



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**

**News n. 103 del 3 agosto 2023**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale censura la legge regionale della Campania sulla delegificazione degli apparati amministrativi, rilevando che la stessa, nel dettare le norme generali regolatrici della materia, ha individuato profili parziali e privi di organicità, permettendo al regolamento di delegificazione di invadere spazi in precedenza coperti da norme legislative. Nell'occasione la Corte ribadisce il proprio orientamento, secondo cui nell'ordinamento regionale lo statuto costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale.

**Corte costituzionale, sentenza 10 luglio 2023, n. 138 - Pres. Sciarra, Red. Barbera**

**Legge regionale – Campania - Ordinamento amministrativo regionale - Delegificazione – Norme regolatrici della materia – Assenza - Incostituzionalità.**

*E' incostituzionale l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale). In via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è dichiarato incostituzionale l'art. 2, comma 2, della l.r. Campania n. 8 del 2010 (1).*

(1) I.–Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale) e in via consequenziale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

La q.l.c. era stata sollevata dal Consiglio di Stato, sez. V, con ordinanza 17 maggio 2022, n. 6223.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al Consiglio di Stato muove dalla impugnazione innanzi al T.a.r. per la Campania del regolamento avente ad oggetto “Ordinamento amministrativo della Giunta regionale” approvato dalla giunta regionale con delibera del 29 ottobre 2011 n. 612 ed emanato dal Presidente della giunta regionale con atto del 15 dicembre 2011, n. 12, da parte di una associazione sindacale che rappresenta gli interessi dei quadri direttivi e dei dirigenti regionali.

L’associazione sindacale lamenta la lesione di prerogative tipiche della categoria dei dipendenti pubblici suoi iscritti, i dirigenti della Regione, poiché prospetta l’avvenuta determinazione per via regolamentare di un assetto ordinamentale della Giunta che riconduce l’esercizio di ogni potere di amministrazione attiva alle dirette dipendenze degli organi politici e, segnatamente, del Presidente della Regione.

Pertanto, ha dedotto che ciò sia avvenuto, in primo luogo, per i vizi di legittimità costituzionale da cui era affetto l’art. 2, l. reg. Campania 6 agosto 2010, n. 8, il quale attua la delegificazione della materia dell’ordinamento amministrativo della giunta regionale, perché autorizza la giunta medesima a disciplinare la materia con proprio regolamento, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia, e dispone l’abrogazione della previgenti disposizioni (contenute nella legge regionale 4 luglio 1991, n. 11 - Ordinamento amministrativo della Giunta regionale - con le eccezioni costituite dagli articoli 13, 14, 18, 19, 20, 22, 23 e 25).

In particolare, il Consiglio di Stato dubita che la norma di legge regionale in questione indichi con sufficiente analiticità i criteri che devono orientare l’esercizio della potestà regolamentare, sulla base del corretto presupposto che una simile carenza si sia tradotta in un vizio di legittimità costituzionale della norma primaria.

III. – La Corte dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti e dei remittenti, ha osservato quanto segue:

- a) la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010 è fondata, in riferimento all’art. 123 Cost., per violazione dell’art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania;
- b) la Corte osserva di aver già stabilito, anche in un caso che aveva per oggetto una legge della Regione Puglia di autorizzazione alla delegificazione (sentenza 16 luglio 2019, n. 178 in *Foro it. Rep.*, 2020, *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 269, in *Riv. giur. edilizia* 2019, I, 863), che lo statuto regionale è fonte sovraordinata alla legislazione della regione, con conseguente illegittimità costituzionale della norma primaria che si ponga in contrasto con la previsione statutaria;
- c) anche la Regione Campania ha inteso introdurre nello statuto, quale norma sulla normazione, una previsione, l’art. 56, comma 4, che riproduce “quasi letteralmente” (cfr. Corte cost. 6 giugno 2016, n. 130, in *Foro it.* 2016, I, 3404) l’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in tema di regolamenti governativi

autorizzati alla delegificazione. Essa dispone che “[n]elle materie di competenza esclusiva della Regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad 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”;

- d) sulla base di tale disposizione, la norma censurata ha avviato e regolato il processo di delegificazione dell’ordinamento amministrativo della giunta, che era stato fino ad allora retto da una disciplina primaria, contenuta nella legge reg. Campania n. 11 del 1991; legge di carattere dettagliato e tale, quindi, da governare minuziosamente ogni profilo della materia;
- e) successivamente, con la legge regionale n. 8 del 2010, la Regione Campania ha ritenuto di adeguarsi ad una generale tendenza a rendere più flessibile la disciplina dell’organizzazione degli uffici pubblici;
  - e1) osserva la Corte come tale tendenza sia maturata anche nella legislazione statale fin dai primi anni novanta del secolo scorso, e ha trovato i momenti più significativi, quanto ai profili organizzativi dell’apparato amministrativo e di governo, nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in tema di organizzazione delle pubbliche amministrazioni e di pubblico impiego, seguito dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
  - e2) anche la legge 15 marzo 1997, n. 59, il cui art. 13, comma 1, ha introdotto il comma 4-*bis* nel corpo dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988, estendendo con esso la delegificazione all’organizzazione e alla disciplina degli uffici dei ministeri; infine, nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), concernente l’organizzazione del Governo;
- f) la legislazione richiamata evidenzia la preoccupazione del legislatore statale di contrastare la precedente tendenza a irrigidire nella forma della legge anche profili di minore impatto sulla vita delle istituzioni e della comunità;
- g) in particolare, rendendo più flessibili i moduli dell’organizzazione dei pubblici uffici, il legislatore statale ha inteso sottrarsi a vincoli che, nella loro omogeneità, rischiavano di imporre soluzioni uniche a problemi differenti; si rivelavano di ostacolo a pronte risposte per una materia che richiede una continua verifica tra forme di strutturazione dell’apparato ed efficienza; comportavano un certo grado di deresponsabilizzazione del potere esecutivo nell’adottare forme e criteri procedurali adeguati ai compiti amministrativi affidatigli;
- h) in ambito regionale, lo statuto della Regione Campania 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 (cfr. Corte cost. 6 dicembre 2004, n. 378, in *Foro it.* 2005, I, 295, in *Giur. costit.* 2004, 4111, con nota di NOCILLA, BENVENUTI, in *Guida al dir.* 2005, fasc. 5, 72, in *Regioni* 2005, 572, con nota di TARLI BARBIERI, VIGEVANI CARDONE);

- i) lo statuto, in altri termini, esige che la legge regionale di autorizzazione indichi con specificità le norme legislative vigenti destinate all'abrogazione, nonché le norme generali regolatrici della materia, in modo che la delegificazione non si traduca in un mero espediente formale;
- j) nel caso in esame, non vi è discussione sulla selezione delle norme da abrogare, posto che la norma regionale censurata le individua espressamente nella legge reg. Campania n. 11 del 1991, specificando altresì quali disposizioni di tale legge sopravvivranno all'adozione del regolamento;
- k) il giudice rimettente dubita della sufficiente analiticità dei criteri che devono orientare l'esercizio della potestà regolamentare, sulla base del corretto presupposto che una simile carenza si traduce in vizio di legittimità costituzionale della norma primaria (sentenze n. 130 del 2016 cit. e 18 ottobre 2000, n. 427 in *Foro it.* 2001, I, 2170, in *Cass. pen.* 2001, 776, con nota di NUZZO, in *Giur. costit.* 2000, 3228, con nota di D'ELIA, in *Giur. costit.* 2000, 4398, con nota di DI COSIMO; ordinanza 25 novembre 2016, n. 254 in *Foro it. Rep.*, 2016, *Avvocato*, n. 177);
- l) ciò non comporta un *"inammissibile sindacato sulle scelte del legislatore regionale in ordine all'ampiezza e al grado di puntualità delle indicazioni generali all'organo esecutivo"* (Corte cost. 22 luglio 2005, n. 303, in *Foro it.* 2005, I, 2617), perché in forza dello statuto campano, tali scelte sono tenute a rispettare un adeguato livello di analiticità nell'assunzione dei principali profili della materia;
- m) nel valutare il dubbio di legittimità costituzionale così proposto, la Corte premette che, in tema di delegificazione sul modello tracciato dalla legge n. 400 del 1988, *"le norme generali regolatrici della materia hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai principi e criteri direttivi"* di cui all'art. 76 Cost. (sentenza n. 303 del 2005 cit.);
  - m1) esse devono, quindi, avere un raggio di azione tale da 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;
  - m2) si tratta di un requisito da assumere con un certo grado di flessibilità, che in relazione alla materia delegificata riguarda oggetti che si prestano ad una regolamentazione legislativa meno analitica, per la loro natura organizzativa, tecnica o procedimentale (sentenza 22 luglio 2020, n. 278, in *Foro it.* 2011, I, 977, con nota di ROMBOLI, in *Giur. costit.* 2010, 3397, con

nota di COLAVECCHIO, in *Riv. giur. ambiente* 2011, 93, con nota di GUARINO);

- n) in questa prospettiva, non può escludersi che anche norme di scopo, con le quali la legge di autorizzazione alla delegificazione aspira ad indirizzare il regolamento verso un obiettivo specifico, possano integrare le norme generali regolatrici;
- o) a tal fine resta 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;
- p) nel caso in esame la Corte ritiene evidente l'inidoneità, sotto tale profilo, dei richiamati fini di *"imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa"* (art. 2, comma 1, lettera a), e di *"perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate"* (art. 2, comma 1, lettera c);
- q) osserva la Consulta che tali finalità, infatti, avrebbero l'effetto di svuotare la norma generale regolatrice di ogni attitudine sua propria a conferire un taglio peculiare alla materia, sulla base del quale testare la corrispondenza del regolamento alla volontà legislativa;
- r) le disposizioni contenute nel Titolo IX dello statuto regionale, e richiamate dalla norma censurata, sono quindi ritenute inidonee per il loro contenuto a fungere da norme regolatrici;
- s) quanto alle altre tre norme generali regolatrici della materia enunciate dalle lettere b), d) ed e) del censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010, esse attengono all'oggetto della delegificazione;
- t) tuttavia la Corte rileva l'estrema frammentarietà di tali previsioni; che, seppur pertinenti e specifiche, quanto alla riconfigurazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, non riescono a coprire adeguatamente la vasta materia consegnata alla delegificazione;
- u) si osserva, inoltre, 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";
- v) 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;

- w) la legge regionale censurata, quindi, reca 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;
- x) il legislatore regionale ha, quindi, valicato il limite, pur largo in tema di organizzazione degli uffici pubblici, che l'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania gli imponeva di rispettare, così dando luogo ad una violazione dell'art. 123 Cost. (sentenze n. 178 del 2019 cit. e n. 130 del 2016 cit.), con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010;
- y) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 del medesimo art. 2 censurato, il quale prevede che la legge reg. Campania n. 11 del 1991 sia abrogata dalla data di entrata in vigore del regolamento, poi sopraggiunto. Difatti, 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.

IV – Per completezza, si segnala quanto segue:

- z) sul rapporto tra legge statale e legge regionale con specifico riferimento al tema in discussione, si vedano:
  - z1) Corte cost., 6 dicembre 2004 n. 378 (in *Foro it.*, 2005, I, 295, con nota di ROMBOLI) in cui la Consulta torna ad esercitare la competenza, riconosciuta dal nuovo art. 123 Cost., di giudicare sulla legittimità costituzionale delle delibere statutarie delle regioni ordinarie, a seguito dell'impugnazione da parte del governo.  
In precedenti occasioni la Corte — giudicando su delibere statutarie attraverso le quali i vecchi statuti, approvati con legge statale, venivano parzialmente modificati seguendo il nuovo procedimento di cui all'art. 123 Cost. — aveva ciò nonostante provveduto a fissare alcuni principî di grande interesse relativamente a questa nuova competenza, affermando il carattere preventivo e non successivo dell'impugnazione, fissando la nozione di “armonia con la Costituzione» e legittimando un uso “frazionato” della potestà statutaria (cfr. sent. 3 luglio 2002, nn. 306 e 304, in *Foro it.*, 2003, I, 728, con nota di richiami e osservazioni di Romboli);
  - z2) sul tema del rapporto tra legge statale e legge regionale vedi Corte cost., 22 luglio 2010, n. 278 (in *Foro it.*, 2011, I, 977, con nota di ROMBOLI) che ha

dichiarato incostituzionale l'art. 3, comma 9, della l. 23 luglio 2009, n. 99, nella parte in cui detta in materia di mezzi mobili di pernottamento una disciplina dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale, stabilendo che, al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici;

- z3) sul tema del controllo sul rapporto tra il regolamento di attuazione della legge regionale Campania in materia di pianificazione urbanistica e la medesima fonte di rango primario, si veda Corte cost. 6 giugno 2016, n. 130 (in *Foro it.*, 2016, I, 3404), che ha dichiarato inammissibile, per carenza di motivazione in ordine alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza e per inesatta prospettazione del *petitum*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 *bis* della l. reg. Campania 22 dicembre 2004, n. 16, introdotto dall'art. 2, 2° comma, l. reg. Campania 5 gennaio 2011 n. 1, nella parte in cui consente che la regione disciplini con "regolamento di attuazione" i procedimenti di pianificazione territoriale in ambito regionale, in riferimento agli art. 1, 2° comma, 5, 117, 3° comma, 121, 2° comma, e 123 Cost.

A giudizio della Corte costituzionale la disposizione censurata non sembra introdurre né una "norma di delegificazione" - il cui contenuto consiste nell'operare una delegificazione —, né una "norma sulla delegificazione" - il cui contenuto consiste nel solo porre uno o più procedimenti per delegificare. Pertanto, conclude la Corte, le previsioni contenute nel regolamento regionale in esame 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. Qualora, infatti, il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento, la garanzia è da ricercare non già nel sindacato della Corte costituzionale, bensì nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi;

- aa) sui regolamenti regionali v. Corte cost. 24 marzo 2006, n. 119 (in *Foro it.*, 2006, I, 2986) la quale ha dichiarato incostituzionale l'art. 9, 1° comma, l. reg. Campania 24 dicembre 2003 n. 28, che attribuiva potere regolamentare alla giunta, nonostante lo statuto regionale (non ancora modificato) riconoscesse tale

attribuzione, in osservanza di quanto stabilito dall'art. 121 Cost. nel testo precedente alla riforma costituzionale del 1999, in esclusiva al consiglio regionale.

Nell'occasione la Corte costituzionale ha ribadito la propria giurisprudenza ormai consolidata nel senso che, venuta meno la riserva di competenza in capo al consiglio, è lo statuto che deve fissare a quale organo regionale, ed in quali limiti, spetti la potestà regolamentare. In caso di mancata approvazione del nuovo statuto vale quanto stabilito in proposito da quello vigente, non essendo incompatibile con il nuovo art. 121 Cost. — anche se non più obbligata — l'attribuzione della potestà regolamentare al consiglio. L'autore della nota di commento sul Foro italiano sopra citata osserva che la Corte, con riguardo al sistema delle fonti regionali, ha affermato che lo statuto “*nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale*”;

bb) sui limiti del regolamento delegato statale, v. Cons. Stato, sez. IV, 15 febbraio 2001, n. 732 (in *Foro it.*, 2003, III, 281), il quale ha osservato che l'art. 10, comma 6 *bis*, del d.l. n. 333 del 1992, conferma - insieme al carattere regolamentare dell'adottando d.m. 20 agosto 1992 - la sottoposizione del decreto ministeriale a tutte le previsioni procedurali previste dai commi 3 e 4 dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Con tale decisione la quarta sezione del Consiglio di Stato conferma l'orientamento della Corte di cassazione (v., in particolare, Cass. 28 novembre 1994, n. 10124, in *Foro it. Rep.* 1995, voce *Acque pubbliche*, n. 137) in materia di riparto della giurisdizione tra giudici del rapporto d'imposta e giudici amministrativi o ordinari;

cc) in dottrina si richiamano:

ZANASI, *I regolamenti regionali dalla l. cost. n. 1 del 1999 alla l. cost. n. 3 del 2001*, in *Quaderni regionali*, 2002, 779;

CREPALDI, *La titolarità del potere regolamentare regionale tra il consiglio e la giunta*, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 3252;

FOÀ, *Illegittima la legge regionale che conferisce «in bianco» alla giunta il potere regolamentare in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva*, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 3230;

C. ROMEI-T. ROMEI, *La sentenza della Corte costituzionale 313/03 e la potestà regolamentare delle regioni*, in *Nuova rass.*, 2003, 2337;

TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale «riconsegna» il potere regolamentare ai consigli regionali, nella «transizione infinita» verso i nuovi statuti*, in *Giur. costit.*, 2003, 2990;

BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Regioni*, 2004, 648;

CALVIERI, *Gli statuti e i regolamenti degli enti locali tra riforma del titolo quinto e prossima revisione costituzionale*, in *Politica del diritto*, 2004, 533;



- CAMERLENGO, *La Corte costituzionale e la dimensione soggettiva del potere regolamentare regionale*, in *Giur. it.*, 2004, 2248;
- FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Regioni*, 2004, 391;
- ILARI, *A chi spetta la potestà regolamentare nell'ordinamento regionale? La Corte costituzionale risponde alla sentenza n. 313 del 2003*, in *Disciplina comm.*, 2004, 243;
- LUPO, *Sulla titolarità del potere regolamentare regionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 151;
- BESSI, *La titolarità del potere regolamentare regionale: la scelta spetta agli statuti*, in *Quaderni regionali*, 2005, 129;
- CONCARO, *Regolamenti regionali, voce del Digesto pubbl.*, Torino, aggiornamento 2005, 647;
- MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, 394 ss.

