto al Potere esecutivo (e il principio non poteva non valere, a maggior ragione, per gli atti posti in essere da qualsiasi organo od ente facente capo al potere esecutivo, e quindi per gli atti di tutte le pubbliche Amministrazioni) non potevano venire adottati — salvo che si trattasse di « atti di prerogativa », espressamente previsti dallo stesso statuto —, se non sul fondamento, nell'ambito e in conformità delle leggi. Questo è il senso dell'espressione secondo cui i « decreti e regolamenti » non potevano « sospendere l'osservanza » delle leggi o « dispensarne » ¹⁴³.

Esattamente si ritenne poi che la disposizione, secondo la quale il Re « fa (...) i regolamenti necessari per l'esecuzione delle Leggi », stesse a significare che il solo potere norma-

¹⁴² Anche ZANOBINI, *Il fondamento giuridico della potestà regolamentare* (1922), in *Scritti*, cit., 157, argomenta — ma in modo assolutamente assiomatico — dall'impiego della parola « regolamento » il carattere generale e astratto delle disposizioni la cui emanazione si volle allora consentire al sovrano.

¹⁴³ Sull'interpretazione di tale disposizione nel senso indicato, v. CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 147.

tivo da essa riconosciuto — donde la esclusione della necessità, per i regolamenti ivi previsti, di una attribuzione legislativa di potestà *ad hoc*, di volta in volta ¹⁴⁴ — fosse quello ordinato a dettare *intra legem* i precetti complementari — di carattere specificativo o integrativo — occorrenti (od anche soltanto opportuni), secondo le valutazioni del Potere esecutivo, perchè il disposto delle leggi potesse avere la più piena e più appropriata attuazione ed applicazione ¹⁴⁵. Ma nulla di più ¹⁴⁶.

Di qui, in primo luogo, l'illegittimità e la mancanza di « legale efficacia » (e perciò l'obbligo di disapplicazione da

¹⁴⁴ V., p. es., Cons. Stato, VI sez., 26 febbraio 1964, n. 168, in *Il Cons. St.*, 1964, I, 357. Cfr. CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 176 s. Si noti però che la prassi è stata generalmente (ma non sempre) nel senso che la legge, quando lo ritenesse necessario, prevedesse espressamente l'emanazione del regolamento occorrente per la propria esecuzione: così in passato (v. CAMMEO, *loc. cit.*), come nei tempi più recenti (v. *Indagine I.S.L.E.*, cit., 54, con indicazione anche di casi in cui regolamenti di esecuzione sono stati emanati senza che la legge li prevedesse espressamente: v. anche la tabella 11 a p. 567; nel senso della legittimità attuale di tale prassi — la quale trae la sua forza dall'art. 1, n. 1, legge 31 gennaio 1926, n. 100 —, v., per tutti, MORTATI, *Atti con forza di legge*, cit., 49; AMATO, *Rapporti*, cit., 129, nota 77, 173). In argomento, v. anche sopra, nota 89.

¹⁴⁵ Questo pare il concetto più accettabile di regolamento di esecuzione. Su tale tipo di regolamento v. CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 171 ss.; SANDULLI, *La potestà regolamentare*, cit., 364; e, in giurisprudenza, tra le pronuncie più recenti, Cass. pen. 8 febbraio 1951, in *Giust. pen.*, 1951, II, 951; Cass. civ. 12 novembre 1958, n. 3699, in *Giust. civ.*, 1959, I, 20. Nel senso che l'art. 6 dello statuto albertino si riferisse ai soli regolamenti « di esecuzione », v. CAMMEO, *op. cit.*, 158, 171 e *passim*.

¹⁴⁶ Tanto in tempi remoti, come di recente, singole leggi hanno però denominato, non di rado, « di esecuzione » regolamenti non destinati puramente e semplicemente alla loro esecuzione (v. *l'Indagine I.S.L.E.*, cit., 68), ma contenenti, per lo più, disposizioni di attuazione (v. sopra, nota 45).

parte dei giudici: art. 5 legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E) dei regolamenti « di esecuzione » contrastanti con la legge da eseguire ¹⁴⁷; in secondo luogo, l'invalidità (e perciò l'illegittimità, e l'obbligo di disapplicazione da parte dei giudici) dei regolamenti emanati non in vista della « esecuzione » di una legge, ma per disciplinare una materia non regolata per legge (regolamenti poi denominati dalla più attendibile dottrina « autonomi » o « indipendenti »), se non nel caso di una specifica attribuzione da parte di una legge (la quale peraltro poteva conferirla a qualsiasi autorità, anche non statale) di una potestà normativa in tali sensi ¹⁴⁸; in terzo luogo, e a maggior ragione, le identiche conseguenze per i regolamenti (o, in ogni modo, per i precetti in essi contenuti) comunque destinati a operare innovativamente nel campo coperto dalle leggi, o da preesistenti disposizioni « legislative » (generative di diritti, obblighi, ecc.), oppure riservato statutariamente alle leggi (p. es., materia penale, materia finanziaria), a meno che una legge autorizzasse specificamente in materia, eventualmente anche in deroga alle norme statutarie (la costituzione era allora flessibile), una normativa per decreto (regolamenti poi denominati « delegati ») ¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Cass. Firenze, 14 marzo 1866; Cass. Torino, 12 luglio 1866; 1 febbraio 1867; 5 giugno 1867; 19 gennaio 1872, tutte nel *Rep. gen. giur.* PACIFICI-MAZZONI, 1866-75, voce *Legge*, n. 41; Cass. Firenze, 18 novembre 1871 e 20 marzo 1873, *ivi*, n. 42 e 50; Cass. Napoli, 24 novembre 1872, *ivi*, n. 44; Cass. Torino, 15 maggio 1873, *ivi*, n. 45-46.

¹⁴⁸ ZANOBINI, *Il fondamento giuridico*, cit., 154 ss., dove v. riassunti i vari orientamenti dottrinali circa questo tipo di regolamento, ed esposto l'orientamento della prassi (v. sopra, nota 90). Attualmente l'ammissibilità di regolamenti « indipendenti » in mancanza di disposizioni legislative che li ammettano sembra da escludere. V. però nota 123.

¹⁴⁹ Alla delimitazione della categoria dei regolamenti « delegati » rispetto alle leggi « delegate » (e cioè ai decreti normativi emanati dal

A parte gli atti « legislativi » e quelli di « prerogativa sovrana »¹⁵⁰, e inoltre gli atti di « autonomia » degli enti minori ammessi dall'ordinamento (art. 74 statuto) — che sono da ascrivere alla categoria dei regolamenti « indipendenti »¹⁵¹ —, non potevano dunque assumere il carattere di atti-fonte, e cioè di atti normativi (ma a livello di fonti « secondarie »), se non i regolamenti di cui si è detto¹⁵².

potere esecutivo in virtù di una delega di vera e propria potestà « legislativa », e perciò in grado di operare allo stesso livello delle leggi) ha contribuito soprattutto CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 177 ss. Sulla categoria v., da ultimo, CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 961 s., nota 79, con indicazioni.

Occorre tener presente che la distinzione tra regolamenti « delegati » e leggi « delegate » fu resa particolarmente delicata e difficile, all'origine, dalla mancanza di formule distintive in sede di delegazione, dovuta anche alla insufficiente coscienza, nei legislatori del tempo, della differenza tra una attribuzione di poteri normativi di primo grado e di secondo grado. A tale manchevolezza — spiegabile in un tempo non lontano da quello in cui tutta la potestà normativa apparteneva al sovrano (n. prec.) — se ne sommava una dei giudici. Difatti nella giurisprudenza dell'epoca si trovano non di rado impiegati, per gli atti normativi delegati, i termini « legge » e « regolamento », in relazione a casi per i quali il tipo della « delegazione » avrebbe dovuto suggerire l'uso dell'altro termine. V. i casi e la giurisprudenza riferiti da CAMMEO, *op. cit.*, 181 ss., e inoltre i casi giurisprudenziali riportati nel *Rep. gen.* PACIFICI-MAZZONI, 1866-75, voce *Legge*, p. 1497 s., e 1876-80, voce *Leggi, Decreti, Regolamenti*, p. 1387 s.

E' il caso di ricordare che anche attualmente non sempre è sicuro l'esercizio dell'uno o dell'altro tipo di « delegazione » di poteri normativi (v. *Indagine I.S.L.E.*, cit., 142 ss.).

¹⁵⁰ Su questi ultimi v. sopra, nota 61.

¹⁵¹ Cfr. CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 147, 170.

¹⁵² L'impostazione adottata comporta il superamento in termini storici della *querelle* se sia esatto dire che « si ha fonte quando si ha (come conseguenza od effetto di essa) norma del diritto oggettivo », oppure che « si ha diritto oggettivo quando c'è fonte », e cioè se il concetto di fonte sia da definire attraverso quello di « diritto ogget-

15. — Siccome la sola potestà normativa che lo statuto aveva inteso attribuire in via di principio al Potere esecutivo era quella ordinata alla emanazione di « regolamenti » (e precisamente dei regolamenti « per l'esecuzione delle leggi »), ne derivava — dato il tradizionale concetto di « regolamento », di cui si è detto — che quella potestà non poteva riguardare se non l'emanazione di disposizioni contenenti statuizioni astratte, ipotetiche, e di portata generale — disposizioni dettate cioè non per uno o più individuabili casi concreti, ma destinate a valere per tutti i possibili futuri casi concreti, e nei riguardi di tutti i possibili soggetti implicati in questi ultimi. Nè diverso carattere potevano avere — dato il termine impiegato — le disposizioni di quei « regolamenti » (« indipendenti » e « delegati ») che il Potere esecutivo (nella sua varia articolazione) e gli organi ed enti facenti capo ad esso venivano autorizzati ad emanare in virtù di potestà di cui venivano investiti di volta in volta.

tivo » (ossia, secondo la terminologia generalmente usata nel presente studio, « complesso » o « sistema normativo »), oppure viceversa (su tale *querelle* v. CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 927 ss. e note ivi; essa si avvicina a quella della priorità dell'uovo o della gallina: lo stesso CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 252, aveva notato che a questo punto « il rischio della tautologia si profila pressochè inevitabile »). Una volta stabilita storicamente — come ci siamo sforzati di fare — la consistenza di un sistema normativo, debbono esser considerati fonti tutti e solo i fatti intervenuti ad innovare (sia pure sul piano soltanto formale: v. n. 17) rispetto ad esso, e debbono esser considerati come nuovi elementi del sistema normativo (e perciò come « diritto oggettivo ») tutti e solo gli apporti di tali fonti (cfr. lo stesso CRISAFULLI, *Fonti*, *loc. ult. cit.*). La prima delle due proposizioni testè enunciate comporta poi che non potrebbero mai esser considerati fonti quegli atti — pur denominati leggi, regolamenti, ecc. — o quelle parti di essi, che, per il loro contenuto, palesemente non si propon-gano di introdurre nel sistema normativo alcun elemento nuovo (v. gli esempi cui si riferisce CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, 928, seconda colonna, in fondo).

Non si vuol negare che, dato il regime di costituzione flessibile allora vigente, il legislatore — così come nessuno mai dubitò che potesse emanare leggi singolari — ben avrebbe potuto (e ancor più nel periodo fascista) conferire al Potere esecutivo la potestà di innovare all'ordine normativo (e persino all'ordine « legislativo ») per uno o più casi concreti, e perciò di porre in essere, in relazione a singoli casi concreti, atti « normativi » di natura non « legislativa »¹⁵³. Sta

¹⁵³ Si tenga tuttavia presente che non debbono assumere necessariamente carattere « normativo » (neanche in un regime dove vige, come in quello attuale, il principio di legalità) i provvedimenti derogatori (tra i quali rientrano le « dispense ») consentiti dalla legge, o da altre fonti, per singoli casi concreti, ad organi del Potere esecutivo e delle pubbliche Amministrazioni, e regolati in via generale — come esigono i principi costituzionali — con adeguata specificità, attraverso una sufficiente definizione dei presupposti per la loro adozione (si pensi alle licenze edilizie « in deroga » ai regolamenti comunali, previste dall'art. 3 della legge 21 dicembre 1955, n. 1357, modif. con l'art. 16 della legge 6 agosto 1967, n. 765; v. pure il decr. legge 8 novembre 1938, n. 1908 riguardante gli edifici destinati ad albergo; v. inoltre l'art. 15 decr. legge 16 giugno 1938, n. 1387, che autorizzava deroghe al blocco dei prezzi dell'energia elettrica; e, su di esso, Cass. 27 aprile 1950, n. 1126, in *Foro it.*, 1950, I, 664). V. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, cit., nota 10 a p. 451; cfr. CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 952. Sul concetto di atto « derogatorio », con riferimento agli atti che concedono una « dispensa » v. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. del diritto*, XII, 305. Circa i limiti che derivano dal principio costituzionale di uguaglianza alla potestà normativa (legislativa e regolamentare) in ordine all'attribuzione all'autorità amministrativa di poteri discrezionali tanto ampi da render possibili provvedimenti ingiustamente discriminatori, e circa la inderogabile necessità che la pubblica amministrazione « si svolga entro una cornice normativa », v. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965, 166 ss., con altre indicazioni (v. pure p. 188, dove si sottolinea che il principio di uguaglianza « formale » — cui inerisce l'esigenza della « legalità » — comporta l'« universalità » delle norme giuridiche, e perciò l'esigenza di « una

però di fatto che — a prescindere dalla materia dell'organizzazione¹⁵⁴ — non risulta che esso si sia avvalso della possibilità di conferire una siffatta potestà normativa per il caso singolo (e perciò di tipo diverso da quella « regolamentare », prevista dallo statuto). E sta di fatto che, fin dalle origini (e fuori della materia dell'organizzazione), la giurisprudenza ha sempre limitato il riconoscimento del carattere « normativo » agli atti di provenienza « amministrativa » contenenti statuizioni destinate a operare per la generalità dei soggetti e per la generalità dei casi da esse ipotizzati in astratto, affermando a un tempo il carattere « normativo » (anche quando non venissero designati come regolamenti, norme, ecc.) degli atti contenenti disposizioni riguardanti in astratto una generalità di soggetti e di casi¹⁵⁵.

norma comune a qualunque situazione, che obbiettivamente non richieda o non consenta una regola differenziata »; a ogni modo v. anche p. 220).

¹⁵⁴ Sui « regolamenti di organizzazione », v. *infra*, nota 191.

¹⁵⁵ Nella sent. Cass. Roma, 5 febbraio 1878, in *Mon. Trib.*, 1878, 226, si legge che un decreto adottato dal Re di Napoli nel 1813, non al fine « di ordinare la pubblica istruzione in tutto il Reame di Napoli », ma soltanto al fine « di istituire un collegio di istruzione in un dato luogo », non era « una legge in senso proprio », bensì solo « un atto di alta amministrazione ». Si può poi ricordare, a titolo esemplificativo, che furono ritenuti contenere norme giuridiche — ai fini della denunciabilità delle loro violazioni in cassazione, dell'entrata in vigore solo a seguito di pubblicazione, ecc. —, oltre, naturalmente, agli atti (di Amministrazioni statali o di enti minori) definiti dalla legge, o autodefinentisi, come « regolamenti » (tra i quali, a es., quelli prefettizi: v. Cass. Torino, 30 ottobre 1904, in *Giur. it.*, 1904, I, 1206), le seguenti categorie di atti, quando contenessero statuizioni di portata generale e astratta: rescritti ed altri analoghi atti di sovrani degli Stati preunitari (Cass. Roma, 5 settembre 1900, in *Riv. dir. eccl.*, 1902, 411; per indicazioni di giurisprudenza anteriore, v. CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 76), bandi e circolari interpretative dei comandanti militari (Cass. pen., 22 agosto 1898 e 25 agosto 1898, in *Giur.*

Fuori della materia dell'organizzazione, la regola del carattere generale e astratto degli atti normativi di provenienza « amministrativa » veniva considerata dunque una

it., 1898, II, 275, con commento critico di CAMMEO, *ivi*, IV, 369), « atti » ministeriali *extra ordinem* in materia di trasferimento di ufficiali (Cons. Stato, IV sez., 20 luglio 1900 in *Giur. it.*, 1900, III, 273), ordinanze ministeriali contenenti disposizioni volte ad evitare il propagarsi di un'epidemia (Cass. pen. 2 maggio 1899, in *Mon. trib.*, 1899, 435; id. 25 maggio 1899, in *Giur. it.*, Rep., 1899, voce *Leggi, decreti, regolamenti*, n. 4), deliberazioni comunali relative al trattamento economico del personale in servizio e in pensione (Cass. Torino, 3 dicembre 1910, in *Mon. trib.*, 1911, 89; v. anche Cass. Napoli, 6 febbraio 1912, in *Giur. it.*, Rep., 1912, voce *Cassazione civ.*, n. 112), capitolati « normali » approvati con decreto ministeriale (Cass. Roma, 31 dicembre 1911, in *Giur. it.*, Rep., 1912, voce *Cassazione civ.*, n. 111; id. 18 aprile 1914, in *Foro it.*, 1914, I, 790), provvedimenti commissariali e prefettizi relativi alla fissazione di prezzi di prodotti (Cass. pen. 21 febbraio 1919, in *Giur. it.*, 1919, II, 115; id. 8 novembre 1920, in *Riv. pen.*, 1920, 270) e al contingentamento degli stessi (Cass. pen., 21 marzo 1921, in *Giust. pen.*, 1921, 750; Cass. Roma, 10 aprile 1922, in *Giur. it.*, 1922, I, 560; id. 22 aprile 1925, *ivi*, Rep., 1926, voce *Leggi, decreti, regolamenti*, n. 100); ordinanze dei Commissari generali per i territori ex-nemici occupati (Cass. Roma, 26 gennaio 1923, in *Giur. it.*, 1923, I, 1, 153), decreti ministeriali in materia di determinazione delle riserve delle compagnie di assicurazioni (Cons. di Stato, IV sez., 6 maggio 1921, in *Giur. it.*, 1921, 183). Può essere utile tener presenti anche le sentenze Cass. Roma, 18 maggio 1909, in *Giur. it.*, 1909, I, 734; id. 29 maggio 1920, *ivi*, 1920, I, 1, 543.

Nella giurisprudenza dell'ultimo trentennio sono stati considerati come « normativi », a es., i seguenti tipi di atti, non indicati nella legislazione col nome di regolamenti, ma contenenti statuizioni di portata generale e astratta: capitolati generali di appalto di opere pubbliche approvati con decreto ministeriale (v. ampie indicazioni in CATTANEO, *I capitolati generali per l'appalto delle opere pubbliche*, in *Riv. giur. edilizia*, 1967, II, 112); atti di determinazione delle tariffe professionali, approvati con decreto ministeriale (p. es., Cass., 14 marzo 1950, n. 678, in *Giur. it.*, 1950, I, 1, 864; 16 agosto 1951, n. 2526, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1951, III, 869; 10 maggio 1957, n. 1645,

componente esistenziale dell'ordinamento italiano fin dalle sue origini.

in *Foro pad.*, 1958, I, 173; App. Torino, 30 aprile 1966 e Trib. Napoli, 13 ottobre 1967, in *Riv. giur. edilizia*, 1966, I, 1407 e 1968, I, 96) o altrimenti (Corte cost. 4 aprile 1960, n. 20, in *Giur. cost.*, 1960, 200); analoghi atti relativi alla misura dei compensi mutualistici spettanti ai sanitari ospedalieri (Cons. Stato, IV sez., 1 dicembre 1965, n. 752, in *Foro it.*, 1966, III, 109); atti ministeriali determinativi delle prestazioni tributarie dovute, in base alla legge, all'Ente nazionale per la cellulosa e la carta (Cons. Stato, ad. plen., 9 giugno 1952, n. 9, in *Foro it.*, 1953, III, 9; Cass., 14 luglio 1954, n. 2465, in *Giur. it.*, 1954, I, 1, 1075; 7 ottobre 1955, n. 2873, in *Foro it.*, Mass., 1955, 619; è stato però negato il carattere normativo degli atti ministeriali di determinazione della misura dei contributi dovuti all'Istituto cotoniero italiano, dalla Corte dei conti, sez. contr., 23 giugno 1953, n. 2, in *Riv. Corte dei conti*, 1953, II, 120); atti dell'Alto Commissario per l'alimentazione relativi alla determinazione del « dato di macinazione » da corrispondere ai mulini (Cass., 14 ottobre 1957, n. 3818, in *Giust. civ., Rep.*, 1957, voce *Approvvigionamenti e consumi*, n. 12); determinazioni del Ministro delle corporazioni in materia di disciplina della produzione (Cass., 11 gennaio 1951, n. 51, in *Giur. it., Rep.*, 1951, voce *Approvvigionamenti e consumi*, n. 30 bis e ter; 14 giugno 1952, n. 1734, in *Foro it.*, Mass., 418; 15 ottobre 1955, n. 3175, *ivi*, 1955, 686); analoghe determinazioni dell'Ente naz. risi (Cass., 25 ottobre 1955, n. 3472, *ivi*, 1955, 754); disposizioni dell'Alto Commissario per l'igiene e la sanità in materia di trasporto di carni macellate (Cass. pen., 21 marzo 1962, in *Giust. civ., Rep.*, 1963, voce *Sanità pubblica*, n. 66); ordinanze di organi, anche locali, in materia di produzione, di consumo e di commercio (p. es., ordinanze del Consiglio prov. dell'economia relative alla denuncia e al blocco di prodotti: Cass., 19 agosto 1950, n. 2284, in *Giur. it., Rep.*, 1950, voce *Approvvigionamenti e consumi*, n. 66; ordinanze prefettizie limitative della esportazione di generi alimentari dalla provincia: Cass. pen., 29 dicembre 1944, in *Giur. it., Rep.*, 1944-47, voce *Leggi, decreti, regolamenti*, n. 10); disposizione dell'Alto Commissario per l'igiene e la sanità contenenti l'indicazione delle caratteristiche degli « sfarinati » (Cass. pen., 21 gennaio 1960, in *Giust. civ., Rep.*, 1961, voce *Macinazione e panificazione*, n. 9; 17 novembre 1960, *ivi*, stessa voce, n. 4; Cass. civ., 13 maggio 1964, n. 1149, *ivi*, 1964, stessa voce, n. 9; Cass. pen.,

Alla configurazione, tra gli atti di provenienza « amministrativa », come « normativi », da parte della giurispru-

23 aprile 1965, *ivi*, stessa voce, 1965, n. 12); elenchi degli additivi chimici ammessi nei prodotti alimentari approvati dal Ministro per la sanità (p. es., Cass. pen., 17 febbraio 1966, in *Foro it.*, 1966, II, 476; Trib. Caltagirone, 1° aprile 1965, in *Giur. it.*, 1967, II, 142); ordinanze di necessità adottate dai prefetti ai sensi dell'art. 2 t.u. pubbl. sicurezza (Cass. pen., 29 novembre 1952, in *Giust. pen.*, 1952, II, 535); disposizioni ministeriali restrittive dei periodi di caccia e di divieto della caccia per certi tipi di selvaggina, per certe forme di caccia, per certe località (Cass. pen., 25 marzo 1955, in *Giust. pen.*, 1955, II, 579); disposizioni dell'assessore regionale specifiche del divieto di caccia vagante sui terreni in attualità di coltivazione (Cass., 30 aprile 1955, in *Giust. pen.*, 1955, II, 579); deliberazioni dell'apposito Comitato di ministri, ai sensi dell'art. 36 legge 7 marzo 1938, n. 141, in materia di garanzia per la copertura di assegni circolari da parte di banche corrispondenti (Corte cost., 21 novembre 1959, n. 56, in *Giur. cost.*, 1959, 1077); tabelle dei limiti minimi e massimi dei canoni di affitto dei fondi rustici approvate dalle apposite commissioni provinciali (Corte cost., 23 maggio 1964, n. 40, in *Giur. cost.*, 1964, 522); « prescrizioni di massima » e norme di polizia forestale emanate dalle Camere di commercio ai sensi degli artt. 8-10 decr. legisl. 30 dicembre 1923, n. 3267 (Corte cost., 23 marzo 1966, n. 26, in *Giur. cost.*, 1966, 255; Cass. pen., 30 marzo 1968, in *Riv. pen.*, 1968, II, 1246).

Anche in materia di « provvedimenti-prezzi » a carattere generale, come già in passato (v. le sentenze del primo dopoguerra ricordate al principio di questa nota), l'orientamento giurisprudenziale era stato, in un primo tempo, nel senso del carattere normativo, tanto con riferimento a quelli promananti da altre autorità (v., p. es., Cass., 10 agosto 1946, in *Foro it.*, Mass., 1946, 273; 29 maggio 1948, *ivi*, 1948, 167; 16 aprile 1951, n. 936, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1951, I, 937; più in particolare, v., in riferimento a provvedimenti del Ministro per le corporazioni, Cass., 18 giugno 1955, n. 1900, in *Giust. civ.*, 1955, I, 1052; del Commissario naz. prezzi della Repubblica soc. italiana, Cass., 12 maggio 1950, n. 1216, in *Giur. it.*, Rep., 1950, voce *Leggi, decreti, regolamenti*, n. 81-82; del Commissario generale per l'alimentazione, Cass., 12 dicembre 1950, n. 2714, in *Foro it.*, 1951, I, 736; dei Comitati prov. coordinamento e disciplina prezzi, Cass., 21 maggio 1955, n. 497, in *Giust. civ.*, 1955, I, 1656; dei prefetti, Cass. pen.,

denza, dei soli atti contenenti statuizioni non ordinate all'immediata disciplina di uno o più casi concreti, debbono avere sicuramente contribuito (ma questo non modifica la sostan-

8 novembre 1957, in *Riv. pen.*, 1958, II, 293), quanto con riferimento a quelli promananti dal Comitato interministeriale dei prezzi, regolati dai decreti legislativi 19 ottobre 1944, n. 347; 23 aprile 1946, n. 363 e 15 settembre 1947, n. 896 (v., p. es., App. Palermo, 18 giugno 1948, in *Giur. sic.*, 1948, II, 163; 7 maggio e 21 maggio 1952, *ivi*, 1952, II, 149; App. Venezia, 27 maggio 1949, in *Foro pad.*, 1949, I, 641; Cons. Stato, VI sez., 25 settembre 1950, n. 281, in *Foro it.*, 1951, III, 126; Cass., 21 febbraio 1955, n. 497, in *Foro it.*, Mass., 1955, 98; 30 settembre 1955, n. 2695, in *Foro it.*, 1956, I, 1134; Cons. Stato, IV sez., 5 novembre 1957, n. 1000, *ivi*, 1958, III, 74). Successivamente però, sotto l'influenza di un'autorevole dottrina (GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali*, cit., 17 ss., il quale venne così a modificare la posizione precedentemente assunta nello scritto *Sui regolamenti ministeriali*, cit., 669 ss.), si andò orientando nel senso che si tratterebbe di provvedimenti amministrativi non normativi (Cass., 21 agosto 1952, n. 2717, in *Foro it.*, Mass., 1952, 640; 18 novembre 1961, n. 2703, in *Giust. civ.*, 1962, I, 965; 21 aprile 1966, n. 1012, in *Giust. civ.*, Rep., 1966, voce *Approvvigionamenti e consumi*, n. 9; Cons. Stato, V sez., 8 maggio 1953, n. 269, in *Foro it.*, 1953, III, 251; IV sez., 7 dicembre 1955, n. 957, in *Il Cons. St.*, 1955, I, 1334; 1° giugno 1956, n. 571, *ivi*, 1956, I, 609; 22 dicembre 1964, n. 1590, *ivi*, 1964, I, 2201; 26 gennaio 1966, n. 49, *ivi*, 1966, I, 44; v. però *contra* Cons. Stato, IV sez., 5 novembre 1957, n. 1000, cit.). E in tali sensi ha avuto occasione di pronunciarsi — benchè non fosse indispensabile (si tratta quindi di un *obiter dictum*) — la Corte costituzionale con la sent. 8 luglio 1957, n. 103, in *Giur. cost.*, 1957, 976.

Nel senso che secondo la giurisprudenza il criterio di identificazione degli atti normativi va cercato nella generalità ed astrattezza dei precetti, si pronuncia espressamente (ma senza citazioni) CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 254. Si potrebbe richiamare anche FAZZALARI, *Il giudizio civile di cassazione*, Milano, 1960, 73, se la sua affermazione secondo cui l'art. 360 cod. proc. civ. « non mostra di volersi discostare dalla nozione di norma che fa perno sulla generalità ed astrattezza del canone » non apparisse, a un tempo, categorica e sommaria.

za delle cose), oltre alle suggestioni della teoria della « legge in senso materiale » (un tempo in auge, ma ormai generalmente battute in breccia ¹⁵⁶), anche circostanze di ordine conoscitivo, cumulatesi e sommatesi con aspirazioni di ordine garantistico ¹⁵⁷. E' noto che la forma degli atti degli organi ed enti del complesso Governo-pubblica Amministrazione, pur essendo varia da caso a caso, non si differenzia — o, meglio, non sempre si differenzia ¹⁵⁸ — a seconda del contenuto — normativo o non normativo — degli atti stessi (tutti conoscono, a es., l'impossibilità di distinguere sul piano formale, tra i decreti ministeriali rivolti a una generalità di soggetti, quelli a contenuto normativo da quelli a contenuto prov-

¹⁵⁶ V. la dottrina ricordata da CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 289, nota 67. Sulle origini e l'evoluzione del concetto di « legge in senso materiale » v. *op. cit.*, 259 ss.

¹⁵⁷ Cfr. CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 378 ss. Tra i più autorevoli esponenti della fedeltà alle esigenze garantistiche in materia (le quali ebbero il più valido alfiere in ZANOBINI, *Sul fondamento della inderogabilità*, cit., 15 s.), v. CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 255, contro le cui argomentazioni v. però le osservazioni di FOIS, *Irretroattività*, cit., 186 ss. Tra i più recenti assertori del carattere necessariamente generale e astratto degli atti normativi di provenienza « amministrativa », v. anche RESCIGNO, *Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive non penali incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1964, 788, nota 37.

¹⁵⁸ Anche quando, come per i regolamenti « governativi », è prevista una forma *ad hoc* (decreto presidenziale su delibera del Consiglio dei Ministri e previo parere del Consiglio di Stato), non può escludersi che (pur ove si prescindano da quei casi nei quali è prescritta una forma analoga per atti di contenuto inconfondibilmente diverso, quali i decreti di decisione di ricorsi straordinari emanati in difformità dal parere del Consiglio di Stato) l'Amministrazione si avvalga, in base a sue facoltà, della medesima forma per un provvedimento concreto (si faccia l'ipotesi che venga sentito *ad abundantiam* il Consiglio di Stato per un provvedimento da adottare con decreto presidenziale su delibera del Consiglio dei Ministri).

vedimentale)¹⁵⁹, tanto che tra gli atti degli organi ed enti in questione riesce non di rado assai difficile distinguere, rispetto agli altri, persino quelli posti in essere nell'esercizio di potestà « legislativa », pur concorrendo, per questi, a facilitare la distinzione, la presenza, nell'ordinamento, di una legge (di delegazione) volta a conferir loro « valore di legge »¹⁶⁰. E' da aggiungere che, diversamente da quelli « legislativi », gli atti normativi di provenienza « amministrativa » cui non viene attribuito « valore di legge », rivestendo carattere « secondario » (e perciò non essendo — a differenza delle leggi — atti « politici »)¹⁶¹, non sono liberi, bensì vincolati nel fine¹⁶² (e sono quindi suscettibili di incorrere in

¹⁵⁹ V., per tutti, SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali*, cit.

¹⁶⁰ V. l'Indagine I.S.L.E., cit., 142 ss., 159 ss., 181 ss.; CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 944. Del resto non sempre risulta chiaro dalla legge « di delegazione » se essa abbia inteso conferire una potestà legislativa o regolamentare (v. già CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 186 s., e, di recente, l'Indagine I.S.L.E., cit.).

¹⁶¹ V. nota 7.

¹⁶² La mancanza della « libertà in ordine ai fini » (libertà che è un attributo proprio degli atti « politici », e perciò degli atti « legislativi »: ma v. in proposito le riserve di MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 201 ss. — e ivi indicazioni della dottrina contraria, sub nota 8 — e partic. 223 ss.) caratterizza tutti gli atti in posizione « secondaria » e non soltanto i provvedimenti amministrativi (cfr. MORTATI, *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it.*, V, 1109; CARLASSARE, *Regolamenti*, cit., 51 s.; CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 438, e ivi, sub nota 154 altre indicazioni). Essa rappresenta una condizione di « minorità » che inerisce strettamente a tale posizione e discende appunto dai limiti che agli atti in tale posizione derivano dalla loro subordinazione rispetto a quelli che si trovano in posizione di « primarietà », e perciò definiscono l'ambito e, con ciò stesso, la funzione dei primi (v. anche FOIS, *La riserva*, cit., 117 s.). Nella legislazione non sono rari i casi in cui la « finalizzazione » degli atti di normazione secondaria risulta espressamente. Si legge, p. es., nella legge 29 aprile 1964, n. 264, che, « ove per particolari esigenze del lavoro e della produzione sia ravvisata, per determinate categorie di lavoratori, la necessità, di organizzare il servizio di collocamento con carattere interprovin-

eccesso di potere)¹⁶³: perciò, anche sotto questo profilo, essi non riescono a differenziarsi dagli atti a contenuto non normativo promananti dai medesimi organi. Per di più non sono rari i casi in cui la possibilità di porre in essere atti del genere è condizionata dalla legge alla sussistenza di situazioni particolari, talora indicate in modo assai circostanziato, sì da lasciare ben poco spazio alle scelte di chi deve dettare la normativa¹⁶⁴. A quest'ultimo fenomeno si con-

ciale o nazionale, o, per categorie specializzate, con forme particolari, con decreto del Presidente della Repubblica (...) può essere disposto che...». Si veda anche l'art. 306 t.u. com. e prov.

¹⁶³ L'argomento attende ancora approfondimento. A ogni modo, nel senso del testo, v., segnatamente GUARINO, *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, in *Foro it.*, 1953, I, 541 s. (con esemplificazioni); VIGNOCCHI, *Il potere regolamentare*, cit., 49; FOIS, *La riserva*, cit., 325 e ivi nota 219; *Irretroattività*, cit., 197; CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 437 s. (con altre indicazioni). V. pure l'*Indagine I.S.L.E.*, cit., 146. *Contra* GIANNINI, *L'illegittimità degli atti normativi e delle norme*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1954, 48, 58 ss. (il quale configura come vizio dell'oggetto della norma ogni deviazione dai fini prescritti dall'ordinamento); BASSI, *La norma interna*, Milano, 1963, 73 ss.; PALADIN, *Il principio*, cit., 220; LA VALLE, *Cognizione principale ed incidentale dei regolamenti nel giudizio amministrativo*, in *Jus*, 1967, 158 ss. Nel senso della possibilità che un regolamento sia viziato da eccesso di potere, v., p. es., Cons. di Stato, IV sez., 24 marzo 1904, in *Giur. it.*, 1904, III, 156, con riferimento a una disposizione transitoria di un regolamento relativo al personale; V sez., 15 maggio 1954, n. 497, in *Foro amm.*, 1954, I, 2^a, 326, con riferimento alla disposizione di un regolamento comunale di polizia urbana relativa all'orario di lavoro per le industrie rumorose (nella rivista cit. è pubblicata la sola massima; ma v. anche *Relaz. del Presidente del Cons. di Stato, 1951-57*, Roma, 1959, I, A, 41). Sull'argomento della presente nota, v. anche più avanti, nota 192.

¹⁶⁴ A titolo di esempio si possono indicare le disposizioni emanate dal Prefetto in ordine all'orario di apertura e di chiusura dei negozi e dei pubblici esercizi — disposizioni che la Corte costituzionale ha ritenuto delimitate assai rigidamente nella portata (sent. 20 dicembre 1968, n. 133, in *Giust. civ.*, 1969, III, 58). Esse non possono

trappone, in un certo senso, quello della potestà di porre in essere, per il caso concreto, in deroga alle norme vigenti, provvedimenti — quali le « ordinanze di necessità » —, nei quali l'ambito della discrezionalità, per estendersi spesso a tutta l'area dell'*an* e del *quid*, raggiunge la massima punta di espansione; e la forza di tale potestà si può considerare (per quanto non del tutto propriamente) al limite della capacità di « innovare » all'ordinamento¹⁶⁵. Tutto ciò sicuramente ha contribuito a orientare il diritto positivo — segnatamente la giurisprudenza — nel senso dell'esigenza del carattere necessariamente astratto e generale degli atti normativi in esame — cui gli atti amministrativi provenienti dalle medesime autorità sono tenuti ad uniformarsi in osservanza del principio di legalità —, sì da concepire tali caratteri come condizioni di esistenza degli stessi¹⁶⁶.

esser considerate nè come atti « plurimi », nè come atti « generali » (v. *infra*, n. 18), poichè statuiscono non in riferimento a una serie limitata di casi, essendo, le loro prescrizioni, a tempo indeterminato (e riguardando perciò tutte le possibili future fattispecie concrete).

¹⁶⁵ Sulle « ordinanze di necessità » e la loro natura, v., anche per la bibliografia, RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e d'urgenza (dir. costituz. e ammin.)*, in *Noviss. Dig. it.*, XII, 89 ss.; adde F. SATTA, *Principio di legalità*, cit., 265 ss. Non è mancato, in dottrina, chi, anche autorevolmente, ha affermato il carattere normativo di tali ordinanze (citazioni in CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 256). Riflessioni affini a quelle svolte nel testo si possono leggere in BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 817; FOIS, *La riserva*, cit., 226 s., con riferimenti di dottrina tedesca. V. anche MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 48 s.

¹⁶⁶ Ammette il perdurante largo impiego nella giurisprudenza (impiego — occorre precisare — assolutamente prevalente) del criterio della generalità ed astrattezza per la identificazione degli atti di normazione secondaria rispetto agli atti amministrativi, CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 340, nota 46. Nel senso che è stata un'aspirazione di legalità a far prevalere la tesi del carattere generale e astratto dei

16. — Con l'affermarsi della consapevolezza della idoneità dei criteri della generalità e dell'astrattezza ad isolare e discriminare le statuizioni normative da quelle che tali non sono ¹⁶⁷, con le riflessioni circa la frequenza, nell'ordinamento, di casi di atti normativi che tutti considerano tali nonostante che non rispondano a quei criteri (o quanto meno sia dubbio che vi rispondano) ¹⁶⁸, con la presa di coscienza

regolamenti, v. lo stesso CHELI, *op. cit.*, 378 ss. Anche nella dottrina tedesca il carattere dell'astrattezza — nel senso di riferimento della prescrizione a una serie di casi indeterminabile *a priori* (in quanto non conclusa al momento dell'adozione della prescrizione, essendo aperta a tutti i possibili casi della stessa specie) — non viene considerato da solo sufficiente a far definire come normativa una prescrizione di provenienza « amministrativa », dovendosi escludere il carattere normativo di tutte le prescrizioni di tale provenienza, le quali impongano (non a tutti gli appartenenti a una categoria di soggetti, ma) solo a uno o più soggetti determinati di tenere — sia pure anche per il futuro, costantemente, ed eventualmente a tempo indeterminato — un certo comportamento o certi comportamenti: a es., quello di spalare la neve davanti alla propria casa ogni volta che vi si accumulano (prescrizioni astratte, ma non generali). In argomento v., tra i più recenti, con indicazioni bibliografiche, ampiamente VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt*, Berlin, 1961, 150 ss., 165 ss.

¹⁶⁷ Per la critica alla idoneità dei menzionati criteri — sulla cui consistenza e portata sussistono, del resto, copiose varietà e incertezze (per le quali v. diffusamente, con esposizione dei diversi punti di vista, VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 33 s., nonché, anche per altre indicazioni, CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 245 ss.) —, v., tra i più recenti, CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 272 ss., FOIS, *Irretroattività*, cit., 186 ss. Nel senso che la generalità e l'astrattezza attengono non al profilo ontologico ma a quello deontologico delle norme giuridiche, v. BOBBIO, *Per una classificazione degli imperativi giuridici*, in *Scritti giur. in mem. di Calamandrei*, Padova, 1957, I, 117 ss. Tra i più fedeli difensori del carattere necessariamente astratto e generale delle norme, spicca CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 928 ss. (testo e note), e, con particolare riferimento ai regolamenti, 929, 943, e soprattutto 948 s.

¹⁶⁸ Si pensi, a es., alla disposizione che, in sede di determinazione delle misure di una indennità *una tantum*, contempli l'attribu-

che la consacrazione, nell'art. 3 della Costituzione rigida del 1947, del principio di uguaglianza è in grado assicurare sufficienti garanzie a tutela dei singoli e della collettività contro l'impiego abusivo di atti normativi contenenti precetti di contenuto non « ipotetico » e « preliminare »¹⁶⁹, le anzidette posizioni meritano però di essere sottoposte ad attento riesame¹⁷⁰.

Bisogna perciò tornare, con mente libera, al punto di partenza.

Se, per definizione, è normativo ogni atto che venga considerato idoneo dall'ordinamento ad innovare nel sistema delle norme preesistenti (nn. 1 e 13); se l'attuale ordinamento non esclude, in via di principio, la possibilità di atti

zione dell'indennità stessa in una somma non corrispondente a quella di nessun altro, per l'unico impiegato rivestito della qualifica corrispondente a un posto unico. Si pensi ancora alla disposizione che, nel sopprimere un posto della pianta organica di un ente, statuisca, *ad personam*, alcunchè in ordine al trattamento giuridico e retributivo dell'impiegato che copriva quel posto.

¹⁶⁹ Cfr. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 74 ss. e partic. 78 e 83 ss. — PALADIN, *Il principio*, cit., 178 ss., sottolinea la sufficienza che la legge possenga « tanta astrattezza quanta ne pretende l'art. 3, 1° comma »; e CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 373, evidenzia che la regola vale anche per gli atti di normazione secondaria (ma v. anche PALADIN, *op. cit.*, 218). Sul fatto che l'affermazione della necessità della generalità e astrattezza della normazione giuridica affondasse, nello Stato di diritto, le proprie radici in un'esigenza di garanzia contro l'arbitrio del potere, che aveva caratterizzato lo Stato assoluto — esigenza la quale viene meno quando sia garantita l'osservanza, nell'esercizio del potere, del principio di eguaglianza —, v., per tutti, SCHEUNER, *Gesetz und Einzelanordnung*, in *Festschrift für R. Hübner*, Jena, 1935, 204; VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 25 ss.

¹⁷⁰ Cfr. specialmente, e con ampia disamina, CHELI, *Potere regolamentare*, cit., particolarmente 369, 385; ma anche BASSI, *La norma interna*, cit., 96 nota 71 (con richiamo ad Esposito), e ora *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, cit., 151.

normativi contenenti statuizioni non formulate in termini astratti ed ipotetici¹⁷¹; se il solo ostacolo di ordine costituzionale all'ammissibilità di atti normativi di tal fatta può esser rinvenuto nel principio di uguaglianza: risulta, da un lato, che i requisiti della generalità ed astrattezza (pur corrispondendo a un'esigenza, e anzi a una regola generale)¹⁷², non possono esser considerati come essenziali per gli atti normativi emanati sotto la vigente Costituzione¹⁷³; dall'altro che, quando per essi tali requisiti risultino — come di regola¹⁷⁴ — prescritti (esplicitamente o implicitamente) da una

¹⁷¹ Si potrebbe, in favore della possibilità di norme a contenuto non generale, esser tentati di argomentare *a contrario* dall'art. 21 Cost., 5° comma (ma v. anche l'art. 16, 1° comma e l'art. 128), lì dove parla di « norme di carattere generale ». Ma l'argomento si affiderebbe oltre la misura al brocardo *inclusio unius exclusio alterius*. Si vuole però osservare che per la stessa ragione non basta argomentare da quelle disposizioni costituzionali, che parlano delle norme come contenuto delle leggi, il valore « sostanziale » del concetto di norma (v. invece CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 930, nota 11).

¹⁷² Sulle basi di tale regola v., con molto fervore, CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 948 ss. e ivi nota 50. V. pure NIGRO, *Studi*, cit., 142, nota 96.

¹⁷³ Nel senso dell'ammissibilità del ricorso per cassazione per violazione di atti normativi non generali e astratti, CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 364; FOIS, *Irretroattività*, cit., 191; e, più motivatamente, MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 145 ss. Riserve, al riguardo, in CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 929, nota 7.

¹⁷⁴ Per i « regolamenti » la regola, come si è visto (n. prec.), inerisce alla tradizione, nonostante che manchi nel nostro ordinamento, in proposito, una disposizione del tipo del § 25 della legge di polizia prussiana del 1931 (considerata in Germania espressione di un principio generale), che esclude la possibilità di norme regolamentari riguardanti una sola persona. Circa il contenuto generale e astratto, in via di principio, delle loro disposizioni, v., da ultimo, CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 386 s., pur ammettendo la possibilità di eccezioni. Nel senso che si tratti di una regola assoluta, invece, molto recisamente, da ultimo, CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 948, in conformità degli

legge o da un'altra fonte prevalente, la mancanza di essi dovrà esser considerata come causa di invalidità e non di inesistenza ¹⁷⁵.

E' stato appropriatamente dimostrato che il principio di uguaglianza, più che la generalità e l'astrattezza della normazione ^{176bis}, impone l'« universalità » ¹⁷⁶ della stessa. Esso esige che la normazione accomuni nella disciplina, inderogabilmente, *tutte* le situazioni che « obbiettivamente non richiedano o non consentano una regola differenziata » ^{176bis}, e non consente disposizioni speciali, eccezionali, individuali ¹⁷⁷, se non in quanto risultino « obbiettivamente giustificate » ^{177bis}. Allorquando però una giustificazione « obbiettiva » vi sia, allora si può dire che la statuizione a portata limitata

insegnamenti tradizionali, condivisi in precedenza anche da chi scrive. Non di rado la giurisprudenza ha argomentato dalla natura normativa il carattere generale e astratto delle statuizioni di organi amministrativi in materia di prezzi (v., p. es., la decisione Cons. Stato, IV sez., 5 novembre 1957, n. 1000, citata *supra*, nota 155).

¹⁷⁵ Cfr. CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 387 s., con esatta critica a una alquanto diversa posizione di AMATO, *Rapporti*, cit., 206. V. anche nota 167.

^{175 bis} E' stato in varie forme posto in evidenza che proprio la più piena realizzazione di una esigenza di uguaglianza impone certe differenziazioni (v., per tutti, gli autori citati da CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 371, nota 43, e lo stesso a., nel testo, ivi; *adde* MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., VI). Ma PALADIN, *Il principio*, cit., 192 ss., pone in guardia contro la confusione dell'eguaglianza formale con la giustizia distributiva.

¹⁷⁶ Sul concetto, v. PALADIN, *Il principio*, cit., 147 e 188, nonchè MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 79, nota 37. Ma v. specialmente JERUSALEM, *Die Statsgerichtsbarkeit*, Tübingen, 1930, 36 ss.

^{176 bis} PALADIN, *Il principio*, cit., 188.

¹⁷⁷ Per la distinzione delle diverse figure, v., riassuntivamente, con indicazioni bibliografiche, ROSSANO, *L'eguaglianza*, cit., 517 ss., nota 197; MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 80, nota 38.

^{177 bis} PALADIN, *Il principio*, cit., 193.

viene ad assumere carattere di « *sostanziale generalità* »¹⁷⁸, essendo ordinata semplicemente a distaccare dalla categoria più ampia elementi con essa non omogenei. Elementi tali, cioè, che dal loro distacco non deriva una « rottura » (ma anzi un mantenimento) dell'armonia, poichè per proprio conto realizzano una autonoma « *sostanziale generalità* », risultando « *esaustivi* » di una propria categoria¹⁷⁹ (di quella più ristretta categoria alla quale essi soli appartengono, e che abbraccia tutti i casi — e anzi, eventualmente, il solo caso —, che presentino certe particolari caratteristiche valide a definire un « tipo » a sè stante)¹⁸⁰.

Al già detto si può aggiungere che nei confronti degli atti normativi di provenienza « *amministrativa* » non sono mai prospettabili quelle obiezioni che nei confronti degli atti normativi a contenuto « *concreto* » di provenienza « *legislativa* » sono prospettabili, e sono state prospettate, sotto il profilo della minor protezione « *giustiziale* »¹⁸¹.

Di conseguenza, sempre che sussista una « *obbiettiva giustificazione* » della limitazione, nulla si oppone nè alla possibilità di disposizioni normative (in quanto innovative dell'ordinamento), anche di provenienza « *amministrativa* », relative a una serie di casi determinati o determinabili, per

¹⁷⁸ PALADIN, *Il principio*, cit., 182. V. anche MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 87 ss. e partic. 93, con richiami di giurisprudenza costituzionale *sub* nota 64.

¹⁷⁹ PALADIN, *Il principio*, cit., 186, nota 66.

¹⁸⁰ Alle tesi di Paladin muove talune obiezioni sul piano storico e sul piano dogmatico ROSSANO, nel notevole, documentato volume *L'eguaglianza*, cit., 318 ss. In buona sostanza esse appaiono in parte formalistiche, in parte non decisive in ordine ai problemi di fondo. Ma qui non è possibile indugiarsi in argomento. Basterà notare che le tesi di Paladin si armonizzano con gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale (riassunti da ROSSANO, *op. cit.*, 331 ss.).

¹⁸¹ In proposito v. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 69 s., 85 s.

categoria, fin dal momento della entrata in vigore delle disposizioni stesse ¹⁸² (casi già in atto a tale momento, o addirittura casi pregressi: p. es., disposizione comunale che faccia obbligo di demolire entro un certo termine tutte le costruzioni che non rispondano a certe caratteristiche, in precedenza consentite; disposizione di un ente che aumenti retroattivamente le retribuzioni del personale dipendente ¹⁸³); nè

¹⁸² PALADIN, *Il principio*, cit., 180, denomina « concrete in senso largo » le disposizioni di tal fatta. Nel senso della esclusione del carattere normativo delle prescrizioni da applicare a casi già concretatisi al momento della loro emanazione, v., per tutti, ISAY, *Rechtsnorm und Entscheidung*, Berlin, 1929, 1 ss.; FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, 6^a ed., München-Berlin, 1956, 184 e nota 4 ivi; VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 62 s.

¹⁸³ Nel senso della « concretezza » delle leggi retroattive, v., p. es., PALADIN, *Il principio*, cit., 30 (ma precisando che si tratta di concretezza « in senso largo »: p. 180). Parla di una loro « pseudo-generalità » (ma si tratta di « pseudo-astrettezza »), MORTATI, *I limiti della legge regionale*, in *Jus*, 1959, 466. Lo stesso a. inquadra altrove le leggi retroattive tra quelle « personali » (*Le leggi provvedimento*, cit., 6).

Debbono ammettersi norme di provenienza « amministrativa » retroattive, sempre che non incidano sfavorevolmente nella sfera giuridica di alcun soggetto.

E' noto che quella della irretroattività delle norme giuridiche, enunciata nell'art. 11 disposiz. sulla legge in generale, è una regola da osservare necessariamente nell'applicazione delle norme quando non sia disposto altrimenti. Ma è altresì noto che essa viene per tradizione considerata, a un tempo, come espressione di un principio tendenziale — che risale a sua volta a un'esigenza di certezza e perciò di legalità —, il quale si impone allo stesso potere di normazione, e, risultando espresso in una norma primaria, non può esser derogato se non attraverso una norma dello stesso genere (v. la dottrina richiamata da FOIS, *Irretroattività*, cit., 163, nota 44, il quale però non condivide la riferita impostazione, pur pervenendo per altre vie alla conclusione dell'irretroattività delle norme secondarie; in giurisprudenza v., nel senso della irretroattività di queste ultime, p. es., — a

alla possibilità di disposizioni normative temporanee (p. es., disposizione che, di anno in anno, vieti l'affluenza di autovetture in un'isola durante la stagione di affollamento: v. la legge 20 giugno 1966 n. 599)¹⁸⁴; nè alla possibilità di disposizioni normative riguardanti una limitata serie (indefinita o definita) di fattispecie o addirittura una singola fattispecie (non importa se si tratti di disposizioni semplicemente innovative o di disposizioni derogatorie rispetto alla disciplina esistente)¹⁸⁵. Persino una disposizione « nominativa » (*ad personam*) può essere non illegittima quando risulti « esaustiva

proposito di provvedimenti-prezzi, e sul presupposto della loro natura normativa —, Cons. Stato, IV sez., 25 settembre 1950, n. 281, in *Foro it.*, 1951, III, 126; 5 novembre 1957, n. 1000, *ivi*, 1957, III, 74; diversamente, invece, p. es., Cass., 30 settembre 1955, n. 2695, *ivi*, 1956, I, 1134, ma leggendo l'ammissione della retroattività nella legge istitutiva dei Comitati-prezzi). Ecco perchè, salvo che (direttamente o indirettamente) una norma primaria autorizzi a derogare al principio (cfr. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione*, cit., 784), una norma secondaria non può attribuire a un'altra norma dello stesso livello (o di livello inferiore) efficacia retroattiva. Di qui, tra l'altro, l'inammissibilità di una « interpretazione normativa » (e perciò vincolante al di là della sua « esattezza ») di provenienza « amministrativa », destinata a operare, anche per il passato, nei confronti di una disposizione pure di provenienza « amministrativa » (cfr. ROMANELLI, *Sull'ammissibilità dell'interpretazione autentica dei regolamenti*, in *Foro it.*, 1932, III, 267 ss.; CAMMEO, *Interpretazione autentica dei regolamenti*, in *Giur. it.*, 1936, III, 129; RESCIGNO, *Leggi di interpretazione*, cit., 783 s.). Tuttavia, data la ragione che lo ispira, è da escludere che il principio di irretroattività precluda la possibilità di disposizioni normative retroattive di provenienza « amministrativa » quando queste non siano destinate ad incidere sfavorevolmente in sfere giuridiche altrui (cfr., con riferimento alla retroattività dei provvedimenti amministrativi, SANDULLI, *Manuale*, cit., 427).

¹⁸⁴ Per un altro esempio, v. *l'Indagine I.S.L.E.*, cit., 146.

¹⁸⁵ Perchè rivestano carattere normativo deve trattarsi però di statuizioni non contemplate dalla precedente normazione (v. *supra*, n. 2).

della categoria »¹⁸⁶ e obbiettivamente giustificata (si pensi al caso che venga disposto di mantenere in servizio, in soprannumero, un impiegato già titolare di un posto soppresso); e anzi persino una disposizione la quale (derogando, naturalmente, alla normazione preesistente)¹⁸⁷ operi concretamente nel mondo del reale non diversamente da come avver-

¹⁸⁶ Cfr. PALADIN, *Il principio*, cit., 181 e 186 (con indicazioni di dottrina *sub* nota 66). V. anche ROSSANO, *L'eguaglianza*, cit., 520 ss. Per converso una disposizione non nominativa può essere illegittima quando risulti adottata *ad personam* nonostante la mancanza di una « obbiettiva giustificazione » di una disposizione di portata « personale » (« norma-fotografia »). Ciò che conta, al riguardo, è la « volontà-sostantiva » (ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, 55, nota 81; MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 7, e *ivi*, 10 s., l'accenno, invece, alle « norme a generalità potenziale », per un esempio liminale delle quali si può vedere la legge 7 febbraio 1969, n. 17). La « volontà sostantiva » peraltro è di difficile accertamento (per un caso che ha dato luogo in Germania a vivi dibattiti dottrinali e a una pronuncia del Tribunale costituzionale federale — la « lex Schröder » del 1955 — v., con altre indicazioni, VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 253 ss.). GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali*, cit., 20, nota 5, distingue opportunamente norme « singolari e astratte » e norme « singolari e concrete ». Non appare perciò appropriato accomunare le due qualificazioni, quasi a guisa di endiadi, come fa CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 374, 378, 385.

¹⁸⁷ La regola della inderogabilità degli atti di normazione secondaria mediante disposizioni singolari dello stesso grado — ora vigorosamente contrastata da CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 360 ss., sulla base della dimostrazione di una mancanza di base nel diritto positivo (nei medesimi sensi v. già GARCIA DE ENTERRIA, *Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos*, in *Studi in on. di S. Lessona*, Bologna, 1963, I, 303) —, suole esser considerata come un principio generale di diritto amministrativo. Per la dottrina italiana v. indicazioni in CHELI, *loc. cit.*, e partic. note 19 e 20, cui *adde*, da ultimo, con particolare fermezza, CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 948 e *ivi* nota 45. Occorre sottolineare che non di rado sotto il nome di regola della inderogabilità dei regolamenti ci si

rebbe per un provvedimento ¹⁸⁸ (p. es., attribuendo a un impiegato una « qualifica » superiore), configurandosi perciò come « disposizione-provvedimento » (norma destinata a operare « concretamente » sull'oggetto della statuizione ¹⁸⁹).

E' anzi il caso di notare che nel settore dell'organizzazione amministrativa la presenza di disposizioni normative riguardanti casi « a fattispecie esclusiva » è assai frequente ¹⁹¹.

riferisce (v., tra gli altri, GARCIA DE ENTERRIA, *op. cit.*) a quella regola in base alla quale i provvedimenti concreti dell'Amministrazione sono tenuti all'osservanza dei regolamenti (per la quale v. *infra*, n. 19), che è tutt'altra cosa (su ciò v. CHELI, *op. cit.*, 358 s., con indicazioni).

¹⁸⁸ Cfr. CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 443. — Nel senso dell'inesattezza di definire come « sostanzialmente amministrativi » gli atti legislativi emanati per il caso concreto, MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz-Kommentar*. Berlin-München, 2^a ed., 1966, ad art. 20, 43.

¹⁸⁹ Si tenga però presente che da taluni si intende per atto normativo « concreto » — o « concreto in senso stretto » — quello « meramente esecutivo d'una previa legge astratta e normativa » (PALADIN, *Il principio*, cit., 182). Nel senso che alle leggi di quest'ultimo tipo (sulle quali v. anche *infra*, nota 193) andrebbe riservato il concetto di legge-provvedimento (e quindi — posta l'ammissibilità di siffatta categoria — di disposizione-provvedimento), v. SANDULLI, *Legge*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, 633.

¹⁹⁰ Per l'esclusione che un atto di tal genere possa esser considerato come normativo, v. CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. del diritto*, XIII, 199 s. (e già *Atto normativo*, cit., 253 s.).

¹⁹¹ Naturalmente qui si ha riguardo soltanto a quelle norme di organizzazione, che fanno parte dell'ordinamento generale; non anche a quelle la cui operatività rimane limitata agli ordinamenti interni di singoli enti, settori od uffici.

Le disposizioni relative all'organizzazione della pubblica Amministrazione nelle sue diverse manifestazioni — istituzione e strutturazione di enti ed uffici, ripartizione delle attribuzioni tra essi, disciplina dell'instaurazione e dei diversi profili del rapporto organico e di quello di servizio, disciplina della dotazione dei beni (si segue qui, a proposito dei contenuti dell'attività di organizzazione, il punto di vista di NIBRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica Amministra-*

Quando poi, pur essendo ammessa, in via di principio, una normazione per il caso singolo o per una serie limitata di casi, manchi l'« obbiettiva giustificazione » per il suo

zione, Milano 1966, 127 ss.; circa l'appartenenza all'attività di organizzazione anche della distribuzione dei beni tra gli enti pubblici, v. Corte costituzionale 29 dicembre 1959 n. 68, in *Giur. cost.*, 1959, 1190, nonché SANDULLI, *Manuale*, cit., 510 ss.) — costituiscono un settore normativo (nel senso del carattere normativo delle disposizioni in materia di organizzazione v., per tutti, CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 257; MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 20 ss.) che ha avuto, non soltanto in Italia (v., con riferimento ai paesi di lingua tedesca, NIGRO, *op. cit.*, 15 ss.; per altri cenni di diritto comparato, v. già CAMMEO, *Della manifestazione*, cit., 159 s.), vicende proprie, le quali sono venute a conferirgli caratteri particolari. In Italia, anche successivamente all'instaurazione del regime parlamentare, è persistito, in questa materia — pur suscettibile, ormai (in virtù del principio della preferenza della legge), di disciplina « legislativa » —, il convincimento che essa potesse ancora formare oggetto di normazione non « legislativa » a opera del Potere esecutivo: ciò argomentando deduttivamente dal potere del Re di « nominare a tutte le cariche dello Stato » e induttivamente dal suo potere di soprintendere all'« esecuzione delle leggi », entrambi riconosciuti al sovrano dall'art. 6 dello statuto del 1848 (v. CAMMEO, *op. cit.*, 157 s., 162, il quale argomenta però pure dalla prassi e dalla rispondenza di questa ad esigenze di ordine logico; in proposito v. anche NIGRO, *op. cit.*, 48 ss.). E in tali sensi si instaurò e si mantenne la prassi — pur diffondendosi sempre più, specialmente a partire dagli inizi del secolo attuale, gli interventi legislativi in materia (v. NIGRO, *op. cit.*, 53 ss.) — fino a quando la legge fascista 31 gennaio 1926 n. 100 consacrò espressamente, in materia, la competenza (ma non la riserva di competenza: v. n. 9) del Potere esecutivo. Si riteneva, fino a quest'ultima legge — la quale concepì i « regolamenti di organizzazione » come una categoria a sè (art. 1 n. 3) —, che il Potere esecutivo potesse operare, in materia, — data la fonte statutaria della sua competenza —, a mezzo di « regolamenti indipendenti » (CAMMEO, *loc. cit.*). E si ritiene attualmente che — pur limitato dalle « riserve di legge » enunciate negli artt. 95 e 97 della Costituzione vigente — il Potere esecutivo disponga tuttora di una potestà « regolamentare » di tal fatta (NIGRO, *op. cit.*, 99 ss., 175 ss.).

Qui viene in considerazione una potestà *sui generis* (v., anche

esercizio, l'atto normativo sarà illegittimo — e non inesistente —, non diversamente da quanto si è detto in relazione ai casi in cui una normazione del genere non sia ammessa affatto ¹⁹².

per indicazioni, NIGRO, *op. cit.*, 104 ss., e partic. 130 ss.), la quale è sicuramente, in buona parte, in grado di generare atti innovativi dell'ordinamento giuridico, e perciò normativi (ciò si verifica tutte le volte che essi introducano nell'ordinamento generale precetti destinati a operare in campi prima non disciplinati normativamente, ovvero a innovare in campi in precedenza regolati dalle statuizioni di altri atti normativi: si pensi, a es., alla istituzione di un nuovo ufficio, di un nuovo posto nei ruoli organici).

Orbene, anche quando gli atti che promanano da tale potestà presentino carattere normativo, non sempre essi contengono statuizioni di tipo astratto ed ipotetico, o, per lo meno, non sempre è indiscutibile che le regole da essi generate presentino tali caratteri (in proposito v. NIGRO, *op. cit.*, 140 s., e la dottrina ivi esaminata criticamente; ma v. pure gli scritti citt. di CRISAFULLI e MORTATI): si pensi, a es., alla istituzione di un ufficio per l'assolvimento *una tantum* di un compito specificamente indicato e di breve durata. Nè ad essa disdice — anzi le si deve considerare connaturale — la possibilità di disporre, per casi singoli, in modo differenziato (si pensi, a es., a una disposizione che consenta di mantenere in servizio in soprannumero un impiegato già titolare di un posto soppresso). Non si tratta dunque di una potestà normativa appartenente al tipo tradizionalmente definito « regolamentare » (e del resto lo statuto albertino — al quale la si soleva far risalire in passato — non la considerò in sede di attribuzione di potestà « regolamentare »), per quanto sia venuta poi ad assumere tale denominazione nella prassi e nella legislazione.

¹⁹² All'esigenza di una « obbiettiva giustificazione » delle disposizioni normative a carattere deviato, o addirittura derogatorio rispetto alla disciplina generale, non corrisponde un dovere di motivazione, persino quando si tratti di disposizioni singolari. Ciò inerisce al fenomeno della estraniamento della norma dall'atto normativo (e quindi dai motivi di questo) nel momento stesso, in cui, col venire in vita, essa entra a far parte del « diritto oggettivo ». V. in proposito, per tutti, LOMBARDI, *Motivazione (dir. costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, X, 955 s.; e, con specifico riferimento agli atti normativi di provenienza

In null'altro che nella « innovatività » rispetto al sistema normativo preesistente può essere dunque individuato, in via tendenziale, il momento caratterizzante degli atti normativi.

17. — Nella problematica della materia si inserisce però a questo punto l'esigenza di considerare anche un diverso punto di vista.

La « innovatività » attiene, da un lato, al profilo funzionale degli atti normativi, da un altro al profilo del loro modo di operare (della loro efficacia) nel mondo del diritto.

Sotto il primo profilo si constata che la potestà normativa viene conferita dall'ordinamento in funzione delle innovazioni da introdurre nel sistema normativo. Ciò comporta (e inerisce, del resto, già al principio di legalità: v. *supra*, n. 6) che un'autorità non ne dispone se non entro i limiti in cui l'ordinamento glie la riconosce, e non può legittimamente esercitarla se non nei modi e alle condizioni indicate da quest'ultimo.

« amministrativa », CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 341, nota 148 (dubbi possono sorgere soltanto per le disposizioni-provvedimento: v. infatti, LOMBARDI, *op. cit.*, 957 e MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 134 ss., ed ivi, *sub* nota 11, indicazioni di dottrina in senso contrario). La tesi qui accolta non contrasta con l'affermazione dell'ammissibilità che atti normativi di provenienza « amministrativa » siano viziati di eccesso potere (v. *supra* n. 6 e ivi nota 68). L'estraneazione delle norme in esso contenute non esclude infatti che, nel porle in essere, l'atto possa incorrere in una deviazione dai fini prescritti dall'ordinamento. Può tuttavia comportare che, una volta calate nell'ordinamento e dissoltesi in questo (componendosi con le altre: v. in proposito, con perspicua incisività, ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, 1950, in *La Costituzione italiana*, cit., 276 s.; GIANNINI, *L'illegittimità* cit., 49 s. e ivi nota 13), le norme in questione si liberino del vizio originale. Quanto si è detto implica che l'eccesso di potere dell'atto normativo rileva solo in quanto si sia tradotto in vizio della norma (altrimenti MORTATI, *op. cit.*, cap. VI).

Non comporta però altresì nè che l'ordinamento non possa prevedere una potestà normativa lì dove sarebbe sufficiente una mera potestà amministrativa¹⁹³, nè che l'utilizzazione della potestà stessa in casi per i quali non sarebbe necessario avvalersene — non trattandosi di innovare nel sistema normativo — renda per ciò solo invalido l'atto. In casi di tal genere l'atto, ove sia stato emanato nell'osservanza di tutti i precetti richiesti per un atto normativo della sua specie, sarà ugualmente normativo¹⁹⁴ e valido come tale, anche se il suo contenuto non sia innovativo del sistema nor-

¹⁹³ V. in proposito, a titolo di esempio, il caso contemplato dall'art. 8 legge 30 aprile 1962 n. 283 (ricordato *infra*, alla nota 209), il quale rinvia a un « regolamento » la compilazione di un elenco di prodotti alimentari e di bevande, da redigere in base a criteri esclusivamente tecnici (al qual riguardo occorre tener presente anche quanto si dirà al n. 18). — Circa l'ammissibilità di « leggi singolari meramente esecutive di leggi astratte e normative » (delle quali i decreti legislativi emanati in attuazione della legislazione di riforma fondiaria del 1950 e quelli emanati in attuazione della legislazione di nazionalizzazione dell'industria elettrica del 1962 rappresentano i più vistosi esempi), v. PALADIN, *Il principio*, cit., 181 s. (presso il quale v. anche indicazioni *pro* e *contra* alla nota 66 p. 186), e inoltre MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 47 ss. e *passim*. Mostra di dubitare dell'ammissibilità di leggi siffatte CRISAFULLI, *Disposizione*, cit., 199; v. anche *Fonti del diritto*, cit., 950 e ivi nota 52.

¹⁹⁴ *Contra* CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 253 s., il quale ritiene impossibile « che ogni e qualunque disposizione contenuta in un atto-fonte sia, per ciò solo, normativa » (v. anche *Disposizione*, cit., 199, e *Fonti*, cit., 927 ss.). V. invece, sul punto, CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 336 s., argomentando anche dal « processo di distacco e di astrazione » che si realizza istantaneamente, col venire in essere della norma giuridica, « tra il comando normativo e la concreta volontà dei suoi autori ». V. anche, nella dottrina tedesca, H. J. WOLFF, *Verwaltungsrecht*, I, 2ª ed., München-Berlin 1958, 97. In termini problematici, SCHACK, *Rechtsverordnungen in formellen Sinn?*, in *Die öff. Verwaltung* 1958, 273 ss.

mativo (e perciò l'atto non abbia « sostanza » normativa)¹⁹⁵, e la sua innovatività si riduca alla « novazione della fonte » (e perciò esso sia solo « formalmente » normativo)¹⁹⁶. Qualora poi, date le condizioni della sua emanazione, non potesse addirittura — a causa della mancanza di requisiti essenziali (qui non è possibile approfondire l'argomento) — esser considerato venuto in vita come atto normativo (sia pure invalido), l'atto potrebbe, in un simile caso, esser considerato esistente come (convertito in) mero provvedimento amministrativo¹⁹⁷, sempre che concorrano i presupposti (di competenza, di forma, ecc.) per l'esistenza di un atto di tal genere¹⁹⁸. E una conversione potrebbe operarsi anche nel caso che, invalido come atto normativo, e tuttora passibile di caducazione come tale, l'atto potesse esser considerato valido come mero provvedimento.

¹⁹⁵ Sull'esigenza di una « sostanza » normativa perchè possa sussistere un atto normativo insiste invece CRISAFULLI (da ultimo, *Fonti*, cit., 927 ss.; v. anche 932 e 938 nota 26).

¹⁹⁶ Ma una certa innovatività « sostanziale » inerisce pur sempre alla diversa (e prevalente) « efficacia » degli atti normativi rispetto ai provvedimenti amministrativi, inerente al fatto che soltanto i primi entrano a far parte del « diritto oggettivo », e sono per ciò solo in grado di condizionare la validità dei secondi, ai quali si impongono (v. n. 1 e 19).

¹⁹⁷ In favore della diversa ipotesi della conversione di una disposizione normativa « esterna » in disposizione normativa « interna », v. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, 1950, 230; BASSI, *La norma interna*, cit., 325 ss. Circa la possibilità che un atto « legislativo » posto illegittimamente in essere da un'autorità amministrativa venga considerato come amministrativo, v. SANDULLI, *Osservazioni sulla costituzionalità delle deleghe legislative in materia di riforma agraria*, in *Foro amm.*, 1952, IV, 11 s. — V. inoltre CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 945 nota 37.

¹⁹⁸ CRISAFULLI, *Disposizione*, cit., 199 s., ammette anche la possibilità « che disposizioni non normative (disposizioni-provvedimento) siano talora contenute nel testo di atti, per il rimanente di sicura natura regolamentare ».

Quanto si è detto postula che l'identificazione degli atti normativi non può avvenire sulla base di una loro effettiva innovatività « sostanziale ». Quest'ultima rappresenta solo un'esigenza logica, e tendenzialmente deontologica, dell'azione di chi disponga di potestà normativa.

La constatazione della sua non essenzialità risulta anzi accentuata dall'osservazione che, oltre ad atti solo formalmente (e non anche sostanzialmente) innovativi posti in essere (legittimamente o illegittimamente) da autorità provviste di potestà normativa, possono esistere altresì atti sostanzialmente (ma eventualmente anche solo formalmente) innovativi del sistema normativo — e perciò normativi — posti in essere (illegittimamente) da autorità sprovviste di potestà normativa (mentre, per altro verso, possono esservi, inoltre, atti non normativi — nè formalmente, nè sostanzialmente — posti in essere in una materia, nella quale, pure, l'autorità operante disponeva di potestà normativa).

In questa sede si può prescindere dalla indagine circa i limiti al di là dei quali, in casi di tal genere, non possa più considerarsi effettivamente « esistente » (e quindi rilevante) un atto del pubblico potere. Quest'ultimo è infatti un problema la cui soluzione va cercata alla stregua dei principi generali in materia di « esistenza » degli atti delle autorità del complesso Governo-pubbliche Amministrazioni¹⁹⁹.

Basterà invece precisare se e come debba procedersi per identificare, in un atto autoritativo, di provenienza « amministrativa », (una volta che esso sia da considerare « esistente ») la qualità (e l'efficacia) di atto normativo²⁰⁰. Anche qui

¹⁹⁹ In proposito sia consentito il rinvio a SANDULLI, *Manuale*, cit., 132 ss. e partic. 140 s. V. pure, in un diverso ordine concettuale, GIANNINI, *Atto amministrativo*, cit., 191 s.; *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, estr., 80 ss.

²⁰⁰ La difficoltà di tale problema di identificazione vengono comunemente e frequentemente rilevate. V., per tutti, da ultimo, CRISA-

occorre rifarsi ai principi generali della materia, e ricordare che, in base a questi, in quanto possa esser considerato « esistente », un atto posto in essere da un'autorità sul presupposto di una potestà pubblica è da considerare emanato nell'esercizio di quella potestà, e perciò è dotato dell'efficacia e soggetto al regime proprio degli atti della specie impiegata: ciò persino quando la potestà, addotta o presunta (non importa se putativamente o abusivamente) nel porlo in essere, manchi del tutto²⁰¹. Questo concetto comporta che la identificazione degli atti in questione va effettuata sulla base della « potestà » che si intese utilizzare²⁰². Potestà che *ex post* è possibile, generalmente, stabilire attraverso elementi esteriori (o, se si preferisce, « formali ») e non attinenti al contenuto²⁰³: dalle effettive attribuzioni dell'autorità che agì (anche se non menzionate nell'atto), dalla denominazione conferitasi dall'atto²⁰⁴, dalla procedura seguita, dalla

FULLI, *Fonti*, cit., 944 s., 947; e inoltre, CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 335 ss., con ulteriori indicazioni.

²⁰¹ V. SANDULLI, *Manuale*, cit., 401; *Precisazioni in tema di mancanza di potere e di inesistenza dell'atto amministrativo*, in *Foro amm.*, 1964, II, 204. — In argomento v. inoltre le considerazioni problematiche di NIGRO, *Condanna ed esecuzione*, cit., 689 ss., il quale si richiama anche alla giurisprudenza francese, riassunta da AUBY e DRAGO, *Traité du contentieux administratif*, III, Paris, 1962, 556.

²⁰² E' il caso di ricordare, con ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale*, cit., 264, che « il diritto obbiettivo sorto fuori o contro le regole, quando sia vivo e vitale, entra a far parte integrante dell'ordinamento: vige ed ha efficacia giuridica per quanto per definizione sia in contrasto sostanziale o formale con quelle regole ». Di ESPOSITO v. anche *Elementi soggettivi ed oggettivi degli atti « aventi forza di legge »*, in *Giur. cost.* 1959, 1082, dove considera determinante, ai fini del valore giuridico di un atto del pubblico potere, e precisamente di un atto « avente forza di legge », « la volontà del soggetto » di porre in essere un atto di tal genere.

²⁰³ Su siffatti elementi si è basata l'*Indagine ISLE*, cit., 41 ss.

²⁰⁴ Va però sottolineato che, come esistono atti normativi non idonei a identificarli per tali, così esistono atti non normativi la cui deno-

forma adottata, dalla sussistenza di una pubblicazione, dalle norme richiamate, dai presupposti di fatto menzionati, ecc., e, preferibilmente, dal concorso di più d'uno di tali elementi, ben potendo, ciascuno di essi (come frequentemente accade) essere indifferentemente presente tanto in un atto normativo, come in un provvedimento amministrativo²⁰⁵.

E' chiaro dunque, per fare un esempio di immediata evidenza, che, se l'atto posto in essere si denomina regolamento²⁰⁶, e/o si richiama a norme che contemplano una potestà regolamentare²⁰⁷, esistono indizi molto validi nel senso che l'autorità che lo emanò abbia inteso porre in essere un atto normativo²⁰⁸. Ma è altrettanto chiaro che, quando

minazione potrebbe far pensare a una loro normatività (v. p. es., i decreti Min. agricoltura in data 6 novembre 1968, pubblicati nella Gazz. uff. 26 febbraio 1969 n. 51 contenenti « norme per la concessione, ai sensi dell'art. 8 della legge 27 ottobre 1966 n. 910, di contributi dello Stato a favore della raccolta collettiva del latte » effettuata da singoli consorzi di produttori).

²⁰⁵ Su questa problematica v. ampiamente BASSI, *La norma interna*, cit., 87 ss., e, con particolare riferimento agli atti normativi « a forma concorrente », 94 ss.

²⁰⁶ Tende a dare rilievo preminente a tale fattore DE VALLES, *Regolamenti ministeriali e ordinanze generali*, in *Foro it.*, 1951, IV, 99 s. (ma v. una certa mitigazione nello scritto *La norma giuridica*, in *Scritti giur. in on. della Cedam*, Padova, 1953, II, 385). *Contra* v. però BASSI, *La norma interna*, cit., 118 nota 110, con bibliografia. V. anche, per tutti, CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 945, con esempi di atti normativi denominati in vario modo.

²⁰⁷ Cfr. BASSI, *La norma interna*, cit., 117 ss. Sull'importanza che le norme richiamate hanno per l'identificazione della potestà esercitata, v. BENVENUTI, *Sul richiamo a disposizioni legislative diverse nelle premesse di un atto amministrativo*, in *Giur. it.*, 1948, III, 53 ss.; SANDULLI, *Manuale*, cit., 402, con indicazioni di giurisprudenza.

²⁰⁸ Ma sono molti gli atti di provenienza « amministrativa » sicuramente normativi, nonostante che le leggi che li prevedono non li denominino regolamenti. In aggiunta a quelli riconosciuti tali nella giurisprudenza dell'ultimo trentennio (v. sopra, nota 155), si possono

nulla risulti, dal testo o *aliunde*, circa l'*intentio* dell'atto, questo non potrà non essere ricondotto alle potestà effettivamente spettanti all'autorità che lo abbia posto in essere (onde deve riconoscersi, in principio, carattere regolamentare a un atto ordinato a disciplinare una materia in ordine alla quale l'autorità disponga di potestà regolamentare³⁹⁹; e, quando avrebbe potuto esser posto in essere nell'esercizio di diverse potestà, non potrà, fino a prova contraria, non esser ricondotto a quella rispetto alla quale sia da considerare legittimo; e, quando potrebbe esser considerato ugualmente legittimo alla stregua di più potestà, non potrà non esser ricondotto, salvo che risulti altrimenti, a quella il cui esercizio appaia più plausibile (in quanto più comune, più frequente, più conforme alla prassi, più consono al caso, ecc.).

La conclusione di questo discorso è che, nell'ambito degli atti di provenienza « amministrativa », deve considerarsi « normativo » ogni atto (giuridicamente « esistente »), che

ricordare, a es., le « prescrizioni » previste dall'art. 113 t.u. 8 dicembre 1933, n. 1740 sulla tutela delle strade e quelle previste dall'art. 3, 2° comma, del codice della strada (t.u. 15 giugno 1959, n. 393); le ordinanze delle autorità sanitarie previste dall'art. 263 t.u. san.; le deliberazioni comunali e provinciali con cui vengono istituiti tributi (artt. 10 e 12 t.u. fin. loc.).

³⁹⁹ Si noti che non di rado la legge, nel prevedere diversi tipi di atti di contenuto analogo, attribuisce soltanto ad alcuni carattere regolamentare. Ciò accade talvolta persino nel medesimo testo legislativo. P. es., l'art. 8, legge 30 aprile 1962, n. 283 (già ricordato alla nota 193) demanda al regolamento (da emanare con decreto presidenziale) la redazione dell'elenco (da compilare in base a criteri di ordine esclusivamente tecnico) dei prodotti alimentari e delle bevande confezionati per i quali occorre indicare sulla confezione la data della stessa; l'art. 10 della medesima legge stabilisce invece puramente e semplicemente che il Ministro per la sanità approva con proprio decreto l'elenco (da compilare anch'esso in base a criteri di ordine esclusivamente tecnico) delle materie che possono essere impiegate nella colorazione dei prodotti alimentari.

si debba ritenere posto effettivamente in essere nell'esercizio (anche se illegittimo) di una potestà normativa (non importa se realmente sussistente in chi intese esercitarla)²¹⁰.

Entro questi limiti è da considerare esatta la posizione di coloro che tendono ad identificare attraverso lo scopo, la funzione²¹¹, l'aspetto « formale » inteso in senso funzionale²¹², il carattere normativo degli atti autoritativi di provenienza « amministrativa ».

Ma per ciò stesso, tutte le volte che non risulti chiaramente che un'autorità del complesso Governo-pubbliche Amministrazioni abbia inteso porre in essere un atto normativo, la « normatività » non potrà ritenersi presente, nell'atto, se nella specie non era *necessario* l'esercizio di una potestà normativa, in quanto non si trattava di introdurre innovazioni « sostanziali » nel sistema normativo vigente. E' da presumere infatti che i pubblici poteri operino secondo il criterio di economia dei mezzi giuridici, il richiamo ai quali è da considerare anzi implicito in quel precetto dell'art. 97 Cost., secondo il quale gli uffici delle pubbliche Amministrazioni sono organizzati in modo da assicurare il « buon andamento » dell'amministrazione²¹³.

Ecco quindi che quello della « innovatività » (in senso sostanziale), cacciato dalla porta, rientra dalla finestra, quanto meno come criterio sussidiario, ai fini della constatazione

²¹⁰ In senso analogo, ci pare, CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 948.

²¹¹ GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali*, cit., 20. V. anche VIGNOCCHI, *Il potere regolamentare*, cit., 24 s.; AMATO, *Rapporti*, cit., 212 ss. Ma si tratta di punto di vista tutt'altro che privo di precedenti (v., p. es., ESPOSITO, *La validità*, cit., 118, e, ancor prima, la dottrina criticata da DONATI, *I caratteri della legge in senso materiale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, I, 307).

²¹² CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 328 ss.

²¹³ Su tale principio v. NIGRO, *Studi*, cit., 81 ss.

della effettiva presenza, in un atto di provenienza « amministrativa », dei caratteri dell'atto normativo ²¹⁴.

18. — Questo concetto comporta che, quando non risulti altrimenti, va negato carattere normativo a tutte quelle statuizioni — non importa se adottate in base a potestà ampiamente discrezionali —, le quali (pur innovando nel campo dei rapporti giuridici) siano « applicative » di precetti contenuti in precedenti atti normativi, senza innovare in alcun modo nella « sostanza » del sistema normativo vigente (in quanto ciò che esse dispongono sia già « previsto » od « ammesso » in quei precetti). Ciò, tanto se si tratti di statuizioni « in deroga » alla normativa generale (quando una deroga sia ammessa) ²¹⁵ — come nell'ipotesi delle ordinanze di necessità adottate dal prefetto per un caso o per una serie di casi (indicati specificamente, o genericamente, per categoria), ai sensi dell'art. 19 t.u. com. e prov. 1934 o dell'art. 2 t.u. pubbl. sic. —, quanto se si tratti di statuizioni « in conformità » della normativa generale (p. es., ordine di non tenere, per ragioni di ordine pubblico, una riunione precedentemente autorizzata).

Con riferimento a entrambe le ipotesi, deve ammettersi — e risulta già da quanto si è detto in precedenza — la possibilità che anche un atto normativo di provenienza « amministrativa » contenga disposizioni-provvedimento, destinate a operare « concretamente », in modo immediato, sull'oggetto della statuizione (p. es., realizzando senz'altro il trasferimento di un bene), senza innovare in alcun modo

²¹⁴ Nel senso del ricorso all'innovatività come criterio sussidiario v. anche — ma nel quadro di una diversa impostazione — CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 255. Lo stesso a. sottolinea la sussidiarietà dei « criteri sostanziali » in genere (*Fonti*, cit., 947 s.).

²¹⁵ V. *supra*, nota 153.

rispetto alla « sostanza » del sistema normativo vigente²¹⁶. Quando però non risulti manifesto che le si sia voluto attribuire carattere normativo (come, a es., nell'ipotesi che sia contenuta in un contesto a carattere « regolamentare »), una statuizione « applicativa » di tal fatta — non avendo « sostanza » normativa — non potrà non esser considerata come puro e semplice provvedimento amministrativo²¹⁷.

In conformità di questi concetti, deve, di regola (e cioè quando non risulti altrimenti), negarsi carattere normativo agli atti meramente « applicativi », non soltanto allorchè siano destinati a « provvedere » concretamente in relazione a uno o più casi singoli specificamente indicati, ma pure allorchè « provvedano » stabilendo l'assetto giuridico di una serie nettamente definita di casi concreti, anche se ripetibili per un preciso numero di volte (e non di una serie di ipotesi indefinitamente ripetibili), riflettenti una pluralità di soggetti non indicati tuttavia nell'atto *per capita*, ma solo attraverso la categoria pluricomprendiva cui appartengono²¹⁸.

Ci si può imbattere, qui, di volta in volta, o in un provvedimento « plurimo » (con pluralità di destinatari) o in un provvedimento « generale »²¹⁹. Si verifica la prima ipotesi

²¹⁶ Cfr. nota 198.

²¹⁷ La presunzione, cioè, in casi del genere, opera all'inverso di ciò che avviene quando una statuizione « applicativa », in ordine a un caso concreto, di una preesistente norma legislativa, sia contenuta in una legge. La legge riveste infatti tutto il suo contenuto di carattere « legislativo ».

²¹⁸ Sulla problematica relativa a questi casi, e sulla rilevanza che la determinatezza e determinabilità dei soggetti può avere ai fini del carattere « generale » o « particolare » di un provvedimento, v. specialmente VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 57 ss.

²¹⁹ Per una distinzione delle due figure in termini alquanto diversi, v. SANDULLI, *L'atto amministrativo collettivo nel quadro dell'aspetto quantitativo degli atti giuridici*, in *Jus*, 1943, ripubblicato negli *Studi in occasione del centenario della casa ed. Jovene*, Napoli, 1954, 433 s.;

allorchè l'atto, indicandone soltanto la categoria, si indirizzi a una serie conclusa di soggetti già individuati o comunque senz'altro individuabili — sia pure sulla base di complesse indagini ²²⁰ — con riferimento al momento della sua adozione, poichè esso riguarda una o più fattispecie concrete già realizzatesi a tale momento o i cui elementi sono già tutti individuati in tale momento. Si verifica la seconda ipotesi quando i destinatari dell'atto non rappresentano una serie conclusa di soggetti, e perciò non sono nè individuati, nè individuabili fin dal momento dell'emanazione di esso, poichè la fattispecie contemplata dall'atto dovrà consumarsi — in tutto o in parte — in futuro, e i suoi destinatari non si preciseranno — in tutto o in parte — se non in futuro ²²¹.

Atti amministrativi generali, cit., 455 s. Già ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, 1906, ora in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 245, distingueva gli atti rivolti a una generalità di destinatari rispetto a quelli rivolti a una pluralità di destinatari, a seconda che la categoria in cui questi erano compresi comportasse una serie di soggetti indeterminabili o determinabili. La giurisprudenza tedesca (ma non così la migliore dottrina) suole qualificare come generali (*Allgemeinverfügungen*) quelli che qui vengono designati come atti plurimi (v. VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 167 ss.). Si tenga presente che la dottrina distingue due tipi di provvedimenti « plurimi »: quelli con pluralità di destinatari e quelli a oggetto plurimo (SANDULLI, *loc. cit.*). Qui vengono in considerazione i primi, non i secondi.

²²⁰ Insiste sulla irrilevanza, in simili casi, della distinzione tra individuazione *a priori* e individuabilità dei destinatari dell'atto, VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 66 ss.

²²¹ Sulla figura dei provvedimenti amministrativi generali a contenuto non normativo, v., per tutti, SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963, con esame critico della dottrina precedente. Nel senso che la indeterminatezza dei destinatari del provvedimento non vale a fare di questo un atto « astratto », v., p. es., anche MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 10, 14 s. e ivi nota 17. Per la dottrina tedesca, v. gli autori citati da VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 167, nota 9, nonchè lo stesso

Sono « plurimi » — e costituiscono perciò, in sostanza, una somma di atti contestuali —, a es., l'ordine di chiamata alle armi di una o più « classi » (esso si rivolge a tutti i soggetti compresi nelle « liste » delle rispettive « classi », in precedenza inviati dall'autorità militare in congedo, di volta in volta, provvisorio o illimitato), l'ordine di mobilitazione civile (tanto se rivolto a una o più categorie di cittadini, quanto se rivolto a tutti), la deliberazione di assunzione in servizio di tutti i vincitori di un concorso, l'ordine di scioglimento di un comizio (esso si rivolge a persone delle quali l'autorità che lo impartisce è a immediato contatto), l'ordine di fermarsi a un incrocio, impartito da un vigile ai conducenti dei veicoli che stiano transitando per una strada, l'ordine di consegna di merci in precedenza « precettate » dall'autorità presso i rispettivi proprietari, la fissazione stagionale delle date di apertura e di chiusura della caccia o della pesca (essa si indirizza a tutti i soggetti forniti della necessaria licenza), la sospensione di tutti i permessi di porto d'arma, il differimento del termine per gli adempimenti imposti agli iscritti a un concorso, l'attribuzione di un'anzianità convenzionale a tutti gli impiegati cui spetti per legge, l'ordine agli abitanti degli edifici prospicienti su una strada

VOLKMAR, *op. cit.*, 170 ss. La distinzione degli atti amministrativi generali dagli atti normativi riveste particolare importanza, ai fini della determinazione della competenza a porli in essere, in quei casi in cui potestà normativa e potestà amministrativa sono attribuite ad autorità diverse (p. es. gli assessori regionali, disponendo soltanto di potestà amministrativa, possono porre in essere provvedimenti amministrativi generali, ma non anche atti regolamentari, essendo la potestà regolamentare, di volta in volta, di spettanza della giunta o del consiglio regionale: in proposito v. CORSO, *Sulla potestà regolamentare della Regione e sulla incompetenza degli assessori regionali ad emanare regolamenti concernenti l'esercizio della pesca*, in *Giur. sic.*, 1968, 583 ss., e Corte cost., 17 febbraio 1969, n. 18, in *Sentenze e ordinanze della C. cost.*, 1969, 116).

di spalare la neve accumulatasi su quella strada durante una eccezionale nevicata, l'ordine di non fare sbarcare, all'arrivo all'aeroporto, nessuno dei passeggeri degli aerei già in volo al momento della sua emanazione, i provvedimenti mediante i quali, annualmente, il Ministro per le finanze procede alla determinazione dei coefficienti di aggiornamento delle rendite catastali (art. 1 legge 23 febbraio 1960 n. 131), l'attribuzione *una tantum* di un contributo a carico dell'erario a tutti i soggetti che abbiano svolto una particolare attività (v., p. es., l'art. 8 legge 27 ottobre 1966, n. 910 e il decr. Min. agricoltura 28 novembre 1968, pubbl. nella Gazz. uff. n. 28 del 1968, emanato in applicazione di esso).

Sono del pari atti « plurimi », in quanto si indirizzano a soggetti, che, già al momento della emanazione di essi, si trovino nella situazione ipotizzata, a es., gli ordini (variamente denominati) di censimento (tanto se si indirizzano a una categoria, quanto se si indirizzano alla totalità dei cittadini), gli ordini di esibizione di beni (p. es. veicoli) in vista della precettazione di essi, gli ordini, di « blocco » e « sblocco » di merci in regime di contingentamento, quelli di conferimento di prodotti agli « ammassi », quelli di abbattimento, nel corso di un'epidemia, di tutti gli animali affetti da una certa malattia (v. l'art. 265, 2° comma, t.u. leggi sanitarie, modif. con legge 23 gennaio 1968, n. 34) (ordini, quelli delle quattro ultime specie, che si indirizzano a tutti i proprietari dei beni di cui trattasi).

Gli atti rientranti in questa seconda serie di casi non sono tuttavia da considerare « plurimi », bensì « generali », quando, riferendosi, non (o non solo) a fattispecie già concretatesi al momento del loro venire in essere, ma a fattispecie (o anche a fattispecie) da concretarsi successivamente, l'identità dei cui soggetti non possa perciò essere stabilita se non al momento di tale concretarsi (essendo essa, fino a quel momento, incerta, e anzi potendo essere incerto lo stesso avverarsi della fattispecie), i destinatari (o una parte di essi)

non possano venire a trovarsi nella situazione ipotizzata, se non in un momento successivo alla emanazione dell'atto. Si pensi, a es., che il censimento abbia riguardo alla situazione esistente a una data successiva a quella in cui viene disposto, che l'ordine di abbattimento di animali riguardi tutti i casi di una malattia destinati a verificarsi, anche in futuro, durante il corso dell'epidemia. Un altro esempio di atto « generale » può essere il divieto di tenere un comizio (art. 17 Cost.)^{221bis}.

Ma si deve fare un altro passo avanti. Esistono alcuni atti, i quali, pur contenendo statuizioni, che, oltre al carattere della generalità, posseggono altresì quello dell'astrattezza — in quanto dispongono in astratto, in ordine a fattispecie ipotetiche —, non possono tuttavia esser considerati normativi. Essi sono quelli che, in obbedienza alla normativa preesistente, si limitano a specificare, sulla base della semplice verifica della sussistenza di certi presupposti di fatto, indicati in quella normativa e riscontrabili con sicurezza attraverso un atto meramente ricognitivo (« accertamento »), i limiti di operatività di norme già presenti nell'ordinamento²²². Ciò comporta che, come può esservi nor-

^{221 bis} Quando se ne escludesse la natura normativa (v. in proposito nota 232), si potrebbe aggiungere il caso delle ordinanze che vietino di transitare per una strada durante una cerimonia, una fiera, una festa, o lavori in corso.

²²² In un caso di tal genere ha negato il carattere normativo dell'atto la sentenza Corte cost. 18 gennaio 1958, n. 4, in *Giur. cost.*, 1958, 17 (criticata sul punto da Fois, *ivi*, 21 s.). Si trattava allora di definire la natura del decreto del Presidente della Repubblica — previsto dall'art. 3 legge 10 aprile 1954, n. 125 —, col quale si procede al riconoscimento delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi, sulla base dell'accertamento della sussistenza delle condizioni, rigorosamente fissate nell'art. 2 della stessa legge, e riscontrate attraverso la procedura indicata negli articoli successivi. Nel senso del testo, cenni in VIGNOCCHI, *Il potere regolamentare*, cit., 24 (nota 19), 49.

matività anche in mancanza di generalità e astrattezza nelle statuizioni, così, correlativamente, può esservi quest'ultima senza normatività²²³. Si possono indicare, come esempi, i decreti coi quali il Ministro per le finanze dichiara, ai sensi dell'art. 3 decr. legge 21 giugno 1961 n. 498, la presenza, in certi eventi eccezionali che abbiano provocato il mancato o irregolare funzionamento degli uffici finanziari, di caratteri tali da generare la protrazione dei termini prevista dalla legge stessa; i decreti coi quali il Ministro per l'agricoltura e foreste delimita, ai sensi dell'art. 1 legge 21 giugno 1960 n. 739, i territori danneggiati da calamità naturali o da eccezionali avversità atmosferiche, ai fini della concessione delle provvidenze in favore dell'agricoltura previste dalla legge stessa; i decreti coi quali il Presidente del Consiglio dei Ministri riconosce il carattere di pubblica calamità a particolari avversità atmosferiche ai fini della concessione delle provvidenze in favore delle imprese industriali, commerciali e artigiane previste dalla legge (v. p. es., l'art. 1 decr. legge 18 dicembre 1968 n. 1233, riguardante i territori colpiti dalle alluvioni dell'autunno 1968); i decreti coi quali il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale dichiara (ai fini della corresponsione, agli operai della zona sospesi dal lavoro o sottoccupati, di un particolare trattamento) la condizione di crisi economica di una località (legge 5 novembre 1968 n. 1115); i decreti coi quali il Ministro per la sanità ripartisce, ai sensi dell'art. 2 legge 13 luglio 1966 n. 615 (4° comma) i Comuni tra le due zone previste dalla legge stessa, a seconda della popolazione e della ubicazione, ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico; i decreti coi quali il Ministro

²²³ Ciò viene ammesso, se pur non espressamente, da coloro che negano la normatività di atti generali e astratti, quali a es. i provvedimenti-prezzi, per il fatto che avrebbero di mira risultati « concreti e puntuali ». V. più avanti nel testo e ivi nota 240.

per i lavori pubblici determina annualmente, in base ai dati dell'Istituto centrale di statistica, i coefficienti di rivalutazione dei contributi da corrispondere per la ricostruzione degli edifici danneggiati dalla guerra (art. 13 legge 13 luglio 1966 n. 610); i provvedimenti mediante i quali il comandante supremo delimita, durante la guerra, ai sensi dell'art. 15 della legge di guerra, la zona delle operazioni militari ai fini degli artt. 16 e 17 della stessa legge (appr. con r. decr. 8 luglio 1938 n. 1415) e ad altri effetti.

Nella categoria in questione possono esser ricompresi anche quegli atti, dello stesso tipo, i quali procedono alla verifica della sussistenza di uno o più presupposti di fatto, anzicchè sulla base di un mero « accertamento », sulla base di una « valutazione » di ordine « tecnico », e perciò ugualmente ancorata a criteri noti *a priori*, per quanto più « elastici »²²⁴. Si possono ricordare come esempi vari decreti di competenza del Ministro per la sanità: quelli coi quali vengono approvati gli elenchi delle sostanze stupefacenti, previsti dall'art. 3 legge 22 ottobre 1954 n. 1041, ai fini della repressione dell'uso abusivo di queste ultime²²⁵; quelli coi quali vengono approvati gli elenchi delle materie ammesse per la colorazione e le modalità di uso dei coloranti delle sostanze alimentari e degli oggetti d'uso personale e domestico (art. 10 legge 30 aprile 1962 n. 283)²²⁶; quelli coi quali

²²⁴ Cfr. CARLASSARE, *L'applicabilità dell'art. 113 della Costituzione agli atti normativi di autorità amministrative*, in *Giur. cost.*, 1964, 537 s. Sulla distinzione tra « accertamenti » e « valutazioni » tecniche, v. SANDULLI, *Manuale*, cit., 341; BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica Amministrazione*, Milano, 1967, 37 ss.

²²⁵ V., in proposito, Corte cost., 19 maggio 1964, n. 36, in *Giur. cost.*, 1964, 483.

²²⁶ V., in proposito, Corte cost., 26 novembre 1964, n. 96, in *Giur. cost.*, 1964, 1033; 3 aprile 1969, n. 61, ivi, *Sentenze e ordinanze della C. cost.*, 1969, 434; 17 febbraio 1966, in *Foro it.*, 1966, II, 476.

vengono determinati i metodi ufficiali di analisi delle sostanze alimentari (artt. 21 e 22 stessa legge); quelli coi quali, ai sensi dell'art. 2 (ult. comma) legge 13 luglio 1966 n. 615 (già citata), si assegna un Comune all'una o all'altra zona previste da quella legge ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico, indipendentemente dal numero degli abitanti e dall'ubicazione. E inoltre i decreti con i quali il Presidente del Consiglio dei Ministri « specifica » i procedimenti che — in aggiunta a quelli indicati nell'art. 12 legge 4 gennaio 1968 n. 15 — « diano garanzia della riproduzione fedele e duratura » degli atti e documenti, ai fini delle « copie autentiche » degli stessi (art. 14 legge cit.); i decreti con cui il Ministro per i lavori pubblici include un Comune nell'elenco delle località sismiche o ne lo esclude, ai fini dell'applicabilità, nel suo territorio, delle apposite disposizioni in materia edilizia (art. 2 legge 25 novembre 1962 n. 1648); i decreti con cui il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale definisce, « in ragione dei prezzi locali », il valore della parte di retribuzione corrisposta ai lavoratori in natura, ai fini della determinazione della misura dei contributi dovuti dai datori di lavoro per gli « assegni familiari » (art. 29 t.u. 30 maggio 1955 n. 797); i decreti con cui il Medico provinciale, ai sensi dell'art. 231 t.u. leggi sanitarie dichiara colpito da pellagra un Comune, ai fini dell'applicazione degli artt. 232-34 stesso t.u.; le « tabelle » relative ai limiti minimi e massimi dei canoni di affitto dei fondi rustici, stabilite biennialmente con deliberazione delle Commissioni provinciali previste dalla legge 12 giugno 1962 n. 567²²⁷.

²²⁷ A tali « tabelle » la sentenza Corte cost., 23 maggio 1964, n. 40, in *Giur. cost.*, 1964, 522, ha attribuito carattere di atti normativi, pur riconoscendo che esse si debbono basare su valutazioni di ordine squisitamente tecnico. Concorda CARLASSARE, *L'applicabilità*, cit., 538, sul presupposto che i criteri per la determinazione delle tabelle non sarebbero *esclusivamente* tecnici.

Occorre però aggiungere che la categoria non può essere estesa fino a comprendere quei casi, nei quali l'autorità deve operare, sì, sulla base di accertamenti o di valutazioni tecniche, ma, una volta verificata, alla stregua di essi, la sussistenza dei presupposti di fatto voluti dalla legge, dispone di potestà discrezionale o in ordine alla scelta tra l'operare e il non operare (discrezionalità nell'*an*) o in ordine al contenuto del provvedimento (discrezionalità nel *quid*) o in ordine a entrambi ²²⁸. In simili casi, a differenza dei precedenti, non può dirsi che l'autorità si limiti a specificare il contenuto di un precetto già presente nell'ordinamento: essa vi aggiunge infatti, *ex novo*, una propria scelta. L'ipotesi più interessante in cui ciò si verifica riguarda le statuizioni volte alla determinazione, in via generale e astratta, di prezzi di beni o di servizi, che autorità amministrative possono adottare (discrezionalità nell'*an*) quando ritengano opportuno un intervento di tal genere, ma il cui contenuto debba necessariamente mantenersi entro i limiti risultanti dall'analisi dei costi, da effettuare alla stregua della tecnica economica (v., per i « provvedimenti-prezzi » del Comitato interministeriale e dei Comitati provinciali per i prezzi, i decr. legisl. 19 ottobre 1944 n. 347, 23 aprile 1946 n. 363 e 15 settembre 1947 n. 896) ²²⁹. Ma non mancano altri esempi. Una discreziona-

²²⁸ Nel senso che in casi di questo genere si è in presenza non di una mera discrezionalità « tecnica », ma di una vera e propria discrezionalità « pura », v. BACHELET, *L'attività tecnica*, cit., 65 ss.

²²⁹ Come si è visto alla nota 155, i provvedimenti del Comitato interministeriale e dei Comitati provinciali per la determinazione dei prezzi — ai quali in passato si tendeva a riconoscere carattere normativo — sogliono essere ora generalmente considerati dalla giurisprudenza (dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 1957, che si è orientata in senso opposto) come provvedimenti amministrativi, anche quando — come generalmente avviene — contengono statuizioni di portata generale e astratta (stranamente il carattere dell'astrattezza viene invece ad essi negato da SPAGNUOLO-VIGORITA e

lità nel *quid* è contemplata dall'art. 265 (3° e 4° comma t.u. leggi sanitarie, modif. con legge 23 gennaio 1968 n. 34), il quale, pur stabilendo che il valore di ciascun « capo » va determinato sulla base del « valore medio degli animali della stessa specie e categoria », accorda una certa scelta al Ministro per la sanità in ordine alla misura dell'indennizzo da accordare in caso di abbattimento di animali in tempo di epidemie del bestiame. Una discrezionalità nell'*an* è contemplata dall'art. 4 della citata legge n. 34 del 1968, il quale

MARRAMA, *Disciplina pubblica dei prezzi*, in *Noviss. Dig. ital.*, XIII, 841; ma tra i più recenti scrittori pronunciatisi nel senso opposto, v. RESCIGNO, *Leggi di interpretazione*, cit., 78, nota 37; VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano, 1968, 209 e ivi nota 35; CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 951, nota 55). Che più che a valide ragioni teoriche ciò sia stato dovuto a scelte di carattere empirico suggerite da motivi contingenti e occasionali, è stato appropriatamente sottolineato da CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 340 s. e nota 147 ivi.

Nel senso che tali provvedimenti debbano basarsi su indagini di ordine tecnico e debbano assicurare prezzi remunerativi, v., oltre alla ricordata sentenza della Corte costituzionale, p. es., Cons. Stato, IV sez., 22 maggio 1963, n. 337, in *Il Cons. St.*, 1963, I, 697; 20 ottobre 1964, n. 1011, *ivi*, 1964, I, 1651; 20 ottobre 1964, n. 1036, *ivi*, 1685; 22 dicembre 1964, n. 1590, *ivi*, 2201 (tutte però nel senso che nella determinazione dei prezzi intervengono anche fattori discrezionali): essi non possono perciò tendere alla fissazione di prezzi « politici » (II sez., 8 giugno 1965, n. 423, *ivi*, 1965, I, 1238). Questa è una materia in cui regnano, in dottrina e in giurisprudenza, molte incertezze.

In argomento v., da ultimo, SPAGNUOLO-VIGORITA e MARRAMA, *op. cit.*, con bibliografia; adde F. SATTA, *Principio di legalità*, cit., 46 s. Nella dottrina tedesca i provvedimenti-prezzi a carattere generale e astratto vengono generalmente considerati come atti normativi (BETTERMANN, *Grundfragen des Preisrecht für Mieten und Pachten*, Tübingen, 1952, 93; OBERMAYER, *Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt*, Stuttgart-München-Hannover, 1956, 81; VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 203 ss.), persino quando riguardino un prodotto realizzato da un'unica ditta (VOLKMAR, *op. cit.*, 204 s.).

consente di disporre — senza limiti di luogo e di tempo — la vaccinazione obbligatoria del bestiame contro talune malattie (v. infatti l'ordinanza Min. sanità 1° dicembre 1968, Gazz. uff. 1968 n. 320).

A questo punto si inserisce, e viene ad operare, la forza della tradizione (la quale, come già si è osservato al n. 15 affonda le sue radici in ragioni di ordine legalitario e garantistico). Essa comporta che alle statuizioni di portata generale e astratta poste in essere nell'esercizio di scelte discrezionali vengano riconosciuti, di regola, in mancanza di altri indizi, valore e forza normativi²³⁰. E' questa la ragione per

²³⁰ Sulla validità, *a titolo sussidiario*, di tale criterio (sul presupposto — per il quale v., per tutti, ESPOSITO, *La validità*, cit., 118 s. — della presenza nella coscienza giuridica della coesistenzialità al potere regolamentare, almeno in via tendenziale, dei caratteri della generalità e astrattezza degli atti attraverso i quali esso si esercita), si vedano anche i più recenti scrittori che negano la validità, *in via di principio*, del criterio stesso: VIGNOCCHI, *Il potere regolamentare*, cit., 27; BASSI, *La norma interna*, cit., 123 ss.; CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 339 s. Può avere valore sintomatico il fatto che la sentenza Corte cost. 23 maggio 1964, n. 40, ricordata alla nota 227, ha definito, a es., « atti normativi » le « tabelle » approvate — in base a criteri essenzialmente tecnici — dalle Commissioni tecniche amministrative provinciali ai sensi dell'art. 3 legge 12 giugno 1962, n. 567, proprio sul presupposto della loro generalità e astrattezza. Si tenga però presente che in alcune precedenti sentenze la Corte aveva negato la normatività di provvedimenti contenenti statuizioni generali e astratte, ma adottati sulla base di valutazioni o accertamenti tecnici: così per i provvedimenti-prezzi (sent. 8 luglio 1957, n. 103, cit. alla nota 155) e per quelli ordinati al riconoscimento delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi (sent. 18 gennaio 1958, n. 4, cit. alla nota 222). Carattere normativo è stato però riconosciuto alle « prescrizioni di massima » e alle « norme di polizia forestale » emanate dalle Camere di commercio per la protezione dei boschi (sent. 23 marzo 1966, n. 26, in *Giur. Cost.*, 1966, 255), e, a quanto pare, agli elenchi degli stupefacenti approvati dal Ministro per la sanità ai fini della lotta contro l'abuso degli stessi (sent. 19 maggio 1964, n. 36, cit. alla nota 225).

cui, mentre si negherà, di massima, carattere normativo, a es., a un'ordinanza di necessità contenente una o più statuizioni per un caso o per una serie di casi concreti (e cioè tassativamente delimitati nel tempo e nello spazio nella loro individualità), anche se, eventualmente, siano indeterminati e di difficile determinazione *a priori*, quel carattere non dovrà esser negato, di massima, a un'analoga ordinanza, la quale, sulla base di una scelta discrezionale, detti una disciplina in astratto, per tutti i possibili ed eventuali casi, soltanto ipotizzati *a priori* ²³¹.

Non può accedersi dunque alla tesi di chi vorrebbe negare, in via di principio, carattere normativo a quelle statuizioni di provenienza « amministrativa », le quali — sia pure, eventualmente, a tempo limitato ²³² — fissino, previa-

²³¹ Aderisce a questa soluzione (per la quale v. SANDULLI, *Manuale*, cit., 36 e 46) CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 952. V. pure MORTATI, *Atti con forza di legge*, cit., 71. Il criterio potrebbe essere utilizzato anche in seno alla categoria dei « provvedimenti-prezzi », quando si volesse aderire alla tesi della adottabilità di questi anche in relazione a singoli rapporti concreti. Nel senso della ammissibilità di provvedimenti-prezzi per il singolo rapporto contrattuale, v. Cons. Stato, IV sez., 7 dicembre 1955, n. 957, in *Il Cons. St.*, 1955, I, 1334; 1 giugno 1956, n. 571, *ivi*, 1956, I, 609 (le due sentenze argomentano, non appropriatamente, dalla natura non normativa del potere conferito dalla legge ai Comitati-prezzi). Contro l'ammissibilità di provvedimenti-prezzi per il singolo rapporto, v. però Cons. Stato, V sez., 5 febbraio 1954, n. 111, *ivi*, 1954, I, 139; IV sez., 5 novembre 1957, n. 1000, *ivi*, 1957, I, 1356; V sez., 3 giugno 1961, n. 253, *ivi*, 1961, I, 1153 (la seconda di tali sentenze argomenta dalla natura normativa dei « provvedimenti-prezzi »).

²³² Nel senso del testo, CARLASSARE, *Regolamenti*, cit., 54 s. Qualche perplessità, sul punto, in CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 952, dove, *sub* nota 59, v. indicazioni di autori i quali accennano al carattere non normativo di statuizioni di breve durata. Si ricordi che nella sent. 23 maggio 1964, n. 40, più volte richiamata, la Corte costituzionale ha ritenuto normative le « tabelle » relative ai canoni di affitto dei fondi rustici, che hanno durata biennale. Non si vuole a ogni modo

mente, in base a scelte discrezionali, per una serie di casi ipotizzati in astratto, aliquote di tributi ²³³, tariffe di prestazioni, limiti da osservare nella circolazione sulle strade ²³⁴, *standards* urbanistici, obblighi di distanza delle costruzioni dalle strade pubbliche, divieti di impiego di particolari attrezzi per la pesca in certi fiumi (art. 50 regolamento sulla pesca appr. con r.d. 29 ottobre 1922 n. 1647), orari di apertura e chiusura dei negozi e dei pubblici esercizi ²³⁵, limiti di orario per l'esercizio di industrie rumorose ²³⁶, « tabelle » ed

negare (nonostante ogni possibile perplessità) che in casi limite la contingibilità del provvedimento ne faccia escludere la normatività pur quando esso si presenti coi caratteri della generalità ed astrattezza. Viene alla mente il caso di un'ordinanza che chiuda una strada al traffico per alcune ore o per uno o pochi giorni (per una cerimonia, una fiera, lavori di ripristino, ecc.). Diversamente W. JELLINEK, ricordato da MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 11, nota 13; ma v. lo stesso MORTATI, *op. cit.*, 14 s.

²³³ Nel senso del carattere normativo degli atti che fissano le aliquote di tributi, v., p. es., GUARINO, *Sul carattere discrezionale*, cit., 121; CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 341, nota 147.

²³⁴ Cfr. VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 178, e autori ivi cit. a p. 176, nota 39. Ma v. anche quanto si è detto alla nota 232. Tra le statuizioni che impongono limiti in materia di circolazione sono da ricomprendere anche quelle contenute nei provvedimenti contemplati dall'art. 105 del cod. della strada, destinati a « qualificare » certe arterie come « strade con diritto di precedenza ».

²³⁵ Questi provvedimenti riguardano una categoria di persone individuate (i titolari di « licenza di commercio » o di « licenza di esercizio »). Essi però non possono esser catalogati tra gli atti « plurimi » a causa dell'astrattezza che è loro propria, mentre non è di questi ultimi. I provvedimenti in questione, pur riguardando soggetti determinati, sono infatti destinati ad avere applicazione ripetuta e illimitata. Nel senso che in simili casi l'atto sia da considerare « astratto », v. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Padova, 1930, 42; BOBBIO, *Per una classificazione*, cit., 110, 116 s.; MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 13 ss.

²³⁶ E' significativo che l'art. 66 t.u. pubbl. sicurezza prevede che i limiti in questione vengano, indifferentemente, stabiliti « dai regolamenti locali o dalle ordinanze podestarili ».

« elenchi » di elementi occorrenti per l'integrazione e la specificazione della fattispecie contemplata dalla legge²³⁷, ecc.²³⁸. Al rifiuto del carattere normativo degli atti di tal genere²³⁹ si suole pervenire — non diversamente da quanto

²³⁷ V. taluni esempi nell'*Indagine I.S.L.E.*, cit., 123 ss. Si tenga però presente che in alcuni casi ivi indicati la formazione delle tabelle non si basa su scelte discrezionali, ma su valutazioni tecniche.

²³⁸ Per una serie di esempi di atti normativi di competenza ministeriale o di autorità locali, v. SANDULLI, *Manuale*, cit., 40 s. Per indicazioni di giurisprudenza e dottrina in relazione a taluni dei provvedimenti indicati nel testo, v. CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 951 s.

²³⁹ Esiste, per converso, nella dottrina (e affiora anche nella giurisprudenza: v., di recente, Cass. 1 luglio 1968, n. 2208, in *Riv. giur. edilizia*, 1969, I, 5), una diffusa tendenza ad attribuire carattere normativo alle disposizioni dei piani regolatori (v. indicazioni in MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962, 405, nota 65; adde CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 951). Al contenuto dei piani regolatori si deve negare, in via di principio (sempre, naturalmente, che non si tratti di piani approvati con atto « legislativo »), carattere normativo (v. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. edilizia*, 1958, II, 141). I piani infatti vengono predisposti in funzione di una disciplina differenziata, particolareggiata e di dettaglio del territorio, in considerazione degli aspetti e degli interessi propri di ogni singolo spazio: perciò essi hanno per oggetto beni determinati, e quanto statuiscono riguarda i beni in sè, e solo di conseguenza i proprietari e i loro aventi causa (art. 869 cod. civ.), non altrimenti da qualsiasi altro atto destinato a imporre un « vincolo » su un bene (va perciò respinto l'atteggiamento della giurisprudenza e della dottrina tedesca generalmente favorevoli al carattere normativo dei piani regolatori sul presupposto del fatto che la disciplina di questi si estende alla illimitata serie di tutti i possibili soggetti aventi diritto, anche in futuro, sui beni in essi compresi: in proposito v., per tutti, con citazioni di giurisprudenza e dottrina, VOLKMAR, *Allgemeiner Rechtssatz*, cit., 184 ss.; va tuttavia sottolineato che non tutta la dottrina è nel senso indicato: tra le più autorevoli posizioni divergenti è da segnalare quella di FORSTHOFF, *Norm und Verwaltungsakt im geltenden und künftigen Baurecht*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1957, 113 ss., orientato nel senso della natura *sui generis*

si suol fare per i provvedimenti-prezzi — nel convincimento che si tratterebbe di statuizioni ispirate dall'intento di realizzare fini concreti e puntuali, e dotate, per ciò solo, di natura « provvedimentale »²⁴⁰. Ma si tratta di assunto assiomatico, al quale è facile opporre che tutti gli atti normativi — persino le leggi²⁴¹ (e non soltanto le « leggi-provvedimento »)²⁴² — rappresentano mezzi per il conseguimento

degli strumenti urbanistici in questione). Non sembra possa negarsi però il carattere normativo di quelle statuizioni dei piani che riguardano aspetti tradizionalmente assoggettati alla disciplina dei regolamenti edilizi, coi quali i piani conservano, in ordine a tali aspetti, una certa fungibilità (prescrizioni edilizie di zona, regole di ornato e simili), e ai quali vengono, in un certo senso, assimilati (artt. 871 e 872 cod. civ.). Si sono dichiarati per la natura differenziata delle diverse statuizioni dei piani regolatori anche MAZZAROLLI, *op. cit.*, 403 ss.; VIGNOCCHI e BERTI, *Piano regolatore*, in *Noviss. Dig. ital.*, XIII, 20 s.

²⁴⁰ GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali*, cit. *Contra*, AMATO, *Rapporti*, cit., 212 s.; CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 952 s. Nell'ordine di idee qui contrastato appare orientata l'*Indagine I.S.L.E.*, cit., 129 s.

²⁴¹ Cfr. ZEIDLER, *Massnahmegesetz und « klassisches » Gesetz*, Karlsruhe, 1961, 71 ss., 154 ss.; PALADIN, *Il principio*, cit., 184; MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 23, 266 ss. V. anche GIANNINI, *L'illegittimità*, cit., 64 s. Nel senso della possibilità che anche una legge generale possa risultare arbitraria, v., p. es., BOBBIO, *Per una classificazione*, cit., 119.

²⁴² Per un esempio di legge speciale ma astratta, preordinata alla specifica soluzione di un caso concreto, v. la legge 7 febbraio 1969, n. 17, che ha autorizzato il Ministro per la pubblica istruzione a disporre, per un triennio, il « comando » di un dipendente da quel Ministero esperto in lettura e trascrizione di testi vinciani, presso l'apposita commissione per la pubblicazione degli scritti e disegni leonardeschi. Per un esempio di legge-provvedimento di tipo innovativo, v. la legge 28 settembre 1966, n. 749, il cui art. 2 bis ha dichiarato la valle dei templi di Agrigento « zona archeologica di interesse nazionale », facendola oggetto di particolare tutela attraverso l'imposizione di vincoli alle proprietà private.

di specifici risultati concreti²⁴³. Ormai può dirsi acquisito il convincimento della strumentalità della legge per il perseguimento degli obbiettivi dell'azione di governo²⁴⁴.

19. — Dalla constatazione della possibilità di disposizioni normative di provenienza « amministrativa » per il caso singolo, e addirittura di contenuto concreto (n. 16), discende la necessità di dare — in contrasto con la tradizione — risposta positiva al quesito dell'ammissibilità di deroghe normative, per il caso singolo, e addirittura per casi personali, alle disposizioni normative della medesima provenienza aventi portata generale, sempre che esse appaiano « obbiettivamente giustificate »²⁴⁵.

L'ammissibilità di siffatte deroghe in sede normativa non comporta però anche la possibilità che la norma non venga osservata in sede amministrativa. L'atto amministrativo — ancorchè provenga da una autorità di rango superiore²⁴⁶ — non può contravvenire alla normativa, anche se « secondaria »²⁴⁷. Ciò persino se sia il suo stesso autore a

²⁴³ V. retro, n. 11 e nota 112 ivi. *Adde*, p. es., MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz-Kommentar*, cit., ad art. 20, 48 s. V. anche, ma con riferimento ai soli regolamenti in cui si estrinseca l'autonomia locale, BERTI, *Caratteri*, cit., 178 s.

²⁴⁴ V. retro, n. 11 e nota 112.

²⁴⁵ Cfr. CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 382 ss.

²⁴⁶ V. già Cons. Stato, IV sez., 20 luglio 1900, in *Giur. it.*, 1900, III, 273, con nota favorevole di CAMMEO. Si trattava di un atto normativo (per giunta illegittimo) del Ministro della guerra, che un decreto reale aveva trasgredito. Il Consiglio di Stato annullò il decreto reale.

²⁴⁷ Cfr. per tutti OTTAVIANO, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Milano, 1953, 263; MORTATI, *Atti con forza di legge*, cit., 53, nota 3; CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 358 s., 384 s., 417, nota 116. In Spagna il principio viene espressamente enunciato nell'art. 30 della legge 26 luglio 1957 sul regime giuridico dell'Ammini-

disporre della potestà normativa idonea a derogare a questa ultima per il caso singolo. Quanto precede inerisce alla diversità di efficacia della potestà normativa rispetto a quella amministrativa, e alla prevalenza della prima ²⁴⁸.

strazione statale (in proposito v. GARCIA DE ENTERRIA, *Observaciones*, cit., 281 ss.).

In senso favorevole alla adozione di provvedimenti amministrativi in deroga ai regolamenti, pur in mancanza di una norma che espressamente preveda una possibilità di deroga, v. — con riferimento ai regolamenti comunali e provinciali (e configurando in tal modo una sorta di fungibilità tra attività normativa e provvedimentale, pur con alcune ibride attenuazioni, di cui a p. 177 e ivi nota 62) — BERTI, *Caratteri*, cit., 175 ss., e ivi nota 61 (il quale, tra l'altro, non tiene distinta la problematica qui in questione da quella relativa ai casi in cui la deroga sia prevista in sede normativa, sui quali v. sopra nota 153).

²⁴⁸ Cfr. CHELI, *Potere regolamentare*, cit., 358 s.