

L'acre odore della delegificazione... Potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale

GIOVANNI TARLI BARBIERI*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 178 del 16 luglio 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0178s-19.html>

Sommario

1. Gli allegati a contenuto tecnico a un atto legislativo come parte integrante dello stesso. – 2. Le tecniche di modifica degli allegati a una legge regionale alla stregua dell'art. 44 dello Statuto pugliese. – 3. Il rapporto tra Statuto e legge regionale nella sent. 178/2019. – 4. Il possibile (e auspicabile) impatto della sent. 178/2019 sul livello statale.

Data della pubblicazione sul sito: 29 febbraio 2020

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, *L'acre odore della delegificazione... Potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Firenze.
Indirizzo mail: giovanni.tarlibarbieri@unifi.it

1. Gli allegati a contenuto tecnico a un atto legislativo come parte integrante dello stesso

La sent. 178/2019 costituisce un'ennesima e importante tappa nella vasta e complessa giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente. Essa riguarda un ambito per molti aspetti peculiare, quello delle emissioni odorigene derivanti dalle emissioni in atmosfera legate alle attività antropiche, oggetto della l. reg. Puglia 32/2018, impugnata, praticamente nella sua interezza¹, adducendo principalmente la violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.) in relazione a diverse disposizioni contenute nel d.lgs. 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente).

Oggetto di questo contributo è un commento all'ultima parte di questa ampia pronuncia, relativa all'art. 6 della legge regionale, il quale prevedeva, al comma 1, che la Giunta regionale «con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni» e, al comma 2, che la stessa «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività».

Queste previsioni sono state impuginate sul presupposto che esse dessero luogo ad una ipotesi di delegificazione ritenuta in contrasto, da un lato, con la disciplina del potere regolamentare contenuta nell'art. 44 dello Statuto regionale; dall'altro, con il riparto delle competenze regolamentari di cui all'art. 117, comma 6, Cost., essendo applicabili ai procedimenti di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di competenza sia statale, sia regionale, di cui al già richiamato d.lgs. 152/2006.

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso con riferimento alla violazione dello Statuto regionale. Disattendendo la tesi della Regione Puglia, secondo la quale la disposizione in esame si sarebbe limitata ad autorizzare solo la possibilità di aggiornare l'allegato, dal contenuto meramente tecnico «così da riportare l'atto in questione all'interno delle competenze espressamente proprie della Giunta regionale»², la sentenza in commento ha affermato che: *a)* l'allegato fa parte integrante e sostanziale della l. reg. 32/2018, in quanto inglobato all'interno della disciplina legislativa³; *b)* l'autorizzazione alla sua modifica configura pertanto un

¹ Il Governo ha infatti impugnato gli artt. 1, comma 2, lett. *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 3, 4, 5, 6, 7 e 9, oltre all'Allegato tecnico.

² *Considerato in diritto*, n. 9.3.

³ *Considerato in diritto*, n. 9.4.1., nel quale si legge che anche la previgente l. reg. 7/1999 prevedeva un allegato tecnico (contenente le disposizioni, in particolare in materia di definizione dei valori soglia destinati ad informare l'azione amministrativa in materia) modificabile con delibera di Giunta. Tale previsione che, come si evince dai lavori

potere riconducibile alla delegificazione, sostanziandosi nella possibilità di innovare il dato legislativo; c) lo Statuto regionale delinea un modello di delegificazione sostanzialmente ricalcato su quello delineato, a livello statale, dall'art. 17, comma 2, della l. 400/1988, così da evitare che essa «venga effettuata in bianco, lasciando di fatto l'intera disciplina di riferimento integralmente nelle mani della fonte secondaria»⁴; d) tale modello si impone al legislatore regionale, in quanto «lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale»⁵; e) la delegificazione, in forza dello Statuto, comporta l'adozione di un regolamento, adottato secondo un procedimento che chiama in causa anche le Commissioni consiliari permanenti competenti per materia «così permettendo, per un verso il coinvolgimento dell'organo rappresentativo nell'attività di delegificazione, per altro verso, in ragione di quanto previsto dall'art. 53 dello stesso statuto, di sottoporre l'atto di delegificazione alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, prevista per le leggi e per i regolamenti e non per gli atti privi della forma regolamentare»⁶; f) viceversa, la disposizione impugnata non specifica le forme che è destinata ad assumere la delegificazione né, sul piano sostanziale, pone i principi che la Giunta deve osservare, recando un contenuto «tanto criptico quanto generico»⁷.

L'accoglimento delle censure da ultimo richiamate ha determinato l'assorbimento di quelle relative all'art. 117, comma 6, Cost.⁸.

Venendo al primo punto, è noto che gli allegati costituiscono un fenomeno insieme rilevante e diffuso delle normative tecniche⁹. Come è stato osservato, «non

consiliari, non aveva trovato applicazione (così, l'intervento del cons. Borraccino: Consiglio regionale della Puglia, X legislatura, 100ª seduta pubblica, 28 giugno 2018, res. sten., 53), non era stata impugnata dal Governo: tale circostanza è stata tuttavia definita «notoriamente ininfluenza sull'attuale possibilità dello Stato di agire per rilevare, ora, i vizi della nuova disposizione legislativa che reitera violazioni già presenti in fonti legislative regionali previgenti e mai impugnature».

⁴ *Considerato in diritto*, n. 9.4.2.

⁵ *Considerato in diritto*, n. 9.4.4.

⁶ *Considerato in diritto*, n. 9.4.3.

⁷ *Considerato in diritto*, n. 9.4.4.

⁸ *Considerato in diritto*, n. 9.5.

⁹ *Considerato in diritto*, n. 7. Su tale pronuncia, in particolare, M. GIGANTE, *Alcune osservazioni sull'evoluzione dell'uso del concetto di tecnica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1997, 647 ss. Sulle norme tecniche in generale, per tutti, A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Il dir. econ.* 1996, 251 ss.; N. AICARDI, *I sistemi di produzione delle regole tecniche ambientali nell'ordinamento italiano*, in G. CAIA (a cura di), *La normativa tecnica ambientale*, Milano 1998, 5 ss.; N. GRECO (a cura di), *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione tecnica ambientale*, Roma 1999; F. ANCORA, *Normazione*

tutto ciò che deve figurare in un atto normativo si lascia scandire in articoli, commi e così via», essendo necessario inserire dati, formule, grafici, tabelle. A tale esigenza soccorrono appunto gli allegati «cioè parti fisicamente distinte dal testo normativo, ma esposte subito di seguito, con un proprio nome [...] e scritte o formulate nel modo che appare più appropriato all'oggetto specifico contenuto nell'allegato»¹⁰. Esso è quindi inserito dopo l'ultimo articolo e deve riportare all'inizio l'articolo che rinvia a esso¹¹.

Gli allegati di questo tipo, da tenersi distinti da quelli oggetto di deliberazione legislativa ma non modificabili dal legislatore¹², fanno parte integrante e sostanziale della legge, come correttamente affermato nella sentenza in commento; per cui, come è stato evidenziato da un'attenta dottrina, «ove non risulti espressamente il contrario dalla parte redatta in articoli, le determinazioni contenute negli allegati assumono anch'esse valore legislativo, e ciò anche nelle parti in cui contengono accertamenti tecnici, determinazioni discrezionali adottate sulla base di valutazioni scientifiche, o clausole contrattuali, espressione di autonomia che l'ordinamento recepisce conferendo ad esse efficacia legislativa»¹³. Tutto ciò però non impedisce,

tecnica, certificazione di qualità e ordinamento giuridico, Torino 2000; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano 2001; F. SPANTIGATI, *Il valore giuridico delle norme tecniche*, in *Jus* 2001, 279 ss.; L. MONTANARI, *I poteri normativi degli organismi tecnico-scientifici*, in G. COMANDÈ, G. PONZANELLI (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino 2003, 445 ss.; M. GIGANTE, *Norma tecnica*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, IV, Milano 2006, 3806 ss.; S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano 2006; N. GRECO, *Le norme tecniche ambientali: una sonda per il nuovo diritto*, in *Studi parl. pol. cost.* 2006, 7 ss.; A. ZEI, *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano 2008; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli 2018.

¹⁰ G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna 1998, 145. Similmente, si è osservato che il ricorso agli allegati di questo tipo ha come motivazioni l'esigenza di non inserire nell'articolato, che ha un andamento discorsivo, contenuti squisitamente tecnici e, altresì, l'esigenza di non appesantire il testo della legge con minuziose discipline tecniche proprie dell'attività disciplinata: R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano 1999, 108.

¹¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, 20 aprile 2001, n. 1.1.26/10888/9.92, *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, in *Gazz. uff.*, 27 aprile 2001, n. 97; Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, *Guida alla redazione dei testi normativi*, in *Gazz. uff.*, 3 maggio 2001, n. 101, suppl. ord. n. 105; sul punto, da ultimo, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli 2019, 188.

¹² R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit. Si pensi alle leggi di ratifica di accordi internazionali attraverso il c.d. ordine di esecuzione.

¹³ A.A. CERVATI, *In tema di allegati ad un atto legislativo e delegificazione di tabelle*, in *Giur. cost.* 1981, 1620.

come si dirà più oltre (n. 2), che, ove previsto dalla legge, gli allegati possano essere modificati con atti sub-legislativi anche per evitare una loro rapida obsolescenza¹⁴. In questa sede, si deve anticipare che il valore legislativo degli allegati impone che questi ultimi siano approvati espressamente dal Consiglio, così come gli articoli¹⁵: e infatti, l'allegato alla l. reg. 32/2018 è stato approvato con due emendamenti¹⁶ ma con un unico voto, nonostante la sua notevole lunghezza e la sua articolazione in paragrafi¹⁷, che pure avrebbe potuto consentire una manifestazione di volontà più consapevole. Viene poi da chiedersi se, alla luce di alcuni dei contenuti¹⁸, sia stata rispettata quella raccomandazione di buona tecnica legislativa che porterebbe a non inserire negli allegati disposizioni sostanziali collocabili nell'articolato¹⁹.

2. Le tecniche di modifica degli allegati a una legge regionale alla stregua dell'art. 44 dello Statuto pugliese

Lo Statuto pugliese, più ancora rispetto agli altri di "seconda generazione", ha valorizzato le prerogative della Giunta nell'esercizio del potere regolamentare²⁰: questa scelta ha determinato un «fenomeno di vera e propria "esplosione" della

¹⁴ Così A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 132 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

¹⁵ A.A. CERVATI, *In tema di allegati*, cit., 1619-1620. Sul punto, è da ricordare che lo Statuto pugliese non contiene una disposizione analoga a quella dell'art. 72 Cost.; occorre quindi riferirsi, sul punto, alle disposizioni contenute nel regolamento interno del Consiglio: F. GABRIELE, *Fonti primarie*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, I. LOIODICE, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino 2016, 46 ss.

¹⁶ Consiglio regionale della Puglia, X legislatura, 100^a seduta pubblica, cit., res. sten., 38 ss.

¹⁷ Il testo dell'allegato è lungo ben 17 pagine (cfr. *Boll. uff. Regione Puglia*, n. 96 suppl. del 19 luglio 2018) ed è articolato in 20 paragrafi.

¹⁸ Si pensi, solo per citare un esempio, ad alcuni dei contenuti del par. 4 («Olfattometria. Pianificazione di campionamenti e prove olfattometriche»).

¹⁹ In questo senso, *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'osservatorio legislativo interregionale*, dicembre 2007, n. 50.

²⁰ Sul punto, per tutti, P. GAMBALE, *Le fonti normative*, in M. OLIVETTI, F. ROSA, D. CODUTI (a cura di), *Lo Statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, Milano 2014, 188 ss. Peraltro, come si dirà (nt. 24), il quadro è solo parzialmente mutato a seguito dell'entrata in vigore della l. reg. 44/2014.

fonte regolamentare»²¹, ma non della delegificazione che invece è andata incontro a una prassi decisamente più deludente²².

Probabilmente tale esito, come avvenuto nel periodo più recente a livello statale²³, si spiega con la complessità del modello di delegificazione fatto proprio dallo Statuto.

Esso infatti, soprattutto a seguito della revisione dell'art. 44 ad opera della l. reg. 44/2014²⁴, si ispira, con alcune differenze, a quello fatto proprio a livello statale dall'art. 17, comma 2, della l. 400/1988, prevedendo che «la legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta deve osservare nei regolamenti di delegificazione»²⁵. Si tratta di una scelta comune a molte altre Regioni²⁶ ma che non è da ritenere implicitamente imposto dalla Costituzione²⁷; certo, come

²¹ P. GAMBALE, *Le fonti normative*, cit., 189.

²² M. MASSA, *Fonti secondarie*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, I. LOIODICE, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti*, cit., 78. Con ciò si conferma che l'utilità della delegificazione a livello regionale «nell'attuale fase di sviluppo degli ordinamenti regionali, è tutta da verificare»: A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli 2012, 136.

²³ Sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *L'attività regolamentare*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna 2018, 177 ss.

²⁴ In precedenza, infatti, il testo alludeva, in un certo senso ambigualmente, ai regolamenti regionali delegati, che sembravano riferirsi anche (o forse solo) a quelli menzionati nell'art. 117, comma 6, Cost. nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato: sul punto, in particolare, M. MASSA, *Fonti secondarie*, cit., 78. Dopo la revisione dello Statuto ad opera della l. reg. 44/2014 i regolamenti in questione sono disciplinati nell'art. 22, lett. *e-bis*), dello Statuto stesso.

²⁵ M. MASSA, *Fonti secondarie*, cit., 78.

²⁶ Si ispirano al modello di cui all'art. 17 della l. 400/1988 gli Statuti della Basilicata (art. 56, comma 3), della Calabria (art. 43, comma 5), della Campania (art. 56, comma 4), del Lazio (art. 47, comma 2, lett. *c*), della Lombardia (art. 42, comma 1, lett. *b*), del Molise (art. 48, comma 2, lett. *c*), del Piemonte (art. 27, comma 5), dell'Umbria (art. 39, comma 2). Una disposizione sulla delegificazione era contenuta anche nello Statuto ligure, inopinatamente impugnata dal Governo: a seguito di ciò il Consiglio regionale ha deciso di espungere la disposizione: G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Milano 2009, 290.

²⁷ Così, ad esempio, è stato immaginato un possibile modello di delegificazione articolato in quattro fasi: *a*) approvazione di una legge di delegificazione munita delle «norme generali regolatrici della materia», anche se priva dell'indicazione delle norme abrogate con l'entrata in vigore dei regolamenti; *b*) presentazione da parte della Giunta al Consiglio del progetto di regolamento; *c*) approvazione di una successiva legge recante l'abrogazione delle disposizioni legislative incompatibili con il regolamento dalla data di entrata in vigore di quest'ultimo; *d*) adozione di quest'ultimo: U. DE SIERVO, *Le potestà*

precisato da una non più recente pronuncia della Corte costituzionale (sent. 378/2004), la trasposizione a livello regionale del modello di cui alla l. 400/1988, da un lato, fa escludere violazioni del principio di legalità e della riserva di legge²⁸ e, dall'altro, impedisce che la Regione possa disciplinare ambiti di legislazione concorrente o residuale direttamente con regolamento, giacché la legge regionale è comunque necessaria per attivare la delegificazione²⁹. Infine, sul piano dei rapporti tra Consiglio e Giunta, tale modello non emargina il primo, e ciò è un elemento significativo in un contesto nel quale quest'ultima e il Presidente sono già significativamente valorizzati.

Peraltro, almeno sul piano testuale, una differenza tra il modello di delegificazione contenuto nello Statuto pugliese e quello delineato a livello statale è data dal fatto che il primo non contempla l'abrogazione differita e condizionata delle disposizioni legislative. Tale contenuto, come si evince anche dalla sent. 130/2016 della Corte costituzionale, è tipico «del procedimento di delegificazione come delineato dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400»³⁰. Il punto è stato colto da un'attenta dottrina la quale ha comunque osservato che nella prassi le leggi di delegificazione nell'ordinamento pugliese tendenzialmente identificano gli atti e le disposizioni da abrogare³¹.

Si tratta comunque di una prassi che interpreta correttamente l'art. 44 dello Statuto, proprio perché la sua *ratio* è quella di fare proprio il modello di cui all'art. 17 della l. 400/1988³². È infatti da ricordare che una “giurisprudenza consultiva”,

regolamentari, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, 165.

²⁸ Per tutti, D. GALLIANI, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano 2005, 129 ss.; M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, Milano 2006, 139 ss. e 212 ss.; A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 134 ss.

²⁹ Peraltro, l'eventualità di una delegificazione nelle materie di legislazione concorrente è esclusa espressamente dall'art. 44, comma 1, dello Statuto pugliese.

³⁰ *Considerato in diritto*, n. 2.3. Sul punto, la pronuncia si richiama alla sent. 297/2012, nella quale si legge che «si ha regolamento di delegificazione solo quando (in materia non coperta da riserva assoluta di legge) un atto legislativo preveda che l'effetto abrogativo di disposizioni di legge sia collegato temporalmente alla successiva emanazione di un regolamento»: *considerato in diritto*, n. 6.2.

³¹ M. MASSA, *Fonti secondarie*, cit., 79.

³² In questo senso è la pronuncia in esame laddove afferma che i contenuti dell'art. 44 dello Statuto pugliese si pongono «sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400» (*considerato in diritto*, n. 9.4.2). Sul punto è stato osservato che la nozione di “principi” può apparire più restrittiva delle “norme generali regolatrici della materia” di cui all'art. 17, comma 2, della l. 400/1988, anche se, come è noto, le due nozioni hanno finito per sovrapporsi: P. GAMBALE, *Le fonti normative*, cit., p. 189.

peraltro discutibile, del Consiglio di Stato, già all'indomani dell'entrata in vigore della l. 400/1988 ha affermato che «l'effetto di abrogazione condizionata costituisce il *proprium* della delegificazione, e non vi è necessità che ciò sia letteralmente esternato dalla previsione legislativa»³³.

Ciò detto, anticipando quanto si dirà anche più oltre (n. 3), la normativa statutaria sulla delegificazione appare utile, potendo realizzare nell'ordinamento regionale un modello di normativa “rinforzata” inderogabile per il legislatore ordinario e quindi tale da consentire «con la forza cogente e condizionante che le è propria» (sentt. 119/2006; 130/2016), il sindacato di costituzionalità sulle singole leggi di autorizzazione, poiché essa «non si riferisce [...] a un generico procedimento delegificatorio, ma impone in ogni caso al legislatore regionale di seguire un modello ben preciso, [...], senza possibilità di deroga» (sent. 130/2016, curiosamente non richiamata nella pronuncia in commento)³⁴.

Da questo punto di vista, la sentenza in commento appare importante perché pone alcuni punti fermi che auspicabilmente dovranno trovare un adeguato seguito nella giurisprudenza successiva.

In primo luogo, essa afferma che la modifica o la sostituzione di un allegato a contenuto tecnico costituisce un fenomeno di delegificazione che non sfugge all'applicazione del procedimento delineato dallo Statuto regionale: la Corte accoglie quindi quel condivisibile orientamento dottrinale che, anche con riferimento all'ordinamento regionale, ha affermato la necessità del ricorso al regolamento in materia di regolazioni tecniche, trattandosi di contenuti normativi e quindi connotati da generalità, astrattezza, novità³⁵.

In secondo luogo, ha censurato il fenomeno delle “delegificazioni in bianco” – fenomeno purtroppo assai conosciuto fino ad un recente passato anche e soprattutto livello statale – giustamente censurando l'insufficienza della previsione di meri obiettivi generici³⁶ e, come nel caso di specie, perfino oscuri ed ambigui³⁷;

³³ Cons. Stato, ad. gen. 16 novembre 1989, n. 100, in *Foro it.* 1990, III, 291; tale “giurisprudenza consultiva” ha legittimato la discutibile prassi per cui le disposizioni abrogate sono individuate direttamente nel regolamento di delegificazione. Sul punto, volendo, G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino 1996, 197 ss.

³⁴ *Considerato in diritto*, n. 2.4. Sul punto, per tutti, M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 141; A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 135.

³⁵ A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 134.

³⁶ Tra l'altro, il comma 1 si limita ad alludere ad «aggiornamenti» senza nemmeno collegare tale nozione a quella, sia pure generica, di «progresso tecnico», come previsto in molti casi dalla legislazione statale.

³⁷ Peraltro, la sentenza in commento colpisce l'intero art. 6 della legge regionale, mentre era possibile un percorso interpretativo più articolato, ritenendo cioè che il comma 2 non autorizzasse una modifica dell'allegato ma solo un'attività attuativo-integrativa di

viceversa, i contenuti della legge che autorizza l'esercizio del potere regolamentare debbono essere tali da non lasciare «di fatto l'intera disciplina di riferimento integralmente nelle mani della fonte secondaria»³⁸, ribadendo perciò l'adesione ad una costruzione in chiave rigorosamente gerarchica del sistema dei rapporti fra le fonti regionali³⁹.

In terzo luogo, la Corte ribadisce la tipicità della fonte regolamentare quale si evince dall'art. 44 dello Statuto pugliese che delinea un procedimento *ad hoc*, distinto da quello per l'adozione di atti privi di sostanza normativa, nel quale rilevano, come si è accennato, il parere delle Commissioni consiliari competenti (che anche nella prassi assume un rilievo non marginale, assicurando una sorta di momento cooperativo tra Consiglio e Giunta⁴⁰) e la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione. In tal modo, la Corte sembra condannare i fenomeni di “fuga dal regolamento” che anche a livello regionale non mancano, ovvero il ricorso ad atti atipici adottati dalla Giunta, ma anche dai singoli Assessori⁴¹, e, in alcune Regioni, perfino dal Consiglio: si tratta, come è stato giustamente evidenziato, di fenomeni censurabili, nella misura in cui tali atti non seguono le regole sulla formazione dei regolamenti, possono surrettiziamente derogare all'ordine costituzionale o legislativo delle competenze e, ove non pubblicati, risultano praticamente inconoscibili⁴². In questo senso, la sentenza in commento valorizza i connotati formali della fonte regolamentare, con ciò distaccandosi dalla giurisprudenza precedente alla l. cost. 1/1999 che invece, con riferimento al livello regionale, sembrava privilegiare criteri contenutistico-sostanziali⁴³.

quest'ultimo: peraltro, questa tesi non è stata fatta propria nemmeno dalla Regione resistente.

³⁸ *Considerato in diritto*, n. 9.4.2.

³⁹ A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 135.

⁴⁰ Si tratta di una previsione comune a molti Statuti ordinari, immaginata come una sorta di “contrappeso” nel momento in cui essi hanno trasferito la competenza in ordine all'adozione dei regolamenti dal Consiglio (soluzione fatta propria dall'art. 121, comma 2, Cost. prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999) alla Giunta: sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino 2010, 22-23.

⁴¹ Sull'inammissibilità di regolamenti adottati dai singoli Assessori, in quanto non assimilabili a organi della Regione, per tutti, U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, cit., 169; G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.* 2002, 791; più possibilista G. CREPALDI, *La potestà regolamentare*, cit., 116 ss. cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici.

⁴² A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 140.

⁴³ G.U. RESCIGNO, *Atti normativi e atti non normativi. Riflessioni suggerite dalla sent. n. 591 (rectius 569) del 1988 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1988, 2749 ss.; ID.,

In quarto luogo, la Corte non sembra riconoscere alcuna peculiarità alle modifiche di allegati a contenuto tecnico, per cui anche esse, ove affidate alle Giunte, realizzano un fenomeno di degradazione della disciplina di un determinato ambito materiale dalla sfera legislativa che non può che avvenire attraverso un regolamento.

Si conferma quindi che, anche per quanto attiene al livello infralegislativo della produzione normativa, i contenuti tecnici di una disciplina, pur presentando l'indubbia peculiarità di consistere in «prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. “scienze esatte” o dalle arti che ne sono applicazione» (Corte cost., sent. 61/1997), non giustificano affatto l'aggiramento delle previsioni contenute nelle fonti sulla produzione, tanto più se, come nel caso in questione, gerarchicamente sovraordinate⁴⁴. E ciò è da rimarcare perché in passato la peculiarità degli atti a contenuto tecnico aveva portato la Corte costituzionale ad assumere posizioni non scontate e, in qualche misura, controverse⁴⁵.

3. Il rapporto tra Statuto e legge regionale nella sent. 178/2019

Le conclusioni cui giunge la Corte costituzionale nella sentenza in commento sono fondate sul fatto che nell'ordinamento regionale lo Statuto «costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost.»⁴⁶.

Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi alla luce delle sentt. nn. 311 e 348 del 1990 della Corte cost., ivi 1990, 1900 ss.; R. BIN, Due passi verso la restaurazione della gerarchia formale delle fonti?, in questa Rivista 1989, 1523 ss.; M. MALO, L'esercizio dei poteri regolamentari negli ordinamenti regionali: riflessioni sulla più recente giurisprudenza costituzionale, in questa Rivista 1991, 995 ss.; V. ONIDA, Regolamenti regionali, in Enc. giur. it., XXVI, Roma, Treccani, 1991.

⁴⁴ Quantomeno con riferimento alle regole tecniche a livello statale, per tutti, F. SALMONI, *Le norme tecniche*, cit., 145 ss.; M. CECCHETTI, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell'ambiente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino 1997, 145 ss.

⁴⁵ Così, ancora di recente (sent. 104/2017) la Corte costituzionale si è richiamata a un proprio lontano precedente il quale aveva affermato che non configurano una violazione dell'art. 76 Cost., e quindi non configurano un fenomeno di subdelegazione, le disposizioni di un decreto legislativo che conferiscano a Ministri il compito di adottare disposizioni di carattere tecnico (sent. 106/1967).

⁴⁶ *Considerato in diritto*, n. 9.4.4. La pronuncia si richiama sul punto a sentenze precedenti anche anteriori all'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999 (sentt. 48/1983; 993/1988; 119/2006).

Non è chiaro se la ricostruzione in chiave gerarchica dei rapporti tra Statuti e leggi regionali, fatta propria dalla pronuncia in commento, valga a superare le incertezze che la giurisprudenza costituzionale precedente aveva posto.

Essa era ricorsa infatti sia al criterio della competenza, affermando che gli Statuti sono una fonte regionale «a competenza riservata e specializzata» (sentt. 372, 378, 379/2004)⁴⁷ e quindi costituiscono uno speciale esercizio della potestà legislativa «definita nella ampiezza delle materie ad essa riservate» (sent. 2/2004)⁴⁸, sia al criterio di gerarchia, qualificandoli come «fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale» (sent. 12/2006)⁴⁹ ovvero «fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale» (sentt. 119 e 233/2006)⁵⁰.

Tali oscillazioni avevano suscitato le critiche di una parte della dottrina la quale aveva osservato che «caratteristica della gerarchia è l'*assolutezza*; la competenza, invece, è una nozione *relazionale* che lega il *potere* e la *materia* sulla quale esso si esercita», per cui «laddove v'è specializzazione competenziale non può esservi dunque *prevalenza* gerarchica», determinandosi detta prevalenza sulle fonti incompetenti «*se e soltanto se* essa disponga nell'*ambito* della propria competenza»⁵¹.

Da parte sua, la sentenza in commento si pone in linea con i precedenti giurisprudenziali che hanno ricostruito in termini ampi il ruolo delle determinazioni statutarie con riferimento al potere regolamentare. Infatti, a partire dalla sent. 313/2003 la Corte costituzionale ha affermato che lo Statuto può disciplinare direttamente il potere regolamentare ovvero anche riconoscere al legislatore regionale la facoltà di organizzarlo «in relazione alla materia da regolare e in funzione dell'ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all'apprezzamento discrezionale del potere regolamentare. Materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere presi in considerazione dallo statuto stesso, al fine di regolare diversamente la competenza o di disciplinarne differientemente le modalità procedurali di esercizio»⁵².

⁴⁷ Considerato in diritto, rispettivamente n. 2, n. 5, n. 2.

⁴⁸ Considerato in diritto, n. 3.

⁴⁹ Considerato in diritto, n. 3.

⁵⁰ Considerato in diritto, rispettivamente n. 3.1. e 4.1.

⁵¹ G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Milano 2008, 299-300, nt. 120.

⁵² Considerato in diritto, n. 7.4.; sulla sent. n. 313/2003, oltre alle opere menzionate nelle nt. 26 e 28, per tutti, M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.* 2003, 2984 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale "riconsegna" il potere regolamentare ai Consigli regionali*, *ivi*, 2990 ss.; B. CARAVITA, *La Corte costituzionale e l'allocazione della potestà regolamentare regionale*, in *www.federalismi.it* 2003, n. 12; E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in questa *Rivista* 2004, 648 ss.; P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare*

Pertanto, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, anche se allo Statuto, in quanto non assimilabile a una sorta di “Costituzione regionale”, non può riconoscersi una capacità fondativa e conformativa di un vero e proprio sistema di fonti regionali⁵³, essendo le scelte fondamentali già delineate dalla Costituzione, esso appare quindi la fonte “naturale” nella quale definire titolarità, procedimento di adozione dei regolamenti e tipologie, potendosi realizzare, come accennato, un modello di produzione normativa “rinforzata” che a livello statale manca e la cui portata razionalizzatrice, come è dimostrato anche dalla sentenza in commento, è evidente.

In questo senso, con particolare riferimento alla normativa tecnica, in considerazione delle sue specificità e della necessità di frequenti aggiornamenti al progresso tecnico (e non solo), sarebbe stato ben possibile per la fonte statutaria delineare un procedimento regolamentare *ad hoc*⁵⁴, ovvero demandare tale compito ad una legge da esso “protetta”; procedimento che quindi si sarebbe potuto giovare della capacità di vincolare la legislazione regionale successiva⁵⁵. Peccato però che nessuno Statuto abbia assecondato questa possibilità, che invece, alla stregua della pronuncia in commento, sarebbe risultata assai utile, tanto più in quanto la normativa tecnica, a livello statale così come a livello regionale, è sempre più demandata a fonti regolamentari o in prima battuta o, come nella disposizione oggetto della pronuncia in commento, quantomeno in sede di revisione di allegati o tabelle⁵⁶.

Peraltro, vi è da chiedersi se la previsione di un procedimento *ad hoc* possa essere tale da “surrogare” la carenza di prescrizioni sostanziali nella legge di autorizzazione: come è noto, con riferimento al riconoscimento di poteri normativi in capo alle autorità amministrative indipendenti, la Corte costituzionale è sembrata valorizzare la «previsione di talune forme procedurali [...] aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici», soprattutto «quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe

regionale, *ivi*, 658 ss.; A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in *Ist. fed.* 2003, 899 ss.; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 ottobre 2003.

⁵³ Per tutti, M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni* 2000, 814-815.

⁵⁴ Con riferimento al livello statale, cfr., in particolare, M. CECCHETTI, *Prospettive per una razionalizzazione della “normazione tecnica” a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente*, cit., 59 ss.

⁵⁵ A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 141.

⁵⁶ A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 132 ss.

un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti» (sent. 69/2017 che si richiama alla sent. 83/2015)⁵⁷. In questa logica, è dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedurali» (sent. 435/2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi e la partecipazione delle categorie interessate (per tutte, sent. 157/1996; 215/1998).

Se la sussistenza di una sorta di “legalità procedurale” è oggetto di dibattito a proposito dell’esercizio dei poteri normativi delle autorità indipendenti⁵⁸, altrettanti dubbi suscita l’affermazione di essa a proposito del potere regolamentare del Governo, essendo tutt’altro che scontato che le garanzie del contraddittorio e la partecipazione degli interessati (ma ci si chiede: e dei terzi?) ovvero di organismi scientifici o tecnici possano eludere le garanzie sottese all’affermazione del principio di legalità o, laddove coinvolte, anche di riserve di legge⁵⁹. Per inciso, tale ultima ipotesi non sembra estranea alla disciplina normativa pugliese oggetto della sent. 178/2019 in commento, il cui allegato pone obblighi e divieti che in qualche parte limitano l’attività dei singoli e delle imprese, impattando sulle riserve di legge di cui agli artt. 23 e 41 Cost.

E d’altra parte la valorizzazione di istanze espressione di un sapere scientifico o degli interessati non può far dimenticare che la normativa tecnica presuppone tendenzialmente valutazioni politiche quantomeno in relazione al peso delle risultanze della loro attività e che comunque sulla stessa sussiste comunque la responsabilità del decisore politico⁶⁰.

⁵⁷ *Considerato in diritto*, n. 7.2. Su tale pronuncia, con riferimento al profilo richiamato nel testo, M. PICCHI, *Partecipazione e legalità procedurale nella sentenza della Corte costituzionale sul contributo per il finanziamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Quad. cost.* 2017, 913 ss.

⁵⁸ Da ultimo, R. TITOMANLIO, *Riflessioni sul potere normativo delle autorità amministrative indipendenti fra legalità “sostanziale”, legalità “procedurale” e funzione di regolazione*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it* 2017, n. 1, 1 ss.

⁵⁹ Per tutti, P. CARETTI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004*, Torino 2005, XI ss.; M. CECCHETTI, *Prospettive*, cit., 52 ss.; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 136 ss.

⁶⁰ Per tutti, A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., 136 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati. Cfr., inoltre, M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del Governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli 2016, 45 ss.; M. CECCHETTI, *Prospettive*, cit., 50 ss.

4. Il possibile (e auspicabile) impatto della sent. 178/2019 sul livello statale

Il fenomeno della normativa tecnica e, come si dirà, delle modifiche delegificanti degli allegati a contenuto tecnico è assai più diffuso a livello statale.

Proprio la normativa tecnica ha costituito uno degli ambiti più rilevanti che hanno consentito alla più recente giurisprudenza costituzionale di interpretare riduttivamente l'art. 117, comma 6, Cost., nella parte in cui fissa la competenza delle Regioni ad adottare regolamenti nelle materie di competenza concorrente e residuale: in particolare, a più riprese la Corte ha ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisca «chiara espressione di un principio fondamentale»⁶¹ (sentt. 254/2010; 282/2016; nello stesso senso, sentt. 41 e 125/2017), ovvero una necessaria integrazione dello stesso (sentt. 275/2012; 14 e 69/2018).

La Corte costituzionale si è infatti dimostrata indulgente con riguardo all'utilizzazione da parte del Governo nazionale di atti atipici: emblematica al riguardo la sent. 284/2016, nella quale si legge che l'art. 117, comma 6, Cost. «preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento»; per cui atti aventi contenuto “tecnico” (o di coordinamento tecnico: Corte cost., sent. 46/2013) e comunque non “politico” (distinzione, come accennato, invero assai scivolosa) possono essere adottati da autorità statali ancorché ricadenti in ambiti che appaiono di competenza regionale⁶².

Sul punto, la Corte sembra fare propri, non senza alcune aree di incertezza, «gli indici sostanziali che la giurisprudenza costante di questa Corte assume a base della

⁶¹ Sul punto, da ultimo, B. GUASTAFERRO, *Potestà regolamentare e riparto di competenze legislative tra dettato costituzionale e prassi giurisprudenziale*, in *www.federalismi.it*, 2017, n. speciale 2, 20 ss.

⁶² C. PINELLI, *Sul “rilievo essenzialmente tecnico” di un decreto del Presidente del Consiglio chiamato a ripartire risorse finanziarie fra le Regioni*, in *Giur. cost.* 2016, 1088 ss. Sul punto, l'art. 36, comma 1-bis, della l. 234/2012 prevede che «in relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, i provvedimenti di cui al presente articolo possono essere adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione a norme dell'Unione europea. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per le regioni e per le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la rispettiva normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della pertinente normativa europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione o provincia autonoma. I provvedimenti recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute».

qualificazione degli atti come regolamenti» (sent. 275/2011), ovvero la generalità e l'astrattezza «intesa quale indefinita ripetibilità, nel tempo, delle regole contenute nell'atto, ovvero quale attitudine dell'atto stesso ad essere applicato tutte le volte in cui si verificano i presupposti da esso indicati» (sent. 139/2012).

È noto infatti che nella prassi a livello statale dominano criticabili fenomeni di “fuga dal regolamento” nel senso che l'adozione della normativa tecnica e le modifiche degli allegati tecnici in atti legislativi passano prevalentemente attraverso decreti ministeriali non adottati ai sensi dell'art. 17 della l. 400/1988, assecondando quindi «meccanismi di “delegificazione anomala” [...] cui, peraltro risulta difficile riconoscere una piena conformità alla Costituzione»⁶³.

Il pensiero corre, in particolare, all'art. 36 della l. 234/2012, ai sensi del quale alle norme dell'Unione europea non autonomamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento nazionale, e agli atti di esecuzione non autonomamente applicabili, adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione europea in esecuzione di atti dell'Unione europea già recepiti o già efficaci nell'ordinamento nazionale, è data attuazione, nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., con decreto del Ministro competente per materia, che ne dà tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei (comma 1).

L'attuale formulazione della disposizione (a seguito di una modifica operata dall'art. 1, comma 820, della l. 208/2015) consente quindi l'attuazione delle norme recanti adeguamenti tecnici mediante meri decreti ministeriali⁶⁴, in linea, del resto con quanto già previsto prima dall'art. 20 della l. 183/1987 e quindi dall'art. 13 della l. 11/2005, anche quando essi abbiano contenuto normativo⁶⁵.

Accanto alla disposizione in questione ve ne sono molte altre che recano analoghe previsioni con riferimento a specifiche materie⁶⁶.

Si tratta peraltro di una tecnica che ha suscitato a più riprese critiche a più riprese dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa ma anche dalla Corte dei conti e, almeno in un'occasione (sent. 278/1993) anche dalla Corte costituzionale⁶⁷ la quale ha denunciato il rischio che l'attuazione degli obblighi eurounitari determini fenomeni di sovrapposizioni e contraddizioni tra atti di diversa natura e

⁶³ M. CECCHETTI, *Prospettive*, cit., 50.

⁶⁴ Nel testo originario dell'art. 36 della l. 234/2012 era infatti imposta l'adozione di regolamenti ministeriali.

⁶⁵ M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli 2017, 80 ss.

⁶⁶ Si pensi, in particolare, all'art. 229 del d.lgs. 285/1992 (codice della strada).

⁶⁷ Sulla quale U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.* 1996, 73, nt. 18.

di diverso rango gerarchico⁶⁸. E sulla stessa linea si è posta anche la Corte di giustizia UE la quale richiede che l'attuazione degli obblighi eurounitari avvenga con atti idonei degli ordinamenti interni e ciò anche ai fini della certezza del diritto⁶⁹.

Rimane da capire se e in quale misura possano essere riferiti anche a livello statale i contenuti della sentenza in commento, ed in particolare la riconduzione al potere regolamentare e, segnatamente, a quello di delegificazione, delle modifiche di allegati a contenuto tecnico contenuti in leggi o, più frequentemente, in decreti legislativi.

Diversamente dalle determinazioni statutarie a livello regionale, infatti, a livello statale la disciplina del potere regolamentare non gode di una sovraordinazione gerarchica rispetto alle determinazioni del legislatore successivo, per cui essa ha evidenziato plasticamente la sua instabilità e la sua fragilità⁷⁰.

Rimane il fatto però che la pronuncia in commento ha condannato i fenomeni di “fuga dal regolamento” per le modifiche e gli aggiornamenti degli allegati: questi possono essere sottratti alla fonte legislativa ma solo «dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione»; e tale affermazione non può essere certo interpretata come limitata ai soli ordinamenti regionali.

La speranza è allora che tale pronuncia possa aprire un percorso di innovazione diretto, da un lato, a riportare quantomeno al potere regolamentare ministeriale la normativa tecnica e la particolare delegificazione in materia di modifica degli allegati tecnici alle leggi o agli atti con forza di legge, con ciò recuperando un più rigoroso rispetto del principio di legalità⁷¹. E ciò anche attraverso un percorso interpretativo della legislazione vigente⁷².

⁶⁸ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli 2012, 234 ss.

⁶⁹ Per tutti, A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano. Normativa, giurisprudenza e prassi*, Torino 2003, 294 ss.

⁷⁰ Si è parlato perciò di una efficacia «“direttiva” solo “politica”» delle previsioni contenute nella l. 400: V. ANGIOLINI, *Attività legislativa del Governo e giustizia costituzionale*, in *Riv. dir. cost.* 1996, 221.

⁷¹ B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze 1999, 209-210.

⁷² Percorso che interpreti i frequenti, generici richiami ai decreti ministeriali, contenuti nelle disposizioni legislative vigenti, come riferiti a regolamenti; e ciò anche se l'art. 17, comma 3, della l. 400/1988 sembra richiedere un fondamento espresso nella legge dei regolamenti ministeriali.

È noto che è discussa l'ammissibilità di fenomeni delegificatori attraverso regolamenti ministeriali⁷³ ma sul punto non appare implausibile la distinzione operata a livello dottrinale tra regolamenti delegati sostitutivi (o di delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. 400/1988) e regolamenti delegati modificativi, finalizzati proprio ad «aggiornare periodicamente, sulla base di valutazioni di natura eminentemente tecnica, soltanto un *singolo* elemento, per quanto non secondario, di una fattispecie che, per il resto, è e rimane interamente disciplinato dalla legge autorizzante»⁷⁴, i secondi potendo essere riconducibili a regolamenti ministeriali.

Rimane, come per il livello regionale, la necessità di un procedimento *ad hoc* per i regolamenti in questione, in ragione del loro contenuto.

Sul punto, l'art. 15 della legge di delegazione europea 2018 (l. 117/2019) nel delegare il Governo ad attuare una direttiva UE in materia di discariche di rifiuti ai sensi dell'art. 76 Cost. prevede, tra l'altro, che il futuro decreto legislativo provveda alla «semplificazione del procedimento per la modifica degli allegati tecnici» (art. 15, comma 1, lett. a): è auspicabile che a partire da questa previsione, peraltro piuttosto generica, si possa iniziare un percorso di razionalizzazione ormai assolutamente necessario.

⁷³ In particolare, M. RUOTOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2011, n. 3.

⁷⁴ G. PUCCINI, *La potestà regolamentare del Governo nell'esperienza italiana: osservazioni e spunti critici sugli sviluppi del dibattito scientifico*, in P. CARETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione. Profili comparatistici*, Bologna 1991, 231 ss.