

Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione

Profili comparatistici

a cura di Paolo Caretti e Ugo De Siervo

con scritti di Javier J. Campo, Paolo Caretti, Francis
Delpérée, Ugo De Siervo, Louis Favoreu, Gabriele
Ganz, Matthias F. Hartwig, Giorgio Malinverni,
Antonis Manitakis, Jerry L. Mashaw,
Alessandro Pizzorusso, Giusto Puccini

il Mulino

Le fonti normative secondarie nel diritto greco

1. *Introduzione: le origini storiche del potere regolamentare dell'Amministrazione*

Una delle innovazioni più importanti introdotte dalla Costituzione del 1975 nel sistema giuridico greco è stata la disciplina costituzionale dell'attività normativa dell'Amministrazione, e, più in generale, delle fonti normative secondarie. Il potere costituente successivo alla caduta della dittatura militare ha proceduto ad una prudente razionalizzazione della funzione normativa dello Stato, riconoscendo in modo esplicito e senza equivoci al potere esecutivo e, più in generale, all'Amministrazione ciò che il principio della separazione dei poteri negava durante la vigenza delle precedenti Costituzioni greche: un potere regolamentare subordinato ed anche un potere legislativo eccezionale esercitabile nelle situazioni di estrema necessità ed urgenza. Ma l'innovazione tuttavia non è così importante come può sembrare a prima vista, dal momento che il potere regolamentare dell'Amministrazione esisteva e si esercitava in pratica fino dal diciannovesimo secolo, sulla base di leggi di autorizzazione votate dal Parlamento.

In realtà, dottrina e giurisprudenza (sia quella della Corte di Cassazione, sia quella del Consiglio di Stato) avevano riconosciuto, senza troppe esitazioni, l'avvenuta formazione di una consuetudine costituzionale che permetteva al potere legislativo di «delegare» una parte delle sue competenze legislative al potere esecutivo. Ma poiché questa «delega legislativa» si effettuava nell'ambito di una Costituzione rigida, non poteva essere considerata come trasferimento di competenze legislative, ma come attribuzione di competenze regolamentari. Il potere esecutivo, infatti, non poteva vedersi attribuire delle competenze che sarebbero state

in contraddizione con il principio costituzionale di separazione dei poteri. Il testo costituzionale era a questo riguardo preciso e i poteri dovevano essere esercitati nel modo previsto dalla Costituzione. Il vero e proprio potere legislativo non poteva essere esercitato che dall'organo a tal fine abilitato dalla legge fondamentale. Quanto al Parlamento, rappresentante della Nazione e titolare della sovranità popolare, ad esso non era permesso di cedere e neppure di delegare a un altro organo i propri poteri. Esso disponeva di tutti i poteri legislativi, che esercitava in modo esclusivo.

In questa situazione non vi era altro mezzo, per ammettere un potere normativo dell'Amministrazione, che riconoscere che leggi di autorizzazione legislativa potessero attribuire l'esercizio della funzione legislativa ad un altro organo statale, che poteva così adottare, alle precise condizioni stabilite dalla legge di autorizzazione, disposizioni regolamentari, tutte dotate di una forza giuridica inferiore a quella della legge formale.

Dal momento che questo potere regolamentare attribuito dalla legge derivava da esigenze concrete, questa creazione dovuta fondamentalmente alla prassi ha trovato la sua legittimazione giuridica nella consuetudine, che, però, nell'ambito di una Costituzione rigida, non poteva che essere integrativa rispetto alle disposizioni costituzionali.

La rigidità della Costituzione e l'origine consuetudinaria del potere in questione condizionavano la sua ampiezza ed i suoi effetti giuridici. Si trattava di un potere regolamentare, subordinato al potere legislativo, che non poteva esercitarsi che in virtù di una legge di autorizzazione che permetteva in modo «speciale» e «delimitato» l'adozione delle disposizioni regolamentari. Secondo orientamenti giurisprudenziali ben consolidati, ed in particolare secondo quello del Consiglio di Stato, le leggi di autorizzazione erano considerate conformi alla Costituzione solo se prevedevano una autorizzazione legislativa «speciale» e ben «delimitata». L'autorizzazione era «speciale» quando la legge di autorizzazione fissava in modo molto preciso e dettagliato l'oggetto della regolamentazione, cioè la materia da sottoporre al potere regolamentare. Era «delimitata» quando l'estensione della autorizzazione era circoscritta con precisione e soprattutto quando conteneva i principi o le linee direttrici dei regolamenti da adottare.

Una autorizzazione legislativa generale e indeterminata sarebbe stata contraria alla Costituzione, poiché avrebbe prodotto un totale sconvolgimento dell'assetto dei poteri sanciti dalla legge fondamentale. Essa avrebbe portato in pratica ad un trasferimento dei poteri legislativi e ad un capovolgimento della gerarchia dei poteri e degli atti da loro adottati, contrario al principio della separazione dei poteri ed al primato istituzionale del Parlamento.

Il regolamento che si fosse fondato su una legge di delega al potere esecutivo di un potere regolamentare generale ed indeterminato, sarebbe stato pertanto viziato di incostituzionalità. Tutti i tribunali ed in particolare il Consiglio di Stato, giudice di legittimità, hanno il potere e il dovere – secondo una consuetudine consolidata prima della Costituzione del 1975, e dopo tale data secondo una disposizione espressa della Costituzione in vigore – di controllare la costituzionalità delle leggi, nel senso materiale del termine, e di non applicare nel caso oggetto del giudizio la disposizione legislativa giudicata incostituzionale. I regolamenti, poiché hanno la natura di atti amministrativi, potevano essere impugnati davanti al Consiglio di Stato per eccesso di potere ed essere annullati sia perché basati su una delega eccessivamente generica, sia perché avevano oltrepassato i limiti dell'autorizzazione speciale.

2. I regolamenti di esecuzione delle leggi: i decreti presidenziali e i decreti ministeriali

Questa prassi costituzionale consolidata e giustificata dalla dottrina e dalla giurisprudenza è stata formalmente recepita dalla Costituzione in vigore che, all'articolo 43, prevede e regola in maniera più o meno precisa tre forme di potere regolamentare: a) un potere regolamentare di esecuzione delle leggi; b) un potere regolamentare esercitato su speciale autorizzazione della legge; c) un potere regolamentare esercitato su autorizzazione legislativa generale ma limitata nel tempo.

La prima forma di potere regolamentare affidata al potere esecutivo si esercita sotto la forma di decreti adottati dal Presidente della Repubblica. La competenza esecutiva generale appartiene

dunque sul piano formale al Presidente della Repubblica, che adotta «i decreti necessari all'esecuzione delle leggi senza poter mai sospendere la loro applicazione né dispensare alcuno dalla loro esecuzione» (art. 43, comma 1, Cost.).

I decreti adottati sulla base dell'art. 43, comma 1, Cost. sono regolamenti di esecuzione della legge e possono contenere solamente regole astratte, di tipo secondario e complementari alla legge, la cui forza giuridica è inferiore a quella delle regole poste dagli atti legislativi o delle regole poste dai decreti regolamentari adottati su autorizzazione legislativa.

Nell'ambito della semplice esecuzione delle leggi, il potere esecutivo adotta delle norme regolamentari per completare le disposizioni di legge e per assicurarne la pratica applicabilità. Non può porre in essere prescrizioni se non in attuazione di un principio contenuto, almeno in modo implicito, nella legge stessa, senza mai poter aggiungere nuove disposizioni. Si tratta di una competenza puramente tecnica e di esecuzione, che materializza semplicemente la volontà del legislatore. I regolamenti di esecuzione contengono le modalità pratiche di applicazione di una legge, pongono in essere le disposizioni necessarie per permetterne l'applicazione concreta. Questo potere di esecuzione è inteso tuttavia in modo assai estensivo, dal momento che implica anche la facoltà di completare o di precisare la volontà del legislatore, di porre quindi in essere regole nuove, a condizione che siano necessarie per l'esecuzione della legge.

Poiché queste misure non sono che l'attuazione delle prescrizioni contenute nella legge, esse sono normalmente di competenza del potere esecutivo e, di conseguenza, il suo vertice dispone del potere di emanarle autonomamente, anche se la legge non lo prevede.

Nessun altro organo amministrativo dispone, secondo la Costituzione, della competenza generale di esecuzione delle leggi. I Ministri non dispongono *ex Constitutione* di una simile competenza, ma essa appartiene esclusivamente al Capo dell'Esecutivo, che agisce congiuntamente al Ministro competente.

La prassi costituzionale dà tuttavia una immagine un po' diversa dalla realtà: i Ministri esercitano, in via di fatto, una competenza di esecuzione – malgrado il dettato costituzionale – col

pretesto di una disposizione legislativa che accorda e legittima questo potere di esecuzione. I decreti ministeriali assumono così, in pratica, questa funzione di esecuzione in luogo dei decreti presidenziali e disciplinano i dettagli di applicazione delle leggi. Questa funzione esecutiva è affidata al Ministro da una espressa autorizzazione legislativa. Il fatto che questa competenza sia esercitata sulla base di un'attribuzione legislativa, e non in modo autonomo, come invece consente la titolarità della funzione di esecuzione, crea una certa confusione relativamente all'esatto carattere di questo potere regolamentare, poiché si tratta di un potere regolamentare di esecuzione per ciò che riguarda la sua finalità ed il suo oggetto, ma invece di un potere regolamentare di attribuzione per ciò che riguarda il suo fondamento. Questa ambiguità è favorita dalla nuova Costituzione che, all'art. 43 comma 2, prevede l'attribuzione all'Amministrazione di un potere regolamentare su autorizzazione legislativa. Infatti, l'art. 43 comma 2 b permette di delegare una parte del potere regolamentare direttamente al Ministro, ma soltanto per quanto riguarda la regolamentazione di questioni particolari. Poiché il Ministro è autorizzato ad adottare misure regolamentari su delega legislativa, ne consegue che può assumere la funzione di esecuzione della legge, a condizione che la specifica legge lo autorizzi in modo espresso. In ogni modo, il Ministro assume anch'egli una funzione di esecuzione di disposizioni di legge analoga a quella del Capo dell'Esecutivo, ma, contrariamente ad essa, questo potere di esecuzione spetta al Ministro per autorizzazione speciale della legge.

Ne consegue che è difficile nella pratica distinguere i regolamenti ministeriali di esecuzione delle leggi dai regolamenti presi su autorizzazione legislativa, dato che la loro differenza è più sostanziale che formale.

Il Governo ha tutti i motivi per preferire, per quello che riguarda l'esecuzione delle leggi, i decreti ministeriali ai decreti presidenziali. I primi non sono sottoposti al preventivo controllo consultivo di legittimità esercitato dal Consiglio di Stato; per altro la procedura per la loro adozione è più complessa di quella dei decreti presidenziali.

Dal punto di vista delle fonti normative, i decreti ministeriali sono di fatto assimilati ai decreti presidenziali di esecuzione,

poiché producono gli stessi effetti giuridici ed esercitano la stessa loro funzione.

Vi sono anche dei casi in cui, con decreto ministeriale, è stata modificata la disposizione contenuta in un decreto presidenziale, fatto che dimostra che l'atto del Ministro è promosso di un posto nella gerarchia delle norme giuridiche.

In ogni caso i regolamenti di esecuzione delle leggi rivestono in Grecia sia la forma di decreto presidenziale, sia di decreto ministeriale adottato su autorizzazione legislativa, e contengono regole secondarie e di dettaglio rispetto alle regole contenute nella legge, di cui assicurano l'esecuzione attraverso la sua concretizzazione. Non hanno il potere di modificare, né abrogare, e neppure di integrare le disposizioni contenute nelle leggi formali.

In quanto prescrizioni derivate e condizionate, le norme di esecuzione sono inserite in quelle precedenti e non esercitano la loro forza disciplinatrice che nel loro campo di applicazione. La gerarchia delle norme è in questo caso rispettata.

3. I regolamenti adottati su autorizzazione legislativa

Ma il potere regolamentare dell'Amministrazione appare soprattutto sotto forma di regolamenti presi su autorizzazione legislativa, sia speciale che generale. Ciò è stabilito dalla Costituzione vigente all'art. 43, che al comma 2, dispone che «in base ad una autorizzazione legislativa speciale, il Presidente della Repubblica può, su proposta del ministro competente e nei limiti di questa delega, adottare decreti regolamentari. L'autorizzazione ad altri organi dell'Amministrazione è ammessa soltanto per la disciplina di materie più specifiche o di interesse locale o di carattere tecnico o particolareggiato».

Nel comma 4 è stabilito che «leggi votate dalla Camera dei deputati in assemblea plenaria possono delegare il potere di adottare decreti per la regolamentazione di materie determinate dalla legge medesima nell'ambito di principi generali. Queste leggi stabiliscono i principi generali e le direttive della regolamentazione considerata e fissano i termini entro i quali potrà farsi uso delle funzioni delegate».

Dall'esercizio di questo potere regolamentare derivano due tipi di regolamenti: a) i regolamenti emanati su autorizzazione legislativa «speciale» e «definita» e b) i regolamenti adottati su autorizzazione generale accordata da leggi-quadro che determinano le linee generali della disciplina e il termine nel quale questo potere regolamentare deve esercitarsi.

I regolamenti adottati su autorizzazione legislativa speciale contengono delle regole nuove ma derivate, mentre i regolamenti di esecuzione contengono delle regole secondarie e complementari. I regolamenti della prima categoria possono modificare o abrogare disposizioni legislative purché operino nei limiti della autorizzazione. Producono dunque effetti equivalenti alle disposizioni di una legge formale. Anche se la forza giuridica di un regolamento di autorizzazione legislativa è assimilata a quella di una legge, la sua natura non è tuttavia uguale a quella di una legge. Il regolamento (decreto presidenziale, decreto ministeriale o atto regolamentare amministrativo) resta sempre un atto dell'Amministrazione impugnabile davanti al Consiglio di Stato, abrogabile o modificabile dall'autorità amministrativa che l'ha emanato e sottoposto sempre alle disposizioni della legge di cui concretizza il contenuto.

La funzione regolamentare dell'Amministrazione deve sempre esercitarsi nel rispetto del principio di legalità, che è rappresentato dalle espressioni *infra legem* e *secundum legem*: l'autore del regolamento non potrebbe cioè estendere indebitamente la portata della autorizzazione legislativa, né oltrepassare impunemente i suoi limiti, né evidentemente regolare materie diverse da quelle indicate. D'altra parte, si asterrà dal limitare il significato della legge o dal restringere il campo di applicazione di una disposizione legislativa.

Una pluralità di organi può essere titolare di questo potere regolamentare, in primo luogo il Presidente della Repubblica, in secondo luogo, i Ministri, le autorità amministrative decentrate, locali e regionali, le persone giuridiche di diritto pubblico, organismi pubblici e, secondo alcuni, le parti sociali quando concludono accordi collettivi. Tuttavia, il normale titolare di questo potere è il Presidente della Repubblica, dal momento che gli altri organi sono dotati di un potere regolamentare solo per regolare questioni

«particolari», relativamente a materie disciplinate in primo luogo e in linea di massima dalla legge, e eventualmente, in un secondo tempo, da un decreto presidenziale; oppure questioni tecniche o d'interesse locale; in una parola, le autorizzazioni legislative rivolte alle autorità amministrative non sono valide se non attengono a questioni particolari in relazione a norme generali contenute nella legge di autorizzazione, o anche in relazione alle norme specifiche contenute in un decreto presidenziale.

In pratica, l'eccezione è però diventata la regola: quasi tutte le leggi affidano al Ministro o ad altri organi amministrativi il potere di prendere misure di esecuzione della legge o di adottare, su autorizzazione, norme primarie ma derivate che ampliano e concretizzano i principi formulati nella legge; il regolamento è in questo caso la proiezione della regola di legge: precisa le modalità di applicazione e permette l'attuazione concreta di una regola di diritto che la legge prevede in termini astratti.

Le forme usate dall'Amministrazione per l'esercizio del potere regolamentare o, in altre parole, le forme nelle quali si manifestano le fonti normative secondarie in Grecia sono le seguenti:

- a) decreti presidenziali;
- b) decreti ministeriali;
- c) deliberazioni dei prefetti o delle autorità locali;
- d) regolamenti di polizia generale e di polizia economica, tra cui le deliberazioni delle autorità amministrative che hanno una competenza generale in materia di polizia dei mercati;
- e) i regolamenti amministrativi dei pubblici servizi o delle persone giuridiche di diritto pubblico;
- f) i regolamenti interni delle imprese di pubblica utilità.

Tutti questi regolamenti sono formalmente norme secondarie, poiché derivano da una autorizzazione conferita da una legge, norma primaria, ma in definitiva essi appaiono come norme primarie perché le regole che contengono sono le uniche che regolano la materia.

Per quanto riguarda la loro forza giuridica, i regolamenti sono per definizione norme secondarie rispetto alla legge ed è loro attribuita una natura inferiore a quella della legge. In caso di contrasto con essa, è la legge che prevale.

La supremazia della legge sul regolamento si attenua, poiché

il regolamento deve rispettare soltanto le disposizioni attributive del relativo potere e non qualsiasi disposizione legislativa. La relazione fra legge e regolamento è più una relazione di sostanza che di forma, una relazione dal generale al particolare. La gerarchia delle fonti non è rovesciata, è soltanto condizionata dal contenuto delle norme e dalla materia da regolare, ed è pertanto molto attenuata. Un regolamento di grado inferiore può contrastare con la disposizione di un decreto presidenziale o della legge a condizione che la legge di autorizzazione gli conferisca espressamente questo potere.

La stessa cosa vale per i regolamenti emanati con autorizzazione legislativa generale, i decreti relativi alle leggi cornice. La loro differenza è più di ampiezza che di sostanza. La legge cornice pone determinati principi e stabilisce le linee della disciplina e fissa pure i modi di applicazione. Il potere regolamentare dell'esecutivo è in questo caso più ampio del normale, senza essere tuttavia indeterminato; è nondimeno limitato nel tempo dalla stessa legge cornice. È una limitazione che ha tolto ogni utilità pratica all'uso di questa forma di potere regolamentare. Il legislatore ha fatto ricorso a questo strumento normativo soltanto tre o quattro volte. La prassi delle leggi cornice è utilizzata di rado. Al contrario, i regolamenti su autorizzazione legislativa speciale hanno conosciuto, durante lo stesso periodo, una notevole espansione. Questo dimostra l'utilità e la flessibilità di questa fonte normativa secondaria, che risponde perfettamente alle esigenze di una regolamentazione unitaria dei rapporti sociali, efficace ed adattabile alle caratteristiche della materia disciplinata.

Gli atti regolamentari emanati su autorizzazione legislativa sono tutti considerati come atti amministrativi, impugnabili davanti al Consiglio di Stato per eccesso di potere o per incostituzionalità della legge di autorizzazione. Tutti i tribunali greci, d'altra parte, hanno il diritto ed il dovere di esercitare, in via incidentale, un controllo di costituzionalità sulla legittimità del regolamento o dell'atto regolamentare e di rifiutare di applicare nel caso concreto la disposizione che giudicano contraria alla Costituzione.

La natura regolamentare di tutti questi atti è confermata dal fatto che le norme che vi sono contenute sono «derivate» dalla norma di legge che serve da fondamento giuridico, ma non sono

secondarie rispetto a tutte le altre norme di origine legislativa, dal momento che la loro autorità giuridica è di fatto assimilata a quella delle norme di un atto legislativo: disposizioni regolamentari possono modificare o abrogare una disposizione legislativa, eccettuata quella da cui traggono la loro legittimazione.

La gerarchia delle fonti, elaborata in sede teorica, riguarda anche gli atti regolamentari, che si articolano in una scala di norme con forza decrescente: decreti presidenziali, decreti ministeriali, regolamenti in una certa misura interni, ecc. Questa gerarchia tuttavia si articola, poiché ogni fonte regolamentare conserva una qualche autonomia in relazione all'oggetto disciplinato e non interviene nella materia disciplinata da un altro regolamento. Per di più, non sono rari i casi in cui un decreto ministeriale contraddice un decreto presidenziale e prevale su di esso.

In ogni caso, è indubbio che i regolamenti abbiano la stessa natura e lo stesso fondamento. Il regolamento resta sempre un atto della pubblica Amministrazione che presuppone un atto legislativo su cui basarsi e di cui deve sviluppare i dettagli, o mettere in pratica il contenuto, stabilendo delle regole secondarie.

Nell'ordinamento giuridico greco non esiste una competenza regolamentare priva di un fondamento legislativo. Un potere regolamentare indipendente, quale quello riconosciuto dalla Costituzione del 1975 all'Amministrazione per organizzare i servizi pubblici, non è mai stato utilizzato ed è stato infine abolito con la revisione costituzionale del 1986.

L'attività normativa del potere esecutivo e dell'Amministrazione è dunque legata alla volontà del Parlamento, ma questo legame assume diverse forme a seconda dell'atto regolamentare e dei suoi rapporti di dipendenza nei confronti della legge. Il rapporto più stretto è stabilito dal regolamento di autorizzazione legislativa speciale, mentre i regolamenti amministrativi, come pure i regolamenti «interni» degli organismi pubblici, disciplinano il loro funzionamento interno.

Questi regolamenti «interni» degli organismi pubblici, soprattutto degli organismi che godono di una certa autonomia, come le Università, hanno avuto negli ultimi anni una importanza ed una ampiezza considerevoli. Disciplinano i rapporti fra questi organismi e gli utenti dei servizi pubblici, così come le relazioni fra

l'organizzazione dei servizi e lo stato giuridico dei loro dipendenti.

L'oggetto di questi regolamenti è determinato dal grado di ampiezza dell'autonomia istituzionale di cui dispone l'organismo. Tutto quello che rientra nella sua autonomia è di competenza dei regolamenti «interni».

I regolamenti non sono evidentemente esentati dall'obbligo di rispettare la Costituzione e i diritti da essa garantiti. Sono assoggettati a tutte le regole di diritto gerarchicamente superiori: la legge, gli atti aventi forza di legge, i trattati internazionali e la Costituzione. Il rispetto del principio di legalità implica, innanzitutto, l'obbligo per tutti gli organi che adottano regolamenti di non porre in essere una compressione illegale, arbitraria ed eccessiva delle libertà individuali e collettive.

Bisognerebbe a questo proposito sottolineare che la disciplina dell'esercizio dei diritti individuali è riservata dalla Costituzione (art. 72) al Parlamento, che dispone di una competenza esclusiva relativamente alla disciplina delle libertà pubbliche.

Questa divisione di competenze fra legge e regolamento, in materia di libertà, non è tuttavia così rigida come appare a prima vista. Il regolamento interviene in materia di libertà economiche e in materia di diritto di proprietà per completare la disciplina dettata dalla legge solo nelle linee fondamentali.

La supremazia della legge è assicurata dal controllo di legittimità che esercitano il Consiglio di Stato, e, in via incidentale, tutti gli altri tribunali. Compete al Consiglio di Stato pronunciarsi sulla legittimità di un regolamento impugnato per illegittimità o incostituzionalità e ai tribunali ordinari di disapplicare un regolamento che contrasti con la Costituzione o che vada oltre i limiti della autorizzazione legislativa.

4. Gli atti governativi con contenuto legislativo

Nell'ordinamento giuridico greco vi sono ancora due fonti di diritto che, benché poste in essere dal Governo, sono di fatto atti legislativi. Dispongono, infatti, di una forza giuridica equivalente a quella di una legge formale.

a) La prima fra queste fonti, prevista dalla Costituzione all'art. 44 comma 1, ha la forma degli «atti con contenuto legislativo»;

b) la seconda, creata dalla prassi, si è sviluppata *praeter* ma forse anche *contra constitutionem*: si tratta dei decreti ministeriali ratificati, dopo un certo tempo, dal Parlamento, che in tal modo dà loro retroattivamente la forza di legge.

a) Gli atti con contenuto legislativo corrispondono alla necessità di un intervento legislativo eccezionale o d'urgenza. Sono adottati «in circostanze eccezionali di necessità impreviste e di assoluta urgenza, dal Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei Ministri. Sono sottoposti a ratifica della Camera dei deputati entro quaranta giorni dalla convocazione della sessione del Parlamento. Se non vengono sottoposti al Parlamento entro il termine previsto o non sono ratificati nei tre mesi successivi alla loro presentazione, sono privi di effetti per il periodo successivo».

Con il ricorso a questo tipo di fonte normativa il Governo fa proprio, con la riserva della successiva approvazione da parte del Parlamento, il potere legislativo, essendo gli atti così adottati assimilati agli atti del Parlamento. La tesi che ha prevalso in relazione alla natura ed alla forza giuridica di questi atti è che si tratta di atti legislativi adottati dal Governo, nell'esercizio di una competenza legislativa straordinaria. Prima della loro ratifica da parte del Parlamento, questi atti sono «leggi provvisorie».

Tutti i Governi hanno fatto un largo uso di questo potere legislativo straordinario, sicuri della loro forza politica e della loro capacità di ottenere dalla maggioranza parlamentare il necessario consenso. Si trattava evidentemente di maggioranze parlamentari ampie e disciplinate, molto docili alle decisioni di Governi rappresentativi di un solo partito.

Le disposizioni contenute in questi atti del Governo non possono essere considerate come fonti normative secondarie: esse sono invece fonti primarie. Non entrano nella logica della gerarchia delle fonti, ma di quella della suddivisione delle competenze legislative fra Parlamento e Governo. Tuttavia il criterio di ripartizione non è materiale come in Francia, poiché non vi sono materie che sfuggono a questo potere. La sola condizione per il suo esercizio è che esistano «condizioni eccezionali di necessità

impreviste e di assoluta urgenza», giudicate autonomamente dal Governo, che dispone dell'appoggio incondizionato della maggioranza parlamentare.

b) L'altro tipo di norme primarie poste in essere dal Governo è costituito dai decreti ministeriali con contenuto legislativo, successivamente ratificati dal Parlamento.

Sotto la vigenza della nuova Costituzione l'ordinamento giuridico greco è stato letteralmente invaso da una grande quantità di decreti ministeriali. Questi decreti, malgrado pongano in essere discipline come fonti primarie e creino nuove norme, non si basano su alcuna autorizzazione legislativa. Il Ministro agisce in modo del tutto arbitrario, usurpando poteri legislativi ed adottando norme senza alcun fondamento costituzionale a totale dispetto del principio di legalità.

La premessa contenuta in questi decreti ministeriali afferma il carattere urgente della misura adottata, e al termine dell'atto il Ministro dispone la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e la sottoposizione al Parlamento per la ratifica. Fino ad ora tutti questi decreti sono stati ratificati dal Parlamento ed hanno retroattivamente assunto la forma di legge.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, la ratifica di un regolamento illegittimo, con effetto retroattivo, da parte di una legge, non è incostituzionale. Così, decreti ministeriali, emanati nella più completa ignoranza del principio della separazione dei poteri, che si appropriano abusivamente del potere legislativo, acquistano, secondo quanto recita la legge di ratifica, «valore di legge a partire dalla data della loro entrata in vigore» e sono considerati dalla giurisprudenza come legittime fonti normative governative di carattere straordinario.

Malgrado le critiche fatte dalla dottrina a questa ingerenza arbitraria del Governo nell'ambito del potere legislativo, questa prassi di produzione di norme primarie da parte del Governo sembra ben consolidata. Il parlamentarismo maggioritario, che la Grecia conosce dal 1975, facilita e legittima questa situazione che, di fatto, permette di convertire un atto del Ministro in legge. La maggioranza parlamentare ratifica abitualmente, mediante un articolo unico, il decreto ministeriale nella sua totalità. Si arriva così ad una falsificazione del significato della procedura di appro-

vazione delle leggi. È da notare tuttavia che l'opposizione non reagisce con vigore contro questa prassi. Essa spera infatti di esercitare lo stesso potere quando diverrà maggioranza, sfruttando in tal modo tutte le possibilità decisionali che offrono il bipartitismo e il parlamentarismo maggioritario.

5. Considerazioni finali e valutazione d'insieme

Malgrado il notevole allargamento dell'area del potere regolamentare dell'Amministrazione e l'invasione, messa in atto da parte degli organi governativi, degli ambiti riservati alla legge, quest'ultima mantiene salda la sua importanza ed il primo posto nella gerarchia delle fonti. L'invasione dei regolamenti non ha portato al declino della legge votata dal Parlamento. Quest'ultimo è sommerso dall'attività legislativa, dovendo votare in ogni sessione un numero considerevole di leggi, la cui caratteristica comune è quella di essere tutte molto dettagliate e sovrabbondanti. Ogni legge contiene dozzine di articoli ed ogni articolo diversi comma e ogni comma due o tre periodi. La pesantezza delle leggi aumenta di continuo e i testi legislativi assomigliano più a discorsi che non a testi giuridici tradizionali.

Questo fiorire di testi legislativi – che coincide evidentemente con la crescita dei testi regolamentari – è il risultato di una scelta politica. La maggioranza parlamentare preferisce esprimere la sua volontà politica con un atto del Parlamento piuttosto che con un atto regolamentare. La legge dà più stabilità e sicurezza giuridica di quanto non ne diano i regolamenti. I risultati raggiunti dalla legge godono di una stabilità giuridica cui la materia dettata in via regolamentare può soltanto aspirare.

Questo è il motivo per cui sia le forze politiche sia i cittadini hanno tutto l'interesse a che i loro obiettivi o i loro diritti siano ben delineati e garantiti da una legge formale.

Se non si tiene conto di quanto l'approvazione parlamentare aumenti l'autorità dell'atto normativo, non è possibile spiegare il ricorso molto limitato alle leggi quadro e invece il ricorso frenetico del governo ad una legislazione straordinaria, mediante gli «atti con contenuto legislativo», o alla pratica paracostituzionale dei decreti ministeriali ratificati con legge.

Le tensioni e gli scontri frontali fra maggioranza ed opposizione portano in Grecia la maggioranza ad adottare leggi lunghe e dettagliate e ad evitare, quando la materia regolamentata non lo richiede, autorizzazioni legislative molto estese. In questa sua politica legislativa, il Governo è aiutato dal tipo di regime politico-costituzionale, che è un sistema parlamentare monista e maggioritario: il Governo è sostenuto nella sua azione da una maggioranza stabile, coerente e ben disciplinata. Cosa che è necessaria per far approvare le leggi in fretta e senza troppe discussioni.

L'allargamento dell'ambito delle fonti secondarie non corrisponde quindi nel diritto greco ad una restrizione dell'ambito legislativo. I due settori si allargano congiuntamente. Quello che è certo, in ogni caso, è che l'espansione di uno non è fatta a spese dell'altro.

Così, l'utilizzazione di fonti normative secondarie non libera la legge dal compito di dettare regole di dettaglio, e non ha quindi prospettive di successo, ma stimolo verso la produzione di leggi di soli principi generali. La produzione di regole secondarie o di dettaglio non ha alleggerito il lavoro del legislatore che, molto spesso, preferisce stabilire prescrizioni legislative di dettaglio, pur accordando o riconoscendo all'Amministrazione un potere regolamentare molto ampio.

Gli organi amministrativi regolano, a loro volta, la propria azione e specificano il significato delle disposizioni legislative ambigue con circolari, la cui importanza e obbligatorietà si consolidano sempre più.

L'ampliamento del potere regolamentare degli organi amministrativi ha reso la funzione amministrativa più duttile, più adattabile alle circostanze e naturalmente più efficace.

Questo miglioramento delle capacità di funzionamento dell'Amministrazione non l'ha tuttavia liberata dall'obbligo di darsi delle regole di comportamento, non fosse altro che con norme create da essa stessa, autolimitandosi sia con norme secondarie contenute in regolamenti, sia con norme dedotte dai principi generali dell'ordinamento o dalle clausole generali o con istruzioni e direttive contenute in circolari.

L'autolimitazione dell'Amministrazione mediante regole, che non potrebbero che essere mutevoli, o mediante clausole e princi-

pi generali flessibili e adattabili alle circostanze concrete, offre, malgrado tutto, agli amministratori garanzie non trascurabili degne di uno Stato di diritto. La protezione giuridica degli amministratori non è resa meno efficace dall'espansione di norme secondarie. Il controllo giurisdizionale di legittimità e di costituzionalità degli atti regolamentari si amplia in Grecia e diviene sempre più approfondito e razionale.

Il rafforzamento del controllo di legittimità e di costituzionalità si combina con tutta una serie di istituzioni e di prassi che tendono a rivalorizzare la nozione di Stato di diritto.

L'azione dell'Amministrazione obbedisce e deve obbedire a diversi stimoli razionali, nel novero dei quali figura in primo luogo la sua disciplina giuridica. L'Amministrazione ha numerosi vantaggi ad autoregolamentarsi e a disporre di una disciplina adattabile e flessibile, adatta a perseguire gli obiettivi prefissati; gli amministratori hanno, a loro volta, tutto l'interesse, senza negarla, a sottomettere questa disciplina alle esigenze e agli imperativi dello Stato di diritto.

Nell'epoca dello Stato assistenziale, non ci si può meravigliare se la disciplina amministrativa si estende. Ciò che preoccupa non è l'allargamento del potere regolamentare dell'Amministrazione, ma l'assenza di garanzie di un controllo efficace e l'assenza di una effettiva partecipazione prima dell'adozione della decisione amministrativa.

Il ricorso sempre più frequente allo strumento regolamentare facilita – è vero – l'azione del Governo, ma piuttosto che questo strumento, è l'incondizionato appoggio di cui dispone presso il Parlamento che rafforza la sua posizione politica.

L'allargamento del settore regolamentare è in ogni modo compensato dal rafforzamento del controllo giurisdizionale sugli atti regolamentari. Il giudice di legittimità mantiene a questo riguardo una posizione prudente ed equilibrata: da una parte tenta di proteggere gli amministratori e i loro diritti rispetto al potere regolamentare, e dall'altra di garantire l'efficacia dell'azione amministrativa.

Egli è severo ed esigente per quello che riguarda il rispetto dei diritti costituzionali, ma molto tollerante in relazione all'estensione del potere regolamentare. La sottomissione del regolamento alla legge è configurata in modo molto elastico e non rigido.

In ultima analisi, le garanzie più efficaci rispetto al potere regolamentare sono più di tipo politico che giurisdizionale. Esse dipendono dalla forma di governo e dal suo carattere mono o pluripartitico. La maggioranza parlamentare al potere, allorché è stabile, ampia e compatta, può indifferentemente legittimare l'azione regolamentare del Governo o esercitare la funzione legislativa.

I rapporti fra legge e regolamento non possono più essere considerati in una prospettiva concorrenziale o conflittuale, ma solamente complementare.

Bibliografia

Dagtolglou P., *Diritto amministrativo*, Atene, 1984.

Flogaitis S. e Pavlopoulos Pr., *Annuaire européen d'administration publique*, V, IV, 1981, pp. 475-483.

Pararas P., *Decreti legislativi emanati dal Presidente della Repubblica*, Atene, 1981.

Spiliotopoulos E., *Manuale di diritto amministrativo*, Atene, 1981.

— *Grèce, les délégations législatives*, in «Rev. Fr. Dr. Adm.», 1987, pp. 729-731.

Tachos A., *Diritto amministrativo*, Salonicco, 1987.

Tsatsos D., *Diritto costituzionale*, Atene, 1987.

