

queste istituzioni

**La potestà normativa regionale:
questioni attuali**

Nicola Berti

Numero 3/2025

6 ottobre 2025

La potestà normativa regionale: questioni attuali

di Nicola Berti*

Sommario

1. Avvertenza. – 2. I limiti alla potestà legislativa regionale imposti dalle fonti normative statali secondarie. – 3. Il principio di leale collaborazione. – 4. L’attuazione del diritto dell’Unione europea in rapporto alle fonti regionali. – 5. Delegificazione e rilegificazione in ambito regionale. – 6. Effetti “peculiari” delle sentenze costituzionali di accoglimento: l’incostituzionalità consequenziale. – 7. (Segue.) La reviviscenza della norma illegittimamente abrogata.

Sintesi

Il saggio affronta alcune questioni attuali emerse nella giurisprudenza costituzionale in relazione all’esercizio della potestà normativa regionale, sia primaria che secondaria. Nato dal dialogo con le istituzioni regionali, il lavoro intende restituire la complessità di un quadro ancora segnato da incertezze, proponendosi di offrire al contempo strumenti interpretativi e soluzioni operative che si auspicano utili a rafforzare la legittimità dell’attività normativa delle Regioni, nel rispetto dei vincoli costituzionali e sovranazionali. L’indagine si apre con l’analisi delle condizioni in cui le fonti statali di rango secondario possono vincolare l’attività legislativa regionale, soffermandosi in particolare sul ruolo del principio di leale collaborazione. Questo viene poi approfondito nelle sue diverse declinazioni in ambito normativo secondario e nella sua incidenza sulla funzione legislativa statale, con particolare riferimento alla prassi emergente di subordinare l’adozione di decreti legislativi all’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, in ambiti segnati da un intreccio inscindibile di competenze statali e regionali. Ulteriore oggetto di riflessione è il rapporto tra diritto dell’Unione europea e fonti regionali, tanto nella fase fisiologica dell’attuazione quanto in quella patologica dell’eventuale difformità. Il saggio dedica poi attenzione ai fenomeni della delegificazione e della rilegificazione e vengono analizzati due effetti peculiari delle sentenze costituzionali di accoglimento, potenzialmente idonei a compromettere la certezza delle regole anche a livello regionale: l’incostituzionalità consequenziale e la reviviscenza.

Abstract

The essay addresses a number of current issues that have emerged in constitutional case law concerning the exercise of regional regulatory powers, both primary and secondary. Arising from dialogue with regional institutions, the work seeks to convey the complexity of a legal framework still marked by uncertainty, while offering interpretative tools and operational solutions aimed at strengthening the legitimacy of regional legislative activity, in compliance with constitutional and supranational constraints. The analysis begins by examining the conditions under which secondary state sources may impose constraints on regional legislative activity, with particular attention to the role of the principle of loyal cooperation. This principle is further explored in its various applications within secondary norm-setting and in its potential impact on state legislative functions, with specific reference to the emerging practice of subordinating the adoption of legislative decrees to prior agreement in the State-Regions Conference—especially in fields characterised by an inextricable overlap of state and regional

* Ricercatore di diritto amministrativo nell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

competences. A further focus of the essay is the relationship between European Union law and regional sources, both in the physiological phase of implementation and in the pathological phase of potential non-compliance. The essay also addresses the phenomena of delegification and relegification, and analyses two distinctive effects of constitutional judgments of acceptance—consequential unconstitutionality and reviviscence—which may significantly undermine legal certainty, including at the regional level.

Parole chiave

Leggi regionali – Regolamenti regionali – Leale collaborazione – Unione europea – Delegificazione – Rilegificazione – Incostituzionalità conseguenziale – Reviviscenza.

Parole chiave

Regional Laws – Regional Regulation – Loyal Collaboration – European Union – Delegification – Rilegification – Consequent Unconstitutionality – Revival.

1. Avvertenza.

Il presente saggio, consapevolmente disorganico nella sua struttura, raccoglie una serie di approfondimenti su tematiche tra loro eterogenee ma accumulate dalla problematicità che le caratterizza nel contesto della attività normativa regionale, sia primaria che secondaria. Si tratta di questioni che, emerse nel corso dell'interlocuzione con le istituzioni regionali, rivelano una gamma articolata di criticità tuttora irrisolte. L'intento è duplice: da un lato, offrire una panoramica dei principali problemi interpretativi e applicativi che si pongono nell'esercizio della potestà normativa regionale, dall'altro suggerire soluzioni operative e chiavi di lettura che possano auspicabilmente orientare l'attività legislativa nel rispetto dei vincoli costituzionali e sovranazionali. La prospettiva assunta è pertanto quella di un osservatore, che restituisce la complessità della materia senza pretese sistematiche, ma con l'ambizione di contribuire, seppure in forma disseminata, al dibattito sul consolidamento dell'autonomia normativa delle Regioni a seguito della riforma del Titolo V.

Le questioni ritenute meritevoli di approfondimento riguardano, in primo luogo, il problema dei limiti che le fonti normative statali di natura secondaria possono imporre all'esercizio della potestà legislativa regionale: eventualità che solleva interrogativi complessi sui rapporti tra riparto di competenze e gerarchia delle fonti (§ 2). In secondo luogo, si impone una riflessione su come assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni nell'esercizio delle rispettive funzioni legislative, in un contesto di perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3 del 2001 (§ 3). In terzo luogo, emerge con particolare rilievo il tema degli strumenti volti ad assicurare la prevalenza del diritto dell'Unione europea rispetto alla legislazione interna, con specifico riferimento alla normativa regionale, sia nella fase fisiologica dell'attuazione delle disposizioni europee mediante fonti

regionali, sia nella fase patologica del controllo di conformità euro-unionale, che coinvolge tanto le leggi quanto i regolamenti regionali (§ 4).

Seguono tematiche che, pur appartenendo più propriamente alla teoria generale delle fonti e dunque oltrepassando i confini tematici della potestà legislativa regionale in senso stretto, saranno affrontati con specifica attenzione ai loro riflessi sull'autonomia regionale. Si tratta, da un lato, del fenomeno ancora poco esplorato della “rilegificazione” (§ 5), ossia del ripristino di una disciplina legislativa primaria in sostituzione di una regolamentazione precedentemente delegificata e quindi affidata a fonti di rango secondario, e, dall'altro lato, di due potenziali effetti indiretti derivanti dalle sentenze costituzionali di accoglimento: da un lato, l'“incostituzionalità consequenziale” (§ 6), ossia la dichiarazione di illegittimità costituzionale di disposizioni collegate alla norma annullata; dall'altro, la “reviviscenza” (§7), ovvero la possibilità che disposizioni precedentemente abrogate tornino in vigore a seguito della caducazione dell'atto abrogante. Entrambi i fenomeni, pur appartenendo al piano della teoria generale dell'ordinamento, presentano implicazioni significative in termini di certezza e prevedibilità dell'azione legislativa regionale.

2. I limiti alla potestà legislativa regionale imposti dalle fonti normative statali secondarie.

Un primo nodo problematico nei rapporti tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale concerne la possibilità che lo Stato imponga limiti a quest'ultima mediante atti normativi di rango secondario, vincolando in tal modo le fonti primarie regionali¹.

A tale riguardo, occorre preliminarmente distinguere due fenomeni tra loro eterogenei.

Il primo concerne l'esercizio, fisiologico e non controverso, della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione *esclusiva*, ai sensi dell'art. 117, comma VI, Cost., che ovviamente si impone alle regioni quanto a “limiti” di competenza. Il secondo, ben più problematico, attiene all'esercizio della potestà normativa secondaria statale nelle materie di legislazione *concorrente*. In tale ipotesi, è necessario interrogarsi sulle condizioni che consentano a una fonte sub-primaria statale di assurgere al rango di “norma interposta di principio”, idonea a vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale concorrente.

Muovendo dalla seconda fattispecie appena richiamata, occorre anzitutto ribadire che le fonti normative secondarie dello Stato non possono mai, a stretto rigore, vincolare

¹ In dottrina, v. almeno: A. IANNUZZI, *I regolamenti regionali, I, Fondamento e titolarità*, Torino, 2008; ID., *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli, 2012; G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Milano, 2009; A.G. ARABIA, *I regolamenti regionali tra norme “nuove” e prassi antiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020; A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoli, 2008, p. 2355 ss.; A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il “nuovo” art.117, Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in *Federalismi*, 2001 e ID., *Il potere regolamentare delle regioni nel “nuovo” regime delle competenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2015.

l'esercizio della potestà legislativa regionale, né incidere sul contenuto di disposizioni legislative adottate dalle Regioni². A ciò osterebbe tanto il principio *gerarchico*, essendo esse “formalmente” subordinate alla legge, tanto il principio di *competenza*, in quanto, nelle materie concorrenti, la potestà di normazione secondaria è riservata alle Regioni ai sensi dell'art. 117, co. VI, Cost.³. Anche sotto il profilo “contenutistico”, la fonte regolamentare, quale tipica espressione della funzione esecutiva, risulta strutturalmente inidonea a dettare “principi fondamentali” vincolanti per il legislatore regionale. Neppure l'eventuale attivazione del meccanismo della cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”, pure idonea a incidere sulla competenza, può valicare i limiti imposti dalla gerarchia delle fonti⁴.

Fermo quanto precede, la giurisprudenza costituzionale ha tuttavia riconosciuto, in via eccezionale e in ambiti puntualmente circoscritti, la possibilità che fonti normative secondarie statali assumano efficacia vincolante nei confronti della potestà legislativa regionale. In tali ipotesi, il regolamento statale viene elevato a *parametro interposto* di legittimità costituzionale della legge regionale, con la conseguenza che quest'ultima, se difforme, può essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso che atti di normazione secondaria statale possano vincolare la potestà legislativa regionale nei settori a marcata tecnicità, laddove tali atti completino e integrino una fonte primaria statale che li preveda espressamente e ad essa rinviino. In questi casi, il regolamento secondario si inserisce come parte integrante di un *corpus* normativo unitario, assumendo il compito di precisare elementi tecnici o specialistici della fattispecie regolata. Proprio per la loro natura spiccatamente tecnica o per il contenuto non strettamente giuridico, tali disposizioni risultano poco compatibili con il livello legislativo ma, al contempo, richiedono un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale⁵.

Solo in queste circoscritte ipotesi, la violazione di atti di normazione secondaria statale – sempre che si tratti di materie ricomprese nel terzo comma dell'art. 117 Cost. e che tali atti siano espressione di principi fondamentali – può determinare l'illegittimità costituzionale della norma regionale contrastante. Infatti, tali atti si integrano con la disposizione legislativa che li prevede, costituendone parte integrante, concorrendo a costituire la norma interposta rispetto alla quale si valuta la conformità costituzionale della disposizione regionale⁶.

² V. Corte cost., 30 gennaio 2003, n. 22; Corte cost., 11 luglio 2012, n. 179; Corte cost. 30 luglio 2020, n. 180; Corte cost., 22 maggio 2023, n. 100.

³ V. Corte cost., 1° giugno 2004, n. 162; Corte cost., 21 marzo 2011, n. 92.

⁴ V. Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303.

⁵ V. Corte cost., 27 gennaio 2014, n. 11; Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69; Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 286.

⁶ V. Corte cost., 27 gennaio 2014, n. 11; Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 284.

In definitiva, le fonti normative secondarie statali possono vincolare la potestà legislativa regionale concorrente soltanto quando – e nei limiti in cui – contengano disposizioni strettamente integrative o di completamento tecnico dei principi stabiliti dalle leggi quadro. Si tratta, in altri termini, degli atti secondari di “stretta esecuzione”, che non a caso risultano ammissibili anche nelle materie coperte da riserva di legge assoluta, in quanto “fanno corpo” con la legge, costituendone una sua naturale estensione. Va peraltro ricordato che, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, il grado di specificità di una previsione non esclude di per sé la sua qualificazione come “principio”, qualora essa risulti legata al contenuto precettivo da un rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione⁷.

A ciò si aggiunge che, secondo un consolidato orientamento della Corte costituzionale, anche nei casi in cui sia ammesso il potere statale di dettare norme secondarie integrative o di stretta esecuzione, l’esercizio di tale potere incontra comunque un limite nel principio di leale collaborazione⁸.

Infatti, se in passato la giurisprudenza costituzionale riteneva sufficiente, nelle materie di legislazione concorrente, l’acquisizione di un parere obbligatorio in sede di Conferenza Stato-Regioni per l’adozione di atti normativi secondari statali contenenti norme tecniche – funzionali ad assicurare omogeneità sul territorio nazionale e ad ancorare le scelte pubbliche a criteri scientifici e standard condivisi –⁹, più di recente si è affermato un orientamento più esigente. Secondo tale indirizzo, è solo attraverso l’adozione in sede di Conferenza unificata, e dunque nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione in senso forte, che tali atti possono acquistare un’efficacia assimilabile a quella dei principi fondamentali della legislazione concorrente, assumendo così rilievo quale parametro interposto per il controllo di costituzionalità delle leggi regionali¹⁰.

In applicazione dei superiori criteri, la Corte costituzionale ha ad esempio *escluso* la vincolatività per la potestà legislativa regionale del d.P.R. n. 89/2009 in materia di organizzazione e dimensionamento della rete scolastica¹¹; del d.P.C.M. attuativo dell’art. 10

⁷ V. Corte cost., 14 dicembre 2007, n. 430; Corte cost., 3 dicembre 2014, n. 272; Corte cost., 9 luglio 2015, n. 141; Corte cost., 27 giugno 2018, n. 137.

⁸ Sul principio v. *infra* al paragrafo successivo.

⁹ V. Corte cost., 19 luglio 2005, n. 285; Corte cost., 27 luglio 2005, n. 336; Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182; Corte cost., 15 luglio 2010, n. 254; Corte cost., 30 settembre 2011, n. 256.

¹⁰ V. Corte cost., 11 novembre 2011, n. 308; Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 307; Corte cost., 30 gennaio 2018, n. 14.

¹¹ V. Corte cost., 21 marzo 2011, n. 92, in *Giur. cost.*, 2011, II, 1331 ss., con nota di M. COCCONI, *La Corte frena l’“affievolimento”, attraverso fonti regolamentari dello Stato, della potestà regionale concorrente nell’istruzione*. La vincolatività del d.P.R. n. 89/2009 è stata esclusa, in quanto le sue prescrizioni attengono alla materia dell’organizzazione e del dimensionamento della rete scolastica, che non rientra nella competenza esclusiva statale relativa alle “norme generali sull’istruzione”. Tali disposizioni non possono essere qualificate come principi fondamentali della materia concorrente dell’istruzione (ai sensi dell’art. 117, comma III, Cost.), sia per l’indoneità della fonte regolamentare a fissare principi di tale rango, sia, in ogni caso, per la violazione dell’art. 117, comma VI,

della l. n. 243/2012 sul ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali¹²; nonché del regolamento di polizia mortuaria di cui al d.P.R. 10 settembre 1990 n. 285 adottato ai sensi dell'art. 358 del R.D. n. 1265/1934 (T.U. delle leggi sanitarie)¹³.

La Corte ha, invece, *confermato* la vincolatività del D.M. previsto dall'art. 53, co. 7, della l. n. 35/2012, recante le norme tecniche-quadro sugli indici di funzionalità urbanistica, edilizia, energetica e didattica degli istituti scolastici¹⁴, rinviando a sua volta alla giurisprudenza precedentemente formatasi sulle norme anti-sismiche¹⁵; del D.M. recante "Linee guida" attuative di cui all'art. 1, co. 47 della l. n. 107/2015 (c.d. "buona scuola"), in quanto – tra le altre cose – emanato previa intesa in Conferenza unificata¹⁶; del D.M. 5 luglio 1975 recante

Cost., che riserva alla legge la disciplina delle competenze normative. A ciò si aggiunge la radicale assenza di qualsiasi forma di coinvolgimento delle Regioni, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

¹² V. Corte cost., 10 aprile 2014, n. 88, in *Dir. e giust.*, 2014, 277 ss., con nota di G. MILIZIA, *Parziale incostituzionalità delle norme sul pareggio di bilancio: ledono l'autonomia finanziaria regionale*; e Id., 6 dicembre 2017, n. 252, in *Giur. cost.*, 2017, VI, p. 2385 ss., con nota di P. COLASANTE, *Evoluzione e torsioni della riserva di legge: da confine fra amministrazione e legislazione a criterio di riparto delle competenze fra fonti legislative*. La disposizione è stata ricondotta alla materia concorrente del "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, comma III, Cost.): il decreto non è stato ritenuto idoneo a vincolare le Regioni in quanto la legge non attribuiva ad esso una funzione meramente attuativa e tecnica. In tale contesto, la Corte ha pronunciato una sentenza interpretativa di accoglimento, osservando che l'ampia formulazione del compito attribuito al d.P.C.M. – consistente nell'"individuazione dei criteri e delle modalità di attuazione" della legge – poteva legittimare l'esercizio non solo di poteri tecnici, ma anche di valutazioni discrezionali. Diversamente, la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione è stata respinta, in quanto la previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è stata ritenuta idonea a garantire un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali.

¹³ V. Corte cost., 30 luglio 2020, n. 180, in *Giur. cost.*, 2020, IV, 1969 ss. e in *Le Regioni*, 2021, 1-2, p. 299 ss. con nota di C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie statali, tra regola ed eccezione (digressioni a partire da Corte cost. 180/2020)*. Il regolamento, pur incidendo sulla materia della tutela della salute, non sembra poter essere elevato al rango di norma interposta idonea a dettare principi fondamentali vincolanti per la potestà legislativa concorrente regionale. Sebbene la Corte costituzionale non si esprima in modo esplicito su tale qualificazione, essa rileva l'omesso assolvimento, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, dell'onere di sostenere espressamente la natura interposta del regolamento, e per tale ragione evita di pronunciarsi direttamente sulla questione. In tal senso, pare configurarsi un orientamento analogo a quello espresso in riferimento al D.M. 5 luglio 1975 su cui v. *infra*.

¹⁴ Corte cost., 5 aprile 2013, n. 62, in *Giur. cost.*, 2013, II, 937 ss. Rientrando nella competenza concorrente "istruzione" (art. 117, co. III). Rispetto al decreto ministeriale in questione, era stata sollevata la violazione del principio di leale collaborazione, ma la Corte costituzionale ha ritenuto sufficiente l'acquisizione del semplice parere, anziché dell'intesa in Conferenza, conformemente all'orientamento tradizionale (su cui v. *supra* nel testo). Di conseguenza, la Corte ha riconosciuto che la disciplina statale di rango secondario in questione può costituire un principio generale della materia vincolante per la potestà legislativa regionale. Forse, l'orientamento in questione dovrebbe rimediato alla luce dei nuovi orientamenti del giudice costituzionale che richiedono, come detto, un più rigoroso rispetto del principio di leale collaborazione (v. *supra* e *infra* nel testo).

¹⁵ Corte cost., 23 maggio 2006, n. 182; Corte cost., 17 dicembre 2010, n. 254; Corte cost., 14 dicembre 2016, n. 272., ove si è affermato che le specificazioni tecniche in materia antisismica costituiscono principi fondamentali della materia "governo del territorio", "protezione civile" e "tutela dell'incolumità pubblica".

¹⁶ Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 284, in *Giur. cost.*, 2016, VI, 2425 ss. Nella sentenza, la Corte costituzionale ha fatto salva la disposizione identificando nelle "Linee guida" sottoposte alla sua attenzione degli atti esecutivi (diversi dai regolamenti) strettamente integrativi della normativa primaria, a garanzia di applicazione uniforme sul territorio nazionale, e rispettosi del principio di leale collaborazione essendo stato adottati "previa intesa" in sede di C.U. In particolare, la Corte ha significativamente affermato che «l'art. 117, co. VI preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento. Viceversa, la giurisprudenza di questa Corte ha già identificato nelle Linee guida atti esecutivi, secondo alcuni di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia, affidano loro quelle

istruzioni ministeriali relative all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione¹⁷; infine, in una serie nutrita di sentenze¹⁸, del D.M. 10 settembre 2010, recante le "Linee guida" nazionali di disciplina del procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili *ex art. 12, co. 10, d.lgs. 387/2003*, in ragione della loro natura eminentemente "tecnico-integrativa", oltre che della loro adozione in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione¹⁹.

La giurisprudenza da ultimo richiamata si candida naturalmente al ruolo di "cartina tornasole" della costituzionalità delle nuove disposizioni in materia di individuazione delle "aree idonee" all'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili²⁰. Come noto, infatti, l'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 ha operato una inedita "legificazione" delle procedure (sostanzialmente amministrative) di localizzazione delle aree idonee, con previsione di una vera e propria "riserva di legge regionale" in materia (sorta di leggi-provvedimento *ex lege*), e, al contempo, una "delegificazione" dei principî fondamentali della materia vincolanti per la legge regionale, la cui individuazione è stata demandata a decreti interministeriali recanti

specificazioni dei suoi principi, di cui esige un'applicazione uniforme. Sovente esse implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell'atto legislativo. Ebbene, anche le linee guida costituiscono la necessaria integrazione della norma primaria, per conseguire l'uniforme realizzazione degli obiettivi che essa si prefigge. Del resto, proprio in ragione della stretta contiguità con la competenza regionale e delle esigenze di partecipazione rafforzata delle Regioni, è previsto che il decreto ministeriale con cui le linee guida sono emanate sia adottato "previa intesa in sede di conferenza unificata"».

¹⁷ Corte cost., 17 giugno 2021, n. 124, in *Giur. cost.*, 2021, III, 1294 ss.; 2021 e Id., 31 marzo 2021, n. 54, in *Foro amm.*, 2021, XI, 1681 ss.: «gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la normativa regionale di dettaglio nelle materie di competenza legislativa concorrente, quando definiscano e specificino, in un ambito contraddistinto da un rilevante coefficiente tecnico, il precetto posto dalla normativa primaria e formino così una unità inscindibile con le previsioni di tale normativa. Le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, come integrate dal d.m. 26 giugno 2015 con specifico riguardo alle altezze interne, presentano una evidente natura tecnica. Adottate previo parere del Consiglio superiore di sanità, esse fanno corpo unico con quanto sancisce l'art. 218 del r.d. n. 1265 del 1934, che demanda al Ministro competente il potere di emanare "le istruzioni di massima", affinché i "regolamenti locali di igiene e sanità" assicurino, tra l'altro, "che nelle abitazioni: a) non vi sia difetto di aria e di luce". Legate da un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali, le previsioni contenute nella fonte regolamentare sono idonee a esprimere principi fondamentali, vincolanti per la normativa di dettaglio adottata dalla Regione».

¹⁸ Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 272; Corte cost., 27 gennaio 2014, n. 11; Corte cost., 5 aprile 2018, n. 69; Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 286; Corte cost., 7 luglio 2021, n. 177: «la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile alla 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia', nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387/2003 e, in specie, dall'art. 12. Pertanto, il legislatore statale ha introdotto principi che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, che si desumono dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale».

¹⁹ Corte cost., 11 novembre 2011, n. 308; Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 307; Corte cost., 26 aprile 2018, n. 14: «la 'ponderazione concertata', imposta dal co. 10 dell'art. 12 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali, assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di 'principi fondamentali' della materia».

²⁰ Per questa affermazione e un approfondimento sia consentito un rinvio a N. BERTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili*, in *Ambientediritto.it*, 2023, I, p. 27 ss.

“principi e criteri omogenei per l’individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili”, previa approvazione in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni.

Peraltro, la violazione del richiamato decreto ministeriale da parte della legge regionale potrà legittimare non solamente l’impugnazione in via principale da parte dello Stato per violazione dei principi generali della materia (art. 117), ma anche – per espressa previsione legislativa – l’attivazione del potere sostitutivo di cui all’art. 41 della l. n. 234/2012 per la mancata attuazione del diritto euro-unionale: sicché il decreto in parola costituisce altresì un parametro “interposto” di adempimento agli obblighi comunitari di transizione energetica²¹.

Come già accennato, la casistica precedentemente esaminata non va confusa con il fisiologico esercizio della potestà normativa secondaria da parte dello Stato nelle materie di competenza esclusiva. Tuttavia, si tratta di ipotesi che, ancorché astrattamente distinguibili dalle altre, lo risultano talora difficilmente in concreto, soprattutto in presenza di materie “trasversali” che tendono ad erodere spazi di competenza concorrente.

In questa diversa ipotesi, la violazione da parte della legislazione regionale di norme secondarie statali non dà luogo a incostituzionalità per contrasto con i principi fondamentali della materia, bensì per invasione della competenza esclusiva statale. Così, ad esempio, le “Linee guida” adottate dall’A.N.AC. in attuazione del Codice dei contratti pubblici (oggi sostituite dagli Allegati al nuovo Codice, delegificabili tramite regolamenti governativi) sono state ritenute dalla Corte costituzionale espressive delle materie “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.) e “ordinamento civile” (art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.), risultando pertanto vincolanti anche nei confronti delle regioni, pure per aspetti incidenti sull’organizzazione degli uffici e sull’esecuzione dei lavori pubblici regionali²².

Altrettanto rilevante è il D.P.C.M. 12 gennaio 2017, recante la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai sensi della l. n. 502/1992, la cui natura di parametro vincolante è riconducibile alla competenza esclusiva in materia di “determinazione dei LEP” (art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.)²³.

Un ulteriore esempio è offerto dal decreto interministeriale di ripartizione dei contributi a favore di imprese non industriali, qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come espressione della competenza in materia di “tutela della concorrenza”, ancorché dichiarato

²¹ Cfr. *infra* le problematiche relative all’attuazione del diritto euro-unionale mediante fonte secondaria (statale e regionale).

²² V. Corte cost., 9 luglio 2019, n. 166.

²³ V. Corte cost., 24 aprile 2020, n. 72: «pur dovendosi riconoscere che non costituisce norma interposta nella accezione formale desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte, esso è comunque indispensabile per conformare la disciplina sostanziale dei procedimenti legislativi di attuazione dell’art. 117, co. II, lettera m) in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni».

incostituzionale per violazione del principio di leale collaborazione, a causa della mancata acquisizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni²⁴.

Va infine richiamato il caso delle disposizioni statali che vincolano le Regioni unicamente nella misura in cui risultano espressive di competenze statali esclusive: è quanto avviene, ad esempio, per le distanze legali tra edifici previste dal D.M. 1444/1968, le quali obbligano anche il legislatore regionale solo nella parte in cui si pongono come espressione dell'ordinamento civile²⁵.

3. Il principio di leale collaborazione.

Come emerso nel paragrafo precedente, il rispetto del principio di leale collaborazione²⁶ si impone in particolare nell'adozione di atti normativi di natura secondaria²⁷, soprattutto in relazione ai decreti ministeriali di attuazione delle leggi che intervengono in ambiti di concorrenza di materie, per l'adozione dei quali è generalmente richiesta la previa "intesa" in Conferenza Stato-Regioni (e non più, come visto, l'acquisizione del semplice parere, ancorché obbligatorio). Ciò, del resto, appare coerente con la circostanza per la quale il sistema delle Conferenze coinvolge esclusivamente gli "esecutivi" statali e regionali, ed eventualmente locali²⁸.

²⁴ V. Corte cost., 19 luglio 2022, n. 179.

²⁵ V. Corte cost., 23 giugno 2020, n. 119: «la previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i rapporti inter-privati siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una volta riconosciuta alle Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento civile, di stabilire criteri uniformi sull'intero territorio nazionale nei rapporti tra privati. Pertanto, nel determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e la potestà legislativa della Regione in materia di governo del territorio, alle Regioni non è precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite dalle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate».

²⁶ Sul principio, cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; A. BARTOLINI (a cura di), *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni. Atti del seminario. Roma 6 aprile 2017*, Torino, 2018; C. TUBERTINI, *Le Regioni nel sistema delle relazioni intersoggettive*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022, p. 113 ss. Come noto, il principio è espressamente richiamato dalla Costituzione esclusivamente a proposito dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali (art. 120 Cost.). Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che tale principio assume una portata più generale e permea tutte le regole relative ai rapporti tra lo Stato e le Regioni, soprattutto quelle relative al riparto di potestà legislativa.

²⁷ V. Corte cost., 13 aprile 2016, n. 83; Corte cost., 16 settembre 2016, n. 211; Corte cost., 20 marzo 2019, n. 56; Corte cost., 5 aprile 2019, n. 72.

²⁸ Sull'argomento, cfr. L. CASTELLI, *Il sistema delle Conferenze: terza camera o sede di ratifica?*, Bologna, 2023; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova, 2018; F. CORTESE, *Spigolatura sul "sistema" delle Conferenze e sulle sue "magnifiche sorti e progressive": una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, p. 119 ss. Il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e Conferenza Unificata si configura come una sede di

Diversamente, secondo un consolidato orientamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «non si impone al procedimento legislativo»²⁹, in quanto «l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione»³⁰. In altri termini, secondo la Corte costituzionale, non sarebbe possibile introdurre – tantomeno in via pretoria – un requisito ulteriore di validità della legge oltre a quanto previsto nella Costituzione, in quanto ciò determinerebbe la creazione di una legge “atipica” di carattere rinforzato, in violazione del principio di tipicità delle fonti primarie.

Del resto, non ha trovato attuazione l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, che prevede, fino alla revisione delle norme parlamentari, la possibilità per i regolamenti di Camera e Senato di ammettere la partecipazione, con specifici poteri procedurali, di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali³¹. Pertanto, la Corte ha avuto modo di affermare che «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 – la legislazione statale può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»³². Ne consegue una rinnovata centralità del c.d. sistema delle Conferenze (d.lgs. n. 281/1997) quale «principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi»³³. Tuttavia, per le ragioni anzidetta, risulta problematico il condizionamento della funzione legislativa alla previa “intesa”.

raccordo tra i diversi livelli di governo, finalizzata all'espressione di pareri, intese e forme di coordinamento su atti normativi o amministrativi di interesse comune. Le Conferenze coinvolgono esclusivamente i soggetti titolari delle funzioni esecutive, senza la partecipazione diretta degli organi legislativi. In particolare, a livello statale vi prendono parte i rappresentanti del Governo, generalmente i ministri competenti e il Ministro per gli affari regionali, mentre il Parlamento non è previsto tra i soggetti coinvolti nelle attività di concertazione. A livello regionale, sono presenti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, in qualità di vertici degli esecutivi regionali; non vi è invece un coinvolgimento diretto dei Consigli regionali, pur essendo questi ultimi titolari della funzione legislativa. Per quanto riguarda il livello locale, la Conferenza Unificata include i rappresentanti delle associazioni nazionali degli enti locali (ANCI e UPI), in quanto soggetti portatori dell'interesse istituzionale degli esecutivi locali. Il carattere intergovernativo del sistema risponde alla logica di una cooperazione tra apparati esecutivi, finalizzata a garantire efficienza e tempestività nei processi decisionali che interessano competenze condivise o interferenti tra i diversi livelli di governo. Tuttavia, tale assetto comporta una marginalizzazione degli organi rappresentativi elettivi, che restano esterni a questi meccanismi di concertazione istituzionale.

²⁹ V. Corte cost., 23 novembre 2007, n. 387; Corte cost., 20 maggio 2008, n. 159; Corte cost., 19 marzo 2010, n. 112; Corte cost., 3 marzo 2016, n. 43; Corte cost., 24 marzo 2016, n. 65.

³⁰ V. Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225; Corte cost., 17 marzo 2010, n. 100.

³¹ Secondo una strategia che tende a valorizzare il momento procedurale interno, disciplinato dai regolamenti parlamentari, al fine di recuperare regole di validità dell'*iter* legislativo altrimenti insussistenti.

³² V. Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 7.

³³ *Ibidem*.

In tale prospettiva, l'impostazione tradizionale è stata in parte rivista dalla nota sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, relativa alla cosiddetta riforma "Madia" (legge n. 124 del 2015). Con questa pronuncia, infatti, la Corte ha riconosciuto la possibilità di subordinare l'esercizio della funzione legislativa – sebbene limitatamente a quella delegata – al rispetto di meccanismi procedurali improntati al principio di leale collaborazione³⁴. In particolare, la sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge delega n. 124 del 2015 nella parte in cui, nel conferire al Governo il potere di adottare decreti legislativi in ambiti segnati da un intreccio inscindibile di competenze statali e regionali, non ha previsto l'acquisizione di una previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. In tali casi, infatti, non si pone un problema di atipicità della fonte, poiché – ai sensi dell'art. 76 della Costituzione – la legge delega può legittimamente subordinare l'esercizio della funzione legislativa delegata, e dunque la validità costituzionale degli atti adottati, al rispetto di vincoli procedurali, oltre che contenutistici, fungendo da parametro interposto³⁵.

In un contesto di perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, il meccanismo della delegazione legislativa con previsione di un obbligo procedurale di "intesa" in Conferenza Stato-Regioni si configura, perciò, come l'unico strumento idoneo a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione in presenza di competenze legislative concorrenti e materie strettamente intrecciate³⁶.

Infatti, l'intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-Regioni è concepita dalla giurisprudenza costituzionale come di tipo "forte", in quanto caratterizzata da un livello di codecisione paritaria tra lo Stato e le Regioni³⁷. Il modello di riferimento è quello delineato dall'art. 8, co. 6, della l. n. 131/2003, che prevede la stipula di intese senza ammettere la possibilità per il Consiglio dei ministri di procedere comunque in caso di dissenso, come invece avviene nel diverso modello dell'art. 3, co. 3, del d.lgs. n. 281/1997 (c.d. intesa "debole"). La

³⁴ V. Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251: «è pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. In caso di delega legislativa 'di riforma organica' il principio di leale collaborazione richiede pertanto, ai fini dell'esercizio della delega, la previa intesa in sede di CU, quando sia ravvisabile un intreccio di materie che incidono su competenze regionali».

³⁵ L'orientamento è stato successivamente confermato da Corte cost., 10 settembre 2020, n. 169. In argomento, v. G. MONACO, *La pronuncia della Corte costituzionale sulla riforma "Madia" incide sul sistema delle fonti*, in *Urb. app.*, 2021, 2021, 3, p. 366 ss.

³⁶ Sulla leale collaborazione come principio di metodo e non di risultato, v. le considerazioni svolte da A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, 2020, p. 247.

³⁷ V. Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383.

previsione dell'intesa imposta dal principio di leale collaborazione implica, infatti, che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze»³⁸.

4. L'attuazione del diritto dell'Unione europea in rapporto alle fonti regionali.

L'attuazione del diritto dell'Unione europea, in rapporto alle fonti della regione nelle materie di loro competenza, è assicurato dall'art. 117 Cost., il quale, al comma V, identifica nelle leggi e nei regolamenti regionali lo *strumento* di recepimento del diritto UE non direttamente efficace (profilo fisiologico), mentre al comma I richiede la necessaria *conformità* “euro-unionale” di leggi e regolamenti regionali alle fonti dell'Unione europea direttamente efficaci (profilo patologico).

L'art. 117, comma V, della Costituzione stabilisce che «Le Regioni [...], nelle materie di loro competenza, [...] provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». Da questa disposizione³⁹ emerge chiaramente che lo Stato ha il compito di disciplinare esclusivamente le norme di procedura necessarie per l'attuazione e l'esecuzione degli atti internazionali ed europei, senza interferire nell'individuazione della fonte del diritto che la Regione deve utilizzare per adempiere a tali obblighi.

Come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 2012, tale scelta rientra nell'ambito dell'autonomia statutaria o legislativa delle Regioni. In altri termini, spetta alle Regioni individuare la natura degli strumenti giuridici attraverso cui dare attuazione agli atti dell'Unione europea, a condizione che siano rispettate le procedure previste dalla normativa statale⁴⁰.

³⁸ V. Corte cost., 27 luglio 2005, n. 339; Corte cost., 6 febbraio 2007, n. 24; Corte cost., 26 marzo 2010, n. 121; Corte cost., 11 luglio 2012, n. 179; Corte cost., 26 marzo 2020, n. 56; Corte cost., 17 novembre 2020, n. 240: «tale modello impegna le parti secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, esigendo un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, e, alla luce di questo, una progressiva contrazione della distanza che le separa. Il prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti può infatti rendersi necessario per vincere un blocco procedimentale, ma tale evenienza non deve comportare una drastica decisione unilaterale di una delle parti. Tali forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa si rivelano soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa 'forte'» (Corte cost., 16 giugno 2016, n. 142). Sul mancato funzionamento del principio di leale collaborazione v. ancora A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., *passim*.

³⁹ Su cui, in dottrina, v. almeno G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi*, 7/2020.

⁴⁰ Ad esempio, l'articolo 39 dello Statuto della Regione Lombardia disciplina il procedimento attraverso il quale si realizza l'attuazione del diritto dell'Unione europea a livello regionale, prevedendo due strumenti principali: la legge comunitaria e i regolamenti regionali di attuazione ed esecuzione. La legge comunitaria regionale costituisce l'atto normativo fondamentale attraverso cui il Consiglio regionale esercita la propria funzione legislativa in materia

La legge n. 11 del 2005, emanata in attuazione dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, conferma tale impostazione. In particolare, l'art. 16 attribuisce alle Regioni il compito di dare attuazione alle direttive europee nelle materie di propria competenza mediante propri provvedimenti, senza specificarne la natura. In tal modo, la norma valorizza l'autonomia regionale, lasciando alla discrezionalità degli enti territoriali la scelta dello strumento giuridico più idoneo ad assicurare l'effettiva attuazione del diritto dell'Unione.

La necessità di garantire il rispetto del diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta nell'ordinamento interno (quale, ad esempio, i regolamenti, le direttive *self-executing*, le decisioni, le disposizioni auto-esecutive dei Trattati e i principi generali riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea) impone di affrontare il problema dell'antinomia tra quest'ultimo e il diritto interno, in particolare quello regionale, rispetto al quale il diritto dell'Unione si impone in forza del principio del primato (o della primazia).

Com'è noto, il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e le norme interne varia a seconda della natura dell'atto interno coinvolto.

In riferimento alle leggi, incluse quelle di rango costituzionale (fermi restando i c.d. controlimiti), non è previsto un controllo accentrato di compatibilità da parte della Corte costituzionale, come avviene invece per le norme di diritto internazionale. Trova invece applicazione il principio della disapplicazione da parte di ogni giudice nazionale, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza Granital (1984), in recepimento dell'orientamento già espresso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella nota sentenza Simmenthal. Tale principio si estende anche all'amministrazione, la quale è tenuta a disapplicare le norme interne contrastanti con il diritto dell'Unione, secondo quanto stabilito dalla CGUE nella sentenza Fratelli Costanzo (1989)⁴¹. La disapplicazione, tuttavia, deve essere preceduta da un tentativo di interpretazione conforme al diritto europeo.

europea. La fase di iniziativa spetta al Presidente della Regione, che presenta il progetto di legge, mentre l'approvazione è riservata al Consiglio regionale, il quale delibera nell'ambito di una apposita sessione comunitaria, disciplinata dagli articoli 102-104 del regolamento generale. È proprio la legge comunitaria a definire se e in quale misura il diritto europeo possa essere attuato anche mediante strumenti di natura amministrativa, come i regolamenti regionali, escludendo in ogni caso la possibilità che la Giunta regionale proceda autonomamente all'attuazione del diritto dell'Unione in assenza di un espresso mandato legislativo. Ne risulta un assetto volto a preservare la centralità del Consiglio regionale nelle scelte di recepimento e a impedire un'interpretazione estensiva delle competenze regolamentari dell'esecutivo, nel rispetto dell'equilibrio tra gli organi regionali. In tale contesto si inserisce anche il richiamo al coinvolgimento delle autonomie locali, che il medesimo articolo considera parte integrante del procedimento, in un'ottica di cooperazione istituzionale multilivello.

⁴¹ Ciò che ha fatto parlare dell'affermazione di una nuova concezione di "legalità europea" rispetto alla quale il ruolo dell'amministrazione non è più quello di eseguire la "legge", bensì di selezionare la "regola di diritto" da applicare nel caso concreto. Secondo S. CASSESE, *Eclissi o rinascita del diritto?*, in P. ROSSI (a cura di), *Fine del diritto?*, Bologna, 2010, p. 29 ss., «si apre così la strada alla scelta del diritto da parte di chi vi è soggetto».

Diversamente da quanto accade per le leggi, i provvedimenti amministrativi non sono oggetto di disapplicazione diretta in caso di contrasto con il diritto dell'Unione europea⁴². La loro incompatibilità si configura come violazione di legge e, in quanto tale, è suscettibile di sindacato da parte del giudice amministrativo. Questa impostazione trova fondamento nella prevalenza della riserva di competenza nazionale in materia processuale e procedurale, nonché nei principi di stabilità dei rapporti giuridici pubblici e di tutela dell'affidamento⁴³. Anche in questo ambito, tuttavia, devono essere rispettati i principi europei di equivalenza – secondo cui l'applicazione del diritto dell'Unione non può essere assoggettata a condizioni più gravose rispetto a quelle previste per il diritto interno – ed effettività, che impone di garantire una piena ed efficace tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione.

I regolamenti costituiscono la fattispecie più complessa, in ragione della loro natura giuridica “ibrida”. Quando prevale il profilo normativo, si applica il principio della disapplicazione, trattandosi di un atto generale in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Tuttavia, qualora il regolamento contenga disposizioni dotate di immediata efficacia lesiva o concretizzante, si rende necessario un ricorso giurisdizionale tempestivo. In tali ipotesi prevale il carattere amministrativo dell'atto e trova applicazione il principio di autonomia procedurale degli Stati membri, i quali possono prevedere strumenti specifici di tutela avverso tali regolamenti. Questo assetto risponde all'esigenza di bilanciare il principio del primato del diritto dell'Unione con il rispetto delle peculiarità procedurali degli ordinamenti nazionali⁴⁴.

⁴² Cfr. F. SICILIANO, *La legalità amministrativa (comunitaria e interna) e certezza del diritto: riflessi sui rapporti amministrativi e istituzionali*, Milano, 2010; M. RAMAJOLI, R. VILLATA, *Contrasto di un atto con il diritto europeo*, in *Il libro dell'anno del diritto – 2012*, Roma, 2012, p. 283 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Violazione del diritto europeo e rimedi nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 657 ss.

⁴³ Sebbene la giurisprudenza della Corte di giustizia abbia affermato la primazia del diritto dell'Unione anche rispetto agli atti amministrativi, il riconoscimento di un potere generalizzato di disapplicazione di questi ultimi incontra dei limiti, segnatamente nei principi di autonomia procedurale degli Stati membri e di certezza del diritto. In assenza di una disciplina processuale armonizzata a livello europeo, permane infatti la competenza degli ordinamenti nazionali a regolare le modalità di tutela delle situazioni giuridiche soggettive fondate sul diritto dell'Unione, purché siano rispettati i principi di equivalenza e di effettività. Inoltre, la stabilità dell'azione amministrativa, alla quale si riconosce una valenza anche nel diritto dell'Unione, osta a un'interpretazione che consenta la disapplicazione in via amministrativa di provvedimenti ormai inoppugnabili o divenuti definitivi per decorso dei termini, pena l'elusione delle regole nazionali in tema di decadenza e il conseguente svuotamento del principio di legalità formale. In questo contesto, la disapplicazione amministrativa può compromettere i principi di tipicità e nominatività dell'autotutela, ridisegnando surrettiziamente i poteri dell'amministrazione al di fuori dei moduli espressamente previsti dall'ordinamento. Per tale ragione, si preferisce qualificare il provvedimento anticomunitario come atto invalido, eventualmente annullabile nel caso di contrasto diretto con norme eurounionali, ovvero nullo nella sola ipotesi di anticomunitarietà indiretta, derivante dalla disapplicazione della norma attributiva del potere e dalla conseguente carenza assoluta di quest'ultimo ai sensi dell'art. 21-*septies* della legge n. 241 del 1990. Solo in via recessiva e nei casi in cui ciò risulti indispensabile a garantire l'effettività della tutela, si ammette una torsione funzionale dell'autotutela vincolata, riconducendo a essa, pur nel rispetto del principio di nominatività, l'obbligo di rimozione dell'atto incompatibile con il diritto dell'Unione.

⁴⁴ Nel caso dei regolamenti amministrativi contrastanti con il diritto dell'Unione, la tensione tra la disapplicazione e la tenuta dell'autonomia procedurale degli Stati membri si manifesta in modo particolarmente evidente. La preferenza per la disapplicazione trova fondamento nell'esigenza di assicurare un trattamento omogeneo tra le fonti secondarie e le fonti primarie dell'ordinamento nazionale, evitando che l'invalidità per violazione del

5. Delegificazione e rilegificazione in ambito regionale.

Il fenomeno della “delegificazione” non va confuso con quello della “deregolamentazione”. Quest’ultima, infatti, si riferisce al trasferimento in capo all’autonomia privata del potere di regolare una determinata materia o attività in precedenza disciplinata da norme legislative o regolamentari (si pensi, ad esempio, alla sostituzione della disciplina legislativa con la contrattazione collettiva a seguito della privatizzazione del pubblico impiego). La delegificazione, invece, consiste nella sostituzione di una fonte normativa di rango primario con una di rango sub-primario, innovando la fonte della regolazione senza incidere sulla sua natura pubblica. A tale fenomeno si riconducono sia l’attribuzione della potestà regolamentare a statuti di enti pubblici dotati di autonomia (come le Università), sia – ed è l’ipotesi più ricorrente e qui presa in esame – la sostituzione della disciplina legislativa con normativa di rango regolamentare secondario, tramite i cosiddetti regolamenti di delegificazione⁴⁵.

Le ragioni sottese al ricorso alla delegificazione sono ben note. Storicamente, essa è emersa come risposta al sovraccarico legislativo determinato dall’espansione dell’intervento pubblico tipica dello Stato pluriclasse. In epoca più recente, il ricorso a tale tecnica normativa risponde all’esigenza di assicurare maggiore flessibilità regolativa, in particolare nei settori tecnici caratterizzati da rapidi mutamenti, e viene frequentemente impiegata per consentire un recepimento più celere ed efficace del diritto dell’Unione europea.

diritto dell’Unione sia condizionata dalla natura formale dell’atto. Di contro, la valorizzazione dell’autonomia procedurale mira a preservare l’integrità delle regole interne in materia di impugnazione degli atti amministrativi, impedendo che la natura eurounitaria del vizio si traduca in un regime eccezionale e derogatorio rispetto a quello previsto per le violazioni di diritto interno. In questa prospettiva, si sostiene che, in quanto contenenti disposizioni generali e astratte, suscettibili di attuazione mediante atti applicativi, i regolamenti amministrativi assumono una posizione analoga a quella delle fonti normative e, in quanto tali, debbano essere disapplicati in caso di contrasto con il diritto dell’Unione. La disapplicazione dell’atto normativo incide in questo caso solo indirettamente sull’atto applicativo, che rimane valido fino a eventuale annullamento. La giurisprudenza prevalente conferma questa impostazione, estendendola anche agli atti amministrativi generali. Tuttavia, se il regolamento ha un contenuto immediatamente lesivo e concretizzante, tale da produrre effetti individuali e diretti, viene meno la sua natura normativa e si impone un onere di impugnazione immediata secondo il canone della lesività. In tali ipotesi, il regolamento deve essere assoggettato al regime proprio degli atti provvedimentali, in ossequio al principio di autonomia procedurale e per evitare che la disapplicazione si traduca in un aggiramento dei termini decadenziali. Ancora in coerenza con l’autonomia degli Stati, si ritiene opportuno privilegiare, nei casi in cui l’atto normativo sia emanato e riesaminato dallo stesso organo, il rimedio strutturale dell’autotutela, che può tradursi in un obbligo solo in presenza di condizioni eccezionali idonee a giustificare l’attivazione, senza compromissione del principio di stabilità dell’azione amministrativa. In argomento, v. M. D’ANGELOSANTE, *La disapplicazione degli atti amministrativi tra potere e prassi*, Napoli, 2022.

⁴⁵ Cfr. T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, p. 863 ss.; A. BARBERA, *Appunti sulla “delegificazione”*, in *Pol. Dir.*, 1988, p. 417 ss.; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995. Con riferimento all’esperienza regionale, G. MARAZZITA, *La delegificazione regionale*, in *Nomos*, 1994, p. 29 ss.; M. CARLI, *Potestà legislativa regionale e delegificazione*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, p. 250 ss.; A. PRINA, D. CADONI, *La delegificazione nell’ordinamento regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, 2001, p. 317 ss.

Il meccanismo ad esso sotteso è altrettanto noto: l'effetto abrogativo della disciplina primaria deriva da una legge di autorizzazione (di pari rango) che, nello stabilire i principi e le norme generali regolatrici della materia, dispone altresì l'abrogazione delle disposizioni di legge vigenti con efficacia condizionata alla data di entrata in vigore del regolamento (c.d. abrogazione condizionata o differita)⁴⁶.

Per lungo tempo, il riferimento alla delegificazione nell'ambito dell'ordinamento regionale è risultato privo di senso. La delegificazione, infatti, presuppone la sostituzione di una disciplina legislativa con una regolamentazione di rango subprimario, con l'obiettivo di snellire l'attività normativa dell'assemblea legislativa. Tuttavia, in un contesto in cui tanto la funzione legislativa quanto la potestà regolamentare risultavano concentrate nello stesso organo – il consiglio regionale – la distinzione tra le due fonti si attenuava fino a svuotare di significato l'esigenza funzionale che normalmente giustifica la delegificazione.

Con l'eliminazione del vincolo costituzionale del monopolio consiliare nella produzione normativa nel 1999, si sono poste le condizioni affinché anche in ambito regionale potesse trovare spazio una forma autentica di delegificazione⁴⁷. La possibilità per la giunta di adottare regolamenti in via autonoma – secondo procedure più snelle e agevoli rispetto a quelle legislative – ha infatti favorito un impiego più sistematico di questo strumento.

Rispetto alla potestà normativa regionale, il terreno “elettivo” della delegificazione è, dunque, costituito dalle materie di competenza residuale. Diversamente, nelle materie di

⁴⁶ Cfr. il meccanismo previsto dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

⁴⁷ La versione originaria dell'art. 121 Cost., frutto dell'opzione dell'Assemblea costituente, si caratterizzava per una scelta sistematicamente eccentrica, attribuendo la potestà regolamentare al Consiglio regionale, anziché alla Giunta, tradizionalmente intesa come titolare naturale del potere esecutivo. Tale configurazione, accompagnata dall'assegnazione al Presidente del solo potere di promulgazione delle leggi, sanciva una piena fungibilità tra fonte legislativa e fonte regolamentare, determinando una crisi della specificità funzionale del regolamento regionale. La riforma costituzionale del 1999 ha modificato l'art. 121, eliminando il riferimento alla potestà regolamentare tra le attribuzioni consiliari e distinguendo, al contempo, tra promulgazione delle leggi ed emanazione dei regolamenti, lasciando però indeterminato l'organo competente a esercitare tale funzione. Due sono le letture emerse: secondo una prima tesi, il potere regolamentare apparterebbe alla Giunta anche in assenza di una previsione espressa, trattandosi di una funzione tipicamente esecutiva, come confermato dall'uso del termine “emanazione”; secondo un'altra ricostruzione, la competenza spetterebbe agli Statuti regionali, in quanto espressione dell'autonomia di governo delle Regioni. In assenza di una disciplina statutaria aggiornata, si riterrebbe dunque ancora valida la titolarità consiliare prevista dagli statuti transitori. La giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. III, 28 febbraio 2002, n. 868), pur riconoscendo il venir meno della riserva consiliare, ha escluso che da ciò possa derivare, in via automatica, l'attribuzione del potere alla Giunta, ritenendo necessaria una specifica base legislativa, tanto in ordine alla titolarità quanto al procedimento. La Corte costituzionale ha successivamente condiviso tale orientamento (sentt. n. 313 e n. 324 del 2003), affermando che spetta agli Statuti regionali stabilire a quale organo attribuire la potestà regolamentare, essendo questa una scelta connessa ai rapporti interni alla forma di governo regionale. In tale prospettiva, il nuovo art. 121 Cost. configura un vuoto normativo che compete alle Regioni colmare, potendo prevedere soluzioni articolate in ordine sia alla titolarità sia alle modalità procedurali di esercizio del potere regolamentare.

competenza legislativa concorrente, l'adozione di regolamenti regionali di delegificazione pone alcune criticità⁴⁸.

In particolare, le norme generali contenute nella legge regionale di autorizzazione rischierebbero di sovrapporsi ai principi fondamentali già stabiliti dalla legge statale di cornice, generando possibili interferenze sul piano delle fonti. La Corte costituzionale, tuttavia, ha adottato un'impostazione maggiormente permissiva, ammettendo che anche nelle materie di competenza concorrente possa operare la delegificazione secondo il modello delineato dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988: la legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali statali, può così autorizzare l'adozione di regolamenti delegificanti⁴⁹.

Non si esclude, peraltro, che anche in materie di competenza legislativa esclusiva le Regioni possano essere delegate dallo Stato ad adottare non solamente regolamenti attuativi delegati, ma anche regolamenti delegificanti la disciplina primaria statale, sempre nel rispetto delle condizioni poste dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988. Così facendo, il Parlamento rinuncerebbe a delegificare in favore del Governo, preferendo affidare alle Regioni la definizione della disciplina regolamentare.

Meno indagato, anche in ragione della sua minore frequenza applicativa, è il fenomeno inverso della “rilegificazione”, che si configura come il ripristino di una disciplina legislativa primaria in sostituzione di una regolamentazione precedentemente delegificata e quindi affidata a fonti di rango secondario⁵⁰.

In linea generale, si tratta di un fenomeno ammissibile, poiché la de/ri-legificazione si basa sul criterio di gerarchia delle fonti e non su quello di competenza, e considerato che nel nostro ordinamento non esistono “riserve di regolamento”, ne consegue che il legislatore può sempre intervenire nuovamente con normativa primaria su materie precedentemente delegificate. Pertanto, sebbene la perdurante efficacia dell'autorizzazione legislativa assicuri all'effetto delegificante una tendenziale *continuità* – consentendo che il regolamento delegificante sia modificato da un successivo regolamento senza necessità di nuova autorizzazione – tale effetto non si configura come *stabile*, potendo sempre il legislatore intervenire con una nuova disciplina legislativa della materia (rilegificazione).

Nondimeno, l'intervento di rilegificazione pone un interrogativo significativo circa la sorte della legge di autorizzazione alla delegificazione, una volta sopravvenuta una nuova disciplina legislativa. In particolare, la questione è se tale legge debba ritenersi implicitamente

⁴⁸ Cfr. G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Milano, 2009, p. 99 ss., e *ivi* per i riferimenti bibliografici essenziali; Q. CAMERLENGO, *La potestà regolamentare nei nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, p. 122 ss.

⁴⁹ Indicazioni in questo senso sono ricavabili Corte cost. 6 dicembre 2004, n. 378.

⁵⁰ A differenza della delegificazione, il fenomeno delle rilegificazione non è stato particolarmente attenzionato dalla dottrina. Fa eccezione il contributo di N. LUPO, “*Dal regolamento alla legge*”: *semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Diritto e società*, 2006, 3, p. 399 ss.

abrogata dalla nuova normativa, con conseguente impossibilità di ricorrere nuovamente alla fonte regolamentare per disciplinare la materia, oppure se entrambe possano continuare a coesistere, rimanendo in vigore e consentendo quindi futuri interventi regolamentari autorizzati.

Sul punto, ad avviso di chi scrive, gli eventuali interventi di rilegificazione non dovrebbero ritenersi idonei ad incidere su “leggi di autorizzazione generale alla delegificazione”, salvo che la legge successiva abroghi *espressamente* quest’ultima. Poiché, infatti, la legge di delegificazione e la legge successiva che intervenga a disciplinare una materia già delegificata non appartengono alla medesima “classe” normativa, dovrebbe escludersi che la seconda possa comportare l’abrogazione implicita della prima, salvo il caso in cui una legge generale di rilegificazione disponga espressamente la cessazione dell’autorizzazione generale alla delegificazione⁵¹.

Un esempio emblematico, in ambito statale, è offerto dall’art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, che contiene una autorizzazione generale alla delegificazione in materia di organizzazione ministeriale. Tale disposizione consente la delegificazione anche di normative legislative sopravvenute, assicurando così la perdurante efficacia dell’autorizzazione, indipendentemente da eventuali interventi legislativi di rilegificazione (in ciò consiste un ulteriore aspetto della predicata tendenziale “continuità” dell’intervento di delegificazione).

Parimenti, non possono ritenersi efficaci clausole legislative che escludano la possibilità di rilegificazione. Ciò discende dal principio secondo cui il legislatore non può vincolare in modo permanente la propria futura attività normativa (cosiddetti auto-vincoli legislativi): una legge successiva può infatti sempre modificare o abrogare una norma preesistente, anche in forma implicita. Il meccanismo abrogativo rende, pertanto, tali clausole prive di reale forza vincolante.

Ad ogni buon conto, le descritte incertezze potrebbero essere superate valorizzando taluni presidi di “formulazione tecnica” dei testi legislativi. Un esempio rilevante è rappresentato dal suggerimento contenuto nella Circolare dei Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri del 20 aprile 2001, nella quale si legge che: «qualora si intenda disciplinare con legge una materia già oggetto di delegificazione, si opera non mediante novella di atti di rango subprimario, bensì mediante autonoma disposizione legislativa chiarendo: (i) ove possibile, le parti dell’atto secondario che sono abrogate; (ii) se la modifica comporta anche un aggiornamento dei principi della delegificazione; (iii) se in futuro

⁵¹ Occorre precisare che l’esito proposto non rappresenta una conseguenza necessaria dell’applicazione dei principi che regolano il sistema delle fonti, ma dipende piuttosto dall’adesione a una specifica concezione dell’ambito di operatività dell’abrogazione implicita, sulla quale cfr., *ex plurimis*, R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Torino, p. 240 ss.

permane l'autorizzazione già conferita al Governo a disciplinare la materia con regolamento». Il rispetto di tale avvertenza è volto ad evitare, altresì, fenomeni patologici – non estranei alla prassi – di “resistenza differenziata” di un medesimo testo normativo alla delegificazione (come, ad esempio, un testo unico regolamentare modificato *in parte qua* da successive leggi di rilegificazione).

6. Effetti “peculiari” delle sentenze costituzionali di accoglimento: l'incostituzionalità conseguenziale.

Un ulteriore complesso di problematiche potenzialmente ricorrenti nell'attività legislativa regionale concerne la “gestione” delle dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi. Si tratta di questioni che, oltre a sollevare complessi profili ricostruttivi, risultano potenzialmente idonee a compromettere la certezza delle regole e, di riflesso, ad incidere in maniera significativa sulla vita di cittadini e imprese.

Vi sono, infatti, alcuni casi particolari nei quali la dichiarazione di incostituzionalità di una legge può influire sull'efficacia di disposizioni legislative diverse, che non costituiscono l'oggetto immediato del giudizio di costituzionalità:

(i) in senso *demolitorio*, mediante una dichiarazione di incostituzionalità “conseguenziale” ex art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87, la quale costituisce una vera e propria pronuncia della Corte costituzionale ad effetto costitutivo caducante, da non confondersi con la c.d. incostituzionalità “derivata”, ad effetto viziante ma non caducante, in assenza di una dichiarazione in tal senso da parte della Corte, dovendosi in tal caso sollevare un autonomo incidente di costituzionalità⁵²;

(ii) in senso *ripristinatore*, attraverso la reviviscenza della norma illegittimamente abrogata, la quale acquisisce nuova vigenza e applicabilità *ex tunc* (anche nei rapporti pendenti) a seguito di dichiarazione di incostituzionalità della legge abrogante⁵³.

Va anzitutto chiarito che mentre la dichiarazione di incostituzionalità conseguenziale è un potere *tipico* della Corte costituzionale ad effetto *costitutivo*, la reviviscenza è un *esito ermeneutico*, indipendente dalla volontà della Corte e rimesso all'apprezzamento del singolo

⁵² Sulla dichiarazione di incostituzionalità conseguenziale, v. A. MORELLI, *L'illegittimità conseguenziale delle leggi*, Catanzaro, 2008; C. MAINARDIS, *Illegittimità conseguenziale e giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 3, 2019, p. 685 ss.

⁵³ In materia di reviviscenza, v. N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017; A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1998. Più particolarmente sulla reviviscenza come conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità, v. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2, 2015, 1 ss.; in passato, F. MODUGNO, *Osservazioni sulla reviviscenza di disposizioni legislative sostituite dal testo unico dichiarato incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1943 ss.; P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità conseguenziale*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1407 ss.

applicatore: addirittura, le eventuali dichiarazioni di reviviscenza pronunciate dalla Corte costituzionale non producono alcun effetto costitutivo, né sono vincolanti, se non quale canone ermeneutico.

Venendo al primo istituto, l'art. 27 della l. 87/1953 cit. dispone che «la Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime. *Essa dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata*».

Sulla base di questa disposizione, la Corte dichiara l'incostituzionalità consequenziale di una norma non impugnata che incide sulla disciplina della materia (dichiarata incostituzionale) in guisa di *norma-presupposto* o *conseguente* o *cooperante*, in modo tale che, ove quest'ultima non fosse eliminata, la decisione di accoglimento sarebbe *inutiliter data*: in altri termini, ove non fosse espunto l'elemento legislativo non oggetto di impugnazione, il sistema normativo “di risulta” sarebbe destinato a ricomporsi in modo ugualmente incostituzionale. Talora, l'istituto costituisce anche uno strumento per integrare una questione di costituzionalità non formulata in modo ineccepibile, e quindi rappresenta una potenziale deroga al principio di necessaria corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato, in ragione della natura anche “obiettiva” del giudizio di costituzionalità.

La casistica, tuttavia, è variegata e talora estesa ben oltre i descritti presupposti.

Un primo gruppo di fattispecie attiene alla rilevata sussistenza di una «inscindibile connessione» fra disposizioni. Così è stata dichiarata l'incostituzionalità consequenziale: di una legge regionale di approvazione del rendiconto in conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità del bilancio di previsione, in virtù del principio di continuità dei bilanci che si succedono nel tempo⁵⁴; di una legge sopravvenuta nelle quali sono state trasfuse senza variazioni le disposizioni dichiarate incostituzionali⁵⁵; di una norma di interpretazione autentica in conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità della norma interpretata⁵⁶; di una legge di copertura di spesa derivante da una norma dichiarata incostituzionale⁵⁷; di una clausola abrogativa di legge di delegificazione illegittima, con la conseguenza che il regolamento risulta inidoneo a comportare la cessazione della disciplina previgente (sorta di “reviviscenza” consequenziale, su cui *infra*)⁵⁸; di previsioni strettamente e funzionalmente

⁵⁴ V. Corte cost., 20 dicembre 2017, n. 274.

⁵⁵ V. Corte cost., 30 aprile 2021, n. 84; Corte cost., 6 dicembre 2013, n. 291; Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348; Corte cost., 31 ottobre 2000, n. 450.

⁵⁶ V. Corte cost., 13 luglio 1994, n. 288.

⁵⁷ V. Corte cost., 24 giugno 1961, n. 34.

⁵⁸ V. Corte cost., 10 luglio 2023, n. 138, oggetto di numerosi commenti, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, 1, p. 229 ss., con nota di A. VUOLO, *Semaforo rosso per le delegificazioni in bianco*, con particolare attenzione alla necessità

correlate con la porzione della disposizione impugnata, costituendo con essa un «insieme organico, espressivo di una logica unitaria»⁵⁹.

Un secondo gruppo di fattispecie attiene a ipotesi di norme in sé legittime, ma che diventano illegittime in seguito al venir meno di quella impugnata, in virtù di un collegamento costituzionalmente rilevante con essa. Si considerino, ad esempio, le disposizioni che, caducata un'altra disposizione, comporterebbero ingiustificate disparità di trattamento, come nell'ipotesi di sanzioni più severe per illeciti meno gravi⁶⁰, oppure in tema di eguaglianza tra cittadini di Stati membri e di Stati terzi⁶¹. Altra casistica frequente è l'incostituzionalità di un decreto legislativo per “eccesso di delega” conseguenziale alla dichiarazione di incostituzionalità della legge delega⁶².

In terzo luogo, si danno casi in cui la dichiarazione di incostituzionalità si estende a norme strettamente “analoghe” a quella dichiarata incostituzionale. Esempi significativi includono: la dichiarazione di incostituzionalità della norma che attribuiva funzioni giurisdizionali ai consigli comunali è stata estesa anche a quella (non impugnata) che attribuiva le medesime funzioni ai consigli provinciali⁶³; l'incostituzionalità di una disciplina applicabile ai condannati all'ergastolo per un particolare delitto è stata conseguentemente estesa alla disciplina riguardante i condannati all'ergastolo per altri delitti⁶⁴; il riconoscimento del diritto costituzionale al cognome materno in relazione ai figli di coppie non sposate è stato esteso anche alle coppie spostate e ai figli adottivi⁶⁵; l'estensione dell'incostituzionalità per violazione dell'art. 77 anche ad altre norme “intruse” rispetto alle finalità di un decreto legge⁶⁶; infine, è stata dichiarata incostituzionale la disciplina sopravvenuta che, ancorché non meramente riproduttiva di quella dichiarata incostituzionale, ne replica i medesimi vizi⁶⁷.

di un quadro di principi posti dalla fonte legislativa; in *Le Regioni*, 2023, 6, p. 1396 ss. con nota di S. PARISI, “*Less would have been better*”: sull'illegittimità di una legge campana in delegificazione (e altre questioni sulle fonti); in *Giurisprudenza costituzionale*, 2023, 4, p. 1524 ss., con note di G. TARLI BARBIERI, *La delegificazione regionale sotto la lente della Corte Costituzionale* e B. DE MARIA, *La delegificazione regionale tra statuto e legge*.

⁵⁹ V. Corte cost., 25 luglio 2022, n. 189; Corte cost., 30 marzo 2021, n. 50; Corte cost., 31 luglio 2020, n. 186.

⁶⁰ V. Corte cost., 2 febbraio 1990, n. 40.

⁶¹ V. Corte cost., 28 luglio 2023, n. 178.

⁶² *Ma v.* Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251 che ha escluso l'illegittimità conseguenziale dei decreti “Madia”, dichiarata incostituzionale per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto illegittimità sanabile *ex post*.

⁶³ V. Corte cost., 4 maggio 1960, n. 29.

⁶⁴ V. Corte cost., 11 luglio 2018, n. 149.

⁶⁵ V. Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 286; Corte cost., 26 giugno 2023, n. 131.

⁶⁶ V. Corte cost., 6 giugno 2023, n. 113: la sentenza è interessante in quanto dichiara correttamente l'“inoperatività” (e non già l'incostituzionalità) di ulteriori norme che presuppongono la vigenza delle norme dichiarate incostituzionali (es. sanzioni rispetto ad una violazione del codice della strada incostituzionale).

⁶⁷ V. Corte cost., 13 ottobre 2022, n. 209 in materia di IMU; Corte cost., 17 giugno 2010, n. 214, secondo la quale «l'apprezzamento della Corte non presuppone la rilevanza delle questioni delle norme ai fini della decisione propria del processo principale, ma cade invece sul rapporto cui esse si concatenano nell'ordinamento, con riguardo agli effetti prodotti dalle sentenze dichiarative d'illegittimità costituzionale».

Infine, una giurisprudenza copiosa – soprattutto in materia di “professioni” – ha disposto la caducazione dell’intera disciplina accessoria/connessa rispetto ad una disposizione violativa del riparto di competenze: è stato in particolare affermato che «alla illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate consegue la caducazione dell’intera legge regionale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Infatti, questa Corte, nel riscontrare l’illegittimità costituzionale di singole disposizioni regionali impugnate per lesione della competenza legislativa statale nella materia “professioni”, si è sovente pronunciata in tal senso allorché le disposizioni residue siano risultate prive di autonoma rilevanza e significatività, in quanto meramente accessorie ovvero complementari alle disposizioni caducate, cui siano inscindibilmente connesse»⁶⁸.

La Corte ricorre frequentemente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale anche nel contesto del giudizio in via principale, così come nell’ambito del controllo sugli Statuti regionali⁶⁹. Tuttavia, tale strumento è utilizzato esclusivamente per dichiarare l’incostituzionalità di un’altra legge appartenente alla stessa Regione, e non di leggi, pur di analogo o identico contenuto, di altre Regioni. È evidente infatti che, nell’ambito del giudizio in via principale, la Corte non può “cogliere l’occasione” per estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale a norme di altre Regioni aventi un contenuto identico a quella impugnata, poiché ciò travalicherebbe limiti oggettivi e soggettivi del giudizio in esame.

7. (Segue.) La reviviscenza della norma illegittimamente abrogata.

La “reviviscenza” è un fenomeno giuridico consistente nell’automatico ripristino della vigenza di una disciplina abrogata in conseguenza del venire meno della norma abrogante. Essa solleva il complesso problema di stabilire in quali casi l’inefficacia di una norma abrogante determini la reviviscenza della norma precedentemente abrogata e in quali, invece, generi un semplice vuoto normativo. Considerato che, nell’ordinamento giuridico attuale, sono ormai rare le discipline “primigenie” e che la maggior parte delle norme vigenti hanno sostituito disposizioni previgenti, perciò abrogate, la questione è destinata ad assumere una particolare e crescente rilevanza pratica, oltre che teorica.

Nello specifico, il problema della reviviscenza si è posto (i) nel caso di abrogazione di norma abrogatrice da parte del legislatore rappresentativo; (ii) in relazione al *referendum* abrogativo su norma abrogatrice; (iii) nell’ipotesi, che qui interessa, di dichiarazione di

⁶⁸ V. Corte cost., 23 giugno 2023, n. 127; Corte cost., 6 dicembre 2018, n. 228; Corte cost., 15 aprile 2010, n. 132; Corte cost., 11 aprile 2008, n. 93; Corte cost., 2 marzo 2007, n. 57; Corte cost., 25 novembre 2005, n. 424.

⁶⁹ V. Corte cost., 20 gennaio 2006, n. 12.

incostituzionalità nella norma abrogatrice. In realtà, a ben vedere, si tratta di situazioni del tutto eterogenee e tra loro non sovrapponibili, in quanto: (i) il legislatore rappresentativo è anche legislatore “positivo” (può “volere” nuove norme, insomma), sicché il tema della reviviscenza, in tal caso, si pone in termini meno problematici; (ii) al contrario, la consultazione referendaria è un legislatore esclusivamente “negativo”, sicché è in radice escluso qualsiasi effetto costitutivo “in positivo” determinato dall’esito abrogativo; (iii) la Corte costituzionale non è un legislatore, sicché la cessazione degli effetti delle norme incostituzionali non è tecnicamente “voluta” bensì è una conseguenza obiettiva direttamente discendente dalla Costituzione (art. 136) in conseguenza della declaratoria di accoglimento (unica decisione che spetta alla Corte), peraltro con efficacia *ex tunc*: in tal caso, la reviviscenza non è dunque esclusa, ma al contempo va valutata secondo criteri “obiettivi” e di natura “ermeneutica” (e non costitutiva).

Sul punto, la dottrina più antica riteneva ammissibile la reviviscenza in caso di incostituzionalità della norma abrogatrice, basandosi su una presunta analogia tra la dichiarazione di incostituzionalità e l’abrogazione legislativa. Tuttavia, questa assimilazione è priva di fondamento, poiché, come appena precisato, i due fenomeni presentano profonde differenze, in quanto: la sentenza di incostituzionalità è un atto dichiarativo, non una fonte del diritto; l’efficacia caducatoria della norma dichiarata incostituzionale discende *ex lege* e non dalla sentenza stessa; tale efficacia ha carattere costitutivo e retroattivo, eliminando la norma dal momento della sua entrata in vigore, a differenza dell’abrogazione che comporta la cessazione degli effetti della norma abrogata solo *pro futuro*.

Un’altra parte della dottrina, invece, ha tentato di giustificare il fenomeno della reviviscenza basandosi su una ricostruzione dell’invalidità costituzionale come “nullità” (ossia, inefficacia *ab origine*), anziché come “annullabilità” (ossia, efficacia fino al momento dell’annullamento). Secondo questa tesi, la norma previgente “riviverebbe” in quanto non sarebbe mai stata realmente abrogata dalla norma successivamente dichiarata incostituzionale, poiché quest’ultima, essendo nulla, non avrebbe avuto la capacità di abrogarla. Tuttavia, anche questa ricostruzione risulta insostenibile alla luce dell’art. 136 Cost., che dispone espressamente la «cessazione degli effetti» della norma dichiarata incostituzionale. Tale formulazione rende evidente che la sentenza di incostituzionalità produce effetti costitutivi, eliminando la norma dal momento della dichiarazione, e non meramente dichiarativi, come invece avverrebbe in caso di nullità. Pertanto, non è corretto sostenere che la norma previgente non sia mai stata abrogata, poiché la norma incostituzionale ha avuto effetti validi fino alla sua caducazione.

Oggi è pacifico che la norma dichiarata incostituzionale è annullata con efficacia *ex tunc* e quindi la questione della “reviviscenza” consiste in ciò: comprendere se – ed eventualmente

quando, secondo quali criteri *etc.* – l’annullamento di un atto normativo possa comportare non solo la cessazione *ex tunc* del contenuto normativo, ma anche quella dell’*effetto abrogativo* (con la conseguenza di “ripristinare” la vigenza della normativa abrogata).

Sul punto, invero, la dottrina è divisa.

Secondo una prima impostazione, l’effetto abrogativo non costituisce un vero e proprio effetto normativo, ma rappresenta un fenomeno istantaneo, puntuale e definitivo, privo di carattere permanente e, dunque, non suscettibile di essere caducato. In questa prospettiva, l’abrogazione non inciderebbe sul contenuto materiale della norma, cioè sulla disciplina sostanziale regolatrice dei rapporti soggettivi, ma unicamente sulla sua efficacia formale, ovvero sul rapporto fra fonti del diritto. Ne consegue, in questa logica, che una norma abrogata non potrebbe mai “rivivere”, poiché l’effetto abrogativo si esaurirebbe nel momento stesso della sua produzione e non sarebbe soggetto a eliminazione retroattiva.

Una diversa impostazione, invece, considera l’effetto abrogativo un vero e proprio effetto normativo di carattere durevole, che può accompagnarsi, ma non necessariamente, a una disciplina sostanziale. In tale prospettiva, l’effetto abrogativo può essere soggetto a caducazione in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità della norma abrogante. Questa tesi si basa sull’idea che l’abrogazione non si limiti a un momento puntuale, ma costituisca un effetto giuridico che permane nel tempo e che, pertanto, può essere sottoposto a controllo costituzionale.

La seconda tesi ha finito per prevalere nella dottrina e nella giurisprudenza, principalmente per ragioni di opportunità pratica. In molti casi, infatti, l’incostituzionalità colpisce il solo effetto abrogativo, in tutti i casi in cui non è la nuova disciplina a essere dichiarata costituzionalmente illegittima, bensì l’abrogazione della precedente: in questo caso, negare la reviviscenza della norma illegittimamente abrogata condurrebbe paradossalmente a continuare a dare applicazione alla disposizione dichiarata incostituzionale, il cui effetto normativo era appunto quello abrogativo.

Inoltre, si conoscono disposizioni “meramente abrogative”, che si limitano cioè a disporre l’abrogazione di altre norme senza introdurre una disciplina sostitutiva. Sarebbe impensabile sottrarre *tout court* tali leggi al controllo di validità costituzionale, poiché ciò determinerebbe una sorta di insindacabilità, sotto questo profilo, delle norme meramente abrogative.

In linea con tali premesse, non ogni pronuncia di accoglimento su norme abrogatrici dovrebbe comportare necessariamente la reviviscenza delle disposizioni abrogate, ma solo in specifici casi. La reviviscenza si verificherebbe, ad esempio, quando la dichiarazione di incostituzionalità investe la norma proprio *in quanto abrogatrice*, ossia quando l’incostituzionalità derivi direttamente dall’abrogazione di una norma che non può essere

eliminata senza violare principi costituzionali. Questo avviene anche nel caso delle c.d. *norme meramente abrogatrici*, il cui unico scopo è quello di sostituire una disciplina precedente. Un altro caso si verifica quando la dichiarazione di incostituzionalità colpisce l'atto normativo *nella sua interezza*, determinandone la totale caducazione, sia degli effetti precettivi sia di quelli abrogativi, inclusi quelli impliciti. Ciò accade tipicamente in presenza di vizi di natura formale o procedurale.

Al contrario, se la dichiarazione di incostituzionalità riguarda esclusivamente gli effetti precettivi della norma, ossia quando l'invalidità è di carattere *sostanziale*, non si produce la reviviscenza ma un vuoto normativo. Questo vuoto può essere evitato solo attraverso strumenti quali le sentenze interpretative o manipolative, la modulazione degli effetti caducatori della sentenza, oppure mediante la ricomposizione del sistema normativo attraverso l'applicazione di principi generali o il ricorso all'analogia. In questi casi, la reviviscenza non trova applicazione, poiché la caducazione non incide sull'effetto abrogativo della norma.

In relazione alla reviviscenza di norme illegittimamente abrogate, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale mostra un orientamento complessivamente favorevole al fenomeno, pur non privo di reticenze e contraddizioni.

Con la sentenza 30 giugno 1960 n. 43, la Corte, per la prima volta, ha affermato che l'illegittimità di una disposizione normativa comporta necessariamente il «ripristino della situazione normativa preesistente». Tuttavia, in quel caso, non si trattava tecnicamente di reviviscenza, bensì del diverso fenomeno della “riespansione”, poiché la norma in questione era derogatoria e non abrogatrice.

Con la successiva sentenza 10 aprile 1962 n. 32, la Corte ha aperto la strada alla reviviscenza in caso di incostituzionalità formale, riconoscendo che l'approvazione di una legge delega in sede deliberante, in violazione dell'art. 72 della Costituzione, poteva comportare il ripristino delle norme precedentemente abrogate. Mentre nella sentenza 23 aprile 1974 n. 107, la Corte ha presupposto la reviviscenza delle norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime, al fine di motivare una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale (in quanto presentavano un vizio analogo)⁷⁰.

Con la sentenza 23 aprile 1986 n. 108, la Corte costituzionale ha ammesso per la prima volta la reviviscenza a seguito della dichiarazione di illegittimità di una norma espressamente

⁷⁰ «È dovere della Corte controllare se quelle norme, in base alle stesse considerazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità della loro abrogazione, non presentino aspetti di parziale illegittimità. Ove ciò si verifici (non essendo concepibile che, per effetto di una sentenza di questa Corte, col cessare del vigore di disposizioni costituzionalmente illegittime – art. 136 Cost. –, diventino applicabili altre norme, a loro volta confliggenti con principi costituzionali) è ovvio debba esercitarsi il potere previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Deve ammettersi infatti che quel potere sussiste tutte le volte in cui, fra la pronuncia di illegittimità delle norme oggetto del giudizio e la pronuncia di illegittimità di altre disposizioni, vi sia un nesso di consequenzialità»

abrogatrice, indicando nella motivazione quale fosse la norma ripristinata. Tuttavia, la Corte ha rilevato che l'applicazione della norma ripristinata avrebbe potuto comportare «incertezze interpretative, essenzialmente derivanti dalla temporanea vigenza di quella attualmente annullata», precisando altresì che la soluzione di tali questioni spettava ai giudici ordinari, pur lasciando aperta la possibilità per il legislatore di intervenire con atti normativi volti ad adeguare il quadro legislativo alla pronuncia di illegittimità costituzionale.

Con la successiva sentenza 18 marzo 1992 n. 106, la Corte ha ribadito il principio della reviviscenza in relazione a una norma espressamente abrogatrice, segnando un'importante evoluzione, anche perché si trattava della prima sentenza “additiva” in materia di prestazioni sociali, benché oggi tale approccio sia considerato problematico, come si avrà modo di vedere nel prosieguo.

La sentenza 9 luglio 1993 n. 310 ha segnato un momento di riflessione critica nei confronti dei precedenti. La Corte, infatti, ha iniziato a rivedere il proprio orientamento, sostenendo che «la reviviscenza non è pacifica nemmeno nel caso in cui la norma colpita da una sentenza di illegittimità costituzionale sia esclusivamente ed espressamente abrogatrice». Questa posizione ha rappresentato un punto di svolta, aprendo la strada a una maggiore cautela sul fenomeno. Negli anni successivi, infatti, la Corte ha continuato a manifestare perplessità sul fenomeno della reviviscenza. Con le sentenze 13 aprile 1994 n. 134 e 15 marzo 1996 n. 74, la Corte ha evidenziato le problematiche che il fenomeno comportava; successivamente, con l'ordinanza 19 luglio 2000 n. 306, lo ha definito «controverso», mentre con la sentenza 9 novembre 2011 n. 294 lo ha qualificato come un fenomeno di «dubbia ammissibilità». La Corte ha lasciato in ogni caso alla magistratura ordinaria il compito di ricostruire le conseguenze applicative delle proprie pronunce.

Con la sentenza 16 febbraio 2006 n. 58, tuttavia, la Corte è tornata ad ammettere la reviviscenza, questa volta in relazione a una norma dichiarata incostituzionale il cui unico contenuto consisteva nella sostituzione testuale di alcune parole. Questo approccio conferma la complessità e la delicatezza del tema, che richiede un'attenta valutazione delle circostanze e delle implicazioni normative di ciascun caso.

La sentenza 12 gennaio 2012 n. 13 della Corte costituzionale, ancorché pronunciata in tema di reviviscenza a seguito di abrogazione referendaria, ha rappresentato un'occasione per un approfondito inquadramento generale del fenomeno. In tale sentenza, la Corte ha escluso categoricamente la possibilità di applicare la reviviscenza in tale contesto, affermando che «la tesi della reviviscenza di disposizioni a seguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione “stratificata” dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti». La Corte ha osservato che, qualora fosse seguita tale interpretazione,

l'abrogazione avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni abrogate anche da tempo, generando conseguenze imprevedibili tanto per il legislatore, sia esso rappresentativo o referendario, quanto per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme. Ciò determinerebbe gravi ricadute negative in termini di certezza del diritto, compromettendo la stabilità dell'ordinamento.

Di talché, la Corte ha sottolineato che il fenomeno della reviviscenza non opera in via generale e automatica, ma può essere ammesso solo in ipotesi tipiche e molto limitate, tra le quali non rientra l'abrogazione referendaria oggetto del caso in esame. La Corte individua come esempio ammissibile *proprio* la situazione in cui una norma espressamente abrogatrice venga annullata dal giudice costituzionale. Questo caso, tuttavia, è stato riconosciuto come eccezionale non solo nella giurisprudenza costituzionale stessa, ma anche in quella ordinaria e amministrativa, così come in altri ordinamenti giuridici, come quelli austriaco e spagnolo. La Corte ha chiarito inoltre che l'annullamento di una norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale produce «effetti diversi» rispetto a quelli derivanti dall'abrogazione legislativa o referendaria. Quest'ultima, infatti, ha un «campo [...] più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale»⁷¹.

Le sentenze della Corte costituzionale 26 giugno 2012, n. 162, e 9 aprile 2014, n. 94, spesso qualificate come “sentenze gemelle”, riguardavano disposizioni del Codice del processo amministrativo che avevano attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alcune controversie precedentemente riservate alla magistratura ordinaria. Tali disposizioni erano state adottate in violazione della legge di delega. Nella parte conclusiva di entrambe le pronunce, la Corte ha affermato espressamente che, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità, «tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate».

⁷¹ «Né l'ipotesi di reviviscenza presupposta dalla richiesta referendaria in esame è riconducibile a quella del ripristino di norme a seguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. Ciò può verificarsi nel caso di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo: ipotesi differente da quella in esame, in quanto la legge n. 270 del 2005 non è di sola abrogazione della previgente legislazione elettorale, ma ha introdotto una nuova e diversa normativa in materia. Peraltro, sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. Per questo le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001; analoga disposizione è prevista dalla «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92). E anche in altri ordinamenti (quali ad esempio quello britannico, francese, spagnolo, statunitense e tedesco) il ripristino di norme a seguito di abrogazione legislativa non è di regola ammesso, salvo che sia dettata una espressa previsione in tal senso: ciò in quanto l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia *sine die*».

Queste decisioni sono state oggetto di critiche per due motivi principali. In primo luogo, si è osservato che la caducazione delle disposizioni dichiarate incostituzionali non avrebbe comportato alcun vuoto normativo, poiché il riparto di giurisdizione avrebbe potuto essere agevolmente ricostruito sulla base delle regole generali già esistenti. In secondo luogo, è stato rilevato che si trattava di una forma di incostituzionalità sostanziale, legata al contenuto delle norme, e che la scelta della reviviscenza rischiava di celare un'opzione politica, anziché limitarsi a ristabilire un equilibrio puramente tecnico-giuridico.

In pronunce più recenti, la Corte costituzionale ha ripetutamente ribadito che la reviviscenza non opera in via generale e automatica, ma può essere ammessa soltanto in situazioni tipiche e molto limitate.

Una delle principali ipotesi in cui la reviviscenza è ammessa riguarda l'annullamento di norme "meramente abrogatrici", ossia norme il cui unico contenuto consiste nell'abrogazione di una disposizione preesistente, senza introdurre una nuova disciplina sostitutiva. In tali casi, l'unica finalità della norma abrogante è la rimozione dell'effetto abrogativo, e l'annullamento di questa norma consente il ripristino della disciplina precedente. Questo principio è stato ribadito dalla Corte in diverse pronunce recenti, tra cui le sentenze 20 gennaio 2022 n. 9 e 11 dicembre 2023 n. 216, nelle quali è stato sottolineato che, attraverso l'eliminazione dell'effetto abrogativo, il legislatore richiama *per relationem* il contenuto normativo della norma abrogata.

Un'altra ipotesi rilevante è quella dell'annullamento per vizi procedurali o formali, come nel caso in cui una disposizione venga dichiarata incostituzionale per violazione delle regole sulla legge di delega. In questi casi, l'invalidità della norma comporta anche la caducazione dell'effetto abrogativo, con conseguente ripristino della norma preesistente. La Corte ha affermato questo principio in sentenze come la 25 febbraio 2014 n. 32, chiarendo che, quando una norma abrogante viene eliminata per ragioni formali, il ritorno della disciplina precedente è una conseguenza logica e giuridica.

Infine, la reviviscenza è stata riconosciuta anche nei casi in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale riguarda singole parole o frammenti di una disposizione normativa. In tali situazioni, il ripristino della norma abrogata può risultare necessario per mantenere la coerenza e la continuità del sistema normativo, come evidenziato nella sentenza 1° giugno 2023 n. 108.

Nonostante queste ipotesi specifiche, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato, in numerose sentenze – come le numero 135/2022, 126/2022, 220/2021, 7/2020 e 255/2019 –, che la reviviscenza è un fenomeno eccezionale e non applicabile automaticamente. La sua ammissibilità è strettamente legata a circostanze particolari in cui il ripristino della norma

abrogata si rivela indispensabile per garantire la certezza e la coerenza dell'ordinamento giuridico.

In sintesi, coerentemente con la dottrina prevalente, la giurisprudenza costituzionale ammette il fenomeno della reviviscenza esclusivamente nei casi in cui l'incostituzionalità colpisca non soltanto l'effetto normativo, ma anche l'effetto abrogativo. Tale ammissibilità è riconosciuta in specifiche ipotesi.

Anzitutto, si ammette la reviviscenza nel caso delle norme meramente abrogatrici, ossia disposizioni che dispongono esclusivamente l'effetto abrogativo senza introdurre una disciplina sostitutiva. In tali situazioni, l'annullamento della norma abrogatrice comporta automaticamente il ripristino della norma abrogata. Un'altra ipotesi riguarda i vizi di incostituzionalità formali o procedurali, dove viene dichiarato incostituzionale l'intero atto normativo e, di conseguenza, caducano tutti gli effetti da esso disposti, compreso quello abrogativo. Questo accade, ad esempio, quando una legge viene adottata in violazione delle regole procedurali previste dalla Costituzione. La reviviscenza è altresì riconosciuta nel caso di norme modificative o sostitutive di singole parole, poiché tali norme, preordinate alla manutenzione di una determinata disposizione normativa, sono assimilabili alle norme meramente abrogatrici. Infine, è ammessa la reviviscenza quando l'incostituzionalità è pronunciata in ragione dell'abrogazione di una norma che non può essere eliminata senza violare principi costituzionali. In questi casi, l'effetto abrogativo della norma dichiarata incostituzionale è ritenuto lesivo dei principi fondamentali dell'ordinamento, rendendo necessario il ripristino della disposizione abrogata per ristabilire la conformità costituzionale.

In tutti gli altri casi, come ad esempio nell'incostituzionalità sostanziale – anche parziale – di una nuova disciplina che ha abrogato implicitamente, per incompatibilità, quella precedente, non si dà luogo a reviviscenza. In queste situazioni, la dichiarazione di incostituzionalità genera un vuoto normativo o una lacuna normativa, che può essere colmata attraverso l'applicazione di principi generali, come l'analogia, oppure mediante un nuovo intervento del legislatore. Quest'ultimo, tuttavia, dovrebbe intervenire con norme che operano solo per il futuro, salvo la possibilità di prevedere un'applicazione retroattiva o “ora per allora” in deroga all'art. 11 delle Preleggi, purché nei limiti della ragionevolezza e con l'esclusione della materia penale, ai sensi dell'art. 25 della Costituzione. Questa possibilità consente di gestire eventuali rapporti pendenti senza compromettere la certezza del diritto.

Un esempio significativo è rappresentato dalla sentenza 5 novembre 2015 n. 218, relativa a una norma sulle assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte di regioni ed enti locali. La norma impugnata faceva parte di una disciplina che aveva abrogato e sostituito una normativa previgente. L'Avvocatura dello Stato aveva eccepito che l'illegittimità delle norme impuginate avrebbe comportato la reviviscenza della disciplina

previgente. Tuttavia, la Corte costituzionale ha escluso questa possibilità, rilevando che il giudizio non riguardava una norma il cui contenuto essenziale fosse esclusivamente abrogativo, né che fosse stato chiesto l'annullamento della norma in quanto abrogatrice della disciplina precedente. Pertanto, non ricorrevano le condizioni per la reviviscenza: se la questione fosse stata accolta, la norma impugnata sarebbe semplicemente venuta meno, senza comportare il ripristino della normativa abrogata.

Si potrebbe ipotizzare, inoltre, un ulteriore limite alla reviviscenza nei casi in cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma abrogatrice comporterebbe il ripristino di una norma abrogata che determina spese per il bilancio pubblico, senza prevedere i mezzi con cui farvi fronte, come richiesto dall'art. 81, co. III, Cost. Tale situazione risulterebbe analoga a quella delle cosiddette sentenze "additive di prestazione", che richiedono particolare cautela, poiché potrebbero creare squilibri finanziari in assenza di una preventiva copertura economica. Questo ulteriore vincolo sarebbe coerente con l'esigenza di garantire sostenibilità e certezza nei conti pubblici, evitando che il ripristino di norme abrogate si traduca in oneri imprevisti e non gestibili per l'ordinamento.

Nell'ordinamento italiano manca qualsiasi disposizione, di rango costituzionale o legislativo, che attribuisca alla Corte costituzionale il potere di dichiarare, con effetti vincolanti, se le norme illegittimamente abrogate da una norma incostituzionale riprendano vigore contestualmente all'annullamento di quest'ultima. Per questo motivo, la Corte costituzionale, quando ritiene sussistente l'effetto ripristinatorio, tende a esplicitarlo chiaramente nelle motivazioni delle sentenze, senza però includerlo nel dispositivo di accoglimento, che si limita a dichiarare l'illegittimità della norma abrogatrice.

La Corte ribadisce inoltre che qualsiasi questione relativa alle norme applicabili ai casi concreti, a seguito della declaratoria di illegittimità, è rimessa ai giudici comuni. In altri termini, il ripristino delle norme abrogate da una norma dichiarata incostituzionale non può essere imposto dalla Corte con un effetto vincolante e costitutivo. Tuttavia, l'esplicitazione dell'effetto ripristinatorio all'interno della motivazione della sentenza sembra costituire un vincolo ermeneutico per l'interprete, in particolare per il giudice *a quo* chiamato a decidere sul caso concreto.

Va aggiunto che la reviviscenza non vincola il legislatore, il quale ha la facoltà di intervenire per definire il quadro normativo. In particolare, il legislatore potrebbe adottare un atto di interpretazione autentica per confermare, per ragioni di ulteriore certezza, il ripristino della norma previgente già prodotto dalla sentenza della Corte. Alternativamente, potrebbe dettare una nuova disciplina, anche con efficacia retroattiva, purché non replichi i vizi di costituzionalità rilevati dalla Corte nella propria sentenza dichiarativa vincolante.

È opportuno sottolineare che un'eventuale annotazione di reviviscenza sul Bollettino Ufficiale Regionale (BUR), in assenza di un'esplicita indicazione da parte della Corte costituzionale o di un atto di interpretazione autentica adottato nelle forme tipiche dal legislatore regionale, risulta altamente sconsigliabile. Tale prassi potrebbe infatti generare incertezza interpretativa e conflitti di competenza, soprattutto in contesti in cui la Corte non abbia chiarito inequivocabilmente l'effetto ripristinatorio.