



GIOVANNI D'ALESSANDRO *

CORTE COSTITUZIONALE E DELEGIFICAZIONE REGIONALE IN ASSENZA DI UN'IDONEA E ADEGUATA DETERMINAZIONE LEGISLATIVA DELLE NORME REGOLATRICI DELLA MATERIA **

Abstract [It]: Nella sentenza n. 138/2023 la Corte costituzionale, in tema di delegificazione regionale, chiarisce le caratteristiche delle norme legislative generali regolatrici della materia, precisando che si tratta di un requisito “flessibile”, da vagliare in relazione alla materia delegificata, che non esclude neppure le norme di scopo o che indicano finalità, purché non si tratti di previsioni generiche, incomplete e disorganee, inidonee e orientare la potestà regolamentare delegata e inadeguate a fornire un parametro di valutazione effettivo della legalità del regolamento.

Abstract [En]: In judgement no. 138/2023 on the subject of regional delegated regulations, the Italian Constitutional Court clarifies the specific criteria of general legislative norms, setting that it is a “flexible” requirement to be examined in relation to the delegated matter. The flexible requirement does not even exclude rules that indicate mere aims or purposes, provided that they are not generic, incomplete, and disorganized provisions, unsuitable for guiding the delegated regulatory power, and supplying a clear parameter for assessing the legitimacy of the regulation.

Parole chiave: Corte costituzionale, Giudizio sulle leggi, Delegificazione regionale, Statuti delle regioni ordinarie.

Keywords: Italian Constitutional Court, Judicial Review of Legislation, Regional Delegation, Statutes of Ordinary Regions.

SOMMARIO: 1. La decisione della Corte. – 2. Lo schema argomentativo utilizzato dalla Corte per risolvere la questione di costituzionalità. – 3. Le chiarificazioni sulle caratteristiche del requisito delle “norme generali regolatrici della materia” ovvero sul vizio di genericità di esse. – 4. Sovraordinazione statutaria e legalità sostanziale. – 5. A mo’ di chiusa.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università “Niccolò Cusano” - Telematica Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. La decisione della Corte

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 138/2023, ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni di delegificazione contenute nell'art. 2, c. 1, della legge regionale della Campania n. 8/2010, recante le norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della giunta regionale e delle nomine di competenza del consiglio regionale¹, per violazione dell'art. 56, c. 4, dello statuto regionale della Campania², e dunque dell'art. 123 Cost., a causa dell'inadeguata – frammentaria, incompleta e disorganica – *pre-*determinazione legislativa delle norme generali regolatrici delle diverse aree d'intervento del regolamento, oggetto di delegificazione.

In particolare, per la Corte, le «tre norme generali regolatrici della materia» enunciate dalle lettere *b)*, *d)* ed *e)* dell'art. 2, c. 1, della legge regionale n. 8/2010 «hanno senza dubbio attinenza con l'oggetto della delegificazione, che *conformano*, in tal caso, non solo con l'indicazione di *finalità* da perseguire, ma anche con *disposizioni organizzative* che circoscrivono l'esercizio della potestà regolamentare, e servono da *parametri* con cui saggiare la *legalità* del regolamento»³. Tuttavia, tali previsioni sono caratterizzate da un'«estrema frammentarietà»,

¹ La disposizione (*di* delegificazione) censurata dispone che la giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento (*in* delegificazione) il proprio ordinamento amministrativo, precedentemente disciplinato dalla legge regionale della Campania n. 11/1991, «in attuazione dei *principi dell'attività amministrativa e di organizzazione* posti dal titolo IX dello statuto regionale e in osservanza dei seguenti *criteri generali*: *a)* imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa; *b)* razionalizzazione organizzativa, contenimento e controllo della spesa, anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture esistenti; *c)* perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate; *d)* realizzazione della più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali; *e)* rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo mediante l'istituzione di apposite strutture organizzative».

Sulla distinzione dogmatica tra norme (legislative) *sulla* delegificazione, norme (legislative) *di* delegificazione e norme (regolamentari) *in* delegificazione, cfr. la sentenza n. 130/2016 (spec. § 2.3. *Cons. dir.*), e in dottrina, per tutti, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 2005, 121 ss.

Più in generale sulla delegificazione in rapporto con la c.d. «crisi della legge», cfr. F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, 175 ss., e F. MODUGNO – A. CELOTTO – M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in *Studi parlam. pol. cost.* 1999, 23 ss.

L'art. 2, c. 2, della legge regionale n. 8/2010, poi, non oggetto di censura, in accordo con quanto previsto dall'art. 56, c. 4, dello statuto regionale della Campania, aggiunge che dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari è abrogata la legge regionale n. 11/1991.

² L'art. 56, c. 4, dello statuto regionale della Campania, quale *norma sulla normazione*, ha riprodotto «quasi letteralmente» l'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988, in tema di regolamenti governativi autorizzati alla delegificazione (cfr. la sentenza n. 130/2016, § 2.4. *Cons. dir.*, nonché la sentenza n. 138/2023, § 4. *Cons. dir.*). Si prevede che «nelle materie di competenza esclusiva della regione la legge regionale può autorizzare la giunta a emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari».

Sulla disciplina della delegificazione nei (nuovi) statuti regionali (di seconda generazione) cfr. E. MALFATTI, *Una nuova frontiera del potere regolamentare: la delegificazione regionale*, in AA. VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino 2005, 293 ss.; M. SIMONCINI, *La delegificazione regionale: una nuova prospettiva nel sistema delle fonti*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova 2007, 255 ss., nonché EAD., *La delegificazione negli statuti regionali*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Torino 2008, 166 ss.

Sulla disciplina della delegificazione regionale nei previgenti statuti ordinari e negli statuti speciali, invece, cfr. G. MARAZZITA, *La delegificazione regionale*, in *Nomos* 1994, 1 ss.

³ Cfr. § 12 *Cons. dir.* (rilievi aggiunti).

Si tratta delle tre previsioni dell'«accorpamento e soppressione delle strutture esistenti» (lettera *b)*, che indirizza il regolamento verso una loro riduzione, precludendone senz'altro un incremento; della «più ampia flessibilità

per cui «esse, pur pertinenti e specifiche, quanto alla riconfigurazione dell'ordinamento amministrativo della giunta, *non riescono a coprire adeguatamente la vasta materia consegnata alla delegificazione*»⁴.

Invero, «non è indifferente, ai fini della decisione, considerare che l'abrogazione incide su una *legge assai analitica* nel disciplinare tale materia, attraverso la determinazione della natura di tutte le strutture organizzative, del numero e delle specifiche competenze attribuite a ciascuna “area generale di coordinamento” e a ciascun “settore”, e, infine del numero massimo di “servizi e sezioni”». E «a tali aree normative il regolamento che ha completato il processo di delegificazione si è integralmente sovrapposto, *senza alcuna base normativa primaria atta a indirizzarne le scelte*, posto che la norma censurata non prevede alcunché sull'*articolazione degli uffici*, né sul *numero* di essi, né, di conseguenza, sulle *competenze* loro demandate»⁵.

In definitiva, la legge regionale campana contiene norme generali regolatrici della materia «*solo per profili parziali e privi di organicità*, permettendo al regolamento di invadere spazi in precedenza coperti da norme legislative, ma *senza dettare alcuna disposizione generale ad essi specificamente riferibile*». Di talché, il legislatore regionale ha «valicato il limite, pur largo in tema di organizzazione degli uffici pubblici», che l'art. 56, c. 4, dello statuto regionale della Campania gli imponeva di rispettare, così dando luogo a una violazione dell'art. 123 Cost., con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, della legge regionale n. 8/2010⁶.

2. Lo schema argomentativo utilizzato dalla Corte per risolvere la questione di costituzionalità

La giustificazione della decisione d'incostituzionalità della Corte sulla legge (regionale) di delegificazione si fonda su una *duplice ma unitaria* valutazione d'*in-idoneità e in-adequatezza*, sia con riguardo ai «criteri di vincolo quanto all'esercizio del potere regolamentare» sia con riferimento «alla predeterminazione, con grado sufficiente, del contenuto del regolamento», vagliato nella sua eterogeneità oggettuale⁷.

In tal senso, com'è chiaro, il sindacato di costituzionalità ha utilizzato nel suo percorso logico-argomentativo (talune) categorie (o componenti) del test di proporzionalità, divenuto ormai uno schema di giudizio *ubiquitario* nella giurisprudenza costituzionale italiana per valutare le scelte compiute in sede legislativa, seppure declinato e applicato in

nell'organizzazione degli uffici regionali» (lettera *d*), che estende all'intero ordinamento degli uffici della giunta un modulo organizzativo che eviti rigidi vincoli strutturali, in accordo con quanto già previsto per alcuni micro-settori dall'art. 22 della legge regionale n. 11/1991; dell'«istituzione di apposite strutture organizzative» (lettera *e*), che vincola il regolamento all'introduzione di uffici che assicurino l'efficace coordinamento tra gli indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo e l'attività amministrativa.

⁴ *Ibidem* (rilevo aggiunto).

⁵ *Ibidem* (rilevi aggiunti).

⁶ *Ibidem* (rilevi aggiunti).

⁷ Cfr. § 11. *Cons. dir.*

una pluralità di varianti e, perciò, con un assetto “de-strutturato”, in cui un ruolo determinante hanno le peculiarità del caso concreto⁸.

La Corte ha apprezzato l'*idoneità* al raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla legge di delegificazione e l'*adeguatezza*, qualitativa e quantitativa, dei criteri e limiti entro i quali il regolamento può legittimamente operare, attraverso una scansione di requisiti ritenuti indispensabili per istanziare il *type* della delegificazione, conformemente al paradigma previsto dalla fonte statutaria. E, pertanto, ha scerverato, con valutazione *in concreto*, rapportata al caso di specie: a) la *specificità* dell'indicazione nella legge di autorizzazione delle norme da abrogare, e β) la *sufficienza* e *pertinenza* delle norme generali regolatrici della materia, e quindi dei criteri che devono orientare l'esercizio della potestà regolamentare nelle varie aree normative delegificate. Requisiti ritenuti dalla Corte *congiuntamente necessari* per la validità del procedimento di delegificazione, fermo restando che «non deve esserci sovrapposizione tra criteri enunciati per indirizzare la potestà regolamentare e la delimitazione del tessuto normativo da abrogare», perché tali profili esprimono garanzie distinte nell'ambito della procedura di delegificazione: «la prima volta all'osservanza del principio di legalità sostanziale nella disciplina normativa, la seconda intesa a sottrarre al potere esecutivo la scelta relativa a quali norme primarie abrogare, e quali no»⁹.

In primis, la Corte ha affermato che, nel modello di delegificazione tracciato dalla fonte statutaria campana, che riproduce l'archetipo dei regolamenti governativi c.d. “delegati”, previsto dall'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988, lo statuto « si è fatto carico dell'esigenza di assegnare alla legge di autorizzazione alla delegificazione *la fissazione dei criteri e dei limiti entro i quali il regolamento può legittimamente operare*, affinché quest'ultimo definisca “semplicemente il termine iniziale” della abrogazione, i cui effetti sono invece da imputare esclusivamente alla fonte primaria»¹⁰. Secondo un figurino ritenuto legittimo dalla Corte sin dalla sentenza n. 378/2004 e largamente impiegato (sia) a livello (nazionale che) regionale, pur in mancanza di espresse disposizioni statutarie, in virtù del quale «è alla legge che autorizza l'adozione del regolamento che deve essere imputato l'effetto abrogativo, mentre il regolamento determina semplicemente il termine iniziale di questa abrogazione»¹¹. In tale

⁸ Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola (Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013), in *Cortecostituzionale.it*, 14.

Si consideri, peraltro, che anche sul piano comparato si afferma che quello di proporzionalità è divenuto un «universal criterion of constitutionality». È «an essential, unavoidable part of every constitutional text», «an integral, indispensable part of every constitution that subordinates the system of government it creates to the rule of law»: cfr. D.M. BEATY, *The Ultimate Rule of Law*, Oxford 2004, Reprint 2010, 162 s.. Sul tema, più di recente, si vedano F. FALORNI, *Verso una compiuta elaborazione del “test di proporzionalità”? La Corte Costituzionale italiana al passo con le altre esperienze di giustizia costituzionale*, in *DPCE online* 2020, 5307 ss., e D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2019, 903 ss.

⁹ Cfr. § 10. *Cons. dir.*

Sul piano delle tutele, i vizi (propri ed esclusivi) del regolamento in delegificazione sono di competenza del sindacato dei giudici ordinari o amministrativi, mentre i vizi della legge di delegificazione sono, naturalmente, devoluti al sindacato di costituzionalità della Corte, sia nel caso che questa contenga norme incostituzionali ovvero ometta di contenere norme in materie che costituzionalmente le richiedono (cfr. le sentenze nn. 427/2000, 378/2004, e 130/2016) sia per la legge che non abbia delimitato o indirizzato in alcun modo il potere regolamentare (cfr. le sentenze nn. 307 e 324/2003, 115/2011, e 254/2016).

¹⁰ Cfr. § 6. *Cons. dir.* (rilievo aggiunto).

¹¹ Cfr. § 6. *Cons. dir.* della sentenza n. 378/2004.

fattispecie, perciò, si esige che la legge regionale «indichi con specificità le norme legislative vigenti destinate all'abrogazione, e rechi essa stessa le norme generali regolatrici della materia», così da assicurare che «la delegificazione non si traduca in un mero espediente formale»¹².

Per la Corte, sotto il riguardo del requisito della *specificità* dell'indicazione delle norme da abrogare nella legge di autorizzazione censurata, «non vi è discussione sulla selezione delle norme da abrogare», giacché sono individuate in maniera puntuale nella legge regionale della Campania n. 11/1991, «specificando altresì quali disposizioni di tale legge sopravviveranno all'adozione del regolamento»¹³.

3. Le chiarificazioni sulle caratteristiche del requisito delle “norme generali regolatrici della materia” ovvero sul vizio di genericità di esse

Il giudice rimettente, piuttosto, dubitava della «sufficiente analiticità» dei criteri volti a indirizzare le scelte del regolamento (regionale), «sulla base del corretto presupposto che una simile carenza si traduce in vizio di legittimità costituzionale della norma primaria», non equivalendo, una tale censura, al contrario di quanto eccepito dalla difesa della regione Campania, a un «inammissibile sindacato sulle scelte del legislatore regionale in ordine all'ampiezza e al grado di puntualità delle indicazioni generali all'organo esecutivo», perché «*proprio in forza dello statuto campano*, tali scelte sono tenute a rispettare un adeguato livello di analiticità nell'assunzione dei principali profili della materia»¹⁴. Affermazione questa, peraltro, corroborata dall'auto-citazione di un segmento della sentenza n. 303/2005 – che riguardava un caso di delegificazione statale ai sensi della legge n. 400/1988 –, che non può certo consentire di attribuire all'inciso «proprio in forza dello statuto campano» un significato *pregnante*, che ne riduca la portata alle *sole* ipotesi di delegificazioni regionali “garantite” da norme sulla delegificazione di “rango” statutario. Purché si rimanga, naturalmente, nel contesto di discorso delle “somialtanze di famiglia”, e cioè dei procedimenti delegificatori, che fanno riferimento al prototipo della legge n. 400.

La giurisprudenza costituzionale, invero, ha già stigmatizzato, in accordo con l'opinione dottrinale unanime fondata sulla trasparente differenza semantica tra i termini “norma” e “principio”, che la legge n. 400/1988 definisce un modello di delegificazione in cui le «norme generali regolatrici della materia hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai principi e criteri direttivi» previsti per la delegazione legislativa¹⁵.

Si noti che, a rigore, la Corte nulla dice sull'eventuale (il)legittimità di ulteriori e diverse *forme* di delegificazioni, che non rientrino nel paradigma dell'art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988.

¹² Cfr. § 6. *Cons. dir.* della sentenza n. 138/2023.

¹³ Cfr. § 7. *Cons. dir.*

¹⁴ *Ibidem* (rilievo aggiunto).

¹⁵ Cfr. la sentenza n. 303/2005, § 3. *Cons. dir.*, cui *adde* la sentenza n. 278/2010 (§ 12. *Cons. dir.*) in cui, *mutatis mutandis*, si ribadisce che, poiché il confine tra i principi e criteri direttivi (nel caso della delega legislativa) e i principi fondamentali (nel caso della potestà legislativa concorrente) «non può essere stabilito una volta per tutte», «ben può il Parlamento ricorrere alla delega legislativa pur in ambiti di competenza concorrente».

A questa considerazione indeterminata, nondimeno, la Corte aggiunge adesso delle chiarificazioni decisive sulle caratteristiche delle norme generali regolatrici della materia (ovvero sul vizio di “genericità” di esse¹⁶), precisando, anzitutto, che si tratta di un requisito *flessibile*, da vagliare in relazione alla materia delegificata, che non esclude neppure le norme di scopo o che indicano finalità, purché non si tratti di previsioni generiche, incomplete e disorganee, inidonee e inadeguate a orientare la potestà regolamentare delegata e a fornire un parametro di valutazione effettivo della legalità del regolamento¹⁷.

Le norme generali regolatrici della materia devono costituire «le scelte fondanti l’assetto normativo dell’oggetto della delegificazione, sul quale il regolamento si innesta non per completare o integrare queste ultime, ma per svilupparle ulteriormente»¹⁸. Pertanto, deve trattarsi di norme che istituiscono *sufficienti* criteri per la predeterminazione del contenuto del regolamento e limiti per il successivo controllo di legalità, con indicazioni *analitiche complete e omogenee*, che coprano ogni profilo della materia oggetto di delegificazione. Ed è chiaro che «la norma generale regolatrice è tale solo se è *pertinente* rispetto all’oggetto da delegificare», in quanto «è da ritenere che l’attitudine delle norme generali a regolare la materia si misura anche in relazione alla *stretta inerenza* di esse con l’oggetto della delegificazione»¹⁹.

Infine, sia pure per accenni, la Corte lascia intendere che le norme legislative generali necessarie per il procedimento di delegificazione possano essere determinate anche *aliunde, per relationem*, attraverso il rinvio a fonti esterne – evidentemente di rango primario –, com’è accaduto – legittimamente – per la disposizione regionale censurata, che, facendo esplicito rinvio ai principi dell’attività amministrativa e di organizzazione posti dal Titolo IX dello statuto, sono «divenute» – *almeno in astratto* – norme generali regolatrici della materia «contenute» nella legge di autorizzazione²⁰. E non solo. Pure la puntuale indicazione degli articoli di legge “risparmiati” dall’abrogazione – per la Corte – manifesta «l’intenzione che

Insomma, v’è un «grado di determinatezza [...] qualitativamente distinto e perciò non coincidente» tra le categorie dei principi e criteri direttivi della legge di delegazione di cui all’art. 76 Cost., dei principi fondamentali della materia di cui all’art. 117, comma terzo, Cost., e delle norme generali regolatrici della materia nella delegificazione di cui all’art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988 (si vedano, *e pluribus*, le sentenze nn. 359/1993, 280/2004, e 50/2005).

¹⁶ Di «vizio di genericità» delle norme generali regolatrici della materia si discorre testualmente nella sentenza n. 303/2005 (cfr. § 3. *Cons. dir.*).

¹⁷ La Corte puntualizza che tale requisito dev’essere valutato «con un certo grado di flessibilità» quando la materia delegificata «riguarda oggetti che si prestano ad una regolamentazione legislativa meno analitica, per la loro natura organizzativa, tecnica o procedimentale». E, proprio in questa prospettiva, «non può escludersi che anche norme di scopo [...] possano integrare le norme generali regolatrici», ma è pur sempre necessario che «l’obiettivo enunciato dal legislatore non abbia tratti di genericità tali da svuotarlo di ogni profilo prescrittivo, e quindi della precipua funzione non solo di orientare la potestà regolamentare, ma anche di costituire uno standard valutativo di essa delineato in autonomia dal legislatore della delegificazione» (cfr. § 8. *Cons. dir.*).

La Corte, d’altra parte, chiarisce che per “norme di scopo” devono intendersi quelle norme «con le quali la legge di autorizzazione alla delegificazione aspira ad indirizzare il regolamento verso un obiettivo specifico», giacché «selezionare la finalità da perseguire con la fonte secondaria può valere a tracciare i confini di quest’ultima, ogni qual volta, anche alla luce della materia trattata, tale finalità sia così specifica da offrirsi a parametro effettivo di valutazione della legalità del regolamento» (*ibidem*).

¹⁸ Cfr. § 8. *Cons. dir.*

¹⁹ Cfr. § 10. *Cons. dir.* (rilevi aggiunti).

²⁰ Cfr. § 7. *Cons. dir.*

In concreto, però, la Corte ha ritenuto che «le disposizioni contenute nel Titolo IX dello statuto regionale, e richiamate dalla norma censurata, sono in definitiva *inidonee* per il loro contenuto a fungere da norme regolatrici» (§ 10. *Cons. dir.*).

essi contribuiscano a indirizzare il regolamento, rendendoli a loro volta norme generali regolatrici, enunciate espressamente e direttamente dalla legge regionale di autorizzazione»²¹. Ma soltanto nella misura «in cui esse si prestino a offrire indicazioni vevoli a conformare la materia delegificata»²².

4. Sovraordinazione statutaria e legalità sostanziale

La Corte, di conseguenza, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2, c. 1, della legge regionale della Campania n. 8/2010, per violazione del parametro interposto rappresentato dall'art. 56, c. 4, dello statuto regionale, in riferimento all'art. 123 Cost. Infatti, seppure non vi siano «ragioni costituzionali che ostino alla delegificazione degli apparati amministrativi, nel rispetto dei limiti tracciati dalla Costituzione, e, per la regione Campania, dallo statuto»²³, la genericità dei criteri e dei limiti contenuti nella legge di delegificazione per l'esercizio del potere regolamentare delegato regionale, con il rispetto solo formale del contenuto imposto alla legge di autorizzazione alla delegificazione, determina l'illegittimità della «norma primaria che si ponga in contrasto con la previsione statutaria», in quanto «lo statuto regionale è fonte sovraordinata alla legislazione della regione»²⁴.

Di guisa che, poiché «ove la legge di autorizzazione alla delegificazione sia costituzionalmente illegittima, l'effetto abrogativo ad essa imputabile non può prodursi in ragione dell'adozione del regolamento», la Corte ha dichiarato altresì, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87/1953, l'illegittimità costituzionale pure del c. 2 dell'articolo di legge censurato, il quale prevedeva che la legge regionale della Campania n. 11/1991 fosse abrogata dalla data di entrata in vigore del regolamento²⁵.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

Nel caso di specie, infatti, la Corte ha ritenuto che quasi tutte le disposizioni non abrogate «si riferiscono a profili marginali, senza che vi sia modo di indurre da essi *criteri di vincolo* quanto all'esercizio del potere regolamentare», e che, nel complesso, neppure «da parte normativa sottratta alla delegificazione [...] offre *adeguati criteri*, quanto alla predeterminazione, *con grado sufficiente*, del contenuto del regolamento» (§ 11. *Cons. dir.*, rilievi aggiunti).

²³ Cfr. § 12 *Cons. dir.*, con la notazione, nella sentenza, che «anzi tale processo [di delegificazione] è stato ampiamente coltivato dal legislatore statale, per mezzo di *disposizioni ben più specifiche* di quelle contenute nella legge regionale censurata» (rilievo aggiunto).

²⁴ Cfr. § 4. *Cons. dir.*

Merita di essere segnalato che la Corte aderisce *in toto* all'impostazione del giudice *a quo*, che, nella sostanza, riteneva che la disposizione impugnata fosse priva di norme idonee a esprimere «la scelta di principio del legislatore per un certo modello di organizzazione amministrativa», pure a fronte di «molteplici» alternative, finendo per conferire alla giunta regionale una «delega in bianco», «senza vincolo predeterminato da principi legislativi» (si veda l'ordinanza n. 8071/2022 della V Sezione del Consiglio di Stato). Un'impostazione *rigorosa*, che ha indotto la Corte costituzionale a fissare un indirizzo giurisprudenziale sulla delegificazione regionale (e, più in generale, sulla delegificazione), che di certo è pienamente conforme ai principi costituzionali e alla dogmatica delle fonti del diritto italiano, ma che rende molto *stringenti* i limiti entro cui può esercitarsi il procedimento della delegificazione. Si pensi, all'inverso, alle sfocature delle delegificazioni previste nei casi più recenti, in special modo per l'attuazione degli obiettivi del PNRR, su cui cfr., ad esempio, la sentenza n. 3675/2013 della IV Sezione del Consiglio di Stato, nonché il parere n. 506/2022 della Sezione consultiva per gli atti normativi del medesimo organo di giustizia amministrativa (su cui, in dottrina, G. TARLI BARBIERI, *Se la qualità della legislazione è presa sul serio ... Note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un "anomalo" regolamento in delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti* 2022, 309 ss.).

²⁵ Cfr. § 13. *Cons. dir.*

Qui la Corte sembra consolidare quell'orientamento *gradualistico* circa i rapporti tra i nuovi statuti ordinari (*post* revisione del Titolo V) e le leggi regionali, inaugurato con la sentenza n. 304/2002, in cui si affermava per la prima volta che è stato attribuito allo statuto delle regioni ordinarie (dalla legge costituzionale n. 1/1999) «un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali». E anzi, che «il principio di legalità costituzionale» ha ricevuto «una protezione adeguata alla speciale collocazione dello statuto nella gerarchia delle fonti regionali», attraverso la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie, intesa «ad impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente»²⁶.

La Corte chiude la partita, quindi, facendo ricorso al meccanismo dell'interposizione parametrica “coperta” dall'art. 123 Cost., eludendo del tutto, però, due temi importanti, ritenuti “assorbiti” sul piano processuale – ma che non lo sono certo sul piano sostanziale –, segnalati dall'ordinanza di rimessione, che aveva indicato come parametri della *questio* non solo l'art. 123, ma anche gli artt. 97 e 121 Cost. Così alimentando il sospetto – a nostro giudizio assolutamente infondato – che la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, e il connesso rigore argomentativo della sentenza, siano giustificati in maniera determinante dalla particolarità del caso concreto, e cioè dal fatto che si trattasse di una delegificazione regionale “blindata” dalla previsione statutaria.

In particolare, il Consiglio di Stato aveva sottolineato, in punto di non manifesta infondatezza, che, mancando nella legge di autorizzazione una sufficiente determinazione delle norme generali regolatrici della materia delegificata, che esprimessero «la scelta di principio del legislatore per un certo modello di organizzazione amministrativa cui, poi, la normativa secondaria avrebbe dovuto dare seguito», oltre alla violazione (indiretta) dell'art. 123 Cost., era violato anche l'art. 121, per l'alterazione del rapporto fissato in Costituzione tra potere legislativo ed esecutivo a livello regionale (citando la sentenza della Corte costituzionale n. 378/2004), nonché l'art. 97, perché la sostituzione delle norme generali con generici obiettivi e finalità della successiva regolamentazione, avrebbe trasformato «il potere regolamentare da attività discrezionale orientata dal parametro legislativo in potere libero, e il regolamento da atto amministrativo ad atto politico, con conseguente violazione

²⁶ Cfr. § 1. *Cons. dir.*

Orientamento confermato, in seguito, nelle sentenze nn. 12, 119, e 233/2006, 4/2010, 178/2019, e 203/2023. Peraltro, per la disciplina previgente dell'art. 123 Cost., si vedano le sentenze nn. 48/1983, e 993/1988, rispetto alle quali la sentenza n. 119/2006 ha chiarito che «la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione [non] ha modificato [...] l'assetto gerarchico delle fonti normative regionali» per ciò che riguarda la collocazione dello statuto delle regioni ordinarie, che resta «fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale». E «quest'ultima, se si pone in contrasto con lo statuto, viola indirettamente l'art. 123 Cost.» (§ 3.1. *Cons. dir.*).

Hanno fatto, invece, ricorso a una costruzione di matrice *competenziale* le sentenze nn. 196/2003, 2, 372, 378, e 379/2004, 188/2007, e 201/2008.

La Corte ha, infine, affermato che il rapporto tra statuto e legge regionale disegnato dalla Costituzione è in termini *sia di gerarchia sia di competenza* nelle sentenze nn. 188/2011, e 118/2015.

Sulla questione sia consentito rinviare al nostro *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giur. cost.* 2011, 2449 ss.

del principio di legalità (che riserva tale connotato esclusivamente alla legge in quanto atto proveniente dall'organo legislativo)»²⁷.

Sono, in definitiva, i temi della forma di governo e del principio di legalità, *loci communes* delle trattazioni sulla delegificazione, su cui, per la verità, la Corte avrebbe potuto indugiare un minimo, in una pronuncia per tanti versi chiarificatrice del modello di delegificazione previsto dalla legge n. 400/1988, e non solo. Forse proprio per evitare quel sospetto di *ad hoc approach*, per il tipo di situazione venutasi a creare nel caso *sub judice* in virtù della specifica previsione statutaria.

Magari pure con qualche *obiter dictum*, la Corte avrebbe potuto quanto meno arricchire l'argomentazione con il richiamo al principio di legalità (sostanziale), facendo riferimento, ad esempio, all'affermazione contenuta nella sentenza n. 200/2009, secondo cui le norme generali regolatrici della materie di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988 rappresentano un requisito per il rispetto del «principio di legalità sostanziale e quello di separazione delle competenze»²⁸, indipendentemente dalla formalizzazione statutaria. Oppure riaffermare *apertis verbis*, come si legge nella sentenza n. 115/2011, «l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto»²⁹. Richiami che, probabilmente, avrebbero contribuito a conferire una (maggiore) *universalità* agli argomenti impiegati nella questione adesso risolta.

5. A mo' di chiusa

La sentenza n. 138 s'innesta interamente nel solco di due precedenti, uno specifico e uno generico. La sentenza n. 178/2019 e la sentenza n. 130/2016, infatti, ne rappresentano i presupposti, rispettivamente, contiguo e vicino.

La 130 è una pronuncia d'inammissibilità, ma dogmaticamente robusta in tema di delegificazione (ancora una volta in Campania). La Corte, dopo avere definito il fenomeno della delegificazione in generale e averne tratteggiato le caratteristiche³⁰, chiarisce che,

²⁷ Cfr. §§ 5.9. e 5.11. della parte in diritto dell'ordinanza di rimessione (cit.).

²⁸ Cfr. § 35.2 *Cons. dir.*

In tale pronuncia la Corte discorre di «una chiara predeterminazione contenutistica puntuale dei “criteri” cui deve rigorosamente attenersi il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare delegata» e della necessità di una «chiara delimitazione dei settori di materia, dei presupposti e delle condizioni cui sono strettamente vincolati ad attenersi i regolamenti» per l'iscrizione alla categoria delle norme generali (*ibidem*).

²⁹ § 4. *Cons. dir.*, dove si aggiunge che «tale principio non consente “l'assoluta indeterminatezza” del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una “totale libertà” al soggetto od organo investito della funzione. Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

³⁰ Per la Corte «l'elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento è senz'altro costituito dal trasferimento della funzione normativa (su materie e attività determinate) dalla sede legislativa ad altra sede. Il predetto trasferimento, necessariamente operato con legge, determina che un soggetto, un organo, diverso da quello cui spetta ordinariamente l'esercizio della funzione legislativa, abbia la facoltà di regolare una determinata materia, adottando una disciplina sostitutiva di quella già dettata dalla legge» (cfr. § 2.2. *Cons. dir.*). In tale meccanismo «la legge che “autorizza” la delegificazione non priva della loro forza le leggi che saranno sostituite dai

benché non possa escludersi, *in linea teorica*, «che una norma *di* delegificazione stabilisca un procedimento per delegificare non previsto dalla norma sulla normazione di riferimento, ossia dalla norma sulla delegificazione (atteggiandosi così a “norma *di* e *sulla* delegificazione”)», ciò non è possibile *in pratica*, laddove, come nel caso della regione Campania, vi sia una fonte, quale quella statutaria, «con la forza cogente e condizionante che le è propria», che prevede «un modello ben preciso» da seguire, giacché, altrimenti, «sarebbe in ogni modo violata la specifica “norma sulla normazione” posta dalla fonte statutaria» prevalente³¹.

Si tratta di un precedente, questo, di notevole peso, per la esplicitazione che, in caso di previsione statutaria di uno schema di delegificazione, quello schema s’impone a livello regionale, senza che una qualsiasi legge regionale possa prevedere una procedura diversa. In sostanza, a livello regionale, quando v’è una norma *sulla* delegificazione di “rango” statutario, allora non è ammessa alcuna legge regionale *sulla* delegificazione, antagonista con la fonte statutaria, ma solo leggi *di* delegificazione, che attuano il modello adottato dallo statuto. Di conseguenza, quando a livello statutario è fissata la versione della legge n. 400/1988, il requisito delle norme generali regolatrici della materia è un vincolo insormontabile per la legge di autorizzazione. Come accade, appunto, nel caso della sentenza n. 138.

La sentenza n. 178/2019, poi, rappresenta il precedente limitrofo, e più simile, rispetto alla sentenza n. 138. La Corte, infatti, in entrambi i casi si è occupata di delegificazione regionale in carenza di norme generali regolatrici della materia, in tutti e due i casi risolvendo le questioni di costituzionalità con l’impostazione gerarchica dello statuto come fonte sovraordinata (e interposta)³².

Nel caso della 178 la Corte precisa che lo statuto regionale (della Puglia) prevede un tipo di delegificazione sulla falsariga di quello delineato a livello statale dalla legge n. 400/1988, «così da evitare che tale ultima attività venga effettuata in bianco, lasciando di fatto l’intera disciplina di riferimento integralmente nelle mani della fonte secondaria»³³. E che, dunque, sono illegittime le norme legislative che non precisino «le forme che dovrà assumere l’attività di delegificazione», in tal modo «legittimando strumenti diversi da quello regolamentare», e che «difettano, inoltre, della imprescindibile indicazione dei principi di

regolamenti, ma ne predetermina l’abrogazione» (*ibidem*). Abrogazione che è contraddistinta, in tal caso, quella «identità temporale tra effetto abrogativo ed entrata in vigore del regolamento che è “tipica” del procedimento di delegificazione come delineato dall’art. 17, c. 2, della legge n. 400/1988» (§ 2.3. *Cons. dir.*, che fa riferimento alla sentenza n. 297/2012).

Nel procedimento di delegificazione in questa sentenza la Corte distingue «una “norma *di* delegificazione” – il cui contenuto consiste nell’operare una delegificazione» e «una “norma *sulla* delegificazione” – il cui contenuto consiste nel solo porre uno o più procedimenti per delegificare». Per cui, «le previsioni contenute nel regolamento regionale dovrebbero limitarsi ad “attuare” quanto previsto dalla vigente legislazione, potendo essere sindacate direttamente dal giudice comune ove non siano di mero dettaglio o siano difformi dalla normativa primaria» (*ibidem*, dove si fa riferimento alle sentenze nn. 427/2000, 324 e 307/2003, e 115/2011).

³¹ Cfr. § 2.4. *Cons. dir.* (rilievi aggiunti).

Si noti che in questa sentenza non si segue la “logica” *verticalistica* che riconosce alla fonte statutaria una collocazione sovraordinata rispetto alla legge regionale, quanto, piuttosto, un’impostazione *competenziale*, che attribuisce allo statuto un’efficacia condizionante nelle materie di “propria” competenza.

³² Sulla sentenza n. 178/2019 si veda G. TARLI BARBIERI, *L’acre odore della delegificazione ... Potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it* (29 febbraio 2020).

³³ Cfr. § 9.4.2. *Cons. dir.*

massima chiamati a delimitare l'operato della giunta nel procedere alla delegificazione», dovendosi escludere che questi possano ricavarsi da disposizioni «il cui contenuto, tanto criptico quanto generico, non consente di superare la doglianza del ricorrente in parte qua»³⁴.

Adesso, la sentenza n. 138/2023 viene a chiudere, con opportune chiarificazioni, questo discorso abbozzato nei due precedenti del 2016 e del 2019 sui limiti della delegificazione regionale e sul vizio di genericità delle norme generali, consolidando un indirizzo di grande rigosità, che non potrà non avere riverberi pure sullo scrutinio delle delegificazioni statali.

³⁴ Cfr. § 9.4.4. *Cons. dir.*