



Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in
Giurisprudenza
a.a. 2021/2022

**Partecipazione delle Regioni alla formazione di decreti legislativi
e controllo di costituzionalità**

Relatore: Prof. Andrea Ambrosi

Laureando: Giacomo Casotto
matricola 1171280

A mio nonno Antonio

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------------	---

CAPITOLO PRIMO

IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE E I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI

1. Il principio di leale collaborazione.....	3
1.1 Breve storia della leale collaborazione ante riforma del 2001.....	3
1.2 La riforma del Titolo V e l'assetto attuale.....	6
2. L'efficacia prescrittiva del principio cooperativo.....	11
3. Le ragioni della distinzione.....	18
3.1 La legge ordinaria.....	19
3.2 Il decreto-legge.....	20
3.3 Segue: prime conclusioni.....	23
4. Il caso del decreto legislativo.....	24
4.1 I "limiti ulteriori" della delega	26
4.2 Decreto legislativo e leale collaborazione, una prospettiva nuova.....	29

CAPITOLO SECONDO

LA SENTENZA N. 251 DEL 2016 E IL SUO SEGUITO

Introduzione	33
1. La sentenza	33
2. Una pronuncia innovativa?	37
3. L'impatto sul procedimento legislativo e sulla forma di Stato	42
4. Esiste una riserva di decreto legislativo?	48
4.1 La forza passiva dei decreti legislativi approvati mediante procedura "collaborativa"	51
5. La questione dei decreti legislativi già emanati	52
6. La sent. n. 251 del 2016, caso isolato o leading case?	57
7. Considerazioni conclusive	66

CAPITOLO TERZO

LE SEDI E GLI ISTITUTI DELLA LEALE COLLABORAZIONE NEL PROCEDIMENTO DI DELEGAZIONE LEGISLATIVA

Introduzione	69
1. Le sedi della leale collaborazione: il sistema delle Conferenze	69
2. Gli strumenti della leale collaborazione: intese e pareri	74
2.1 Il parere	74
2.2 L'intesa	78
3. Intesa "forte" e intesa "debole": una distinzione problematica	82
4. Gli istituti della leale collaborazione nella delega legislativa	88
5. Quando si può dire che l'intesa è stata raggiunta? Il problema del criterio sostanziale: il caso della sentenza n. 206 del 2001	94
5.1 "Silenzio assenso" e "acquiescenza": la questione del significato da attribuire al contegno dei rappresentanti regionali	99
5.1.2 Segue: la forza vincolante degli atti adottati dal sistema delle Conferenze	104
6. La questione delle modifiche apportate dal Governo sul testo successivamente al raggiungimento dell'intesa o al rilascio del parere	110

CAPITOLO QUARTO

LA LEALE COLLABORAZIONE NELLA DELEGA LEGISLATIVA: UNA QUESTIONE RELATIVA AD ATTI O A COMPORTAMENTI?

Introduzione	119
1. L'orientamento della Corte costituzionale nel senso di una leale collaborazione "di fatto"	120
1.1 La valutazione sostanziale riferita ad atti: l'esempio della sentenza n. 33 del 2011	121
1.1.1 L'informalità del sistema delle Conferenze e la Conferenza dei Presidenti	128
1.2 La valutazione "doppiamente" sostanziale e la tesi secondo cui i vincoli della legge delega (e della leale collaborazione) riguardano comportamenti e non atti	132

2. Il valore della forma: perché una valutazione sbilanciata sul fatto rischia di sacrificare le istanze regionali	138
--	-----

CAPITOLO QUINTO

L'INTERESSE A RICORRERE DELLE REGIONI NELL'IPOTESI DI UN DECRETO LEGISLATIVO AFFETTO DA VIZIO DI ECCESSO DI DELEGA

Introduzione	147
1. La perdurante asimmetria tra lo Stato e le Regioni nel giudizio in via principale	147
2. I vizi deducibili dalle Regioni – la problematica nozione di “ridondanza”..	152
3. L'ipotesi della violazione dei limiti ulteriori della delega	163
3.1 La sentenza n. 324 del 2010, un caso problematico	169
<i>Considerazioni conclusive</i>	175
<i>Bibliografia</i>	181
<i>Giurisprudenza citata</i>	187

INTRODUZIONE

Lo scopo di questo lavoro è quello di indagare se vi sia la possibilità e, in caso di risposta affermativa, quali siano le modalità attraverso cui le Regioni possano prendere parte al procedimento di formazione dei decreti legislativi.

Punto di partenza delle riflessioni che seguiranno è, dunque, la constatazione che, *de iure condito*, nella Carta costituzionale non è prevista, in via generale, la facoltà, per le Regioni, di partecipare alla fase di redazione di leggi ed atti aventi forza di legge, che pure le riguardino¹. Nemmeno l'introduzione, per opera dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, della possibilità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle regioni e delle Province autonome, ha mutato questo quadro: da un lato, infatti, è noto che esso è rimasto inattuato, d'altro canto, anche nel caso in cui venisse dato seguito a quanto ivi previsto si tratterebbe comunque di un coinvolgimento delle Regioni piuttosto modesto.

Come si avrà modo di vedere, tale situazione non comporta, tuttavia, l'impossibilità di configurare un coinvolgimento degli enti regionali nel procedimento di formazione di almeno un settore della legislazione statale, rappresentato appunto dai decreti delegati. Facendo leva sulla portata generale che nel nostro ordinamento riveste il principio di leale collaborazione e sulle peculiarità proprie del procedimento di attuazione della delega legislativa, si può, infatti, sostenere che sia configurabile un coinvolgimento degli enti regionali già nella fase di redazione dei decreti legislativi.

Tale ricerca è imposta dalla necessità di dare massima attuazione al principio di leale collaborazione, il quale, come si avrà modo di vedere, dev'essere considerato l'architrave del nostro regionalismo; risponde, infatti, a tale principio l'esigenza di coinvolgere le Regioni, ove ciò sia possibile nel rispetto degli altri principi costituzionali, in tutte le decisioni (anche di rango legislativo) che le riguardano.

Essendo, questo, un lavoro di ricerca compiuto presupponendo un quadro costituzionale che, come detto, non prevede espressamente la possibilità per le Regioni di prendere parte al procedimento di delega, incentrato quindi sull'interpretazione delle norme della Costituzione esistenti, esso non può che avere come fondamentale termine di riferimento la giurisprudenza della Corte costituzionale, che si è occupata di questi argomenti. È proprio l'operato del Giudice delle leggi che ha plasmato, nel corso degli anni, le modalità con cui gli

¹ Le uniche ipotesi di coinvolgimento regionale espressamente previste dalla Costituzione, facendo salvo tutto quanto previsto dagli Statuti speciali, sono quelle dell'art. 120, comma 2, dell'art. 132, commi 1 e 2 e la previsione contenuta nell'art. 116 comma 3.

enti regionali possono prendere parte alle decisioni statali (legislative e non). La presente indagine, infatti, non può (e non vuole) limitarsi a vagliare l'astratta possibilità che le Regioni siano coinvolte nel procedimento di delegazione legislativa, ma deve spingersi anche ad esaminare le concrete modalità attraverso cui tale coinvolgimento può realizzarsi.

Si avrà modo di osservare a quali condizioni le Regioni possono ritenere di avere titolo a prendere parte alla redazione dei decreti delegati, e quali sono gli strumenti e i meccanismi che consentono agli enti regionali di ricoprire un simile ruolo. Punto fondamentale della trattazione sarà anche l'esame delle dinamiche e dei limiti che le autonomie regionali incontrano per tutelare il proprio interesse a venire coinvolte nella procedimento di attuazione della delega legislativa.

Dato che, come detto, tutti questi aspetti sono stati esaminati innanzitutto dalla Corte costituzionale, tratto comune dell'intero elaborato è quello di un costante confronto con le pronunce del Giudice delle leggi, al fine, soprattutto, di verificare se le soluzioni ivi contenute siano argomentate con riferimento a tutte le disposizioni e i principi della Costituzione o se, invece, in alcune ipotesi, l'operato della Corte si dimostri essere forse eccessivamente sbilanciato a favore di esigenze centralistiche, a scapito delle istanze autonomistiche.

CAPITOLO I

IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE E I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI

1. *Il principio di leale collaborazione*

Il principio di leale collaborazione è stato, ed è, oggetto di innumerevoli trattazioni tese ad analizzare un principio dai confini per certi versi sfumati, ma non è questa l'occasione per trattare approfonditamente tale principio nella sua globalità; si analizzeranno taluni aspetti della leale collaborazione, per porre la premessa di quello che sarà l'argomento precipuo della trattazione.

Il principio di leale collaborazione è, notoriamente, un istituto di origine giurisprudenziale, non comparando infatti in alcuna disposizione del testo originale della Costituzione, e tale è rimasto fino all'avvento della riforma del titolo V, in cui ha fatto il suo ingresso nel novellato art. 120, comma 2 (peraltro limitatamente ad una ipotesi specifica e settoriale). La Corte costituzionale inizia a discorrere di leale collaborazione sin dagli anni ottanta (sebbene della necessità di una "collaborazione" tra Stato e Regioni a statuto speciale parlino pronunce più risalenti¹); in particolare, la dottrina maggioritaria² fa risalire la giurisprudenza in materia di leale collaborazione ad un *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 219 del 1984, nella quale la Corte auspicava che «nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»³.

1.1 *Breve storia della leale collaborazione ante riforma del 2001*

- 1 Vedi A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*. in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003 (a cura di E. Bettinelli – F. Rigano)*, Torino, Giappichelli editore, (nella versione provvisoria consultata, disponibile presso il sito www.costituzionale.unipv.it, p. 8ss); sul punto si richiama anche S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 111 ss.
- 2 Vedasi R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, intervento al convegno tenutosi in occasione del 60° anniversario della Costituzione italiana, Roma, 12 marzo 2008, pubblicato in www.robertobin.it. p. 1.; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008, p. 56, ivi si legge infatti che in tale sentenza «si può rinvenire una prima decisiva svolta nel linguaggio della "collaborazione"».
- 3 Punto 18 del *Considerato in diritto*.

Nella citata pronuncia del 1984 il Giudice delle leggi dimostra di fare propria la concezione cooperativa del regionalismo italiano, interpretando il testo della Costituzione «in modo da ricavarne un indirizzo di integrazione fra funzioni dello Stato e funzioni delle Regioni che si manifesta, sostanzialmente, attraverso la reciproca partecipazione alle funzioni dell'altro»⁴. Tuttavia, nella summenzionata sentenza, il principio collaborativo non viene delineato quale principio autonomo, essendo semplicemente sancito che i rapporti tra lo Stato e le Regioni debbano essere caratterizzati, non da rigide contrapposizioni, ma dalla continua presenza di uno spirito collaborativo, ai fini del soddisfacimento del superiore interesse nazionale. L'elaborazione compiuta del principio di leale collaborazione, dotato di dignità sua propria, si può rinvenire per la prima volta nella sentenza n. 187 del 1985, nella quale il principio viene utilizzato per giustificare l'intesa tra Stato e Regione in materie di attività promozionale all'estero di quest'ultima. L'intesa viene considerata come strumento di coordinamento tra le scelte regionali e gli indirizzi di politica internazionale dello Stato e «in perfetta armonia con quel principio collaborativo che – per ripetuta affermazione di questa Corte – deve costantemente ispirare i rapporti fra lo Stato e le regioni»⁵. Come si può agevolmente notare, il principio di leale collaborazione (seppur ancora non letteralmente denominato in tal modo) viene individuato dalla Corte costituzionale come principio generale, sovrintendente tutta la trama di rapporti tra lo Stato e le Regioni (“costantemente”).

Dalla fine degli anni ottanta in avanti, il principio viene ripetutamente citato nelle pronunce della Corte quale strumento di risoluzione delle controversie che vengono presentate (*ex multis* n. 151/1986; 153/1986; 294/1986; 64/1987; 177/1988; 214/1988; 302/1988; 470/1988; 730/1988; 747/1988; 101/1989; 242/1989; 338/1989), tuttavia, nonostante il formarsi di una robusta giurisprudenza sul tema, il Giudice delle leggi ha tardato ad individuare il fondamento costituzionale del principio collaborativo. Risalgono, infatti, agli anni novanta i primi tentativi in tal senso: in principio, con la sentenza n. 139 del 1990, la Corte sembrò ricollegarlo all'art. 97 Cost. e al principio di buon andamento; ivi si legge, infatti, che il principio costituzionale del buon andamento imporrebbe «una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti»⁶.

Successivamente, la Corte costituzionale mutò il proprio orientamento,

4 A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione* cit. p. 5.

5 Sent. 187 del 1985, punto 2 del *Considerato in diritto*.

6 Punto 11 del *Considerato in diritto*.

approdando alla soluzione definitiva (in quanto da allora non più messa in discussione) nelle sentenze nn. 19 e 242 del 1997, in cui il radicamento costituzionale della leale collaborazione fu individuato nell'art. 5 Cost.⁷. Secondo la Corte, il principio di leale collaborazione è «espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adeguа i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.)»⁸.

Nel contesto del regionalismo anteriore alla riforma del titolo V, caratterizzato da una concezione di superiorità gerarchica dello Stato nei confronti delle Regioni e della loro natura di enti derivati dallo Stato quale ordinamento generale, la Corte riconobbe dignità costituzionale al principio di leale collaborazione quale principio generale dell'ordinamento regionale. L'opera del Giudice delle leggi, congiuntamente con gli interventi del legislatore, fu infatti fondamentale per modellare, gradualmente, il regionalismo italiano secondo i canoni del federalismo cooperativo.

Difatti, originariamente, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni risultante dal testo della Costituzione era tendenzialmente improntato ad una netta separazione tra le competenze statali e regionali⁹ e gli strumenti di raccordo erano rari e poco rilevanti. Tale visione era prevalsa in Assemblea Costituente per motivazioni prettamente politiche: si voleva forgiare una forma di Stato nuova rispetto a quella che aveva caratterizzato il Regno d'Italia e si ritenne che un'ulteriore divisione del potere, su base territoriale, potesse essere un valido antidoto contro il pericolo dell'ascesa di nuovi, futuri, totalitarismi. Tale disegno mostrò la sua inadeguatezza soprattutto con l'istituzione e l'avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie; in via di prassi, soprattutto legislativa, il modello originario di regionalismo duale venne progressivamente superato, e le interferenze tra Stato e Regioni aumentarono esponenzialmente, a discapito delle seconde. Basti pensare, per quanto riguarda l'autonomia legislativa, alla nota parabola dell'interesse nazionale che, venendo “trasformato” da limite “di merito” a limite di “legittimità”, divenne la clausola giustificativa per interventi del legislatore statale anche in ambiti rientranti nelle materie regionali. Anche l'autonomia amministrativa delle Regioni divenne oggetto di “incursioni” da parte dello Stato, a partire dall'emanazione della legge n. 281 del 1970, che introdusse la funzione statale di indirizzo e coordinamento relativamente alle

7 Sent. n. 19/1997, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

8 Sent. n. 242/1997, punto 4 del *Considerato in diritto*.

9 Vedi in tal senso S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 16ss; C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, p. 1 ss.

«attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario»¹⁰, fondata anch'essa sugli «interessi nazionali»¹¹.

Tale evoluzione fu sicuramente favorita dalla vaghezza che contraddistingueva le disposizioni dell'originario titolo V della Costituzione, tanto che autorevole dottrina definì l'assetto delle competenze ivi sancito come una «pagina bianca»¹². È evidente come a fronte di tale sviluppo dell'ordinamento regionale fosse necessaria l'enucleazione di un criterio a cui ispirare i rapporti tra lo Stato e le Regioni, ormai divenuti numerosissimi. Di qui la sopra citata «generalizzazione» del principio costituzionale di leale collaborazione, che in quel contesto svolse anche un'importante funzione compensativa nei confronti degli enti regionali, che avevano dovuto assistere ad una forte contrazione della propria autonomia, legislativa e amministrativa, come si è avuto modo di evidenziare. A conferma di ciò basti citare la disciplina con cui la legge n. 59 del 1997 riformò la già menzionata funzione di indirizzo e coordinamento: proprio in attuazione del principio cooperativo l'art. 8, comma 1, di tale provvedimento prevede, infatti, che «gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, sono adottati *previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, o con la singola regione interessata*»¹³.

1.2 *La riforma del titolo V e l'assetto attuale*

Con la riforma del titolo V del 2001 e il «rovesciamento» (più apparente che reale) del sistema delle competenze, alcuni autori sostennero che il principio di leale collaborazione avesse perso la qualità di principio generale, a causa del venir meno dello schema cooperativo e l'avvento di un nuovo regionalismo «dualista», strutturato secondo una rigorosa separazione delle reciproche competenze, nel quale le occasioni di interferenze e, di conseguenza, di situazioni richiedenti la necessità di scelte condivise sarebbero drasticamente diminuite¹⁴.

10 L. n. 281/1970, art. 17 comma 1 lettera a).

11 Tale funzione non era espressamente prevista dal Titolo V ma, ciò nonostante, passò ugualmente il vaglio della Corte, che vi rinvenne anzi il fondamento costituzionale: si vedano le sent. n. 39 del 1971 e la n. 340 del 1983.

12 L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3/1971, p. 36 ss.

13 Corsivo aggiunto.

14 Vedi: A. ANZON, *Un passo indietro verso il "regionalismo duale"*, Comunicazione all'incontro di studio promosso dall'A.I.C su «il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione» (Bologna 14.01.2002), pubblicata in

Tale dottrina evidenziava i caratteri di discontinuità del nuovo regionalismo rispetto a quello precedente: la ripartizione delle funzioni per separazione rigida; il venir meno dell'interesse nazionale quale clausola risolutiva dei conflitti tra competenze statali e regionali; la nuova formulazione dell'art. 114 e la pari dignità tra Stato, Regioni ed Enti Locali.

Secondo questo filone dottrinale il regionalismo italiano avrebbe cambiato i propri connotati in senso più propriamente federale, di contrapposizione tra enti, non più "contrattuale", "partecipativo", "negoziale" come quello precedente. Addirittura, secondo questi autori, alla codificazione del principio di leale collaborazione nell'art 120, c. 2, non sarebbe da attribuire eccessiva rilevanza, in quanto l'essere citato in una disposizione così settoriale sarebbe indicatore del fatto che esso, nel nuovo contesto costituzionale, non assumerebbe valore di principio generale.

Tale orientamento non convince: partendo dall'ultimo argomento citato, esso sembra sottendere l'idea per cui, per essere riconosciuto come generale, un principio dovrebbe essere espressamente qualificato come tale da una precisa disposizione costituzionale; se così si dovesse ragionare si potrebbe dubitare della tenuta della teoria dei c.d. "principi supremi dell'ordinamento", i quali sono principi di origine giurisprudenziale, non codificati *per tabulas* in specifiche norme costituzionali, della cui esistenza tuttavia non si dubita. E' da ritenere, piuttosto, che l'art. 120 comma 2 applichi, in un ambito specifico¹⁵, il più generale principio di leale collaborazione, dato per presupposto dal legislatore della riforma costituzionale, il quale non si è preoccupato di sancirne espressamente il carattere di generalità.

Per quanto riguarda il riparto delle competenze che, secondo i fautori del regionalismo duale, sarebbe di netta separazione, a distanza di oltre vent'anni dalla riforma del titolo V si può sostenere agevolmente che questo orientamento sia stato smentito dalla prassi e, soprattutto, dalla lettura che la Corte ha dato al sistema delle competenze delineato dall'art. 117 della carta costituzionale. E' fatto notorio che la tanto, inizialmente, decantata competenza residuale delle regioni sia stata notevolmente indebolita dalla teoria delle cd. "materie trasversali": tali sono quelle materie di competenza esclusiva statale che, per il fatto di essere individuate con formule particolarmente generiche e dai confini non chiaramente definibili ("tutela della concorrenza", "ordinamento civile"), interferiscono con materie che sarebbero di competenza regionale. Un caso

www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Le Regioni*, n. 3/2002.

15 Ossia il potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

emblematico fu quello della sentenza n. 282 del 2002, in cui la Corte costituzionale ricondusse la competenza a disciplinare la responsabilità del personale sanitario all'interno della materia "ordinamento civile", sebbene la tutela della salute sia materia di competenza regionale.

D'altra parte la prassi legislativa, in materie di competenza concorrente, che vede lo Stato spingersi ben oltre la determinazione dei principi fondamentali e disciplinare anche elementi di dettaglio, restringe significativamente la potestà legislativa regionale in tali materie.

È quindi preferibile la tesi di chi sostiene che la riforma costituzionale del 2001 non abbia comportato il superamento del regionalismo cooperativo ma che, anzi, la Costituzione risultante dalla riforma conservi tuttora elementi a favore della tesi cooperativa quali, esemplificando, l'elezione dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del presidente della repubblica (art. 83.2); l'iniziativa legislativa (art.121.1); la richiesta di *referendum* abrogativo (art.75) e costituzionale (art. 138). Anzi, come condivisibilmente evidenzia una certa dottrina¹⁶, gli elementi presenti in Costituzione in cui si ravvisano occasioni di "contatto" tra lo Stato e le Regioni e che fanno propendere a favore del regionalismo cooperativo sono aumentati dopo il 2001, si vedano: le intese finalizzate al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, c. 2); la partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente di formazione ed attuazione del diritto comunitario (art. 117, c. 5); il principio di sussidiarietà quale strumento di distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118, c.1); la previsione di poteri sostitutivi dello Stato, da esercitarsi «nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (art. 120, c. 2). Tutti questi fattori indicano che lo Stato e le Regioni non sono enti che esercitano le proprie funzioni in totale autonomia ma che le intersezioni sono numerose e rilevanti.

Riteniamo inoltre sia da individuare un radicamento costituzionale del principio di leale collaborazione anche nell'art 114, che pure è stato preso come argomento dai sostenitori della tesi "dualista"; nella visione di questi ultimi la pari dignità tra enti, che tale articolo porterebbe con sé, sarebbe indicatrice di un regionalismo "conflittuale", di netta contrapposizione tra Stato e Regioni. Preferibile è, tuttavia, l'opinione di chi ravvisa in tale articolo l'espressione di una forma di stato regionale in cui l'azione di governo della Repubblica è esercitato, negli ambiti materiali interferenti, di concerto tra enti "pariordinati", da cui trarre «la prescrizione di una procedura collaborativa che deve essere attivata ogni qual volta lo Stato voglia dettare norme su oggetti che non ricadano

16 A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione* cit. p. 20.

integralmente all'interno delle materie assegnategli dalla Costituzione, ma lambiscono interessi (e competenze) affidati in cura alle Regioni.»¹⁷

Se, quindi, non si può sostenere che la riforma del titolo V abbia comportato il mutamento del nostro ordinamento regionale, da un modello cooperativo ad uno più propriamente federalista duale, ma si può dire che, anzi, la prospettiva cooperativa ne sia uscita rafforzata, il principio di leale collaborazione deve mantenere ancora il ruolo di principio generale, di architrave del nostro ordinamento regionale, ispiratore di tutti i rapporti che intercorrono tra lo Stato e le Regioni.

Tale orientamento è confermato d'altra parte dalla giurisprudenza costituzionale del nuovo millennio, ad esempio dalla sentenza n. 31 del 2006 in cui si afferma che «il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»¹⁸.

Tutto ciò pare confermato dalla circostanza per la quale il principio di leale collaborazione sembra essere l'unico meccanismo per contemperare, nel nuovo contesto normativo, le istanze autonomistiche delle Regioni e le esigenze unitarie, le quali ovviamente persistono anche nel nuovo ordinamento regionale, e quindi per dare flessibilità al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, senza con ciò privare di tutela le istanze autonomistiche e pluralistiche. Quella flessibilità che nel precedente sistema era assicurata anche dalla presenza della clausola dell'interesse nazionale, la quale consentiva allo Stato «di tutelare le esigenze dell'unità pur in presenza di un sistema improntato prevalentemente (anche se certo non esclusivamente) a un criterio di tendenziale separazione»¹⁹.

Il principio di leale collaborazione, nell'attuale assetto costituzionale, trova infatti tre aree principali di applicazione, in cui è evidente la sua idoneità a conferire flessibilità al sistema, in quanto si tratta di ipotesi in cui il riparto predefinito delle competenze o si rivela inefficiente²⁰ oppure viene superato per volontà del legislatore statale, al fine perseguire determinati scopi²¹.

Il primo ambito applicativo è dato dall'ipotesi, prevista dall'art. 118 Cost., in cui il legislatore statale ricorre alla cd. "attrazione in sussidiarietà" per dare soddisfacimento alle esigenze unitarie (essendo venuta meno con la riforma del titolo V la clausola dell'interesse nazionale), come ha indicato la Corte

17 R. BIN, *La leale collaborazione tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2007, p. 394.

18 Punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

19 A. ANZON, *Un passo indietro verso il "regionalismo duale"* cit., p. 1.

20 Ciò si verifica nelle ipotesi di "concorrenza di competenze" o quando vengano in rilievo materie esclusive statali che siano "trasversali".

21 È invece l'ipotesi della "chiamata in sussidiarietà".

costituzionale nelle celebre sentenza n. 303 del 2003; in tale pronuncia viene espressa la necessità che l'accentramento delle funzioni amministrative, e di conseguenza legislative, sia bilanciata dal coinvolgimento dell'ente "espropriato" nella fase esecutiva, proprio in ossequio al principio di leale collaborazione.

D'altra parte, un altro caso in cui viene in rilievo il principio cooperativo si ritrova nella previsione in Costituzione delle summenzionate materie esclusive trasversali (che, nella visione di taluna dottrina, costituiscono materie "smaterializzate", essendo la loro principale caratteristica quella di «non delimitare ambiti più o meno precisi di competenza ma di essere programmaticamente costruite per interferire con competenze e interessi in cura alle Regioni.»²²), disciplinando le quali lo Stato, giocoforza, intercetta anche materie ricadenti astrattamente nelle competenze regionali: anche in questo frangente il principio di leale collaborazione svolge una funzione compensativa, riparando il "danno" cagionato dalla attribuzione allo Stato della potestà normativa su tale materie. Evidenzia bene la questione la sentenza n. 88 del 2003, relativa ai LEA (livelli essenziali di assistenza), secondo la quale «L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.»²³

Infine, il presupposto forse più rilevante di applicazione del principio di leale collaborazione è quello rappresentato dalla "concorrenza di competenze" statali e regionali. Si fa riferimento ai casi in cui, non risultando possibile attribuire la competenza a disciplinare determinati istituti esclusivamente allo

22 R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, intervento al convegno tenutosi in occasione del 60° anniversario della Costituzione italiana, Roma, 12 marzo 2008, pubblicato in www.robertobin.it.

23 Punto 4 del *Considerato in diritto*.

Stato o alle Regioni, in base ai criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale (*in primis* il criterio di prevalenza), occorre predisporre dei meccanismi che consentano forme di “codecisione”, mediante strumenti espressione del principio di leale collaborazione; in questo senso è illuminante la sentenza n. 50 del 2005:

«questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l’istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l’adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sent. 370/2003), qualora appaia evidente l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»²⁴.

Da quanto esposto emerge come l’assetto del “nuovo” regionalismo italiano sia ancora ispirato al modello cooperativo e, di conseguenza, come sia necessaria la persistenza di un principio al quale ispirare costantemente i (frequentissimi) rapporti tra Stato e regioni; tale principio ispiratore è propriamente quello di leale collaborazione. Quest’ultimo costituisce la chiave di volta dell’intera struttura del regionalismo in Italia, ora più di prima, vista l’estensione delle competenze degli enti regionali e la loro “pari dignità” nei confronti dello Stato: in un sistema che non conosce più un criterio (l’interesse nazionale) per far prevalere sempre lo Stato nei confronti delle Regioni, la via maestra per la soluzione delle interferenze e controversie è quella della soluzione negoziata.

Definita la caratteristica di generalità del suddetto principio, occorre valutare la portata precettiva di quest’ultimo nei confronti del legislatore ordinario. Anticipiamo che l’efficacia vincolante e non meramente programmatica della leale collaborazione è unanimemente riconosciuta, mentre tale ampio consenso non si rinviene quando si tratti di definire i limiti di tale efficacia; in particolare, occorre tentare di dare risposta al quesito se il principio di leale cooperazione possa venire in rilievo solo con riferimento al contenuto degli atti aventi forza di legge oppure se essi possa spiegare efficacia conformatrice anche nei confronti del procedimento legislativo, nella sua triplice declinazione. Sarà questo l’oggetto del prosieguo della trattazione.

2. *L’efficacia prescrittiva del principio cooperativo*

24 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

La questione se il principio di leale collaborazione possa applicarsi anche al procedimento legislativo è, forse, l'aspetto più dibattuto e controverso di tale istituto. Si tratta, infatti, di capire se un principio, come quello di leale collaborazione, di origine giurisprudenziale e, fino al 2001, non codificato dalla Costituzione, possa integrare il procedimento di formazione di leggi formali e atti aventi forza di legge. È opportuno iniziare la presente indagine partendo dall'analisi della giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto tra principio di leale collaborazione e fonti primarie del diritto.

Così procedendo, risulta sussistente un consolidato orientamento della Corte nel senso di affermare la forza vincolante del principio cooperativo nei confronti del contenuto delle leggi e delle fonti ad esse equiparate. In particolare, il Giudice delle leggi afferma costantemente che, nel caso in cui un provvedimento legislativo statale incida interessi delle Regioni, ricadendo esso in uno dei tre casi evidenziati nel paragrafo precedente, tale provvedimento deve prevedere strumenti concertativi con gli territoriali, in sede di successiva attuazione amministrativa.

Volendo citare una pronuncia per ciascuna ipotesi applicativa che è stata individuata, è possibile affermare che, a proposito dell'evenienza di una "concorrenza di competenze", nella copiosissima giurisprudenza sul punto, un esempio può essere fornito dalla sentenza n. 133 del 2006. In tale pronuncia l'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale era costituito dalla legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005) la quale, all'art. 1 comma 248, prevedeva l'istituzione di un fondo per la promozione delle risorse rinnovabili. La Regione ricorrente lamentava che tale disposizione, istituendo un fondo destinato, a suo dire, prevalentemente alla ricerca scientifica, menomava la sfera di attribuzioni regionali in una materia di competenza concorrente, qual è appunto la ricerca scientifica.

La Corte riconobbe che la disposizione censurata riguardava una pluralità di materie: in parte (tutela dell'ambiente) di competenza esclusiva statale, in parte (ricerca scientifica e produzione di energia) riconducibili alla competenza concorrente. Dato che, in quel frangente, tale concorso di competenze non era risolvibile mediante il criterio di prevalenza e, di conseguenza, la disciplina menzionata non era riconducibile ad una competenza esclusiva statale, la legge avrebbe potuto considerarsi costituzionalmente legittima solo se avesse rispettato il principio di leale collaborazione. Per questi motivi, in quell'occasione, il Giudice delle leggi dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 248, della legge n. 311 del 2004 nella parte in cui non prevedeva che la sua attuazione avvenisse d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, in quanto «per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale

collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza»²⁵.

Per la categoria della “chiamata in sussidiarietà”, su tutte, si può richiamare la sentenza n. 303 del 2003, nella quale viene sancito che «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, 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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»²⁶. Sebbene la lettera di questo passaggio potrebbe suggerire la necessità di un coinvolgimento regionale già nei procedimenti di formazione di leggi statali che operano la chiamata in sussidiarietà²⁷, tuttavia, la giurisprudenza successiva sul tema ha chiarito come, anche in quest'ambito, sia la fase di attuazione amministrativa della fonte primaria a venire interessata dal principio di leale collaborazione. In tal senso basti citare la sentenza n. 242 del 2005 con cui la Corte sancì l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 110, della legge n. 350 del 2003; tale disposizione, infatti, operando l'attribuzione al livello statale di una funzione amministrativa di temporaneo sostegno finanziario a determinate imprese produttive, non prevedeva un adeguato coinvolgimento regionale in sede di attuazione della normativa. Nel dispositivo si legge, infatti, che tale disposizione era da ritenersi illegittima «nella parte in cui non prevede[va] che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano».

Ancora, è utile rinviare alla sentenza n. 134 del 2006 per il caso delle materie “trasversali”; in tale pronuncia la Corte dichiarò costituzionalmente illegittima una legge statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (tipico esempio di materia trasversale) «nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che determina gli standard sia adottato “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”, anziché “previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”»²⁸.

D'altra parte, si assiste ad un orientamento giurisprudenziale altrettanto

25 Punto 6 del *Considerato in diritto*.

26 Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

27 È quanto per esempio sostiene R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2017, p. 5-6.

28 Punto 9 del *Considerato in diritto*.

solido nel senso di una totale chiusura all'idea che il principio di leale collaborazione possa integrare la disciplina del procedimento legislativo.

Infatti, nel corso della più che ventennale giurisprudenza in materia, solamente in un caso la Corte costituzionale sembrò adottare una soluzione in aperto contrasto con tale orientamento. Si fa riferimento alla sentenza n. 398 del 1998, con la quale il Giudice delle leggi dichiarò illegittime alcune disposizioni la l. 23 dicembre 1996 n. 662, con cui il legislatore statale interveniva in materia regionale per il fatto di essere state approvate «senza che sia stato previamente acquisito il parere delle Regioni e delle Province autonome»²⁹. Così facendo la Corte, per la prima volta, traduceva il principio di leale collaborazione da *norma-principio* in una *norma-regola* sul procedimento legislativo³⁰. A parte questa pronuncia, per certi versi rivoluzionaria e che appunto rimarrà un *unicum*, tutta la successiva giurisprudenza costituzionale perviene a conclusioni di segno diametralmente opposto.

A partire, infatti, dalla sentenza n. 437 del 2001 la Corte, in ogni occasione in cui le sia stata prospettata la questione, ha categoricamente negato l'ammissibilità della soluzione che pure essa aveva praticato nel 1998. In tale sentenza, le Regioni ricorrenti impugnavano una legge statale per violazione del principio di leale collaborazione in quanto, istituendo un fondo per la protezione civile di cento miliardi di lire, avrebbe contraddetto l'impegno assunto dal Governo in sede di conferenza Stato-Regioni-città, in cui era stato concordato un fondo da mille miliardi. Il Giudice delle leggi rigettò le censure affermando che «le procedure di cooperazione o di concertazione possono infatti rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione»³¹, con ciò negando che dal principio di leale collaborazione possa discendere direttamente un vincolo procedurale per il legislatore ordinario.

La sentenza summenzionata ha assunto ruolo di capostipite per una consolidata giurisprudenza, saldamente orientata nel senso di negare che il principio di leale collaborazione possa estendere la sua portata anche in questo ambito. La sentenza n. 437 del 2001 è stata poi testualmente citata in numerose pronunce successive, a sostegno delle decisioni di rigetto dei ricorsi con cui le Regioni impugnavano leggi o atti aventi forza di legge per non aver previsto strumenti di raccordo nel procedimento che ha portato alla loro formazione. Anche nei casi in cui tale pronuncia non è stata espressamente menzionata come

29 Punto 12 del *Considerato in diritto*.

30 I termini sono di A. AMBROSI, *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/1999, p. 366.

31 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

precedente, la Corte ha ribadito lo stesso concetto utilizzando un lessico molto simile, ad esempio affermando che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta [legislativa]»³², oppure che «è giurisprudenza pacifica di questa Corte che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»³³. L'aspetto curioso di questa giurisprudenza è che la Consulta non motiva, o lo fa raramente, questa enunciazione, che viene ripetuta quasi apoditticamente di sentenza in sentenza, tanto da assumere i connotati di una clausola di stile.

Questo *modus operandi* si spiega con il fatto che la Corte dà per sottintese le ragioni del proprio orientamento, ritenendo (a torto?) che l'assunto, per cui il procedimento legislativo non sia soggetto a procedure di leale collaborazione, non possa essere seriamente revocabile in dubbio. Tali, non dette, ragioni possono essere riassunte nell'idea che l'insieme delle fonti disciplinanti il procedimento legislativo sia un sistema a numero chiuso e che, avendo tali regole rango costituzionale, non possano essere derogate da un principio avente pari rango.

Ulteriore aspetto problematico della giurisprudenza costituzionale sul tema, oltre alla carente motivazione del proprio orientamento, è dato dalla prassi, invalsa presso il Giudice costituzionale, di inserire in motivazione, a sostegno delle decisioni di rigetto, rinvii a precedenti relativi a situazioni diverse, e quindi inconferenti.

Non sono rari, infatti, i casi di pronunce che rinviano a dei precedenti che però tali *stricto sensu* non sono, poiché, pur essendo identici gli esiti del ragionamento («l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»), divergono quanto a tipologia di fonte primaria oggetto del ricorso.

Esemplificando, riportando quanto già osservato da taluna parte della dottrina³⁴, la sentenza 387 del 2007, avente ad oggetto norme contenute in una legge di conversione di un decreto legge, si occupa del problema della mancata partecipazione regionale, ricordando che la Corte «ha più volte affermato che tale principio (di leale collaborazione ndr) non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta»³⁵.

32 Sent. 387/2007, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

33 Sent. 159/2008, punto 4 del *Considerato in diritto*.

34 A. AMBROSI, "Concorrenza di competenze" e intervento delle regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in *Le Regioni*, n. 3/2017, p. 522.

35 Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

Nell'affermare ciò, la Corte richiama quattro precedenti, due dei quali³⁶ non sono pertinenti, in quanto non trattano la questione della partecipazione regionale alla formazione di atti normativi primari; uno è relativo ad un decreto legge³⁷; e solo uno ha ad oggetto una legge formale, fonte che può dirsi analoga alla legge di conversione³⁸.

Ma un altro caso è dato dalla sentenza n. 401 del 2007, la quale aveva ad oggetto la validità del D. Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE); in tale pronuncia la Corte nega che sussista «alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva»³⁹, e aggiunge «in ogni caso, anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione»⁴⁰. Nel sostenere ciò, il Giudice delle leggi cita a sostegno della propria argomentazione il precedente dato dalla sentenza n. 437 del 2001, che tuttavia concerneva un giudizio su una legge formale.

Caso speculare è quello della sentenza n. 278 del 2010; alcune delle ricorrenti impugnavano una legge delega per violazione del principio di leale collaborazione in quanto questa, ai fini dell'esercizio della delega, prevedeva l'acquisizione di un parere della Conferenza unificata, che le Regioni consideravano uno strumento inadeguato di coinvolgimento. La Corte ritenne infondata la censura, da un lato riproponendo il passo della sent. 437 del 2001 per cui «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione»⁴¹ (con ciò confermando la considerazione di quel precedente come *leading case* di tutta la successiva giurisprudenza), dall'altro menzionando la precedente sentenza n. 225 del 2009, la quale però concerneva un decreto legislativo, non una legge ordinaria.

Più in generale, a prescindere dal modo errato in cui cita i precedenti, è

36 Si tratta delle sentenze nn. 31 del 2005 e 133 del 2006, le quali non trattano della partecipazione regionale alla formazione di atti aventi forza di legge.

37 Sentenza n.196 del 2004.

38 Sentenza n. 98 del 2007.

39 Punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

40 Punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

41 Sent. 278 del 2010, punto 10 del *Considerato in diritto*.

evidente, poi, come la Corte ripeta il principio per cui le Regioni non avrebbero diritto di partecipare al procedimento di formazione delle fonti primarie senza prestare attenzione alla distinzione tra tipi di fonti. Esemplificando, in sei sentenze del 2009 (n. 88, n. 107, n. 225, n. 232, n. 249, n. 284) compare la medesima frase «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» nonostante che il loro oggetto fosse tutt'altro che lo stesso: tre di queste concernevano decreti legislativi (n. 225, n. 232, n. 249), due leggi ordinarie (n. 88 e n. 107) e una aveva ad oggetto un decreto legge (n. 284 del 2009). Quest'ultima, peraltro, menziona come precedenti tutte quelle anzidette, a ulteriore riprova del modo “distratto” con cui il Giudice delle leggi richiama le proprie precedenti pronunce.

Un caso limite, nel senso della sciatteria con cui il Giudice delle leggi ha storicamente affrontato la questione, è ben rappresentato dalla sentenza n. 339 del 2007. In quel caso, la Regione ricorrente sollevava, in via principale, questione di legittimità costituzionale nei confronti di diverse disposizioni della legge n. 96 del 2006, recante la disciplina dell'agriturismo. In particolare, veniva censurato l'art. 13 del suddetto provvedimento legislativo, in quanto, nell'ottica della ricorrente, tale disposizione sarebbe risultata essere in contrasto con il principio di leale collaborazione; le norme censurate, infatti, non erano state sottoposte all'esame della Conferenza Stato – Regioni, essendo quindi «frutto di scelte unilaterali del legislatore statale»⁴², pur disciplinando un ambito materiale, quello degli agriturismi, che incide profondamente su materie di competenza residuale regionale, quali l'agricoltura e il turismo. A fronte di questa specifica censura, la Corte costituzionale, invece che dichiarare infondata la questione con l'usuale, apodittica, statuizione secondo cui il principio di leale collaborazione non spiega efficacia nel procedimento legislativo, addirittura non la prende nemmeno in considerazione. Mentre, infatti, tutte le altre censure vengono esaminate nel merito, quella suesposta viene completamente ignorata. Sia che il mancato esame sia stato frutto di una semplice disattenzione, sia che tale motivo di illegittimità sia stato volutamente ignorato (il che sarebbe particolarmente grave), tale pronuncia è emblematica della scarsa attenzione, che il Giudice costituzionale ha tradizionalmente riservato alla questione della portata che va riconosciuta al principio di leale collaborazione, nel contesto dei procedimenti legislativi.

Anche la dottrina maggioritaria⁴³, d'altra parte, si oppone a che il principio

42 Sent. n. 339 del 2007, punto 1.5 del *Ritenuto in fatto*.

43 Per tutti, G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, in *Le Regioni*, n. 1/2017, p. 127; G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro italiano*, n. 1/2017, par. 3.

di leale collaborazione venga in rilievo nel procedimento legislativo e, analogamente a quanto fa il Giudice delle leggi, tende a non distinguere l'esito delle proprie riflessioni a seconda che si tratti di legge ordinaria, decreto legge o decreto legislativo. Questa dottrina sottolinea come, se si accogliesse la tesi contraria, ciò porterebbe ad un contrasto frontale con il sistema costituzionale delle fonti, che prevede che il procedimento legislativo sia regolato esclusivamente dalla sezione II, titolo I, parte II della Costituzione. Addirittura vi è chi sostiene che, così facendo, si finirebbe per mutare la stessa forma di Stato, in quanto «il Parlamento sarebbe continuamente costretto a negoziare tutte le proprie leggi più importanti con le regioni (senza condizione di reciprocità)»⁴⁴. Sul versante opposto i (pochi) autori che sostengono, invece, la possibilità di applicare il principio di leale collaborazione al procedimento legislativo, condividono con i loro contraddittori la non condivisibile tendenza ad evitare di precisare a quale dei *procedimenti legislativi* si riferiscano, o comunque tendono proprio a non fare alcun distinguo⁴⁵.

Occorre, a questo punto, interrogarsi sul se questo approccio “indiscriminato” alla questione sia corretto e se sia egualmente corretto parlare di un procedimento legislativo al singolare o se, piuttosto, non sia più opportuno distinguere vari procedimenti.

3. *Le ragioni della distinzione*

Come si è visto nel precedente paragrafo, la Corte costituzionale, quando affronta la problematica del rapporto tra principio di leale collaborazione e procedimento legislativo, non distingue il proprio ragionamento a seconda del tipo di fonte primaria oggetto della controversia. Il Giudice delle leggi, infatti, tende ad unificare e a trattare la questione con riferimento ad un unico “procedimento legislativo”. D'altra parte, come si è osservato, anche la maggior parte della dottrina agisce in questo modo, trattando indistintamente il problema sia con riferimento alla legge ordinaria, sia con gli atti aventi forza di legge, decreto legge e decreto legislativo.

Tuttavia questa modalità operativa appare non condivisibile, e foriera di conclusioni troppo semplicistiche, che non considerano le differenze esistenti tra le diverse fonti.

È pur vero che la legge ordinaria e gli atti aventi forza di legge sono posti

44 ANONIMO (firmato John Marshall), *La corte Costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2016, p. 706.

45 Vedi L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, n. 4/2017.

sullo stesso piano nella gerarchia delle fonti e che hanno tutti la medesima “forza di legge”, ma i vari atti si distinguono nettamente sia per *ratio* ispiratrice sia per procedimento che porta alla loro emanazione.

Sebbene scopo della presente trattazione sia vagliare la possibilità che il principio di leale collaborazione possa spiegare efficacia regolatrice solo con riferimento al procedimento di approvazione del decreto legislativo, occorre ora analizzare brevemente la questione anche nei confronti delle altre due fonti, per evidenziare come i termini del problema siano diversi a seconda di ciascuna fonte primaria.

3.1 *La legge ordinaria*

Per quanto riguarda la legge formale del parlamento, il problema si pone con particolare rilievo. Com'è noto il procedimento di formazione delle leggi ordinarie è disciplinato dagli articoli 70-74 Cost., dai quali emerge un *iter* di formazione ben delineato, in cui la funzione legislativa è affidata solo ed esclusivamente alle Camere. Sebbene, come detto *supra*, si ritiene che sia da riconoscere al principio di leale collaborazione natura di principio generale e quindi in grado di governare tutto lo spettro dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, compreso, in linea teorica, il procedimento legislativo ordinario, il rango costituzionale della disciplina di quest'ultimo fa propendere per la soluzione negativa. Dalla tassatività degli organi titolari della funzione legislativa, risultante in *primis* dall'art. 70, si deduce che il rapporto tra queste disposizioni e il principio generale di leale collaborazione sia da risolvere secondo il criterio di specialità: gli artt. 70-74 affidano il potere legiferante ordinario esclusivamente al Parlamento, escludendo l'intervento di qualsiasi altro organo, comprese le Regioni. Tutto ciò a meno che non si voglia riconoscere al principio collaborativo rango di “principio supremo dell'ordinamento” e quindi dotato di una forza superiore alle stesse norme costituzionali, ma *rebus sic stantibus* non ci sono elementi per sostenere una tesi siffatta.

D'altronde, l'unica pronuncia del Giudice delle leggi che smentì questa ricostruzione fu la sentenza n. 398 del 1998, in cui la Corte sembrò ammettere che anche il procedimento di approvazione della legge ordinaria sia soggetto al principio di leale collaborazione. Tuttavia, come è stato già evidenziato, questa sentenza costituì un caso unico all'interno di una giurisprudenza costituzionale, graniticamente orientata in senso completamente opposto.

Anche la dottrina maggioritaria summenzionata condivide l'orientamento della Corte Costituzionale, in quanto è da ritenere che gli autori già menzionati, in generale, argomentino la propria posizione avendo in mente principalmente il

procedimento di approvazione della legge ordinaria.

È da accogliere, con riferimento al limitato ambito della legge ordinaria l'osservazione di chi⁴⁶, come visto, ritiene che l'applicazione del principio di leale collaborazione in questo caso comporterebbe una trasformazione della nostra forma di stato: se ogni legge parlamentare coinvolgente anche interessi regionali, per le ragioni già evidenziate, dovesse prevedere già a monte dei meccanismi concertativi, il rischio sarebbe quello di paralizzare l'esercizio della funzione legislativa parlamentare, arrivando addirittura a concedere alle Regioni un potere di veto, nel caso si optasse per lo strumento dell'intesa forte. (Non si ritiene condivisibile tuttavia *in toto* la tesi dell'autore, che generalizza quanto appena detto non distinguendo tra legge ordinaria e atti aventi forza di legge).

Quanto detto sembra sufficiente per concludere che con riferimento alla legge ordinaria il procedimento che porta alla sua approvazione non possa ritenersi disciplinato anche dal principio di leale collaborazione, oltre che dalle disposizioni costituzionali che vi sono già espressamente dedicate. Ritenere, infatti, che da tale principio possano discendere dei vincoli procedurali, capaci di astringere la potestà legislativa delle Camere, ulteriori rispetto a quelli già codificati in Costituzione, porterebbe ad un risultato troppo contrastante con l'assetto del regionalismo ricavabile dalla carta costituzionale stessa e indebolirebbe eccessivamente il Parlamento in favore degli enti regionali.

3.2 *Il decreto-legge*

Il caso del decreto legge sembrerebbe essere quello di più rapida soluzione e che dovrebbe generare meno dubbi interpretativi. Invero, il presupposto fondamentale del decreto legge, sancito dall'art. 77 comma 2, è (o almeno dovrebbe essere) la sussistenza di casi straordinari di necessità e urgenza. È d'immediata comprensione come la situazione emergenziale, che sola legittima l'emanazione di un decreto legge, e che richiede un intervento tempestivo, mal si concili con la previsione di aggravamenti procedurali diretti a soddisfare l'esigenza della leale collaborazione. Il *proprium* della decretazione d'urgenza risiede, infatti, precipuamente nella semplicità dello strumento "decreto-legge", il quale, configurato in modo da poter essere adottato di propria iniziativa dal Governo, senza una previa autorizzazione parlamentare, si presta particolarmente per far fronte a situazioni imprevedibili, di assoluta eccezionalità, che necessitano di una soluzione immediata. Se il Governo, nell'emanazione del decreto, dovesse preventivamente prevedere dei raccordi con le Regioni, ciò sarebbe contrario alla *ratio* alla base dell'art. 77 c. 2, venendo meno la suddetta semplicità

46 ANONIMO, *La corte Costituzionale* cit.

procedimentale.

Queste conclusioni sono del resto confermate dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla sentenza 196 del 2004. In questa pronuncia il Giudice delle leggi affermò che i presupposti dell'emanazione del decreto legge sono esclusivamente i "casi straordinari di necessità e urgenza" e che ciò risulta confermato dal fatto che il d.lgs. 281 del 1997 prevede un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni esclusivamente per i disegni di legge e di decreto legislativo⁴⁷.

Appare quindi evidente come sia difficile argomentare a favore dell'integrazione del procedimento di emanazione dei decreti legge con meccanismi concertativi espressione del principio cooperativo, pena l'arrecare un *vulnus* alla funzione propria della decretazione d'urgenza.

Per completare il discorso sul punto, occorre tuttavia precisare che la solidità degli argomenti sopra esposti, di cui peraltro qui non si dubita, potrebbe venire turbata dalla previsione di cui all'art. 120, comma 2. In particolare, ivi si dispone che il Governo sia dotato del potere di sostituirsi a organi delle Regioni (e delle Città metropolitane, Province e Comuni) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, normativa comunitaria oppure in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ecc. Punto focale è tuttavia la parte finale del secondo comma, in cui si prevede che «la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». Se si ammettesse che il Governo possa esercitare il potere sostitutivo non solo nei confronti di inerzie amministrative, ma anche nei confronti di inerzie legislative⁴⁸, ne discenderebbe giocoforza che, in quest'ultimo caso, il Governo utilizzerebbe il mezzo offerto dal decreto legge. Disponendo che, in tal frangente, la legge debba garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione, l'art. 120, comma secondo, sembra smentire la conclusione per cui decreto legge e procedure collaborative sono incompatibili.

Pur non potendo qui affrontare il problema con la meticolosità che necessiterebbe, si può cercare di risolvere la questione interpretando la disposizione nel senso di considerarla una *lex specialis*, derogatrice della regola generale. Fermo restando che, di regola, il procedimento di approvazione del

47 Vedi il punto 27 del *Considerato in diritto*.

48 Il punto in dottrina è però controverso, per la tesi negativa vedi G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2002, p. 740-743. Per la tesi positiva, ma limitata alle inadempienze regionali nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli obblighi comunitari, si veda C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1386.

decreto legge non tollera aggravamenti dovuti a meccanismi cooperativi, nel particolare caso dell'art 120 co. 2, l'eccezionale pervasività dell'intervento governativo nei confronti dell'autonomia regionale (che addirittura viene meno se gli organi regionali vengono sostituiti dal governo centrale) giustifica la previsione di contrappesi che compensino questa espropriazione, individuati in altrettante manifestazioni del principio di leale collaborazione.

Peraltro, la Corte costituzionale non sembra dare rilievo alla previsione sancita dal secondo comma dell'art. 120. Emblematica in tal senso è la recente sentenza n. 233 del 2019, nella quale, a venire in rilievo quale oggetto del sindacato costituzionale era il D.L. n. 35 del 2019, con cui il Governo intervenne per supportare l'azione commissariale di risanamento del servizio sanitario regionale della Regione Calabria. Il Giudice delle leggi, pur riconoscendo che tale intervento costituiva esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 120, dichiarò infondata la censura con cui la ricorrente lamentava il mancato coinvolgimento regionale nella fase di approvazione del decreto – legge. Osserva, infatti, la Corte che «le procedure collaborative tra Stato e Regione, che la ricorrente lamenta violate, non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi (ex plurimis, sentenze n. 278 del 2010, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007), salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010). L'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”» (sentenze n. 251 del 2016, n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011)»⁴⁹. E' evidente, quindi, come, anche in questa pronuncia, il Giudice costituzionale si sia richiamato alla giurisprudenza già *supra* menzionata, al fine di escludere la necessità di un coinvolgimento regionale nella fase anteriore all'approvazione del decreto legge, senza considerare tuttavia la peculiarità insita nell'esercizio dei poteri sostitutivi, e trascurando la previsione che questi ultimi «siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

In disparte la parentesi aperta dalla previsione del comma secondo dell'art. 120 Cost., si può concludere dicendo che, se nel caso della legge ordinaria è il *numerus clausus* e il rango costituzionale delle fonti regolatrici del procedimento ad ostare a che dal principio cooperativo si possano ricavare norme procedurali ulteriori, nel caso del decreto legge è la peculiarità di tale strumento e la sua natura “emergenziale” a rendere incompatibile il procedimento con integrazioni che mirino a soddisfare le istanze della leale collaborazione. Vero è, tuttavia, che,

⁴⁹ Sent. n. 233 del 2019, punto 5.4 del *Considerato in diritto*.

ormai da moltissimi anni, il presupposto di cui all'art. 77 comma 2 viene sistematicamente ignorato dai vari governi che di volta in volta si susseguono, tanto che il decreto legge ha perso la sua connotazione di strumento utile a fronteggiare emergenze e calamità, per diventare fonte ordinaria di produzione del diritto e addirittura forma rafforzata di iniziativa legislativa governativa (data la rarità delle mancate conversioni). Questa prassi abusiva della decretazione d'urgenza non può però intaccare gli esiti del ragionamento qui proposto, fondato sull'interpretazione unanimemente condivisa del già di per sé eloquente articolo 77 della Costituzione.

3.3 *Segue: prime conclusioni*

Già dopo il rapido esame di queste due fonti del diritto è possibile trarre alcune conclusioni. Appare chiaro, infatti, che, per quanto riguarda la legge ordinaria e il decreto legge, la questione che si è posta fin dall'inizio dell'opera, si pone diversamente a seconda che venga il rilievo il primo o secondo atto. Legge e decreto legge si distinguono per procedura di approvazione, organi competenti ad emanarli, funzione e natura; di conseguenza, ovviamente, pongono problematiche diverse.

In questi due casi, come si è già detto, la risposta al quesito che ci si è posti dev'essere senz'altro negativa, per le ragioni che si è già avuto occasione di illustrare. In quest'ambito è, quindi, da accogliere la consolidata giurisprudenza costituzionale *post* sentenza n. 437 del 2001, secondo la quale «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione». Ciò però non significa giustificare il percorso argomentativo del Giudice delle leggi: è vero che per la legge ordinaria e il decreto legge la conclusione è la stessa, ma i percorsi attraverso cui vi si giunge sono molto diversi, come si è potuto vedere. Il principio di leale collaborazione non si trasforma in regola disciplinante il procedimento legislativo ordinario, per ragioni che si riallacciano alle caratteristiche proprie di quest'ultimo, che non possono essere estese per fondare la medesima conclusione con riferimento al decreto legge. Una corretta analisi del problema andrebbe impostata, in sede di giudizio di legittimità costituzionale (ma anche nell'elaborazione dottrinale), tenendo distinti i diversi piani e facendo riferimento esclusivamente agli argomenti propri di ciascuno, senza richiamare come precedenti, idonei a confermare la decisione relativa al caso concreto, pronunce relative ad una fonte diversa. In assenza di un procedere siffatto, il rischio è di privare la motivazione delle pronunce costituzionali sul punto della funzione sua propria di fornire le argomentazioni idonee a sorreggere la decisione finale, se essa si riduca a mero richiamo di stralci di precedenti del

tutto inconferenti, a loro volta scarsamente motivati.

4. *Il caso del decreto legislativo*

Discorso a parte merita invece il decreto legislativo, al quale d'altronde questo lavoro è prevalentemente dedicato. La particolarità di tale atto avente forza di legge risiede, notoriamente, nel fatto che il Governo viene autorizzato preventivamente dal Parlamento, tramite una legge di delegazione legislativa, ad esercitare una funzione legislativa del tutto peculiare. Sulla scia di autorevole dottrina, infatti⁵⁰, si ritiene che la delegazione legislativa non si traduca nel trasferimento dell'esercizio della funzione legislativa dal Parlamento al Governo. Anche nelle more del procedimento di delegazione, il Parlamento conserva sia la titolarità sia l'esercizio della funzione legislativa, tant'è che la delega può essere revocata in ogni momento, anche implicitamente. Di qui la conseguenza che le leggi delegate non sono espressione della funzione legislativa che sarebbe propria del Parlamento, e che provvisoriamente verrebbe trasferita al potere esecutivo, bensì rappresentano il prodotto dell'esercizio di una funzione legislativa speciale, che si distingue da quella ordinaria sotto molteplici aspetti. La competenza legislativa del Governo in sede di delegazione non è infatti libera nei fini (il che invece costituisce la caratteristica principale delle funzione legislativa parlamentare), dovendo rispettare le limitazioni poste dalla legge di delegazione: l'art. 76 della Costituzione, infatti, stabilisce che quest'ultima deve indicare i principi e criteri direttivi da seguire nell'attuazione della delega, la quale d'altra parte non può che essere conferita per tempo limitato e per oggetti definiti.

Emerge, quindi, con nitidezza dal dettato costituzionale come il decreto legislativo rinvenga la propria legittimazione non solo nella Costituzione, ma che necessiti inoltre di un'apposita legge ordinaria di delegazione, approvata dal Parlamento, che autorizzi il Governo ad emanarlo. La peculiarità di tale fonte del diritto quindi risiede in ciò, che sebbene esso sia dotato della stessa forza e del medesimo valore della legge ordinaria, esso "dipende" da una legge ordinaria, la quale deve rispettare il dettame dell'art. 72, quarto comma, e quindi necessita di essere esaminata e approvata tramite procedura normale. La legge di delegazione funge, dal punto di vista procedurale, quale presupposto imprescindibile, assieme con l'art 76 (di cui essa stessa costituisce attuazione), di legittimità del decreto legislativo⁵¹ e, sotto l'aspetto sostanziale, fonte contenente i principi e criteri direttivi della delega, andando a delimitare i confini contenutistici entro i quali può esplicarsi la competenza legislativa specializzata del Governo. Si comprende

50 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 205-207.

51 Si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 3 del 1957.

allora come il rapporto tra legge di delega e legge delegata sia da intendere come rapporto di “prevalenza”⁵² della prima sulla seconda; per questo motivo taluni hanno definito, con un termine pregnante, il decreto legislativo come “fonte subprimaria”⁵³, avente forza di legge ordinaria ma strutturalmente “inferiore” alla legge ordinaria di delegazione. Da un rapporto siffatto, logicamente, la Corte Costituzionale ha fatto discendere il proprio sindacato di legittimità sulla legge delegata, facendo leva sulla legge delega come “norma interposta” nel giudizio di costituzionalità: un decreto legislativo che non rispetti i principi e criteri direttivi della legge di delegazione, formalmente dà luogo ad un’antinomia tra fonti pariorordinate, ma poiché quel rispetto è imposto da una norma costituzionale, il suo venire meno ridonda nella violazione dell’art. 76.

Si è detto che, fissando i principi e criteri direttivi, la legge di delegazione limita la discrezionalità del Governo, la quale quindi varia a seconda del numero e dell’intensità di vincoli posti dal legislatore delegante, seppur sarebbe da considerare contraria al dettato dell’art. 76 Cost. una legge delega che prevedesse criteri direttivi talmente stringenti da azzerare del tutto la discrezionalità governativa, di fatto dettando essa stessa la disciplina della materia⁵⁴.

Occorre sottolineare che mentre in origine (con la sent. 3. del 1957) la Corte riteneva che legge di delega e decreto legislativo facessero parte del medesimo *iter* procedimentale, di tal modo che la prima non sarebbe stata autonomamente impugnabile, in quanto sprovvista di efficacia *erga omnes*, con la sentenza n. 224 del 1990⁵⁵ il Giudice delle leggi cambiò orientamento affermando che la legge di delegazione costituisce, nel nostro ordinamento, un vero e proprio atto normativo autonomo dal decreto legislativo, capace di innovare l’ordinamento giuridico e di conseguenza autonomamente impugnabile dinanzi alla Corte stessa. Questo revirement giurisprudenziale è particolarmente rilevante ai fini di questo elaborato, in quanto permette di operare un giudizio di conformità della legge di delegazione alle istanze poste dal principio di leale collaborazione, conformità

52 Il termine è di N. MACCABIANI, *La legge delegata*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 60.

53 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 772.

54 Il punto tuttavia è controverso. Che la prassi di prevedere principi e criteri direttivi eccessivamente stringenti sia quantomeno discutibile è opinione anche di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano* cit. p. 213 – 214. Da parte sua la Corte, sebbene da un lato abbia affermato il «naturale rapporto di "riempimento" che lega la norma delegata a quella delegante, dovendosi altrimenti ritenere che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera "scansione linguistica" delle previsioni dettate dal delegante, con evidente snaturamento del ben diverso regime che la Costituzione ha inteso prefigurare» (sent. n. 4 del 1992, punto 8 del *Considerato in diritto*), d’altra parte ha più volte chiarito che il proprio sindacato non può estendersi al grado di specificità dei principi e criteri direttivi, che dovrebbe essere quindi rimessa esclusivamente alla discrezionalità politica del legislatore delegante. In tal senso basti rinviare alla sentenza n. 3 del 1957.

55 Vedasi la sent. 224 del 1990, punto 2 del *Considerato in diritto*.

che qui si ritiene fondamentale, come si vedrà *infra*.

4.1 I “limiti ulteriori” della delega

Come si è detto *supra*, la legge di delegazione, ex art 76 Cost., deve determinare i principi e criteri direttivi, ossia le finalità che il legislatore delegato deve perseguire e le modalità di attuazione della delega. Tali vincoli attengono al contenuto che il decreto delegato dovrà assumere, sono cioè limiti sostanziali. L’art. 76, invero, non prevede la necessità che la legge di delega delinea altresì il procedimento attraverso il quale il Governo debba dare attuazione alla delega parlamentare. Tuttavia sin dagli albori dell’ordinamento repubblicano, con la legge di riforma agraria del 1950⁵⁶, nota come “legge Stralcio”, le leggi con cui il Parlamento conferiva deleghe al Governo, cominciarono a prevedere degli aggravamenti procedurali, non previsti dalla Costituzione, consistenti allora solitamente in pareri delle commissioni parlamentari. Tali vincoli assunsero, in seguito alla pubblicazione di un noto saggio⁵⁷, la denominazione di “limiti ulteriori”, termine che bene sottolinea la loro caratteristica peculiare, ossia la loro eventualità. Tratto distintivo dei limiti ulteriori rispetto ai principi e criteri direttivi è la natura procedurale dei primi, contrapposta a quella sostanziale dei secondi. I limiti ulteriori sono tali in quanto la loro previsione non concorre a delineare i confini entro cui può esplicarsi la discrezionalità politica del Governo: esemplificando, tale sarà la previsione, contenuta nella legge di delegazione, della necessità che il governo acquisisca il parere obbligatorio (ma non vincolante, altrimenti esso avrebbe comunque una portata sostanziale) di una Commissione parlamentare o della Conferenza Stato-Regioni. La prassi dei c.d. “limiti ulteriori”, nel corso degli anni, si è consolidata a tal punto da venire codificata dalla legge n. 400 del 1988 la quale, all’art. 14 quarto comma, prevede che «in ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo e' tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati [...]».

La dottrina nettamente maggioritaria⁵⁸ accoglie la tesi secondo la quale i

56 Si veda il testo originario dell’art. 1 comma 2, legge n. 841 del 1950, secondo il quale «la determinazione dei territori stessi sarà fatta dal Governo entro il 30 giugno 1951, sentite le Amministrazioni regionali, ove siano state costituite, con decreti aventi valore di legge ordinaria, per delegazione concessa con la presente legge.»

57 S. M. CICONETTI, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1966, p. 568 ss.

58 G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 44; V. CRISAFULLI, *L’ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative, la Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1978, p. 84.

limiti ulteriori, sebbene eventuali, in quanto non previsti dalla carta costituzionale, avrebbero la stessa efficacia obbligatoria dei principi e criteri direttivi sanciti dall'art. 76 e che, quindi, il caso di mancato rispetto di questi, da parte della legge delegata, darebbe ugualmente luogo all'ipotesi di illegittimità costituzionale, indiretta, del decreto, secondo il solito schema del parametro interposto.

Questa, d'altronde, è anche la conclusione cui è pacificamente giunta la Corte costituzionale che, sin dalla sentenza n. 78 del 1957, conferma la legittimità della prassi dei limiti ulteriori: in tale pronuncia, discorrendo sulla vincolatività o meno, per il Governo, del parere obbligatorio che la legge n. 841 del 1950 sanciva dovesse essere assunto dalla commissione parlamentare appositamente istituita, il Giudice delle leggi dimostra di presupporre la conformità a Costituzione del suddetto aggravio procedurale. È, infatti, orientamento costante della giurisprudenza costituzionale la riconducibilità della violazione dei limiti procedurali ulteriori all'interno del vizio dell'eccesso di delega, dichiarandosi la Corte competente a sindacare tale inosservanza⁵⁹.

I limiti ulteriori, così delineati, risultano strumento utile al legislatore delegante per garantire *istanze democratiche*⁶⁰, nel caso di pareri delle commissioni parlamentari, e, per quanto più interessa ai fini della trattazione, *pluralistiche*. Nel primo senso, è significativa la già citata legge n. 400 del 1988: nel caso di deleghe con termini particolarmente lunghi, la "soggezione" della funzione legislativa governativa a quella parlamentare è assicurata dall'obbligo dell'esecutivo di raccogliere i pareri delle commissioni.

Per quanto riguarda le esigenze pluralistiche, risulta evidente come lo strumento dei limiti ulteriori sia particolarmente adatto al loro soddisfacimento; la legge di delegazione può infatti prevedere che il o i decreti delegati vengano emanati previa consultazione degli organi di rappresentanza delle Regioni (su tutte la Conferenza Stato-Regioni), tutte le volte in cui le deleghe vadano ad interferire con gli interessi regionali.

In tali evenienze, occorrerà procedere secondo moduli collaborativi che la legge delega, per mezzo dei limiti ulteriori, può (ma come si vedrà *infra*, nella nostra visione, deve) prevedere già a monte del decreto legislativo, non a valle, in sede di attuazione amministrativa, attraverso i principi e criteri direttivi.

L'idoneità dei limiti ulteriori a tutelare le istanze pluralistiche è confermata dalle previsioni contenute dal decreto legislativo n. 281 del 1997, il quale reca la disciplina generale del cd. "sistema delle conferenze", regolando l'attività delle

⁵⁹ Vedi la sentenza n. 27 del 1970; più di recente la n. 33 del 2011.

⁶⁰ Il lessico è di N. MACCABIANI, *La legge delegata. vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 55.

conferenze e istituendo la Conferenza unificata. In particolare, tale provvedimento, all'art. 2 comma 3, sancisce che «la Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni [...]».

È evidente come, sebbene non sia espressamente indicato, l'unico modo in cui la Conferenza Stato-regioni può essere sentita su di uno schema di decreto legislativo è che ciò sia previsto dalla legge di delegazione, introducendo un limite ulteriore. Sul punto è tuttavia da osservare che la Corte accoglie una nozione “ampia” di legge delega: con tale termine, infatti, non si fa riferimento esclusivamente alle singole leggi che di volta in volta conferiscono mandato al Governo, ma si includono anche altre fonti primarie che disciplinano le modalità procedurali di attuazione della delega in linea generale. Tra queste discipline generali rientrerebbe anche il suddetto art. 2, comma 3, del D. lgs n. 281 del 1997. Secondo tale orientamento, una legge delega successiva, che non deroghi espressamente a tale disciplina, dovrebbe considerarsi automaticamente integrata dalle previsioni contenute nella disciplina generale. Tale concezione della legge di delegazione suscita tuttavia alcune perplessità.

Innanzitutto, ritenere che il termine “legge delega” indicato negli artt. nn. 72 co. 4, 76 e 77 co. 1 si riferisca a tutto il *corpus* normativo che disciplina la delegazione legislativa appare un'opzione interpretativa eccessivamente estensiva: a rigore le fonti primarie ulteriori *non delegano* il Governo, ma si limitano a dettare una disciplina generale *relativa alla delega*, una differenza non indifferente. Ragionando diversamente si rischia di giungere a risultati problematici: seguendo tale indirizzo si includerebbe, infatti, nell'onnicomprensivo termine *legge delega*, addirittura un decreto legislativo, in questo caso il n. 281/1997, ossia una *legge delegata*. È evidente quanto strida questa conclusione.

In secondo luogo, e soprattutto, si pone un problema di gerarchia delle fonti; il fatto che una legge o un atto avente forza di legge ambisca a dettare una disciplina procedimentale valevole “in via generale” per tutte le leggi che abbiano un determinato oggetto, non significa che poi effettivamente ciò sia possibile. Infatti, una fonte di rango primario non è idonea ad esplicare efficacia nei confronti di una fonte ad essa pariordinata, a meno che ciò non sia espressamente previsto dalla Costituzione (è il caso del decreto legislativo). La singola legge di delega, in quanto fonte primaria, può essere condizionata solo da prescrizioni contenute nella Costituzione o in leggi costituzionali, non da altre leggi o atti aventi forza di legge.

Il D.lgs n. 281 si inserisce, difatti, in quella categoria di atti legislativi⁶¹ in cui si verifica uno scollamento tra contenuto prescrittivo, che mirerebbe a fissare una disciplina valevole per altre fonti primarie, e tipo di atto utilizzato dal legislatore che, essendo appunto di rango subcostituzionale, può vincolare unicamente fonti secondarie. Una disciplina siffatta dovrebbe invece essere racchiusa in una legge costituzionale o nella carta fondamentale stessa, per raggiungere effettivamente l'obiettivo che si prefigge. Di conseguenza, non si ritiene ammissibile la tesi per cui le leggi delega, che nulla dispongano sul punto, sarebbero integrate da fonti ulteriori, in quanto tale efficacia di condizionamento, pur derogabile, è incompatibile con il principio di gerarchia delle fonti. Come si vedrà *infra*, un modo per dare fondamento all'efficacia di tali discipline "generalì" è ritenere che esse costituiscano espressione di un preesistente principio costituzionale, in quanto tale condizionante tutte le fonti di rango primario.

Per concludere, preme qui sottolineare l'importanza fondamentale che lo strumento dei "limiti ulteriori" ha ai fini dell'attuazione del principio di leale collaborazione. Tali vincoli eventuali, infatti, conferiscono all'istituto della legge delegata un'elasticità e duttilità procedurale uniche tra gli atti aventi forza di legge: solo il procedimento che conduce all'emanazione del decreto legislativo può dirsi "a geometria variabile", in quanto non rigidamente predeterminato dalla Costituzione ma, al contrario, plasmabile di volta in volta dalla singola legge delega, in modo da poter soddisfare le esigenze che variamente sorgono in occasione di ciascuna delega al Governo. È da questo punto di partenza che, nel prosieguo, si cercherà di giungere ad una soluzione innovativa rispetto alla questione che si è posta fin dall'inizio: se, cioè, dal principio costituzionale di leale collaborazione si possano ricavare dei condizionamenti vincolanti, non semplicemente e non soltanto attinenti al contenuto degli atti aventi forza di legge, ma, a monte, nei confronti dei procedimenti che a tali atti conducono.

4.2 *Decreto legislativo e leale collaborazione, una prospettiva nuova*

Nel precedente paragrafo si è detto che il procedimento relativo al decreto legislativo si caratterizza per la sua duttilità, grazie alla possibilità, ammessa dalla giurisprudenza unanime e da una dottrina largamente maggioritaria⁶², che le leggi delega prevedano aggravì procedurali eventuali, distinti dai principi e criteri

61 Altri esempi sono dati dall' art. 31, comma 3, l. 234/2012 e dall'art. 14, comma 4, l. 400/1988.

62 Per un'opinione contraria si rinvia ad A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti nella prassi*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 132ss.

direttivi di cui all'art. 76 Cost., e definibili come "limiti ulteriori".

Da ciò deriva che, mentre nei casi di legge ordinaria e decreto legge è la successiva fase di attuazione mediante provvedimenti amministrativi ad essere il luogo in cui svolgere le procedure concertative, espressione del principio di leale collaborazione, ciò non vale per il decreto legislativo, per il quale meccanismi collaborativi possono venire in rilievo anche a monte. Ciò è confermato d'altronde dalla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011, in cui il Giudice delle leggi, innovando parzialmente la propria giurisprudenza secondo cui «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione»⁶³, pone in risalto l'importanza dei limiti ulteriori per la tutela delle istanze regionali, sancendo come il vincolo procedurale posto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009 (parere della Conferenza unificata ex art 8 del D.lgs. 281/1997) fosse diretta espressione del principio di leale collaborazione, avendo infatti il legislatore delegante «declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale.». La Corte conclude quindi, consequenzialmente, che «l'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni»⁶⁴.

Occorre quindi, a questo punto, compiere un passaggio ulteriore: si è affermato all'inizio del capitolo che il principio di leale collaborazione è principio generale, di rango costituzionale, che sovrintende tutti i rapporti tra lo Stato e le regioni; si è anche detto come sia pacifico in dottrina e giurisprudenza che tale principio vincoli il contenuto di leggi e atti aventi forza di legge che, per il loro oggetto, interferiscono con le competenze che la Costituzione riserva alle Regioni.

Se il principio di leale collaborazione spiega tale efficacia in virtù del criterio gerarchico, avendo esso rango costituzionale e quindi imponendosi nei riguardi delle fonti primarie, per quale motivo esso non dovrebbe imporsi anche al procedimento che conduce all'approvazione dei decreti delegati, considerato il rango di fonte primaria, subcostituzionale, della legge che ne stabilisce la disciplina?

E' da ritenere che non vi siano ragioni per dare risposta negativa tale quesito; il decreto legislativo non pone, infatti, gli ostacoli che impediscono a tale

63 Sent. 437 del 2001, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

64 Punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

ricostruzione di applicarsi agli altri due atti aventi forza di legge: da un lato non vede il proprio procedimento delineato a priori dalla Costituzione (qual è invece il caso della legge ordinaria), dall'altro non presuppone requisiti di necessità e urgenza, essendo l'unica condizione di legittimità una previa legge di delega rispettosa del dettato degli articoli 72 e 76 della Costituzione.

La soluzione che allora si vuole qui proporre è la seguente: quando una legge del Parlamento conferisca una delega al Governo che vada ad incidere sugli interessi delle Regioni la legge di delegazione sarebbe vincolata, in virtù del principio di leale collaborazione, a prevedere, tramite il medio dei limiti ulteriori, dei meccanismi concertativi che il Governo dovrebbe poi porre in essere ai fini dell'attuazione delle delega (parere o intesa della regione interessata o del sistema delle Conferenze). Ciò dovrebbe valere quando il legislatore delegante conferisca mandato al Governo per disciplinare ambiti di intervento che danno luogo ad un concorso tra competenze Statali e regionali; quando tale disciplina ricada in una materia di competenza esclusiva statale, di carattere trasversale o nell'ipotesi in cui il legislatore parlamentare deleghi l'esecutivo ad effettuare una "chiamata in sussidiarietà". Come si è già avuto modo di vedere infatti, queste sono infatti le condizioni affinché le fonti primarie siano vincolate a disciplinare la fase di attuazione in modo conforme al principio di leale collaborazione, prevedendo meccanismi di concertazione con le Regioni.

A questo punto, dopo aver distinto i vari tipi di procedimenti legislativi e averne chiarito le ragioni distintive, si può affermare che il principio di leale collaborazione espliciti efficacia regolatrice non solo del contenuto di leggi e atti aventi forza di legge, ma anche nei confronti del procedimento legislativo, non globalmente inteso, ma nella porzione di esso rappresentata dal procedimento di approvazione del decreto legislativo. D'altra parte la distanza della tesi riportata dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo cui «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»⁶⁵, è meno marcata di quanto possa apparire. Invero, sebbene si giunga ad affermare che il procedimento di attuazione della delega è condizionato dal principio costituzionale di leale collaborazione, tale condizionamento è, in realtà, indiretto, in quanto la sequenza procedurale che conduce al decreto delegato costituisce pur sempre una parte del contenuto della legge di delega. Di conseguenza, anche in questo caso, il principio produce un vincolo afferente al contenuto di quel peculiare tipo di legge ordinaria qual è la legge di delega, che si contraddistingue per poter delineare il procedimento necessario per l'approvazione di un altro atto avente forza di legge. In questo modo i limiti ulteriori della delega vengono a costituire il varco attraverso il quale il principio collaborativo fa il suo ingresso

65 Sentenze nn. 88, 107, 225 e 232 del 2009.

per incidere sull'aspetto procedurale della delega.

Accogliendo tale tesi risulterebbe più agevole l'interpretazione dell'art. 2 comma terzo, del D.lgs. n. 281 del 1997, ove dispone che «la Conferenza Stato - regioni e' obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni [...]». Come è già stato illustrato, tale decreto fissa una disciplina generale sulla delega legislativa, pur essendo una fonte primaria, quindi inidonea, secondo l'orientamento qui accolto, a condizionare fonti pariorordinate. Per spiegare tale forza vincolante si potrebbe tuttavia ritenere che tale disposizione sia espressiva del principio costituzionale di leale collaborazione, nella parte in cui obbliga il legislatore delegante a prevedere strumenti di collaborazione nella fase di attuazione della delega, in modo tale che il D. lgs. n. 281 codificherebbe un aspetto di tale principio, che resta tuttora non espressamente sancito in Costituzione nella sua generalità. Tali difficoltà ricostruttive sono indicative dell'inadeguatezza data dall'inserimento di una disciplina generale relativa al procedimento di approvazione dei decreti legislativi in una fonte di rango primario, ed evidenziano come più opportuno sarebbe stato che un intervento di tal genere fosse effettuato mediante una riforma costituzionale.

Il pregio di una ricostruzione siffatta del rapporto tra principio di leale collaborazione e il decreto legislativo è di consentire il coinvolgimento delle Regioni già nella fase preliminare al provvedimento, ampliando notevolmente il loro ruolo nella predisposizione della disciplina, di rango primario, oggetto della legge delegata rispetto a quello che esse potrebbero rivestire in sede di attuazione amministrativa del decreto. È di tutta evidenza, infatti, come, in quest'ultimo caso le Regioni, siano poste dinanzi ad una disciplina già del tutto delineata in sede governativa, potendo dare il proprio contributo limitatamente a previsioni di dettaglio, quali sono quelle affidate alla normazione secondaria.

Tale modo di procedere consente inoltre di sopperire, seppur limitatamente al solo tipo di fonte rappresentato dal decreto delegato, alla mancanza di una camera delle Regioni, che costituirebbe il modo migliore di intervento delle autonomie territoriali nell'elaborazione delle fonti di produzione del diritto di rango primario.

CAPITOLO II

LA SENTENZA N. 251 DEL 2016 E IL SUO SEGUITO

Introduzione

Il precedente capitolo si è chiuso trattando il tema del rapporto tra principio cooperativo e *iter* di approvazione del decreto legislativo. Oggetto dei paragrafi che seguono sarà l'analisi di una recente pronuncia della Corte costituzionale che è sembrata confermare (si vedrà *infra* se comportando o meno un *revirement* rispetto alla precedente giurisprudenza e, in caso di risposta affermativa, in che misura) la soluzione qui prospettata in chiusura del primo capitolo. Tale sentenza (la n. 251 del 2016) ha suscitato un grande interesse nella dottrina, che infatti vi ha dedicato una mole molto consistente di contributi; l'intento qui manifestato è anche quello di passare in rassegna questo materiale per verificare quale degli orientamenti si ritiene opportuno condividere e se vi sia spazio per riflessioni ulteriori.

1. *La sentenza*

La pronuncia in esame trae origine da un ricorso in via principale promosso dalla Regione Veneto nei confronti di alcune disposizioni¹ della legge n. 124 del 2015, contenente «deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che, nella ricostruzione della ricorrente, avrebbero violato diversi parametri costituzionali², tra cui, per quanto più rileva in questa sede, il principio di leale collaborazione.

La Regione impugnava tali disposizioni sotto un duplice profilo: da un lato, in quanto avrebbero esulato dalla competenza legislativa statale esclusiva, invadendo la sfera di competenza legislativa regionale residuale o concorrente; d'altro canto (e soprattutto) per la circostanza in virtù della quale la legge delega, nonostante desse luogo a plurime interferenze con le competenze regionali, non risolvibili tramite il criterio della prevalenza della competenza statale, avrebbe previsto una forma insufficiente di raccordo con le Regioni, ossia il parere in sede di Conferenza unificata.

La Corte, prima di esaminare nel merito ciascuna singola censura, fissa alcune premesse di carattere generale, nelle quali risiede in realtà la parte più significativa dell'intera pronuncia.

1 Si trattava degli artt. 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23.

2 Artt. 3, 81, 97, 117 co. 2,3 e 4, 118 e 119.

Innanzitutto, evidenzia come le disposizioni contenute nella legge n. 124 del 2015 mirino ad una complessiva «riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»³, delegando il Governo a disciplinare una molteplicità di settori differenti tra loro⁴, incidendo anche su materie di competenza regionale e, di conseguenza, come occorra vagliare la possibilità di ricondurre le norme suddette all'interno di una prevalente competenza esclusiva statale. Osserva, infatti, il Giudice delle leggi che «un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni» (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte. In tali casi occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza»⁵.

In secondo luogo viene affermato che, tuttavia, in alcuni casi non risulta possibile riscontrare la prevalenza di una materia, rispetto alle altre che sono coinvolte; quando ciò accade, si è in presenza di un'ipotesi di «concorrenza di competenze», che «apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione». In questi casi, quindi, il legislatore statale, in virtù del canone collaborativo, è tenuto a prevedere «adeguati» strumenti di coinvolgimento delle Regioni, che siano idonei a tutelare le competenze di queste ultime.

Infine, la Corte si sofferma su quale sia da considerarsi lo strumento più adatto per il coinvolgimento regionale, valutando se il parere possa considerarsi sufficiente per soddisfare tale esigenza e, a tal fine, richiama la propria precedente giurisprudenza che «ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016)»⁶.

Dopo aver indicato l'intesa quale meccanismo che meglio concretizza la leale collaborazione, la sede elettiva in cui essa deve essere raggiunta viene quindi individuata nel sistema delle Conferenze, indicato come «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro

3 È il lessico utilizzato dalla legge delega.

4 Le disposizioni impugnate infatti «spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19)» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

5 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

6 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

della leale collaborazione»⁷. Logico corollario nel ragionamento del Giudice delle leggi è che l'intesa in conferenza unificata sia «strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (sentenza n. 1 del 2016)».

A questo punto emerge l'enunciazione più importante della sentenza: si legge infatti che «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»⁸.

E' quindi evidente come, non solo la Corte giunga ad affermare che la legge di delega è vincolata dal principio di leale collaborazione a prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni qualora deleghi il Governo ad intervenire su una molteplicità di materie che diano luogo ad una "concorrenza di competenze", ma che tali strumenti devono essere necessariamente individuati nell'intesa raggiunta nel sistema delle conferenze. È da sottolineare, però, come in tale pronuncia venga accolta la nozione "debole" di intesa la quale, se non raggiunta in seguito a reiterate trattative dirette al superamento delle divergenze, non impedisce al legislatore statale di decidere in modo autonomo; il Giudice delle leggi chiarisce infatti che «la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo»⁹.

Dopo aver posto tali premesse, la Corte costituzionale passa all'esame nel merito delle censure mosse dalla ricorrente, applicando al caso concreto le considerazioni teoriche già esposte e dichiarando illegittima una serie di disposizioni contenute nella legge di delega. Viene, infatti, accolta, in *primis*, la questione di legittimità relativa all'art. 11, il quale conferiva delega al Governo per la "riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica" definendo regole omogenee e unitarie in tema di dirigenza pubblica. A tal proposito, il Giudice

7 Sentenza n. 31 del 2006.

8 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

9 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

delle leggi evidenzia come «è innegabile che tali disposizioni incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», nella parte in cui attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato» e d'altra parte però che «altrettanto innegabile è che le disposizioni in esame siano in parte riconducibili alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo»¹⁰. Risultando evidente il concorso di competenze, l'intervento del legislatore statale, che mira a garantire l'esigenza di unitarietà della disciplina, è costituzionalmente legittimo a condizione che rispetti il principio di leale collaborazione, il quale deve trovare applicazione nella Conferenza Stato-Regioni. Coerentemente con questo disegno la Corte dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 11 della legge 124 del 2015 «nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento»¹¹.

Ad analoga conclusione, seguendo le medesime argomentazioni, il Giudice delle leggi giunge relativamente alle disposizioni degli artt. 17, 18 e 19. Anche in tali norme vengono infatti riscontrate altrettante ipotesi di concorrenza di competenze: la prima delle disposizioni citate concerneva il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni, dando luogo ad un intreccio tra la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e la competenza residuale regionale relativa all'organizzazione amministrativa delle Regioni; anche nella seconda si riscontra un intreccio tra ordinamento civile e organizzazione amministrativa delle Regioni, in quanto l'art. 18 conteneva la delega al Governo per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; infine, nell'art. 19, relativo alla disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico, la Corte ravvisa un concorso tra la competenza esclusiva statale in

10 Punto 4.2.1 del *Considerato in diritto*.

11 Punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

materia di tutela della concorrenza (per gli aspetti che hanno una diretta incidenza sul mercato) e la competenza residuale regionale per le previsioni inerenti all'organizzazione dei servizi.

La sentenza si chiude con una previsione apparentemente peculiare, si legge infatti, al punto 9 del *Considerato in diritto*, che «le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative», con ciò non pronunciandosi direttamente sulla sorte dei decreti legislativi successivi che, infatti, andranno eventualmente impugnati autonomamente e, in tale frangente, «si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione». Si vedrà *infra* se questa decisione meriti o meno condivisione, anche per i collegamenti che solleva con la tematica dell'interesse a ricorrere delle Regioni quando vengano in rilievo una legge di delega e uno o più decreti legislativi.

2. *Una pronuncia innovativa?*

La sentenza n. 251 del 2016 è stata oggetto di un gran numero di contributi dottrinali, diretti soprattutto a indagare se essa abbia costituito o meno un *revirement* nella giurisprudenza che si è occupata di leale collaborazione. La netta maggioranza degli autori ha ritenuto che essa abbia prodotto un'autentica rottura, rispetto al, già ricordato, orientamento per cui «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»¹², nella parte in cui stabilisce che, nel caso in cui il legislatore delegante conferisca delega al Governo per disciplinare istituti che incidono su competenze statali e regionali (dando origine ad un intreccio di competenze), sorge la necessità del ricorso all'intesa in sede di attuazione della delega. Secondo la prospettiva di questa parte di dottrina¹³, con la pronuncia in esame la Corte avrebbe clamorosamente

12 Sentenze nn. 88, 107, 225 del 2009.

13 Tra gli altri G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in *Le Regioni*, n. 1/2017, p. 125ss; R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2017; A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, n. 25/2016; E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda camera delle regioni*, in *Nomos*, n. 2/2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate*

smentito sé stessa, in quanto questa costituirebbe la prima occasione, in cui dal principio costituzionale di leale collaborazione viene fatto discendere un vincolo procedurale relativo ad un atto avente forza di legge (c'è chi parla di «petizione di principio»¹⁴ relativamente alla parte della sentenza in cui il Giudice delle leggi, prima di enunciare il punto di diritto sopra esposto, richiama i propri precedenti chiarendo che «è pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo»¹⁵). Si ritiene tuttavia che tale orientamento non sia condivisibile poiché, a ben guardare, la sentenza n. 251, sebbene sia senza dubbio alcuna molto innovativa per diversi aspetti, non si pone in contrasto con la consolidata giurisprudenza secondo cui il procedimento legislativo non può venire interessato da procedure concertative. A rigore, infatti, la Corte costituzionale semplicemente dichiara incostituzionale la legge n. 124 del 2015 perché una parte del suo *contenuto* (in ciò restando fedele ad un orientamento granitico)¹⁶ non è conforme al parametro costituzionale rappresentato dal principio cooperativo, ossia quella parte in cui, attraverso i limiti ulteriori, prevede il parere in sede di Conferenza unificata e non l'intesa nella Conferenza Stato – Regioni. Da questo punto di vista risulta imprecisa l'osservazione di chi¹⁷ indica la pronuncia in esame come una «sentenza sostitutiva di procedura» in quanto l'efficacia sostitutiva si riferisce pur sempre al contenuto della legge di delega (illegittima *nella parte in cui prevede* il parere anziché l'intesa).

Se si presta attenzione ai passaggi più importanti della pronuncia, ci si avvede che, in realtà, il contrasto con la precedente giurisprudenza, già richiamata, è solo apparente; infatti, una lettura *prima facie* nel senso della discontinuità può essere erroneamente indotta dal modo assolutamente confuso e impreciso con cui il Giudice delle leggi ha affrontato la questione a partire dalla sent. n. 437 del 2001 (che si ha già avuto modo di evidenziare nel precedente capitolo).

dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016), in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

14 Si fa riferimento a R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura... legislativa?* Cit. p. 9.

15 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

16 È quanto sostiene anche C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni* nn. 5-6/2016, p. 860; vi si legge infatti che «La Corte, in realtà, non ha stravolto la tradizionale distinzione (il principio di leale collaborazione vincola il *contenuto* delle leggi, imponendo ad esse di prevedere raccordi in sede di attuazione della legge, nei casi di concorrenza di competenze o di chiamata in sussidiarietà, ma non il *procedimento legislativo statale*), in quanto ha censurato il *contenuto* della legge delega, cioè la mancata previsione dell'intesa in sede di attuazione della delega, ossia in sede di adozione dei decreti legislativi».

17 E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale* cit. p. 3ss.

La sentenza qui esaminata è innovativa proprio perché, a differenza di numerosissimi precedenti, per la prima volta affronta il problema del rapporto tra leale collaborazione e procedimenti legislativi distinguendo i vari tipi di fonte primaria e riconoscendo la peculiarità propria della delegazione legislativa. Sancendo, infatti, che l'intesa si impone «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»¹⁸, il Giudice delle leggi esprime il rapporto di “subalternità” strutturale che intercorre tra legge di delega e decreti delegati, in forza del quale la prima pone le regole procedurali per l'approvazione dei secondi, le quali regole sono sempre soggette al principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto fissate da una norma di rango primario, non costituzionale. A conferma di ciò si legge infatti che «tali decreti [...] finiscono con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze»¹⁹.

Proprio per questo tale pronuncia non può dirsi in contrapposizione con il precedente orientamento: essa, infatti, tratta la questione in modo diverso e, finalmente, corretto e di conseguenza si pone al di fuori dal solco segnato da quei precedenti, dando potenzialmente vita ad una giurisprudenza “parallela” a quella citata (si vedrà più avanti se così è stato oppure no). Non costituisce una contraddizione sostenere, da un lato, che la procedura di approvazione dei decreti legislativi, per come delineata dalla legge delega, deve prevedere dei meccanismi per consentire la partecipazione regionale e, d'altro canto, affermare che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, se si riferisce quest'ultimo assunto esclusivamente ai procedimenti che conducono all'approvazione di leggi ordinarie e decreti – legge. Il contrasto, vieppiù, si rinviene nei confronti di quei precedenti che, avendo ad oggetto leggi delega e decreti legislativi, non ne riconoscevano la particolarità adottando la stessa soluzione valevole per gli altri due atti aventi forza di legge.

Come visto, già nella sentenza n. 33 del 2011 il Giudice delle leggi aveva osservato che, in quell'occasione, la legge di delega aveva «declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale»²⁰; la pronuncia del 2016 può allora considerarsi un'evoluzione di questo ragionamento: la leale collaborazione non semplicemente *può* declinarsi in

18 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

19 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

20 Sent. n. 33/2011, punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

procedure concertative previste dalla legge delega mediante i limiti ulteriori, ma *deve*, in quanto il legislatore delegante vede limitata la propria discrezionalità sul punto dall'operare del principio cooperativo.

Se si tengono a mente le conclusioni esposte in chiusura del precedente paragrafo, è di lampante evidenza come in questo frangente la Corte costituzionale applichi il medesimo ragionamento e ne dia quindi conferma.

Tuttavia, i profili della sentenza di cui vagliare la novità o, al contrario, la continuità rispetto alle pronunce precedenti non si esauriscono a quelli già menzionati.

Un aspetto sicuramente coerente con la consolidata giurisprudenza costituzionale, riguarda il passaggio in cui il Giudice delle leggi sancisce, preliminarmente, la necessità di esperire il tentativo di applicazione del criterio di prevalenza, al fine di individuare a chi spetti la titolarità della competenza nel caso di interventi legislativi statali volti a disciplinare fenomeni sociali complessi. E, d'altra parte, coerente con innumerevoli precedenti è anche la successiva osservazione con cui la Corte, constatata l'impossibilità di rintracciare una materia che prevalga sulle altre quando si versi in un caso di concorrenza di competenze²¹, esprime il bisogno di ricorrere al canone collaborativo.

Peraltro, se il concetto di concorso di competenze non è nuovo, lo è invece il modo in cui esso viene applicato al caso concreto²². Nelle altre occasioni in cui aveva avuto modo di sindacare la legittimità di leggi che conferivano deleghe al Governo per dettare discipline complesse, con plurime linee di intervento, il Giudice delle leggi aveva condotto l'indagine sulla prevalenza o concorrenza relativamente alle singole parti di cui si componeva la disciplina in senso ampio²³. Nel caso in esame, invece, la concorrenza di competenza viene rilevata tenendo come parametro aree disciplinari molto generiche e ampie quali la riorganizzazione della dirigenza pubblica (art. 11), il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni (art. 17), la disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18). Molto probabilmente il diverso agire della Corte si spiega con la volontà di

21 Termine questo già utilizzato in molteplici pronunce più risalenti, fra le altre si veda la sent. n. 50 del 2005.

22 La discontinuità sul punto è stata colta anche da A. AMBROSI, *"Concorrenza di competenze" e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo* cit., p. 525 ss.

23 Si veda la sent. n. 278 del 2010 avente ad oggetto la legge 99 del 2009 che conferiva delega al Governo per la disciplina delle centrali nucleari. La valutazione di prevalenza non viene effettuata con riferimento alla materia nel suo complesso, ma con riferimento alle varie parti che la compongono: costruzione ed esercizio di impianti nucleari, costruzione ed esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi ecc.

rispettare la coerenza del disegno legislativo della l. 124 del 2015 a cui la selezione di queste macro – aree di intervento si deve²⁴.

Relativamente allo strumento nel quale deve declinarsi il principio di leale collaborazione, la sentenza n. 251, preferendo l'intesa (debole) al mero parere, si pone nel solco di numerosi precedenti, sotto questo punto di vista segnalandosi per continuità con il passato. Già in un'altra pronuncia dello stesso anno, la n. 1 del 2016, infatti, viene chiarito che «in più di un'occasione e in casi analoghi, è stata questa stessa Corte a identificare l'intesa in sede di Conferenza unificata come strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo»²⁵. D'altra parte anche la sentenza n. 303 del 2003, nel diverso ambito della “chiamata in sussidiarietà”, è chiara nell'indicare l'intesa quale attività concertativa per eccellenza²⁶, sebbene sia opportuno sottolineare come, in quell'occasione, il Giudice costituzionale facesse riferimento all'intesa in senso “forte”.

D'altronde è davvero difficile revocare in dubbio tale orientamento, che appare, anzi, scontato se si accoglie la tesi tradizionale, la quale ravvisa la differenza tra intesa e parere nella circostanza per cui solo la prima è idonea a dare vita ad un meccanismo codecisionale, il che costituisce una garanzia molto più forte per la tutela delle istanze regionali rispetto al mero parere, attraverso il quale la capacità per le Regioni di incidere sulla fissazione della disciplina è molto più ridotta (vedi *infra* il capitolo III per un approfondimento sul punto).

Infine, per concludere l'analisi del “tasso” di novità dei vari punti della pronuncia, nel senso della continuità si ascrive anche la conferma del cd. sistema delle conferenze come sede principale in cui svolgere i meccanismi concertativi espressione della leale collaborazione. Richiamando pronunce più risalenti, la Corte costituzionale ribadisce anche in questa occasione che il sistema delle conferenze costituisce «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale»²⁷, considerata anche la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei

24 Peraltro questo *modus operandi* è criticato da G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa* cit. p. 127, per il quale «la Corte avrebbe potuto procedere allo scrutinio di ogni singola linea di intervento prevista dalle disposizioni impugnate per ricondurla a un determinato ambito materiale».

25 Sent. n. 1 del 2016, punto 7.2 del *Considerato in diritto*.

26 Infatti tale pronuncia è espressamente menzionata dalla sent. 251 del 2016, si veda il punto 3 del *Considerato in diritto*.

27 Sent. n. 401 del 2007, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

procedimenti legislativi»²⁸. Anche in questo frangente la continuità della pronuncia in esame è ampiamente condivisibile: *rebus sic stantibus*, in mancanza di una seconda camera rappresentativa degli enti regionali, il sistema delle conferenze costituisce l'unico strumento di raccordo tra lo Stato e le Regioni e di conseguenza sede deputata alla formazione di meccanismi concertativi.

Come si può notare, la sentenza n. 251 del 2016 non mancava certo di elementi di continuità rispetto a precedenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale²⁹, ma si ritiene che questi fattori non possano sminuire la portata innovativa della pronuncia in esame; essi, infatti, sono comunque di rango secondario rispetto al punto di diritto principale già menzionato, su cui si impernia la soluzione finale della controversia.

Preme, tuttavia, sottolineare ancora una volta che l'innovatività va intesa correttamente: tale sentenza non è "rivoluzionaria" perché rovescia una giurisprudenza decennale, smentendo quanto affermato innumerevoli volte, come molti hanno sostenuto, ma lo è per il diverso *modus operandi* dei giudici di palazzo della Consulta, che finalmente hanno affrontato la questione della partecipazione regionale alla formazione di atti legislativi con approccio sistematico, non semplicemente riportando stralci di precedenti più o meno risalenti.

3. *L'impatto sul procedimento legislativo e sulla forma di Stato*

Da più parti si è sostenuto che la sentenza n. 251 del 2016 avrebbe comportato un impatto «devastante»³⁰ sul procedimento legislativo e sulla stessa forma di Stato. In primo luogo, questi autori affermano che la conclusione a cui è pervenuta la Corte «potrebbe astrattamente estendersi a qualsiasi procedimento di formazione di un atto avente forza di legge»³¹, di conseguenza la pronuncia in esame sarebbe potenzialmente in grado di sconvolgere l'assetto delle fonti costituzionali regolatrici dei procedimenti legislativi. Tale ricostruzione, tuttavia, non convince. Essa, infatti, pare basarsi su di una petizione di principio, ossia

28 Sent. n. 401 del 2007, ma si vedano anche le sentt. nn. 6 e 423 del 2004, nonché la n. 278 del 2010.

29 Ciò è bastato a taluna dottrina per considerare tale pronuncia evolutiva e non innovativa rispetto al passato, si fa riferimento a S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Le Regioni*, n. 1/2017 p. 119ss.

30 Sono parole di ANONIMO, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?* cit. p. 706.

31 R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura... legislativa?* Cit. p. 6. Compie lo stesso ragionamento tuttavia anche G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, pubblicato in *www.forumcostituzionale.it* 11 dicembre 2017, p. 20.

l'automatica estensibilità del ragionamento valevole per la delegazione legislativa anche agli altri due atti aventi forza di legge. Come abbiamo più volte ribadito nel primo capitolo, l'essere il decreto legislativo un atto parificato a legge e decreto legge quanto a posizione nella gerarchia delle fonti, non comporta automaticamente l'estensibilità ad esso della soluzione (negativa) valevole per le altre due fonti, quanto a partecipazione regionale nel procedimento di formazione di tali atti, per tutta una serie di ragioni che abbiamo già esaminato. Per proprietà transitiva, viceversa, vale ovviamente anche il contrario. Posto ciò, il paventato effetto a cascata sul sistema costituzionale delle fonti viene meno; le conclusioni a cui perviene la Corte nella sentenza in esame hanno, infatti, come unico termine di riferimento una fonte di rango primario, la legge di delega che, in quanto tale, deve sottostare ai principi sanciti dalla Costituzione, tra cui il canone della leale collaborazione. Il portato della sentenza oggetto di analisi è, quindi, esclusivamente riferibile all'eventualità di una legge di delega che incarichi il Governo a intervenire su discipline che intercettino tanto materie di competenza esclusiva statale, quanto competenze concorrenti o di spettanza residuale regionale.

Quanto detto fornisce l'occasione per suggerire una risposta ai dubbi sollevati da chi³² si è interrogato sul perché il coinvolgimento delle Regioni non dovesse essere previsto, seguendo il ragionamento della Consulta, già a monte della stessa legge delega, dato che l'incrocio di materie derivava da scelte del delegante. La soluzione è semplice: *perché ciò non è possibile*, dato che la legge delega è pur sempre una legge ordinaria e quindi vede il proprio procedimento disciplinato esclusivamente dagli artt. 64 – 72 Cost. (e dai regolamenti parlamentari).

Altro effetto “collaterale” di tale sentenza, più volte evidenziato in dottrina è quello per cui essa avrebbe fatto sorgere il rischio³³ di una cd. “fuga dalla delega” in quanto il Parlamento, dinanzi all'obbligo di prevedere l'intesa in caso di delega al Governo, potrebbe essere tentato di provvedere sul punto con legge ordinaria, in modo da sottrarsi al vincolo imposto dalla leale collaborazione. A questa osservazione possono rivolgersi due critiche; in primo luogo, sebbene l'eventualità prospettata non si possa escludere a priori (si vedrà più avanti, infatti, quale risposta si ritiene di fornire alla questione se esista una riserva di decreto legislativo), si ritiene che sia altamente improbabile, in quanto

32 ANONIMO, op. ult. cit. p. 706. La medesima questione è stata posta anche da G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *www.questionegiustizia.it*, 23 gennaio 2017, par. 6.

33 Prospettato, tra gli altri, da R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale* cit., p. 5; R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura* cit. vi vede d'altra parte un'opportunità positiva per far riacquistare al Parlamento la propria centralità.

difficilmente il Parlamento sarebbe in grado di elaborare discipline con un tale tasso di complessità e tecnicismo, qual è quello proprio della disciplina in esame. È noto, infatti, che la *ratio* alla base del conferimento della delega è proprio quella di affidare l'elaborazione di normative che richiedono elevate competenze tecniche al Governo, il quale è organo di vertice della Pubblica Amministrazione e può quindi disporre del supporto degli apparati ministeriali. Il legislatore parlamentare, al contrario, non ha una simile disponibilità. L'ipotesi di una disaffezione per lo strumento fornito dalla delegazione legislativa è, quindi, una prospettiva più astratta e "di scuola" che concreta: in pratica le difficoltà materiali conseguenti a tale scelta sarebbero molto più pesanti rispetto all'aggravamento procedurale provocato dall'obbligo di previsione di strumenti collaborativi. Non si dimentichi, infatti, che in innumerevoli casi, anteriori alla sent. 251 del 2016, il legislatore delegante *sua sponte* aveva previsto tali strumenti.

In secondo luogo, un'osservazione di questo tipo ricade nel novero delle valutazioni politiche che, in quanto tale, non può assumere rilievo in un'analisi compiuta da un punto di vista strettamente giuridico e, a maggior ragione, non può di certo costituire un elemento che la Corte costituzionale può prendere in considerazione ai fini del sindacato di legittimità su leggi e atti aventi forza di legge. È pur vero, infatti, che il Giudice costituzionale, in alcune circostanze, dispone di una certa sfera di discrezionalità decisionale (si pensi ai casi in cui esso stabilisce quali debbano essere, in concreto, le condizioni per ritenere necessario l'"esercizio unitario" delle funzioni amministrative, e quindi per considerare legittima la loro attrazione in sussidiarietà), di conseguenza compie scelte, *lato sensu*, politiche; tuttavia, tale discrezionalità non può certo sconfinare nell'ambito riservato all'indirizzo politico, dovendo la Corte fondare le proprie decisioni pur sempre su parametri costituzionali, e non su valutazioni di pura opportunità, qual è quella summenzionata.

Restando in tema di ricadute sul sistema delle fonti, si pone la questione se l'orientamento a cui fa capo la pronuncia in esame sia applicabile retroattivamente e, quindi, se siano da considerare illegittime anche le leggi di delega emanate anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza, che abbiano caratteristiche analoghe alla n. 124 del 2015.

Di regola, l'interpretazione delle norme costituzionali (e il principio di leale collaborazione è, in realtà, una norma non scritta) compiuta dalla Corte, quando si pronuncia su una questione di legittimità costituzionale, è fisiologicamente retroattiva, quindi, nel silenzio serbato sul punto dalla motivazione, si sarebbe indotti a ritenere che tutte le vigenti leggi di delega, che conferiscano deleghe al Governo per disciplinare istituti che diano luogo ad una concorrenza di

competenze, siano da considerare suscettibili di declaratoria di incostituzionalità (ovviamente previo ricorso in via esclusivamente incidentale, dato l'inevitabile spirare del termine decadenziale per l'impugnazione principale).

Non è, però, da escludere che in futuro la Consulta intervenga per precisare che tale indirizzo fosse da considerare valido solo *ex nunc*, nel senso di ritenere illegittime, tra le leggi di delega che non prevedono un coinvolgimento regionale nella fase anteriore all'approvazione dei decreti delegati, solo quelle successive alla data di pubblicazione della sentenza n. 251 del 2016; ciò, in ossequio all'affidamento ingenerato, nel legislatore statale, dalla giurisprudenza costituzionale, la quale mai, prima di allora, aveva dichiarato illegittima una legge di delega per violazione del principio di leale collaborazione. Siffatto modo di procedere, d'altronde, non sarebbe nuovo per la Corte costituzionale, la quale, già in altre occasioni, aveva chiarito che un nuovo orientamento giurisprudenziale, più restrittivo dei precedenti, potesse applicarsi solo alle situazioni successive alla pronuncia che realizzava un simile revirement giurisprudenziale; si pensi, ad esempio, al caso della sentenza n. 142 del 2012. In quell'occasione, la Provincia Autonoma di Trento aveva impugnato un provvedimento legislativo statale, per violazione delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale. Il ricorso era stato promosso dalla Giunta provinciale, e successivamente esso era stato ratificato dal Consiglio provinciale; lo statuto del Trentino – Alto Adige, infatti, sancisce che, in linea generale, la competenza in merito alla decisione di impugnare in via diretta una legge statale spetta al Consiglio, ma anche che, in caso di urgenza, il Consiglio può essere sostituito dalla Giunta, purché successivamente il provvedimento di quest'ultima sia ratificato dal Consiglio provinciale. Nel caso di specie, si era verificata proprio quest'ultima eventualità. Tuttavia, la difesa del Presidente del Consiglio aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso, poiché l'atto di ratifica del ricorso non era stato depositato in giudizio entro il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente.

La Corte accoglie, dunque, l'eccezione, in quanto «deve ritenersi che l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta [...] vada necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato», e in particolare essa sottolinea come sia necessario «che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria della Corte»³⁴.

34 Sent. n. 142 del 2012, punto 2.1.3 del *Considerato in diritto*.

Tuttavia, nonostante nel caso di specie la ratifica fosse stata depositata oltre il termine anzidetto, il Giudice delle leggi afferma di non poter dichiarare l'inammissibilità del ricorso. Viene, infatti, sottolineato come occorra «tener conto nel caso di specie della lunga prassi di questa Corte, la quale in numerose pronunce [...] non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. *Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettiva incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito*»³⁵.

D'altra parte, il Giudice delle leggi ha dimostrato di concepire la possibilità di delimitare solo *pro futuro* l'efficacia di un proprio revirement giurisprudenziale, non soltanto con riferimento a questioni processuali (quali sono quelle del precedente esempio), ma anche a questioni inerenti vizi di legittimità sostanziale. Si pensi alla sentenza n. 50 del 1989, con cui la Corte costituzionale decise la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione Tributaria Provinciale di Verbania, la quale dubitava della conformità a Costituzione dell'art. 39, primo comma, del D.P.R. n. 636 del 1972. Secondo il giudice rimettente, infatti, tale disposizione, escludendo l'applicabilità al processo tributario dell'art. 128 del codice di procedura civile, impediva la pubblicità dell'udienza, in contrasto con l'art. 101 della Costituzione, il quale mira ad assicurare il controllo dell'opinione pubblica su tutte le manifestazioni di sovranità dello Stato.

Il Giudice delle leggi giudicò fondata la questione, sulla base della considerazione secondo cui la pubblicità delle udienze è regola generale dei procedimenti giudiziari, ed avendo il procedimento dinanzi alle commissioni tributarie natura giurisdizionale anch'esso, quest'ultimo non può sottrarsi all'applicazione di tale principio generale.

La Corte osservò, poi, come già in passato avesse invitato il legislatore a provvedere, al fine di riformare l'art. 39 del D.P.R. n. 636/1972 e come, tuttavia, tale appello fosse rimasto inascoltato: il disegno di legge di riforma, presentato dal Ministro delle Finanze, era infatti stato approvato solo al Senato. Nell'annullare, dunque, la suddetta disposizione, il Giudice costituzionale ebbe a precisare, tuttavia, che «stante la gradualità con la quale è avvenuta detta evoluzione [legislativa, dottrinale e giurisprudenziale con cui si è giunti ad affermare il carattere giurisdizionale dei processi tributari], soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sopravvenuta illegittimità costituzionale», e che, di conseguenza, «la declaratoria di illegittimità costituzionale non può avere e non ha alcuna conseguenza sugli atti pregressi e sui provvedimenti emessi

35 Punto 2.2 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

anteriormente alla data di pubblicazione della sentenza, i quali rimangono tutti pienamente validi»³⁶.

Come si vede, anche nel caso appena esaminato la Corte costituzionale modulò la portata temporale del proprio nuovo orientamento giurisprudenziale, in considerazione del fatto che, in passato, non costituiva un dato acquisito la natura giurisdizionale dei giudici tributari, e che, di conseguenza, estendere la portata della declaratoria di illegittimità costituzionale anche agli atti e provvedimenti pregressi, avrebbe comportato una violazione del principio di affidamento.

Ebbene, è evidente, dunque, come tale ragionamento potrebbe essere esteso anche alla sentenza n. 251 del 2016, “facendo salve” tutte le leggi di delegazione anteriori a tale pronuncia, la cui illegittimità, sebbene astrattamente sussistente, non potrebbe tuttavia essere dichiarata.

Quanto ai possibili riflessi sulla forma di Stato, è da preferire la tesi per cui essi siano da considerare del tutto irrilevanti, sebbene non siano mancate voci³⁷ in contrario, fondate in particolare sulla previsione dell’intesa in sostituzione al parere. Essendo l’intesa una forma di codecisione, secondo la prospettiva dei critici, la sentenza n. 251 avrebbe modificato la nostra forma di Stato in senso più propriamente federale, caratterizzato da una produzione pattizia degli atti legislativi statali. Anche in questo caso, tuttavia, le preoccupazioni prospettate appaiono esagerate. Da un lato, come già ampiamente illustrato, il campo di applicazione della pronuncia deve considerarsi limitato esclusivamente al rapporto tra legge delega e decreti delegati, di conseguenza è solo con riferimento a tale porzione degli atti espressione della funzione legislativa, che si può effettivamente parlare di una “negoziante” sul contenuto dei provvedimenti tra Stato e Regioni.

È di tutta evidenza come ciò non sia nemmeno lontanamente sufficiente a modificare la forma di Stato, risultato che potrebbe ottenersi solo attraverso una profonda revisione della Costituzione, quale forse sarebbe stata quella del fallito tentativo di riforma del 2016. Si pensi, infatti, che nemmeno la riforma del titolo V del 2001³⁸ si è rivelata in grado di segnare il passaggio da Stato regionale a Stato propriamente federale³⁹; come poter sostenere che una singola pronuncia

36 Sent. n. 50 del 1989, punto 2 del *Considerato in diritto*.

37 È in tal senso eloquente già il titolo del saggio di ANONIMO, *La corte costituzionale* cit.

38 Nonostante la legge costituzionale n. 3 del 2001 avesse sancito all’art. 11 che «i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Si noti peraltro che la commissione così integrata potrebbe rendere un mero parere che ai sensi del comma secondo dell’art. 11 sarebbe superabile con poca difficoltà dalle Camere.

39 Si veda già il risalente commento a riguardo di T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2004, p. 106.

della Corte costituzionale (a carta fondamentale invariata) sarebbe riuscita là, dove ha fallito una riforma che pure, nelle intenzioni, si proponeva come rivoluzionaria?

In aggiunta, occorre far notare che, nella sentenza oggetto delle presenti riflessioni, il Giudice delle leggi si premura di precisare che l'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni sia da inquadrare nel novero delle intese deboli⁴⁰, in modo tale da consentire comunque che il procedimento per delegazione legislativa possa proseguire nel caso in cui, malgrado la reiterazione delle trattative, l'intesa non venga raggiunta. Scelta, questa, in realtà obbligata in quanto, se si optasse per la variante “forte” (ammesso che essa esista realmente, si veda *infra* al Cap. III), la conseguenza sarebbe di fatto l'attribuzione di un potere di veto alle Regioni, potendo esse paralizzare tutto l'*iter* successivo (considerato anche che le deleghe legislative sono conferite per un periodo di tempo limitato). Questa conclusione sarebbe evidentemente in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, perentorio nel prevedere che la funzione legislativa possa essere delegata solo ed esclusivamente al Governo⁴¹.

Quanto detto rafforza la tesi qui coltivata: il carattere debole dell'intesa sminuisce fortemente l'aspetto codecisionale della stessa, in quanto non viene previsto un confronto autenticamente paritario e, di conseguenza, l'influenza regionale, sebbene più rilevante rispetto a quella garantita dal mero parere, non è tale da condizionare fino in fondo l'approvazione del provvedimento.

4. *Esiste una riserva di decreto legislativo?*

Dalla lettura della sentenza n. 251 del 2016 sorge spontaneo un dubbio⁴²: visto che la portata del principio di leale collaborazione viene limitata al procedimento di delega legislativa, ciò può voler dire che esiste una “riserva” a favore di tale atto avente forza di legge? Il che significherebbe ipotizzare che, quando il legislatore statale debba intervenire in ipotesi di “concorrenza di competenze”, dovrebbe necessariamente prediligere la delega al governo, unica

40 Questa è, peraltro, la lettura che alla pronuncia dà anche la dottrina maggioritaria, tra gli altri S. AGOSTA, *sulla riorganizzazione della P.A.* cit., p. 127; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)* cit., p. 22.

41 Questa è anche la conclusione di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 163.

42 Indicato anche da A. AMBROSI, “*Concorrenza di competenza*” e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo cit., il quale si interroga se la riserva potrebbe evitare che la operatività del principio di leale collaborazione dipenda dalla fonte utilizzata; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale* cit.

tra le fonti a poter venire approvata previa consultazione regionale⁴³. Tale ipotesi, sebbene suggestiva, è tuttavia da considerare non compatibile con l'ordinamento giuridico italiano e priva, in realtà, di un radicamento nella Costituzione.

La titolarità della funzione legislativa spetta, infatti, esclusivamente al Parlamento e gli altri atti aventi forza di legge costituiscono una tassativa deroga a tale regola, oltre che allo stesso principio di divisione dei poteri. Motivo, questo, per cui tali ipotesi sono circondate di numerose cautele, tese a far in modo che, anche in questi frangenti, sia comunque garantito un intervento del Parlamento, a monte (per il decreto legislativo) o valle (nel caso di decretazione d'urgenza). Ritenere esistente una "riserva di decreto legislativo" a favore del Governo, quindi, comporterebbe una grave limitazione alla discrezionalità del potere legislativo, in palese violazione del principio di preferenza della legge⁴⁴. Inoltre, occorre considerare che tutte le riserve di legge previste dalla carta costituzionale sono poste a tutela dell'organo parlamentare, di conseguenza sostenere che una riserva del tutto anomala, in quanto contraria alla *ratio* di quelle espressamente codificate, sia stata introdotta in via giurisprudenziale, a Costituzione invariata, appare un'operazione decisamente troppo azzardata.

È interessante il parallelismo che è stato proposto⁴⁵ tra la riserva in discussione e quella che la Corte costituzionale ha dimostrato di ammettere a favore del provvedimento amministrativo regionale in particolare ipotesi⁴⁶, escludendo che la Regione potesse intervenire con legge. L'accostamento è suggerito dalla *ratio* di tale riserva di amministrazione, individuabile nell'esigenza di consentire l'intervento di organi esterni alla Regione che, nel caso di intervento mediante atto legislativo, non sarebbe possibile. Ci sembra però opportuno fissare alcuni distinguo che consentono di superare l'apparente analogia tra le due ipotesi. Innanzitutto, il punto davvero dirimente è che, nelle ipotesi citate, le "riserve di amministrazione" sono *espressamente previste* da atti aventi forza di legge (nel caso della sentenza 44 del 2010 la base legale è fornita dall'art. 6 comma 2 del D.L. n. 347 del 2001; relativamente al calendario venatorio viene in rilievo l'art. 18 comma 2 della legge n. 157 del 2002),

43 Così ragionando si potrebbe anche dare soluzione al problema della "fuga dalla delega" (che noi tuttavia riteniamo ampiamente sopravvalutato).

44 In virtù del quale, è noto, la legge ordinaria è competente a disciplinare qualunque materia, salvo espressi limiti sanciti dalla Costituzione. Su tutti vedi A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 104.

45 A. AMBROSI, op. ult. cit., p. 538, il quale sottolinea i profili problematici di tale tesi.

46 Si veda la sentenza n. 44 del 2010 in cui è stata annullata una legge regionale che dettava la disciplina della rimborsabilità di alcune tipologie di farmaci; vedasi anche la pronuncia n. 20 del 2012, in cui la Corte ha ritenuto illegittima una legge regionale che disciplinava il calendario venatorio, che invece avrebbe dovuto essere fissato da un provvedimento amministrativo in modo da consentire di raccogliere il parere dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

espressione dell'esercizio di competenze esclusive statali. Tale carattere esclusivo della competenza statale è un altro punto molto importante; infatti, provvedendo con legge anziché con provvedimento amministrativo, le Regioni, non solo hanno violato esplicite disposizioni legislative (assenti nel caso della riserva di delega), ma hanno anche usurpato una competenza che la Costituzione riserva esclusivamente allo Stato⁴⁷; il caso quindi è in realtà diverso da quello che viene in rilievo nella sentenza n. 251 del 2016. Difatti, in un'ipotesi di concorrenza di competenze, qual è quella cui danno origine le deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015, entrano in gioco tanto materie di competenza esclusiva statale, quanto materie di competenza concorrente, o residuale delle regionali, che infatti sono talmente tra loro interconnesse, da dar luogo ad un "inestricabile intreccio". Al contrario, le suddette pronunce, che sembrano sancire l'esistenza di "una riserva di atto amministrativo", si riferivano a casi in cui le Regioni avevano legiferato in ambiti materiali ricadenti, *in toto*, in aree competenziali di pertinenza esclusiva statale, senza che vi fosse alcuno spazio per materie di competenza regionale. In questi ultimi casi, dunque, si assisteva ad una disciplina legislativa regionale adottata in carenza di potere, non essendo le Regioni legittimate dalla Costituzione a legiferare in tali ambiti; la riserva di atto amministrativo, quindi, sembra dettata, più che dall'esigenza di consentire l'intervento di determinati organi, dalla necessità di difendere la competenza esclusiva statale nelle materie indicate.

Secondariamente, in alcuni dei casi in cui la Corte esprimeva la necessità di prevedere una riserva a favore dell'atto amministrativo regionale, era evidente che gli atti legislativi regionali, oggetto del giudizio, fossero riconducibili alla categoria delle "leggi – provvedimento"⁴⁸, atti formalmente legislativi ma con contenuto sostanzialmente amministrativo. Di conseguenza, la riserva di atto amministrativo, in questi frangenti, si spiegava anche con l'esigenza di far venire meno l'evidente distonia, cui dà luogo l'utilizzo della legge regionale, atto normativo, concepito per disciplinare fattispecie generali e astratte, ai fini della regolamentazione di fattispecie concrete e specifiche, la cui disciplina vede la propria sede naturale nei provvedimenti amministrativi. È di lampante evidenza, invece, che tale inadeguatezza, che si riscontra nelle ipotesi di leggi-provvedimento, non sia invece rinvenibile nell'ipotesi in cui una legge ordinaria detti una disciplina che dia luogo ad un'ipotesi di concorrenza di competenze.

47 Per continuare con gli esempi fatti *supra*, nell'ipotesi della n. 44 del 2010 la competenza violata era la determinazione dei livelli essenziali di assistenza; nel caso della sent. n. 20 del 2012 era la tutela dell'ambiente.

48 Vedi la legge regionale della Regione Abruzzo n. 39 del 2010 che fissava il calendario venatorio.

Non si può, infatti, sostenere che una tale disciplina trovi naturale collocazione nel decreto legislativo, anziché in altri atti aventi forza di legge.

Viste le significative differenze con l'ipotesi di "riserva di atto amministrativo", non pare, dunque, configurabile l'esistenza di una riserva di decreto legislativo; il principio di leale collaborazione, *rebus sic stantibus*, vede la sua portata regolatrice dipendere dal tipo di fonte che di volta in volta viene in essere, non è consentito attualmente spingersi oltre.

4.1 *La forza passiva dei decreti legislativi approvati mediante procedura "collaborativa"*

Una questione strettamente collegata al problema della riserva di decreto legislativo è la problematica rappresentata dalla successione delle norme nel tempo. Si è detto che, nell'ottica della Consulta, una legge delega deve prevedere, in virtù del principio di leale collaborazione, l'intesa (debole) in sede di Conferenza Stato – Regioni quale presupposto per l'emanazione dei successivi decreti attuativi, quando le discipline oggetto degli stessi si collochino ad un crocevia di competenze statali e regionali.

Potrebbe una legge (o un decreto – legge), approvata senza il previo coinvolgimento regionale, intervenire successivamente per disciplinare *ex novo* i medesimi istituti, abrogando così i decreti legislativi precedenti⁴⁹? Il problema è quindi se la sentenza n. 251 del 2016 abbia dato origine ad un nuovo tipo di legge rinforzata, dotata di una resistenza passiva superiore alle leggi ordinarie⁵⁰. Utilizzando gli elementi già esplicitati precedentemente, si può agevolmente dare risposta a questi interrogativi che, anticipiamo, non può che essere negativa (quindi positiva alla prima domanda, visto che il medesimo problema viene visto da due posizioni speculari). Sebbene sia vero che, *lato sensu*, si assista ad un "rafforzamento" del procedimento di approvazione del decreto legislativo (al ricorrere dei già menzionati presupposti) esso però riguarda esclusivamente quell'atto, come detto. Se a ciò aggiungiamo che, come spiegato poco fa, non si possa ritenere esistente una riserva a favore della delegazione legislativa e che quindi anche leggi ordinarie e decreti legge costituiscono fonti idonee a disciplinare i medesimi ambiti di intervento, si può concludere sillogisticamente che decreti legislativi approvati previa intesa in sede Stato – Regioni possono

49 Emanati, questi, giocoforza previa intesa raggiunta o tentata.

50 Il punto viene evidenziato anche da G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)* cit., p. 17; R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura* cit., p. 8; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice* cit., par. 6.

essere abrogati da leggi e decreti – legge successivi, ancorchè emanati senza il coinvolgimento regionale. Lo schema che ne deriva è quindi il seguente: se l'abrogazione e la nuova regolamentazione avvenisse per mezzo di decreti legislativi *nulla quaestio*, perché in tal caso la legge delega avrebbe necessariamente dovuto prevedere l'intesa nel procedimento, si badi, non al fine di vincere la speciale resistenza passiva dei decreti più risalenti (che non esiste), ma poiché altrimenti sarebbero illegittimi (derivando da una legge delega illegittima) *di per sé*, regolando essi un'ipotesi di concorrenza di competenze; se invece l'abrogazione venisse operata da una legge o da un decreto legge allora nessun aggravamento potrebbe essere richiesto in questi casi: questa è la conclusione che si impone in virtù del nostro sistema delle fonti.

Non si può, quindi, sostenere che la Corte abbia forgiato una nuova ipotesi di legge rinforzata anche perché, si ribadisce, dal principio cooperativo non discende un rafforzamento direttamente efficace nei confronti del procedimento a monte del decreto delegato, in quanto tale principio fa leva pur sempre sul contenuto della legge delega. D'altronde, è da condividere la posizione di chi ritiene che la soluzione contraria sarebbe contrastante con il principio secondo il quale solo la Costituzione può stabilire la tipologia delle fonti primarie⁵¹.

5. *La questione dei decreti legislativi già emanati*

Uno dei punti più problematici della sentenza è rappresentato dal già citato punto 9 del *Considerato in diritto*, in cui si afferma che «le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione». Emerge chiaramente che, nell'ottica della Corte, l'illegittimità costituzionale della delega non comporta automaticamente la caducazione dei decreti legislativi già emanati, che, infatti, andranno autonomamente impugnati per verificarne caso per caso la

51 È l'opinione di G. MARCHETTI, op. ult. cit., p.17.

legittimità costituzionale. Numerosi autori hanno criticato tale impostazione⁵², giudicandola come del tutto inaspettata e addirittura illogica⁵³.

Tali osservazioni non sembrano però cogliere nel segno, in quanto non è assolutamente scontata la declaratoria di illegittimità conseguenziale dei decreti delegati quando venga dichiarata incostituzionale la legge di delega a monte. Coloro che, difatti, criticano la soluzione adottata dalla sentenza sembrano fare leva sui principi propri del procedimento amministrativo, in cui il venire meno di un atto presupposto comporta l'estensione del vizio anche all'atto presupponente, secondo il canone dell'invalidità derivata⁵⁴. Occorre sottolineare, tuttavia, le profonde differenze che separano il procedimento amministrativo dalla procedura di approvazione di decreti legislativi, che impediscono l'applicazione analogica delle regole proprie del primo all'ambito della seconda. Il punto più importante è che, mentre gli atti amministrativi presupposti e presupponenti si susseguono come diverse fasi del medesimo e unitario procedimento, ciò non avviene nel rapporto tra legge di delega e legge delegata. Sin dalla sentenza n. 224 del 1990, infatti, il Giudice delle leggi (superando l'orientamento originario⁵⁵ per cui la legge delega doveva considerarsi una mera fase dell'unitario procedimento comprensivo anche dei decreti delegati) ha chiarito che nel nostro attuale ordinamento costituzionale la legge delega non costituisce la fonte esclusiva del potere di legislazione delegata del governo ma che essa «in armonia con la "rigidità" della Costituzione e con il conseguente principio che ogni atto normativo con valore di legge può avere la propria fonte soltanto in norme di rango costituzionale, costituisce, più semplicemente, il presupposto che condiziona l'esercizio dei poteri delegati del Governo e ne delimita lo svolgimento della relativa funzione, come riconosciuta e determinata dalla Costituzione stessa». La Corte prosegue quindi affermando che «sotto il profilo formale, infatti, la legge delega è il prodotto di un procedimento di legiferazione

52 Si veda soprattutto P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, p. 9 ss. Nello stesso senso però vedi anche ANONIMO, *La corte costituzionale cit.*, p. 707; LUGARA', *Sentenze additive di procedura cit.*, p. 12; E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale cit.*, p. 7ss.

53 Vedi G. RIVOSSECHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative cit.* p. 20., secondo il quale «muovendo da questa premessa, però, la declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe dovuto travolgere anche i decreti legislativi».

54 È quanto afferma espressamente ANONIMO op. ult. cit., p. 707, il quale però immediatamente dopo, trattando della rilevanza dei vizi procedurali, sottolinea la distanza che separa il procedimento amministrativo da quello legislativo: sembra allora che vengano utilizzati due pesi e due misure.

55 Che era stata enunciata per la prima volta nella sentenza n. 3 del 1957.

ordinaria a sé stante e in sé compiuto e, pertanto, non è legata ai decreti legislativi da un vincolo strutturale che possa indurre a collocarla, rispetto a questi ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale»⁵⁶. Da questi passi emerge chiaramente che la legge delega, sebbene indubbiamente condizioni i decreti legislativi quanto a contenuto e procedimento e quindi ne sia superiore *lato sensu*, rappresenta una fonte primaria vera e propria e non diretta a regolare esclusivamente i rapporti tra legislatore delegante e Governo.

La conclusione logica è che, se la legge delega è l'esito di un procedimento a sé stante, distinto da quello che conduce al decreto legislativo, allora è autonomamente impugnabile per vizi propri. Quest'ultima affermazione segna un'altra fondamentale differenza con il diritto amministrativo, in cui i vizi dell'atto presupposto possono essere fatti valere solo censurando l'atto conclusivo del procedimento, immediatamente impugnabile. Se, al contrario, la legge delega è autonomamente impugnabile, ciò significa che in tale sede si effettuerà un giudizio limitato tale fonte primaria, lasciando impregiudicata la questione della legittimità dei decreti delegati, che andrà verificata a seguito di autonome impugnazioni. Ragionando diversamente si giungerebbe ad una declaratoria di incostituzionalità "alla cieca" dei decreti delegati, senza averli nemmeno presi in considerazione; risultato, questo, non ammissibile, avendo evidenziato la non riconducibilità di tali decreti al medesimo procedimento proprio della legge delega e, dunque, la conseguente autonomia quali atti aventi forza di legge, che possono essere caducati solo da una specifica pronuncia di non conformità alla Costituzione.

Posto che, dalla declaratoria di illegittimità della legge delega non deriva l'automatica caducazione dei decreti legislativi già emanati, occorre passare allo specifico esame di questi ultimi. Preme sottolineare la necessità di tenere ben distinti i due piani: escludere l'automatica decadenza non significa necessariamente fare salve le leggi delegate, ma vuol dire semplicemente affermare la necessità di controlli in sedi separate con riferimento ai distinti atti⁵⁷. Risulta evidente come, in taluni casi, molto difficilmente i decreti delegati possano riuscire a superare il vaglio di legittimità: si fa riferimento alle ipotesi in cui la legge di delega venga radicalmente meno ad opera di una pronuncia che ne sancisca l'incostituzionalità. In questi frangenti, la delega si considera come se non fosse mai stata emanata⁵⁸, di conseguenza il contrasto con l'art. 76 Cost è palese, in quanto viene a mancare del tutto il presupposto che aveva giustificato

56 Punto 2 del *Considerato in diritto*.

57 Risulta quindi improprio il lessico che si rinviene in R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura cit.*, p. 11.

58 In quanto le sentenze di annullamento della Corte costituzionale hanno efficacia retroattiva.

l'approvazione degli stessi decreti legislativi. A conferma di ciò, basti citare la sent. n. 206 del 1972 con cui venne dichiarato illegittimo il D.P.R. n. 414 del 1962, per essere stato emanato in base all'art. 1 della legge n. 1027 del 1960, a sua volta dichiarato illegittimo dalla sent. n. 106 del 1962.

Venendo alla sent. n. 251 del 2016, appare chiaro come si sia di fronte ad un'ipotesi del tutto differente. La legge delega non viene annullata *in toto*, ma semplicemente ne viene sostituita una parte del contenuto⁵⁹. Occorre quindi verificare la conformità dei decreti delegati alla legge n. 124 del 2015, nella versione risultante dall'intervento sostitutivo della pronuncia in esame. Il nodo da sciogliere a questo punto è il seguente: possono dei decreti legislativi emanati in attuazione di una legge delega che, nella sua versione originaria, prescriveva l'assunzione di un mero parere, risultare compatibili con il nuovo parametro rappresentato dallo strumento dell'intesa? A tale quesito si possono dare due risposte, una fondata su di un approccio "formalistico" e un'altra fornita prediligendo un punto di vista "sostanziale". Seguendo la prima via, la dichiarazione di incostituzionalità sarà inevitabile: se nella premessa del decreto legislativo è espressamente sancito che esso è stato emanato previa acquisizione *di un parere*, e la delega nella sua nuova forma prevede *l'intesa*, la violazione indiretta dell'art. 76, secondo lo schema del parametro interposto, è lapalissiana. Secondo questa prospettiva, infatti, l'unica ipotesi in cui i decreti legislativi potrebbero evitare una declaratoria di illegittimità sarebbe quella in cui essi fin dall'origine fossero stati emanati previo compimento di un'attività concertativa espressamente qualificata come *intesa*. In disparte l'osservazione che, probabilmente, ciò nella prassi non si verificherebbe con frequenza, emergerebbe in questo modo uno schema per cui un decreto, originariamente difforme, conseguirebbe una conformità "sopravvenuta" in virtù della modifica del parametro di riferimento ad opera delle sentenza di parziale illegittimità. Si potrebbe anche discutere sul se l'utilizzo di uno strumento più garantista, come

59 Parte della dottrina non condivide la differenziazione tra annullamento totale e intervento manipolativo. Si legge infatti in ANONIMO, *La corte costituzionale* cit., p. 707 che giustificare la mancanza di automatismo del travolgimento dei decreti legislativi adducendo l'argomento che l'intervento non sarebbe di annullamento totale significherebbe sancire l'irrelevanza dei vizi procedurali nel procedimento legislativo. Tuttavia si è già precisato che differire l'analisi dei decreti legislativi ad un momento successivo non si deve considerare un'implicita affermazione nel senso della loro legittimità. Tale critica sembrerebbe sottintendere che la Corte avrebbe dovuto tenere presente anche il contenuto dei decreti delegati per valutarne la conformità alla delega, come modificata dalla Corte stessa, già in quell'occasione. Non si vede però il motivo per cui si sarebbe dovuto agire in tal modo visto che l'oggetto delle censure regionali e della decisione era solo la legge di delegazione.

l'intesa, da parte del Governo sarebbe realmente difforme dalla previsione di un mero parere⁶⁰.

Se invece, al contrario, si opti per l'approccio "sostanzialistico", la soluzione al problema che ci siamo posti è più articolata. In ossequio a questo modo di procedere non sarebbe da attribuire particolare rilevanza al *nomen* "parere" indicato nella premessa, ma andrebbero considerati tutti gli effettivi contatti, incontri, carteggi intercorsi tra lo Stato e le Regioni per verificare se questi, nonostante nominalmente qualificati come parere, siano stati tali da garantire il medesimo livello di coinvolgimento regionale proprio dell'intesa. Per mezzo di questo criterio, le possibilità che i decreti legislativi superino il vaglio di costituzionalità sono indubbiamente superiori: se le definizioni utilizzate non sono scriminanti, il contrasto tra una legge delega che preveda l'intesa e un decreto attuativo che parli di parere potrebbe rivelarsi solo apparente, qualora un'indagine più approfondita rivelasse un coinvolgimento regionale effettivo e pregnante, non riconducibile in realtà nella categoria del mero parere.

Sebbene la Corte costituzionale abbia dimostrato, in più occasioni, di prediligere il criterio sostanzialistico nel valutare i comportamenti tenuti dal Governo e dalle Regioni⁶¹ (rinviando la successivo capitolo IV per una più approfondita analisi della questione), preme sottolineare che l'utilizzo di tale canone porta con sé delle criticità non irrilevanti. In primo luogo si arreca un *vulnus* al principio di certezza del diritto: un approccio casistico e principalmente concreto non consente, infatti, di elaborare un parametro generale tramite il quale valutare la condotta dello Stato e delle Regioni (quand'è che che una certa attività può dirsi "sostanzialmente" intesa invece che parere o viceversa? Ci si deve basare su di un criterio meramente quantitativo valutando il numero di incontri tra gli enti o vi sono criteri ulteriori?). In secondo luogo e di conseguenza, dato che il canone sostanziale è ovviamente più elastico e indeterminato di quello meramente formale, ciò può comportare un sacrificio delle istanze regionali, in quanto vi è il rischio che la Corte (che storicamente nelle sue pronunce ha spesso avuto un occhio di riguardo per la parte statale) sfrutti questo criterio per giustificare le violazioni delle prescrizioni formali, contenute nella delega, da parte del Governo, facendo leva sull'osservazione che tuttavia la "sostanza" delle norme sarebbe stata comunque rispettata. Infine,

60 Sicuramente un decreto legislativo siffatto non verrebbe impugnato in via principale dalle Regioni, che sarebbero anzi ben contente di venire coinvolte con un mezzo che attribuisce maggiore importanza alle loro istanze, e ovviamente nemmeno dallo Stato, altrimenti si assisterebbe alla paradossale censura di un atto legislativo da parte dello stesso ente che l'ha approvato. L'unica strada concretamente percorribile sarebbe, di conseguenza, solo quella incidentale.

61 Si veda, tra tutte, la sent. n. 33/2011 in cui la Corte ha affermato la legittimità di un parere espresso in modo "irrituale".

questo approccio comporta, inevitabilmente, una svalutazione dei vincoli formali contenuti nella legge delega: che senso ha che il legislatore delegante sancisca la necessità dell'intesa (utilizzando quindi un criterio formale), se poi il rispetto di tale vincolo da parte del Governo sarà valutato dal Giudice delle leggi attraverso un'indagine di tipo sostanziale?

Quanto detto, ovviamente, prescinde dalla questione relativa ai decreti correttivi, con riferimento ai quali la Corte lascia aperta la possibilità di una loro successiva adozione da parte del Governo, al fine di adeguare i decreti già emanati alle modifiche effettuate nei confronti della legge delega⁶², e che sono stati effettivamente adottati⁶³. È chiaro, infatti, che la questione della perdurante conformità dei decreti delegati alla legge di delega incisa dalla sentenza della Corte si pone solo per quelli che non sono stati integrati da alcun correttivo, in quanto si presume che nei casi in cui quest'ultimo sia intercorso nessuna questione possa sorgere.

6. *La sentenza n. 251 del 2016, caso isolato o leading case?*

A distanza di quasi sei anni dalla sentenza n. 251 del 2016 è possibile trarre un bilancio, relativamente alle conseguenze che tale pronuncia ha prodotto nei confronti della successiva giurisprudenza costituzionale. Si può, infatti, verificare se abbia dato origine ad un nuovo orientamento, teso a rafforzare il ruolo della delegazione legislativa nell'applicazione del principio di leale collaborazione o se, invece, si sia trattato di un episodio isolato, nel solco dell'esempio fornito dalle sentenza n. 398 del 1998.

Per compiere un'analisi siffatta, occorre passare in rassegna le pronunce che in questi anni hanno trattato lo stesso *thema decidendum*, o che comunque sono state interessate da oggetti simili.

Uno dei primi casi in cui venne espressamente richiamato il precedente del 2016 fu la sentenza n. 237 del 2017, in cui ad essere impugnata era una legge ordinaria (non quindi una legge delega o un decreto legislativo), che le ricorrenti

62 Si legge infatti sempre al punto 9 del *Considerato in diritto* che «nel caso di impugnazione di tali disposizioni [i decreti legislativi già emanati], si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».

63 Si veda ad esempio il D. Lgs. n. 118 del 2017 che è intervenuto modificando il precedente D. Lgs. n. 116 del 2016, indicando tra le premesse «Acquisita l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sul decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, e sulle integrazioni e modifiche apportate al suddetto decreto legislativo con il presente provvedimento correttivo, nella seduta del 16 marzo 2017».

censuravano per non aver previsto, nella fase di approvazione, un coinvolgimento regionale, nonostante che la legge recasse una disciplina comportante forti ricadute nei confronti dell'autonomia regionale⁶⁴. La Corte, in quell'occasione, ritenne infondata la questione, secondo il consolidato argomento per cui «questa Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo», precisando inoltre che «dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), non è lecito desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere»⁶⁵.

Dopo aver chiarito ciò, incidentalmente il Giudice delle leggi richiama la sentenza n. 251 per sottolineare la diversità delle due situazioni ed affermare, quindi, l'inapplicabilità di quella giurisprudenza al caso esaminato. Viene, infatti, sancito che «se è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto»⁶⁶. Si può quindi affermare che, sebbene riguardasse un'ipotesi diversa, tale pronuncia sia da considerare come conferma, seppur indiretta, del precedente del 2016. Difatti, negando che il principio cooperativo possa produrre effetto nel procedimento di approvazione di una legge ordinaria e richiamando quest'ultima sentenza soltanto per evidenziare la distanza tra le due ipotesi, implicitamente i

64 L'art. 4 della L. n. 154 del 2016 disciplinava le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, essendo quindi evidente l'impatto sull'autonomia finanziaria regionale.

65 Punto 9 del *Considerato in diritto*.

66 Punto 9 del *Considerato in diritto*.

Giudice delle leggi dimostra di accogliere quanto affermato dalla sent. n. 251, che, per l'appunto, si riferiva esclusivamente all'ipotesi della legge delega.

Ulteriore conferma indiretta dell'orientamento in esame proviene dalla sentenza n. 261 del 2017. In quel frangente, alcune delle ricorrenti censuravano per intero il D.lgs. n. 219 del 2016 per violazione del principio di leale collaborazione in quanto, pur recando la disciplina dell'attività delle camere di commercio (incidente su materie attribuite alla competenza regionale, nell'ottica delle ricorrenti), il decreto delegato era stato approvato previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa con la Conferenza Stato – Regioni. In quell'occasione, la Corte ritenne inammissibile il ricorso in quanto rivolto contro il decreto legislativo, mentre invece esso avrebbe dovuto essere mosso nei confronti della legge delega stessa, in quanto questo è l'insegnamento che si ritrae dalla sentenza n. 251 del 2016. Richiamando ampi passaggi di quest'ultima, infatti, viene sancito che «qualora il legislatore delegante conferisca al Governo il compito di emanare disposizioni che incidano su ambiti caratterizzati da uno stretto intreccio di materie e competenze statali e regionali, tale da fare ravvisare nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione, l'intesa “si impone [...] 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 [...]”(sentenza n. 251 del 2016)»⁶⁷; logica conseguenza è, quindi, l'ammissibilità dell'impugnazione diretta della legge di delega «allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza»⁶⁸. La lesione del principio cooperativo discende, infatti, direttamente da un vizio della legge delega, non del futuro decreto delegato che vi debba dare attuazione, ed è per questo motivo che la legge di delega è impugnabile ancor prima che vengano approvati i decreti delegati.

Nella pronuncia qui esaminata, la continuità con la sentenza dell'anno precedente è ancora più marcata rispetto all'ipotesi della n. 237: infatti, in questo frangente il Giudice delle leggi non contesta alla ricorrente l'erroneità nel merito della ricostruzione da essa prospettata, ma semplicemente di aver diretto le censure contro un atto (il decreto legislativo) diverso da quello (la legge delega) il cui vizio ha comportato la lesione del principio di leale collaborazione. Traspare, quindi, dalla motivazione che se, invece, fosse stata correttamente censurata la norma di delegazione, l'esito della decisione sarebbe potuto

⁶⁷ Punto 6.2.4 del *Considerato in diritto*.

⁶⁸ Punto 6.2.4 del *Considerato in diritto*.

probabilmente essere analogo a quello della sent. n. 251 del 2016, della quale viene infatti riproposto fedelmente lo schema argomentativo.

Ipotesi del tutto analoga a quella appena citata, e che quindi può essere considerata nel segno della continuità, è la pronuncia n. 198 del 2018, nella quale, per le medesime motivazioni già enunciate⁶⁹, vengono colpiti da inammissibilità i ricorsi diretti a far valere la mancata previsione dell'intesa censurando il decreto legislativo.

Se le pronunce menzionate possono annoverarsi tra quelle che conferiscono solidità all'orientamento sancito dalla sentenza oggetto di esame nel presente capitolo, in anni più recenti si è assistito ad alcune decisioni che sembrano, al contrario, sovvertirlo e porre una cesura nello sviluppo di tale indirizzo.

Una di queste è sicuramente la sentenza n. 161 del 2019. La ricorrente impugnava alcune disposizioni⁷⁰ del decreto legislativo n. 74 del 2018 per la violazione del principio di leale collaborazione in via derivata, in quanto la legge delega, a monte, aveva previsto, quale unico strumento di concertazione, il mero parere in sede di Conferenza Stato – Regioni, anziché l'intesa. Se si fosse applicata la giurisprudenza *supra* citata, la Corte avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità, per carenza di interesse a ricorrere, del ricorso, che sarebbe stato doveroso indirizzare nei confronti della legge delega (L. n. 154 del 2016), non contro il decreto delegato, in quanto il vizio era proprio della prima, non del secondo. E invece così non è stato. In primo luogo il Giudice delle leggi nega che una delle disposizioni impugnate dia luogo ad un'ipotesi di concorrenza di competenza, riconducendola "in prevalenza" ad una materia di competenza esclusiva statale⁷¹. Successivamente, afferma che effettivamente, relativamente

69 Vi si legge, infatti, che «questa Corte ha già affermato che, alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata «allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa» (sentenza n. 261 del 2017). Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che «la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato» e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione «denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega» (sentenza n. 261 del 2017)» (punto 3.4.3 del *Considerato in diritto*).

70 Che la regione riteneva costituissero un'ipotesi di concorrenza di competenze; il decreto legislativo riguardava la «Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154».

71 Si fa riferimento all'art 15 D. Lgs. 74 del 2018, avente ad oggetto l'utilizzo, da parte dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), del Sistema informatico agricolo nazionale (SIAN). La Corte ritiene prevalente in tale disposizione la competenza esclusiva statale in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione [...] locale» in confronto all'attribuzione regionale relativa

alle altre disposizioni oggetto di impugnazione, ricorre un «inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali»⁷², ma, facendo leva sul già menzionato criterio sostanzialistico, non rileva la violazione del principio di leale collaborazione. Si legge, infatti, che, sebbene la legge di delega prevedesse l'acquisizione di un parere, «nell'iter di formazione del decreto legislativo, il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa e, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione nel ricorso, non in modo meramente nominalistico», questo in quanto «è intercorso infatti un carteggio sullo schema di decreto delegato, a conclusione del quale la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha sancito la mancata intesa»⁷³. È evidente che il modulo argomentativo adottato in questo frangente si distingue in modo netto dalla sentenza n. 251 del 2016 e dalle pronunce successive ad essa conformi.

Infatti, in questo caso, la valutazione sulla prevalenza/concorrenza non viene eseguita nei confronti delle disposizioni della legge di delega, ma su quelle del decreto delegato. Questo smentisce quanto sopra detto relativamente all'immediata impugnabilità della legge di delega: se la valutazione sulla sussistenza del presupposto per la applicazione del principio di leale collaborazione (la concorrenza di competenze) dev'essere effettuata sul decreto legislativo si capisce che, così procedendo, implicitamente si nega che la lesione del principio di leale collaborazione discenda direttamente dalla legge di delega che, quindi, non sarà autonomamente censurabile dalle Regioni. Da tale pronuncia sembra, infatti, emergere l'idea che il procedimento sancito dal legislatore delegante sia valutabile, secondo il parametro della leale collaborazione, solo *ex post*, una volta approvati i decreti delegati: solo se effettivamente questi ultimi contengano disposizioni in cui si individui un inestricabile intreccio tra competenze statali e regionali, risulterà viziata, *retrospettivamente*, anche la legge delega per aver previsto il parere anziché l'intesa.

Tuttavia l'elemento di più forte rottura con l'orientamento espresso nella sentenza n. 251 del 2016 è rappresentato dalla pronuncia n. 169 del 2020, che è sembrata travisare completamente le indicazioni contenute in quel precedente. La pronuncia fu originata dalla proposizione di un ricorso incidentale ad opera del TAR del Lazio, il quale sollevava questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 (la stessa della sent. n. 251/2016) e dell'art. 3 del D. Lgs. n. 219 del 2016. Il giudice *a quo*, infatti,

all'organizzazione amministrativa regionale.

72 Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

73 Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

riteneva che tale legge di delega violasse il principio di leale collaborazione avendo previsto, per la fase di approvazione di un decreto legislativo concernente le camere di commercio, l'acquisizione di un parere da parte degli enti regionali, mentre, nella prospettiva del rimettente, sarebbe stata necessaria la previsione dell'intesa tra Stato e Regioni sullo schema di atto legislativo. Secondo il tribunale amministrativo, poi, dalla declaratoria di illegittimità di tale legge sarebbe derivata la caducazione dell'art. 3 del D. Lgs. n. 219 del 2016.

Prima di passare all'esame nel merito delle censure, la Corte ricorda che il decreto legislativo di cui si discute era già stato giudicato incostituzionale, dalla sentenza n. 261 del 2017, nella parte in cui, demandando ad un decreto ministeriale l'attuazione del processo di riordino delle camere di commercio, prevedeva che tale decreto «fosse adottato sentito il parere della Conferenza Stato-Regioni anziché previa intesa con la stessa»⁷⁴.

Premesso ciò, il Giudice delle leggi ammette che il presupposto da cui muove il giudice *a quo*, secondo il quale la legge delega era intervenuta in ambiti che danno luogo ad un concorso di competenza, non è errato. Infatti, già con la precedente pronuncia del 2017, era stato chiarito che «la disciplina del sistema camerale si colloca al crocevia di distinti livelli di governo, richiedendo, dunque, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali. Il ricorso al principio di leale collaborazione, in quanto “metodo” cui adeguare la legislazione alle esigenze delle autonomie nel quadro dell'unità della Repubblica (artt. 5 e 120 Cost.), è infatti frequentemente richiamato nella giurisprudenza di questa Corte per la disciplina delle materie in cui si intrecciano strettamente competenze statali e competenze regionali (ex plurimis, sentenze n. 72 del 2019, n. 56 del 2019, n. 71 del 2018 e n. 1 del 2016)»⁷⁵. Nonostante ciò però, il Giudice delle leggi ritiene infondate le censure sollevate dal giudice *a quo*, e argomenta tale presa di posizione facendo leva sul fatto che «non è venuto meno, infatti, *in tutto il procedimento che ha portato alla riforma del sistema delle camere di commercio*, il confronto del Governo con le autonomie territoriali»⁷⁶. Nell'ottica della Corte, infatti, non rilevarebbe la mancata previsione, da parte della legge delega, dell'intesa in sede di procedimento per l'approvazione del decreto legislativo, in quanto tale lacuna sarebbe compensata dal procedimento di attuazione amministrativa del D. Lgs. 219 del 2016, per come integrato dalla sent. n. 261 del 2017 che, come detto *supra*, con un intervento manipolativo ha sostituito la previsione di un mero parere con l'intesa. Così ragionando, il termine di riferimento da prendere in considerazione per verificarne la conformità o meno

74 Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

75 Punto 4 del *Considerato in diritto*.

76 Punto 5.1 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

al principio cooperativo, viene individuato non nel procedimento (legislativo) di attuazione della delega, per come delineato dal delegante, ma l'intero procedimento di riforma, concepito in modo unitario, che inizia con l'approvazione della legge delega e termina con l'attuazione amministrativa dei decreti legislativi delegati.

Sebbene la sentenza n. 251 del 2016 venga richiamata per sostenere quanto appena detto, in quanto essa, pur affermando la necessità della previsione dell'intesa da parte della legge delega in ipotesi di concorrenza di competenze, avrebbe precisato che «[n]el seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, [...] il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni»⁷⁷, il contrasto con tale precedente è a dir poco frontale.

Innanzitutto il richiamo appena citato tradisce un clamoroso travisamento del significato lessicale del testo della sentenza n. 251: al lettore di quella pronuncia non può infatti sfuggire che, con «intero procedimento di attuazione della delega», la Corte facesse riferimento alla procedura che conduce all'adozione dei decreti legislativi, non al successivo procedimento amministrativo che, semmai, dà attuazione al decreto legislativo, non alla delega. Di conseguenza, risulta erroneo richiamare quest'ultima affermazione, per giustificare la tesi secondo cui i momenti di concertazione con le Regioni previsti nella fase di attuazione amministrativa dei decreti delegati possono compensare la mancata previsione dell'intesa da parte della legge delega.

Il punto, però, più critico della pronuncia è dato, da un lato, dalla confusione tra i due procedimenti, legislativo e amministrativo, che sono e devono restare nettamente separati e che non possono essere concepiti come un tutto unitario⁷⁸ e, dall'altro, dall'erronea ricostruzione del procedimento di delegazione legislativa. La legge di delega, infatti, è un atto distinto dal decreto legislativo e, in quanto fonte primaria, è vincolata al rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione, che può ritenersi soddisfatto solo dalla previsione dell'intesa, quale condizione per l'approvazione dei decreti delegati; il fatto che, a seguito dell'intervento manipolativo della sent. n. 261 del 2017, il D. lgs. n. 219/2016 sia da considerarsi conforme al principio cooperativo è una questione differente, che non si vede come possa influire sulla valutazione di

⁷⁷ Sent. n. 251 del 2016, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ Propende invece per la ricostruzione della Corte S. AGOSTA, *L'intesa Stato-Regioni e l'effetto di marea della sent. n. 251/2016 (a margine della recente giurisprudenza sul riordino delle Camere di commercio)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020.

legittimità costituzionale di un atto diverso, qual è la legge di delega. Ritenere, come fa il Giudice delle leggi, che un vizio intercorso nel procedimento (legislativo) che conduce al decreto legislativo possa essere “sanato” recuperando il coinvolgimento delle Regioni, in sede di adozione del decreto ministeriale attuativo del decreto legislativo, è sintomo di una confusione tra piani diversi quanto a natura (rispettivamente legislativa e amministrativa) e, conseguentemente, quanto a rilevanza che la partecipazione regionale può assumere in ciascun procedimento: è ovvio, infatti, che un intervento anteriore all’adozione del decreto delegato può incidere su aspetti molto più importanti di quelli di mero dettaglio lasciati all’attuazione amministrativa.

Per questo motivo lascia perplessi l’osservazione della Corte, secondo la quale non si sarebbe potuto procedere al vaglio di legittimità del decreto legislativo in quanto, altrimenti, si sarebbe giunti a sindacare due volte lo stesso atto per violazione del medesimo principio (in quanto il decreto legislativo era già stato oggetto della sent. n. 261 del 2017); nel caso in esame, infatti, l’illegittimità del decreto delegato sarebbe derivata dalla sua non conformità alla legge delega, per come modificata dalla declaratoria di incostituzionalità, non dalla violazione diretta del principio di leale collaborazione, come invece era accaduto nel 2017⁷⁹. Come si può constatare, la sentenza n. 169 del 2020 ha costituito un passo indietro marcato rispetto alla giurisprudenza originata dalla pronuncia n. 251 del 2016: se il vizio “a monte” della legge delega può essere sanato “a valle” prevedendo strumenti di coinvolgimento regionale nella fase di attuazione amministrativa dei decreti delegati, viene annichilita la statuizione più importante della sentenza del 2016, ossia la necessità di una partecipazione regionale già in sede di approvazione di un decreto legislativo, mediante il varco offerto dai limiti ulteriori.

Procedendo con l’esame delle pronunce successive al 2016, una delle più recenti sentenze che ha affrontato il tema in questione è stata la n. 35 del 2021. Con un ricorso in via incidentale, il tribunale ordinario di Genova sollevava questione di legittimità costituzionale relativamente all’art. 8 del d. lgs. n. 235 del 2012, deducendo, tra le altre, la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione. Nell’ottica del giudice *a quo*, infatti, il decreto legislativo (recante disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi), pur intervenendo in un ambito materiale intimamente connesso con la materia relativa alla “eleggibilità e dell’incompatibilità dei consiglieri

⁷⁹ Evidenzia la differenza tra i parametri utilizzati nella sentenza in commento e nella n. 261 del 2017 anche A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 285-286.

regionali”, attribuita alla potestà delle Regioni dall’art. 122, primo comma, Cost., era stato adottato senza che sul punto fossero state preventivamente sentite le Regioni, in sede di Conferenza unificata. Ciò avrebbe, dunque, comportato l’illegittimità costituzionale del decreto stesso, per violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte dichiara infondata la questione, negando che sussistano i presupposti di operatività del canone collaborativo, in quanto non ritiene sussistente il concorso tra competenze dello Stato e delle Regioni; il Giudice delle leggi, infatti, riconduce la disciplina in esame⁸⁰ “in prevalenza” alla materia di competenza esclusiva statale “ordine pubblico e sicurezza”.

Apparentemente la pronuncia in esame aveva l’intenzione di porsi sulla scia della n. 251 del 2016, che infatti richiama in più punti. Tuttavia in quest’occasione la Corte ha commesso lo stesso errore riscontrabile nella sent. n. 161 del 2019: come in quell’occasione, infatti, il Giudice delle leggi compie la valutazione di concorrenza/prevalenza di materie, direttamente sulle disposizioni del decreto legislativo e non sulla legge delega. Sebbene, quindi, non smentisca l’impianto di fondo della precedente giurisprudenza, tuttavia se ne distanzia sotto il profilo appena menzionato; se si fosse seguito lo schema della sentenza n. 251, infatti, in questo frangente il ricorso sarebbe dovuto essere dichiarato inammissibile, in quanto erroneamente diretto contro il decreto legislativo e non nei confronti della legge di delega.

All’esito di questa breve rassegna della giurisprudenza degli ultimi anni, si può sostenere che la sentenza n. 251 del 2016 non abbia dato origine ad un consolidato orientamento in seno alla Corte costituzionale. A parte le poche (e in parte indirette) conferme a cui si è assistito nel periodo immediatamente successivo alla pronuncia, la giurisprudenza costituzionale in tema di partecipazione regionale al procedimento di approvazione dei decreti legislativi è a dir poco incerta e altalenante.

Innanzitutto, il Giudice delle leggi sembra non avere chiaro il momento al quale riferire la valutazione relativa ai presupposti di operatività del principio cooperativo: i casi delle sentt. nn. 161 del 2019 e 35 del 2021 dimostrano come, sebbene da un lato il concetto di base del precedente del 2016, ossia la necessità di un coinvolgimento regionale già a monte dei decreti delegati, venga accolto, d’altra parte, tuttavia, non sia recepito il principio fondamentale per cui il canone della leale collaborazione non vincola direttamente il procedimento di formazione dei decreti legislativi, ma il contenuto della legge di delega, e di

80 Che riguarda i temi dell’incandidabilità alle cariche elettive, della decadenza di diritto da esse a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché della sospensione automatica in caso di condanna non definitiva.

conseguenza il condizionamento procedimentale è, in realtà, indiretto. Ciò comporta che il sindacato di legittimità costituzionale deve avere direttamente ad oggetto le disposizioni della legge delega, non quelle del decreto legislativo. Il punto non è di poca importanza, ragionando diversamente si sminuisce il ruolo della legge di delegazione, di cui si potrebbe vagliare la conformità a Costituzione solo nel momento in cui vengano adottati i successivi decreti legislativi, negandone, di conseguenza, l'immediata impugnabilità e così smentendo il precedente della sent. n. 224 del 1990⁸¹. In questo contesto si è poi inserita la sentenza n. 169 del 2020 che ha posto in serio dubbio tutti i traguardi cui era giunta la n. 251 e facendo compiere più di un passo indietro al coinvolgimento regionale nell'elaborazione di atti con forza di legge.

Per rispondere alla domanda con cui si è aperto il presente paragrafo, si può affermare che la sentenza n. 251 del 2016 non può considerarsi un caso isolato, ma l'impatto sulla giurisprudenza successiva non è stato di certo tale da poterla definire un *leading case*.

7. Considerazioni conclusive

La sentenza n. 251 del 2016 ha costituito un momento molto importante nell'ambito della giurisprudenza costituzionale relativa al principio di leale collaborazione. Per la prima volta, infatti, come abbiamo già avuto modo di evidenziare, la Corte ha affrontato il tema della partecipazione regionale ai procedimenti legislativi in modo non unitario ma, al contrario, riconoscendo la peculiarità propria della delegazione legislativa, senza con ciò rovesciare il proprio precedente orientamento relativo alla legge ordinaria e ai decreti legge. Trova così conferma quanto già osservato nel primo capitolo: se il procedimento di approvazione di un decreto legislativo è fissato da una fonte di rango primario, quale è la legge di delega, e quindi ne costituisce l'oggetto, essa dovrà disciplinarlo in modo conforme al principio di leale collaborazione, prevedendo un adeguato strumento di coinvolgimento delle Regioni. In tale occasione il Giudice delle leggi è andato in realtà anche oltre, in quanto non solo ha stabilito la necessità di tale coinvolgimento ma ne ha fissato le modalità, indicando l'intesa quale strumento più adatto per dare applicazione alla leale collaborazione. La pronuncia ha posto poi in risalto un altro aspetto, anche questo già qui evidenziato, ossia l'importanza ancora maggiore che il principio di leale collaborazione assume nel nostro ordinamento, considerata la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei

81 Secondo la quale la legge delega è una fonte produttiva di effetti *erga omnes*, al pari di una qualsiasi legge ordinaria, e quindi è autonomamente censurabile.

procedimenti legislativi»⁸². Tale osservazione, lungi dal prefigurare un ruolo suppletivo della Corte dinanzi all'inattività del legislatore, vuole indicare la necessità di valorizzazione del principio cooperativo, architrave del nostro ordinamento regionale, per vagliare la possibilità di un coinvolgimento delle Regioni anche in sede di elaborazione di atti aventi forza di legge. E si è visto come tale possibilità effettivamente vi sia, sebbene limitata ad una soltanto delle fonti di rango primario.

Resta, tuttavia, da compiere una considerazione ulteriore, relativa ai presupposti di applicazione del principio di leale collaborazione. Come si è potuto osservare, sia nella sent. n. 251 del 2016 sia in quelle successive, il Giudice delle leggi prende in considerazione, in qualità di presupposto, unicamente l'ipotesi in cui la legge di delegazione conferisca mandato al Governo per fissare una disciplina che dia origine ad un'ipotesi di concorrenza di competenze. Nel precedente capitolo si è però osservato che il principio cooperativo può assumere rilievo anche con riferimento alle eventualità in cui il legislatore statale operi una "chiamata in sussidiarietà" o che esso intervenga in materie "trasversali", di competenza esclusiva statale ma che, per la loro configurazione, fisiologicamente intercettano materie di competenza regionale. Se non si dubita che il principio di leale collaborazione vincoli il contenuto di leggi e atti aventi forza di legge quando ricorra ciascuno di questi casi, non si vede perché tale principio dovrebbe vincolare il contenuto delle leggi di delegazione solamente quando ricorra l'ipotesi di "inestricabile intreccio" tra competenze statali e regionali.

La circostanza che la Corte non sia ancora giunta a siffatta conclusione può spiegarsi tenendo presente che, effettivamente, all'ipotesi in cui una disciplina legislativa si ponga al crocevia tra competenze statali e regionali è da riconoscere una certa preminenza rispetto ai due restanti casi summenzionati⁸³, in quanto rappresenta l'eventualità in cui meglio si coglie la necessità di trovare un criterio risolutivo diverso e ulteriore rispetto al giudizio di prevalenza, che in tale frangente evidenzia i propri limiti.

Ciò tuttavia non esclude che, in futuro, il Giudice delle leggi possa accogliere la tesi qui prospettata, giungendo ad affermare la necessità di un coinvolgimento regionale anche nelle ipotesi di delega al Governo per disciplinare una materia trasversale o ad effettuare un'attrazione in sussidiarietà, facendo leva sul precedente costituito dalla sentenza n. 251 del 2016. Anche in

82 Sent. n. 251 del 2016, punto 3 del *Considerato in diritto*.

83 In questo senso vedi anche S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008, p. 104. Ivi si legge infatti che il terreno della concorrenza di competenze è «il campo privilegiato di operatività del criterio di leale collaborazione tra Stato e regioni».

tale ipotesi, peraltro, lo strumento di concertazione da prediligere parrebbe essere quello rappresentato dall'intesa, in quanto espressamente indicato dalla Corte costituzionale nelle pronunce con cui ha dichiarato illegittime alcune leggi o atti aventi forza di legge per non aver previsto un'adeguata partecipazione regionale nella fase di attuazione in sede amministrativa⁸⁴.

84 Per l'ipotesi di regolamentazione di materie trasversali si veda la sent. n. 134/2006, punto 9 del *Considerato in diritto*; vedi sent. 303/2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto*, invece per un caso di "chiamata in sussidiarietà".

CAPITOLO III

LE SEDI E GLI ISTITUTI DELLA LEALE COLLABORAZIONE NEL PROCEDIMENTO DI DELEGAZIONE LEGISLATIVA

Introduzione

Dopo aver esaminato, in linea generale, il principio di leale collaborazione ed essere giunti alla conclusione secondo cui esso, al ricorrere di determinate situazioni, è idoneo a modellare anche il procedimento che conduce all'approvazione dei decreti legislativi, è opportuno focalizzare l'attenzione sulle modalità concrete attraverso cui può spiegarsi il principio cooperativo.

Ciò che preme realizzare nel presente paragrafo è, infatti, un'analisi su quali siano gli strumenti attraverso cui consentire alle Regioni di partecipare alla formazione dei decreti legislativi e, quindi, per mezzo dei quali dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione nell'ambito del procedimento di delega legislativa. A tal fine è quindi utile compiere, in via preliminare, una ricognizione delle sedi in cui può avere luogo il confronto tra Governo e Regioni nella fase di attuazione della delega, per poi passare in rassegna ed analizzare i c.d. "istituti della leale collaborazione", onde valutare se ve ne siano alcuni che, più di altri, sono idonei a dare attuazione al principio di leale collaborazione nella delega legislativa. Tali apparenti digressioni torneranno utili nel prosieguo della trattazione, nell'affrontare gli ulteriori aspetti del coinvolgimento delle Regioni nella redazione dei decreti legislativi.

Solo esaminando tali dati è, infatti, possibile ricostruire un quadro completo della partecipazione regionale alla formazione dei decreti delegati, cercando di capire in che modo le conclusioni astratte raggiunte nei precedenti paragrafi possano essere concretamente messe in pratica.

Il tutto deve essere compiuto tenendo sempre presente il ruolo, determinante anche in quest'ambito, svolto dall'operato della Corte costituzionale. Si vedrà come essa abbia interpretato l'insieme degli strumenti della leale collaborazione e se ciò sia andato o meno a favore delle Regioni.

1. *Le sedi della leale collaborazione: il sistema delle Conferenze*

Nell'assetto attuale del regionalismo italiano, per come delineato dalla Costituzione e dalla normativa di rango primario, l'unica sede di raccordo tra lo Stato e le Regioni (e le altre autonomie locali) è costituito dal c.d. sistema delle Conferenze. Con tale termine onnicomprensivo si intende fare riferimento alle tre

sedi di concertazione rappresentate dalla Conferenza Stato – Regioni (la più rilevanti ai fini della trattazione), dalla Conferenza Stato città autonomie locali e dalla Conferenza unificata, risultante dall'integrazione delle prime due. Tale preminenza nella titolarità della funzione di coordinamento tra diversi livelli di Governo, da parte del sistema delle Conferenze, è ovviamente il risultato della mancata previsione in Costituzione di una camera legislativa rappresentativa degli enti regionali, più volte prospettata¹ ma che mai ha visto la luce. In conseguenza di ciò, il regionalismo italiano post – riforma del Titolo V resta tuttora imperniato attorno alle tre conferenze summenzionate, tutte istituite, peraltro, nella vigenza della versione originaria del titolo V. Difatti, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (di seguito denominata Conferenza Stato – Regioni) venne istituita con D.P.C.M. del 12 ottobre 1983 e attualmente vede la propria disciplina dettata dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988 e, soprattutto, dal d. lgs n. 281 del 1997. Quest'ultimo ha d'altra parte confermato la previsione della Conferenza Stato – città, già introdotta dal D.P.C.M. del 2 luglio 1996, e ha istituito *ex novo* la Conferenza Unificata. Quanto a struttura, la Conferenza Stato – Regioni (la più rilevante per gli argomenti qui trattati) risulta quindi essere incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e composta dai presidenti delle Regioni a statuto ordinario e speciale e dai presidenti delle province autonome², due elementi, questi, alquanto problematici sotto il profilo dell'adeguatezza della Conferenza a fungere da strumento di raccordo tra lo Stato e le Regioni, come si vedrà *infra*.

I compiti di tale Conferenza sono stati compiutamente delineati dal d. lgs. n. 281 del 1997, il quale le affida principalmente la funzione di «promuovere e sancire intese» e di «promuovere e sancire accordi»³, anche in ordine a disegni di legge e di decreto legislativo (si è già avuto modo di vedere la problematica previsione dell'art. 2, comma 3, nella parte in cui prevede l'obbligo di “sentire” la Conferenza nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome). La Conferenza Stato – Regioni, assieme con quella Unificata, vengono quindi indicate quale sede elettiva per il raggiungimento di intese e pareri tra lo Stato e le Regioni. La prassi ha sicuramente confermato quest'assunto, se si considera l'enorme mole di atti che tali conferenze producono annualmente; nel solo 2004 la Conferenza Stato – Regioni ha espresso pareri nei seguenti ambiti: d.lgs. sulla interoperabilità del sistema ferroviario

1 Da ultimo dal disegno di legge costituzionale n. 1429-D approvato definitivamente dalle due camere l'11 gennaio 2016, che tuttavia non superò la fase del referendum popolare del 4 dicembre dello stesso anno.

2 Vedi, rispettivamente, i commi 1 e 2 dell'art. 12 L. n. 400 del 1988.

3 Art. 2, comma 1, lett. a) e b) del d. lgs. n. 281 del 1997.

europeo; principi in materia di professioni; d.lgs. in materia di impianti a fune; testo unico sulla radiotelevisione; posizione dello Stato italiano sulla riforma della politica agricola comune; decreto legislativo sulla pesca; parere sull'istituzione di riserve naturali; codice del consumo; proprietà industriale; posta elettronica; sicurezza grandi dighe ecc⁴.

Il ruolo centrale giocato dal sistema delle Conferenze è stato, peraltro, enfatizzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁵, in un certo senso in ciò “costretta” dalla constatazione della mancata previsione, sia in sede costituzionale sia in sede di normazione primaria, di strumenti alternativi di raccordo. Il Giudice delle leggi ha, infatti, più volte affermato che «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»⁶ e 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 legge costituzionale n. 3 del 2001 (vedi sentenze numeri 423 e 6 del 2004) – il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze»⁷.

Sebbene, quindi, non sia seriamente revocabile in dubbio la posizione di centralità del sistema delle Conferenze nell'ambito dei raccordi tra lo Stato e le autonomie territoriali, non si può d'altra parte esimersi dall'evidenziare i numerosi aspetti di criticità che tale sistema presenta. Innanzitutto appare evidente come, al giorno d'oggi, le Conferenze appaiano “datate” e inadeguate a garantire il necessario raccordo tra Stato e Regioni nel regionalismo successivo alla riforma del titolo V⁸. Occorre, infatti, tenere presente che esse rinvengono la propria disciplina in fonti risalenti al regionalismo ante – riforma, elaborate avendo riguardo soprattutto all'allora riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Tale circostanza era ovviamente nota anche al legislatore della riforma costituzionale; e infatti, che con la riforma del Titolo V si mirasse ad un superamento del sistema delle Conferenze è testimoniato dalla circostanza della

4 È quanto osservato da R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2006, p. 16.

5 Sottolinea questo punto anche S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2007, p. 112.

6 Sent. n. 31 del 2006, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

7 Sent. n. 401 del 2007, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

8 In questo senso vedi S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008, p. 124ss.

mancata costituzionalizzazione di quest'ultimo. Il legislatore della riforma dimostrò, infatti, di prediligere, quale strumento elettivo per il raccordo tra Stato ed enti territoriali, la commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali. Nell'ottica del riformatore del 2001, dunque, il sistema delle Conferenze avrebbe costituito un meccanismo provvisorio di raccordo, in attesa della compiuta attuazione della riforma costituzionale (che, ad oggi, ancora non si è compiuta). È questo un indirizzo pienamente condivisibile, se si considera che la previsione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 costituirebbe il primo passo verso una partecipazione delle Regioni e degli enti locali direttamente in fase di approvazione di fonti di rango primario, sebbene sia ben lungi da garantire le istanze autonomistiche alla stregua di una "camera delle Regioni"⁹. La volontà di superamento del sistema delle Conferenze si spiega anche considerando che, in vigenza del "vecchio" titolo V, la principale funzione di tali organi era costituita dalla partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico del Governo (e infatti la conferenza Stato – regioni era, ed è tuttora, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), e ciò aveva comportato, in definitiva, la strumentalizzazione delle conferenze stesse da parte dell'Esecutivo: quest'ultimo infatti, ottenuto parere positivo delle Regioni in sede di conferenza Stato – Regioni su di un disegno di legge, acquisiva una posizione di forza nei confronti del parlamento¹⁰. Risulta, quindi, evidente come l'assetto delle Conferenze rispecchiasse la logica gerarchica e centralista che permeava l'esperienza del regionalismo *ante* riforma del titolo V. Del pari evidente è anche la scarsa compatibilità dell'inserimento della Conferenza Stato – Regioni all'interno della struttura amministrativa statale con un modello di regionalismo che, a rigore, prevede la "pari dignità" tra Stato ed enti territoriali, tutti egualmente costitutivi la Repubblica. Da tale previsione deriva, infatti, inevitabilmente un *vulnus* all'indipendenza e autonomia dell'organo in questione¹¹, soprattutto per la considerazione che è il Presidente del Consiglio dei ministri a fissare l'ordine del giorno, oltre che a presiedere la Conferenza¹².

Altro aspetto problematico delle Conferenze in genere, e in special modo della Conferenza Stato – Regioni, è la loro composizione, che non può ritenersi adeguata, soprattutto con riferimento all'attività consultiva dell'organo in ambito

9 Vedi in tal senso I. RUGGIU, *La conferenza Stato – Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 195.

10 S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo* cit., p. 124.

11 Evidenziata anche da G. RIVOSECCHI, in *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'*, Documento conclusivo, 2016, in www.senato.it, p. 20.

12 Vedi art. 12 L. n. 400 del 1988.

legislativo. La suddetta Conferenza, come detto, è infatti composta dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ossia gli organi di vertice degli esecutivi regionali, con la conseguenza che i pareri e le intese vengono raggiunti, rispettivamente, dai governi centrale e locali.

Ben si capisce che quando, in attuazione del principio di leale collaborazione, sia necessario il raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni nel procedimento di approvazione di un atto avente forza di legge (di un decreto legislativo per quanto qui interessa), sarebbe opportuno che fossero i rappresentanti degli organi legislativi regionali a confrontarsi con le istanze statali; infatti, in tutte le ipotesi in cui viene in rilievo il canone della leale collaborazione, a venire coinvolte sono materie di competenza *legislativa* regionale, di cui sono titolari i Consigli regionali e di certo non le Giunte e i rispettivi Presidenti.

Nella composizione della Conferenza si rinviene un ulteriore indizio della già evidenziata obsolescenza del sistema delle Conferenze: infatti, la presenza dei presidenti delle giunte regionali poteva avere un fondamento nella vigenza del titolo V *ante* riforma, in quanto allora essi erano eletti dai consigli regionali e quindi era sempre garantita una, pur tenue, rappresentanza del potere legislativo. Attualmente, al contrario, il presidente della giunta è eletto, ai sensi dell'art. 122 co. 5 della Costituzione, mediante suffragio universale e diretto, quindi risulta completamente reciso il summenzionato legame con il consiglio regionale. La circostanza che, nonostante questa significativa modifica della forma di governo regionale, la disciplina relativa alla composizione della conferenza Stato – Regioni sia rimasta invariata, pone in risalto l'inadeguatezza di quest'ultima ad adempiere il ruolo di "perno" del regionalismo italiano.

In definitiva, nonostante *de iure condito* non si possa che prendere atto della centralità del sistema delle Conferenze quale strumento di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali, non si può d'altra parte fare a meno di segnalarne, per le ragioni già esposte, l'insufficienza a dare piena attuazione al principio di leale collaborazione quale sede di confronto e concertazione. Per questo motivo genera perplessità la posizione della Corte costituzionale a riguardo, la quale in un'occasione giunse ad affermare che la Conferenza Stato – Regioni «lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le

province autonome)»¹³. È evidente che questa impostazione, già allora, risultasse problematica in quanto, oltre che essere in palese contrasto con il dettato normativo dell'art. 12 della legge n. 400, attribuiva a tale organo un ruolo che eccedeva le sue reali competenze¹⁴.

Il sistema delle Conferenze resta così una soluzione provvisoria in attesa dell'auspicabile attuazione dell'art. 11 della legge cost. 3 del 2001, e di una più ampia revisione costituzionale che apra la strada all'introduzione di una seconda camera, rappresentativa delle Regioni.

2. *Gli strumenti della leale collaborazione: intese e pareri*

Dopo aver esaminato i luoghi in cui il confronto tra lo Stato e le Regioni (e le autonomie locali) trova spazio, occorre prendere in considerazione gli strumenti concreti attraverso i quali il principio di leale collaborazione vede la propria effettiva applicazione. È sempre il D. lgs. n. 281 del 1997 ad indicare tali meccanismi di concertazione, individuandoli nel parere¹⁵ e nell'intesa¹⁶ (oltre che nell'accordo, che però in questa sede riveste un'importanza marginale e quindi non verrà preso in considerazione). La circostanza che tale fonte normativa riservi all'intesa una disciplina piuttosto dettagliata, mentre il parere sia soltanto menzionato, è indicativo dei diversi gradi di sicurezza cui sono giunte dottrina e giurisprudenza nella definizione delle caratteristiche dell'uno e dell'altro istituto. Come, infatti, si vedrà *infra*, mentre l'istituto del parere non suscita rilevanti problemi interpretativi e definitivi, l'individuazione di cosa sia da intendere con il termine "intesa" si è rivelata essere un'operazione tutt'altro che agevole.

2.1 *Il parere*

Il concetto di parere ha origine nel diritto amministrativo, in cui costituisce un atto tipico del relativo procedimento, rilasciato da organi dell'amministrazione consultiva nei confronti dell'amministrazione attiva. La funzione primigenia di tale strumento è stata, da sempre, appunto quella consultiva, attraverso cui "arricchire" l'istruttoria compiuta dall'organo procedente mediante l'acquisizione di un "parere", di un'opinione espressa da un altro organo, che in tal modo è

13 Sent. n. 116 del 1994, punto 4 del *Considerato in diritto*.

14 In tal senso vedi S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo* cit., p. 119, il quale sottolinea la problematicità della tendenza volta a «istituzionalizzare le Conferenze, facendo loro assumere un ruolo che, per molta parte, incide, oltre che sul riparto delle competenze (soprattutto in relazione alla funzione legislativa), anche sull'assetto dei circuiti di rappresentanza democratica e dei procedimenti che sono propri di questi»

15 D. lgs. n. 281 del 1997, art. 2 comma 3.

16 Vedi l'art. 3.

posto nella condizione di rilasciare un giudizio, un apprezzamento in funzione ausiliaria all'elaborazione del provvedimento finale.

Tale schema fu seguito anche con l'istituzione, ad inizio anni ottanta, della Conferenza Stato – Regioni, la quale, in origine, era stata ideata quale organo con una funzione quasi esclusivamente consultiva¹⁷, considerato che lo scopo primario della Conferenza era dato dall'opportunità «di acquisire in apposita sede collegiale completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale»¹⁸. Logica conseguenza di siffatta natura della Conferenza fu che lo strumento privilegiato per interagire con le Regioni fosse il parere, per l'appunto. Peraltro, dato che, come ha precisato la Corte costituzionale, sono da ritenere sussistenti «svariate misure di raccordo o di coordinamento paritario - come, ad esempio, le intese, le consultazioni, le richieste di parere, le convenzioni, le informazioni reciproche -, le quali sono in perfetta armonia con il principio fondamentale della "leale cooperazione", che questa Corte, con giurisprudenza costante e ormai consolidata (v., ad es., sentt. nn. 359 del 1985, 151 e 153 del 1986), ritiene essere alla base dei rapporti tra Stato e regioni, e, in particolare, di quelli fra essi ordinati su base paritaria, cioè i c.d. rapporti orizzontali», è possibile stilare una gerarchia tra i diversi strumenti¹⁹ e, in tal senso, il parere si pone in una posizione intermedia, quanto a “forza” collaborativa. Quest'ultimo non è infatti equivalente ad un mero scambio di dati e informazioni tra Stato e Regioni, ma, al contrario, ha un significato più pregnante: la procedura del parere consiste infatti nella richiesta, da parte dello Stato (in questo caso) alla Conferenza Stato – Regioni, di una valutazione relativa ad un disegno di legge o di decreto legislativo²⁰ (è l'ipotesi che qui è più rilevante), oppure, nel caso in cui la richiesta del parere avvenga in sede di attuazione amministrativa di un provvedimento avente forza di legge, avente ad oggetto il contenuto di un atto amministrativo (ad esempio un regolamento governativo o un decreto ministeriale). Lo schema di fondo del parere è quindi unilaterale, non vi è un confronto, una concertazione tra i due enti, dei quali solo uno (lo Stato) riveste un ruolo attivo, mentre l'altro (la singola Regione o la Conferenza) assume una posizione passiva, limitandosi ad esprimere la propria opinione (per quanto qualificata e munita di talune garanzie) in merito, non

17 Sottolinea questo aspetto G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrid.it.

18 Vedi la premessa del D.P.C.M. del 12 ottobre 1983.

19 In tale senso vedi S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 81-82.

20 È il caso previsto dall'art. 2 comma 3 del d. lgs. n. 281 del 1997.

partecipando attivamente alla predisposizione dell'atto²¹. Nelle relazioni tra Stato e Regioni, difatti, l'adozione del parere quale strumento di raccordo è espressivo di un rapporto non paritario, ma improntato ad una concezione di superiorità gerarchica del primo sulle seconde; non è un caso, quindi, che, nell'ambito del sistema delle conferenze *ante* riforma del titolo V, sia stato proprio il parere ad assumere un ruolo principe nell'attività di tali organi. In tal senso è pienamente condivisibile l'osservazione che la Corte costituzionale ha avuto modo di compiere, secondo la quale «il parere è, infatti, la più tenue misura di coordinamento paritario, diretto a prospettare interessi di soggetti od organi diversi da quello che ha la titolarità dell'atto di cui si tratta»²²

Ciò del resto era del tutto compatibile con l'impostazione gerarchica del “primo” regionalismo, per come risultante dalla prassi giurisprudenziale e legislativa.

Coerente con la natura di atto meramente consultivo, il parere deve considerarsi, di regola, non vincolante²³, in quanto lo Stato non è quasi mai tenuto a conformarsi a quanto espresso con tale strumento e quindi, *a fortiori*, anche il rifiuto di rendere il parere risulta sempre superabile unilateralmente dallo Stato; infatti, ciò è confermato anche dalla prassi legislativa, che, regolarmente, prevedendo l'acquisizione di un parere, stabilisce anche le modalità di superamento in caso esso non sia stato reso²⁴. Sebbene, peraltro, la previsione di un parere vincolante sarebbe astrattamente ammissibile, e infatti se ne trova ampio riscontro nell'ambito del diritto amministrativo (che si è detto essere la branca giuridica di provenienza di tale strumento), per quanto riguarda i pareri che le Regioni sono chiamate ad esprimere su disegni di legge (e di decreti

21 Vedi però quanto osservato da R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2006, p. 19ss, secondo il quale, nel contesto del regionalismo *post* riforma del Titolo V, si dovrebbe ricostruire lo strumento del parere non più come un mero atto consultivo, ma come espressione di una vera e propria concertazione, in quanto ciò si renderebbe necessario a fronte del rango delle Regioni, non più subordinate allo Stato, ma aventi pari dignità rispetto ad esso. Desti tuttavia perplessità la tesi che questa “trasformazione” possa avvenire in via interpretativa, senza una riforma legislativa in tal senso, soprattutto per il fatto che condurrebbe a stravolgere completamente la natura stessa di uno strumento, il parere, che è di per sé essenzialmente consultiva.

22 Sent. n. 517 del 1987, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

23 In tal senso anche E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 161.

24 Per restare nell'ambito del d. lgs. 281/1997, tanto nel caso del parere di cui all'art 2 co. 3, tanto in quello di cui all'art. 5 co. 1 lett. b), viene previsto un termine massimo per il rilascio del parere da parte della Conferenza, scaduto il quale il Governo è autorizzato a procedere autonomamente. Nell'ultimo caso si legge infatti che la Conferenza Stato – Regioni è competente per «esprimere parere sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla richiesta del parere, i disegni di legge sono presentati al Parlamento anche in mancanza di tale parere» (corsivo aggiunto).

legislativi) o atti amministrativi statali è sempre prevista la possibilità, per lo Stato, sia di prescindere dal contenuto del parere, sia di procedere ugualmente in caso di inerzia degli enti regionali.

Ciò tuttavia non significa che tale strumento sia del tutto sprovvisto di una qualsiasi tutela, in quanto la Corte costituzionale, in più occasioni²⁵, ha specificato che il parere può considerarsi una forma adeguata di coinvolgimento regionale purché esso rispetti un duplice requisito: da un lato, le Regioni (quindi la Conferenza Stato – Regioni e quella unificata) devono essere poste nella condizione di poter esprimere il proprio parere, sulla base della conoscenza di tutti gli elementi che hanno determinato lo Stato a delineare il contenuto dell'atto (legislativo o amministrativo) nel modo in cui esso è stato sottoposto al parere regionale, e d'altra parte la decisione statale eventualmente divergente dal parere regionale deve essere sorretta da un'adeguata motivazione.

Se, già in linea teorica, il parere appare un debole strumento di collaborazione tra lo Stato e le Regioni, la prassi di funzionamento del sistema delle Conferenze rischia di rendere ancora più problematica la questione relativa all'efficacia di funzionamento di tale mezzo di consultazione. La netta maggioranza dei pareri rilasciati dalle Conferenze non sono, infatti, articolati semplicemente in positivi e negativi, ma risultano condizionati all'accoglimento di emendamenti (e quindi sostanzialmente rinviando la valutazione positiva o negativa ad un momento successivo). Ora, è innegabile che tale prassi può rafforzare l'efficacia del parere, finché il Governo tende a rispettare le condizioni poste dalla Conferenza: in questo modo è possibile, infatti, consentire alle Regioni di svolgere un ruolo più attivo nella definizione dell'atto oggetto della consultazione, rispetto a quanto potrebbero fare adottando il classico schema, dato dall'alternativa tra parere positivo e negativo. Il problema, tuttavia, è dato dal fatto che tale forma di parere è stata comunque forgiata dalla prassi istituzionale del sistema delle Conferenze, non essendo stata in alcun modo formalizzata in nessuna previsione legislativa; ad oggi, dunque, manca un meccanismo che attribuisca, formalmente, alle Regioni il potere di verificare l'avveramento delle condizioni poste al Governo. Il rischio è, dunque, quello che l'istituto del parere condizionato si esponga ad abusi da parte dell'Esecutivo, il quale potrebbe essere "tentato" di fare leva su detta mancanza di un potere di controllo regionale, al fine di eludere il rispetto di tutte o alcune delle condizioni poste dagli enti regionali. Si tenga, infatti, a mente che «agli atti – e quindi nei successivi passaggi parlamentari dei disegni di legge – rimangono le proposte delle Regioni e degli enti locali ma non una verifica del loro accoglimento e

25 Vedi la sent. n. 1031 del 1988, punto 6.2 del *Considerato in diritto*; nello stesso senso anche la sent. n. 377 del 1993, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

quindi viene a mancare un definitivo giudizio delle Regioni, sia esso positivo che negativo, sul disegno di legge di iniziativa governativa»²⁶.

Preferibile sarebbe, quindi, *de iure condendo*, che l'istituto del parere condizionato venisse disciplinato in modo formale, prevedendo che, nel caso in cui una delle Conferenze subordini il tenore positivo del parere al verificarsi di determinate condizioni, il Governo sia obbligato a ripresentare, decorso un determinato termine, il testo del decreto legislativo in sede di Conferenza, onde consentire a quest'ultima di asseverare il rispetto delle clausole previamente poste.

2.2 *L'intesa*

Come si è detto, problemi molto maggiori si riscontrano nel tentativo di delineare le caratteristiche dello strumento rappresentato dall'intesa. Il punto di partenza nell'analisi di tale istituto è la constatazione, indiscussa sia in dottrina che in giurisprudenza²⁷, che esso dovrebbe essere uno strumento di collaborazione più forte e più garantista del parere, in quanto, a differenza di quest'ultimo, in esso è presente l'idea di un'attività bilaterale da parte dello Stato e le Regioni, le quali non sarebbero relegate a mere spettatrici, come invece accade nelle ipotesi di pareri consultivi. Posto ciò, il quesito di cosa si debba intendere, giuridicamente, per intesa, da sempre crea numerosi problemi alla dottrina, anche a causa di una giurisprudenza costituzionale ondivaga sul punto, e di un legislatore che ha previsto tale strumento in una miriade di situazioni diverse, senza mai preoccuparsi di fornirne una definizione unitaria.

I problemi più rilevanti, dal punto di vista interpretativo, sono generati dall'atteggiamento del Giudice delle leggi che, di volta in volta, ha fornito definizioni diverse dell'istituto dell'intesa, con variazioni anche molto significative. Da un lato, infatti, si rinvencono pronunce le quali affermano che l'intesa consisterebbe in una «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo»²⁸, e quindi nettamente distinta dal parere, in quanto non

26 R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze* cit., p. 16ss.

27 Per quanto concerne le opinioni dottrinali si veda S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni* cit., p. 89, secondo il quale «della numerosa discendenza della leale collaborazione, l'intesa tra lo Stato e le Regioni rappresenta senza dubbio la *generazione* potenzialmente più dotata»; in giurisprudenza, su tutte, si veda la sent. n. 251 del 2016, punto 3 del *Considerato in diritto*, in cui si legge che la giurisprudenza costituzionale «ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione».

28 Si veda la sent. n. 351 del 1991, punto 4 del *Considerato in diritto*; nello stesso senso le sentt. nn. 337/1989 e 21/1991.

assimilabile ad una «mera attività consultiva non vincolante»²⁹; la stessa Corte, però, in altre occasioni è giunta a ritenere che l'intesa fosse riducibile ad un mero «coordinamento preventivo»³⁰ o addirittura che fosse equivalente ad un parere³¹. Tale ambiguità si spiega considerando che la Corte costituzionale, come si è già detto in altra occasione, predilige un metodo *sostanziale* di determinazione dei caratteri dell'intesa, modulando quest'ultimi a seconda del caso concreto che di volta in volta viene in rilievo. In tal modo, il Giudice delle leggi dimostra di ignorare il *nomen* formale fornito dallo Stato o dalla Regioni e, di conseguenza, non fornisce dei parametri fondamentali in base ai quali poter delineare delle caratteristiche costanti di tale strumento concertativo. Questo *modus operandi*, oltre ad allontanare ulteriormente la possibilità di dare risposta all'interrogativo con cui si è aperto tale paragrafo, finisce spesso per essere utilizzato a svantaggio delle Regioni, in quanto di regola la Corte tende ad accogliere «una nozione, per così dire, *soft* di intesa (nel senso di “parere”) quando a lamentare l'invasione di competenza è la Regione ed una, invece, *hard* (nel senso, invece, di vero e proprio “accordo”) quando a contestare l'intervento è, viceversa, lo Stato»³².

Da parte sua, il legislatore ha fatto largo uso dello strumento dell'intesa sin dal D.P.R. n. 616 del 1977³³, dettando in più occasioni la disciplina di funzionamento ma senza soffermarsi sulla definizione della stessa³⁴.

Il tentativo di fare chiarezza, tra le molteplici varianti che attualmente lo strumento dell'intesa dimostra di avere, deve quindi partire da una definizione in negativo, distinguendo quest'ultima dagli altri strumenti che danno attuazione al principio di leale collaborazione. La differenza più marcata e più importante, già anticipata, è quella con il parere; già dal punto di vista prettamente lessicale la distanza tra i due istituti è d'immediata comprensione in quanto, a differenza del parere (il quale consiste nella partecipazione ad un procedimento decisionale altrui), l'intesa sottintende l'idea di un “accordo” (in senso lato, non strettamente giuridico) in relazione al contenuto di un atto, che quindi non viene posto unilateralmente da un soggetto (lo Stato) con l'apporto non vincolante di un altro (le Regioni). A rigore, infatti, l'intesa dovrebbe presupporre una negoziazione tra

29 Sent. n. 351/1991, punto 4 del *Considerato in diritto*.

30 Si veda la sent. n. 221 del 2003, punto 1 del *ritenuto in fatto*.

31 In tal senso l'ord. n. 230 del 2004.

32 È quanto correttamente osserva S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità, in federalismi.it* n. 6/2004, p. 4.

33 Si veda ad esempio l'art. 10, secondo il quale «salvo diversa specifica disciplina per ogni provvedimento amministrativo di classificazione di beni o di opere riservato allo Stato da cui possa conseguire uno spostamento di competenze tra Stato e regioni si procede *d'intesa* con le regioni interessate» (corsivo aggiunto).

34 Emblematico sul punto l'art. n. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997.

soggetti in posizione paritaria, non di inferiorità gerarchica, il cui apporto alla determinazione dell'atto dev'essere, perlomeno potenzialmente, equivalente.

È quest'ultimo, probabilmente, il vero fattore discriminante tra i due istituti, poiché lo schema di funzionamento del parere non comporta un'attività di concertazione, essendo sufficienti due atti unilaterali: la richiesta da parte dell'ente procedente e il rilascio (il quale in realtà non è nemmeno necessario, in quanto il rifiuto di parere può essere di regola superato) da parte di un ente diverso, che funge da "consulente".

Solo l'intesa quindi, e non il parere, costituirebbe uno strumento di vera e propria collaborazione, in quanto solo la prima dovrebbe prevedere una cooperazione tra due enti diversi (Stato e Regioni, per quanto qui interessa) in vista del raggiungimento di un risultato condiviso, sul quale si possa ritenere raggiunta, appunto, una "intesa".

Detto della distinzione rispetto al parere, occorre operare una precisazione terminologica, onde evitare equivoci. Si è detto, infatti, che le intese siano da considerare *lato sensu* degli accordi, ma è necessario usare tale termine con accortezza, in quanto gli "accordi" costituiscono una serie di atti tipizzati dal d. lgs. n. 281 del 1997³⁵. Sebbene tale istituto abbia in comune con l'intesa la struttura bilaterale e negoziale, si distingue da essa quanto a natura e funzione che esso riveste. La natura dell'intesa, infatti, è quella di uno strumento precipuamente deliberativo, avente funzione codecisoria, di modo che, nei casi in cui è prevista un'intesa, lo Stato e le Regioni *decidono assieme* con riferimento ad una certa questione (ad esempio, un decreto ministeriale che indichi l'elenco dei potenziali siti in cui costruire impianti elettronucleari deve essere adottato *d'intesa* con le Regioni interessate). Al contrario, gli accordi di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 281/1997, sono degli istituti di concertazione tramite cui lo Stato e le Regioni coordinano le proprie azioni (che compiranno *autonomamente*, nell'esercizio delle *rispettive* competenze), in vista del perseguimento di obiettivi che siano di interesse comune. Nel caso degli accordi, dunque, non vi è codecisione, ma semplicemente i due enti fissano degli obiettivi comuni, che poi perseguiranno, ciascuno svolgendo le proprie (diverse) funzioni, appartenenti alla rispettiva area competenziale³⁶. In questo senso gli accordi menzionati dalla suddetta disciplina devono essere accomunati a quelle "intese", disciplinate dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge "La Loggia").

35 Vedi l'art. 4, la cui rubrica recita «accordi tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano»

36 Tant'è che in passato gli accordi sono stati utilizzati, da parte dello Stato, in luogo di atti di indirizzo e coordinamento. In tal senso si veda G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 68ss.

Quest'ultima norma prevede, infatti, che il Governo possa promuovere, in sede della Conferenza Stato – Regioni o in quella Unificata, intese «dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni», e specifica che «in tale caso è esclusa l'applicazione di commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». A dispetto del *nomen* “intese” utilizzato per definirli, tali istituti vanno considerati una *species* del *genus* degli accordi, e niente hanno di che spartire con le intese propriamente dette, disciplinate dal decreto del 1997, in quanto prive della natura deliberativa di queste ultime³⁷; d'altra parte, si è visto che è la stessa legge La Loggia a confermare la profonda differenza intercorrente tra i due diversi tipi di intese, sancendo la non applicabilità della disciplina contenuta nell'art. 3, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 281/1997 agli strumenti in parola. Tale disciplina, peraltro, non deve ritenersi implicitamente abrogata dalla legge n. 131 del 2003, come qualcuno ha invece sostenuto, poiché i due atti legislativi regolamentano due istituti, a dispetto del nome, profondamente diversi tra loro e di conseguenza, non danno luogo ad alcuna antinomia, ponendosi su piani differenti. E' infatti evidente come le “intese” dell'art. 8, comma 6, presentino i già evidenziati tratti peculiari propri dello strumento dell'accordo, essendo dirette al coordinamento delle funzioni appartenenti allo Stato e alle Regioni, e al raggiungimento di obiettivi comuni, non invece ad assumere decisioni condivise.

Infine, per delineare il perimetro definitorio dell'istituto in esame, preme evidenziare la distinzione che intercorre tra intesa e concerto, in quanto, anche in questo caso, l'affinità strutturale che accomuna i due strumenti può trarre in inganno l'interprete. Il concerto, alla stregua dell'intesa, infatti è un atto risultante «dal concorso delle volontà di più figure soggettive»³⁸, e inoltre, anche dal punto di vista funzionale, entrambi gli istituti mirano a realizzare la collaborazione tra amministrazioni investite di funzioni connesse o interferenti. Tali somiglianze non devono, tuttavia, far dimenticare la differenza fondamentale che divide questi due istituti e che ne giustifica l'esistenza autonoma, ossia che il concerto costituisce uno strumento di collaborazione c.d. *interorganica*, mentre l'intesa è un istituto che mira a realizzare una collaborazione c.d. *intersoggettiva*; in altre parole «il concerto dovrebbe risolvere (o contribuire a risolvere) il problema [...] del coordinamento dell'azione dei vari ministeri, che la funzione direttiva del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio non può

37 Che le intese ex art. 8, co. 6, l. 131/2003 siano in realtà degli accordi, viene affermato anche da R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze* cit., p. 41.

38 J. BUCCISANO, *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 144.

assicurare che per singoli atti o provvedimenti; l'intesa dovrebbe servire a risolvere il problema [...] del coordinamento dell'azione delle amministrazioni regionali»³⁹.

In definitiva, dopo aver esaminato la giurisprudenza costituzionale sul punto e aver chiarito cosa l'intesa *non è*, distinguendola dagli altri istituti della leale collaborazione, si può tentare di fornire una definizione in positivo, in linea tendenziale (e rinviando al prossimo paragrafo la trattazione della questione relativa alla distinzione tra intese “forti” e “deboli”), della stessa: l'intesa può considerarsi un accordo raggiunto sul contenuto di un atto, legislativo o amministrativo, al termine di una serie di negoziazioni tra lo Stato e le Regioni, le quali sono allo stesso modo titolari del potere, paritario, di determinare l'oggetto di tale provvedimento. La peculiarità dell'intesa risiede, dunque, nella «positiva manifestazione di volontà»⁴⁰ da parte dello Stato e delle Regioni; tale istituto comporta, infatti, «che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa»⁴¹

3. *Intesa “forte” e intesa “debole”: una distinzione problematica*

Nel paragrafo precedente si è tentato di definire, per grandi linee, cosa si debba intendere con il termine “intesa”, delineandone le caratteristiche fondamentali e distinguendola dagli altri strumenti che danno attuazione al principio costituzionale di leale collaborazione. Tale operazione non è, tuttavia, sufficiente a chiarire del tutto il quadro complessivo relativo all'intesa; infatti, non solo, come si è avuto modo di vedere, non si riscontra in dottrina e giurisprudenza una nozione unitaria del modello astratto di intesa, ma soprattutto la prassi legislativa e (di conseguenza) giurisprudenziale hanno fatto emergere una separazione all'interno dello stesso concetto di intesa, distinguendo tra intese “forti” e intese “deboli”. Con risalenti pronunce⁴², infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto legittime delle forme di intesa, definite appunto “deboli”, in cui in realtà un accordo tra Stato e Regioni non è necessario venga raggiunto, in quanto viene fatta salva la possibilità per uno degli enti (in genere lo Stato), una volta decorso un determinato termine senza che l'intesa sia stata raggiunta, di

39 J. BUCCISANO, op. ult. cit., p. 145.

40 Vedi la sent. n. 233/2004, punto 8 del *Ritenuto in fatto*.

41 Sent. n. 444 del 1994, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

42 Si vedano le sentt. nn. 21, 351, 482/1991; nn. 6 e 355/1993; n. 116/1994.

procedere unilateralmente alla decisione. Il Giudice delle leggi ritiene, infatti, che in talune circostanze, in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione e alla preminenza degli interessi da tutelare in concreto, «l'intesa non può esser concepita in senso "forte", e cioè nel senso che il mancato raggiungimento di essa sia di ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento, e quindi al soddisfacimento degli interessi anzidetti»⁴³. La *ratio* che, quindi, giustifica la previsione di questo tipo di "intese" (che, come si dirà a breve, intese propriamente non sono), è quella di «impedire la paralisi decisionale determinata dalla impossibilità (o anche dalla semplice incapacità delle parti) di raggiungere l'accordo»⁴⁴. Dal canto suo, anche il legislatore ha previsto, in numerosissime occasioni, l'intesa "debole" quale requisito endoprocedimentale, sia ai fini dell'approvazione di provvedimenti amministrativi, sia legislativi. In quest'ultimo senso, basti pensare alla previsione contenuta nell'art. 3, co. 3, d.lgs. n. 281 del 1997, il quale recita «quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato – Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata», oppure a quanto contenuto nell'art. 1, co. 4, lett. c) della legge delega n. 59 del 1997, secondo cui «i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile [...] sono predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri delibera motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri».

La peculiarità di questa categoria di intese sarebbe, dunque, da individuare nella presenza di un c.d. meccanismo anti – stallo⁴⁵, che consenta allo Stato di procedere, nonostante l'intesa con le Regioni non sia stata raggiunta. Tale tratto distintivo la separerebbe dall'intesa "forte", ossia quella propriamente detta, la quale, al contrario, si caratterizza per il fatto che il mancato raggiungimento di essa costituisce un «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento»⁴⁶. Nei casi in cui venga prevista un'intesa "forte" è, dunque, la conclusione dell'accordo ad assurgere quale condizione di procedibilità, soluzione indubbiamente più garantista nell'ottica regionale, ma che porta anche con sé lo

43 Vedi sent. n. 21 del 1991, punto 3 del *Considerato in diritto*.

44 M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 1048.

45 Il lessico è di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo* cit. p. 170.

46 Vedi sent. n. 482 del 1991, punto 7.3 del *Considerato in diritto*.

svantaggio di un aggravio procedurale che incrementa il rischio di una “paralisi” del procedimento stesso. Proprio per questo motivo, le uniche occasioni in cui la Corte ha ritenuto indispensabile la previsione di tale tipo di intese, affinché una disposizione di legge potesse considerarsi conforme a Costituzione, sono state alcune pronunce aventi ad oggetto ipotesi di “chiamata in sussidiarietà”, da parte dello Stato, di funzioni amministrative di competenza regionale. In tali casi, il Giudice delle leggi ha richiesto che il coinvolgimento delle Regioni, in sede di procedimento legislativo (secondo la possibilità prospettata dal tenore letterale della sent. n. 303 del 2003) o nell’ambito della normazione secondaria e dell’attuazione amministrativa del provvedimento legislativo (come hanno chiarito tutte le successive pronunce in merito), assuma la veste dell’intesa forte.

Un esempio è fornito dalla sentenza n. 6 del 2004, la quale, con riferimento all’intesa prevista dall’art. 1 co. 2 del D.L. n. 7 del 2002 relativa all’autorizzazione alla costruzione di impianti elettrici con potenza superiore ai 300 MW⁴⁷, ha avuto modo di affermare che «appare evidente che quest’ultima va considerata come un’intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento - come, del resto, ha riconosciuto anche l’Avvocatura dello Stato - a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali»⁴⁸.

A onor del vero occorre, peraltro, sottolineare come l’orientamento che richiedeva la necessità dell’intesa forte, al fine di ritenere legittima l’attrazione in sussidiarietà operata dallo Stato, sia mutato nel tempo, giungendo il Giudice delle leggi a ritenere sufficiente la versione “debole” dell’intesa. In questo senso basti pensare alla sentenza n. 121 del 2010, in cui la Corte ha avuto modo di affermare, in un inciso, che, anche nel caso di chiamata in sussidiarietà, è possibile realizzare il «superamento delle eventuali situazioni di stallo [...] attraverso la previsione di idonee procedure»⁴⁹, quale deve intendersi la protratta reiterazione delle trattative al fine di superare le divergenze tra lo Stato e le Regioni.

Dopo aver delineato in questo modo il quadro legislativo e giurisprudenziale, occorre interrogarsi sulla distinzione tra intese “deboli” e “forti”, per comprendere se essa sia ancora attuale e se le prime possano definirsi delle vere intese. Quest’ultimo è il problema di maggiore rilievo, in quanto dalla

47 Il quale prevedeva che l’autorizzazione per la costruzione di impianti elettrici di potenza superiore ai 300 MW e per tutta una serie di altri interventi, fosse rilasciata dal Ministero delle attività produttive a seguito di un procedimento unico «svolto [...] d’intesa con la regione interessata».

48 Sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Considerato in diritto*. Tra le altre pronunce che parlano di intese “forti” si vedano la n. 303 del 2003 e n. 383 del 2005.

49 Sent. n. 121 del 2010, punto 9 del *Considerato in diritto*.

sua soluzione, positiva o negativa, dipende la configurabilità o meno di una suddivisione all'interno della stessa nozione di intesa. Se, infatti, si adotta un criterio rigoroso, non ci si può non avvedere di quanto strida la predisposizione, affianco alla previsione di un'intesa (che è pur sempre una forma di accordo), di un potere surrogatorio in capo allo Stato, che consenta ad esso di adottare la decisione finale senza che l'intesa sia mai stata raggiunta. In casi siffatti, non si può realmente discorrere di "intese", in quanto un'intesa può soltanto essere raggiunta o non esserlo, ma non è possibile ritenere soddisfatto il requisito dell'intesa anche nel caso in cui essa non sia stata conclusa, poiché in tal caso si cadrebbe in un'insanabile contraddizione in termini. Quando una previsione legislativa prescriva l'intesa quale requisito endoprocedimentale essa deve essere considerata come un'intesa "forte", in quanto è il *raggiungimento* dell'intesa che in queste ipotesi assurge a condizione di procedibilità. Nel caso in cui l'intesa non potesse essere conclusa, logica conseguenza sarebbe l'improcedibilità dell'*iter* successivo, in quanto verrebbe a mancare, per l'appunto, un indispensabile requisito del procedimento. L'intesa propriamente detta, dunque, non può che essere quella in senso "forte". Quando, al contrario, venga prevista un'intesa con le Regioni e però, contemporaneamente, sia indicato anche un meccanismo "anti - stallo", allora non è la conclusione dell'accordo a venire individuata quale condizione di procedibilità, ma è la fase negoziale tra Stato e Regioni a divenire il punto focale, il presupposto di legittimità del procedimento successivo. Parte della dottrina⁵⁰ ha osservato che le intese deboli costituiscono uno strumento di collaborazione in cui il raccordo tra gli enti è suddiviso in due fasi, una, necessaria, costituita dalle trattative finalizzate alla codecisione paritaria, ed un'altra, eventuale, costituita dal potere di decidere unilateralmente, decorso un termine prestabilito, anche in assenza dell'intesa. Tale osservazione, condivisibile nella parte in cui individua la fase necessaria in quella negoziale, si ritiene necessiti di una precisazione nel segmento in cui individua la fase eventuale nel potere surrogatorio dello Stato. A ben vedere se una disposizione di legge prevede un'intesa "debole", ad essere eventuale non è la possibilità di decisione unilaterale dello Stato, ma il *raggiungimento dell'intesa*. Se, ad esempio, una legge delega prevedesse, quale limite ulteriore, che il Governo raggiunga un'intesa "debole" con le Regioni, in realtà imporrebbe al Governo, per usare un lessico giusprivatistico, un'*obbligazione di mezzi* e non di risultato. In tale ipotesi, infatti, il Governo sarebbe vincolato, non alla conclusione di un'intesa, bensì ad intrattenere con gli enti regionali delle trattative, ispirate al principio di leale collaborazione, aventi come obiettivo auspicabile (ma non

50 M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi* cit., p. 1047-1048.

necessario) il raggiungimento di un'intesa. In tal frangente, l'Esecutivo rispetterebbe il mandato del delegante dimostrando di aver tenuto, in sede di negoziazione, un atteggiamento collaborativo, genuinamente interessato a trovare un accordo con le Regioni e, nella eventualità di una mancata intesa, evidenziando, nella motivazione dell'esercizio del potere surrogatorio unilaterale, di aver ripetutamente tentato di giungere ad un accordo, che non si sarebbe, dunque, concretizzato per ragioni obiettive ed indipendenti dalla propria condotta. Tale obbligo di motivazione deve ritenersi fondamentale e indefettibile, a tal punto che il Giudice delle leggi, con una risalente pronuncia, ha avuto modo di chiarire che «non è necessario che tale obbligo sia previsto specificamente in ogni disposizione che richiede il parere o l'intesa, giacché esso è connaturato al principio di leale cooperazione al quale si deve ispirare il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e regioni»⁵¹.

In definitiva, l'intesa debole andrebbe più correttamente definita come *tentativo d'intesa*, il cui aspetto fondamentale (e caratterizzante) non risiede, come nell'intesa "forte", nella conclusione dell'accordo, ma nella conduzione di trattative all'insegna della leale collaborazione.

Tratteggiati in questo modo gli elementi dell'intesa c.d. "debole", occorre soffermarsi su di una questione che da sempre accompagna l'analisi di questo istituto: se ci sia e, in caso affermativo, quale sia, una reale differenza tra l'intesa debole e lo strumento, già ampiamente esaminato, del parere. Da più parti della dottrina, infatti, si è osservato che tale tipologia di intese non si distinguerebbe realmente dai pareri, in quanto esse «riconoscendo frequentemente allo Stato il potere di ovviare unilateralmente al mancato raggiungimento dell'accordo, in tali casi, conferiscono all'intervento regionale i caratteri di una semplice consultazione»⁵². Sebbene, effettivamente, la previsione di tale potere unilaterale in capo allo Stato indebolisca di molto le garanzie regionali, rispetto a quelle che sono assicurate da un'intesa in senso "forte", tale assimilazione ad un mero parere, di natura esclusivamente consultiva, non convince. Benché apparentemente accomunati dalla superabilità della mancata intesa e del mancato

51 Sent. n. 444 del 1994, punto 7 del *Considerato in diritto*.

52 Vedi A. D'ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. «collaborazione» tra Stato e Regioni?*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1987, p. 3382. Della medesima opinione anche C. DESIDERI, in C. DESIDERI – L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 113, in cui si legge «lo strumento dell'intesa non sembra, dunque, aver introdotto particolari novità rispetto ad un normale rapporto di consultazione». Si vedano poi A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.* n. 3/1991, p. 3908; A. COSTANZO, *Figure procedurali e logica della somiglianza (In tema di intese tra Stato e Regioni)*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1993, p. 1410. Per un'opinione analoga, più recente si veda E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo* cit. p. 163.

parere, questi due istituti si differenziano profondamente sotto l'aspetto strutturale. Infatti, mentre il procedimento antecedente al rilascio del parere prevede una sequenza non coordinata di atti unilaterali (richiesta di soggetto procedente e rilascio del soggetto consulente), in modo tale che una concertazione vera e propria tra i due enti non può dirsi sussistente, nel caso dell'intesa "debole" (*rectius* tentativo d'intesa) vi deve essere una serie di reiterate trattative tra Stato e Regioni, che diano luogo ad un confronto tra i due enti sulle rispettive posizioni, per tentare di giungere ad una soluzione condivisa; il che è ben diverso dalla mera "registrazione" delle posizioni dei soggetti coinvolti, che avviene nei procedimenti consultivi. La differenza sul piano strutturale si riverbera anche su quello dell'intensità di tali strumenti nell'ottica dell'attuazione del principio di leale collaborazione: sebbene meno garantista dell'intesa "forte", quella "debole" dovrebbe assicurare un coinvolgimento delle Regioni di livello indubbiamente superiore rispetto ad un parere, anche se vincolante. È d'immediata intuizione, infatti, già da un punto di vista pregiuridico, che l'essere reso partecipe di una trattativa, di una negoziazione, su di un piano paritario, attribuisce all'interlocutore un'importanza superiore alla mera richiesta di una consultazione. Non sembra meritare accoglimento la tesi di quella parte della dottrina che, pur riconoscendo i summenzionati caratteri distintivi intercorrenti tra procedimenti convenzionali (che conducono all'intesa) e quelli meramente consultivi, ritiene che tale distinzione sfumerebbe nelle ipotesi di intese "deboli". Secondo questa linea di pensiero, infatti, quando una norma preveda dei succedanei all'intesa «non sembra plausibilmente sostenibile che il procedimento trovi nella tensione verso l'accordo la propria istituzionale ragion d'essere: che esso – in altri termini – sia rivolto a provocare il confronto tra le posizioni delle parti, nonché l'eventuale superamento delle divergenze tra le stesse sussistenti, in nome del compromesso possibile (in quanto, da entrambe accettabile). Non può, infatti, realisticamente contestarsi che il soggetto dotato di poteri surrogatori non sia certo invogliato a ricercare l'accordo "a tutti i costi", esplorando tutte le possibilità di convergenza con l'altro soggetto»⁵³. Tale modo di argomentare sembra infatti comportare un salto logico, in quanto non si capisce per quale ragione dalla previsione di un potere surrogatorio in capo allo Stato, dovrebbe automaticamente discendere una conduzione delle trattative sbrigativa, non tesa al raggiungimento di un accordo. Infatti, anche ammettendo che il rischio di un abuso di tale potere sia sussistente, esso potrebbe essere agevolmente superato mediante la fissazione, da parte del legislatore e della Corte costituzionale, di rigidi standard da seguire nella redazione della

53 Vedi A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni* cit., p. 3908-3909.

motivazione, che deve sempre accompagnare l'esercizio della surrogazione unilaterale, in cui dovrebbe essere analiticamente ricostruito l'andamento delle trattative e in cui andrebbero indicate le ragioni che hanno impedito la conclusione dell'accordo. Un tale, severo, onere di motivazione costituirebbe un efficace deterrente contro comportamenti opportunistici e abusivi da parte del soggetto detentore del potere "anti-stallo", poiché esso sarebbe chiamato a rispondere del suo esercizio. Questo, d'altronde, è anche il punto di vista espresso dal Giudice delle leggi nella parte in cui esso, al fine di ritenere lo strumento dell'intesa "debole" conforme al principio di leale collaborazione, considera necessario che «la fase attinente al contatto con le autonomie si articoli, per quel che concerne lo specifico punto della localizzazione degli impianti, attraverso una trattativa che superi, per la sua flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali (invio dello schema di piano da parte del Ministro, parere o equipollente silenzioso, ovvero proposta da parte delle Province), e così si presti a una più agevole espressione delle esigenze dell'autonomia e a una più informata e sensibile valutazione di esse da parte del Ministro»⁵⁴.

In definitiva, da quanto *supra* esposto, si può concludere che non sussiste una reale distinzione all'interno del concetto unitario d'intesa, in quanto con "intesa" si può solo intendere, a rigore, quella in senso "forte". L'intesa debole (più propriamente tentativo d'intesa, o negoziazione in vista di una possibile intesa) è un istituto diverso, che non vede nell'accordo il proprio tratto caratterizzante, e che quindi si risolve in un coinvolgimento più "tenue" delle Regioni. Tuttavia tale strumento, come si è visto, possiede una propria autonomia, che lo distingue dal parere e dagli altri strumenti consultivi, ponendosi a metà strada tra questi ultimi e l'intesa in senso forte.

4. *Gli istituti della leale collaborazione nella delega legislativa*

Dopo aver analizzato i vari strumenti ed istituti che danno attuazione al principio costituzionale di leale collaborazione, occorre volgere l'attenzione all'ambito che più interessa in questa trattazione, ossia il procedimento che conduce all'approvazione dei decreti legislativi. È opportuno, infatti, osservare quale di questi meccanismi sia utilizzato dal legislatore nello specifico settore rappresentato dalla procedura per delegazione legislativa, quale sia la posizione della Corte riguardo, e in definitiva valutare se tale prassi legislativa e giurisprudenziale sia o meno condivisibile.

⁵⁴ Sent. n. 21 del 1991, punto 3 del *Considerato in diritto*.

Da una rapida panoramica emerge come il legislatore delegante non abbia seguito una linea coerente, utilizzando in ipotesi analoghe talvolta lo strumento del parere, talvolta quello dell'intesa (debole), non specificando quali siano le motivazioni che giustificano l'adozione dell'uno anziché dell'altro istituto. Esemplificando, tra le leggi delega che hanno previsto l'intesa quale passaggio endoprocedimentale per l'approvazione dei decreti legislativi si possono elencare le leggi nn. 38, 53, 172 del 2003 e le nn. 15 e 42 del 2009⁵⁵, tutti casi in cui l'intesa viene considerata in senso debole, considerato che ciascuna di tali norme predispone meccanismi c.d. anti-stallo. D'altra parte è tuttavia copiosa la serie di leggi di delegazione che prediligono, quale mezzo di coinvolgimento delle Regioni, il mero parere: *ex multis* basti pensare alle leggi nn. 99 del 2009, 190 del 2012, 124 del 2015 (oggetto della celebre sent. n. 251/2016), 154 del 2016⁵⁶. Ebbene, alcune delle leggi citate danno luogo a situazioni tra loro molto simili e, nonostante ciò, danno attuazione al principio cooperativo utilizzando istituti differenti. Esemplificando, tanto la delega contenuta nell'art. 6 della legge n. 172 del 2003, quanto quella racchiusa nell'art. 25 della legge n. 99 del 2009, danno origine ad un'ipotesi di "concorrenza di competenze": la prima delle disposizioni citate, infatti, delegava il Governo ad introdurre il codice delle disposizioni legislative sulla nautica da diporto, disciplina posta al crocevia tra la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di turismo; dal canto suo, la legge n. 99 del 2009, all'art. 25, delegava l'Esecutivo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti la «disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate», intercettando sia la materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale, sia la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza legislativa concorrente.

Tuttavia, nonostante le evidenti similarità tra le due deleghe, si è visto come le due leggi abbiano predisposto due forme differenti di coinvolgimento regionale: la legge n. 172 del 2003 ha, infatti, previsto che il decreto legislativo fosse adottato previa intesa con la Conferenza unificata, mentre la legge n. 99 del

55 Si vedano, nello specifico, l'art. 2, L. n. 38 del 2003; l'art. n. 4, L. n. 53 del 2003; l'art. n. 6, L. n. 172 del 2003; l'art. n. 2, L. n. 15 del 2009 e l'art. n. 2, L. n. 42 del 2009.

56 In particolare vedi: art. n. 12, L. n. 99 del 2009; art. n. 1, L. n. 190 del 2012; artt. nn. 1, 2, 7, 8, 10, 13, 16, 17, 18, 19, L. n. 124 del 2015; artt. nn. 5, 6, 15, L. n. 154 del 2016.

2009 aveva stabilito che i decreti legislativi attuativi fossero redatti sentito il parere della medesima Conferenza unificata.

Come si può agevolmente notare, quindi, il legislatore utilizza con una certa disinvoltura entrambi gli strumenti, probabilmente anche a causa della poca chiarezza in merito a cosa debba intendersi per intesa, e poiché, in un'ottica "opportunistica" dal punto di vista statale, il parere costituisce uno strumento che attribuisce allo Stato una discrezionalità decisionale molto maggiore rispetto all'intesa.

Da parte sua, la Corte costituzionale ha dimostrato in più occasioni la preferenza, in linea generale, per l'intesa, quale mezzo per dare applicazione al principio di leale collaborazione, riconoscendo con pronunce risalenti la debolezza, al contrario, del mero parere, considerato essere «la più tenue misura di coordinamento paritario, diretto a prospettare interessi di soggetti od organi diversi da quello che ha la titolarità dell'atto di cui si tratta»⁵⁷. In particolare, il filone giurisprudenziale più rilevante sul punto è stato quello relativo alla c.d. chiamata in sussidiarietà, la cui sentenza capostipite, la n. 303 del 2003, è molto chiara nello stabilire che è attraverso l'intesa che il principio di leale collaborazione trova la sua più compiuta espressione. Ivi si legge infatti che «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, 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, *ovverosia le intese*»⁵⁸, per di più da intendersi come intese forti. Analogamente, esprimono una netta preferenza a favore delle intese anche le pronunce successive, in cui le intese vengono i più «adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»⁵⁹. D'altra parte, anche nel diverso ambito di applicazione della leale collaborazione, rappresentato dall'ipotesi di c.d. concorrenza di competenze, il Giudice delle leggi ha avuto modo di ravvisare nell'intesa la soluzione che meglio incarna il principio cooperativo. Viene, infatti, osservato che «in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti

57 Sent. n. 517 del 1987, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

58 Sent. n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

59 Sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso vedi anche le pronunce nn. 378 e 383/2005.

tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e *che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa*» (sentenza n. 1 del 2016)»⁶⁰.

Tutte queste pronunce hanno come termine di riferimento, come si è già avuto modo di osservare nei precedenti capitoli, i procedimenti amministrativi attuativi di atti aventi forza di legge. La pronuncia che, per prima, ha indicato l'intesa quale mezzo ideale per l'attuazione della leale collaborazione anche nell'ambito del procedimento di delegazione legislativa, è stata infatti la, già *supra* ampiamente esaminata, sentenza n. 251 del 2016, secondo la quale l'intesa «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.»⁶¹. Come si è già anticipato, in quel caso l'intesa fu considerata debole dalla Corte, in quanto quest'ultima chiarì espressamente che la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere l'intesa, «non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano ad un accordo»⁶². La soluzione adottata in quest'ultima sentenza è pienamente condivisibile, in quanto rappresenta un compromesso (l'unico possibile in realtà) tra l'esigenza di tutela delle istanze autonomistiche e il rispetto della disciplina costituzionale della delega legislativa. Come si è già anticipato, infatti, la scelta dell'intesa debole, a dispetto di quella in senso forte, è imposta dal dettato dell'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui afferma che l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato esclusivamente al Governo; la previsione di un'intesa "forte" attribuirebbe sostanzialmente tale potere anche alle Regioni, e di conseguenza il contrasto con il summenzionato articolo sarebbe evidente. D'altra parte l'opzione per l'intesa (*rectius* per il tentativo d'intesa) è logica conseguenza dell'applicazione del principio di leale collaborazione, e ciò non semplicemente per il fatto che tale istituto appare preferibile al parere, ma in quanto solo l'intesa e le trattative intavolate per giungervi sono espressione di una vera collaborazione. Il parere è, difatti, uno strumento avente natura consultiva, e "consultazione" non è sinonimo di "collaborazione", la cui stessa radice latina "*con-laborare*" esprime il significato di "lavorare assieme": in una collaborazione ciascun partecipante (in questo caso Stato e Regioni) riveste un ruolo *attivo*, al fine di realizzare un'opera che sia il prodotto dell'apporto di tutti i soggetti coinvolti. Di certo, non si può dire lo stesso con riguardo al mero parere, il quale, invece che da una trattativa, è

60 Sent. n. 21 del 2016, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

61 Sent. n. 251 del 2016, punto 3 del *Considerato in diritto*.

62 Sent. n. 251 del 2016, punto 3 del *Considerato in diritto*.

caratterizzato da una sequenza di atti unilaterali non coordinati. È facile comprendere come uno schema siffatto sia difficilmente compatibile con l'ordinamento regionale italiano che, non si dimentichi, dovrebbe essere improntato alla pari dignità tra gli enti che costituiscono la Repubblica.

Per capire, dunque, quali sono gli strumenti più idonei a dare attuazione al principio di leale collaborazione nel procedimento di delega legislativa occorre, a questo punto, distinguere due diverse categorie di ipotesi.

La prima di tali categorie è rappresentata da tutti quei casi in cui il legislatore conferisca delega al Governo per disciplinare una materia "trasversale", oppure istituti che danno origine ad una concorrenza di competenze o, ancora, nel caso in cui sia conferito mandato all'esecutivo di compiere un'attrazione in sussidiarietà. Tali ipotesi, come più volte anticipato, costituiscono le condizioni affinché il legislatore delegante debba ritenersi *vincolato* dal principio costituzionale di leale collaborazione a prevedere dei meccanismi di coinvolgimento delle Regioni, cosicché possono essere definiti come casi in cui il coinvolgimento regionale è, per così dire, obbligatorio. In tali ipotesi, infatti, la mancata previsione, da parte della legge delega, di un meccanismo di concertazione con le Regioni rende illegittima la legge di delegazione stessa⁶³.

Un secondo genere di eventualità è rappresentata da tutti quei casi, in cui, sebbene non ricorrano le condizioni summenzionate (materie trasversali, concorrenza di competenze, chiamata in sussidiarietà), il legislatore delegante imponga comunque al Governo di confrontarsi con gli enti regionali, nella fase di redazione dei decreti delegati. Si può pensare, ad esempio, al caso in cui la legge di delegazione, che conferisce mandato all'esecutivo di fissare i principi fondamentali di una determinata materia di competenza concorrente, contestualmente preveda che tali principi fondamentali siano stabiliti «sentito il parere delle Regioni nella Conferenza Stato – Regioni». In questo caso, la decisione del legislatore delegante non è imposta dalla Costituzione e, infatti, nell'ipotesi in cui la legge delega non prevedesse questa prescrizione non sarebbe incostituzionale per contrasto con il principio di leale collaborazione. Cionondimeno, non si può negare che il Parlamento, nell'esercizio del proprio potere di delega, possa prevedere dei momenti di concertazione con le Regioni, anche quando questi non sono strettamente necessari; parimenti, non si può nemmeno negare che una simile previsione costituisca attuazione del principio cooperativo. Questa seconda categoria di ipotesi può essere definita come quella dei casi in cui, al contrario della prima, il coinvolgimento delle Regioni è costituzionalmente "facoltativo".

63 In ossequio alla tesi qui accolta, si veda quanto affermato nel Cap. I.

Ebbene, distinte le due differenti situazioni, occorre precisare che gli strumenti, che possono considerarsi idonei a concretare il principio di leale collaborazione, sono differenti a seconda di ciascuna categoria di ipotesi.

Se si ricade, infatti, all'interno del primo genere di casi, si ritiene opportuno che il legislatore delegante individui nell'intesa "debole" (come si è detto, infatti, la previsione dell'intesa "forte" comporterebbe un contrasto con l'art. 76 della Costituzione) lo strumento tramite cui realizzare il confronto tra lo Stato e le Regioni. Come si è già avuto modo di vedere, infatti, solo attraverso l'intesa si realizza un confronto paritario tra le due parti e, di conseguenza, gli interessi regionali risultano essere maggiormente tutelati. Nei casi, quindi, in cui il coinvolgimento regionale è "obbligatorio", l'interferenza con gli interessi delle Regioni è massima, dunque è opportuno questi ultimi ricevano la tutela che solo lo strumento dell'intesa, seppur "debole", e non il parere, può dare.

Al contrario, nelle ipotesi in cui il legislatore delegante preveda un confronto con gli enti regionali, nonostante non ricorrano le condizioni suindicate, si può ritenere che il principio cooperativo possa essere adeguatamente attuato anche con istituti diversi dall'intesa, quale, ad esempio, il parere. In questi frangenti, infatti, l'esigenza di tutela degli interessi regionali è più attenuata rispetto alle ipotesi della prima delle categorie che si sono delineate: come detto, nel caso in cui il coinvolgimento regionale non fosse previsto, la legge delega non sarebbe illegittima, di conseguenza l'occasione di confronto tra Governo ed enti regionali sarebbe un *quid pluris*, non "dovuto" a pena di illegittimità. Eccessivo sarebbe, dunque, esigere che, anche in questi casi, il canone collaborativo debba tradursi necessariamente nella previsione dell'intesa, essendo più ragionevole ammettere anche strumenti più "leggeri", che rendano più scorrevole un procedimento di attuazione della delega che, si tenga a mente, in questi casi inciderebbe le istanze regionali solo in minima parte.

Modulare, dunque, gli istituti della leale collaborazione a seconda dell'intensità che presenta l'interferenza tra la delega legislativa e gli interessi delle Regioni, pare essere la soluzione più equilibrata alla questione, che si è qui posta, su quale debba considerarsi lo strumento più adatto a concretizzare il principio di leale collaborazione nell'ambito della delega legislativa. Tale conclusione consente, infatti, da un lato di preservare le istanze autonomistiche regionali e, d'altro canto, di evitare di paralizzare la procedura attuativa della delega irrigimentandola eccessivamente, come invece accadrebbe se si accogliesse la tesi secondo cui la leale collaborazione si attua sempre tramite un unico istituto.

5. *Quando si può dire che l'intesa è stata raggiunta? Il problema del criterio sostanziale: il caso della sentenza n. 206 del 2001*

Dopo aver analizzato l'intesa, evidenziandone in linea teorica i caratteri che essa dovrebbe avere, ed aver concluso che tale strumento deve ritenersi il più idoneo a concretizzare il principio di leale collaborazione, quando ricorrano i presupposti per ritenere "obbligatorio" il coinvolgimento regionale, occorre ora occuparsi del problema, di carattere pratico, relativo alle condizioni necessarie per potersi ritenere raggiunta l'intesa, alla luce del diritto positivo e, soprattutto, della giurisprudenza costituzionale. All'apparenza, infatti, tale questione non dovrebbe essere di difficile soluzione, in quanto una disciplina, seppur non analitica, del procedimento per la conclusione di intese esiste, essendo contenuta nel d. lgs. n. 281 del 1997⁶⁴, disposizione che detta la disciplina generale del c.d sistema delle Conferenze. A rigor di logica, tutte le volte in cui venga in rilievo un'intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato – regioni o nella Conferenza unificata, occorrerebbe fare riferimento alle condizioni che la normativa appena citata delinea come necessarie affinché possa dirsi raggiunta l'intesa in tali sedi. Essendo, infatti, le Conferenze degli organi incardinati nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio dei ministri, queste sono da considerarsi quali organi amministrativi, soggetti al principio di legalità. Tale lineare ragionamento è, tuttavia, messo in dubbio dalla giurisprudenza costituzionale che, come già più volte anticipato, tradizionalmente utilizza un criterio sostanziale-concreto, legato alle peculiari circostanze che di volta in volta presentano i casi concreti, nella determinazione di cosa debba intendersi per intesa, e, conseguentemente, di quali siano le condizioni per il suo raggiungimento. Emblematica di questo *modus operandi* può considerarsi la sentenza n. 206 del 2001, con cui il Giudice delle leggi ha ridisegnato, in via esclusivamente pretoria, il funzionamento della Conferenza Stato – Regioni e, così facendo, ha indebolito fortemente la portata garantistica, nei confronti degli enti regionali, sia di quest'ultima sede di concertazione, sia dell'istituto dell'intesa.

La pronuncia fu originata da due ricorsi, in via d'azione, presentati dalla Regione Veneto, i quali contestavano la legittimità costituzionale, l'uno, del d.lgs. n. 112 del 1998⁶⁵, l'altro, del d.lgs. n. 443 del 1999⁶⁶. In particolare, la ricorrente censurava il primo di tali decreti, in quanto esso non avrebbe rispettato

64 Per quanto riguarda la Conferenza Stato – Regioni, la disciplina delle intese è contenuta negli artt. nn. 2 e 3 del d. lgs. n. 281 del 1997, mentre gli artt. nn. 8 e 9 contengono la disciplina relativa alla Conferenza unificata.

65 Avente ad oggetto il «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59».

la procedura stabilita dalla legge delega n. 59 del 1997, la quale prevedeva che l'intesa tra il Governo e la Conferenza Stato – Regioni avrebbe dovuto essere raggiunta prima della predisposizione del disegno di decreto legislativo, mentre, nel caso concreto, il Governo predispose lo schema originario del decreto autonomamente e lo sottopose, quindi, alla Conferenza ai fini del raggiungimento dell'intesa solo successivamente. Inoltre, nella prospettiva della parte regionale, dopo la presentazione dello schema di decreto da parte del Governo non sarebbe comunque stata raggiunta l'intesa con la Conferenza sui compiti “di rilievo nazionale”, come invece era previsto dalla norma della legge delega. D'altra parte, relativamente al d. lgs. n. 443 del 1999, la Regione Veneto contestava che alle sedute della Conferenza Stato-regioni, nelle quali si è sancita l'intesa, non erano presenti tutti i presidenti delle Regioni e delle province autonome, rendendo così impossibile una decisione all'unanimità che, nella ricostruzione della ricorrente, sarebbe necessaria ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, aggiungendo che in una di tali sedute non era presente nemmeno la maggioranza dei presidenti e, di conseguenza, l'intesa non sarebbe potuta essere raggiunta nemmeno a maggioranza dei componenti. La Corte costituzionale, in primo luogo, dà conto delle istruttorie compiute con riferimento ad entrambi i decreti, affermando che, con riferimento al decreto n. 112, il Governo sottopose alla Conferenza lo schema di decreto legislativo elaborato autonomamente e che, nonostante le Regioni osservassero che l'intesa avrebbe dovuto precedere e non seguire la predisposizione del disegno di decreto legislativo, esse affrontarono comunque il merito della disciplina, ottenendo delle modifiche al disegno di decreto, e infine raggiungendo l'intesa all'unanimità (nonostante fossero presenti solamente dieci presidenti di Regione), sulla base della posizione comune concordata in sede di Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Con riferimento al d. lgs. n. 443, il Giudice delle leggi osserva che le modifiche al decreto del 1998 furono sottoposte alla Conferenza Stato – Regioni che sancì l'intesa, senza che nessuna delle Regioni manifestasse segnali di dissenso, in due sedute successive (a cui erano presenti, rispettivamente, undici e dodici presidenti di regione), anche in questo caso sulla base delle deliberazioni assunte, all'unanimità, in sede di Conferenza dei presidenti.

Dopo aver enunciato tali considerazioni di fatto, la Corte entra nel merito delle censure, ritenendole essenzialmente infondate. In primo luogo, non viene condivisa la tesi della Regione, secondo cui il d. lgs. n. 112 del 1998 non avrebbe rispettato la procedura stabilita dalla legge delega, raggiungendo l'intesa dopo la

66 Relativo a «Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali».

predisposizione dello schema del decreto legislativo, anziché precedentemente. Nella ricostruzione della Consulta «vero è, infatti, che sullo schema originariamente proposto dal Governo non era stata sollecitata e raggiunta l'intesa, ma ciò che conta è che tale intesa sia stata richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-regioni, prima che si intraprendessero le ulteriori tappe del procedimento prescritto (pareri della Conferenza Stato, regioni, città e autonomie locali, e delle commissioni parlamentari, deliberazione definitiva del Governo), così che le regioni abbiano avuto modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all'intesa, sulla base di un effettivo confronto con le posizioni del Governo, nella sede della Conferenza Stato-regioni: ciò che, come si è visto, è in fatto accaduto»⁶⁷. In questo caso, sebbene la procedura stabilita dalla legge delega fosse stata in realtà disattesa, la Corte ritiene che quella in concreto seguita dal Governo sia stata *sostanzialmente* equipollente (si vedrà *infra* se ciò sia condivisibile).

In secondo luogo viene rigettata anche la ricostruzione della ricorrente, secondo la quale l'assenso, in sede di conclusione dell'intesa, sarebbe dovuto essere espresso unanimemente da tutti i presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Sebbene l'art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 281 del 1997 reciti «le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», secondo la Corte ciò non si tradurrebbe in una previsione a favore della tesi dell'unanimità, in quanto «esso non può intendersi, conformemente alla sua ratio e ad una interpretazione congruente con il principio di leale collaborazione, nel senso che l'assenza di alcune regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate, alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della sede della conferenza, possa inficiare l'assenso delle regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa»⁶⁸. E, parimenti, il Giudice delle leggi non ritiene condivisibile la tesi, sostenuta in via subordinata dalla Regione Veneto, per cui, in assenza dell'unanimità, sarebbe stato quanto meno necessario che la maggioranza assoluta delle Regioni si esprimesse a favore dell'intesa, poiché, si legge, «la regola dell'assenso espresso dalla unanimità o almeno dalla maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza è stabilita, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, limitatamente all'adozione degli atti di cui alle lettere f), g) e i), del comma 1 dello stesso articolo [...]. Diverso è il caso delle intese, previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), e regolate dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. *La Conferenza non opera qui come collegio deliberante*, ma come sede di

67 Punto 12 del *Considerato in diritto*.

68 Punto 12 del *Considerato in diritto*.

concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e regioni [...], confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune». Conseguentemente la Corte conclude sul punto con la statuizione probabilmente più discutibile dell'intera pronuncia, in quanto afferma che «nell'assenza - giustificabile d'altra parte alla luce dei sopra descritti caratteri dell'intesa - di ulteriori regole formali che disciplinino il modus procedendi della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che (come in effetti, secondo quanto si è detto, nella specie è accaduto) *tutte le regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo* e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza»⁶⁹.

La sentenza n. 206 del 2001 si espone a numerose critiche con riferimento a ciascuno dei punti sopra esposti. Innanzitutto è molto discutibile la parte della pronuncia in cui la Corte, nonostante constati che il Governo non ha seguito le indicazioni della legge delega (che imponeva il raggiungimento dell'intesa a monte della predisposizione dello schema di decreto, non a valle), afferma che, comunque, ciò non può incidere sulla legittimità del decreto legislativo, in quanto non sarebbe importante il momento in cui l'intesa interviene, ma ciò che conta è che ci sia stata un'occasione di confronto tra Stato e regioni. Tale modo di argomentare è emblematico del criterio sostanzialistico prediletto dal Giudice delle leggi: anche se contrasta con la legge delega, il decreto legislativo è comunque valido, in quanto “sostanzialmente” rispetta il principio di leale collaborazione per una via diversa, ma equipollente, rispetto a quella prestabilita dal legislatore delegante⁷⁰. In disparte la considerazione che tale equipollenza non sembra sussistere, in quanto pare arduo sostenere che un coinvolgimento regionale, posteriore alla predisposizione unilaterale del disegno di decreto da parte del Governo, abbia la stessa portata garantistica di un'intesa “a monte”, la conseguenza più problematica di tale posizione della Corte è data dall'affievolimento che, inevitabilmente, comporta una valutazione sostanzialistica dei vincoli procedurali imposti dalla legge delega mediante la previsione dei c.d. “limiti ulteriori”. Come già esplicito in chiusura del secondo capitolo, questo indebolimento comporta una serie di rischi, tra cui i più rilevanti sono, da un lato, la violazione dell'affidamento regionale nelle previsioni della legge delega, la cui efficacia garantistica viene fortemente indebolita se il loro

69 Punto 12 del *Considerato in diritto* (corsivi aggiunti).

70 Che la Corte utilizzi in questo caso il criterio sostanzialistico è opinione anche di P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 342.

rispetto da parte dell'Esecutivo non viene ritenuto indispensabile, e d'altra parte, soprattutto, il fatto che un procedere siffatto incentivi comportamenti "sleali" da parte del Governo, forte della maggiore discrezionalità che una valutazione sostanziale del procedimento concretamente seguito gli garantisce.

Non è poi condivisibile l'interpretazione che la Corte costituzionale accoglie degli articoli nn. 2 e, soprattutto, 3 del d. lgs. n. 281 del 1997. Nell'ottica del Giudice delle leggi, non si potrebbe attribuire alla disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 3 il significato di prescrivere l'assenso unanime dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome ai fini della conclusione dell'intesa, in quanto ciò sarebbe contrario alla *ratio* della norma e allo stesso principio di leale collaborazione. Sebbene possa essere condivisibile la perplessità suscitata dalla previsione dell'unanimità ai fini delle decisioni di un organo collegiale⁷¹, ciò non toglie che la lettera dell'art. 3, comma 2, lascia invero pochi spazi all'interprete, in quanto richiedendo l'«assenso [...] dei presidenti delle regioni e delle province autonome» sembra chiaro nell'imporre che *tutti* i presidenti di regione debbano essere concordi in tal senso. Un'interpretazione teleologica, ispirata alla *ratio*, qual è quella accolta dalla Corte, è perfettamente ammissibile, purché non conduca ad un contrasto frontale con il significato lessicale della disposizione, rivelandosi altrimenti essere un'inammissibile interpretazione *contra legem*: in questo senso si ritiene infatti di concordare con quella parte di dottrina⁷² che assegna una primazia all'interpretazione letterale, rispetto a tutti gli altri metodi interpretativi.

L'interpretazione a favore dell'unanimità pare corroborata anche dal tenore testuale dell'art. 2, comma 2, del d. lgs. n. 281 del 1997, il quale recita «l'assenso delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'adozione degli atti di cui alle lettere f), g) ed i) del comma 1 è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei presidenti delle regioni e delle province autonome». Il combinato disposto dell'art. 2, co. 2, e dell'art. 3, co. 2, sembra, quindi, configurare l'unanimità quale regola generale, e limitatamente agli atti di cui alle lettere f), g) ed i) del comma 1, la regola della maggioranza assoluta in via subordinata. Con ciò, dunque, si ritiene di non condividere né la tesi prospettata dalla ricorrente, secondo la quale la previsione dell'art. 2, comma 2 avrebbe portata generale e quindi la maggioranza assoluta sarebbe, in ogni caso, una via alternativa all'unanimità, né soprattutto l'impianto argomentativo del Giudice delle leggi. Quest'ultimo sostiene, infatti, che la condizione

71 In quanto tale previsione aumenta notevolmente il rischio di paralizzare l'attività della Conferenza.

72 Si veda il pensiero di eminenti giuristi quali L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996; G. GORLA, *L'interpretazione del diritto*, Milano, Giuffrè, 1941; E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1955.

dell'unanimità, e in via subordinata della maggioranza assoluta, varrebbe ai fini dell'adozione degli atti indicati nell'art. 2, co 2, e non per le intese, in quanto solo nel primo caso la Conferenza Stato – Regioni si configurerebbe come un “collegio deliberante”, mentre nelle ipotesi delle intese essa costituirebbe esclusivamente una sede di confronto politico tra Governo e Regioni. Su questo punto l'argomentare della Consulta è davvero poco chiaro; non si comprende in particolare il motivo per cui la qualità di organo di confronto politico della Conferenza ne escluda automaticamente il carattere deliberante, in quanto la politicità di un organo attiene alla sua partecipazione al circuito democratico-rappresentativo, mentre il carattere deliberante o non deliberante ha a che fare con la funzione dell'organo, tant'è che si ammettono pacificamente organi politici con funzione deliberante quali, ad esempio, le camere legislative⁷³. Inoltre, a rigor di logica, la Conferenza, quando adotta l'intesa, sta compiendo una vera e propria deliberazione, quindi in definitiva «l'affermazione [...] che la Conferenza Stato – Regioni nel sancire le intese non opera come collegio deliberante, rischia di essere una mera petizione di principio [...], che ha l'effetto di sminuire l'efficacia dell'atto concordato, idoneo, per la legge di delega, a condizionare il contenuto del decreto legislativo»⁷⁴.

Infine la parte della pronuncia più critica, in quanto si risolve in una forte contrazione delle garanzie a tutela delle autonomie regionali, è senza dubbio l'ultima di quelle *supra* elencate. In essa, la Corte ritiene che l'intesa possa dirsi raggiunta una volta che le Regioni siano state messe nella condizione di partecipare alla conclusione dell'accordo e non siano state espresse manifestazioni di dissenso sulla posizione comune. In sostanza, viene ritenuto sufficiente il semplice invito a partecipare alle trattative, accompagnato dalla mancata contestazione di quanto statuito dalle Regioni presenti in Conferenza, di modo che l'intesa parrebbe raggiungibile mediante una specie di “silenzio – assenso”. Tale punto della pronuncia, sollevando delle riflessioni più ampie su cosa debba intendersi con il termine “intesa”, e quando quest'ultima può ritenersi raggiunta, merita un'analisi approfondita che, per semplicità espositiva, è contenuta nel paragrafo successivo.

5.1 “Silenzio assenso” e “acquiescenza”: la questione del significato da attribuire al contegno dei rappresentanti regionali

73 È quanto sostiene F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato – Regioni*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2001, 1603.

74 F. S. MARINI, *op. ult. cit.*, p. 1603.

Il punto 12 del Considerato in diritto della sentenza n. 206 del 2001 in cui, come *supra* anticipato, la Corte ritiene sufficiente, ai fini di potersi ritenere raggiunta l'intesa, che le Regioni siano poste nella condizione di poter partecipare alla seduta della Conferenza, offre l'occasione per una riflessione più ampia, avente ad oggetto la questione delle condizioni necessarie per poter configurare il perfezionamento dell'intesa e quella, correlata, della condotta che le Regioni devono tenere nella fase di concertazione con lo Stato.

Dalla lettura della sentenza n. 206/2001⁷⁵, infatti, sembra trasparire la tesi, secondo la quale l'intesa su di un certo testo (è indifferente se relativo ad un atto normativo o amministrativo) può ritenersi raggiunta, perfezionata non solo (e non tanto) quando le Regioni abbiano espressamente manifestato il proprio assenso sull'oggetto dell'intesa stessa, ma anche (e soprattutto) in tutti i casi in cui non vi sia stato un *esplicito dissenso*. Se, infatti, si legge con attenzione la motivazione della decisione in commento ci si avvede come, sostanzialmente, lo schema utilizzato dal Giudice delle leggi per ritenere perfezionata l'intesa, in seno alla Conferenza Stato – Regioni, sul testo del disegno di decreto legislativo, sia stato il seguente: da un lato, è stato considerato sufficiente che si esprimessero a favore dell'intesa la maggioranza dei presidenti di Regione *presenti alla seduta*⁷⁶, d'altro canto la mancata partecipazione delle Regioni assenti è stata interpretata dal Giudice delle leggi alla stregua di un tacito assenso, facendo rientrare queste ultime all'interno del conteggio delle Regioni favorevoli all'intesa. Tale posizione è ben espressa nel passo in cui la Corte sottolinea che «l'intesa non può dirsi mancata una volta che [...] *tutte le regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo* e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza»; nell'ottica del Giudice costituzionale, dunque, se il Governo ha posto le Regioni nella condizione di partecipare alla definizione dell'intesa e alcune di esse decidano di non farlo, senza accompagnare la propria assenza con una esplicita manifestazione di dissenso nei confronti dell'intesa, quest'ultima può ritenersi comunque perfezionata in virtù di una sorta di “acquiescenza” formatasi sull'intesa stessa.

La pronuncia *supra* esaminata, tuttavia, non è l'unico caso in cui il Giudice delle leggi ha espresso tale orientamento.

75 Caso non isolato, come si vedrà *infra*.

76 In considerazione del fatto che secondo la Corte, come già anticipato, il *quorum* dell'unanimità e della maggioranza assoluta sancito dal D. lgs. n. 281/1997 deve considerarsi solo funzionale e non strutturale.

Un caso analogo, infatti, è rappresentato dalla sentenza n. 507 del 2002. Tale sentenza, nonostante riguardi un conflitto di attribuzione tra enti, e non un giudizio di costituzionalità in via principale, ripropone, sul punto, il medesimo schema argomentativo.

In quell'occasione la Regione Veneto aveva proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio, con riferimento al decreto ministeriale dell'8 ottobre 1998, recante «Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati “Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio”», e ai relativi allegati. Nella ricostruzione della ricorrente, infatti, gli atti impugnati avrebbero invaso le competenze regionali in materia di urbanistica e di difesa del suolo e dell'assetto del territorio.

L'avvocatura dello Stato sollevava eccezione di inammissibilità del ricorso, sostenendo che il testo del decreto ministeriale aveva costituito oggetto di un'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata; circostanza, questa, negata dalla Regione Veneto, la quale asseriva di aver votato, in sede di Conferenza, contro il raggiungimento dell'intesa.

La Corte costituzionale, accogliendo l'eccezione della parte statale, dichiara inammissibile il ricorso della Regione, in quanto dal verbale della seduta in cui l'intesa fu raggiunta non risulta che la Regione Veneto fosse presente e che avesse ivi espresso un voto contrario né, peraltro, «*la Regione stessa ha allegato un suo dissenso, manifestato in una qualche forma, in data anteriore*»⁷⁷.

È evidente come lo schema argomentativo sia il medesimo utilizzato nella sent. 206/2001: l'intesa sul testo del decreto ministeriale deve considerarsi raggiunta, in quanto, sebbene non tutti i presidenti di Regione fossero presenti alla seduta della Conferenza Unificata, quelli che presenziavano hanno votato a favore della stessa, mentre le Regioni assenti, non manifestando alcuna forma di dissenso rispetto a quanto si stava discutendo in sede di Conferenza, si sono mostrate acquiescenti e dunque è come se avessero tacitamente assentito al raggiungimento dell'intesa.

Il succitato orientamento della Corte costituzionale appare alquanto problematico⁷⁸, sotto molteplici punti di vista.

Infatti, innanzitutto pare esservi una contraddizione nel ragionamento del Giudice delle leggi⁷⁹; da un lato, come si è visto nella sentenza n. 206/2001, la

⁷⁷ Sent. n. 507 del 2002, punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ Critico, in particolare della sentenza n. 206/2001, è anche il commento di P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto* cit., p. 343-344., il quale critica questa pronuncia in quanto «ingenera la sensazione di una certa proclività della Corte nei confronti dell'eccessiva “informalità” delle riunioni» della Conferenza Stato-Regioni.

⁷⁹ Questo argomentare contraddittorio è colto anche da R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in www.robertobin.it, p. 4.

Corte nega che, al fine di adottare le intese di cui all'art. 3 d. lgs. 281/1997, sia necessaria l'unanimità dei consensi dei membri della Conferenza Stato-Regioni (o Conferenza Unificata), affermando, infatti, che non può sostenersi «la necessità che l'assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell'intesa, dai presidenti di tutte le regioni e province autonome componenti della Conferenza Stato-regioni»⁸⁰. D'altra parte, però, il Giudice costituzionale sembra attribuire rilevanza ad un eventuale dissenso che la Regione esprima non nell'ambito del sistema delle Conferenze, ma “all'esterno”, attraverso canali informali⁸¹.

Delle due l'una:

a) o si afferma che a dover essere prese in considerazione sono solamente le posizioni espresse in sede di Conferenza, e che quindi l'unanimità o la maggioranza vanno calcolate con riferimento ai *presenti*, e di conseguenza ogni altra posizione espressa in altre sedi *non ha alcun valore*;

b) oppure si afferma che è necessario prendere in considerazione anche le espressioni di dissenso manifestate altrove, ma così facendo implicitamente si sostiene che l'unanimità o la maggioranza assoluta devono essere calcolate prendendo come riferimento tutte le Regioni e le Province Autonome, anche quelle non presenti alla seduta della Conferenza Stato-Regioni o di quella Unificata.

Tentando di risolvere tale contraddizione e di ricondurre a coerenza il ragionamento espresso dal Giudice costituzionale, tenendo conto della citata contrarietà della Corte nei confronti della regola unanimistica e le considerazioni *supra* fatte in tema di silenzio-assenso delle Regioni assenti alla seduta, si potrebbe allora ritenere che la posizione del Giudice delle leggi sul punto sia la seguente: ritenere necessaria, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la posizione favorevole della maggioranza assoluta *di tutte le Regioni*, includendovi sia i voti a favore espressi ritualmente dai presidenti di Regione che presenziano la seduta della Conferenza, sia il tacito assenso degli enti regionali non presenti ma che non hanno manifestato, in alcun modo, il proprio dissenso.

Se, infatti, il Giudice delle leggi, come sembra fare, attribuisce un significato al dissenso manifestato anche al di fuori delle sedi istituzionali (si potrebbe pensare alla contrarietà espressa nella Conferenza delle Regioni), allora logico corollario è l'impossibilità di sostenere che, per perfezionare l'intesa, sia sufficiente che la maggioranza delle Regioni presenti in Conferenza esprimano il loro assenso, ma è anche necessario che (almeno) la maggioranza di quelle

80 Sent. n. 206 del 2001, punto 12 del *Considerato in diritto*.

81 Nella sent. n. 206/2001 si parla infatti di una «espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della sede della conferenza», mentre nella pronuncia n. 507/2002 si afferma che la Regione ricorrente non ha manifestato alcun dissenso «manifestato in una qualche forma, in data anteriore».

assenti resti silente sul punto, formandosi così il silenzio assenso. Questo almeno è quello che sembra affermare la Corte, non senza contraddizioni, come si è potuto constatare.

L'esplicito orientamento della Corte, secondo il quale l'assenza dei Presidenti alla seduta della Conferenza in cui viene discussa l'intesa, dev'essere equiparata ad un voto favorevole, non è del tutto condivisibile.

Questa tesi non pare, infatti, essere compatibile con la natura propria dell'intesa, la quale, come si è vista, risiede nella conduzione di trattative, di negoziazioni, funzionali al raggiungimento di un accordo tra lo Stato e le Regioni. Difatti, l'intesa può considerarsi lo strumento più garantista per le istanze delle autonomie regionali proprio perché consente a queste ultime di confrontarsi (quasi) alla pari con lo Stato, di modo che entrambi possano dare il proprio apporto all'oggetto dell'intesa. È di palmare evidenza come questo confronto non si verifica, se si ammette la possibilità che l'intesa si possa perfezionare anche solo con il tacito assenso delle Regioni: si pensi all'eventualità (non così remota) in cui alla seduta convocata in Conferenza Stato-Regioni o Unificata, si presenti soltanto un Presidente di Regione; se si aderisse alla tesi del silenzio significativo, si dovrebbe ritenere che se anche quella singola Regione esprimesse voto contrario alla conclusione dell'intesa, ma al contempo tutte le altre (assenti) non esprimessero alcuna forma di dissenso, l'intesa dovrebbe considerarsi comunque raggiunta. È di tutta evidenza, però, che parlare, in un caso come questo, di "intesa raggiunta", è piuttosto difficile.

Se un significato deve essere attribuito all'assenza delle Regioni, pur regolarmente invitate, esso, all'opposto, dovrà essere quello di un voto sfavorevole, di contrarietà al raggiungimento di un accordo con lo Stato; infatti, se dinanzi ad un invito a partecipare alle negoziazioni necessarie per raggiungere eventualmente un'intesa, alcune Regioni decidano (scientemente, si presume) di non aderire a tale invito, è più logico ritenere che questo comportamento equivalga ad un rifiuto di negoziare, e quindi ad un dissenso preventivo nei confronti dell'eventuale, futura, intesa.

In disparte la questione del *quorum* funzionale necessario per deliberare⁸², e se quindi occorra il consenso unanime o solo della maggioranza delle Regioni, per quanto riguarda il *quorum* strutturale pare accoglibile una soluzione intermedia tra la tesi che richiederebbe la presenza di tutte le Regioni alla seduta

82 Il quale è diverso a seconda del tipo di Conferenza: per quanto riguarda la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambiguità del testo degli artt 2 e 3 del d.lgs n. 281/1997, si è qui accolta la tesi che ritiene necessaria l'unanimità dei consensi per poter configurare l'intesa; con riferimento alla Conferenza Unificata, invece, l'art. 9, co. 4, è piuttosto chiaro nello stabilire che, in caso non venga raggiunta l'unanimità, le deliberazioni possono comunque venire adottate con l'assenso della maggioranza assoluta delle Regioni.

della Conferenza, quale presupposto indispensabile per poter raggiungere l'intesa, e la tesi della Corte, la quale considera anche la posizione delle Regioni assenti, attribuendo alla loro condotta il valore di un tacito assenso. Sembra, infatti possibile sostenere che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, non sia necessario che tutte le Regioni e Province Autonome siano presenti in sede di Conferenza, e che quindi si possa attribuire un significato anche al contegno di restare assenti; il punto è che, al contrario di quanto afferma il Giudice delle leggi, all'assenza deve attribuirsi significato di voto contrario, a meno che tale assenza non sia accompagnata dalla manifestazione, al di fuori delle sedi ufficiali, di un'espressione *di assenso*. Ragionando in questo modo, da un lato non si paralizza il funzionamento delle Conferenze richiedendo il difficile requisito della presenza contestuale di tutti gli enti regionali, e dall'altro si preservano le istanze autonomistiche delle Regioni, alla cui assenza nelle sedi istituzionali non viene attribuito il significato di tacito assenso, costringendole a manifestare il proprio dissenso onde evitare che si venga a formare un'acquiescenza relativamente all'intesa.

5.1.2 *Segue: la forza vincolante degli atti adottati dal sistema delle Conferenze*

Una questione, di carattere processuale, strettamente collegata con quanto esposto nel precedente paragrafo, concerne l'efficacia che hanno, per le Regioni, le deliberazioni delle Conferenze, in particolare le intese. Si tratta cioè di capire se e, in caso di soluzione affermativa, a quali condizioni, le Regioni siano vincolate dall'intesa raggiunta in sede di Conferenze; tale ragionamento è necessario per poter rispondere al quesito che costituisce oggetto del presente paragrafo, ossia se le Regioni possano far valere i vizi di un atto (un decreto legislativo, per quanto qui più interessa) sul cui testo è stata preventivamente raggiunta un'intesa.

Conviene iniziare l'analisi partendo dalla posizione che, sul punto, il Giudice delle leggi dimostra di fare propria, la quale è ben rappresentata nella sentenza n. 275 del 2011. Sebbene quest'ultima riguardi un conflitto di attribuzioni tra enti, è comunque meritevole di essere citata, poiché quanto ivi statuito si presta ad essere applicato analogicamente anche in un giudizio in via principale, avente ad oggetto un decreto legislativo.

La pronuncia in esame originava dal conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione ad alcuni punti del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali, del 10 settembre 2010,

recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili». Secondo la ricorrente, infatti, dettando le disposizioni contenute in tale decreto, lo Stato avrebbe usurpato la competenza esclusiva che lo Statuto speciale del Trentino Alto-Adige riserva alle Province autonome, in materia di "tutela del paesaggio". A prescindere dall'esito del giudizio di merito, la parte più interessante della pronuncia, ai fini di questo elaborato, risiede nell'esame che il Giudice costituzionale opera nei confronti dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dall'avvocatura dello Stato. Quest'ultima, infatti, sosteneva che la Provincia ricorrente avesse partecipato alla seduta dell'8 luglio 2010, in cui la Conferenza Unificata aveva approvato il testo del decreto ministeriale; tale partecipazione avrebbe vincolato la ricorrente all'esito raggiunto in quella sede, impedendole di impugnare successivamente il decreto.

La Corte costituzionale rigetta l'eccezione osservando come fosse «ampiamente documentato, e non contestato, il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi diventata definitiva», puntualizzando che tale circostanza deve considerarsi sufficiente a legittimare il ricorso della Provincia autonoma; si legge, infatti, che «per giurisprudenza costante di questa Corte, il *dissenso manifestato* anteriormente all'approvazione di normativa oggetto di concertazione *implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente*»⁸³.

Il ragionamento, dunque, che la Corte compie e che è sotteso alla decisione in commento è il seguente: una Regione che, nella seduta convocata per discutere il testo di un provvedimento, esprima voto favorevole all'approvazione di quel testo non può poi, una volta che il provvedimento sia stato definitivamente emanato, metterlo in discussione denunciandone eventuale vizi (non importa se sollevando un conflitto di attribuzioni o impugnandolo in via principale, il principio è il medesimo), in quanto votando a favore è come se ne avesse implicitamente riconosciuta la legittimità e la non lesività nei confronti degli interessi regionali. L'aspetto più problematico, tuttavia, è che la Corte sembra andare oltre questo punto, e, in aderenza con il succitato orientamento in tema di silenzio-assenso risultante dalle sentt. n. 206/2001 e 507/2002 (che infatti sono espressamente richiamate dalla pronuncia in commento), pare ritenere vincolate alle decisioni assunte dalle Conferenze anche quelle Regioni e Province autonome che non hanno partecipato alla seduta, e che non hanno manifestato *aliunde* il proprio dissenso. Se, infatti, nell'ottica della Corte, la mancata partecipazione (priva di una contestuale espressione di dissenso) alla seduta della Conferenza che adotta l'intesa equivale ad una tacita approvazione dell'intesa stessa, logica conseguenza è che la Regione assente non può ricorrere contro

83 Sent. n. 275/2011, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

l'atto oggetto dell'intesa, poiché la sua posizione è equiparabile a quella delle Regioni che hanno espressamente votato a favore. Dunque, solo le Regioni che, presenti alla seduta, hanno espresso voto contrario e quelle che, pur assenti, hanno reso comunque noto il proprio dissenso, conserverebbero l'interesse a ricorrere contro il provvedimento, in quanto non si dovrebbero ritenere vincolate a quanto deciso in sede di Conferenza.

L'orientamento della Corte che si è appena citato, propendente per l'inammissibilità del ricorso tanto delle Regioni i cui rappresentanti erano presenti e hanno votato a favore, quanto di quelle assenti, potrebbe forse fondarsi su di una tesi prospettata da certa dottrina⁸⁴, relativa al concreto funzionamento delle Conferenze. Secondo tale teoria, concepita con specifico riferimento alla Conferenza unificata ma in realtà applicabile anche a quella Stato-Regioni, i membri delle conferenze non sarebbero le singole Regioni (e nel caso di quella unificata i singoli enti locali), ma le delegazioni delle Regioni (e degli enti locali). In questo modo, gli enti regionali non parteciperebbero alle sedute *uti singuli*, ma come un unico soggetto, di modo che il «soggetto decisore»⁸⁵ sarebbe il gruppo delle autonomie, non i singoli enti, sul modello della Conferenza Stato-Città in cui, com'è noto, non siedono i singoli comuni e le singoli enti territoriali, ma i presidenti di ANCI, UPI e UNCEM. In questo modo, esemplificando, la Conferenza Stato-Regioni conterebbe due membri, ossia lo Stato e le Regioni, intese come un tutt'uno, mentre la Conferenza unificata sarebbe da considerarsi composta dallo Stato, dalle delegazioni degli enti territoriali e dalla delegazione regionale. Secondo questa concezione (fondata principalmente sulla considerazione che di prassi nelle conferenze non si vota, poiché le Regioni esprimono la propria posizione in modo unanime, essendo tale posizione già stata concordata in sede di Conferenza dei presidenti), si giustificerebbe il suddetto orientamento della Corte costituzionale, in punto di ammissibilità del ricorso della Regione assente; infatti «nel caso di una Regione che sia assente al momento del perfezionamento dell'intesa, se è vero che il soggetto decisore è il gruppo e non gli enti, la Corte dovrebbe giudicare inammissibile il conflitto sollevato dalla Regione assente, *perché la decisione del gruppo si impone al singolo componente di esso, il quale non abbia partecipato alla riunione e non abbia nemmeno obiettato altrimenti al provvedimento*»⁸⁶.

Questa tesi, sebbene suggestiva e attenta al dato della prassi, non può tuttavia essere condivisa.

84 Si fa riferimento a G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, p. 633ss.

85 Il lessico è quello utilizzato da G. DI COSIMO, op. ult. cit., p. 636.

86 G. DI COSIMO, *Procedure di decisione* cit., p. 637 (corsivo aggiunto).

Innanzitutto, e soprattutto, tale ricostruzione si scontra con il dato letterale del d. lgs. n. 281 del 1997. La succitata ricostruzione, infatti, potrebbe funzionare solo se fosse stabilito legislativamente che, alle sedute delle Conferenze, l'unico *quorum* funzionale ammissibile sia quello dell'unanimità, in modo tale che la decisione finale sarebbe unica e riconducibile a tutte le Regioni, intese come gruppo unitario. Il problema è che il d.lgs, n. 281 prevede, tanto per la Conferenza Unificata (come regola generale), quanto con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni (con riferimento all'adozione di taluni specifici tipi di atti⁸⁷), la possibilità che le deliberazioni possano essere assunte a maggioranza, oltre che all'unanimità. È evidente, dunque, che se è prevista la possibilità di deliberare a maggioranza, nei casi in cui ciò accade, viene meno l'unitarietà del "fronte" regionale, che non può, quindi, considerarsi come un unico soggetto, esprimente una volontà unitaria, e per ciò vincolante anche le Regioni assenti.

La tesi che individua il vero "soggetto decisore" nel gruppo di Regioni, intese in senso unitario, attribuisce effettivamente eccessiva rilevanza alla prassi, trascurando, come si è visto, il dato legislativo. È vero, infatti, che nelle concrete dinamiche di funzionamento delle Conferenze, le Regioni non votano, in quanto esse hanno già definito la posizione comune in sede di Conferenza dei Presidenti, e di prassi esse tendono a portare avanti una posizione unitaria, ai fini di ottenere maggiore peso in sede di negoziazione con il Governo. Ciò però non vuol dire che da questa prassi (che ha uno scopo prettamente politico) possa dedursi una regola generale per cui alle sedute delle Conferenze le Regioni non partecipano singolarmente, ma come parti di un unico soggetto.

Inoltre, a prescindere dal dato legislativo, non sembra nemmeno astrattamente condivisibile l'equiparazione tra Regioni ed enti locali, di modo che, alla stregua di questi ultimi, anche le prime parteciperebbero alle Conferenze come un ente unico. Per gli enti locali, il fatto di essere rappresentati, alle sedute della Conferenza Stato-Città e di quella unificata, da enti esponenziali quali l'ANCI e l'UPI, si giustifica in virtù del loro numero, che renderebbe materialmente impossibile riunire in un'unica seduta migliaia di sindaci, presidenti di provincia e di comunità montane; di conseguenza è giocoforza che le istanze locali siano difese da tali enti esponenziali.

È di tutta evidenza come ciò non si verifichi con riferimento alle Regioni, il cui numero contenuto consente di instaurare agilmente un confronto diretto con lo Stato, senza che sia necessario convogliare le loro istanze attraverso un ente intermedio. Ma non sono semplicemente considerazioni di ordine organizzativo a suggerire la necessità di una distinzione tra Regioni ed enti territoriali.

87 Si tratta degli atti previsti dalle lettere f), g) e i) del comma 1.

Bisogna, infatti, tenere a mente che, mentre Comuni, Province (tranne quelle autonome) e Città Metropolitane sono degli enti dotati esclusivamente di competenze amministrative, ciascuna delle Regioni è co-titolare, assieme allo Stato e alle altre Regioni, della funzione legislativa. Le Regioni sono dunque degli enti dotati della funzione di indirizzo politico, dotati di un peso istituzionale di gran lunga maggiore rispetto agli enti territoriali, ed è quindi opportuno che ciascuna di esse sia posta nelle condizioni di adottare una posizione autonoma nel contesto del dialogo con lo Stato.

Preferibile è dunque la tesi secondo la quale le Conferenze sono organi composti da enti *uti singuli*, e, di conseguenza, non può sostenersi che la decisione assunta dalle Regioni presenti vincoli anche le assenti, come se tale assenza legittimasse le prime a decidere anche “per conto” delle seconde. Parimenti, come sopra chiarito, tale assenza non può nemmeno equipararsi ad un assenso implicito, dovendo al contrario interpretarsi come rifiuto del negoziato, e quindi di tutto ciò che di quel negoziato costituisce il prodotto.

Da quanto detto, discende la non condivisibilità della tesi, prospettata dalla Corte costituzionale e condivisa anche da parte della dottrina⁸⁸, che ritiene inammissibili i ricorsi promossi, avverso un provvedimento su cui è stata raggiunta un’intesa in sede di conferenza, da parte delle Regioni che non hanno partecipato a tale confronto. È, invece, condivisibile l’assunto, che non pare essere seriamente in discussione, per cui gli enti regionali che hanno espressamente manifestato il loro assenso al testo di un atto (si pensi ad un disegno di decreto legislativo), non possono poi rimetterlo in discussione proponendo giudizio di legittimità in via principale.

In realtà, anche a quest’ultima affermazione deve essere attribuita una portata relativa, in quanto non è da intendersi nel senso che l’aver raggiunto l’intesa su di un certo provvedimento comporti automaticamente una “sanatoria” dei vizi di costituzionalità, di modo che una Regione che abbia acconsentito all’intesa non possa più proporre ricorso, a prescindere da quale sia il motivo di illegittimità dedotto. Esemplificando, se viene raggiunta un’intesa su di un decreto legislativo il quale, in una materia di competenza concorrente, non si limiti a dettare i principi fondamentali, ma detti espressamente anche la disciplina di dettaglio, così violando il riparto di competenze fissato dalla Costituzione, non potrebbe sostenersi che una Regione, che pure era presente alla Conferenza e che

88 Si veda, su tutti, R. BIN, *Le deboli istituzioni* cit., p. 4, in cui si legge che «le regioni (come pure lo Stato) devono ritenere rispettato il principio collaborazione quando un argomento sia trattato in sede di conferenza; con la conseguenza che poi non possono denunciare l’atto per la presunta violazione di quel principio; né possono considerare violate le proprie prerogative se non hanno partecipato alla seduta della Conferenza, regolarmente convocata, o in quella sede non hanno fatto rilevare il proprio dissenso».

ha votato a favore dell'intesa, sarebbe poi impossibilitata a far valere tale vizio, per carenza di interesse a ricorrere.

È, infatti, consolidato nella giurisprudenza costituzionale l'orientamento, per il quale, nel giudizio in via principale, l'interesse a ricorrere delle Regioni non viene meno per acquiescenza, «quando un'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte potrebbe reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato»⁸⁹.

Questo poiché le attribuzioni che la Costituzione assegna alle Regioni non sono nell'assoluta disposizione di queste ultime, che quindi non possono «negoziarle» con lo Stato, rinunciandovi⁹⁰. Ne consegue che quando il provvedimento, pur oggetto di intesa tra Stato e Regioni, sia affetto da gravi vizi di costituzionalità che si risolvano in una lesione delle competenze regionali, tali vizi saranno comunque censurabili dalle Regioni, sebbene esse si fossero dimostrate favorevoli all'intesa sul punto.

L'effetto preclusivo, nei confronti di successivi ricorsi, della posizione favorevole all'intesa deve, allora, considerarsi limitato alla denuncia di vizi nel perfezionamento dell'intesa. Esemplicando, una Regione che abbia partecipato alla seduta della Conferenza, esprimendo voto favorevole al raggiungimento dell'intesa sul progetto di un decreto legislativo, non potrà poi sollevare un ricorso in via principale contro tale decreto delegato per violazione de principio di leale collaborazione, adducendo il mancato perfezionamento dell'intesa. La circostanza, infatti, che tale Regione fosse presente alla seduta della Conferenza e che, in quella sede, si sia mostrata a favore dell'accordo con lo stato, dimostra che ha ritenuto che il procedimento seguito per il raggiungimento dell'intesa fosse del tutto legittimo.

Più in generale, sarebbe da ritenere inammissibile il ricorso in via principale contro un decreto legislativo, che deduca la violazione del principio di leale collaborazione derivante da un vizio nella procedura di coinvolgimento regionale, promosso da una Regione che ha partecipato in prima persona alla seduta della Conferenza in cui è stata raggiunta l'intesa; in questo caso, infatti, la Regione, partecipando e esprimendo voto favorevole all'accordo con lo Stato, non può lamentare la violazione della leale cooperazione, quantomeno nei suoi confronti.

Concludendo, occorre ribadire che le decisioni assunte dalla Conferenza Stato-Regioni o dalla Conferenza unificata vincolano, nel senso di fissarle

⁸⁹ Sent. n. 98/2007, punto 3.4 del Considerato in diritto. Nello stesso senso si vedano, fra le molte, le sentenze n. 74/2001, n. 20/2000, n. 382/1999.

⁹⁰ Sulla stessa linea è anche la posizione del Consiglio di Stato, «non potendo considerarsi un eventuale parere favorevole della Conferenza unificata risolutivo per il superamento di tutti i problemi di costituzionalità». Si veda infatti il parere n. 11996/04, punto 2.

rendendole non più discutibili (seppur con le esclusioni sopra indicate), le Regioni che hanno partecipato alla seduta, esprimendo posizione favorevole, e quelle che, pur assenti, abbiano fatto comunque pervenire il loro assenso. Devono ritenersi, al contrario, legittimate a contestare quanto deciso in Conferenza, tanto le Regioni presenti e dissenzienti, quanto quelle che sono rimaste assenti mantenendo un contegno “silente”, in quanto questo silenzio, come già chiarito, deve considerarsi equivalente ad un rifiuto.

6. *La questione delle modifiche apportate dal Governo sul testo successivamente al raggiungimento dell'intesa o al rilascio del parere*

Un problema di estrema rilevanza, emerso nella prassi della delega legislativa e avallato dalla Corte costituzionale, è quello dell'ammissibilità o meno di modifiche intervenute sul testo del decreto legislativo, dopo che su quest'ultimo era stata raggiunta l'intesa, di modo che essa finisce per avere ad oggetto un testo diverso da quello contenuto nel decreto legislativo definitivo. La questione, poi, si pone analogamente con riferimento alle ipotesi in cui la legge di delega prevede che il Governo acquisisca il parere delle Regioni e, una volta acquisito su di un determinato schema di decreto, l'Esecutivo provvede ad emendare lo schema stesso. Sia con riferimento all'intesa che al parere le modifiche successive possono dividersi in due categorie: da un lato vi sono le modifiche c.d. “autonome”, ossia quelle introdotte *ex novo* rispetto al testo sottoposto agli enti regionali per il rilascio del parere, o a quello elaborato d'intesa con le Regioni; d'altra parte, vengono in rilievo modifiche apportate dal Governo al fine di adeguare lo schema di decreto legislativo al parere reso da un organo diverso rispetto alla Conferenza Stato – Regioni o alla Conferenza unificata (usualmente pareri delle commissioni parlamentari). Per quanto attiene alle modifiche successive al parere, la questione ha avuto modo di essere affrontata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 401 del 2007. In quell'occasione, una delle ricorrenti impugnava il d.lgs. n. 163 del 2006 per violazione dei limiti ulteriori della delega, in quanto il Governo avrebbe richiesto ed ottenuto il parere su di uno schema di decreto legislativo diverso da quello definitivamente adottato dal Consiglio dei ministri. Da ciò sarebbe derivato che il parere acquisito fosse da considerarsi *tamquam non esset*, e quindi che il decreto legislativo fosse in contrasto con la legge delega, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata. Il Giudice delle leggi ritenne infondato il ricorso, in quanto «non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata

siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva»⁹¹, con ciò legittimando le modifiche rese necessarie da pareri resi da organi diversi dalla Conferenza. Ragionando diversamente, infatti, a dire della Corte, si rischierebbe di innescare un «complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti»⁹². Tale pronuncia va però anche oltre, in quanto pare giustificare anche le modifiche autonome⁹³, apportate dal Governo *motu proprio*, si legge infatti che «in ogni caso, anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione»⁹⁴.

Mentre può ritenersi condivisibile la prima parte della sentenza, e quindi ammissibili le modificazioni conseguenti a pareri diversi, sono invece da rigettare fermamente, in quanto contrarie al principio di leale collaborazione, le modifiche aggiunte unilateralmente dal Governo, in quanto esse producono l'effetto di rendere completamente inutile il coinvolgimento delle Conferenze. Nel caso delle modifiche autonome si ritiene, quindi, di aderire all'opinione della ricorrente nella sentenza n. 401 del 2007, e di considerare un parere su di un testo diverso da quello definitivo come del tutto inesistente e, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo un decreto legislativo con contenuto diverso da quello sottoposto al vaglio regionale, per violazione dei limiti ulteriori di delega.

Era stata la stessa Corte costituzionale, peraltro, che, in una pronuncia più risalente, aveva accolto la tesi secondo cui le modifiche c.d. "autonome" successive al parere non sono tollerabili. Si fa riferimento alla sentenza n. 354 del 1994, originata dal ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano avverso l'art. 19, co. 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, come sostituito dall'art. 20 del d. lgs. n. 517 del 1993, il quale aveva qualificato alcuni articoli del decreto n. 502 come "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica". Secondo la ricorrente, infatti, il decreto "correttivo", n. 517/1993, avrebbe dato luogo alla violazione dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 421 del 1992, in quanto il Governo avrebbe trasmesso, ai fini dell'acquisizione del parere, una stesura dell'art. 19 differente da quella poi emanata in via definitiva. La Corte accolse la ricostruzione regionale, ritenendo fondata la questione e sancendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 del d. lgs. n. 517/1993, proprio in considerazione del fatto che «lo schema originario del

91 Sent. n. 401 del 2007, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

92 Punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

93 Fornisce la stessa lettura E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo cit.*, p. 179.

94 Punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

decreto legislativo "correttivo", n. 517 del 1993, trasmesso per il parere alle competenti commissioni parlamentari e alla Conferenza Stato-Regioni, presentava una ben diversa formulazione, indubbiamente rispettosa delle esigenze delle autonomie speciali», osservando come non fosse chiara «la ragione per cui, al momento della definitiva emanazione del testo, il Governo abbia modificato tale formula per adottare quella in esame»⁹⁵.

Come si può notare, quindi, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sul punto non è consolidato, e pare seguire un andamento ondivago, incentrato sulla considerazione delle particolarità del caso concreto. Come detto, sarebbe tuttavia opportuno che il Giudice delle leggi ritornasse sulle posizioni espresse nel citato, risalente, precedente.

D'altra parte, con riguardo alle modifiche posteriori all'intesa, la violazione del principio di leale collaborazione che esse comportano è ancora più marcata, in quanto, mentre nel caso del parere il testo è redatto unilateralmente dallo Stato fin dall'inizio, di regola l'intesa tra Stato e Regioni viene prevista "a monte" della predisposizione dello schema di decreto e quindi, in questi casi, le successive modificazioni intervengono su di un testo frutto dell'apporto di entrambi gli enti. È evidente che, in tal modo, si vanifica tutto il confronto che ha preceduto l'intesa, privando quest'ultima della funzione di tutela che esprime nei confronti delle istanze regionali. Nonostante queste scontate considerazioni, la Corte costituzionale ha dimostrato di legittimare tale prassi, con argomentazioni della cui solidità si dubita, in quanto paiono fondate su di un equivoco di fondo. Nella, già citata, sentenza n. 206 del 2001, infatti, il Giudice delle leggi sembra ritenere ammissibili le modifiche successive al raggiungimento dell'intesa, purché esse siano motivate. In quell'occasione, una delle censure mosse dalla ricorrente contro il d. lgs. n. 443 del 1999 concerneva la parziale difformità del contenuto dell'art. 3 di tale decreto, rispetto al testo risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato – Regioni. La Corte ritenne fondata la questione, in quanto «la modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 443 è infatti difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata», aggiungendo però che «*poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa*, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione»⁹⁶. Con tale inciso il Giudice delle leggi sembra, dunque, sottintendere che se, al contrario, il legislatore delegato avesse adeguatamente

95 Sent. n. 354 del 1994, punto 2 del *Considerato in diritto*.

96 Sent. n. 206 del 2001, punto 16 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

motivato le ragioni di tale difformità, il decreto legislativo sarebbe stato costituzionalmente legittimo. L'equivoco di fondo, cui si faceva riferimento poc'anzi, e che tale argomentazione presuppone, è quello di ritenere applicabile analogicamente il meccanismo che consente il superamento dell'impasse causata dall'impossibilità di raggiungere un'intesa, incentrato sulla motivazione di tale impossibilità, anche alla diversa circostanza nella quale il Governo apporta unilateralmente delle modifiche ad un testo sul quale l'intesa era stata raggiunta⁹⁷. Tale operazione è aspramente criticabile, in quanto le due situazioni sono completamente differenti l'una dall'altra: la *ratio* del meccanismo c.d. "anti-stallo", previsto in via generale dall'art. 3 del d. lgs. n. 281 del 1997, risiede, infatti, nell'impedire che l'inerzia o un atteggiamento scientemente ostruzionistico da parte delle Regioni, paralizzi l'intero processo decisionale. È evidente che, d'altra parte, nell'ipotesi in cui l'intesa sia stata raggiunta in sede di Conferenza, non si possa di certo imputare agli enti regionali un atteggiamento inerte o di "chiusura" nei confronti del Governo ma, al contrario, l'accordo concluso è indicatore di una volontà costruttiva, diretta a pervenire ad una posizione comune. In quest'ultimo frangente, di conseguenza, non si rinvencono le condizioni per l'esercizio del suddetto potere surrogatorio unilaterale, la disciplina del quale deve «considerarsi derogatoria ed eccezionale e, pertanto, tale da non ammettere applicazioni analogiche»⁹⁸. Occorre, infatti, tenere a mente che la qualificazione in senso debole dell'intesa comporta la possibilità di adottare la decisione finale senza la previa intesa, ma non anche il potere di prescindere da quanto concordato, nel differente caso in cui un accordo sia stato effettivamente raggiunto.

Considerata, dunque, la diversità delle due situazioni e l'inapplicabilità del meccanismo "anti-stallo" al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dal legislatore, è da accogliere, in via generale, la tesi di chi⁹⁹, nel caso di modifiche unilaterali del testo su cui era stata raggiunta l'intesa, ritiene necessaria una rinegoziazione dell'accordo con le Regioni, sulla base del nuovo schema di decreto legislativo.

Ovviamente, tale assunto deve essere inteso *cum grano salis*, non potendosi interpretare nel senso che ogni minima variazione sul testo, che è stato oggetto di intesa tra Stato e Regioni, necessiti di essere rinegoziata, ma occorrendo, al contrario, individuare una "soglia di tolleranza" degli emendamenti apportati dal

97 Con ciò dando vita ad un nuovo strumento di superamento dell'intesa di origine totalmente giurisprudenziale, in quanto non previsto da nessuna disposizione del d. lgs. n. 281 del 1997.

98 F. S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato – Regioni* cit., p. 1604

99 E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo* cit., p. 169.

Governo, superata la quale una nuova intesa, sul disegno di decreto così modificato, si rivela essere indispensabile. Al fine dell'individuazione di tale "soglia" è utile richiamare quanto affermato, dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina, a proposito di una questione analoga, relativa ai decreti legislativi di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale.

Com'è noto, infatti, tutti gli Statuti speciali prevedono, con norme simili, che il Governo adotti dei decreti legislativi per emanare le norme necessarie all'attuazione concreta degli Statuti stessi. La peculiarità di tali atti legislativi risiede, oltre che nella circostanza per cui la delega all'Esecutivo non deriva da una legge parlamentare ma direttamente dagli Statuti, nel fatto che tali decreti delegati devono essere approvati previa la necessaria acquisizione del parere di una Commissione paritetica, composta da membri nominati per metà dal Governo e per metà dal Consiglio regionale.

Ebbene, a fronte di episodi in cui il Governo ha approvato decreti legislativi, il cui testo differiva da quello licenziato dalla Commissione paritetica, si è posto il problema di capire entro quali limiti tale prassi fosse tollerabile. La Corte Costituzionale ebbe modo di affrontare la questione, tra le altre, con la sentenza n. 95 del 1994; in quel caso, oggetto dell'impugnazione della Provincia Autonoma di Bolzano era il D.P.R. n. 291 del 1993 (norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche degli uffici statali siti nella provincia di Bolzano), il quale aveva modificato l'art. 26, comma 2, del D.P.R. n. 752/1976 (a sua volta contenente norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di riserva proporzionale tra i diversi gruppi linguistici negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano), recante la disciplina da seguire per modificare alcune tabelle, allegate all'art. 8 co. 1 del medesimo D.P.R. n. 752, relative ai ruoli del personale civile degli uffici statali situati nella Provincia di Bolzano.

Il nuovo testo dell'art. 26, co. 2, del D.P.R. n. 752, per come novellato dal D.P.R. n. 291/1993, prevedeva che «alle modifiche delle tabelle di cui al primo comma dell'art. 8, [...], si provvede con provvedimenti delle amministrazioni centrali competenti previa acquisizione del parere del Consiglio di amministrazione di cui all'art. 22 del presente decreto, previa informazione della Provincia». Tale testo differiva, però, da quello sul quale la Commissione paritetica aveva espresso parere positivo, che invece richiedeva la «previa intesa» del Consiglio di amministrazione.

La Provincia Autonoma, di conseguenza, faceva valere la difformità del D.P.R. n. 291/1993, rispetto all'art. 107 dello Statuto speciale del T. A. A., avente ad oggetto la disciplina per l'approvazione delle norme di attuazione dello

Statuto, il quale prevede appunto la necessità del previo parere della Commissione paritetica.

Il Giudice costituzionale, nell'affrontare la questione, richiama la precedente giurisprudenza, secondo cui la Commissione paritetica «deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo [...] si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria»; di conseguenza «il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere»¹⁰⁰. La Corte, quindi, ritiene fondato il ricorso promosso dalla ricorrente, osservando come i principi suesposti vengano in rilievo anche nel caso di specie, in quanto «la modifica apportata dal Governo in sede di approvazione finale del testo che aveva formato oggetto del parere della Commissione *risulta, con piena evidenza, di carattere sostanziale*, essendo stata trasformata in un "parere" la "previa intesa" richiamata nella norma approvata dalla Commissione e destinata a rafforzare il ruolo del Consiglio di amministrazione locale, composto anche da rappresentanti del personale eletti dagli appartenenti al gruppo linguistico tedesco»¹⁰¹.

È evidente, dunque, che la giurisprudenza costituzionale, nell'ambito dei decreti attuativi degli statuti speciali, è orientata nel senso di consentire al Governo di apportare solamente modifiche (autonome) formali al testo di decreto licenziato dalla Commissione paritetica, richiedendo, al contrario, una rinegoziazione del testo in caso sopravvengano modifiche sostanziali; dello stesso tenore è, d'altronde, anche la dottrina maggioritaria, la quale sottolinea la natura sostanzialmente vincolante della proposta della Commissione¹⁰².

Considerate le evidenti analogie tra i casi appena considerati e l'ipotesi di modifiche governative al testo sul quale è stata raggiunta l'intesa o è stato rilasciato il parere, nell'ambito della delega legislativa ordinaria (è innegabile infatti che anche il necessario parere della Commissione paritetica sia espressione del principio di leale collaborazione), non sembra irragionevole applicare anche

100 Sent. n. 37 del 1989, punto 4 del *Considerato in diritto*.

101 Sent. n. 95 del 1994, punto 2 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

102 In questo senso, su tutti, si veda M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 104, in cui si legge che «il Consiglio dei ministri, se adotta lo schema del decreto legislativo, non può legittimamente discostarsi dal testo elaborato dalla stessa [Commissione paritetica] (salvo che per «varianti di carattere formale»)». Dell'idea che ogni modificazione sostanziale comporti un obbligo di rinegoziazione in capo al Governo è anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 234.

in quest'ultimo frangente la soluzione fatta propria dalla Corte costituzionale nell'ambito delle norme di attuazione degli Statuti speciali. Si potrebbero dunque consentire modifiche unilaterali del Governo, solamente se queste si rivelassero essere meramente formali, sancendo l'obbligo di rinegoziazione del disegno di decreto legislativo in tutti i casi in cui gli emendamenti andassero ad incidere sulla sostanza del testo. Questa, infatti, pare essere la conclusione che meglio salvaguarda il principio di leale collaborazione, evitando che l'intesa raggiunta si riveli essere totalmente inutile.

Quanto detto deve ritenersi riferito alle ipotesi di modifiche autonome, ossia ai casi in cui le modificazioni sono introdotte dall'Esecutivo *motu proprio*, senza che siano imposte dalla necessità di adeguarsi ai pareri resi da altri organi.

In questi ultimi casi, la soluzione da accogliere è meno restrittiva, dovendosi ammettere anche emendamenti di carattere sostanziale. Ciò è particolarmente vero soprattutto nei casi in cui tali modifiche siano apportate per adeguare il testo ai pareri resi dalle commissioni parlamentari, in quanto in tali ipotesi sarebbe da accordare una prevalenza alla posizione del Parlamento il quale, anche nei casi di delega legislativa, rimane il titolare della funzione legislativa; ragionando diversamente si correrebbe, d'altra parte, il già evidenziato rischio di innescare un "rimballo" senza fine tra organi diversi. Il Giudice delle leggi, al contrario che nell'ipotesi delle modifiche successive al parere, non ha però avuto modo di esprimersi sull'ammissibilità di questa tipologia di modificazioni, su cui quindi permane un alone di incertezza.

In conclusione, è opportuno evidenziare come la suddetta prassi, in origine esclusivamente giurisprudenziale, di ammettere le modifiche posteriori all'intesa se munite di adeguata motivazione, sia stata poi codificata dal legislatore, contribuendo così ad indebolire lo strumento dell'intesa. Con la legge n. 42 del 2009, infatti, per la prima volta è stata predisposta una disciplina che consente al Governo di emendare il testo su cui era stata raggiunta l'intesa; si legge, infatti, all'art. 2, comma 4, che «il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa». Tale normativa appare particolarmente problematica, in quanto sembra concedere quartiere, oltre alle modifiche scaturite dalla necessità di conformarsi ai pareri delle commissioni parlamentari, anche a quelle c.d. "autonome" (il Governo può non conformarsi «anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari»). Seguendo i principi suesposti, l'unica interpretazione costituzionalmente conforme di questa disciplina risulta, quindi, essere quella che limita le modifiche autonome, che quest'ultima pare consentire, solamente a

quelle dal carattere meramente formale. Accogliendo una lettura più estensiva, infatti, la legge n. 42/2009 finirebbe per attribuire al Governo l'inammissibile potere di emendare, in modo sostanziale, unilateralmente il testo oggetto dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, frustrando così la funzione codecisoria propria di tale istituto.

CAPITOLO IV

LA LEALE COLLABORAZIONE NELLA DELEGA LEGISLATIVA: UNA QUESTIONE RELATIVA AD ATTI O A COMPORTAMENTI?

Introduzione

Nei precedenti capitoli si è avuto modo di vedere come, a determinate condizioni, il legislatore delegante sia vincolato, dal principio costituzionale di leale collaborazione, a prevedere dei vincoli nei confronti del Governo, affinché esso coinvolga le Regioni nella fase antecedente all'approvazione dei decreti delegati. Si è anche osservato che il legislatore può imporre all'Esecutivo il coinvolgimento regionale al di fuori dei casi in cui ciò è imposto dal principio cooperativo.

Ciò detto con riferimento alla legge delega, occorre ora focalizzare l'attenzione sul comportamento del Governo il quale, com'è ovvio, deve dare attuazione alla delega parlamentare, rispettando le prescrizioni e i vincoli contenuti nella legge di delegazione. In particolare, è necessario soffermarsi per esaminare a quali condizioni si possa ritenere che il Governo abbia rispettato i vincoli impostigli dal legislatore delegante. In linea teorica, la risposta a tale quesito sembrerebbe di pronta soluzione, essendo sufficiente verificare se l'Esecutivo abbia percorso fedelmente il procedimento stabilito dalla legge di delega. Tuttavia, la questione è più complessa di quanto non sembri, poiché bisogna considerare che il Giudice delle leggi, in più di un'occasione, ha dimostrato di adottare un metro "elastico" nel valutare la rispondenza della condotta del Governo rispetto ai dettami contenuti nella legge di delegazione, come si vedrà approfonditamente *infra*.

Alla luce di tale giurisprudenza occorre chiedersi se i vincoli che il legislatore delegante impone all'Esecutivo riguardino specifici atti, o se invece il parametro di riferimento sia più ampio, essendo individuabile nel complessivo comportamento del Governo, successivo alla delega. Esemplicando: se una legge delega (in attuazione del principio di leale collaborazione) prevede la necessità di acquisire un parere, o raggiungere un'intesa, nella fase di redazione dei decreti delegati, per considerare rispettato tale vincolo è strettamente necessario che sul testo del decreto sia raggiunta l'intesa o sia rilasciato parere favorevole (e quindi il vincolo riguarderebbe l'atto, ossia il decreto stesso), oppure può ritenersi sufficiente che il Governo, in una qualunque fase del procedimento successivo al conferimento della delega, raggiunga l'intesa o

acquisisca il parere (e quindi il vincolo riguarderebbe non un atto, ma un comportamento più ampio)?

1. *L'orientamento della Corte costituzionale nel senso di una leale collaborazione "di fatto"*

Come si è più volte accennato in questo elaborato, quando oggetto del sindacato di legittimità costituzionale in via principale sono decreti legislativi, che vengano impugnati per violazione di limiti ulteriori della delega che prevedono un coinvolgimento regionale, e quindi per violazione del principio di leale collaborazione, la tendenza del Giudice costituzionale è sempre stata quella di compiere una valutazione sostanziale, attenta alle peculiarità del caso concreto, e di tralasciare, invece, gli aspetti formali.

Non sempre, infatti, la Corte costituzionale esercita un controllo rigidamente formale, verificando semplicemente che la concertazione in concreto attuata dal Governo si sia verificata con le precise modalità previste dalla legge delega; al contrario, in più occasioni il Giudice delle leggi ha dimostrato di ritenere rispettati i vincoli imposti dal legislatore delegante, anche quando tale rispetto non sembrava essere formalmente avvenuto.

Prima di entrare nel dettaglio dell'analisi dell'atteggiamento "sostanziale" della Corte tuttavia, è necessario precisare che non tutte le pronunce che si fondano su una valutazione di tipo sostanziale sono identiche; al contrario, all'interno del medesimo *genus*, rappresentato dall'approccio sostanzialistico del Giudice delle leggi, possono distinguersi due diverse *species* di sentenze della Corte.

In alcuni casi, infatti, il Giudice costituzionale utilizza il criterio sostanziale per valutare il rispetto dei vincoli imposti dal legislatore delegante, considerando questi ultimi come pur sempre relativi *ad atti*. Esemplicando: se una legge delega prevede l'intesa nella fase di redazione dei decreti legislativi, la Corte, in questa categoria di pronunce, utilizza un approccio sostanzialistico per valutare se l'intesa sia stata raggiunta o meno, ritenendo tuttavia necessario, ai fini della legittimità del decreto delegato, che l'intesa, seppur in modo sostanziale, sia stata raggiunta con riferimento al decreto legislativo stesso, come stabilito dalla legge delega.

In altre occasioni, invece, la Corte costituzionale dimostra di spingersi oltre, giungendo a considerare rispettati i vincoli imposti dalla legge delega, che pure si riferiscono ad atti, anche nel caso in cui è assodato che, rispetto all'atto (il decreto legislativo), il vincolo non è stato rispettato, ma poiché la complessiva condotta del Governo, successiva alla delega parlamentare, è stata comunque

ispirata al principio di leale collaborazione, si può allora sostenere che lo scopo al quale i vincoli erano funzionali sia stato comunque raggiunto. Di più, in questa seconda tipologia di pronunce il Giudice costituzionale giunge a considerare come un unico, complessivo, comportamento non solo la condotta del Governo, ma anche quella del legislatore delegante, di modo che anche la conformità al principio cooperativo della legge delega deve valutarsi alla stregua del successivo comportamento dell'Esecutivo.

Dopo aver accennato alla distinzione interna all'approccio sostanzialistico, occorre dunque procedere trattando separatamente le due descritte categorie di pronunce, in modo da evidenziarne le caratteristiche e le problematiche peculiari.

1.1 *La valutazione sostanziale riferita ad atti: l'esempio della sentenza n. 33 del 2011*

Il primo tipo di approccio sostanzialistico può ritenersi essere quello relativamente meno dirompente dei due. Sebbene non sia esente da critiche, come si vedrà, tale orientamento presuppone, infatti, pur sempre che quando la legge di delega impone al Governo determinati aggravamenti procedurali, come il coinvolgimento regionale, specificando in quale momento della procedura (a monte o a valle dei decreti delegati) tale coinvolgimento deve intercorrere, ciò non sia privo di significato, ma sottenda il bilanciamento, compiuto dal legislatore al momento della delega, tra interesse unitario e istanze autonomistiche.

Di conseguenza, in questi casi, la Corte costituzionale attribuisce grande rilievo all'atto (e al momento) cui il legislatore delegante ha riferito il vincolo, assumendolo come parametro di riferimento. Se la legge delega ha previsto un confronto con le Regioni nella fase di redazione del decreto legislativo, la Corte, presupponendo appunto che questo vincolo riguardi l'atto, verifica che effettivamente tale coinvolgimento sia avvenuto.

Il punto è che, in questi casi, il Giudice delle leggi adotta un criterio sostanzialistico per verificare se il coinvolgimento regionale abbia avuto luogo o meno, giungendo talvolta a ritenere rispettato il precetto del legislatore delegante nonostante la concertazione con le Regioni non vi sia stata e sia avvenuta con modalità differenti da quelle previste.

Un caso emblematico di tale modo di agire del Giudice delle leggi è rappresentato dalla sentenza n. 33 del 2011. La pronuncia originava dal ricorso promosso da alcune Regioni, contro il d. lgs. n. 31 del 2010 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione

del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99). Tra i molteplici motivi di censura, le ricorrenti deducevano l'illegittimità dell'intero decreto legislativo per violazione dell'art. 76 Cost. e contestuale lesione del principio di leale collaborazione: a dire delle ricorrenti, infatti, il Governo, nell'attuazione della delega, avrebbe mancato di acquisire il previo parere della Conferenza unificata, come prescritto dall'art. 25, comma 1, della legge delega n. 99 del 2009.

In via preliminare, la Corte costituzionale dà effettivamente conto che dal preambolo del d. lgs. n. 31 del 2010, risulta che si è «preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta». È lo stesso Governo, dunque, ad affermare esplicitamente che non è stato acquisito il parere della Conferenza unificata.

Nonostante questa constatazione, che sembrerebbe confermare la ricostruzione delle Regioni ricorrenti, la Corte costituzionale giudica infondata la questione di costituzionalità.

Il Giudice delle leggi, applicando il suddetto approccio sostanzialistico, infatti, si sofferma sulle peculiari vicende fattuali che hanno caratterizzato il procedimento di acquisizione del parere della Conferenza unificata, al fine di indagare i motivi che hanno comportato la mancata convocazione della Conferenza. Viene osservato come, con atto della Presidenza del Consiglio del 22 gennaio 2010, la Conferenza unificata era stata originariamente convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17. La Corte osserva quindi, come il 27 gennaio 2010, alle ore 10, fosse stata convocata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome «per svolgere, tra l'altro, "l'esame delle questioni all'o.d.g. della Conferenza unificata prevista per lo stesso giorno"»¹. Viene quindi puntualizzato che, in quella circostanza, la Conferenza delle Regioni formulò «parere negativo a maggioranza, sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione». A seguito dell'esito della predetta seduta della Conferenza delle Regioni la Presidenza del Consiglio dei ministri, con comunicato del 27 gennaio 2010, ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo.

Compiuta, in questo modo, la ricostruzione dei fatti, la Corte ne deduce che *«le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del*

1 Sent. n. 33 del 2011, punto 5.6 del *Considerato in diritto*.

2009 – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, *in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione* ai sensi dell’art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997»².

Dai passi della pronuncia emerge chiaramente l’approccio sostanzialistico che la Corte utilizza. Infatti, a fronte di un decreto legislativo, nel cui preambolo veniva espressamente specificato che il parere della Conferenza unificata non era stato acquisito, in quanto la seduta della stessa Conferenza non aveva avuto luogo, e che perciò, a prima vista, sembrava destinato ad essere colpito da una sicura declaratoria di illegittimità costituzionale, il Giudice delle leggi considera invece infondata la questione di costituzionalità, fondando la propria decisione sulla valorizzazione delle circostanze fattuali della vicenda. Nell’ottica della Corte, infatti, sebbene non sia stata formalmente seguita la procedura stabilita dalla legge delega n. 99 del 2009, e di conseguenza la Conferenza unificata non abbia espresso alcun parere, positivo o negativo, non è riscontrabile il vizio di eccesso di delega poiché le Regioni avrebbero comunque reso un parere, seppur in modo “irrituale” sul testo del decreto legislativo. Il Giudice delle leggi, infatti, considera equipollente il parere negativo espresso, a maggioranza, dalla Conferenza delle Regioni, rispetto a quello che sarebbe dovuto essere rilasciato dalla Conferenza unificata. Tutto questo sul presupposto, non esplicitato espressamente ma evidentemente sottinteso, che le Regioni non avrebbero potuto adottare una decisione diversa in sede di Conferenza unificata; la Corte è, infatti, ben consapevole della prassi che vede i Presidenti delle giunte regionali riunirsi in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per concordare una posizione comune, poco prima della seduta della Conferenza Stato-Regioni o di quella Unificata, al fine di presentarsi dinanzi al Governo come un fronte compatto.

In base alla considerazione della prassi che molto spesso vede le Conferenze “ratificare” le decisioni già assunte dalla Conferenza dei Presidenti, la Corte costituzionale giustifica quindi la decisione del Governo di revocare la seduta della Conferenza unificata, essendovi la «certezza» che quest’ultima non avrebbe potuto adottare una decisione ai sensi dell’art. 9, comma 4, del d. lgs. n. 281/1997.

E’ particolarmente evidente come il giudizio del Giudice costituzionale sia fortemente sbilanciato sulla “sostanza”, a discapito della “forma”: il Governo non ha sentito l’organo che il legislatore delegante aveva individuato come sede di confronto tra l’Esecutivo e le Regioni, anzi, non c’è stato alcun confronto

2 Punto 5.6 del *Considerato in diritto*.

ufficiale tra le due parti ma, ciononostante, la condotta governativa è perfettamente legittima poiché gli enti regionali sono comunque riusciti a far pervenire la loro posizione, sebbene per una via diversa, e informale.

Se si rammenta quanto sopra detto, è agevole notare, d'altra parte, che il canone fortemente sostanzialistico che la Corte utilizza in questa pronuncia, presuppone a monte comunque l'idea che il vincolo contenuto nell'art. 25 della legge n. 99/2009 fosse relativo pur sempre ad un atto, ossia il decreto legislativo n. 31 del 2010; infatti, il parere "irrituale", che la Corte ritiene sia comunque stato rilasciato dalla Conferenza delle Regioni, si colloca pur sempre nel medesimo segmento procedimentale con riferimento al quale la legge delega aveva previsto che il Governo acquisisse il parere della Conferenza unificata, ed ha pur sempre ad oggetto il disegno di decreto delegato.

Come detto, la prassi giurisprudenziale di utilizzare un approccio sostanzialistico per valutare il rispetto dei vincoli posti dal delegante, sul presupposto che questi riguardino atti, non è recente. Già nella risalente sentenza n. 355 del 1993, ad esempio, la Corte aveva assunto una decisione simile.

In quel caso, con una censura identica rispetto a quella della sent. n. 33/2011, alcune Regioni deducevano l'illegittimità dell'intero decreto legislativo n. 502 del 1992 per vizio di eccesso di delega; secondo le ricorrenti, infatti, il Governo, nell'attuare la delega conferita dalla legge n. 421 del 1992, non avrebbe seguito la procedura ivi contenuta, in quanto non sarebbe stato acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni, che infatti non veniva menzionato nel preambolo del decreto legislativo.

La Corte costituzionale giudicava infondata la questione di legittimità costituzionale, sull'assunto che la «dedotta violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione non è avvenuta in fatto»; nonostante, infatti, effettivamente la Conferenza Stato-Regioni non avesse reso formalmente un parere sul testo di decreto legislativo, nella seduta della medesima Conferenza «è stato illustrato un *documento* sulla proposta governativa di decreto legislativo, redatto dai Presidenti delle regioni e delle province autonome riuniti in conferenza, del quale il Consiglio dei ministri ha tenuto conto in sede di approvazione del decreto legislativo, tanto che ha apportato modifiche suggerite dalle regioni alla proposta inviata a queste ultime per il parere»³.

Anche in questo caso è evidente l'approccio sostanzialistico utilizzato dal Giudice costituzionale, il quale ritiene equipollente al parere un atto diverso, ossia il documento sulla proposta governativa di decreto, illustrato nella seduta della Conferenza. Sebbene nel caso della pronuncia del 1993 la Corte, pur operando una valutazione sostanzialistica, sembri dare maggior peso al dato

3 Sent. n. 355 del 1993, punto 2 del *Considerato in diritto*.

formale rispetto alla sentenza n. 33/2011 (nel primo caso, sebbene non sia rilasciato un parere, è comunque lo stesso organo previsto dalla legge delega ad essere coinvolto, non uno diverso), è evidente tuttavia come si possa individuare una certa continuità nell'operare della Corte, nel senso dell'adozione del predetto approccio sostanzialistico.

Rinviando alle conclusioni del capitolo le considerazioni generali sulla condivisibilità o meno dei vari canoni sostanzialistici adottati dal Giudice costituzionale, occorre spendere alcune brevi riflessioni con riferimento alle soluzioni concretamente adottate dalla Corte costituzionale nelle pronunce appena esaminate.

Quanto alla sentenza n. 355 del 1993, l'approccio in essa adottato dalla Corte costituzionale può essere definito "moderatamente sostanziale"; infatti, come già accennato, sebbene non sia stato acquisito un atto formalmente qualificato come "parere", un confronto tra il Governo e le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni è effettivamente avvenuto, e quest'ultima ha anche rilasciato un atto, definito dalla Corte "documento", in cui la Conferenza ha espresso le proprie osservazioni relative alla proposta di decreto legislativo, le quali infatti sono state anche recepite dal Governo stesso.

Molte più perplessità solleva invece la sentenza n. 33 del 2011: in quella vicenda, infatti, non si era semplicemente dinanzi ad un'ipotesi in cui l'organo designato dalla legge di delega aveva manifestato la propria opinione relativamente al disegno di decreto legislativo, mediante un mezzo diverso da quello formalmente prestabilito dal legislatore delegante (come nel caso della sent. n. 355/1993).

Nella pronuncia in commento la Corte si è spinta ben oltre, arrivando a ritenere equivalente al parere della Conferenza unificata (organo ufficiale di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, istituito e disciplinato dal d.lgs. n. 281/1997), la deliberazione di un organo non solo diverso, ma che non ha la funzione di raccordare le istanze statali e quelle degli enti regionali. Bisogna, infatti, tenere a mente che la Conferenza delle Regioni è un soggetto di diritto privato, avente funzione *lato sensu* "sindacale" nei confronti degli interessi delle Regioni, in quanto essa ha come finalità principale quella di «definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni»⁴ (si veda, *infra*, quanto affermato nel prossimo paragrafo, per un'analisi più approfondita della questione); il fine ultimo della suddetta Conferenza è, infatti, quello di creare un fronte comune delle Regioni da opporre allo Stato, nell'ottica di ottenere un maggior peso negoziale nelle sedi di concertazione.

4 Si veda l'art. 1 del regolamento interno della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Sebbene sia vero che, nei fatti, la posizione che le Regioni esprimono nella Conferenza Stato-Regioni o in quella unificata è prestabilita dalle stesse in sede di Conferenza delle Regioni, ciò non vuol dire che vi sia un necessario automatismo per cui quanto deciso in quest'ultima Conferenza venga necessariamente riproposto in ogni caso nella sede di confronto con il Governo. Come si è detto supra, infatti, alle Conferenze disciplinate dal d.lgs. n. 281 del 1997 le Regioni non partecipano come un gruppo unitario, ma singolarmente; di conseguenza potrebbe accadere che alcune Regioni, assenti alla seduta della Conferenza dei Presidenti, si presentino poi in Conferenza Stato-Regioni o unificata manifestando una posizione differente da quella raggiunta nella Conferenza delle Regioni, potendo incidere sull'esito della deliberazione. Il ragionamento seguito dalla Corte nella pronuncia in commento pare, invece, giungere a ritenere quasi inutile il passaggio in Conferenza unificata, in quanto meramente riproduttivo delle decisioni già assunte nella Conferenza delle Regioni: è evidente come ciò si traduca nella sottrazione agli enti regionali di una sede in cui rappresentare le proprie istanze, poiché si nega loro di esprimere la propria posizione anche nella Conferenza unificata.

In secondo luogo, la valutazione del Giudice delle leggi, così attenta alla prassi istituzionale e poco invece al dato formale di quanto previsto dalla legge delega, nel caso di specie si è tradotta, non solo nella compressione delle istanze regionali, ma anche nella totale pretermissione di quelle delle autonomie locali. L'art. 25 della legge n. 99/2009 prevedeva, infatti, che fosse acquisito il parere della Conferenza unificata, organo composto dall'unione della Conferenza Stato-Regioni con quella Stato-città-autonomie locali, e che, dunque, svolge la funzione di mettere in raccordo non solo lo Stato e gli enti regionali, ma, assieme a questi, anche gli enti territoriali. La Corte costituzionale, ritenendo equipollente a detto parere la deliberazione della Conferenza delle Regioni (il quale è un organo che ovviamente vede come membri soltanto le Regioni e le Province autonome), ha totalmente ignorato gli interessi degli enti locali, la cui posizione relativa al testo del decreto legislativo non si può dire che sia stata sentita nemmeno in modo "irrituale"⁵.

Questo dato è emblematico di come in diritto non sempre la "forma" sia una mera "scatola vuota" priva di significato, ma come, al contrario, essa abbia una funzione di tutela di interessi concreti, che possono trovare tutela solo per mezzo

5 Esprime perplessità sul punto anche A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *federalismi.it*, n. 6/2011, p. 12. Si legge infatti che «rimane da capire come sia sufficiente la posizione (pur in altra sede espressa) da parte delle Regioni per assumere il parere di un organo composto da tre "grandi elettori" e del quale, oltre il Governo, fa parte anche il gruppo che rappresenta gli enti locali»

di procedure ben precise, che difficilmente possono considerarsi fungibili con altri procedimenti.

Infine, tale pronuncia appare criticabile anche per la concezione di parere che sembra trasparire dalle argomentazioni del Giudice delle leggi. Secondo la Corte costituzionale, infatti, il Governo avrebbe legittimamente revocato la seduta della Conferenza unificata originariamente prevista per il giorno 27 gennaio alle ore 17.00, poiché vi sarebbe stata la certezza che la Conferenza non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997. Tale assunto, tuttavia, sembra tradire una visione dei rapporti tra Stato e Regioni poco condivisibile. Nell'ottica della Corte, infatti, l'impossibilità (tutta da dimostrare peraltro, come si è detto sopra) che la Conferenza rilasciasse un parere *positivo*, rende inutile anche solo il confronto tra l'esecutivo e le Regioni, in sede di Conferenza unificata. Affermando ciò, tuttavia, implicitamente si lascia intendere che il solo tipo di parere che la Conferenza può rilasciare è quello positivo, ritenendo del tutto inutile il raccordo tra Governo ed enti regionali, se questo non può portare ad un assenso delle seconde rispetto alla proposta di decreto legislativo formulata dal primo.

Questa tesi è molto discutibile principalmente per due ordini di ragioni.

Da un lato, essa è in contrasto con la natura stessa dello strumento del parere: il senso di prevedere che su di un dato testo debba essere acquisito il parere delle Regioni è quello di comprendere la loro opinione a riguardo. Se invece si afferma che ha senso, per il Governo, convocare la seduta della Conferenza solo nel caso in cui si abbia la certezza che quest'ultima possa rilasciare un parere positivo, è evidente come, in sostanza, si stiano costringendo gli enti regionali ad esprimere esclusivamente il loro assenso relativamente al progetto di decreto proposto dal Governo. D'altro canto, più in generale, la pronuncia in esame sembra avallare la tendenza, tipica della parte statale, volta a considerare il "passaggio in Conferenza" quasi come un impedimento, che rallenta l'*iter* di approvazione del decreto legislativo, più che un'occasione di confronto anche costruttivo con gli enti regionali; secondo questa tendenza, dunque, l'acquisizione del parere regionale risulta utile solo se positivo, di modo che ratifichi quanto già svolto dal Governo, senza rallentare il procedimento successivo.

L'esperienza dimostra, d'altronde, che l'Esecutivo non è nuovo a simili comportamenti "opportunistici": basti pensare alla vicenda che ha dato luogo alla risalente sentenza n. 110 del 2001. La Regione Veneto impugnava il d.lgs. n. 96 del 1999, con cui il Governo aveva esercitato il potere sostitutivo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali previsto dall'art. 4 co. 5 della legge n. 59 del 1997. Come si ricorderà, infatti, tale legge delegava

il Governo ad emanare uno o più decreti delegati al fine di devolvere una serie di funzioni amministrative agli enti locali; il suddetto art. 4, co. 5, imponeva quindi alle Regioni di adottare, entro sei mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, una legge che individuasse quali delle funzioni conferite dallo Stato dovessero essere trasferite in capo agli enti locali e quali dovessero essere mantenute in capo alle Regioni. In ipotesi di inadempienza regionale, il Governo era autorizzato ad adottare, «sentite le Regioni inadempienti», in vece di queste ultime, uno o più decreti legislativi che stabilissero il riparto di funzioni tra Regione ed enti locali.

Nel caso di specie, la Regione ricorrente lamentava che il Governo, nell'adottare il suddetto decreto sostitutivo, non avesse previamente sentito la Regione stessa; e infatti così era stato, come ha avuto poi modo di constatare la Corte: dal materiale probatorio prodotto dalle parti e acquisito dal Giudice delle leggi stesso, risultava che nessun contatto fosse avvenuto tra lo Stato e la Regione Veneto prima dell'emanazione del decreto sostitutivo. Infatti, il Ministro per gli affari regionali aveva semplicemente inviato una missiva al Presidente della Regione Veneto, in cui sollecitava la Regione ad approvare i provvedimenti di propria spettanza ricordando genericamente che al Governo era affidato il compito di intervenire in via sostitutiva in caso di inadempienza della Regione.

Ora, i contegni serbati dal Governo nelle situazioni che, rispettivamente, costituivano oggetto delle sentenze n. 110 del 2001 e 33 del 2011, sebbene differenti (e infatti diversa è stata anche la posizione della Corte nei due casi), sono accomunati per l'essere, entrambi, ben poco coerenti con il principio di leale collaborazione. Tali esempi sono utili per evidenziare come il rischio che la parte statale tenda a tali comportamenti "opportunistici" sia effettivo e non remoto; di conseguenza, opportuno sarebbe che la Corte utilizzasse un metodo di giudizio meno elastico, per evitare di avallare una simile prassi.

In definitiva, con la sentenza n. 33 del 2011, la Corte sembra essersi spinta un po' troppo lontano nell'utilizzo del canone sostanziale, prestando, probabilmente, eccessiva attenzione alla prassi di concreto funzionamento del sistema delle Conferenze che, seppur importante, resta pur sempre un dato fattuale che dovrebbe essere recessivo rispetto al dato normativo.

1.1.1 L'informalità del sistema delle Conferenze e la Conferenza dei Presidenti

La sentenza n. 33 del 2011, appena esaminata, fornisce l'occasione per dedicare alcune riflessioni alla problematica relativa all'informalità che permea il funzionamento di tutto il sistema delle Conferenze, che si riverbera inevitabilmente, anche sulle modalità di formazione degli atti (pareri e intese in

primis) emanati da queste ultime. Come si è già avuto modo di anticipare nel precedente paragrafo, nella concreta prassi nella Conferenza Stato-Regioni e in quella Unificata le Regioni non votano, esprimendo una posizione unitaria fin da subito, spesso per bocca del Presidente della Conferenza delle Regioni⁶. È proprio in quest'ultima sede che, a ben vedere, si svolge il confronto tra gli enti regionali e, quindi, si forma la posizione che le Regioni poi sosterranno in sede di concertazione con il Governo, alla seduta della Conferenza Stato-regioni. Come già osservato, infatti, il fine della costituzione del predetto organo è stato, fin dall'origine, quello di uniformare le istanze regionali, in modo tale da presentarsi dinanzi alla controparte statale alla stregua di un fronte compatto.

Questa funzione corporativistica è ben rappresentata dalla circostanza per cui, regolarmente, ogni seduta della Conferenza Stato-Regioni o di quella Unificata è sempre preceduta da una speculare riunione dei Presidenti di Regione. Nella controversia oggetto della citata pronuncia n. 33 del 2011 ciò era evidentissimo: la seduta della Conferenza unificata era stata convocata alle 17 del 27 gennaio, mentre la riunione della Conferenza delle Regioni era stata indetta per le ore 10 del medesimo giorno.

Si capisce bene, dunque, che se il ruolo del sistema delle Conferenze diventa quello di una mera ricognizione formale delle decisioni prese dai rappresentanti regionali in sede di Conferenza dei Presidenti, allora gli stessi strumenti concertativi, quali le intese e i pareri, finiscono per essere il prodotto più della seconda che non delle prime, in quanto è quest'ultima che viene individuata dal Governo quale interlocutore effettivo. Nei fatti, quindi, ben si capisce che allora il c.d. sistema delle Conferenze viene "scavalcato", perdendo la centralità come sede del raccordo tra lo Stato e le Regioni⁷. Tutto ciò si spiega se si esamina la questione da un punto di vista strettamente politico: soprattutto nell'ottica delle Regioni, ad esse conviene sentirsi preventivamente e appianare le divergenze "in casa propria", per non presentarsi dinanzi alla controparte statale divise e quindi, più deboli. Da parte sua, il Governo è ben consapevole di simili dinamiche e, di conseguenza, vede il passaggio in Conferenza Stato-

6 Sottolinea il punto anche R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in www.robertobin.it, p. 1, nella parte in cui evidenzia che «quando la posizione delle regioni è chiara, l'espressione di assenso [...] del "Presidente dei Presidenti" su quelle [le proposte] del Governo "fissa" la decisione».

7 Il punto viene evidenziato anche da A. DANESI, *La corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di corte cost., sent. n. 33/2011)*, in federalismi.it, 2 marzo 2011, p. 8, ove si legge che «di ciò sarebbe emblematica proprio la situazione della Conferenza delle Regioni i cui uffici hanno sostituito quelli della Conferenza Stato-Regioni nell'attività tecnica relativa alle varie questioni sottoposte alla seconda».

Regioni o in Conferenza Unificata come una mera certificazione formale di quanto è già stato deciso prima.

Se questo è il dato della prassi, non bisogna però dimenticare che una disciplina legislativa delle conferenze, e soprattutto degli atti che vengono ivi prodotti, esiste, ed è racchiusa, com'è noto, nel d. lgs. n. 281 del 1997. Tale provvedimento è chiaro nell'individuare, quali sedi di concertazione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, la Conferenza Stato-Regioni, quella Unificata e la Conferenza Stato-Città, senza fare alcun cenno ad un asserito ruolo della Conferenza delle Regioni, che pure già esisteva quando fu emanata quella normativa⁸. Sono quindi le tre Conferenze citate ad essere gli organi in cui si dovrebbero formare i c.d. "strumenti della leale collaborazione", come conferma il fatto che sono tali sedi ad essere richiamate da altre fonti normative, nella parte in cui disciplinano strumenti concertativi; si pensi, ad esempio, all'art. 8 della legge "La Loggia", il quale, disciplinando quelle particolari intese di cui ci si è già occupati⁹, effettua un richiamo esplicito alla Conferenza Stato-Regioni e a quella Unificata. A rigore, dunque, un parere o un'intesa non possono ritenersi raggiunti in altro modo, se non tramite l'opera del sistema delle Conferenze¹⁰.

Il problema, dunque, emerge con particolare evidenza quando la prassi viene "istituzionalizzata", venendo utilizzata come base su cui fondare le decisioni nei giudizi di legittimità, come si è visto accadere nella sentenza n. 33 del 2011. In questi casi, infatti, si assiste alla totale svalutazione del dato normativo (che, sebbene scarno, esiste), in favore del dato di fatto. Il punto è che non è la "stessa cosa" che un parere o un'intesa vengano rilasciati o raggiunti nella Conferenza dei Presidenti, anziché in quella Stato-Regioni o Unificata; e ciò, tanto per ragioni sostanziali (si veda, in proposito, quanto già detto con riferimento alla posizione degli enti locali nella pronuncia del 2011), quanto per questioni di carattere formale, le quali, in un ordinamento, come il nostro, di civil law, hanno la loro importanza e vogliono che, nel caso in cui sussista una disciplina legislativa, essa sia rispettata. Solo gli organi disciplinati nel d. lgs. n. 281 del 1997 sono istituzionalmente deputati a servire quali sedi della leale collaborazione, non la Conferenza dei Presidenti, organo informale paragonabile ad un'associazione civilistica. D'altra parte, ragionando diversamente si potrebbe astrattamente giungere a conclusioni paradossali: se, infatti, le funzioni di un

8 La Conferenza delle Regioni, è stata istituita, infatti nel gennaio del 1981.

9 Si veda supra quanto esposto a riguardo nel capitolo III.

10 Si rammenti, peraltro, che è stata la stessa Corte che, in più occasioni, ha avuto modo di precisare che il sistema delle Conferenze costituisce «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenze regionali» (sent. n. 401 del 2007, punto 5.3 del *Considerato in diritto*).

organo istituzionale possono essere surrogate da un organo diverso, informale, per assurdo si potrebbe sostenere che, se i componenti di una delle due Camere si riunissero in un'associazione che li comprenda tutti, gli atti prodotti da quest'ultima avrebbero, sostanzialmente, lo stesso valore delle leggi parlamentari.

L'iperbolico esempio appena fatto è utile per comprendere l'importanza di porre un freno all'informalità che caratterizza il sistema delle Conferenze, la quale, se limitata al livello di concrete dinamiche di funzionamento delle stesse non suscita particolari criticità, che, invece, si riscontrano nel momento in cui tale informalità sia tollerata e, anzi, valorizzata dal Giudice delle leggi nel risolvere questioni di legittimità costituzionale. Il riferimento non è soltanto alla più volte menzionata sentenza n. 33 del 2011, ma anche alla suesposta sentenza n. 206 del 2001¹¹; è evidente che in quella pronuncia, in cui la Corte è giunta ad affermare che l'intesa tra lo Stato e le Regioni può perfezionarsi anche mediante il "silenzio-assenso" di queste ultime (si rinvia al capitolo III per l'analisi approfondita della questione), il presupposto di partenza del ragionamento della Consulta è la constatazione dell'informalità delle Conferenze e, dunque, delle modalità con cui si perfezionano gli atti che sono espressione del principio di leale collaborazione. Se, di regola, intese e pareri si perfezionano senza che le Regioni esprimano il loro voto in Conferenza Stato-Regioni, logica conseguenza, nell'ottica della Corte, è che la votazione espressa è effettivamente superflua (sebbene vi sia una norma che stabilisce che le intese si perfezionano con «l'espressione dell'assenso»¹² dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome), potendo l'accordo essere raggiunto per mezzo dell'acquiescenza delle Regioni silenti, senza che vi sia nemmeno stato un confronto.

Sembra auspicabile, dunque, in ottica futura, che la Corte presti maggiore attenzione alle forme che sono normativamente stabilite per il funzionamento del

11 Tale pronuncia, sebbene non sia stata seguita da successive sentenze che confermassero tale principio di diritto, ha comunque lasciato il segno, se, a distanza di un decennio, quel precedente è stato valorizzato dall'Avvocatura dello Stato ai fini della formulazione dell'eccezione di inammissibilità contro il conflitto di attribuzioni promosso dalla Provincia Autonoma di Trento, che ha dato poi luogo alla sent. n. 62 del 2011. Veniva sollevata l'inammissibilità del conflitto promosso contro due convenzioni stipulate da Anas s.p.a. e Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova s.p.a., in quanto le convenzioni sarebbero state inserite nel Programma Infrastrutture Strategiche, sottoposto all'approvazione ed all'intesa della Conferenza unificata, alla quale la Provincia autonoma era stata regolarmente invitata ed alla quale aveva preso parte. Nel fare ciò l'Avvocatura dello Stato richiamava la pronuncia del 2001, osservando che «ai fini della piena attuazione del principio di leale collaborazione, risult[a] sufficiente che ciascuna Regione o Provincia autonoma sia messa nelle condizioni di intervenire e di concorrere al raggiungimento di un accordo, eventualmente opponendosi alle soluzioni proposte» (sent. n. 62 del 2011, punto 5.2 del *Ritenuto in fatto*).

12 Si veda l'art 3, comma 2, del D. Lgs n. 3 del 1997.

sistema delle Conferenze e, conseguentemente, alle modalità di perfezionamento degli strumenti di leale collaborazione. Infatti, i rischi, per le istanze autonomistiche regionali, che può comportare l'eccessivo peso dato alla suddetta prassi informale, sono tutt'altro che indifferenti; come si è già evidenziato, infatti, sminuire il ruolo delle Conferenze nell'elaborare pareri e intese (incentrando l'attenzione sulla Conferenza dei Presidenti o, addirittura, ritenendo possibile concludere intese tramite il "silenzio assenso"), sottrae alle Regioni un'occasione di confronto con la controparte Statale e, nel caso della Conferenza Unificata, anche con gli enti locali, impedendo loro di assumere una posizione pienamente consapevole con riferimento agli atti su cui, di volta in volta, esse sono chiamate a pronunciarsi. Si deve tenere sempre presente, infatti, che, in assenza di una riforma degli organi legislativi nel senso di un'integrazione con rappresentanti regionali, le Conferenze continuano ad essere la principale sede in cui è possibile realizzare un dialogo diretto tra le Regioni e lo Stato; opportuno sarebbe, quindi, nell'ottica del pieno rispetto del principio cooperativo, che il loro ruolo non venisse indebolito.

1.2 *La valutazione "doppiamente" sostanziale e la tesi secondo cui i vincoli della legge delega (e della leale collaborazione) riguardano comportamenti e non atti*

Come anticipato, oltre all'approccio sostanzialistico descritto nel precedente paragrafo, fondato sull'idea che i vincoli fissati dalle legge delega riguardano pur sempre gli atti indicati dal medesimo legislatore delegante, la Corte costituzionale ha fatto mostra di accogliere una concezione sostanzialistica più "estrema" delle previsioni procedurali contenute nella legge delega, e più in generale dello stesso principio di leale collaborazione, che riscrive tutta l'architettura dei rapporti tra legge di delegazione e decreti delegati.

Secondo tale orientamento, infatti, i vincoli procedurali che la legge di delegazione prevedesse, anche se specificamente previsti con riferimento a taluni momenti specifici del procedimento di attuazione della delega (sulla proposta governativa del decreto delegato ad esempio), sarebbero da considerare rispettati dal Governo anche laddove l'aggravamento procedurale previsto sia stato attuato in un momento, o con riferimento ad un atto, diverso da quello in origine previsto dalla legge di delegazione.

Un esempio applicativo di tale concezione può ravvisarsi nella sentenza n. 169 del 2020, già esaminata in sede di analisi del seguito giurisprudenziale della storica sentenza n. 251/2016.

Come si ricorderà, in quell'occasione il TAR del Lazio aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge delega n. 124 del 2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e dell'art. 3 del D.lgs. n. 219 del 2016 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

Secondo i giudici rimettenti, infatti, la legge delega avrebbe violato il principio di leale collaborazione per non aver previsto un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella fase di approvazione del decreto legislativo concernente la riforma delle camere di commercio: il succitato art. 10, infatti, aveva previsto che il Governo acquisisse il parere delle Regioni sul testo del decreto legislativo, anziché l'intesa. Dall'illegittimità della legge delega sarebbe derivata anche l'illegittimità del decreto legislativo, in quanto, essendo stato questo assunto previo parere, come prevedeva in origine la legge delega, sarebbe risultato essere in contrasto con il nuovo testo della legge delega che, per effetto della pronuncia di illegittimità, avrebbe previsto l'intesa. A sua volta, il D. lgs. n. 219/2016 costituiva il fondamento del decreto ministeriale del 16 febbraio 2018, disciplinante la riduzione del numero delle camere di commercio, il quale aveva costituito oggetto del giudizio *a quo*.

La Corte, nell'esame della questione, dapprima richiama le vicende che già avevano interessato il D.lgs. n. 219/2016; come già ricordato, infatti, quel decreto fu oggetto di una pronuncia più risalente, la sentenza n. 261 del 2017, la quale aveva dichiarato illegittimo il provvedimento nella parte in cui prevedeva che il decreto ministeriale, che avrebbe dovuto ridurre il numero delle Camere di commercio, fosse adottato previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa. A seguito di tale pronuncia, il Ministro dello sviluppo economico aveva sottoposto alla Conferenza un nuovo testo di decreto ministeriale, sul quale l'intesa veniva tentata ma non raggiunta.

Chiarito questo, la Corte fa leva su tali vicende per dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale, ed è qui che viene in rilievo l'approccio sostanzialistico.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, pur essendo vera la tesi delle ricorrenti secondo cui la delega in materia di camere di commercio avrebbe interessato una pluralità di materie, statali e regionali, la legge di delegazione non sarebbe costituzionalmente illegittima pur prevedendo il mero parere, poiché «in tutto il procedimento che ha portato alla riforma del sistema delle camere di commercio» non è venuto meno «il confronto del Governo con le autonomie

territoriali»¹³. Tale risultato sarebbe stato reso possibile proprio grazie alla sentenza n. 261/2017 che, come visto, ha sancito l'illegittimità costituzionale del D.lgs n. 219/2016 stabilendo che il decreto ministeriale fosse adottato previa intesa, anziché previo parere.

Nell'ottica della Corte, infatti, «l'adeguatezza del coinvolgimento regionale, dunque, lungi dall'imporre un rigido automatismo, abbraccia necessariamente un orizzonte ampio, *offerto dall'intero procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato*»¹⁴. Di conseguenza, ciò che conta ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione non è che la legge delega abbia previsto l'intesa sul decreto legislativo piuttosto che il parere, ma che un genuino confronto tra lo Stato e le Regioni vi sia stato nel corso di tutto il complessivo procedimento di delega legislativa. In tal senso, nel caso di specie viene in rilievo, a dire del Giudice costituzionale, «l'attivazione delle procedure per addivenire a un'intesa sul d.m. di attuazione, sulla scorta di quanto richiesto da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 261 del 2017»; tali procedure avrebbero reso il procedimento di delega legislativa “complessivamente” rispettoso del canone cooperativo, poiché in una determinata fase del predetto procedimento vi sarebbe stato un momento di concertazione tra Governo e Regioni. La previsione dell'intesa sul decreto ministeriale, da parte del D. lgs. n. 219/2016, per come modificato dalla sentenza n. 261 del 2017, sarebbe dunque sufficiente a “compensare” la potenziale illegittimità della legge delega, per aver previsto il parere anziché l'intesa.

Il Giudice costituzionale osserva, inoltre, a sostegno di quanto affermato, che se si seguisse altrimenti l'ipotesi dei giudici rimettenti, si correrebbe il rischio di sindacare per due volte il medesimo procedimento legislativo per violazione dello stesso principio (quello di leale collaborazione): una volta con la sentenza n. 261 del 2017, che ha sancito l'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 219/2016, e una seconda volta con la sentenza in esame, che avrebbe comportato la caducazione della legge n. 124/2015. Il procedimento di delega legislativa andrebbe considerato come un tutto unitario e, di conseguenza, il rispetto del principio di leale collaborazione deve ritenersi sussistere se in una qualche scansione di tale unitario procedimento vi sia un momento di concertazione con le Regioni.

La sentenza ora esposta costituisce probabilmente la frontiera più estrema dell'applicazione del canone sostanzialistico.

13 Sent. n. 169/2020, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

14 Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

La Corte costituzionale, infatti, giunge a sostenere, come anticipato, che il principio di leale collaborazione, e i vincoli che da questi derivino, non riguardino specifici atti, ma abbiano un termine di riferimento più ampio.

Come si è visto, infatti, a fronte di una questione di legittimità attinente alla legge delega n. 124/2015, e conseguentemente al D.Lgs. n. 219/2016, il Giudice delle leggi prende in esame, non il singolo provvedimento legislativo, ma il complessivo intervento di riforma delle Camere di commercio.

È evidente la differenza con le ipotesi di approccio sostanzialistico applicato ad un giudizio su atti, che si è descritto nel precedente paragrafo: qui non si tratta, infatti, di valutare se l'intesa o il parere su di un determinato provvedimento, anche se non formalmente, si siano "di fatto" perfezionati, ma, in questo caso, la considerazione delle vicende concrete si estende ad un campo d'osservazione molto più ampio. Un conto, infatti, è affermare che un decreto legislativo non contrasta con la legge delega, che aveva previsto l'acquisizione di un parere, in quanto, sebbene il parere non sia stato acquisito, comunque per una via alternativa il Governo ha avuto modo di sentire le Regioni sul punto; un altro conto è affermare che anche se una legge delega, considerata singolarmente, risulta essere in contrasto con il principio cooperativo, in quanto prevede che il Governo acquisisca un mero parere, anziché un'intesa, ciò non rileva poiché occorre allargare lo sguardo anche a tutto il procedimento che segue, onde verificare che almeno in una delle fasi di tale procedura vi sia stato un coinvolgimento degli enti regionali¹⁵.

Ben si capisce allora, come le conseguenze che potenzialmente tale orientamento può comportare, nel contesto della delegazione legislativa, possano essere dirompenti: se, infatti, persino il vizio originario della legge delega può essere "sanato"¹⁶ dalla conformità al principio cooperativo del decreto ministeriale, attuativo del decreto legislativo approvato sulla base di detta legge, a maggior ragione tale ragionamento può valere per la valutazione del rispetto dei vincoli stabiliti dal legislatore delegante, in attuazione del principio di leale

15 Critico nei confronti di questa parte della sentenza n. 169 del 2020 è anche A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 290, il quale osserva che «se, in presenza di una «concorrenza di competenze», il rispetto del principio di leale collaborazione va verificato con riferimento all'«intero processo di attuazione della delega», comprendendo in tale processo anche le misure amministrative disciplinate dal decreto delegato, allora non è possibile sindacare la legge di delega per non avere essa previsto un adeguato intervento del sistema regionale in vista di una adozione concertata del decreto legislativo».

16 Sanatoria che la stessa Corte ha, peraltro, più volte negato che possa verificarsi. Su tutte, basti citare la sentenza n. 278 del 2010, nella quale, al punto 11 del *Considerato in diritto*, si osserva che «la sopravvenuta normativa delegata non [è], neppure in linea teorica, idonea a superare un eventuale vizio di costituzionalità che dovesse inficiare le norme di delega». Il punto è sottolineato anche da A. AMBROSI, op. ult. cit., p. 288.

collaborazione. Si potrebbe quindi giudicare conforme ad una legge delega, che preveda il coinvolgimento regionale prima dell'approvazione dei decreti legislativi, il decreto delegato che, seppur adottato senza il previo ascolto delle istanze regionali, a sua volta stabilisca che i decreti attuativi siano oggetto di previa consultazione regionale, e tale consultazione concretamente avvenga.

Alla base dell'orientamento giurisprudenziale contenuto nella sentenza in esame pare esservi una particolare visione del principio di leale collaborazione, ben espressa in un recente commento della sentenza n. 169/2020, sostanzialmente adesivo nei confronti delle posizioni espresse ivi dal Giudice delle leggi¹⁷. La Corte sarebbe arrivata, in quel caso, alla pronuncia di infondatezza sul presupposto che il principio di leale collaborazione non ponga¹⁸ «una *norma sulla produzione del diritto*, capace di alterare il sistema chiuso delle fonti primarie tramite la introduzione, in via pretoria, di una sorte di fonte atipica rinforzata», bensì che esso sia un «*criterio di azione istituzionale* la cui violazione deve sempre essere valutata in concreto, alla luce delle modalità fattuali di coinvolgimento del sistema delle autonomie»¹⁹.

Se si parte, infatti, dall'idea che il principio di leale collaborazione non sia un rigido parametro di legittimità costituzionale da cui far derivare delle concrete prescrizioni per il legislatore ordinario, contenutistiche quanto procedurali, ma sia piuttosto una norma programmatica a cui ispirare il procedimento legislativo nella sua globalità, le conclusioni contenute nella pronuncia in esame, costituiscono effettivamente la logica conseguenza di tale premessa.

Facendo propria tale concezione di principio cooperativo, ciò che conta, infatti, è che il procedimento legislativo sia nel complesso ispirato alla leale collaborazione, essendo sufficiente che vi sia stata ad un certo punto un'interlocuzione tra lo Stato e le Regioni: per usare le parole della Corte, la leale collaborazione integra «un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»²⁰.

Se, dunque, il canone collaborativo è semplicemente un criterio ispiratore dei procedimenti legislativi e non un parametro costituzionale rigido, da cui far discendere precisi condizionamenti per il legislatore, è chiaro che le condizioni per ritenerlo soddisfatto variano di volta in volta, trasformando la Corte costituzionale nel vero *dominus* dell'attuazione di detto principio. Infatti, se, per

17 Si fa riferimento all'analisi di C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021, p. 909ss.

18 Come invece sembrava voler dire la sent. n. 251 del 2016.

19 C. CARUSO, *La leale collaborazione* cit., p. 926-927.

20 Sent. n. 169 del 2020, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

verificare che un procedimento di delega legislativa (inteso in senso unitario, come il Giudice delle leggi fa nella pronuncia in esame) sia ispirato al canone di leale collaborazione, occorre di volta in volta vagliare le concrete vicende fattuali che hanno interessato una determinata delega, ovvio è che il Giudice delle leggi godrà di un'enorme discrezionalità nel compiere suddetta verifica, essendo totalmente svincolato da riferimenti formali che rendano prevedibile l'esito del giudizio di legittimità. Così ragionando, il risultato che si ottiene è quello per cui le modalità attuative del principio di leale collaborazione saranno, in concreto, potenzialmente infinite e sempre diverse l'una dall'altra, in quanto l'unico elemento importante sarebbe l'*an* del coinvolgimento regionale, mentre perderebbero totalmente di significato il *quomodo* e il *quando*.

Ben si capisce, allora, come una simile impostazione si traduca, oltre che nell'acquisizione di un ruolo di maggiore centralità della Corte, la quale diventerebbe il vero arbitro della leale collaborazione, anche in un sostanziale incremento della discrezionalità del legislatore, sia delegante che delegato, nella declinazione del canone collaborativo. E infatti, i sostenitori della concezione "sostanziale" del principio di leale collaborazione, in definitiva sembrano mirare proprio al risultato di concedere al legislatore nazionale un campo di azione più esteso, svincolandolo dai condizionamenti che invece gli deriverebbero se si concepisse il principio cooperativo alla stregua di un parametro di costituzionalità in senso proprio. Infatti, secondo l'opinione di chi ha dimostrato di aderire alla posizione manifestata dalla Corte nella sentenza n. 169 del 2020, «in assenza di una riforma delle istituzioni coerente con l'avanzato regionalismo pensato dalla riforma del Titolo V, va garantito un margine *prevedibile* di azione politica alle istituzioni nazionali, ammettendo una certa discrezionalità nella declinazione di interessi unitari»²¹; in quest'ottica, il fatto che la riforma del titolo V non sia stata accompagnata dall'innovazione degli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni, né da una più strutturale riforma delle istituzioni parlamentari, comporterebbe ancora oggi la centralità della legge statale nella modulazione delle relazioni tra lo Stato e le autonomie territoriali e, di conseguenza, al legislatore nazionale dovrebbe essere garantita un'ampia sfera di discrezionalità nell'individuazione dei meccanismi più idonei per garantire un confronto tra il Centro e la periferia.

A prescindere dei motivi che portano una certa parte di dottrina a fiancheggiare l'atteggiamento "ultra-sostanzialistico" fatto proprio dal Giudice delle leggi, quello che preme sottolineare, in chiusura, è marcare la differenza tra questo tipo di approccio e quello descritto nel paragrafo precedente. Da quanto sopra esposto, è evidente come, nell'esempio fornito dalla sent. n. 169/2020, il

21 C. CARUSO, *La leale collaborazione* cit., p. 923.

canone sostanzialistico non è semplicemente applicato alla valutazione sul se l'intesa o il parere si siano verificati o meno, ma va molto oltre, fino a giungere a cambiare il concetto stesso di leale collaborazione, non più inteso come un parametro rigido ma come un generale criterio ispiratore dell'azione del legislatore. Tale interpretazione del principio di leale collaborazione è, in fondo, ciò che porta la Corte a prendere in esame i complessivi comportamenti, invece che gli atti: dal principio cooperativo non vengono fatte discendere precise prescrizioni che il legislatore deve rispettare con riferimento ai singoli atti, ma esso costituisce criterio ispiratore del procedimento di delega legislativo inteso complessivamente.

Quindi, con particolare riferimento al procedimento di delega legislativa, se si adotta la concezione appena illustrata, da un lato non si dovrebbe ritenere che il legislatore delegante sia tenuto, in ossequio al canone collaborativo, a prevedere dei particolari meccanismi concertativi da attivare in fase di redazione dei decreti delegati; d'altro canto però, anche ove la legge delega prevedesse un momento di confronto tra il Governo e le Regioni nella fase di approvazione dei decreti legislativi, tale prescrizione potrebbe essere anche disattesa, poiché importante sarebbe che il procedimento di delega legislativa, nel suo complesso, fosse ispirato alla leale collaborazione, e a tal fine sarebbe sufficiente che un confronto regionale vi sia in qualsiasi momento, anche a valle dei decreti delegati.

2. *Il valore della forma: perché una valutazione sbilanciata sul fatto rischia di sacrificare le istanze regionali*

Dopo aver illustrato le due varianti di approccio sostanzialistico applicato dalla Corte costituzionale, è possibile compiere alcune considerazioni generali su entrambi gli orientamenti, considerazioni che, si anticipa già, saranno perlopiù critiche.

Prendendo le mosse dall'analisi della tipologia più classica di approccio sostanzialistico, che presuppone pur sempre una concezione del principio di leale collaborazione come rigido parametro di legittimità da cui discendono vincoli relativi a specifici atti, occorre premettere che in astratto, tale modo di procedere pare condivisibile. Infatti sebbene, come si vedrà infra, si ritiene che il rispetto formale dei vincoli imposti dal legislatore delegante sia indispensabile ai fini della tutela delle istanze regionali, tuttavia è ragionevole affiancare ad un controllo meramente formale anche una valutazione di tipo sostanziale, che prenda in considerazione anche il dato di fatto; l'attenzione al rispetto della forma, infatti, non deve condurre ad atteggiamenti iperformalistici, che

conducano a considerare illegittimi dei decreti legislativi per vizi che in realtà non ledono concretamente gli interessi regionali. Preferibile è un atteggiamento equilibrato, che sappia attribuire rilevanza tanto al dato formale, quanto a quello sostanziale, pur tenendo presente come sia da riconoscere una certa preminenza al primo, rispetto al secondo.

Esemplificando, qualora una legge delega prevedesse che i decreti delegati attuativi siano approvati previa intesa con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, e dal preambolo dei decreti legislativi risultasse che essi sono stati adottati previo “accordo” con le Regioni o fosse omesso qualunque riferimento, la Corte costituzionale, in sede di giudizio di legittimità, non dovrebbe limitarsi a considerare tali dati formali: se, infatti, a dispetto di quanto formalmente indicato nel preambolo, in realtà un confronto tra Stato e Regioni in Conferenza vi è stato, e l’intesa sia stata concretamente raggiunta, a dispetto del *nomen* formalmente attribuite, il decreto deve ritenersi conforme alla delega e quindi costituzionalmente legittimo. È chiaro, infatti, che una valutazione esclusivamente formale può portare a risultati irragionevoli e tradursi anche in una lesione degli interessi delle Regioni: prestando attenzione solo al dato esteriore potrebbe, ad esempio, ritenersi raggiunta un’intesa per il semplice fatto che così è stato affermato dal Governo nel preambolo del decreto delegato, quando magari in realtà ciò non è avvenuto concretamente.

L’aspetto problematico risiede, tuttavia, nella circostanza per cui la necessaria rilevanza che va attribuita al dato di fatto non può andare oltre una certa soglia, finendo per mettere del tutto in disparte quello formale. In tal senso, non possono che criticarsi quelle pronunce della Corte costituzionale in cui la valutazione sostanziale porta a risultati che danno luogo ad un contrasto frontale con la lettera della legge delega; un esempio è rappresentato proprio dalla succitata sentenza n. 33 del 2011. Ritenere rispettata la previsione della legge delega, la quale obbliga il Governo ad acquisire il parere della Conferenza unificata, in base alla constatazione per cui le Regioni hanno manifestato una posizione negativa in sede di Conferenza dei Presidenti, sembra essere una valutazione eccessivamente appiattita sulle considerazioni fattuali, le quali, peraltro non appaiono idonee a ritenere rispettato il principio cooperativo. È molto difficile sostenere, infatti, che il parere della Conferenza unificata possa considerarsi fungibile, in quanto equipollente, con la deliberazione di un organo, la Conferenza delle Regioni, non solo diverso, ma che, da un lato, non costituisce una sede di raccordo tra lo Stato e gli enti regionali, dall’altro, ha una composizione diversa dalla Conferenza unificata.

Più in generale, valutare il rispetto dei vincoli imposti dalla legge delega attribuendo eccessivo peso alla valutazione di fatto comporta due ordini di pericoli per gli interessi regionali.

Da un lato, infatti, ne risulta indebolita la forza vincolante delle prescrizioni procedurali introdotte dalla legge delega. Se, infatti, tali previsioni possono considerarsi rispettate anche ponendo in essere condotte notevolmente diverse da quelle prestabilite dal legislatore delegante, essendo il criterio di valutazione molto elastico, è chiaro che allora il significato prescrittivo dei vincoli contenuti nella legge delega sarà soltanto tendenziale; ben si comprende, dunque, come ciò si riverberi nell'attenuazione della portata garantistica che le suddette previsioni procedurali dovrebbero spiegare nei confronti delle Regioni: come possono queste ultime, infatti, ritenersi tutelate dalla previsione dell'intesa in sede di legge di delegazione, se poi è probabile che la Corte costituzionale verificherà il perfezionamento dell'intesa utilizzando un approccio marcatamente sostanzialistico, giungendo a considerare rispettata la delega anche se formalmente sia evidente che ciò non sia avvenuto?

D'altra parte, inoltre, l'utilizzo di un simile approccio da parte del Giudice delle leggi rischia di incentivare atteggiamenti opportunistici dal lato del Governo il quale, consapevole del (notevole) margine di tolleranza che la Corte costituzionale tende a concedergli in sede di giudizio di legittimità, potrebbe essere indotto a non rispettare rigorosamente quanto impostogli dal delegante, adottando comportamenti poco "leali" nei confronti degli enti Regionali. La succitata sentenza n. 33 del 2011 ne è un esempio lampante: si possono, infatti, nutrire pochi dubbi con riguardo al fatto che il Governo, in quell'occasione, avesse annullato la seduta delle Conferenza unificata con lo scopo di velocizzare il procedimento di attuazione della delega, evitando il passaggio in Conferenza, il quale, a suo dire, sarebbe risultato inutile, considerato l'esito della seduta della Conferenza delle Regioni.

È, quindi, opportuno ribadire che, nel valutare il rispetto, da parte dell'Esecutivo, delle prescrizioni poste dal legislatore delegante a tutela delle istanze regionali, è preferibile dare prevalenza al criterio formale (seppur integrato dall'esame del dato sostanziale, nella misura che si è vista sopra), in modo tale da conservare intatta la funzione garantistica degli strumenti previsti e da configurare un quadro certo di regole che consentano alle Regioni di verificare che il Governo risulti adempiente rispetto agli obblighi contenuti nella delega. Se, infatti, la Corte adottasse un orientamento sufficientemente rigido nel compiere tale controllo, ne uscirebbe rafforzato il principio di certezza del diritto, essendo possibile prevedere con una certa sicurezza l'esito del vaglio di costituzionalità dei decreti delegati, evitando il rischio di pronunce "a sorpresa"

della Corte, in cui la discrezionalità di quest'ultima rischi di degenerare in puro arbitrio.

Auspicabile resta dunque, *de iure condendo*, una codificazione degli strumenti attuativi della leale collaborazione, quali l'intesa e il parere, che renda più chiari e univoci i caratteri di tali istituti, impedendo così *ab origine* il compimento di valutazioni eccessivamente sbilanciate sulle concrete vicende fattuali.

Passando all'esame dell'altro approccio sostanzialistico fatto proprio dalla Corte, che si è definito essere "doppiamente" sostanziale (poiché con esso il Giudice delle leggi dimostra non solo, e non tanto, di fornire una lettura sostanziale ai limiti procedurali fissati dalla legge delega, ma di considerare lo stesso principio di leale collaborazione come una norma programmatica, incapace di produrre vincoli rigidi per il legislatore), occorre anticipare che, con riferimento a tale ipotesi, l'orientamento giurisprudenziale e della concorde dottrina si espone a pesanti critiche. Tale modo di procedere, come si vedrà, si risolve, infatti, in una fortissima compressione delle istanze regionali, facendo compiere al nostro regionalismo più di un passo indietro e riducendo notevolmente il ruolo degli enti regionali nella formazione dei decreti legislativi.

Come si è detto, secondo tale impostazione, che vede nella pronuncia n. 169/2020 il proprio *leading case*, il principio di leale collaborazione non costituisce un normale parametro costituzionale, da cui discendono vincoli diretti per il legislatore ordinario (e dunque delegante) e, di conseguenza, nemmeno si può ritenere che tale principio si attui mediante determinati meccanismi concertativi (intesa o parere), relativi a precisi momenti del procedimento di delega (a monte o a valle dei decreti delegati). Il rispetto della leale collaborazione andrebbe quindi valutato non con riferimento a singoli atti (la legge di delega, il decreto legislativo), ma nei confronti dell'intero «procedimento innescato dal legislatore delegante»²².

Ebbene, in primo luogo occorre evidenziare come non sia condivisibile l'assunto, che funge da presupposto di tutto il ragionamento successivo, per cui dal principio di leale collaborazione «non è possibile trarre, in assenza di univoche disposizioni costituzionali, precisi obblighi giuridicamente sanzionati in grado di determinare la *fase* e il *momento* in cui il principio cooperativo deve essere attuato, il *tipo* di procedura concertativa da predisporre, il *luogo* deputato allo svolgimento della concertazione»²³. Tale assunto pare fondarsi sulla considerazione che quello di leale collaborazione è un principio di origine giurisprudenziale, non espressamente codificato in Costituzione, e che, dunque,

22 Sent. n. 169 del 2020, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

23 C. CARUSO, *La leale collaborazione* cit., p. 922.

costituirebbe un astratto “metodo procedimentale”, le cui concrete espressioni non sono predeterminabili, ma variano di volta in volta, a seconda delle peculiari vicende che interessano ciascun singolo procedimento legislativo.

Questo ragionamento, tuttavia, non pare cogliere nel segno, poiché ritenere che un principio di origine giurisprudenziale, in quanto tale, sia idoneo ad imporre precisi obblighi al legislatore ordinario, costituisce una petizione di principio.

In primo luogo, infatti, il principio di leale collaborazione non è l'unico parametro costituzionale di origine giurisprudenziale che il Giudice delle leggi ha dimostrato di utilizzare nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale: si pensi ad esempio al principio di ragionevolezza, non previsto dalla Carta fondamentale, in quanto coniato dalla Corte in via pretoria ricavandolo dall'art. 3 della Costituzione, e ciononostante utilizzato nei giudizi di legittimità costituzionale, per giudicare illegittime le leggi e gli atti aventi forza di legge che riportino un contenuto prescrittivo che risulti incompatibile con le finalità del provvedimento stesso. È evidente dunque come, da un principio costituzionale di conio giurisprudenziale (quale il principio di ragionevolezza), sia ben possibile ricavare condizionamenti diretti per il legislatore ordinario (nel caso della ragionevolezza, l'obbligo di prevedere delle prescrizioni coerenti con la *ratio legis*).

In secondo luogo, e soprattutto, non bisogna dimenticare che è stata la stessa Corte costituzionale che, con una giurisprudenza pluridecennale, ha stabilito che il canone di leale collaborazione, quale principio di rango costituzionale, si impone direttamente sul legislatore, condizionandolo. Non solo, il Giudice delle leggi ha anche specificato, da un lato, i presupposti in presenza dei quali si rende necessario che il legislatore preveda meccanismi di confronto con le Regioni, dall'altro ha individuato quali sono questi meccanismi, che concretamente possono dare attuazione al principio di leale collaborazione. Infatti, se è recente l'arresto della Corte, secondo cui il principio cooperativo condiziona il procedimento di delega legislativa²⁴, ben più risalente è l'orientamento secondo cui dalla leale collaborazione discendono vincoli contenutistici per le leggi e gli atti equiparati: si pensi alle numerosissime pronunce in cui si afferma che i provvedimenti legislativi che effettuino una chiamata in sussidiarietà, o che siano approvati nell'esercizio della competenza esclusiva statale in una materia “trasversale”, oppure ancora che disciplinino istituti posti al crocevia di competenze dello Stato e delle Regioni, debbano prevedere un coinvolgimento regionale nella successiva fase di attuazione

24 Si fa ovviamente riferimento alla sent. n. 251 del 2016.

amministrativa²⁵. La Corte costituzionale ha, peraltro, specificato anche i luoghi in cui il confronto tra lo Stato e gli enti regionali deve avvenire, individuandolo nel c.d. “sistema delle Conferenze”, il quale costituisce, secondo il Giudice delle leggi, «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale»²⁶.

È evidente, dunque, come sia stata la medesima Corte costituzionale a ricostruire il principio di leale collaborazione come canone da cui ricavare, per il legislatore, diretti condizionamenti relativi al momento in cui il principio cooperativo deve essere attuato, al tipo di procedura concertativa da predisporre e al luogo deputato allo svolgimento della concertazione.

Di conseguenza, l’assunto, contenuto nella sentenza n. 169/2020, secondo cui il principio di leale collaborazione sarebbe un vago «metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale», risulta essere in contrasto con il suddetto, granitico, orientamento giurisprudenziale, consolidatosi soprattutto dopo la riforma del titolo V del 2001.

D’altronde, la già citata dottrina, che condivide le conclusioni raggiunte in quella pronuncia, non ne nasconde la discontinuità rispetto ai precedenti; al contrario, tale discontinuità viene indicata come un mutamento giurisprudenziale positivo, soprattutto con riferimento alla sentenza n. 251 del 2016. Secondo questi autori, infatti, la pronuncia sulle Camere di commercio, infatti, segnerebbe la rottura con l’idea secondo cui il principio di leale collaborazione porrebbe una «norma sulla produzione del diritto», a favore di una concezione del canone cooperativo quale «*criterio di azione istituzionale* la cui violazione deve sempre essere valutata in concreto, alla luce delle modalità fattuali di coinvolgimento del sistema delle autonomie»²⁷. Come si è già anticipato, infatti, tale dottrina prende di mira la visione del principio di leale collaborazione come un parametro rigido di costituzionalità, in quanto così configurato si tradurrebbe in un un «*limite specifico* alla discrezionalità politica del legislatore nella individuazione delle forme istituzionali di concertazione»²⁸.

Ora, sebbene sia innegabile che il principio di leale collaborazione, se concepito nella sua versione “rigida” limiti la discrezionalità del legislatore molto

25 Per quanto riguarda la chiamata in sussidiarietà, si vedano, su tutte, le sentenze n. 6/2004 e n. 285/2005; relativamente alle ipotesi di concorrenza di competenze, le sentenze n. 133/2006 e n. 1/2016; infine, per i casi di materie trasversali, su tutte, la sentenza n. 134/2006.

26 Sent. n. 401/2007, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

27 C. CARUSO, *La leale collaborazione* cit., p. 926.

28 C. CARUSO, op. ult. cit., p. 919.

più di quanto farebbe se venisse inteso semplicemente come “monito” programmatico, non si vede come questo costituisca una “criticità” o un problema.

Infatti, innanzitutto, se si afferma il rango costituzionale del principio di leale collaborazione (e sul punto non si possono nutrire dubbi), giocoforza da ciò discende la logica conseguenza che esso ponga dei limiti alla discrezionalità del legislatore (delegante e delegato per quanto qui interessa), dovendo quest’ultimo rispettarlo in virtù della gerarchia esistente tra norme costituzionali (scritte e non) e fonti di rango primario. Ma, d’altra parte, questa dinamica rappresenta l’assoluta normalità in un ordinamento giuridico, quale quello italiano, che vede al proprio vertice una Costituzione rigida e che dunque non conosce più l’assoluta discrezionalità del legislatore, tipica della democrazia rousseauiana. Il legislatore vede, di regola, la propria discrezionalità limitata dalle norme costituzionali e non si capisce perché dovrebbe fare eccezione il principio di leale collaborazione, visto che, come già detto, la ragione non può essere rintracciata nella sua origine giurisprudenziale.

In secondo luogo, e soprattutto, è evidente come all’aumento della discrezionalità del legislatore corrisponda parallelamente una compressione delle istanze autonomistiche. Infatti, è proprio questo l’aspetto più critico della tesi volta a concepire la leale collaborazione come “metodo di governo”, e che la rende assai poco condivisibile. È d’immediata comprensione, infatti, che deformalizzare il principio cooperativo, negando che da esso possano ricavarsi dei precisi vincoli per il legislatore, significa privare tale principio della portata garantistica che esso dovrebbe spiegare nei confronti delle istanze regionali. Trasformando il canone collaborativo, da regola sulla produzione del diritto a norma di soft law, si ottiene di affidare ad una sola delle parti (lo Stato e, nello specifico caso del procedimento di delega legislativa, il Governo) il potere di decidere unilateralmente quali siano le concrete condotte che danno attuazione al canone collaborativo, di fatto attribuendogli il potere di disporre del principio stesso. Ed è chiaro, quindi, che se si consente alla parte statale di decidere liberamente cosa significhi concretamente la leale collaborazione, il rischio è quello che vengano ridotti al minimo gli spazi di concertazione con le Regioni: ovvio, infatti, che se il complesso di regole che deve disciplinare i rapporti tra due soggetti viene stabilito unilateralmente da solo uno di questi, quest’ultimo sfrutterà questa posizione di supremazia a proprio vantaggio. Concretamente, ciò significa che nel procedimento di delega legislativa dapprima il legislatore delegante e successivamente il Governo sarebbero liberi di modulare a loro piacimento tanto gli strumenti, quanto il momento e le sedi della concertazione con le Regioni.

Di conseguenza, il principio di leale collaborazione diventa pressoché ingiustiziabile dinanzi alla Corte costituzionale: se, infatti, spetta allo Stato decidere le modalità di attuazione del principio di leale collaborazione, il provvedimento legislativo risulterà essere in contrasto con tale principio solo nel caso limite in cui un confronto con gli enti regionali sia stato completamente assente, perché se invece un tale confronto vi sia stato, la modalità risulta insindacabile in quanto rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Ecco spiegato il valore della “forma”, l’importanza di leggere nel principio di leale collaborazione una norma sulla produzione del diritto: solo così è, infatti, possibile preservare la portata garantistica al principio cooperativo, consentendo alle Regioni di avere un ruolo nella formazione dei decreti legislativi e nella redazione delle discipline che riguardano anche i loro interessi. La “leale collaborazione”, se non viene riempita di un contenuto prescrittivo per il legislatore, non è altro che una scatola vuota, priva di significato, un monito appunto, che rischia di restare un mero *flatus vocis*.

Per lo stesso motivo, quindi, il principio di leale collaborazione e i vincoli che da esso derivano devono ritenersi essere relativi ad atti, non a generici “comportamenti”: esemplificando, il principio cooperativo impone al legislatore delegante di prevedere dei meccanismi di concertazione nella fase di redazione dei decreti delegati e, conseguentemente, il Governo, affinché i decreti siano conformi al canone della leale collaborazione, deve procedere seguendo le prescrizioni del delegante. In questo esempio, quindi, gli atti che risultano vincolati dal principio cooperativo sono due, la legge delega in via diretta e i decreti delegati in via indiretta; sostenere, al contrario, che tali vincoli siano relativi al complessivo procedimento di attuazione della delega comporta, come visto, un forte *vulnus* per l’autonomia delle Regioni, le quali rischiano di vedere il proprio spazio di partecipazione ridotto al minimo.

Nel diritto, infatti, la forma quasi mai è fine a sé stessa, ma è funzionale alla tutela di interessi sostanziali: prevedere un coinvolgimento regionale a monte dei decreti delegati non è la stessa cosa che prevederlo a valle, perché un conto è partecipare alla redazione di un atto normativo di rango primario, generale e astratto, un altro conto è partecipare all’elaborazione del provvedimento amministrativo, attuativo di quest’ultimo, il quale ha solo la funzione di disciplinare gli aspetti di dettaglio²⁹. Come si vede, il medesimo vincolo (parere o intesa) ha una portata garantistica diversa *a seconda dell’atto al quale esso si*

29 Evidenzia tale criticità anche A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi* cit., p. 287, ove si osserva che «tanto più a valle si colloca l’intervento delle Regioni, tanto più si restringe lo spettro delle scelte ancora da compiersi, sul quale esse possono influire».

riferisce, e non è indifferente per le autonomie che si rivolga all'uno piuttosto che all'altro.

Ecco, dunque, fornita risposta al quesito con cui si era aperto il presente capitolo: il principio di leale collaborazione deve essere inteso come una regola sulla produzione legislativa e i vincoli da esso derivanti devono essere riferiti a precisi atti e non a generici “comportamenti” o “complessivi procedimenti”; solo così si può davvero preservare la sfera di autonomia delle Regioni e garantire che i procedimenti di delega legislativa siano genuinamente ispirati ad una leale collaborazione tra lo Stato e gli enti regionali.

CAPITOLO V

L'INTERESSE A RICORRERE DELLE REGIONI NELL'IPOTESI DI UN DECRETO LEGISLATIVO AFFETTO DA VIZIO DI ECCESSO DI DELEGA

Introduzione

Nei capitoli precedenti si ha avuto modo di illustrare la portata che il principio di leale collaborazione assume nell'ambito del procedimento, che conduce all'approvazione dei decreti delegati, evidenziando poi quali istituti, tra i diversi a ciò dedicati, risultano essere i più idonei a dare attuazione a tale principio.

Ora, in conclusione di questo elaborato, è opportuno dedicare alcune considerazioni relative ad un aspetto di carattere processuale, inerente i limiti che le Regioni rinvencono nel proporre ricorsi in via principale, avverso atti legislativi dello stato. Si è visto, nel capitolo II, che, nel caso in cui una legge di delega non preveda nessun coinvolgimento regionale nella fase anteriore all'approvazione dei decreti delegati, nonostante ricorrano i presupposti per l'applicazione del principio di leale collaborazione, sarebbe tale legge che le Regioni dovrebbero tempestivamente impugnare. In tali ipotesi, infatti, la lesione degli interessi regionali discende direttamente dalla legge di delegazione, la quale, per consolidata giurisprudenza costituzionale, risulta essere autonomamente impugnabile.

Può anche verificarsi, tuttavia, un'ipotesi differente; il riferimento è a quei casi in cui una legge delega, che impone un determinato coinvolgimento delle Regioni nella fase anteriore all'approvazione dei decreti delegati (mediante parere o intesa), viene disattesa dal Governo, il quale approva il decreto finale senza previamente sentire gli enti regionali. In un simile frangente, le Regioni hanno sempre interesse a far valere tale violazione oppure occorre verificare, di volta in volta, la sussistenza di quest'ultimo?

Come si può intuire, la questione con cui si apre il presente capitolo coinvolge il più ampio tema della posizione dello Stato e delle Regioni nel giudizio costituzionale in via d'azione, e in particolare il problema dei vizi denunciabili da parte di queste ultime. Nel prosieguo si tenterà di fornire una risposta al quesito sopra enunciato, analizzando il dato testuale della Costituzione e tenendo in considerazione gli orientamenti provenienti dalla dottrina e, soprattutto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

1. *La perdurante asimmetria tra Stato e Regioni nel giudizio in via principale*

Conviene iniziare l'indagine, oggetto del presente capitolo, dedicando alcune osservazioni alle questioni che fa sorgere il tema della posizione che, rispettivamente, lo Stato e le Regioni rivestono nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Prendendo le mosse dall'analisi delle disposizioni costituzionali, occorre osservare che la nostra Carta fondamentale dedica al giudizio in via d'azione l'art. 127, il quale, nella versione attualmente in vigore, recita: al comma 1 «il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione»; al comma 2, relativamente al ricorso regionale, «la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge». Il testo appena citato è quello risultante dalle modifiche che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha apportato alla versione originaria della medesima disposizione; tali modificazioni hanno realizzato l'eliminazione del carattere preventivo del ricorso statale, con ciò parificando la posizione dello Stato e delle Regioni relativamente al momento di instaurazione del giudizio di legittimità, in quanto entrambi gli enti possono, ora, impugnare i rispettivi atti legislativi in via successiva, entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.

Questa nuova disciplina, unitamente a tutta una serie di ulteriori novità, che la riforma del 2001 ha introdotto nel titolo V della parte seconda della Costituzione, ha fatto sorgere, in dottrina, la questione se, con la citata riforma, si dovesse ripensare il tradizionale orientamento, radicato soprattutto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, relativo ai motivi di incostituzionalità deducibili, rispettivamente, dallo Stato e dalle Regioni. È noto, infatti, che, a fronte di un dato normativo che, da un lato, prevedeva la possibilità, per lo Stato, di ricorrere contro le leggi regionali che eccedessero la competenza della Regione stessa¹, mentre, d'altro canto, limitava il ricorso delle Regioni contro le sole leggi statali che invadessero «la sfera di competenza» riservata² loro dalla Costituzione, la giurisprudenza costituzionale *ante* riforma aveva interpretato l'«eccesso di competenza» come comprensivo di qualsiasi vizio di costituzionalità. Sin dai primi anni di attività, infatti, il Giudice costituzionale ha avuto modo di enunciare tale principio in varie pronunce, peraltro fondandolo su motivazioni non sempre corrispondenti. Nella sentenza n. 30 del 1959 viene, infatti, chiarito che «per "competenza" legislativa attribuita alla Regione deve

1 Si veda la versione originaria del terzo comma dell'art. 127 della Costituzione.

2 Vedi l'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948.

intendersi la sfera entro la quale la stessa può legiferare, sfera che trova i suoi limiti nelle stesse norme costituzionali attributive della potestà»³. Di conseguenza, nell'ottica della Corte, la Regione eccederebbe dalla propria competenza, non solo quando essa legiferi in materie sottratte alla propria competenza legislativa, ma «ogni volta che, nell'esercizio della propria funzione legislativa, superi i limiti di carattere generale», che costituiscono un vincolo per tale competenza, «e detti, quindi, norme contrastanti o con la Costituzione, o con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato»⁴. In questa pronuncia veniva, quindi, sostenuta la tesi, secondo la quale una legge regionale incostituzionale, in quanto contrastante con uno qualsiasi dei parametri costituzionali, eccederebbe *ipso facto* la competenza legislativa riservata alla Regione stessa. In alcune sentenze successive, l'asimmetria tra Stato e Regioni veniva giustificata facendo leva su argomenti differenti. Nella sentenza n. 32 del 1960, la Corte afferma perentoriamente che, mentre il Governo ha il potere censurare una legge regionale per qualunque motivo di incostituzionalità, le Regioni possono impugnare leggi statali solo quando ritengano che tali leggi abbiano leso la loro sfera di competenza. Viene, infatti, spiegato che «questa differenza di posizione tra lo Stato e le Regioni, oltre che risultare sicuramente dal testo dell'art. 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 [...], è fondata sulla diversità dei piani sui quali si esplicano le attribuzioni dello Stato e delle Regioni. Avendo una sfera ben determinata di poteri, le Regioni possono agire, anche nei giudizi presso questa Corte, nei limiti segnati dalla tutela dei propri interessi. Lo Stato, invece, può e deve vegliare alla tutela dell'ordinamento giuridico generale e di tutti i pubblici interessi, onde, di fronte a qualunque esorbitanza della legge regionale, gli organi statali competenti sono legittimati a provocare il giudizio di questa Corte: in realtà quelle esorbitanze incidono sempre ed in ogni caso sulla sfera di competenza dello Stato»⁵. Dello stesso tenore è la sentenza n. 14 del 1965, in cui il Giudice delle leggi ha modo di statuire che l'inosservanza, da parte di una legge regionale, dei limiti derivanti dalla Costituzione (intesa in senso globale) «si risolve sempre in un vizio di incompetenza dell'atto e comporta inevitabilmente invasione della competenza dello Stato, che del potere costituente è unico titolare»⁶. Come si può notare in queste ultime due pronunce la Corte ricostruisce l'«eccesso di competenza» come lesivo della competenza, esclusivamente statale, di revisione della Costituzione, con la conseguenza che

3 Sent. n. 30 del 1959, punto 2 del *Considerato in diritto*.

4 Sent. n. 30 del 1959, punto 2 del *Considerato in diritto*.

5 Sent. n. 32 del 1960, punto 2 del *Considerato in diritto*.

6 Sent. n. 14 del 1965, punto 1 del *Considerato in diritto*.

«la legge regionale, che sia incostituzionale, incide solo per ciò sulla sfera di competenza dello Stato»⁷.

In disparte la valutazione della fondatezza degli argomenti della Corte⁸, emerge con chiarezza, quindi, che, nel contesto del primo regionalismo, il Giudice delle leggi fosse giunto ad affermare una netta supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni, quanto a vizi deducibili in sede di giudizio in via d'azione. Mentre, infatti, il ricorso regionale era stato inteso (dalla giurisprudenza e, *in primis*, dal legislatore della legge cost. n. 1/1948) come strumentale alla difesa della propria sfera di competenze, il controllo dello Stato nei confronti della legge regionale «era delineato [...] come una sorta di controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali a tutela dell'unità dell'ordinamento, cosicché il problema dell'invasione di competenza della Regione rispetto alle competenze dello Stato stava quasi sullo sfondo di un modello di controllo [...] assai più articolato»⁹.

Con la riforma del Titolo V, parte consistente della dottrina ha ritenuto che l'asimmetria e il ruolo di superiorità statale, nel giudizio in via d'azione, non fossero più compatibili con l'assetto del nuovo regionalismo italiano. Questi autori sottolineavano, infatti, «l'enorme novità impressa ai rapporti tra Stato e Regioni dalla nuova disciplina del giudizio in via principale. La quale – in coerenza con una delle più chiare scelte di fondo del legislatore costituzionale del 2001 – *concorre a privare lo Stato del ruolo tutorio* che precedentemente rivestiva»¹⁰. La maggior parte della dottrina favorevole al mutamento del precedente assetto, riteneva quindi che fosse necessario operare un «livellamento verso il basso»¹¹, ossia che lo Stato e le Regioni avrebbero potuto denunciare solo

7 È quanto sostiene C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 2005, p. 239.

8 I quali, peraltro, hanno raccolto numerose critiche. In special modo la tesi, fatta propria dalla Corte nella citata sent. n. 30 del 1959, secondo la quale l'eccesso di competenza equivarrebbe alla violazione di qualsiasi norma costituzionale, poiché la competenza regionale esisterebbe solo in quanto vengano rispettati tutti i limiti indicati nelle norme attributive della potestà legislativa, appare particolarmente discutibile. Sul punto si ritiene di concordare con C. PADULA, *L'asimmetria* cit., p. 246, secondo il quale dal dato letterale di tali norme attributive sembra, infatti, di poter ricavare che «la Regione agisca in carenza di potere (e quindi eccedendo la propria competenza) se legifera fuori materia [...], ma non se emana una norma» contrastante con qualsiasi altra norma costituzionale.

9 A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 640.

10 A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2002, p. 2028; nello stesso senso vedi, su tutti, R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1243ss., A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2003, p. 1158ss.

11 Il lessico è di E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 172.

vizi relativi alla propria competenza, sebbene fosse possibile interpretare il nuovo art. 127 anche nel senso di un livellamento “verso l’alto”, consentendo ad entrambi gli enti di far valere qualsiasi tipo di vizio di costituzionalità della legge impugnata¹². Le ragioni che spingevano la dottrina ad affermare la necessità di tale “livellamento”, erano individuate nel riparto di competenze legislative contenuto dal nuovo art. 117, il quale prevede che la competenza residuale per le materie non espressamente elencate sia di titolarità delle Regioni e non più dello Stato, nella “pari dignità” tra Stato e Regioni riconosciuta dall’art. 114 e, soprattutto, nella trasformazione del ricorso statale da preventivo a successivo. Leggendo il testo del nuovo art. 127, il cui dato letterale non è effettivamente dirimente, in connessione con gli elementi di novità appena menzionati, tali autori avevano quindi delineato la possibilità di questo mutamento nel quadro del giudizio in via principale.

La ricostruzione della dottrina è stata, tuttavia, smentita dalla Corte costituzionale la quale, in alcune sentenze pronunciate poco dopo la riforma del 2001, ha accolto l’opposta tesi della continuità con il modello precedente alla riforma. Il Giudice delle leggi, dopo aver accennato alla questione in un *obiter dictum* della sentenza n. 94 del 2003¹³, ha chiarito definitivamente la propria posizione nella sentenza n. 274 del 2003. In tale pronuncia, rigettando anche in questo caso l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione, la Corte *in primis* richiama i propri risalenti orientamenti, affermando che, prima della riforma del titolo V, «questa Corte, a partire dalla sentenza n. 30 del 1959, aveva ritenuto che lo Stato, a differenza delle Regioni, fosse legittimato ad evocare qualsiasi parametro costituzionale, pur se non direttamente relativo a delimitazioni di competenze». Viene, quindi, chiarito che tale orientamento «si riconduceva alla differenza tra il testo (originario) dell’art. 127 della Costituzione e quello dell’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 [...]». Infatti il primo - prevedendo il ricorso dello Stato contro la legge della regione che “*ecceda la competenza*” regionale - consentiva di ravvisare tale «eccesso» nel contrasto della legge impugnata con qualsiasi principio costituzionale. Invece

12 In tal senso vedi C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 112 ss.

13 Nella quale la Corte ha rigettato l’eccezione di inammissibilità del ricorso statale sollevata dalla Regione, la quale affermava che il nuovo art. 127 non consentirebbe di dedurre la violazione di disposizioni costituzionali ulteriori rispetto a quelle relative al riparto delle competenze, sull’assunto che «anche prescindendosi dal fatto che il primo comma del nuovo art. 127 della Costituzione ammette il ricorso del Governo in termini identici a quelli utilizzati nel terzo comma del previgente art. 127 Cost., deve notarsi che i rilievi di costituzionalità sollevati sono tutti relativi o riconducibili all’art. 117 della Costituzione» (punto 2 del *Considerato in diritto*). In questo caso il Giudice costituzionale aveva fatto leva soprattutto sul dato letterale dell’art. 127.

il secondo - relativo al ricorso della Regione contro la legge dello Stato o di altra Regione che “*invada la sfera di competenza*” della ricorrente - induceva a ritenere che potesse essere dedotta solo la violazione di parametri (costituzionali e interposti) incidenti, direttamente o indirettamente, sul riparto delle competenze»¹⁴. La Corte, quindi, rileva la sostanziale continuità del testo del nuovo art. 127 con quello precedente e con il secondo comma della l. cost. n. 1 del 1948, pur osservando che l’elemento testuale non è decisivo ai fini della soluzione «ben potendo una norma conservare nel tempo la formulazione originaria e tuttavia consentire una diversa interpretazione in ragione del successivo mutamento del contesto nel quale essa sia inserita». Nonostante ciò, il punto decisivo viene individuato dalla Corte nell’osservazione che «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato [è] pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento»¹⁵. Di conseguenza «pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale»¹⁶.

Non potendocisi soffermare, in questa sede, sull’analisi degli argomenti che hanno portato il Giudice costituzionale, pur dopo l’intervenuta riforma del titolo V, a confermare, in capo allo Stato, un ruolo di supremazia nell’ambito del giudizio in via principale, che conserva tuttora la «posizione di procuratore presso la Corte»¹⁷, basti constatare che al giorno d’oggi permane ancora una sostanziale, seppur attenuata, asimmetria tra lo Stato e le Regioni. Queste ultime, infatti, possono censurare un atto legislativo statale solo quando ritengano che questo leda la sfera di competenza, che la Costituzione riserva loro; in questi termini, relativamente agli enti regionali, il giudizio in via d’azione assume i connotati di un giudizio di competenza propriamente detto.

2. *I vizi deducibili dalle Regioni – la problematica nozione di “ridondanza”*

14 Vedi sent. n. 274 del 2003, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

15 Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

16 Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

17 F. PIZZETTI – G. ZAGREBELSKY, “*Non manifesta infondatezza*” e “*rilevanza*” nell’instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, Giuffrè, 1972, p. 6.

Nel precedente paragrafo si è affermato che le Regioni possono impugnare le leggi statali (e gli atti ad esse equiparati), solamente se queste siano lesive delle proprie attribuzioni. Sul punto, effettivamente, il testo dell'art. 127, comma secondo, è piuttosto chiaro: «la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale». Acclarato ciò, i problemi interpretativi sorgono nel momento in cui si rende necessario capire quando una legge statale si possa considerare lesiva delle competenze che la Costituzione riserva alle Regioni e, soprattutto, quali parametri costituzionali devono essere violati, per ritenere sussistente una tale lesione.

Innanzitutto, occorre premettere alcuni chiarimenti in merito all'innovazione testuale, che il secondo comma dell'art. 127 ha apportato rispetto alla lettera della l. cost. n. 1 del 1948. Mentre, infatti, quest'ultima legittimava la Regione al ricorso, quando essa ritenesse che una legge statale *invadesse* una propria competenza, l'art. 127, comma secondo, parla ora di *lesione* della sfera di competenze regionali. Sul punto, è possibile compiere due osservazioni.

Da un lato, non si può ritenere che tale variazione abbia introdotto la possibilità, per le Regioni, di ricorrere contro un atto legislativo statale anche a difesa di attribuzioni che non siano attribuite direttamente dalla Costituzione, eventualità peraltro prospettata da alcuni autori già prima della riforma del titolo V¹⁸. Si ritiene, infatti, di accogliere le osservazioni di chi ha sottolineato che «l'art. 127² parla di “lesione della sfera di competenza” e, subito dopo, di “questione di legittimità costituzionale”»: ora, l'interpretazione più lineare conduce a collegare i due concetti, nel senso [che] la violazione delle norme costituzionali deriva proprio dalla lesione della sfera di competenze, che, dunque, deve avere rango costituzionale»¹⁹. D'altro canto, la citata modifica non pare aver

18 Si veda, in particolare, quanto sostenuto da R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, p. 942-943, secondo la quale «non sarebbe stravagante immaginare che sia possibile consentire alle Regioni di agire anche lamentando la menomazione di attribuzioni non costituzionalmente protette, quando esse siano compromesse, intaccate da leggi lesive di parametri costituzionali estranei al riparto tra Stato e Regioni». Nello stesso senso vedasi anche E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche per gli enti lirici*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, p. 350ss.

19 C. PADULA, *L'asimmetria* cit., p. 304, il quale poi evidenzia come l'art. 32, co. 1, della l. n. 87/1953, recante la disciplina dell'impugnazione regionale delle leggi statali, preveda che la Regione possa impugnare una legge statale quando ritenga invasa «la sfera di competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione o da leggi costituzionali». Di qui l'osservazione che «l'art. 32¹ è ancora vigente e si salda con l'art. 127, co. 2, contribuendo ad escludere la legittimazione regionale a difendere nel giudizio in via principale prerogative non costituzionalmente protette».

comportato un allargamento dei vizi denunciabili in quanto «anche nel vigore del vecchio art. 2 della legge cost. n. 1 del 1948, la giurisprudenza costituzionale aveva da tempo chiarito che l'*invasione* di competenza da atto legislativo non poteva ritenersi circoscritta all'ambito della *vindicatio potestatis* e aveva ampiamente ammesso impugnazioni regionali nelle quali non si contestava il titolo di competenza legislativa dello Stato ma le modalità e i contenuti del suo esercizio»²⁰. L'utilizzo, quindi, del termine lesione, anziché invasione, si è rivelato essere una variazione meramente formale e, come visto, il Giudice costituzionale non è parso attribuire ad essa un significato pregnante. Di conseguenza, nel contesto attuale, è da ritenere che le Regioni possano censurare leggi, e atti ad esse parificati, ogniqualvolta le ritengano incostituzionali, sia in quanto esse diano luogo ad una vera e propria usurpazione delle competenze regionali, sia poiché si limitino ad interferire con queste ultime, menomandole.

In questo modo risulta, quindi, possibile enucleare alcune categorie di motivi di illegittimità deducibili dalle Regioni, delle quali, alcune riscontrano un consenso unanime relativamente alla loro ammissibilità, mentre altre sollevano, in dottrina ma soprattutto in giurisprudenza, molti più dubbi.

Lapalissiano risulta, dunque, ammettere la deducibilità della violazione, da parte di un atto legislativo statale, dei parametri costituzionali attributivi di competenze, ossia quelli contenuti all'interno del titolo V. In queste ipotesi, l'incisione sulle attribuzioni regionali è *in re ipsa*, concretizzando una "lesione diretta" di queste ultime; logica conseguenza è che, in questi casi, l'intensità dell'interesse a ricorrere, da parte delle Regioni, è massima. Tuttavia, i casi di violazione delle norme attributive di competenza, contenute nel titolo V, non esauriscono la categoria delle ipotesi di lesione "diretta": la Corte costituzionale ha, infatti, più volte chiarito, con pronunce risalenti, che possono ledere, in modo diretto, le competenze riservate alle Regioni anche alcune violazioni di parametri costituzionali, differenti da quelli contenuti nel titolo V. Ciò risulta chiaro da quanto affermato dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 961 del 1988; in quella occasione, l'avvocatura dello Stato eccepeva l'inammissibilità del ricorso regionale, in quanto la norma costituzionale indicata come parametro non sarebbe stata diretta a determinare le competenze regionali: la Regione Sicilia, infatti, deduceva, tra le altre, la violazione dell'art. 100 della Costituzione, in quanto il legislatore, con legge ordinaria, avrebbe affidato alla Corte dei conti funzioni ulteriori rispetto a quelle assegnate dalla Costituzione. La Corte, nel

20 In tal senso M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in *I ricorsi in via principale*, (Seminario di studio), Palazzo della Consulta – 19 novembre 2010, Milano, Giuffrè, 2011, p. 284-285.

respingere l'eccezione statale, ha avuto infatti modo di chiarire che «una regione può validamente proporre ricorso nel giudizio di legittimità costituzionale soltanto se esso è sorretto dall'esistenza di un interesse a ricorrere della regione stessa, qualificato dalla prospettazione di una lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alla regione medesima. Tuttavia [...] tale requisito di ammissibilità non può essere inteso formalisticamente, nel senso che una regione può validamente prospettare la violazione delle sole disposizioni costituzionali che contengono una diretta determinazione delle competenze regionali, ma *va concepito in modo sostanziale*, vale a dire con riferimento alla concreta definizione dell'autonomia costituzionale delle regioni, sicché queste possono validamente prospettare la violazione di qualsiasi norma costituzionale avente il diretto effetto di comportare un'effettiva e attuale lesione della propria autonomia costituzionalmente garantita»²¹.

Accanto, dunque, a ipotesi in cui ha luogo una formale lesione diretta di competenze regionali, la Corte affianca casi in cui tale diretta lesione si verifica nei fatti, in modo sostanziale. Ciò accade quando un provvedimento legislativo statale, pur violando una disposizione costituzionale non relativa al riparto delle competenze, sostanzialmente lede competenze riservate alle Regioni. Esemplificando, ciò è quanto sarebbe avvenuto, a dire della Regione ricorrente, con il d.P.R. n. 691 del 1982, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 1982, il quale avrebbe violato uno dei criteri direttivi contenuti nella legge delega, e, in particolare, quello che imponeva al Governo il rispetto delle competenze regionali previste dall'art. 6 d.P.R. n. 616/1977. Nella sent. n. 183 del 1987, con cui si occupò di tale ricorso, la Corte ebbe infatti modo di affermare che «sulle censure [...] concernenti la lesione dell'art. 76 Cost., per violazione dei principi e dei criteri stabiliti nella legge delega n. 42/1982 [...] va anzitutto notato che in astratto simili censure da parte delle Regioni in sede di impugnazione diretta sono ammissibili, sempre che si tratti di principi o criteri volti a salvaguardare le competenze regionali»²², salvo poi dichiararle nel merito infondate. In ipotesi siffatte, è evidente come, sebbene il parametro di cui si asserisce la violazione sia extracompetenziale (l'art. 76 Cost., nel caso della sentenza n. 183/1987), di fatto venga violato anche il riparto delle competenze, il cui rispetto era correlato a quello del parametro estraneo al titolo V (se, infatti, la legge delega impone il rispetto delle competenze regionali e il Governo non dà seguito a detta previsione, è chiaro che oltre all'art. 76 della Costituzione vengono lese anche le stesse competenze regionali).

21 Sent. n. 961 del 1988, punto 2 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

22 Sent. n. 183 del 1987, punto 5 del *Considerato in diritto*.

Le ipotesi di illegittimità esaminate *supra*, peraltro, non esauriscono il novero di vizi denunciabili dalle Regioni, in sede di giudizio in via principale. È orientamento costante della Corte costituzionale, infatti, che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o *ridondi* sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni»²³. Dunque, secondo questa consolidata giurisprudenza, le Regioni possono impugnare atti legislativi statali che violano parametri costituzionali diversi da quelli contenuti nel titolo V, che non ledono nemmeno sostanzialmente il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, purché tale violazione *ridondi* su tale riparto; viene così configurata la possibilità che le attribuzioni delle Regioni siano lese *indirettamente* da atti legislativi statali incostituzionali. Detto ciò, occorre tuttavia osservare che il punto davvero problematico risiede, a questo punto, nella necessità di riempire di contenuto la nozione di “ridondanza”, che si verifica quando le attribuzioni regionali risultino essere “indirettamente” lese dal provvedimento statale; è, infatti, proprio attorno all’ammissibilità di tali censure che ruota la questione dei limiti dell’interesse a ricorrere delle Regioni. Come si vedrà *infra*, la giurisprudenza costituzionale non è di grande conforto per l’interprete, considerata l’altalenanza delle posizioni assunte dal Giudice delle leggi a riguardo. Infatti, è agevole notare come la Corte utilizzi promiscuamente termini dal significato lessicale anche piuttosto diverso, con la conseguenza che non sembra sia stata ancora raggiunta una definizione giurisprudenziale univoca del termine “ridondanza”. Esemplificando, accanto a pronunce che utilizzano quest’ultimo termine²⁴, si riscontrano sentenze in cui viene affermato che la ricorrente deve indicare come le violazioni denunciate possano produrre una «compromissione»²⁵ delle proprie competenze; altrove i vocaboli utilizzati sono «esclusione o limitazione»²⁶, «lesione»²⁷, «menomazione»²⁸, «compressione»²⁹, «incisione diretta o indiretta»³⁰ delle competenze legislative regionali³¹.

23 Vedi la sent. n. 33 del 2011, punto 5.4 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto). Nello stesso senso si vedano le sentt. nn. 52 e 278/2010, 128/2011, 199/2012, 225, 229, 234/2013, 79/2014, 251/2015, 110, 143/2016.

24 Tra tutte si veda la sent. n. 40 del 2010, punto 4 del *Considerato in diritto*, in cui si legge che «la ricorrente [non] illustra, per altro profilo, per quali ragioni le dedotte violazioni possano *ridondare* su tale sfera competenziale» (corsivo aggiunto).

25 Sent. n. 156 del 2010, punto 4 del *Considerato in diritto*.

26 Sent. n. 16 del 2010, punto 4 del *Considerato in diritto*.

27 Sent. n. 249 del 2009, punto 5 del *Considerato in diritto*.

28 Sent. n. 107 del 2009, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

29 Sent. n. 165 del 2007, punto 3 del *Considerato in diritto*.

30 Sent. n. 270 del 2005, punto 6 del *Considerato in diritto*.

Considerata tale incertezza in ambito giurisprudenziale, occorre concentrarsi su quanto affermato dalla dottrina, la quale, peraltro, non risulta completamente concorde per quanto riguarda gli elementi caratteristici della “ridondanza”. Sul punto pare condivisibile la ricostruzione di chi ritiene che si possa parlare di lesione indiretta, relativamente all’ipotesi in cui «la Regione ricorrente *non* deduca la violazione dei parametri costituzionali attributivi della competenza ma, ciò nondimeno, lamenti una “*lesione*” della propria sfera di attribuzioni in quanto derivante o determinata *solo e di per sé* dalla violazione di una norma costituzionale *extracompetenziale*»³².

In questo senso, sarebbero configurabili due grandi generi di ipotesi che, concretando una lesione indiretta delle competenze regionali, potrebbero essere ricondotte al concetto di “ridondanza”; la prima categoria di casi è quella comprensiva di tutte le ipotesi in cui, un atto legislativo statale, in piena conformità con le norme costituzionali sul riparto di competenza, produca effetti che incidano «in termini conformativi»³³ sulle attribuzioni degli enti regionali, e sia al contempo affetto da un vizio di legittimità costituzionale “sostanziale”, in quanto *il contenuto* di tale atto risulta essere in contrasto con un parametro costituzionale extracompetenziale. L’esempio tipico è quello di una legge statale, che, disciplinando una materia “trasversale” (producendo quindi effetti conformativi sulla sfera di competenza regionale, pur non violando il riparto tra Stato e Regioni), risulti in contrasto con norme costituzionali quali il principio di eguaglianza, ex art. 3 Cost, oppure con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ex art. 97. Un altro esempio ipotizzabile è quello di una legge statale che, in una materia di competenza concorrente, stabilisca i principi fondamentali della materia, vincolando in questo modo le Regioni, e nel fare ciò violi alcune norme della Costituzione che impongono vincoli contenutistici, quali i succitati artt. 3 e 97.

L’altro genere di ipotesi di lesione indiretta è costituito da tutti quei casi, in cui una norma statale, che incida sempre in termini conformativi sulle competenze regionali, risulta essere incostituzionale, non per via del proprio contenuto, ma in quanto viola le norme costituzionali *che dettano la disciplina dei procedimenti legislativi*. Gli esempi più calzanti sono rappresentati dai decreti – legge che non rispettino i presupposti di legittimità e urgenza previsti dall’art. 77, e i decreti legislativi che violino le prescrizioni fissate dalla legge delega, dando origine alla violazione dell’art. 76 Cost..

31 Il punto è evidenziato anche da D. MONEGO, *L’instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012, p. 237ss.

32 M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà* cit., p. 287.

33 M. CECCHETTI, op. ult. cit., p. 288.

In queste due categorie di casi, la lesione indiretta delle attribuzioni regionali si declina in modo diverso. Nel primo genere di ipotesi, la lesione delle attribuzioni regionali discende dalla circostanza per cui le Regioni vedrebbero le proprie competenze delimitate da norme incostituzionali, con la conseguenza che i vizi di queste ultime ricadrebbero a cascata sugli atti, normativi o amministrativi, adottati dalle Regioni nel rispetto delle norme statali (incostituzionali). Gli atti regionali risulterebbero così «inesorabilmente “condannati” all’instabilità e all’incertezza, ossia alla possibile, futura caducazione per illegittimità derivata»³⁴. Esemplicando, ciò è quanto sarebbe accaduto, nell’ottica della Regione Emilia-Romagna, che propose ricorso in via principale contro il provvedimento, con la legge n. 179 del 1992, in materia di edilizia residenziale pubblica. Tale legge conteneva una norma, l’art. 16, che, nel dettare nuovi principi fondamentali in materia di urbanistica, introduceva una disciplina, secondo la ricorrente, illegittima sotto più profili, e, nello specifico, contraria agli artt. 3 e 97 della Costituzione; secondo la Regione, infatti, tale disciplina introduceva un regime di privilegio per la realizzazione di determinati interventi edilizi, derogando al regime ordinario in materia di urbanistica, violando così il principio di eguaglianza e quello di buon andamento dell’amministrazione. Tale illegittimità si sarebbe quindi tradotta in una indiretta lesione delle competenze regionali, secondo lo schema appena illustrato; infatti «la legislazione (ed amministrazione) regionale vengono costrette in un quadro di principi illegittimi, dei quali dovrebbero comunque subire i contenuti, addividendo a statuizioni legislative ed amministrative a loro volta di conseguenza illegittime»³⁵. Il ricorso venne effettivamente parzialmente accolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 393 del 1992, anche se utilizzando una motivazione diversa da quella fatta propria dalla ricorrente. Il Giudice delle leggi, infatti, valorizzò gli altri motivi di illegittimità proposti dalla Regione Emilia-Romagna e dalle altre Regioni ricorrenti, incentrati sulla violazione dei criteri di riparto delle competenze: il legislatore, secondo la Corte, non si era limitato a fissare i principi fondamentali della materia, ma si era spinto a disciplinare anche la normativa di dettaglio.

Tuttavia, a prescindere dall’esito del giudizio di legittimità, ciò che più rileva è la ricostruzione contenuta nel ricorso dell’Emilia-Romagna, la quale ben evidenzia la lesione, seppur indiretta, che deriva alle Regioni da una normativa statale, per esse vincolante, che sia incostituzionale: nel caso della l. n. 179/1992, infatti, essendo i principi fondamentali in materia di urbanistica (vincolanti per le Regioni) incostituzionali per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., avrebbero

34 M. CECCHETTI, op. ult. cit. p. 290-291.

35 Ricorso della Regione Emilia – Romagna, in G.U., I s.s., n. 17/1992.

comportato l'illegittimità della disciplina di dettaglio posta dagli enti regionali, che a sua volta sarebbe, giocoforza, risultata essere in contrasto con i suddetti parametri costituzionali e dunque suscettibile di essere colpita da una declaratoria di incostituzionalità.

Di conseguenza, è evidente come, in questi casi, sia opportuno riconoscere alle Regioni l'interesse a ricorrere contro tali provvedimenti: non si possono nutrire dubbi sul fatto che sussista un loro interesse a che la normativa statale, che funge da base per la successiva attività legislativa regionale, sia conforme a Costituzione, onde evitare che quest'ultima sia suscettibile di essere annullata a propria volta, per l'illegittimità derivante dai vizi di quella statale.

Nella seconda categoria (quella che più interessa in questo contesto) sopra considerata, la lesione indiretta delle attribuzioni regionali si verifica in quanto queste ultime risultano incise, delimitate, da provvedimenti legislativi statali, adottati in violazione delle norme costituzionali relative al sistema delle fonti, che ne disciplinano il procedimento di formazione. In questi frangenti, è difficile dubitare che le Regioni siano titolari dell'interesse a censurare i vizi di tali atti: se, infatti, una compressione o una limitazione delle proprie attribuzioni deve verificarsi (e come si vedrà subito *infra*, ciò può pacificamente avvenire senza che risulti violato il riparto di competenze), è innegabile che le Regioni siano titolari di un interesse, giuridicamente rilevante, a che tale limitazione sia operata per mezzo di norme rispettose del dettato costituzionale.

Dall'analisi di questa casistica emerge come, in tutte le ipotesi di "lesione indiretta", la condizione necessaria, per configurare una tale lesione, è data dalla circostanza, per cui l'atto legislativo statale incida sulle attribuzioni regionali, costituzionalmente garantite, *senza con ciò violare il riparto di queste tra lo Stato e le Regioni*. Questa eventualità, come già anticipato, è tutt'altro che remota, e infatti si verifica regolarmente, in quanto pacificamente ammissibile in base alla Costituzione. Le ipotesi che vengono in rilievo, sul punto, sono quelle già prese in considerazione, nei precedenti capitoli di questa trattazione: si pensi alle materie "trasversali", di competenza esclusiva statale, ma che, per la loro conformazione strutturale, sono naturalmente idonee ad incidere sulle materie di competenza residuale regionale; oppure si tenga presente il potere, attribuito allo Stato dall'art. 118 Cost., di operare una "chiamata in sussidiarietà", avocando al livello statale, assieme alle funzioni amministrative, anche la corrispondente competenza legislativa regionale. In entrambi gli esempi riportati l'incidenza sulle competenze regionali è indiscutibile, soprattutto nel caso dell'attrazione in sussidiarietà, in cui le Regioni vengono letteralmente "espropriate" delle proprie competenze legislative; tale incidenza, tuttavia, si verifica nel pieno rispetto del riparto competenzaiale previsto dal Titolo V.

Per quanto riguarda le ipotesi di vizi procedurali, dunque, è pienamente condivisibile l'opinione secondo cui «la sfera di competenza regionale pare menomata non solo quando il legislatore statale violi una norma posta a specifica garanzia di quella sfera, ma in ogni caso in cui vincoli in modo illegittimo l'attività regionale»³⁶. Infatti, «l'attività legislativa statale è soggetta a limiti posti dalla Costituzione, alcuni generali, sia sostanziali che procedurali, altri specifici [...]. Ora, pare evidente che i limiti generali garantiscono non solo l'interesse pubblico ad essi sotteso ma, di volta in volta, anche il soggetto inciso dalla legge; e, dunque, nel momento in cui la Regione si vede vincolata da un atto legislativo contrastante con tali limiti generali (anche di tipo procedurale), essa dovrebbe poter pretendere il rispetto di tali limiti, perché essi assolvono, nel singolo caso, anche ad una funzione di garanzia della sua autonomia»³⁷. Di conseguenza, occorre concludere che le Regioni possono ricorrere contro un atto legislativo statale, che vincoli le competenze regionali costituzionalmente garantite, deducendo esclusivamente (senza quindi denunciare contemporaneamente la violazione delle norme relative al riparto) il vizio derivante dal contrasto con un parametro costituzionale extracompetenziale. Da questo punto di vista «nelle ipotesi di “*lesione indiretta*”, la *causa petendi* del ricorso regionale si configura in termini affatto diversi e autonomi rispetto alle ipotesi di “*lesione diretta*”; e ciò, per l'appunto; perché si assume la piena conformità della norma censurata al riparto delle attribuzioni costituzionali e la sola violazione di norme costituzionali estranee a tale riparto»³⁸. L'unico onere formale a carico delle Regioni risulterà essere, quindi, soltanto un'adeguata motivazione, relativamente all'incidenza che la legge statale produce sulla sfera di competenza regionale; in assenza di tale motivazione sul punto, logica conseguenza sarà la declaratoria di inammissibilità della censura.

Tale modo di argomentare è stato, peraltro, fatto proprio dalla stessa Corte costituzionale in diverse sentenze³⁹ pronunciate nel diverso contesto del giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Un esempio è fornito dalla sentenza n. 204 del 1991, originata dal ricorso promosso dalle Province autonome di Trento e Bolzano avverso il decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste n. 351/1990, intitolato “Regolamento per l'innovazione e lo sviluppo della meccanizzazione”. A dire delle ricorrenti, infatti, il citato decreto ministeriale avrebbe leso sia le competenze di tipo esclusivo assegnate loro in materia di agricoltura e foreste dagli artt. 8, n. 21, e 16, primo comma, dello

36 C. PADULA, *L'asimmetria* cit., p. 312.

37 C. PADULA, op. ult. cit., p. 313-314.

38 M. CECCHETTI, *La ridondanza* cit., p. 297.

39 Oltre alla sent. n. 204 del 1991, qui in commento, si vedano anche le sentt. nn. 129/1981, 327 e 512/1990, 51/1991, 266/2001.

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, quanto l'autonomia finanziaria garantita alle stesse Province dal titolo quinto del predetto Statuto.

L'avvocatura dello Stato eccepiva l'inammissibilità del motivo di ricorso con cui le Province autonome deducevano l'illegittimità del decreto per carenza di fondamento legislativo dello stesso: le ricorrenti non avrebbero, infatti, nutrito interesse a far valere un simile vizio nel giudizio per conflitto di attribuzioni.

La Corte costituzionale respingeva tale eccezione, sull'assunto che il conflitto di attribuzioni può essere sollevato, non solo al fine di rivendicare la titolarità di attribuzioni conferite dalla Costituzione, ma anche «per la difesa di proprie competenze di natura costituzionale *che si suppongono menomate o impedito in seguito all'esercizio illegittimo di poteri altrui*»; di conseguenza, non può dubitarsi che «un decreto ministeriale ritenuto lesivo di competenze legislative e amministrative costituzionalmente attribuite alle Province autonome di Trento e di Bolzano possa essere da queste legittimamente impugnato in sede di conflitto di attribuzione *a causa dell'asserita mancanza di una (idonea) base legislativa del potere di cui quell'atto è esercizio*»⁴⁰.

È evidente, in questo caso, il ragionamento della Corte: sebbene il vizio dedotto non riguardi il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, esso è comunque deducibile da queste ultime, in quanto l'atto statale illegittimo incide sulle attribuzioni delle due Province autonome.

Sembra quindi pienamente condivisibile l'opinione di chi sostiene che «se in sede di conflitto la Corte ritiene che il difetto dei presupposti di un atto statale – non viziato sotto il profilo contenutistico – comporti una menomazione della competenza regionale, ad uguale conclusione si dovrebbe arrivare in sede di giudizio in via principale»⁴¹; la linea argomentativa non è, infatti, suscettibile alle differenze presenti tra i due giudizi.

Tale definizione di “lesione indiretta” è, d'altronde, l'unica compatibile con l'esigenza di assicurare alle Regioni una tutela effettiva della propria sfera di competenza. Limitare, infatti, i vizi denunciabili, alle sole violazioni delle norme costituzionali di riparto (anche includendo in questa categoria le lesioni dirette di tipo “sostanziale”, che si è illustrata *supra* esaminando la sentenza n. 183/1987), equivarrebbe ad aprire la strada ad un'inammissibile compressione dell'autonomia regionale, la quale potrebbe essere, quindi, vincolata, delimitata, compressa, per mezzo di norme statali non conformi alla Costituzione.

In conclusione, è opportuno osservare come ritenere ammissibile il ricorso delle Regioni, anche quando venga fatto valere un vizio inerente a parametri non competenziali, e in particolar modo un vizio procedurale, presenta un ulteriore

40 Sent, n. 204 del 1991, punto 2 del *Considerato in diritto* (corsivi aggiunti).

41 C. PADULA, *L'asimmetria* cit., p. 312.

risolto, che va a vantaggio non solo delle Regioni, ma anche dell'interesse generale al rispetto, da parte del legislatore statale, di tutte le norme costituzionali. Per mezzo del ricorso da esse promosso, infatti, le Regioni «consentono alla Corte di censurare una legge statale per violazione dei principi costituzionali sul procedimento, che altrimenti ben difficilmente sarebbero stati censurabili in un giudizio in via incidentale»⁴². La stessa Corte costituzionale, consapevole di ciò, nell'ultimo decennio ha effettivamente dimostrato maggiore elasticità nel giudizio di ammissibilità dei ricorsi in via principale, quando questi avessero ad oggetto un vizio relativo alla produzione delle fonti. Una prima indicazione in tal senso si rinviene nella sentenza n. 216 del 2008, in cui il Giudice delle leggi, in punto di giudizio sull'ammissibilità delle censure, puntualizza che deve essere dichiarata «la inammissibilità delle questioni prospettate con riferimento ai parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione *non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative*»⁴³. In quell'occasione, quindi, la Corte ebbe modo di esprimere una preferenza, all'interno del complesso dei parametri extracompetenziali, a favore delle norme costituzionali relative al sistema delle fonti. È stato, però, con la sentenza n. 220 del 2013, che la Corte è parsa accogliere la nozione di “lesione indiretta” delle attribuzioni regionali, che qui si è ritenuto di condividere. In tale pronuncia si legge, infatti, che «se [...] il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)». Questo non vuol dire, prosegue la Corte, che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se promossa unitamente ad un'altra censura, che denunci invece la violazione di una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la quale risulti essere, peraltro, fondata; infatti, la questione, all'esito di uno scrutinio di merito, «potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. *Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la*

42 E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2012, p. 304-305.

43 Sent. n. 216 del 2008, punto 4 del *Considerato in diritto*.

questione deve essere dichiarata inammissibile»⁴⁴. Dunque, con quest'ultima pronuncia, la Corte mette in evidenza come le Regioni possano censurare un provvedimento legislativo, deducendo unicamente vizi attinenti alla violazione di norme costituzionali sulla produzione legislativa, senza che si renda necessario dedurre anche la contestuale violazione dei parametri competenziali contenuti nel titolo V.

3. L'ipotesi della violazione dei limiti ulteriori della delega

Dopo aver chiarito il significato e i caratteri propri della “lesione indiretta”, occorre ora soffermarsi sul rapporto tra legge delega e decreto legislativo, e in particolare nell'ipotesi offerta da un decreto legislativo, che risulti viziato per eccesso di delega. All'inizio del capitolo si era posto il quesito, con cui ci si interrogava su quali fossero le condizioni, ricorrendo le quali le Regioni avrebbero interesse a censurare la violazione, da parte di un decreto legislativo, di un vincolo procedurale posto dalla legge di delegazione, la quale, ad esempio, preveda che il Governo debba raggiungere un'intesa o raccogliere un parere, in sede di Conferenza Stato – Regioni. La risposta deve essere fornita mediante l'indagine degli interessi (regionali) sottostanti alla previsione, da parte della legge delega, di un coinvolgimento regionale, nella fase precedente all'approvazione del decreto delegato. Se si ricorda, infatti, nel paragrafo precedente si è affermato che la condizione minima, indispensabile affinché si possa configurare un'ipotesi di “lesione indiretta”, è fornita dalla circostanza per cui il contenuto normativo della disposizione statale impugnata incide, vincolandole, sulle competenze che la Costituzione riserva alle Regioni. Nei casi come quello che viene in rilievo nel presente paragrafo, è necessario verificare, ai fini della configurabilità o meno dell'interesse al ricorso in capo all'ente regionale, se il vincolo procedurale imposto all'Esecutivo (raggiungimento di un'intesa o assunzione di un parere) sia previsto a tutela delle competenze costituzionali regionali, che vengano incise, ma non lese (altrimenti si verserebbe in un caso di “lesione diretta”), dal contenuto della normativa statale. Più ampiamente, occorre appurare se il legislatore delegante abbia conferito mandato al Governo, ad emanare previsioni destinate ad incidere anche in ambiti di competenza regionale. In tal senso, è pienamente condivisibile l'assunto per cui «la verifica di sussistenza della “ridondanza” del vizio *extracompetenziale* in *lesione indiretta* delle attribuzioni regionali, ai fini dell'ammissibilità della censura, dovrebbe imporre l'accertamento di un unico presupposto: che il contenuto normativo della disposizione statale impugnata *incida* sulle

⁴⁴ Sent. n. 220 del 2013, punto 11.2 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

attribuzioni costituzionali delle Regioni ricorrenti *vincolandone*, sotto un qualunque profilo, il relativo esercizio»⁴⁵.

Nel caso di specie, quindi, la Corte costituzionale, in sede di giudizio dell'ammissibilità del ricorso regionale avverso un decreto delegato, per violazione del vincolo procedurale fissato dalla legge di delegazione, dovrebbe verificare che *la delega al Governo* contempra le caratteristiche appena esposte, autorizzando l'Esecutivo a dettare una disciplina destinata ad incidere sulle competenze regionali. Il punto appena evidenziato è di fondamentale importanza, poiché bisogna tenere presente che tale verifica (di incidenza della normativa statale sulle competenze regionali), deve essere effettuata sul contenuto della legge di delega, in quanto è quest'ultima che delinea le aree di intervento in cui il Governo dovrà, poi, provvedere per mezzo dei decreti delegati. Solo esaminando il contenuto della legge di delegazione, sarà possibile valutare se i vincoli procedurali (intesa o parere) sono stati predisposti ai fini di tutela delle attribuzioni costituzionali della Regione, e se quindi il mancato rispetto di tale vincolo ridondi in una lesione, "indiretta", di tali attribuzioni.

A questo punto, i risultati cui tale verifica può condurre sono i seguenti:

a) se risulta che il legislatore delegante ha incaricato il Governo ad intervenire in settori che coinvolgono anche competenze regionali, allora il ricorso della Regione, che denunci la violazione del vincolo procedurale imposto dalla legge delega, deve essere ritenuto senz'altro ammissibile. In questo caso, infatti, tale violazione comporterebbe, indirettamente, una lesione delle attribuzioni regionali coinvolte dalla normativa statale.

b) Se, invece, dall'esame contenutistico della legge di delegazione, emerga che la delega al Governo sia in realtà relativa ad ambiti di intervento, che non lambiscono nemmeno in minima parte la sfera di competenza regionale, la violazione del vincolo procedimentale, che nonostante ciò il delegante avesse comunque previsto, non sarebbe denunciabile da parte delle Regioni. In questo caso, sebbene il decreto delegato risulterebbe astrattamente viziato, non si riscontrerebbe infatti la, già citata, condizione necessaria per configurare un'ipotesi di "lesione indiretta".

Il punto da ultimo considerato, merita alcune precisazioni. La soluzione proposta potrebbe sembrare, infatti, sfavorevole nella prospettiva regionale ma, come si vedrà *infra*, essa è imposta dal tenore letterale dell'art. 127, co. 2, per come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e da autorevole dottrina. Si potrebbe sostenere, infatti, che le Regioni, dinanzi ad una legge delega che preveda un loro coinvolgimento, dovrebbero essere considerate titolari, in ogni caso, di un'aspettativa ad essere coinvolte nelle modalità previste dal legislatore

45 M. CECCHETTI, *La ridondanza cit.*, p. 304.

delegante. E si potrebbe anche sostenere, di conseguenza, che se, poi, questo coinvolgimento non venisse realizzato dal Governo, l'aspettativa regionale verrebbe frustrata e, quindi, le Regioni potrebbero dirsi *lato sensu* "lese". Tale ricostruzione, sebbene astrattamente condivisibile, si scontra, tuttavia, con la natura e la *ratio* che il ricorso delle Regioni, in via principale, riveste ancora al giorno d'oggi, nel contesto del regionalismo successivo alla riforma del titolo V.

Si è infatti detto, *supra*, che le Regioni possono censurare atti legislativi statali, solo al fine di tutelare le competenze che la Costituzione riserva loro. Il punto è che, nel caso in cui la delega non incidesse in nessun modo sulla sfera di competenza regionale, la lesione rappresentata dal mancato coinvolgimento della Regione, non raggiungerebbe un'intensità tale, da far sorgere un interesse al ricorso, in quanto non si verificherebbe la condizione necessaria, per poter ravvisare un'ipotesi di lesione indiretta delle attribuzioni regionali, rappresentata dalla suesa posta incidenza.

Un esempio pratico può aiutare a comprendere meglio il punto. Si pensi all'ipotesi in cui una legge di delega conferisca incarico al Governo per stabilire i vari livelli retributivi del personale diplomatico italiano. In questo caso si ricadrebbe senza dubbio nelle materie, esclusive statali, dell'ordinamento civile e della politica estera, e, oltre a ciò, non ci sarebbero dubbi che le competenze regionali non verrebbero minimamente lambite da una simile disciplina. Nonostante ciò, si ipotizzi che, per un qualche motivo, il legislatore delegante prescriva che l'Esecutivo acquisisca il parere della Conferenza Stato – Regioni sul progetto di decreto. In questo caso, se poi il Governo non raccogliesse il parere, le Regioni potrebbero censurare il decreto delegato, denunciando il mancato rispetto di tale vincolo procedurale?

Seguendo il ragionamento fatto sin qui, la risposta dovrebbe essere negativa. Infatti le Regioni, in tal frangente, non potrebbero fare altro che far valere la violazione della sola "aspettativa" ad essere coinvolte, che tuttavia non sarebbe sufficiente per legittimare il loro ricorso, il quale deve mirare in ogni caso alla difesa delle attribuzioni regionali *costituzionalmente* garantite. L'esempio appena prospettato è, ovviamente, un caso di scuola, che difficilmente potrebbe realmente verificarsi, in quanto non si vede un motivo valido per cui il Parlamento dovrebbe prevedere un coinvolgimento regionale, in una delega che è totalmente estranea alle competenze regionali. Tuttavia, l'ipotesi-limite prospettata risulta utile per fornire una dimostrazione di come, in realtà, non sempre la previsione di una concertazione con le Regioni, da parte della legge delega, può comportare automaticamente la legittimazione a far valere il vizio del mancato rispetto di tale prescrizione, da parte del legislatore delegato. Il vizio sarà denunciabile solo se il vincolo procedurale sia stato previsto dal delegante ai

fini di tutela delle competenze regionali, le quali risultino effettivamente coinvolte dal contenuto delle delega.

È vero che tale soluzione comporta un *vulnus* alla discrezionalità del Parlamento, in quanto il vincolo da esso imposto in sede di delegazione sarà concretamente efficace solo a talune condizioni, ma tuttavia queste conclusioni sono imposte dall'art. 127, co. 2, il quale sancisce che una Regione possa promuovere un ricorso in via principale, contro una legge statale, solo quando ritenga che questa «leda la sua sfera di competenza». Questa lesione, o incisione, non si verifica nell'ipotesi in cui la legge delega preveda un coinvolgimento regionale, senza che tale previsione sia sorretta dalla circostanza che l'oggetto della delega riguarda anche competenze regionali. Sebbene, quindi, le Regioni risultino *lato sensu* lese anche in tutti i casi, in cui viene frustrata la loro aspettativa ad essere coinvolte, tuttavia, esse possono agire in giudizio solo quando tale aspettativa sia fondata sul fatto che le loro competenze siano concretamente incise, o comunque lambite, dalla delega al Governo.

Per essere più chiari, è scontata l'osservazione secondo la quale, se il legislatore delegante ha previsto, quale limite ulteriore, l'obbligatorio coinvolgimento delle Regioni, di norma ciò è indicatore del fatto che la delega incide, o comunque lambisce, anche la sfera di competenza delle Regioni. Di conseguenza, nella stragrande maggioranza dei casi, il mancato rispetto di tale vincolo, da parte del legislatore delegato, dà luogo ad una "lesione indiretta" delle attribuzioni regionali. Tuttavia, un'approfondita analisi della questione non può limitarsi a prendere in considerazione solo le ipotesi che vengono in rilievo nella prassi, ma occorre vagliare anche quei casi che sono solo astrattamente e teoricamente possibili. L'esempio-limite esplicito *supra* va proprio in questa direzione: sebbene nella prassi non si assisterà mai ad un'ipotesi siffatta, è tuttavia teoricamente possibile che una legge di delega preveda un coinvolgimento delle Regioni, nonostante le deleghe, ivi contenute, riguardino ambiti materiali totalmente estranei alla sfera competenziale di queste ultime. In questo caso, il mancato rispetto di tale vincolo non sarebbe censurabile dagli enti regionali, in quanto nessuna delle loro competenze sarebbe toccata, e, di conseguenza, non sarebbe configurabile una lesione, seppur indiretta, della loro sfera di competenza.

Quanto appena detto, tuttavia, non vuole significare che se una delega riguardi una materia di competenza esclusiva statale, ciò automaticamente comporti il mancato coinvolgimento degli interessi regionali e che, di conseguenza, gli strumenti di concertazione eventualmente previsti dalla legge di delegazione siano privi di una funzione garantistica delle istanze regionali.

Potrebbe, infatti, darsi il caso in cui una delega in una materia apparentemente molto distante dall'area competenziale delle Regioni, presenti in realtà delle ricadute anche sulla sfera degli interessi regionali, che giustificano la predisposizione, ad opera del legislatore delegante, di momenti di confronto tra il Governo e gli enti regionali. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui la delega all'Esecutivo ricada nella materia penale, di competenza esclusiva statale, introducendo una nuova fattispecie di reato urbanistico-edilizio. Ora, ricadendo la materia «governo del territorio» nel novero delle materie di competenza concorrente, dal modo in cui la fattispecie penale viene configurata dal legislatore statale può risultare incisa la competenza legislativa regionale in materia urbanistica. Esemplificando, si può immaginare una legge di delegazione con cui il Parlamento conferisca mandato al Governo di introdurre una fattispecie di reato che sanzioni la costruzione di edifici operata in difformità a quanto dichiarato nella SCIA, se ciò avvenga in aree di particolare interesse storico-artistico. Ciò restringerebbe l'area di autonomia delle Regioni in materia, le quali non potrebbero, per restare nell'esempio fatto, autorizzare con legge regionale simili interventi edilizi, se accompagnati dal pagamento di una soprattassa aggiuntiva a beneficio dell'ente Regionale.

L'esempio è utile per sottolineare la necessità di un esame approfondito dell'ambito materiale interessato dalla legge delega, risultando doveroso analizzare tutte le possibili ricadute di quest'ultima nell'ottica degli interessi regionali. Non bisogna, infatti, farsi trarre in inganno dall'apparente distanza della delega al Governo dagli interessi regionali, che, come si è visto, possono venire incisi anche da una legge di delegazione relativa ad una materia, qual è quella penale, appartenente al nucleo più stretto delle competenze proprie dello Stato.

Tale modo di procedere, il quale prevede quindi la verifica degli interessi presi in considerazione dal legislatore delegante, pare essere stato adottato, in alcune occasioni, anche dalla Corte costituzionale. Emblematici in tal senso sono alcuni stralci della sentenza n. 33 del 2011, in cui il Giudice delle leggi ripercorre i passaggi che sono stati *supra* esplicitati. In quell'occasione, alcune Regioni impugnavano il d. lgs. n. 31 del 2010, sollevando diversi motivi di illegittimità, tra cui il vizio di eccesso di delega. Nell'ottica delle ricorrenti, infatti, il Governo, nell'attuare la delega, non avrebbe acquisito il parere della Conferenza Unificata, come invece era prescritto dall'art. 25 della legge n. 99 del 2009. La Corte giudica infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'avvocatura dello Stato, la quale faceva valere l'estraneità del parametro evocato alle regole di riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Nel motivare tale decisione, il Giudice costituzionale ribadisce, innanzitutto, il principio generale, per cui le

Regioni possono evocare la violazione di parametri costituzionali extracompetenziali, purché tale contrasto ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Nel prosieguo, viene chiarito che le ricorrenti hanno sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza, che il vizio di eccesso di delega avrebbe comportato sul riparto competenziale; secondo la ricostruzione regionale, infatti, «il principio direttivo, di cui all'evocato parametro interposto, che impone il coinvolgimento della Conferenza unificata, sarebbe preordinato a presidiare le attribuzioni regionali in una materia concorrente, quale quella della produzione di energia, incisa dalla disciplina in oggetto»⁴⁶.

Dopo aver constatato il rispetto di tale obbligo formale da parte delle ricorrenti, la Corte, quindi, si sofferma a *verificare se effettivamente* la delega contenuta nella l. n. 99 del 2009 riguardasse anche la materia, di competenza concorrente, della produzione di energia e se, di conseguenza, l'acquisizione del parere mirasse a tutelare le attribuzioni regionali in tale materia. Sul punto, la Corte ha modo di osservare che «il vincolo procedurale posto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione. L'intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare (sentenza n. 278 del 2010), giustifica [...] la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale». Nel caso in esame, in particolare, «la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza [...] di favorire uno scambio dialettico *tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito*»⁴⁷.

Poste queste premesse, la conclusione, sul punto dell'interesse a ricorrere, da parte delle Regioni, è quindi che «nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio *nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale*. L'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, *se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni*»⁴⁸.

Sebbene la Corte valuti il mancato rispetto del vincolo procedurale, contenuto nell'art. 25 della legge n. 99 del 2009, non solo nei confronti dell'art. 76 Cost., ma anche rispetto al parametro rappresentato dal principio di leale collaborazione, è evidente come, nei passaggi esposti, essa riconduca

46 Sent. n. 33 del 2011, punto 5.4 del *Considerato in diritto*.

47 Sent. n. 33 del 2011, punto 5.5 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

48 Sent. n. 33 del 2011, punto 5.5 del *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto).

l'ammissibilità del ricorso regionale alla constatazione che la delega al Governo, nell'ambito dell'energia nucleare, incideva sulla materia di competenza legislativa concorrente, rappresentata dalla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Il Giudice delle leggi, quindi, conferma che la condizione minima, necessaria per poter ritenere sussistente l'interesse al ricorso, da parte delle Regioni, è rappresentata dall'incisione della sfera di competenza di quest'ultima, ad opera dell'atto legislativo statale⁴⁹.

3.1 *La sentenza n. 324 del 2010, un caso problematico*

Da quanto si è affermato nel precedente paragrafo, è emersa la conclusione che le Regioni possono ritenersi titolari dell'interesse a ricorrere nei confronti di un atto legislativo statale, per violazione di un parametro costituzionale non attributivo di competenze, purché il contenuto di tale atto incida, o comunque lambisca anche competenze legislative regionali. Si è anche visto che, nello specifico caso della delega legislativa, è quindi possibile, per le Regioni, denunciare la violazione, da parte del Governo, dei vincoli stabiliti dalla legge di delegazione, purché la delega riguardi appunto anche competenze regionali. Si è avuto modo di osservare, inoltre, come la verifica di tale incidenza debba essere effettuata sul testo della legge di delega; è quest'ultima che stabilisce gli ambiti di intervento su cui, in seguito, interverranno i decreti delegati, di conseguenza solo sulla base di essa è possibile valutare se tali settori di intervento effettivamente riguardino anche alcune attribuzioni, che la Costituzione riserva alle Regioni.

Tuttavia, in talune occasioni, la Corte costituzionale ha dimostrato di fare propria una lettura dei principi fondamentali in tema di vizi denunciabili dalle Regioni che non può che giudicarsi poco condivisibile. Uno di questi casi è rappresentato dalla sentenza n. 324 del 2010.

In quel frangente, le Regioni ricorrenti impugnavano il d. lgs. n. 150 del 2009 il quale, all'art. 40, prevedeva l'introduzione nell'art. 19, d. lgs. n. 165 del 2001, dell'ulteriore comma *6-ter*, il quale sanciva l'applicabilità anche alle Regioni della disciplina contenuta nel medesimo art. 19, concernente i limiti e le

⁴⁹ L'idea secondo cui, ai fini dell'ammissibilità del ricorso regionale, è necessario verificare che i limiti imposti dal legislatore delegante siano finalizzati alla tutela di interessi regionali effettivamente incisi dalla delega era stata prospettata già con la risalente pronuncia n. 272 del 1988. Al punto 5 del *Considerato in diritto* di detta sentenza si legge, infatti, che le censure promosse dalle Regioni contro un decreto legislativo, che deducano il vizio di eccesso di delega, «possono incontrare favore solo se la delimitazione dell'oggetto della delega sia riferibile a salvaguardia di competenze regionali».

condizioni per l'affidamento di incarichi dirigenziali a soggetti estranei all'amministrazione conferente.

I motivi di illegittimità costituzionale sollevati dalle ricorrenti erano sostanzialmente due: innanzitutto, veniva prospettata la violazione dell'art. 117 Cost., in quanto la norma sarebbe stata attinente alla materia, di competenza residuale regionale, dell'organizzazione delle Regioni e degli enti pubblici regionali; in secondo luogo, le Regioni ricorrenti deducevano la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto il decreto delegato non sarebbe stato oggetto di intesa o di parere in sede di Conferenza unificata, come richiesto dall'art. 2, comma 2, della legge delega n. 15 del 2009.

Quanto alla prima censura, a rigore, la Corte costituzionale avrebbe dovuto dichiararla inammissibile, in quanto le Regioni avrebbero dovuto impugnare direttamente la legge delega n. 15 del 2009, la quale, autorizzando il Governo ad estendere le riforme apportate alla disciplina del pubblico impiego, anche nei confronti degli enti regionali, sarebbe stata, nell'ottica delle Regioni, immediatamente lesiva delle loro competenze.

Tuttavia, così non è stato e, di conseguenza, la Corte ha sindacato nel merito il ricorso regionale, giudicandolo infondato. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, la norma impugnata, disponendo «l'applicabilità a tutte le amministrazioni pubbliche della disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione», sarebbe riconducibile alla «materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato»⁵⁰.

La Corte costituzionale, quindi, conclude rapidamente sul punto, affermando che, in ragione delle suddette osservazioni, «non sussiste, dunque, violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., appunto perché la norma impugnata non attiene a materie di competenza concorrente (coordinamento della finanza pubblica) o residuale regionale (organizzazione delle Regioni e degli uffici regionali, organizzazione degli enti locali), bensì alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale»⁵¹.

Come si vedrà subito, la decisione assunta dalla Corte, con riferimento alla censura relativa alla violazione dell'art. 117, ha determinato anche la soluzione offerta dal Giudice delle leggi con riguardo al secondo dei motivi di illegittimità fatti valere dalle Regioni ricorrenti. Sulla base di quanto affermato poco prima,

50 Sent. n. 324 del 2010, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

51 Sent. n. 324 del 2010, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

infatti, il Giudice costituzionale dichiara inammissibile la questione sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., per carenza dell'interesse al ricorso da parte delle ricorrenti. Si legge infatti che «dato che nella fattispecie [...] non si verte in materia di organizzazione degli uffici regionali, bensì in materia di disciplina di contratti di diritto privato, rispetto alla quale sussiste esclusivamente competenza dello Stato, la pretesa violazione del parametro costituzionale invocato non comporterebbe lesione di alcuna attribuzione regionale. Da qui l'inammissibilità della censura»⁵². Secondo la Corte, dunque, il vizio procedurale, consistente nel mancato raggiungimento dell'intesa, non sarebbe denunciabile dalle Regioni, poiché *il contenuto del decreto legislativo*, ricadendo nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva statale, non sarebbe in grado di incidere sulla sfera di competenza che la Costituzione riserva alle Regioni.

Dalle argomentazioni utilizzate dal Giudice delle leggi, emergono due fondamentali criticità, che condizionano l'intero ragionamento conseguente e conducono, quindi, a conclusioni non condivisibili.

Innanzitutto è erroneo l'assunto secondo il quale, in tutti i casi in cui il legislatore statale intervenga in una materia di competenza esclusiva statale, sarebbe automaticamente esclusa ogni interferenza con materie di competenza concorrente e residuale regionale. Una siffatta affermazione, infatti, è indicatrice di un approccio eccessivamente semplicistico e superficiale al sistema di riparto delle competenze legislative, tra lo Stato e le Regioni. È infatti pacifica, in dottrina e in giurisprudenza, la tesi per cui, alcune delle materie di competenza esclusiva statale hanno natura "trasversale"; tali sono quelle materie che fanno riferimento non ad oggetti precisi, ma a finalità che devono essere perseguite e che pertanto si intrecciano con una pluralità di altri interessi, incidendo in tal modo su ambiti di competenza concorrente o residuale delle regioni. Con particolare riferimento alla materia "ordinamento civile", peraltro, è stata proprio la giurisprudenza costituzionale che, in più occasioni, ne ha sottolineato tale carattere "espansivo"⁵³; già in linea generale, quindi, l'argomento utilizzato dalla Corte risulta infondato. Riguardo al caso di specie, poi, che la delega al Governo lambisse anche competenze di spettanza regionale, risultava evidente già dal testo della legge di delegazione, la quale autorizzava l'Esecutivo ad individuare, tra le nuove disposizioni introdotte con i decreti legislativi, «quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza»⁵⁴. Proprio sulla base di tale disposizione, infatti, il decreto legislativo n. 150 del 2009, all'art. 40, aveva

52 Sent. n. 324 del 2010, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

53 In questo senso si vedano, su tutte, le sentenze n. 233/2006, n. 380/2004 e n. 274/2003.

54 Art. 2, comma 4, della legge n. 15 del 2009.

quindi stabilito che l'art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001 si dovesse applicare anche alle Regioni e agli enti locali.

Oltre che per questo errore, compiuto nel “merito” della vicenda, il ragionamento del Giudice delle leggi, nella sentenza che viene in rilievo, pare poco condivisibile sotto un ulteriore profilo, di tipo metodologico. La Corte, infatti, ha operato la valutazione circa la sussistenza della condizione necessaria per configurare una lesione indiretta, ossia l'incidenza del contenuto dell'atto legislativo statale sulle competenze costituzionali delle Regioni, direttamente sul decreto legislativo e non sulla legge di delegazione. Tale modo di procedere non può essere condiviso. Come si è già anticipato *supra*, infatti, occorre compiere questa valutazione sulla legge di delega, non sul decreto legislativo; il procedimento di delega legislativa, infatti, è strutturato in modo tale che la legge di delegazione stabilisce gli ambiti di intervento in cui poi il Governo dovrà introdurre la disciplina attuativa. Quindi, se una verifica relativa ai settori di intervento della delega legislativa va effettuata, e si è detto che tale esame va compiuto in sede di giudizio di ammissibilità del ricorso regionale, che va ritenuto ammissibile solamente quando la disciplina statale dia origine ad una “lesione indiretta” (sulle cui condizioni vedi *supra*), questa verifica va effettuata sul testo della legge delega. Dopo aver compiuto tale esame, e una volta appurato che tale delega riguarda anche le competenze regionali, l'unica valutazione che si può compiere relativamente al decreto delegato è se esso rispetti o meno i principi, i criteri direttivi e i limiti ulteriori imposti dal legislatore delegante. Una doppia valutazione, tanto sul contenuto della legge di delega, quanto su quello del decreto legislativo, non è dunque realizzabile. Difatti, se la funzione propria della legge di delega è quella di individuare i settori di intervento degli emanandi decreti delegati, mentre questi ultimi danno concreta attuazione alla delega legislativa, nei limiti segnati appunto dal legislatore delegante, è quindi evidente che, per comprendere gli ambiti di operatività della delega, occorre fare riferimento al contenuto della legge di delegazione, non dei decreti legislativi.

Se, infatti, si ammettesse la possibilità di effettuare un doppio esame, tanto sul testo della legge di delega, tanto su quello del decreto delegato, il rischio sarebbe quello di giungere a due esiti contrastanti tra loro. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui una legge delega e il conseguente decreto legislativo vengano autonomamente impugnati con due separati ricorsi in via principale, per motivi diversi. Se in questo frangente, in entrambi i casi, venisse compiuta la valutazione, circa l'incidenza del contenuto normativo sulle attribuzioni regionali, potenzialmente si correrebbe il rischio di ottenere due diverse sentenze della Corte costituzionale, che affermino cose diverse, e contraddittorie tra loro: l'una, riguardante la legge delega, la quale affermi che le disposizioni ivi

contenute riguardano anche competenze regionali; l'altra, avente ad oggetto il decreto legislativo, la quale al contrario sostenga che invece la disciplina non riguarda in nessun modo gli interessi regionali. E viceversa.

È evidente come un tale risultato non sarebbe accettabile, poiché non è possibile che i decreti delegati intervengano in ambiti materiali diversi da quelli stabiliti dal legislatore delegante; in questo caso, infatti, si sarebbe in presenza di un vizio di eccesso di delega.

Nel caso che veniva in rilievo nella sentenza n. 324 del 2010, la Corte costituzionale avrebbe dovuto seguire lo stesso *modus operandi*, che si è visto utilizzato nella pronuncia n. 33 del 2011, di poco successiva. Si sarebbe dovuto, infatti, verificare se la previsione del previo raggiungimento dell'intesa, da parte della legge di delega, fosse sorretta dalla circostanza che le deleghe al Governo effettivamente incidessero anche su materie ricadenti nella sfera di competenza regionale. Effettuare questa valutazione direttamente sul contenuto del decreto legislativo comporta, invece, la totale svalutazione della funzione principale della legge di delega, ossia quella di individuare i settori di intervento del Governo, legittimando, d'altra parte, quest'ultimo ad operare una nuova valutazione degli interessi coinvolti.

Nell'ipotesi oggetto della sentenza in esame, era chiaro che la delega contenuta nella legge n. 15 del 2009 presentasse profili di interferenza con materie di competenza regionale e dunque, ciò constatato, risultava altrettanto chiaro che il vizio procedurale, cui era affetto decreto legislativo n. 150 del 2009 (a sua volta interferente poiché dava attuazione a tale delega), fosse denunciabile dalle Regioni, le quali vedevano le proprie competenze incise da un atto illegittimo.

Sul punto occorre, tuttavia, sottolineare un aspetto importante: le Regioni, in questo caso, non avevano interesse a fare valere il vizio del decreto legislativo per la sola circostanza del mancato rispetto della prescrizione che imponeva il coinvolgimento delle Regioni (intesa in sede di Conferenza Unificata); piuttosto, e primariamente, l'interesse a ricorrere nasceva dal fatto che esse vedevano alcune materie di propria competenza venire incise da un decreto illegittimo, poiché non rispettoso di tutte le prescrizioni imposte dal delegante. L'interesse al ricorso sarebbe sussistito anche nel caso in cui a non venire rispettato fosse stato un altro vincolo imposto dal legislatore delegante, quale, ad esempio l'acquisizione del parere delle commissioni parlamentari.

Il punto fondamentale, per poter configurare una lesione indiretta delle competenze regionali, non risiede, infatti, nella tipologia del vizio (se cioè esso consista nella violazione di un vincolo che preveda specificamente il coinvolgimento delle Regioni), ma nella circostanza, già descritta, che il

contenuto normativo dell'atto statale riguardi anche materie di competenza regionale. Come si è cercato spiegare *supra*, infatti, l'interesse delle Regioni a ricorrere, non è legato alla circostanza (formale) che la legge delega preveda un coinvolgimento delle Regioni, ma al dato (sostanziale) che il contenuto normativo della stessa, incida anche su materie di competenza regionale; il risultato è, dunque, che qualunque difformità dei decreti delegati, rispetto ad una legge delega con un tale contenuto, sarebbe censurabile dalle Regioni.

La sentenza n. 324 del 2010, costituisce, dunque, un esempio di come persistano, in sede di giurisprudenza costituzionale, ancora numerosi dubbi relativamente ai vizi denunciabili dalle Regioni e alla nozioni di “lesione indiretta” (e quindi di “ridondanza”). Ciò è dovuto, soprattutto, alla farraginosità e obsolescenza dello schema che, ancora oggi, l'art. 127 della Costituzione delinea con riferimento ai motivi di illegittimità censurabili, rispettivamente, dallo Stato e dalle Regioni. La discriminazione che tale disposizione impone, infatti, presuppone ancora l'idea originaria, eccessivamente semplicistica, che la maggior parte dei ricorsi regionali, avverso atti legislativi statali, sia inquadrabile nella categoria di ricorsi da *vindicatio potestatis*. Questo schema, tuttavia, non regge più dinanzi alla complessità dei rapporti tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, le quali possono vedere le proprie attribuzioni incise anche da atti legislativi perfettamente conformi al riparto competenziale. Auspicabile sarebbe, quindi, *de iure condendo*, una riforma che parificasse, “verso l'alto”, Stato e Regioni quanto a vizi di costituzionalità censurabili, consentendo a queste ultime di far valere qualunque motivo di illegittimità costituzionale e ponendo fine all'annosa questione dell'interesse a ricorrere degli enti regionali.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nei capitoli che si sono susseguiti si è cercato di fornire delle risposte alle questioni principali, che vengono inevitabilmente in rilievo nell'affrontare il tema della partecipazione delle Regioni al procedimento di formazione dei decreti legislativi. È possibile, dunque, riassumere brevemente i principali risultati cui si è giunti nel corso della trattazione.

Innanzitutto, il portato principale del presente elaborato è l'assunto per cui il coinvolgimento delle Regioni nella fase di redazione dei decreti legislativi, deve ritenersi necessario, in ossequio al principio costituzionale di leale collaborazione, quando la legge delega dia luogo ad una delle tre categorie di ipotesi che si sono più volte menzionate: si tratta dei casi di materie trasversali, di "concorrenza di competenze" e delle ipotesi di "attrazione in sussidiarietà" delle funzioni amministrative delle Regioni. Quando ricorrono queste ipotesi, la legge di delega, come si è visto, deve, a pena di illegittimità costituzionale, imporre al Governo di confrontarsi con le Regioni già "a monte" dei decreti delegati.

Si è anche avuto modo di osservare i motivi per cui questa soluzione può ritenersi valida solo per i decreti legislativi e non sia estendibile alla legge parlamentare e al decreto legge. Mentre infatti il procedimento che conduce ai decreti delegati può essere "modellato" dalla legge delega, gli altri due atti di rango primario non godono di una simile duttilità procedimentale. La legge ordinaria, infatti, vede il procedimento di approvazione disciplinato esclusivamente dagli artt. 64-72 Cost., mentre le eccezionali ragioni di necessità e urgenza, che giustificano l'adozione di un decreto legge, non tollerano l'aggravamento del procedimento, che conduce alla loro approvazione, con una fase di coinvolgimento regionale.

Quanto, poi, alle concrete modalità attraverso cui dare vita al confronto tra il Governo e gli enti regionali, questo deve avere luogo, in assenza di una trasformazione degli organi legislativi, nell'ambito del sistema delle Conferenze, il quale, sebbene, come visto, risulti inadeguato a tutelare efficacemente le istanze autonomistiche, continua ad essere la principale sede di raccordo tra il centro e la periferia. Posto ciò, dopo aver cercato di fare chiarezza nel vasto novero degli "istituti della leale collaborazione", delineando i caratteri distintivi dei tipi principali, si è concluso come l'istituto più idoneo a consentire la partecipazione regionale alla formazione dei decreti legislativi sia l'intesa "debole". Tale strumento, infatti, consente di tutelare adeguatamente le istanze autonomistiche delle Regioni, in ciò distinguendosi positivamente rispetto al parere, senza, peraltro, paralizzare il procedimento di delegazione legislativa,

come invece potrebbe succedere se, al contrario, a venire utilizzato quale strumento di confronto fosse l'intesa nella sua versione "forte".

Quanto alla possibilità, per le Regioni, di agire in giudizio ai fini di difendere il proprio interesse a partecipare alla procedura di attuazione della delega, si è affrontato il tema relativo alle condizioni necessarie per ritenere sussistente l'interesse delle Regioni a ricorrere contro quei decreti legislativi in cui il Governo, trasgredendo alle prescrizioni poste dalla legge delega, ometta di coinvolgere gli enti regionali nella fase di redazione degli stessi. Si è giunti alla conclusione secondo la quale il ricorso avverso tali decreti è ammissibile tutte le volte in cui la delega vada ad incidere su interessi regionali, di modo che il coinvolgimento regionale, prescritto dal legislatore delegante, risulti essere funzionale proprio alla difesa degli interessi incisi. Violando questa prescrizione, infatti, si verifica quella "lesione indiretta" delle attribuzioni regionali che, per costante giurisprudenza costituzionale, legittima gli enti regionali ad agire avverso gli atti legislativi statali; ciò in quanto ancora oggi, nell'attuale quadro costituzionale, permane la disparità tra i vizi denunciabili dallo Stato e quelli censurabili dalle Regioni.

Se questi sono stati, in forma estremamente sintetica, gli esiti delle riflessioni che si sono spese nel corso della trattazione, la caratteristica principale della presente tesi è stata quella di instaurare un costante confronto con la giurisprudenza della Corte costituzionale, in considerazione del ruolo principe che essa riveste nell'interpretazione della nostra carta fondamentale. Ed è proprio sul ruolo giocato dal Giudice delle leggi, in generale, sul tema della partecipazione regionale alla redazione dei decreti delegati, che è opportuno spendere alcune ulteriori considerazioni.

L'operato della Corte, come si è potuto intravedere nelle pagine precedenti, sembra contraddistinto più da ombre che da luci. In ciascuna delle questioni affrontate, infatti, a fronte di limitate pronunce che effettivamente tutelano le istanze autonomistiche, più spesso il Giudice costituzionale sembra adottare un eccessivo *favor* per gli interessi della parte statale.

Si pensi alla "sciatteria", ampiamente descritta nel primo capitolo, con cui il Giudice delle leggi ha tradizionalmente affrontato la questione relativa alla partecipazione delle Regioni al procedimento di formazione degli atti legislativi. Come si è avuto modo di osservare, infatti, la Corte costituzionale, in innumerevoli pronunce (fino alla sentenza n. 251 del 2016), ha affrontato tale problematica non facendo distinzioni a seconda del tipo di procedimento legislativo che veniva di volta in volta in rilievo; anzi, ragionando come se il nostro ordinamento conoscesse una sola specie di procedimento legislativo, la Corte ha ripetutamente ribadito l'assunto secondo cui «l'esercizio dell'attività

legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»¹. Tale superficialità nell'affrontare la questione è molto grave, in quanto impedisce di sfruttare appieno le peculiarità della decretazione delegata le quali, invece, consentono (come si è visto), unitamente al principio di leale collaborazione, di far partecipare le Regioni alla formazione di un atto avente forza di legge. Questa condotta della Corte si è tradotta in una forte compressione delle autonomie regionali che, fino alla sentenza n. 251 del 2016, si sono viste negare la possibilità di prendere parte ai procedimenti legislativi in genere e, in per quanto qui più interessa, a quello di redazione dei decreti legislativi.

Ma che la Corte tenda spesso a sminuire il ruolo delle Regioni nella formazione delle decisioni statali, si nota anche dalla posizione che essa ha espresso, in alcune occasioni, con riferimento alle modalità di funzionamento delle Conferenze e alle condizioni necessarie per ritenere raggiunta l'intesa tra lo Stato e gli enti regionali. Basti ripensare alle sentenze n. 206/2001 e 507/2002, nelle quali il Giudice delle leggi è sembrato avallare la tesi, secondo cui il contegno silente delle Regioni, i cui Presidenti non hanno partecipato alla seduta della Conferenza Stato-Regioni (pur essendovi stati invitati) in cui è stata raggiunta l'intesa, deve essere considerato equivalente ad una manifestazione di assenso. È evidente come un ragionare siffatto indebolisca fortemente la *ratio* stessa dell'istituto dell'intesa, la quale dovrebbe essere caratterizzata da un confronto, da una serie di negoziazioni tra il centro e la periferia, circostanze che sicuramente non si verificano se si ritiene sufficiente il mero contegno omissivo di una delle parti. A trarre vantaggio da questa situazione è sicuramente solo il Governo, il quale in tal modo è enormemente facilitato nel compito di adempiere l'obbligo, impostogli dalla legge delega, di ricercare l'accordo con le Regioni: ad esso, infatti, secondo l'orientamento di questa giurisprudenza, basta invitare i presidenti delle Giunte alla seduta della Conferenza, potendo contare sul fatto che gli eventuali assenti, ove non facciano pervenire *aliunde* il proprio dissenso, devono essere conteggiati come tacitamente favorevoli al disegno di decreto legislativo. Infatti, se è vero che con tutta probabilità il principio di leale collaborazione vorrebbe che le Regioni, a fronte dell'invito a partecipare alla seduta della Conferenza, vi prendano parte, la soluzione a ipotesi di ostruzionismo regionale può passare attraverso la predisposizione dei c.d. "meccanismi anti-stallo" tipici delle intese deboli, non tramite la finzione di ritenere conclusa un'intesa tra lo Stato e le Regioni anche quando la maggior parte delle seconde non ha preso parte a nessuna forma di concertazione con il Governo.

1 Si vedano, su tutte, le già citate sentt, n. 88, n. 107, n. 225, n. 232, n. 249, n. 284/2009.

Sempre con riferimento agli istituti della leale collaborazione, a scapito delle Regioni (e a favore dello Stato e del Governo), va anche il più volte menzionato approccio “sostanzialistico”, con cui la Corte valuta il rispetto dei limiti ulteriori della delega. Il canone sostanzialistico, infatti, si traduce spessissimo in un metro di valutazione più elastico, più blando, che quindi conduce il Giudice delle leggi ad accondiscendere a condotte governative sicuramente poco leali: basti pensare a quanto si è avuto modo di osservare con riferimento alla sentenza n. 33 del 2011, e al fatto che, in quell’occasione, la Corte ritenne che la condotta governativa fosse stata conforme al dettato della legge delega, la quale prevedeva l’obbligo di acquisire il parere regionale, anche se, in realtà, le Regioni non erano state sentite.

Ma il *favor* per la parte statale è ancora più percettibile dalla lettura della sentenza n. 169 del 2020, in cui, di fatto, la Corte costituzionale ha dato “carta bianca” al legislatore statale per individuare, a suo piacimento, le concrete modalità di attuazione del principio di leale collaborazione nell’ambito della delega legislativa, ritenendo “sanata” la mancata previsione di un coinvolgimento regionale ad opera della legge delega, mediante la previsione dell’intesa sul decreto ministeriale attuativo del decreto legislativo.

In tutte queste occasioni, risulta evidente che l’operato del Giudice delle leggi si traduce in una marginalizzazione del ruolo che le Regioni possono avere nella delegazione legislativa, attribuendo allo Stato, ed in particolare al Governo, un ruolo di netta superiorità nei confronti degli enti regionali. La Corte sembra, quindi, coltivare spesso idee centralistiche che si riverberano in decisioni del tono di quelle che si sono prese in esame. Per questi motivi, il giudizio sulla giurisprudenza del Giudice delle leggi, in quest’ambito, non può essere molto positivo: il *favor* per la parte statale che traspare da molte delle sue sentenze rischia, infatti, di ostacolare lo sviluppo del nostro regionalismo verso un modulo realmente cooperativo.

Tuttavia, non tutte le pronunce della Corte sul tema sono nello stesso senso, rinvenendosi sentenze che hanno fatto compiere dei passi in avanti al nostro Stato regionale, valorizzando pienamente il principio di leale collaborazione; il riferimento, ovviamente, è alla sentenza n. 251 del 2016, la quale, come detto, ha costituito il primo caso in cui il Giudice costituzionale ha affrontato la questione della partecipazione regionale ai procedimenti legislativi, distinguendo il ragionamento relativo alla delegazione legislativa, da quello concernente il procedimento legislativo ordinario e quello della decretazione d’urgenza. La citata pronuncia e quelle che, seppur indirettamente, vi hanno dato seguito, confermandola, sono importanti soprattutto in ottica futura, quali precedenti che, auspicabilmente, la Corte costituzionale dovrebbe valorizzare ai fini della

formazione di un consolidato filone giurisprudenziale, orientato nel senso di ritenere necessario, a certe condizioni, il coinvolgimento regionale nella fase di redazione dei decreti legislativi. In questo senso, sarebbe opportuno che venisse posta tra parentesi la surrichiamata sentenza n. 169/2020 sulle Camere di commercio, la quale rischia, altrimenti, di costituire la capofila di un orientamento giurisprudenziale eccessivamente accentratore.

In definitiva, alla luce della vasta giurisprudenza presa in esame, è augurabile, *de iure condendo*, che la questione della partecipazione delle Regioni alla formazione dei decreti delegati, e più in generale anche alla procedura legislativa ordinaria, sia affrontata, in tutti gli aspetti che si sono esaminati, con interventi normativi, sia a livello di legge costituzionale, sia a livello di normativa primaria. Allo stato attuale, infatti, il quadro di riferimento di un aspetto così importante del nostro regionalismo, è affidato esclusivamente all'opera del Giudice costituzionale: è la Corte, con la propria giurisprudenza, ad aver determinato in quali condizioni sorge l'interesse delle Regioni a venire coinvolte nella decisione statale, ad aver individuato quali sono gli istituti della leale collaborazione che consentono il confronto tra lo Stato e le Regioni, e in quali fasi del procedimento di delega legislativa il coinvolgimento deve avvenire.

Considerata l'altalenanza della giurisprudenza della Corte in merito a tutti gli aspetti considerati², dovuta *in primis* all'influsso che sulle decisioni del Giudice costituzionale hanno le peculiarità dei casi concreti che di volta in volta vengono in esame, è chiaro che tale circostanza comporta che il quadro di riferimento della partecipazione regionale alla redazione dei decreti delegati sia affetto da una cronica instabilità, con pochi punti fermi: ciò non può che andare a detrimento del principio di certezza del diritto, soprattutto dal punto di vista degli enti regionali.

Per questo motivo, si ritiene opportuno, come detto, che sopravvengano degli interventi normativi che fissino alcune regole certe. A livello di legge costituzionale si potrebbe, da un lato, introdurre una previsione che stabilisca la facoltà delle Regioni di partecipare alla fase di redazione dei decreti delegati, dall'altro istituire una sede di concertazione più rappresentativa rispetto al sistema delle Conferenze, come ad esempio la tanto auspicata seconda camera delle Regioni.

A livello di normativa primaria, auspicabile sarebbe l'introduzione di una disciplina che chiarisca finalmente i tratti caratteristici dei vari istituti della leale collaborazione, in modo da evidenziarne le differenze strutturali e, soprattutto,

2 Solo per fare un esempio, si pensi a quante diverse definizioni il Giudice costituzionale ha fornito della nozione di intesa, come si è evidenziato al capitolo III.

sotto il profilo del grado d'intensità della tutela che garantiscono nei confronti delle istanze regionali.

Attuando questo genere di riforme sarebbe possibile sottrarre alla discrezionalità del Giudice costituzionale la fissazione dell'insieme di regole che danno concreta attuazione al principio di leale collaborazione nel contesto del procedimento di delega legislativa, consentendo alle Regioni di poter contare di parametri certi alla stregua dei quali valutare la condotta del Governo, il quale sarebbe così poco incentivato ad adottare comportamenti "sleali".

BIBLIOGRAFIA

- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008.
- AGOSTA S., *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Le Regioni*, n. 1/2017.
- AGOSTA S., *L'intesa Stato-Regioni e l'effetto di marea della sent. n. 251/2016 (a margine della recente giurisprudenza sul riordino delle Camere di commercio)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020.
- AGOSTA S., *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *federalismi.it* n. 6/2004.
- ALBERTI A., *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti nella prassi*, Torino, Giappichelli, 2015.
- AMBROSI A., *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/1999.
- AMBROSI A., *“Concorrenza di competenze” e intervento delle regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, in *Le Regioni*, n. 3/2017.
- AMBROSI A., *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2021.
- AMOROSO G., *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro italiano*, n. 1/2017, par. 3.
- ANONIMO (firmato John Marshall), *La corte Costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2016.
- ANTONINI L., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, n. 4/2017.
- ANZON A., *Un passo indietro verso il “regionalismo duale”*, Comunicazione all'incontro di studio promosso dall'A.I.C su “il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione” (Bologna 14.01.2002), pubblicata in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2003.

BETTI E., *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1955.

BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2017.

BIN R., *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, intervento al convegno tenutosi in occasione del 60° anniversario della Costituzione italiana, Roma, 12 marzo 2008, pubblicato in www.robertobin.it.

BIN R., *La leale collaborazione tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, nn. 3-4/2007.

BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in www.robertobin.it.

BUCCISANO J., *Intesa e concerto: analogie e differenze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 144ss.

CARPANI G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006.

CARPANI G., *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrid.it

CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2006.

CARUSO C., *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021.

CECCHETTI M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4/2004.

CECCHETTI M., *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in *I ricorsi in via principale*, (Seminario di studio), Palazzo della Consulta – 19 novembre 2010, Milano, Giuffrè, 2011.

CICCONETTI S. M., *I limiti "ulteriori" della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1966, p. 568ss.

COSTANZO A., *Figure procedimentali e logica della somiglianza (In tema di intese tra Stato e Regioni)*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1993.

COSULICH M., *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

CRISAFULLI V., *L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative, la Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1978.

D'AMICO G., *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionegiustizia.it, 23 gennaio 2017.

DANESI A., *La corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di corte cost., sent. n. 33/2011)*, in federalismi.it 2 marzo 2011.

D'ATENA A., *Verso una riconsiderazione della c.d. «collaborazione» tra Stato e Regioni?*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1987.

D'ATENA A., *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.* n. 3/1991.

D'ATENA A., *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2002.

DESIDERI C., in C. DESIDERI – L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni. Un'indagine per casi su organi e procedimenti*, Milano, Giuffrè, 1986.

DI COSIMO G., *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le Regioni*, n. 1/2003.

FRONTONI E., *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda camera delle regioni*, in *Nomos*, n. 2/2017.

FRONTONI E., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione. in La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003 (a cura di E. Bettinelli – F. Rigano)*, Torino, Giappichelli, 2004.

GORLA G., *L'interpretazione del diritto*, Milano, Giuffrè, 1941.

- GROPPI T., *Il federalismo*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2004.
- LUGARA' R., *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.
- MACCABIANI N., *La legge delegata. vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, Giuffrè, 2005.
- MAINARDIS C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.
- MALFATTI E. – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018.
- MANGIAMELI S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, Aracne, 2008.
- MANGIAMELI S., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2007.
- MARCHETTI G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016.
- MARCHETTI G., *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.
- MARINI F. S., *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato – Regioni*, in *Giur. Cost.*, n. 3/2001.
- MERLONI F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Le Regioni*, n. 3/2002.
- MENGONI L., *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè, 1996.
- MILAZZO P., *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017.
- MONEGO D., *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976.

PADULA C., *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni* nn. 5-6/2016.

PADULA C., *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 2005.

PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, n. 3/1971.

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996.

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018.

PIZZETTI F. – ZAGREBELSKY G., *“Non manifesta infondatezza” e “rilevanza” nell’instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1972.

POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, n. 25/2016.

RIVOSECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, in *Le Regioni*, n. 1/2017.

RIVOSECCHI G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 11 dicembre 2017.

RIVOSECCHI G., in *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al ‘sistema delle conferenze’, Documento conclusivo*, 2016, in www.senato.it.

ROSSI E., *Cacofonie giuridiche per gli enti lirici*, in *Le Regioni*, n. 2/2001.

ROSSI E., *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la «ridondanza»*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2012..

RUGGIU I., *La conferenza Stato – Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1/2003.

SALAZAR C., *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, Giuffrè, 2011.

SALERNO C., *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, www.amministrazioneincammino.luiss.it.

STERPA A., *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *federalismi.it*, n. 6/2011.

TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

TOSI R., *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, p. 939ss.

VERONESI G., *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 5/2002.

GIURISPRUDENZA CITATA

Pronunce della Corte costituzionale

Sent. n. 3 del 1957	Sent. n. 351 del 1991
Sent. n. 78 del 1957	Sent. n. 482 del 1991
Sent. n. 30 del 1959	Sent. n. 393 del 1992
Sent. n. 32 del 1960	Sent. n. 6 del 1993
Sent. n. 14 del 1965	Sent. n. 355 del 1993
Sent. n. 27 del 1970	Sent. n. 377 del 1993
Sent. n. 39 del 1971	Sent. n. 95 del 1994
Sent. n. 129 del 1981	Sent. n. 116 del 1994
Sent. n. 340 del 1983	Sent. n. 354 del 1994
Sent. n. 187 del 1985	Sent. n. 444 del 1994
Sent. n. 151 del 1986	Sent. n. 19 del 1997
Sent. n. 153 del 1986	Sent. n. 242 del 1997
Sent. n. 294 del 1986	Sent. n. 398 del 1998
Sent. n. 64 del 1987	Sent. n. 382 del 1999
Sent. n. 183 del 1987	Sent. n. 20 del 2000
Sent. n. 517 del 1987	Sent. n. 74 del 2001
Sent. n. 177 del 1988	Sent. n. 110 del 2001
Sent. n. 214 del 1988	Sent. n. 206 del 2001
Sent. n. 302 del 1988	Sent. n. 266 del 2001
Sent. n. 470 del 1988	Sent. n. 437 del 2001
Sent. n. 730 del 1988	Sent. n. 507 del 2002
Sent. n. 747 del 1988	Sent. n. 88 del 2003
Sent. n. 961 del 1988	Sent. n. 94 del 2003
Sent. n. 1031 del 1988	Sent. n. 221 del 2003
Sent. n. 37 del 1989	Sent. n. 274 del 2003
Sent. n. 50 del 1989	Sent. n. 303 del 2003
Sent. n. 101 del 1989	Sent. n. 6 del 2004
Sent. n. 242 del 1989	Sent. n. 196 del 2004
Sent. n. 338 del 1989	Sent. n. 233 del 2004
Sent. n. 224 del 1990	Sent. n. 380 del 2004
Sent. n. 327 del 1990	Sent. n. 423 del 2004
Sent. n. 512 del 1990	Sent. n. 31 del 2005
Sent. n. 21 del 1991	Sent. n. 242 del 2005
Sent. n. 51 del 1991	Sent. n. 270 del 2005
Sent. n. 204 del 1991	Sent. n. 285 del 2005

Sent. n. 383 del 2005
Sent. n. 31 del 2006
Sent. n. 133 del 2006
Sent. n. 134 del 2006
Sent. n. 233 del 2006
Sent. n. 98 del 2007
Sent. n. 165 del 2007
Sent. n. 339 del 2007
Sent. n. 387 del 2007
Sent. n. 401 del 2007
Sent. n. 159 del 2008
Sent. n. 216 del 2008
Sent. n. 88 del 2009
Sent. n. 107 del 2009
Sent. n. 225 del 2009
Sent. n. 232 del 2009
Sent. n. 249 del 2009
Sent. n. 16 del 2010
Sent. n. 40 del 2010
Sent. n. 52 del 2010
Sent. n. 121 del 2010
Sent. n. 156 del 2010
Sent. n. 278 del 2010
Sent. n. 324 del 2010

Sent. n. 33 del 2011
Sent. n. 62 del 2011
Sent. n. 128 del 2011
Sent. n. 275 del 2011
Sent. n. 142 del 2012
Sent. n. 199 del 2012
Sent. n. 220 del 2013
Sent. n. 225 del 2013
Sent. n. 229 del 2013
Sent. n. 234 del 2013
Sent. n. 79 del 2014
Sent. n. 251 del 2015
Sent. n. 1 del 2016
Sent. n. 21 del 2016
Sent. n. 110 del 2016
Sent. n. 143 del 2016
Sent. n. 251 del 2016
Sent. n. 237 del 2017
Sent. n. 261 del 2017
Sent. n. 198 del 2018
Sent. n. 161 del 2019
Sent. n. 233 del 2019
Sent. n. 169 del 2020
Sent. n. 35 del 2021