

**La leale collaborazione nelle procedure legislative.
Note a margine dei recenti orientamenti
della giurisprudenza costituzionale***

di Guido Rivosecchi **
(11 dicembre 2017)

SOMMARIO: 1. Sistemi policentrici e principio collaborativo nelle procedure legislative: principi (e limiti) costituzionali. 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016: la collaborazione “imposta” per *overruling* e l’eterogenesi dei fini. 3. *Segue*: i possibili riflessi sul sistema delle fonti, anche alla luce della successiva giurisprudenza costituzionale. 4. *Segue*: quali rimedi? 5. La realizzazione del principio collaborativo dal “sistema delle Conferenze” all’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: il rischio di un dibattito inutile.

1. Sistemi policentrici e principio collaborativo nelle procedure legislative: principi (e limiti) costituzionali

Il colloquio italo-spagnolo dedicato alla riforma del bicameralismo e ai raccordi intergovernativi, che abbiamo avuto il piacere e l’onore di ospitare alla LUMSA, ha costituito ulteriore conferma delle pregnanti esigenze collaborative che connotano ogni sistema policentrico. Ciò è stato a più riprese dimostrato tanto in relazione all’esperienza spagnola, quanto a quella italiana.

In effetti, nei sistemi articolati su più livelli territoriali di governo la realizzazione del principio cooperativo tra Stato ed enti substatali è prevalentemente affidata alla seconda Camera. In quella sede, infatti, le autonomie territoriali sono chiamate a collaborare all’esercizio della funzione legislativa e, più in generale, a incidere sull’elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche mediante le ulteriori funzioni ad essa affidate. In molti ordinamenti, alla seconda Camera sono comunque affiancati organi di raccordo in senso verticale (tra Stato e autonomie territoriali) e orizzontale (tra enti infrastatali).

Al fine di cogliere la portata della richiamata architettura istituzionale, largamente presente nei sistemi policentrici, può essere d’aiuto proprio la prospettiva comparatistica, e segnatamente il raffronto tra l’ordinamento italiano e quello spagnolo. Tale approccio sembra univocamente indicare lo sviluppo di un vero e proprio “sistema delle Conferenze”¹. Quest’ultimo, a prescindere dal tipo di seconda Camera prescelto nei rispettivi ordinamenti, assume comunque

* Il presente contributo costituisce la versione rielaborata, ampliata e aggiornata della relazione al Convegno di Studi “Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto”, tenutosi alla LUMSA, sede di Palermo, il 30 settembre 2016, i cui Atti sono in corso di pubblicazione a cura di J.M. Castellà Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde.

¹ Espressione da tempo utilizzata, in relazione all’ordinamento italiano, per indicare l’insieme delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e Unificata: cfr., ad esempio, F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss.; P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 547 ss.; I. Ruggiu, *Il sistema delle Conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, 529 ss.; F. Cortese, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue “magnifiche sorti e progressive”: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, 119 ss.

un ruolo particolarmente incisivo². Pertanto, in linea di principio, non sussiste alcuna correlazione diretta tra sistemi bicamerali caratterizzati dalla presenza di una Camera delle regioni, da un lato, e da organi di raccordo di altro tipo, dall'altro. Sicché, per quanto in Italia, dopo il risultato del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 e il rigetto del progetto di riforma costituzionale che includeva il superamento del bicameralismo perfetto, la prospettiva della trasformazione del Senato in Camera delle autonomie appaia ormai remota, l'esperienza comparatistica sembra comunque indicare che, nell'ipotesi richiamata, nulla osterebbe a perpetuare il "sistema delle Conferenze" ai fini di una più compiuta realizzazione del principio cooperativo.

Nell'ordinamento costituzionale italiano – tenendo conto dei limiti del bicameralismo paritario, quantomeno sotto il profilo dell'integrazione della rappresentanza politica con la rappresentanza territoriale – le Conferenze costituiscono, sin dagli anni Ottanta del secolo scorso, l'unico modulo esistente idoneo a soddisfare parte delle richiamate esigenze³. A diritto vigente soltanto tali organi, assicurando i necessari raccordi intergovernativi, pur con i limiti che è ben possibile mettere in rilievo, hanno garantito l'effettiva rappresentanza dei territori, contribuendo ad attenuare la carenza di sedi cooperative nell'esercizio sia della funzione legislativa, sia di quella amministrativa⁴.

Sulla scorta di quanto previsto da norme e dello sviluppo di prassi in larga parte risalenti alla fase antecedente alla riforma del Titolo V del 2001, si sono pertanto consolidate pregnanti procedure di concertazione, messe in atto, appunto, da quello che è stato definito il "sistema delle Conferenze". In origine, esso si è sviluppato soprattutto in senso verticale, vale a dire tra Stato e autonomie territoriali, perché nel nostro ordinamento, contrariamente a quanto accaduto in altri Stati regionali o federali, là dove più marcata è la competizione tra gli enti territoriali, l'esigenza di contemperare gli interessi dei diversi livelli di governo è costantemente passata dal "centro", cioè tra amministrazioni statali, da un lato, e autonomie, dall'altro, in ragione della struttura del nostro sistema autonomistico. Sicché gli organismi di raccordo in senso orizzontale (Conferenza delle regioni e Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni) – intervenuti successivamente rispetto a quanto normalmente accaduto negli Stati composti⁵ – sono stati spesso utilizzati per assicurare il potenziamento dei raccordi verticali. In altre parole, il riposizionamento degli interessi regionali nella Conferenza dei Presidenti delle

² Si vedano i saggi di J. M.^a Castellà e E. Expósito, in questo volume; nonché, in linea generale, sulla valorizzazione della prospettiva comparatistica nel senso indicato, cfr., tra gli altri, R. Bifulco, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 233 ss., spec. 235 ss., spec. 239 ss.

³ Si ricorda che la Conferenza Stato-regioni fu originariamente istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983 mediante atto amministrativo, seppur a carattere normativo, che ne definì i primi moduli procedurali di funzionamento: sull'istituzione della Conferenza in via amministrativa, cfr. A. Azzena, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, III, Milano, Giuffrè, 1999, 415.

⁴ Sulla valorizzazione della cooperazione amministrativa anche alla luce delle prassi, cfr. I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 195 ss.; R. Bin, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, 689 ss.

⁵ Riprendendo l'espressione di R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, 60 s.

regioni, che negli ultimi anni ha assunto sempre maggior rilievo, è intervenuta principalmente in funzione di coordinamento e di rafforzamento del ruolo assunto dagli Esecutivi regionali nelle Conferenze intergovernative (Stato-regioni, Stato-città e Unificata)⁶.

Nella fase antecedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, prima, cioè, che la leale collaborazione facesse formale ingresso nell'art. 120 Cost. – sia pure nella sede meno “felice”, in quanto collegata alla disciplina dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti territoriali⁷ – il suo fondamento costituzionale era già stato individuato in altre norme costituzionali, a partire dall'art. 5 Cost., per il quale il pluralismo territoriale è elevato a modo di essere della Repubblica, venendo pertanto a postulare esigenze collaborative – anche in relazione alla *funzione legislativa* – tra i diversi livelli territoriali di governo⁸. Una nutrita riflessione della dottrina ha così potuto anticipare e sorreggere le linee successivamente tracciate dalla giurisprudenza costituzionale⁹, mettendo a più riprese in rilievo, vigente l'originario Titolo V, che “il coordinamento delle *competenze legislative* e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e viene conseguentemente a postulare il *coordinamento* e la *collaborazione* tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti”¹⁰. Alla stregua di quanto detto, l'art. 5 Cost. già di per sé costituisce fondamento del principio cooperativo tra i diversi livelli territoriali di governo, funzionale ad assicurare il rendimento del sistema policentrico.

Occorre infatti ricordare che le disposizioni contenute nella disciplina costituzionale richiamata, al contempo di principio e di organizzazione, esprimono il nucleo irrinunciabile della forma di Stato, fondando la Repubblica, una e indivisibile, sul *riconoscimento* delle autonomie (primo periodo), e orientando coerentemente con tale assunto l'assetto dei pubblici poteri (secondo periodo) e – aspetto che maggiormente rileva nel presente contributo

⁶ Per un approfondimento di questa prospettiva di analisi circa le linee evolutive del “sistema delle Conferenze”, cfr. R. Bin e I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2006, 935 ss.; L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 709 ss.; nonché, se si vuole, G. Rivosecchi, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2010, 263 ss., spec. 274 ss.

⁷ Su cui, ampiamente, S. Pajno, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Palermo, :duepunti edizioni, 2007, *passim*, spec. 175 ss. (sul potere sostitutivo straordinario).

⁸ Al riguardo, si deve almeno richiamare la pregnante riflessione di G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, art. 1-12, Principi fondamentali, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, 277 ss.

⁹ Cfr., ad esempio, A. Azzena, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., 415 ss.; P.A. Capotosti, voce *Regione. IV) Conferenza Stato-regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993; F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., 473 ss.; P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit., 547 ss.; I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, *passim*; S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 111 ss.

¹⁰ Così, ad esempio, la sentenza n. 116 del 1967. Il principio cooperativo, vigente l'ordinario Titolo V Cost., è stato successivamente ribadito in molte pronunce della Corte costituzionale: v., ad esempio, sentenza n. 408 del 1998.

– le modalità di esercizio della *funzione legislativa* (terzo periodo). Dai principi richiamati, e dal loro sinergico inquadramento con le altre disposizioni costituzionali, discende pertanto il valore costituzionale dell'autonomia da proiettarsi sull'ordinamento complessivo e, in particolare, sulle norme del Titolo V, Parte II, della Costituzione, anzitutto in relazione all'organizzazione e alle funzioni degli enti che costituiscono la Repubblica ex art. 114 Cost.¹¹. Sicché il Titolo V, espressamente dedicato alla disciplina costituzionale delle autonomie territoriali, da un lato costituisce il più immediato riflesso dei principi in parola, e, dall'altro, deve essere interpretato alla luce dello stesso art. 5 Cost.¹².

Anche ai fini della comparazione con l'ordinamento spagnolo, bisogna ricordare che la dottrina ha da sempre cercato di valorizzare il ruolo "interpretativo" di tali principi costituzionali, dovendosi ritenere con essi incompatibili letture riduttive dell'autonomia¹³, alla cui massima espansione il sistema risulta invece orientato¹⁴. In secondo luogo, le richiamate disposizioni costituzionali esprimono una capacità ordinante nei confronti dell'organizzazione e delle funzioni dello Stato, anche sotto lo specifico profilo della leale collaborazione. Quanto alla prima, favoriscono il più ampio decentramento dai servizi che dipendono dall'amministrazione centrale, inteso quale formula organizzativa e regola generale di distribuzione delle funzioni in più centri e uffici, al fine di garantirne la prossimità al cittadino. Quanto alle seconde, non soltanto orientano le *modalità di esercizio* della *funzione legislativa*, ma si riflettono anche sulla funzione esecutiva e sulla giustizia amministrativa, segnando l'inversione del rapporto tra individuo e potere pubblico e postulando il superamento del diritto amministrativo autoritativo in favore della pari ordinazione tra cittadino e pubblica amministrazione¹⁵.

Sicché l'art. 5 Cost., su cui trova fondamento anche il principio collaborativo, rappresenta una profonda cesura rispetto all'ordinamento previgente, presupponendo il ribaltamento del rapporto tra Stato e autonomie, originariamente connotato da una visione gerarchica e piramidale, retaggio dell'amministrazione autarchica. Stante il nesso di derivazione *diretta* di tutti gli enti territoriali dalla Costituzione¹⁶, esso introduce un *favor* nei confronti delle autonomie, a cui l'ordinamento deve conformarsi. Tale tendenza incontra l'unico limite nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica¹⁷, ponendosi, le norme summenzionate, direttamente a presidio delle attribuzioni degli enti politici esponenziali degli interessi delle comunità di riferimento¹⁸.

¹¹ Si veda, ad esempio, R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006, 138 s.

¹² In questo senso, le pregnanti considerazioni di C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 73.

¹³ Cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, 321 ss.; A. Pubusa, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1983, 144 ss. e 175 ss.

¹⁴ Cfr. A. Ruggeri, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. VI, 2. Studi dell'anno 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 316 s.

¹⁵ In questo senso, G. Berti, *Art. 5*, cit., 289.

¹⁶ Cfr. G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969, 20 ss.

¹⁷ Al riguardo, cfr. F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., 306 ss.

¹⁸ In questo senso, le significative affermazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 276 del 1991, punto n. 3 del "Considerato in diritto", ove si legge che l'esigenza di tutela dell'ente territoriale

In questo quadro di riferimento, sul piano della legislazione le disposizioni costituzionali richiamate costituiscono anzitutto fondamento e garanzia dei poteri normativi locali, determinando la rottura della supremazia della legge statale e la conseguente valorizzazione del criterio di competenza, idoneo a fondare un rinnovato assetto delle fonti del diritto quale riflesso di molteplici processi di integrazione della comunità politica, così saldando i poteri normativi locali all'assetto pluralistico della Repubblica¹⁹. In secondo luogo, profilo che maggiormente rileva nella presente prospettiva di analisi, l'art. 5 Cost. postula la partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento di formazione della legge statale, secondo quanto successivamente previsto, ad esempio, dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Quest'ultimo, su cui si avrà modo di ritornare appresso, tuttora inattuato, rimette ai regolamenti parlamentari l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti degli enti substatali.

Tanto premesso con riguardo al suo fondamento costituzionale, occorre ricordare che, nella mancanza di una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, la realizzazione del principio cooperativo è passata per le linee della legislazione vigente che hanno valorizzato, come si accennava, il c.d. sistema delle Conferenze²⁰. In tal modo, è stato progressivamente affermato un ruolo particolarmente incisivo di tali organi anche sul piano specifico della legislazione (oltre che, come detto, su quello dell'amministrazione). E' davvero difficile, a riprova di quanto si afferma, anche soltanto richiamare, in poche battute, i consistenti ambiti materiali in cui la legislazione vigente disegna una fitta trama di rapporti tra Stato e autonomie territoriali largamente incentrata sul c.d. sistema delle Conferenze, quale strumento privilegiato di raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo. Infatti, sulla base delle originarie forme di consultazione della Conferenza Stato-regioni già previste dalla legge n. 400 del 1988, poi formalizzate in competenze specifiche, soprattutto dal decreto legislativo n. 281 del 1997, contenente la disciplina generale sulle Conferenze intergovernative, si è progressivamente assistito al costante sviluppo delle competenze attribuite a tali organi di raccordo, incrementate dalla successiva legislazione di settore. Tale processo si è sviluppato lungo le seguenti direttrici, inerenti alle funzioni affidate alle Conferenze: a) promozione del coordinamento della programmazione statale e regionale; b) determinazione dei criteri di riparto delle risorse finanziarie assegnate agli enti territoriali; c) esercizio di poteri di nomina; d) esercizio di attività consultiva obbligatoria sugli schemi di: disegni di legge, decreto legislativo e regolamento dell'Esecutivo in materie incidenti su quelle di

“va dunque al di là della salvaguardia della competenza legislativa regionale stabilita per territorio e per materie ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, e si ricollega alla natura della *regione di ente politico esponenziale della comunità regionale*, il cui fondamento e la cui garanzia sostanziale di fronte allo Stato e ai poteri del legislatore nazionale sta piuttosto nell'art. 5 della Costituzione stessa” (cors. ns.).

¹⁹ Al riguardo, si veda ad esempio la ricostruzione di M. Di Folco, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale. Statuti e regolamenti locali nel sistema delle fonti fra tradizione e innovazione costituzionale*, Padova, Cedam, 2007, 112 ss.

²⁰ Sulla funzione “compensativa” del c.d. sistema delle Conferenze in relazione alla mancata trasformazione del sistema parlamentare in senso maggiormente aderente alle rinnovate esigenze del regionalismo, cfr., ad esempio, E. Malfatti, *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 2130 s.

competenza regionale; e) svolgimento di speciali sessioni dedicate all'esame delle questioni relative al diritto dell'Unione europea; f) sistematica valorizzazione di pareri, intese e accordi, dotati di diversa forma e intensità.

Le sinteticamente richiamate linee della legislazione sono state ulteriormente valorizzate dalla giurisprudenza costituzionale, sul presupposto che le carenze del Titolo V quanto a sedi e procedure della leale collaborazione vengano a postulare penetranti interventi del Giudice delle leggi al fine di assicurare un sistema delle relazioni tra i diversi livelli territoriali di governo pienamente sintonico con i principi costituzionali sopra richiamati. La Corte costituzionale ha così potuto edificare una vera e propria *dottrina* sulla *leale collaborazione*, che ha consegnato al sistema delle Conferenze una delicata funzione di composizione e integrazione del disegno autonomistico, tipica dei sistemi policentrici, volta a favorire la leale collaborazione tra diversi livelli territoriali di governo, necessariamente informata al principio di lealtà costituzionale²¹.

Rispetto all'esperienza spagnola, nel caso italiano occorre distinguere l'attività consultiva delle Conferenze in relazione, da un lato, alla funzione legislativa statale, con riguardo alle leggi e agli atti aventi forza di legge, e, dall'altro, al potere regolamentare del Governo e alle fonti secondarie, perché la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto differente grado di efficacia a questi diversi atti, intese, accordi e pareri resi dalle Conferenze. Con riguardo alla funzione legislativa di Parlamento e Governo, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che l'attività delle Conferenze non è idonea a vincolarne l'esercizio, bensì soltanto a influenzarlo politicamente. In altre parole, "non è individuabile un *fondamento costituzionale* dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni"²². Con ciò, però, come è stato anche di recente osservato, "mancando una norma costituzionale che renda la disponibilità di uno dei livelli di governo giuridicamente esigibile dall'altro", la Corte costituzionale ha incontrato non poche difficoltà ad assicurare l'effettivo rispetto del principio cooperativo²³.

D'altra parte, come ripetutamente lamentato dalla stessa Consulta, nella perdurante assenza di una seconda Camera idonea ad assicurare la

²¹ Basti richiamare alla mente le pregnanti affermazioni della sentenza n. 303 del 2003, punto n. 2.2 del "Considerato in diritto", ove la Corte annette "ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché 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*, ovvero sia le *intese*, che devono essere condotte in base al *principio di lealtà*" (cors. ns.).

²² Così la sentenza n. 196 del 2004, punto n. 27 del "Considerato in diritto" (cors. ns.). Che l'esercizio della funzione legislativa sfugga alle procedure di leale collaborazione è massima costantemente ripetuta nella giurisprudenza costituzionale (o argomento implicitamente ribadito): cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 437 del 2001; n. 196 del 2004; n. 31 e n. 272 del 2005; n. 133 e n. 181 del 2006; n. 98, n. 387 e n. 401 del 2007; n. 159, n. 222 e n. 371 del 2008; n. 12, n. 107, n. 225, n. 232, n. 247, n. 249, n. 284 e n. 298 del 2009; n. 100, n. 112, n. 246 e n. 278 del 2010; n. 79 del 2011; n. 63 del 2013; n. 250 del 2015; n. 43, n. 65 e n. 280 del 2016; n. 192 e n. 237 del 2017.

²³ Così, R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario, Roma, 13 giugno 2013, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 24 s.

rappresentanza territoriale e nella mancata trasformazione dei procedimenti legislativi, “anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”²⁴, il principio di leale collaborazione, tuttora assistito unicamente dal sistema delle Conferenze, non può vincolare il procedimento di formazione della legge, ma soltanto il suo contenuto, non essendo stato attribuito alcun ruolo costituzionalmente garantito ai richiamati organi di raccordo. Sicché la legislazione statale “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, oltretutto le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”²⁵.

Sulla base di questi presupposti, la giurisprudenza costituzionale, in estrema sintesi, ha negato efficacia giuridica vincolante ai pareri delle Conferenze, resi in ordine a: a) schemi di disegni di legge e di decreto legislativo del Governo (ai sensi dell’art. 2, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 281 del 1997)²⁶; b) disegni di legge del Governo, ove la richiamata funzione consultiva sia prevista dalla legislazione di settore²⁷; c) decreti-legge e disegni di legge di conversione, in quanto non richiamati dall’art. 2 del decreto legislativo n. 281 del 1997, sul rilievo, tra l’altro, che gli ipotizzati pareri delle Conferenze sarebbero in palese contrasto con i provvedimenti d’urgenza²⁸.

In relazione all’esercizio del potere regolamentare dello Stato, la giurisprudenza costituzionale ha invece costantemente valorizzato gli atti degli organi di raccordo, anzitutto in chiave interpretativa delle disposizioni di legge statale²⁹. Infatti, con riguardo alle fonti secondarie, il Giudice delle leggi ha ripetutamente affermato l’efficacia non soltanto politica, ma anche giuridica delle intese o degli accordi in Conferenza. La Corte costituzionale ha spesso annullato atti subprimari statali emanati in contrasto con le intese previste dalla legge, o la cui attuazione avrebbe dovuto comportare l’intesa in Conferenza, imponendo la cooperazione tra Stato e regioni “a valle”, nella fase, cioè, di attuazione dell’atto normativo. Ciò si è tradotto in un cospicuo recupero di istituti

²⁴ Come originariamente affermato dalla sentenza n. 6 del 2004, punto n. 7 del “Considerato in diritto” (cors. ns.); la massima è in più occasioni ripetuta nella successiva giurisprudenza costituzionale: v., ad esempio, sentenze n. 423 del 2004, punto n. 7.4 del “Considerato in diritto”; n. 7 del 2016, punto n. 2 del “Considerato in diritto”.

²⁵ Così, il noto passaggio della sentenza n. 303 del 2003, punto n. 2.2 del “Considerato in diritto”. Sulla proceduralizzazione delle istanze unitarie mediante la declinazione del canone di leale collaborazione affidato alle modalità di concertazione previste dalla disciplina delle attività amministrative “a valle” del procedimento legislativo (e non già nel procedimento di formazione della legge), cfr. O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 941 ss., spec. 945 s. Per una lettura volta a vincolare al principio collaborativo le procedure legislative, quantomeno in relazione alle diverse fonti di rango primario, v. invece A. Ambrosi, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo (28 aprile 2017), in www.forumcostituzionale.it, spec. par. 1 e 2.

²⁶ In questo senso, ad esempio, cfr. la sentenza n. 401 del 2007.

²⁷ In questo senso, tra le tante, si vedano le sentenze n. 97 e n. 371 del 2008 e n. 12 del 2009.

²⁸ V. la sentenza n. 196 del 2004, punto n. 27 del “Considerato in diritto”.

²⁹ Per un quadro di riferimento delle funzioni consultive della Conferenza Stato-Regioni, cfr., ad esempio, L. Cappuccio, *Le funzioni consultive della Conferenza Stato-Regioni*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, a cura di V. Coccozza, A. Staiano, Torino, Giappichelli, 2001, 478 ss.; nonché, sul ruolo del c.d. sistema delle Conferenze sugli atti del Governo, L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003, spec. 34 ss.

di leale collaborazione nelle decisioni amministrative concrete, quali la programmazione di infrastrutture, la realizzazione delle opere pubbliche, l'allocazione di impianti, la determinazione di reti viarie, la sdemanializzazione di aree appartenenti al demanio³⁰. O si pensi ancora, soltanto a titolo di esempio, alla determinazione collaborativa dei livelli essenziali e, in particolare, dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), o dei livelli di assistenza sociale (LIVEAS), che non possono essere individuati senza il coinvolgimento delle regioni mediante intese in Conferenza³¹. Si consideri, infine, in senso analogo, l'estensione di istituti di collaborazione "forte" alle norme che disciplinano il contributo degli enti territoriali al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato in relazione alla determinazione dei contenuti d.P.C.M. di riparto dei relativi oneri finanziari³².

Stante la mancanza di un fondamento costituzionale che consenta di estendere il principio collaborativo alle procedure legislative, la richiamata giurisprudenza sconta però il limite di consegnare alle autonomie territoriali soltanto poteri di condizionamento della fase attuativa delle leggi statali mediante il modulo dell'intesa, senza consentire l'effettiva partecipazione *nel* procedimento legislativo³³. Pertanto la Corte ha potuto affermare appieno la cooperazione tra Stato e regioni soltanto nei casi in cui la disciplina posta dal legislatore statale necessiti di una successiva attuazione in via regolamentare o amministrativa, e non anche laddove essa sia immediatamente applicabile³⁴.

Da quanto detto segue che la cooperazione maggiormente significativa è quella che dovrebbe svilupparsi sulle fonti primarie, sia per superare i limiti appena ricordati, sia per il rilievo della *funzione legislativa*, la sola idonea a conferire alle regioni, pur essendo tutti gli enti territoriali piena espressione del pluralismo autonomistico, una posizione di autonomia particolarmente qualificata, capace di esprimere un indirizzo politico alternativo a quello dello Stato³⁵. E' pertanto sul versante della *legislazione* che il principio collaborativo assume il significato maggiormente pregnante. Non è certamente un caso che, in Italia, come è stato ricordato più volte anche in questo Seminario, si discuta da tantissimi anni sulla riforma della seconda Camera³⁶, al fine di assicurare la partecipazione delle istituzioni regionali alla funzione legislativa statale, onde evitare che quest'ultima sia prodotta in maniera eteronoma rispetto alle autentiche esigenze delle autonomie territoriali. Muovendo da questa

³⁰ Si vedano, tra le tante, le sentenze n. 233 del 2004; n. 31 del 2006; n. 58 del 2007.

³¹ *Ex plurimis*, le sentenze n. 88 del 2003; n. 134 del 2006 e n. 80 del 2007.

³² Cfr. la sentenza n. 88 del 2014, punto n. 10.3 del "Considerato in diritto".

³³ Cfr., ad esempio, O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie*, cit., 941 ss.

³⁴ Cfr. M. Di Folco, *Leale collaborazione e procedimento legislativo ordinario*, in *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, a cura di G.C. De Martin e F. Merloni, Roma, Luiss University Press, 2017, 126.

³⁵ In questo senso i significativi spunti di M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, 228 s., il quale sottolinea la "naturale" politicità della funzione legislativa regionale che "può esprimersi in un indirizzo alternativo a quello dello Stato".

³⁶ Sin dai primi anni del periodo repubblicano il giudizio sul bicameralismo perfetto appare negativo: cfr., per la dottrina degli anni Cinquanta, S. Foderaro, *L'attività del Parlamento nel primo biennio e gli insegnamenti che ne conseguono*, Roma, 1950, 12 e 18; A. Tesaro, *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1951, I, 1 ss. Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivoscechi, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. II, 1115 s.

prospettiva, e al fine di valutare le linee di tendenza circa la declinazione del principio cooperativo nel procedimento legislativo, occorre pertanto prendere in esame i più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

2. La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016: la collaborazione “imposta” per overruling e l’eterogenesi dei fini

Si è detto che, nella giurisprudenza costituzionale, è affermazione ricorrente quella per cui l’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione, poiché non risulta individuabile un fondamento costituzionale di simili obblighi³⁷. Che il canone costituzionale in parola non possa essere esteso ad *alcun procedimento* di produzione di fonti di rango primario, incluso quello di delegazione legislativa, sembra essere anzitutto indicato dalla locuzione plurale costantemente utilizzata dalla sopra richiamata giurisprudenza costituzionale, negando, la Corte, che sia ravvisabile un fondamento costituzionale di tali obblighi in relazione alle “*procedure legislative*” (e non già al “*procedimento legislativo*”)³⁸.

Nondimeno, in relazione alla delegazione legislativa, con la sentenza n. 251 del 2016 è stato scalfito quello che sembrava un orientamento granitico del Giudice delle leggi. Quantomeno sotto il profilo qui in esame, è quindi possibile rilevare una netta discontinuità con i precedenti in tema di leale collaborazione nei procedimenti legislativi³⁹. Con la pronuncia in parola, la Corte ha infatti

³⁷ V. *supra*, nota 22.

³⁸ L’osservazione è di A. Alberti, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, Giappichelli, 2015, 132.

³⁹ In questo senso, tra i già numerosi commenti alla sentenza n. 251 del 2016, G. D’Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice*, 23 gennaio 2017, in www.questionegiustizia.it, spec. par. 4 e 5; J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 706 ss.; 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* (28 dicembre 2016), in www.federalismi.it, n. 25/2016, 4 s.; G. Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, in *Quad. cost.*, 2017, 125 ss.; G. Amoroso, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro it.*, 2017, I, c. 473. In senso difforme, v. invece S. Agosta, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Quad. cost.*, 2017, 119 ss., per il quale la pronuncia costituirebbe l’ultimo atto del nutrito filone giurisprudenziale sulla declinazione del principio di leale collaborazione nei processi di produzione normativa, venendo la Corte a razionalizzare “l’an della leale collaborazione nel procedimento legislativo delegato, imponendo al legislatore delegante quanto era fino ad oggi sempre lasciato alla libera scelta di esso” (di talché, però, sembrerebbe confermarsi la lettura qui avvalorata – appunto nel segno, sotto questo profilo, della discontinuità – di una collaborazione “imposta” nella delegazione legislativa rispetto alle precedenti pronunce della Corte). Parzialmente diverse le ricostruzioni di R. Bifulco, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale* (1 febbraio 2017), in www.federalismi.it, n. 3/2017, 1 ss., per il quale, pur non essendo la pronuncia prevedibile, “nella ricca giurisprudenza della Corte sussistevano i presupposti di tale innovazione”; E. Frontoni, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la Corte di fronte alla perdurante assenza di una Camera delle regioni*, in *Nomos*, n.2/2017, 1 ss., spec. 4, la quale, pur cogliendo nella pronuncia in parola un “vero cambio di passo della giurisprudenza della Corte”, ravvisa nella giurisprudenza pregressa segnali che andavano già in questa direzione; A. Ambrosi, «*Concorrenza di competenze*» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, cit., spec. parr. 1 e 2, il quale, comunque in dissenso rispetto agli orientamenti maggioritari sopra richiamati, da un lato, ricostruisce la declaratoria di incostituzionalità, di tipo additivo-manipolativo, avente ad oggetto disposizioni contenute nella legge di delega, che “intervenga su uno dei limiti ulteriori”, di talché “il vincolo al legislatore delegato sarà dato sempre dalla legge ordinaria, come approvata dal Parlamento

dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega contenute negli artt. 11, 17, 18 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*), nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni (o unificata, a seconda della materia su cui incidavano le norme di delega).

La Corte costituzionale ha così affermato che la riforma delle amministrazioni pubbliche esige il rispetto della leale collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni. La soluzione di sostituire, con una decisione manipolativa, un istituto di debole collaborazione, il parere (da cui il legislatore delegato può prescindere una volta che sia stato reso), con quello, ben più "esigente", rappresentato dall'intesa (che richiede invece, in linea generale, una decisione condivisa), potrebbe apparire sintonica con il quadro dei pregnanti principi costituzionali sopra presi in esame, che assistono lo statuto giuridico delle relazioni tra Stato e autonomie, tali per cui, già stando all'art. 5 Cost., il pluralismo territoriale è elevato a modo di essere della Repubblica che anzitutto l'amministrazione – è bene ricordare – concorre a realizzare⁴⁰.

Nondimeno, il Giudice delle leggi era chiamato a pronunciarsi non soltanto sugli specifici meccanismi di leale collaborazione previsti dalle norme di delega impugnate (in tema, rispettivamente, di: cittadinanza digitale, lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e servizi pubblici locali di interesse economico generale), ma anche, per il loro tramite, sulla declinazione del principio cooperativo attraverso i "limiti ulteriori" della delegazione legislativa⁴¹. Occorre pertanto soffermarsi sull'intreccio tra i due profili testé richiamati, per poi valutare l'impatto della pronuncia sui canoni della collaborazione tra Stato e regioni, anche in relazione ai possibili riflessi sul sistema delle fonti.

e come risultante dalla sentenza di incostituzionalità", con la conseguenza che "la decisione n. 251 non è qualitativamente diversa da altre sentenze, con le quali la Corte è in più modi intervenuta su leggi di delega" (profilo che, come rileva lo stesso A., riguarda più il dispositivo che la motivazione della pronuncia in parola); e, dall'altro, individua il presupposto della dichiarazione di incostituzionalità nella "concorrenza di competenze", la quale nella giurisprudenza costituzionale non assume un significato costante, poiché la valutazione dei comportamenti e degli atti di Stato e regioni diretti a raggiungere l'intesa è "condotta con criteri molto sostanzialistici, e in ultima analisi ampiamente discrezionali", aprendo così la strada, nel giudizio definito dalla sentenza n. 251 del 2016, all'applicazione del principio di leale collaborazione, per quanto previsto dallo stesso legislatore delegante circa l'incidenza di ciascun decreto legislativo in più ambiti materiali.

⁴⁰ Sulla scorta di quanto affermato dalla più significativa dottrina pubblicistica sul tema: cfr. F. Benvenuti, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1959, 533 ss.; G. Berti, *Art. 5*, cit., 277 ss., spec. 289; U. Allegretti, *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, a cura di G.C. De Martin, Padova, Cedam, 2007, 11 ss.

⁴¹ Riprendendo la celebre espressione di S.M. Cicconetti, *I "limiti ulteriori" della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 568 ss. Sull'illegittimità dei decreti legislativi in contrasto con i "limiti ulteriori" per eccesso di delega, v., per tutti, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 216 s.; F. Modugno, voce *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, 61 ss.; Id., *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Ristampa aggiornata, Torino, Giappichelli, 2002, 52 (per il quale anche i "limiti ulteriori" previsti dalla legge n. 400 del 1988 – e non soltanto quelli indicati dalla legge di delega – sono idonei ad integrare il parametro nel giudizio di legittimità costituzionale dei decreti legislativi).

La sentenza n. 251 del 2016 sembra infatti segnare l'ingresso di una collaborazione "imposta" nel procedimento di delegazione legislativa attraverso la "porta" dei limiti ulteriori, che discende, però, direttamente dal principio cooperativo⁴². La declinazione di quest'ultimo, pertanto, secondo la pronuncia in parola, sarebbe costituzionalmente necessitata. Sul punto, rispetto alla consolidata giurisprudenza costituzionale, anche sopra richiamata, l'*overruling* è esplicito: *"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"*⁴³. In effetti, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che gli istituti della leale collaborazione non possono essere dilatati sino a trarne condizionamenti non riconducibili alla Costituzione rispetto alla formazione e al contenuto non soltanto delle leggi⁴⁴, ma anche dei decreti-legge⁴⁵ e dei decreti legislativi⁴⁶.

Sotto quest'ultimo profilo, che maggiormente rileva in relazione all'oggetto del giudizio definito dalla pronuncia in esame, le sentenze n. 401 del 2007 e n. 225 del 2009 sembravano, invero, lasciare ben poco spazio. Con la prima, per quanto qui rileva, la Corte ha rigettato le numerose censure mosse dalle regioni ricorrenti avverso disposizioni contenute nel c.d. Codice dei contratti pubblici per violazione, tra l'altro, dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione, affermando che la previsione, nella legge di delega, del parere in Conferenza non costituisce lesione dei parametri evocati e che anzi tale vincolo procedimentale, pur imposto dal legislatore delegante, ben può essere ritenuto soddisfatto acquisendo il suddetto parere in relazione ad uno schema di decreto legislativo diverso da quello successivamente adottato dal Consiglio dei ministri⁴⁷. Ribadito che le procedure collaborative sfuggono all'esercizio della funzione legislativa, la Corte ha infatti affermato che il sistema delle Conferenze realizza *"una forma di cooperazione di tipo organizzativo"*, di talché *"non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescherebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti"*⁴⁸. Nello stesso senso, definendo quel giudizio, la Corte ha dichiarato infondata la questione promossa dalle regioni Lazio e Abruzzo che lamentavano la mancanza di *"adeguate forme di coordinamento tra i diversi livelli territoriali coinvolti"*, sul rilievo che eventuali censure di questo tipo possano essere mosse soltanto in relazione alla fase di attuazione delle norme e soltanto rispetto a singole disposizioni dell'ampia riforma realizzata con il decreto delegato, censurando le singole linee di intervento in esso contenute, in

⁴² Per l'approfondimento di questa chiave di lettura della sentenza n. 251 del 2016, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, cit., 125 ss.

⁴³ Sentenza n. 251 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto".

⁴⁴ Dalla sentenza n. 437 del 2001 alla sentenza n. 237 del 2017.

⁴⁵ Sentenza n. 196 del 2004.

⁴⁶ Cfr. le sentenze n. 401 del 2007, punti n. 5.3 e n. 5.4 del "Considerato in diritto" e n. 225 del 2009, punto n. 6.1 del "Considerato in diritto".

⁴⁷ Sentenza n. 401 del 2007, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto".

⁴⁸ Sentenza n. 401 del 2007, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto" (cors. ns.).

relazione ai diversi ambiti materiali⁴⁹. In altre parole: non soltanto un istituto di leale collaborazione debole (parere) sembra essere considerato soddisfacente delle esigenze collaborative nella delegazione legislativa, ma addirittura l'esercizio della funzione consultiva della Conferenza non può paralizzare l'esercizio della delega trasformando il procedimento in una sorta di codecisione legislativa.

Con la seconda pronuncia (sentenza n. 225 del 2009, in relazione al c.d. Codice dell'ambiente), la Corte è stata ancora più netta nel negare, in specifico riferimento alla delegazione legislativa, che il principio di leale collaborazione possa dilatarsi sino a divenire vincolo procedimentale⁵⁰. Nella richiamata pronuncia, il Giudice delle leggi ha inoltre affermato, per quanto qui rileva, che, anche in caso di fissazione di un termine breve, per quanto non incongruo, ai fini dell'espressione del parere, deve escludersi che il contributo consultivo della Conferenza possa tradursi in un potere sospensivo idoneo a paralizzare il procedimento, perché ciò non sarebbe "conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato"⁵¹.

Con ciò la Corte non viene certamente a negare uno dei punti maggiormente qualificanti della propria consolidata giurisprudenza, secondo la quale l'intesa in Conferenza costituisce istituto privilegiato ai fini dell'integrazione del principio cooperativo, svolgendo un ruolo particolarmente incisivo nell'attuazione delle leggi, sia sul piano regolamentare, sia su quello amministrativo, e costituendo "una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione"⁵². Per quanto detto, i precedenti richiamati valgono però a mettere quantomeno in dubbio la decisione di "incostituzionalità 'cautelare'"⁵³, o "sostitutiva di procedura"⁵⁴, adottata dalla Corte con la sentenza n. 251 del 2016, poiché da essi può trarsi un sostanziale diniego di estensione del canone della leale collaborazione al procedimento di delegazione legislativa⁵⁵.

Sul versante opposto, a sorreggere apparentemente la decisione della Corte, potrebbe osservarsi che, rispetto ad altre recenti riforme, realizzate mediante ampie deleghe, quali la legge 4 marzo 2009, n. 15 (*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*) o la legge 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*), la legge n. 124 del 2015 tende a privilegiare il ricorso a istituti di

⁴⁹ Sentenza n. 401 del 2007, punto n. 5.4 del "Considerato in diritto".

⁵⁰ Sentenza n. 225 del 2009, punto n. 6.1 del "Considerato in diritto".

⁵¹ Così, sentenza n. 225 del 2009, punto n. 6.1 del "Considerato in diritto".

⁵² Così, sentenza n. 31 del 2006, punto n. 4.2 del "Considerato in diritto" (cors. ns.); la massima è successivamente ribadita dalla Corte: v., ad esempio, sentenza n. 401 del 2007, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto".

⁵³ Riprendendo la felice definizione di G. Scaccia, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. cost.*, 2016, 2226 ss.

⁵⁴ Così, E. Frontoni, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale*, cit., 3 s.

⁵⁵ Circa il contributo della giurisprudenza costituzionale a sminuire il ruolo dei pareri delle Conferenze, v., da ultimo, G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, 308 ss.

debole collaborazione (parere rispetto all'intesa in Conferenza, salvo per la riforma della dirigenza regionale e locale), talvolta minimizzando l'impatto del principio collaborativo nell'attuazione del processo riformatore⁵⁶.

Nondimeno, la Corte non era mai arrivata a imporre nel procedimento di delegazione legislativa un istituto di più intensa cooperazione tra Stato e regioni rispetto a quello previsto dalle norme di delega. Anche quando, al punto massimo di dilatazione del proprio sindacato, nella sentenza n. 33 del 2011 ha definito "*costituzionalmente appezzabile*" la "previa acquisizione del parere" in Conferenza, non escludendo, quindi, che le modalità mediante le quali il legislatore delegante viene a declinare la leale collaborazione possano riflettere un limite costituzionale sindacabile, il Giudice delle leggi ha comunque affermato che il passaggio dello schema di decreto legislativo in Conferenza, pur normativamente previsto, ben può essere pretermesso, così svalutando il limite ulteriore posto dalla stessa legge di delega⁵⁷.

Vale la pena di approfondire quest'ultimo aspetto in relazione alla sentenza n. 33 del 2011, spesso richiamata come "svolta" giurisprudenziale idonea ad elevare il principio di leale collaborazione a parametro di legittimità costituzionale⁵⁸, o, quantomeno, a fornire qualche apertura in punto di sindacabilità dei decreti legislativi anche in relazione agli istituti cooperativi previsti dalla legge di delega⁵⁹. Non si può escludere che, nella richiamata pronuncia, taluni passaggi contenuti in motivazione possano essere interpretati nel senso che il principio di leale collaborazione assurga al rango di vincolo procedimentale la cui violazione potrebbe essere sindacata in sede di controllo di costituzionalità sui decreti legislativi, avendo la Corte affermato – riprendendo il passaggio a cui si è fatto poco sopra riferimento – che "*la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito*" (cors. ns.)⁶⁰. Nondimeno, occorre ribadire che, da un lato, l'eventuale declinazione di

⁵⁶ L'intesa in Conferenza è infatti prevista soltanto per: segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva (art. 5, comma 2); riforma della dirigenza regionale (art. 11, comma 1, lett. b), punto n. 2)); riorganizzazione delle funzioni in materia di accertamento medico-legale sulle assenze dal servizio per malattia dei dipendenti pubblici, al fine di garantire l'effettività del controllo, con attribuzione all'Istituto nazionale della previdenza sociale della relativa competenza e delle risorse attualmente impiegate dalle amministrazioni pubbliche per l'effettuazione degli accertamenti (art. 7, comma 1, lett. l)). Di quelle richiamate soltanto la prima si configura come intesa ex art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

⁵⁷ Sentenza n. 33 del 2011, punti n. 5.5 e n. 5.6 del "Considerato in diritto" (cors. ns.).

⁵⁸ Cfr., ad esempio, E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia – E. Lamarque – P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, 47.

⁵⁹ Cfr., ad esempio, A. Danesi, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (nota a prima lettura a margine di C. cost., sent. 33/2011)* (2 marzo 2011), in www.federalismi.it, n. 5/2011, 7 s.; A. Baraggia, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, 1246 ss.; A. Sterpa, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011, n. 33* (23 marzo 2011), in www.federalismi.it, n. 6/2011, 3 ss.

⁶⁰ V. ancora la sentenza n. 33 del 2011, punto n. 5.5 del "Considerato in diritto", ove si legge: "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

tale esigenza collaborativa rimane comunque nella piena disponibilità del legislatore delegante, e, dall'altro, essa può essere soddisfatta – afferma sempre la Corte – anche in “*modo irrituale*, ossia al di fuori della sede a ciò deputata” (la Conferenza), purché sia concesso un congruo termine per rappresentare adeguatamente le istanze regionali al Governo⁶¹. Non può inoltre non rammentarsi che il caso concreto giudicato palesava un comportamento sleale da parte del Governo, essendo stato disatteso il passaggio collaborativo in Conferenza espressamente previsto dalla legge di delega quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato.

In altre parole, le affermazioni rese nella motivazione della sentenza n. 33 del 2011 andrebbero interpretate alla luce del dispositivo di non fondatezza della questione promossa per violazione del principio di leale collaborazione dalle regioni ricorrenti in quel giudizio, che conduce a dequotare il limite ulteriore da vincolo procedurale costituzionalmente rilevante (e, quindi, “apprezzabile” in sede di controllo di costituzionalità dei decreti delegati) ad onere procedimentale nella disponibilità del legislatore delegante, che *non* sarebbe comunque tenuto a far discendere tale vincolo dal canone costituzionale della leale collaborazione. Infatti, altrimenti opinando, la leale collaborazione sarebbe surrettiziamente imposta attraverso i “limiti ulteriori”, trasformando la natura del vincolo da sostanziale (per le leggi) a procedurale (per i decreti legislativi)⁶². Inoltre, l'esercizio del potere legislativo delegato ex art. 76 Cost., essendo costituzionalmente trasferibile soltanto al Governo e non ad altri soggetti, non sembra tollerare vincoli procedurali che determinino forme di codecisione in Conferenza⁶³.

E' pur vero che, in pronunce precedenti, la Corte non aveva perentoriamente escluso la sindacabilità, nel giudizio in via principale, di vizi formali delle leggi anche “sotto il profilo del mancato esperimento delle procedure di *coordinamento partecipativo* che sono richieste nelle ipotesi di interferenza strutturale tra competenza statale e competenze regionali, *quando cioè in una stessa materia si intersecano competenze diverse ovvero quando alla materia di competenza regionale o provinciale siano inestricabilmente connessi profili che attengono a interessi unitari che giustificano l'intervento statale*”⁶⁴. Tuttavia l'affermazione contenuta nella richiamata sentenza n. 398

di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare (sentenza n. 278 del 2010), giustifica, *ove il legislatore delegante la reputi opportuna*, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, *costituzionalmente apprezzabile*, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (sentenza n. 383 del 2005 sulla Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali)” (cors. ns.).

⁶¹ Cfr. la sentenza n. 33 del 2011, punto n. 5.6 del “Considerato in diritto”.

⁶² Il punto è esattamente colto da A. Alberti, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, cit., 135.

⁶³ In questo senso, v. la sentenza n. 225 del 2009, punto n. 6.1 del “Considerato in diritto”. In dottrina, cfr. E. Frontoni, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale*, cit., 6; G. Mobilio, *Considerazioni sui rapporti tra “sistema delle Conferenze” e commissioni parlamentari nell'iter di adozione dei decreti legislativi*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 374 s. (anche in relazione alla prassi della XVI legislatura).

⁶⁴ Cfr. la sentenza n. 398 del 1998, punto n. 4 del “Considerato in diritto” (cors. ns.). Il precedente è richiamato da A. Ambrosi, «*Concorrenza di competenze*» e intervento delle Regioni nel procedimento di

del 1998, resa in sede di dichiarazione di inammissibilità di una questione promossa in riferimento all'art. 72, primo comma, Cost., in relazione a un articolo del decreto-legge sulle c.d. quote latte, allora impugnato, composto da centinaia di commi, a seguito della posizione della questione di fiducia posta dal Governo sul testo messo in votazione, sembra piuttosto collocabile nel noto filone della giurisprudenza costituzionale che segna da tempo l'inammissibilità delle questioni promosse dalle regioni in caso di difetto di ridondanza o di carenza di motivazione in ordine alla ridondanza dei parametri costituzionali extracompetenziali evocati su quelli che attengono al riparto di competenze⁶⁵. Infatti la Corte chiarisce, nella pronuncia citata, che *“essendo stato denunciato un vizio di formazione della legge statale per assunta violazione dell'art. 72 della Costituzione, non è chiaro nella prospettazione delle ricorrenti in qual modo tale vizio si risolverebbe in invasione o menomazione della competenza regionale”*.

In ogni caso, anche ammesso che fosse prefigurato un sindacato della Corte in ordine ai vizi formali delle leggi per mancato esperimento delle procedure di *coordinamento partecipativo* delle regioni, l'affermazione, comunque, parrebbe essere estranea alla *ratio decidendi* e assumere, a tutto concedere, un significato di poco superiore a quello di un *obiter dictum*. In ogni caso, essa non sembra essere mai stata sviluppata nella successiva giurisprudenza. Infatti, il principio di leale collaborazione, pur avendo assunto piena dignità costituzionale, tanto più nel vigente Titolo V, non può dilatarsi al punto tale da essere automaticamente declinato in vincolo procedimentale idoneo, laddove previsto dal legislatore, ad integrare un vizio formale nei processi di produzione delle fonti primarie. Pertanto, il precedente richiamato, vale piuttosto a prefigurare il paradigma del c.d. “intreccio” che, non a caso, avrebbe costituito uno dei principali strumenti cooperativistici elaborati dalla giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V del 2001, per il quale, in caso di inestricabile sovrapposizione di ambiti materiali su cui incide l'intervento, stando alla giurisprudenza costituzionale, la legge statale deve prevedere forme di collaborazione per l'esercizio delle funzioni statali di rango sublegislativo⁶⁶. O, ancora, come si è osservato⁶⁷, il ricorso all'intesa è funzionale alla determinazione dei criteri dell'attuazione in via amministrativa della legge statale impugnata, che, per superare il vaglio di legittimità

formazione del decreto legislativo, cit., parr. 1 e 4.

⁶⁵ Si tratta del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, per il quale le questioni di costituzionalità prospettate da una regione nel giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, sono ammissibili soltanto se vi sia ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione: cfr., ex *plurimis*, n. 341 del 2009; n. 40, n. 52, n. 156 e n. 326 del 2010; n. 128 del 2011; n. 22, n. 299 e n. 300 del 2012; n. 8, n. 20, n. 46, n. 220, n. 234 e n. 311 del 2013; n. 44 del 2014; n. 13 del 2015.

⁶⁶ Cfr. le sentenze n. 50 e n. 168 del 2008; n. 237, n. 250, n. 251 e n. 232 del 2009; n. 54 del 2012 n. 44 del 2014. Su tale paradigma cooperativistico, cfr. S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. Ferrara – M.A. Sandulli, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, vol II., *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2014, 431 ss.

⁶⁷ Cfr. A. Ambrosi, *«Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, cit., par. 2.

costituzionale, deve contenere istituti di leale collaborazione⁶⁸. E ciò – è bene precisare – anche in relazione al decreto-legge⁶⁹.

Alla stregua di quanto detto, nella sentenza n. 251 del 2016 il Giudice delle leggi sembra aver travalicato i limiti posti dalle sue precedenti pronunce, *imponendo* il ricorso all'intesa in Conferenza, in luogo del parere, ove è radicato l'intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione, "*anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati*"⁷⁰.

Non vi è dubbio che le disposizioni impugnate nel giudizio definito dalla sentenza in esame concernessero una pluralità di materie, riconducibili a titoli di competenza esclusiva statale, ripartita e regionale (riorganizzazione della dirigenza pubblica, lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, servizi pubblici locali di interesse economico generale), e che pertanto male si prestassero a un giudizio di prevalenza. Tale criterio, non a caso, nella pronuncia in esame è stato utilizzato dalla Corte soltanto per rigettare le censure aventi ad oggetto le disposizioni di delega a modificare e integrare il c.d. Codice dell'amministrazione digitale (art. 1 della legge n. 124 del 2015), sul rilievo che esse fossero riconducibili, in maniera prevalente, alle competenze statali previste dall'art. 117, secondo comma, lett. m) e r), Cost. (determinazione dei livelli essenziali e coordinamento informativo statistico e informatico)⁷¹. Per i restanti ambiti materiali su cui incidono le norme di delega scrutinate (lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e servizi pubblici locali di interesse economico generale), la Corte, ravvisando una concorrenza di competenze, statali e regionali, ha adottato una pronuncia sostitutiva, dichiarando incostituzionali le disposizioni nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere in Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (o unificata, come si è detto, in relazione alla materia su cui incidono le norme di delega).

Potrebbe inoltre osservarsi che il carattere puntuale e dettagliato dei principi e dei criteri direttivi relativi alle deleghe conferite al Governo poteva ritenersi, per le incise materie di potestà concorrente (se non regionale, nel caso delle disposizioni relative alla disciplina del lavoro pubblico non contrattualizzato, riconducibili all'organizzazione amministrativa regionale), non sempre compatibile con la natura di principio delle norme impugnate, per la parte in cui esse si sarebbero dovute applicare agli enti territoriali. Anche per questo, tuttavia, stante la sovrapposizione di materie, la Corte avrebbe potuto procedere allo scrutinio di ogni singola linea di intervento prevista dalle disposizioni impugnate per ricondurla a un determinato ambito materiale, come accaduto, ad esempio, per il Codice degli contratti pubblici⁷², dell'ambiente⁷³ e

⁶⁸ Cfr., ad esempio, le sentenze n. 233 del 2004, n. 272 del 2005, n. 31 del 2006, n. 58 del 2007, n. 88 del 2014.

⁶⁹ Cfr. la sentenza n. 272 del 2005, punto n. 13.4.2 del "Considerato in diritto".

⁷⁰ Così, la sentenza n. 251 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto" (cors. ns.).

⁷¹ Cfr. la sentenza n. 251 del 2016, punto n. 4.1.1 del "Considerato in diritto".

⁷² Cfr. la sentenza n. 401 del 2007.

⁷³ Cfr. la sentenza n. 225 del 2009.

del turismo⁷⁴, laddove, di fronte ad articolate norme di delega, parimenti complesse, il Giudice delle leggi non ha mai fatto ricorso al paradigma dell'intreccio (ed anzi, in taluni casi, ha rigettato tale prospettazione avanzata dalle regioni ricorrenti).

In ogni caso, la Corte è bene attenta a circoscrivere la portata delle sue affermazioni. Infatti, l'estensione dell'intesa appare ben lungi dal consegnare un potere di veto alle regioni, idoneo a vanificare l'esercizio della delega legislativa, dovendosi invece ritenere che essa sia configurabile come intesa in senso "debole"⁷⁵. Nella motivazione della pronuncia, infatti, è esplicitamente affermato, sulla scorta di una giurisprudenza costituzionale consolidata, che essa "*non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore*", in caso di mancato accordo tra le parti⁷⁶. Ciò costituisce l'ulteriore conferma del progressivo "slittamento" del paradigma cooperativistico rappresentato dall'intesa in senso "forte", originariamente introdotto, nel quadro del vigente Titolo V, dalla sentenza n. 303 del 2003, *esclusivamente* in relazione alla c.d. sussidiarietà legislativa, e, quindi, come accordo *indefettibile* e necessario per l'attrazione di funzioni in favore del livello statale, proprio perché finalizzato a tutelare le attribuzioni regionali⁷⁷. La giurisprudenza costituzionale ha successivamente precisato che le intese in parola non sono superabili con una determinazione unilaterale dello Stato⁷⁸, se non in ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace⁷⁹. Sicché soltanto nell'ipotesi di ulteriore esito negativo delle

⁷⁴ Cfr. la sentenza n. 80 del 2012.

⁷⁵ In questo senso, cfr. J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 707; A. Poggi – G. Boggero, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, cit., 6 ss.; E. Frontoni, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale*, cit., 6, la quale correttamente ritiene che l'intesa "imposta" non possa che essere ritenuta "debole" anche a causa della natura del potere legislativo delegato ex art. 76 Cost.; nonché il parere n. 83 del 17 gennaio 2017 della Commissione speciale del Consiglio di Stato, numero affare 02371/2016, a cui era stato chiesto dal Ministro per la semplificazione un quesito circa gli effetti della sentenza sui decreti legislativi già adottati e da adottare (sui cui, v. *infra*, par. 4). *Contra*, S. Agosta, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione*, cit., 122, secondo il quale la sentenza lascerebbe intravedere "una preferenza per l'intesa forte".

⁷⁶ Sentenza n. 251 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto" (cors. ns.).

⁷⁷ Cfr. la sentenza n. 303 del 2003, spec. punto n. 4.1, ove si afferma espressamente che "la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia" (cors. ns.). Al riguardo, è già incisiva la giurisprudenza costituzionale che si è formata quando era vigente l'originario Titolo V, per la quale "l'intesa è una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta 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 fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa" (così, sentenza n. 337 del 1989; nonché sentenze n. 747 del 1988; n. 220 del 1990; n. 21 del 1991 e n. 116 del 1994).

⁷⁸ Cfr. le sentenze n. 6 del 2004, punto n. 7 del "Considerato in diritto", ove la Corte rileva che l'intesa c.d. "forte" va considerata tale, "nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento"; n. 24 del 2007, punto n. 2 del "Considerato in diritto", ove si precisa il regime dell'intesa, "caratterizzata [...] dalla *paritaria codeterminazione* dell'atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull'altra" (con richiami anche alle sentenze n. 116 del 1994, n. 308 del 2003 e n. 27 del 2004); n. 121 del 2010, spec. punto n. 9 del "Considerato in diritto".

⁷⁹ Così, ad esempio, la sentenza n. 165 del 2011, punto n. 8 del "Considerato in diritto"; nonché, in maniera conforme, sentenza n. 179 del 2012, punto n. 5.2.1 del "Considerato in diritto".

summenzionate procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale⁸⁰.

Dagli orientamenti sinteticamente ricostruiti non può oggi non riscontrarsi quanto la Corte si sia progressivamente discostata dall'originario significato da essa stessa attribuito all'intesa c.d. "forte", in particolare nelle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, avendola ormai trasformata in istituto di collaborazione unilateralmente superabile da una parte, sia pure in ipotesi estrema, dopo reiterate trattative finalizzate a un esito consensuale⁸¹, e, infine, nel suo approdo più recente, giungendo a declassare l'istituto in parola a intesa *doverosamente* superabile da parte statale, sia pure a determinate condizioni poste a presidio delle istanze unitarie⁸². Di tale ultima tendenza la sentenza n. 251 del 2016 costituisce ulteriore conferma⁸³, collocandosi, sotto questo specifico profilo, in linea di continuità con l'orientamento manifestato dalla Corte in particolare dall'inizio del 2016⁸⁴.

Muovendo da questa linea ricostruttiva, se si guarda alla sua effettiva incidenza sulla declinazione del principio collaborativo nel procedimento legislativo, la pronuncia in esame potrebbe segnare una curiosa *eterogenesi dei fini*. Infatti, anche a voler ammettere che l'estensione di un istituto di leale collaborazione nella delegazione legislativa possa essere necessariamente inteso quale rafforzamento dell'autonomia legislativa regionale, occorre sottolineare che la sentenza n. 251 del 2016 potrebbe assumere una portata di minore discontinuità rispetto a quanto si sarebbe indotti a pensare. Infatti, onde ridimensionare gli effetti del principio di diritto affermato, per il legislatore delegante d'ora in poi sarà sufficiente delineare meccanismi procedurali di superamento del diniego di intesa al fine di assicurare l'esercizio della delega entro i termini previsti, ben potendo, nel contempo, intervenire in ambiti materiali in cui il suo titolo di competenza è intrecciato con quello regionale⁸⁵.

⁸⁰ V. in particolare, sentenza n. 33 del 2011, punto n. 7.1.2 del "Considerato in diritto".

⁸¹ Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 121 del 2010, n. 33 e n. 165 del 2011 e n. 179 del 2012.

⁸² Cfr. le sentenze n. 1 del 2016, punto n. 7.2 del "Considerato in diritto", ove la Corte afferma espressamente che "il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze"; n. 7 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

⁸³ Cfr. sentenza n. 251 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto".

⁸⁴ In questa chiave di lettura, se è vero che, quanto alla valorizzazione dell'intesa, la sentenza n. 251 del 2016 può trovare alcuni dei suoi presupposti nelle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 (come, peraltro, ogni pronuncia della Corte volta a valorizzare istituti di leale collaborazione), ben difficilmente potrebbe sostenersi che essa ne costituisca diretto sviluppo (così, invece, R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., 3), poiché, sotto questo profilo, essa afferma l'opposta conclusione per la quale, in caso di inestricabile intreccio di competenze, deve prevalere unilateralmente la volontà della parte statale. Peraltro, il richiamo alla sentenza n. 303 del 2003, contenuto in motivazione della sentenza n. 251 del 2016 (punto n. 3 del "Considerato in diritto"), attiene, come precisa la stessa Corte, alla "diversa ipotesi" della c.d. "attrazione in sussidiarietà" che presuppone l'esistenza di "esigenze unitarie". Sottolinea, ad esempio, la distinzione tra "intreccio" e "chiamata in sussidiarietà" con riguardo al passaggio motivazionale in esame, G. D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., par. 4 e 5.

⁸⁵ Critica tale operazione A. Ambrosi, «*Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, cit., par. 2. Sul punto, v. anche C. Padula, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego* (8 novembre 2017), in www.federalismi.it, n. 21/2017, 26 s., il quale ascrive, per tali ragioni, la pronuncia al filone "centralista" perché, richiamando "l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma", la Corte ha potuto "avocare allo Stato la disciplina legislativa dettagliata di importanti oggetti rientranti nella competenza organizzativa

Avendo ravvisato un'inestricabile sovrapposizione di materie, ben più convincente sarebbe stata la scelta di procedere allo scrutinio di ogni singola linea di intervento prevista dalle disposizioni impugnate per ricondurla a un determinato ambito materiale.

Pertanto, in futuro, in caso di interventi in ambiti materiali "inestricabilmente connessi", da un lato il legislatore statale potrà presumibilmente richiamare le esigenze unitarie – quasi evocative dell'interesse nazionale⁸⁶ – sottese a grandi riforme realizzate mediante delegazione legislativa, e, dall'altro, la Corte, applicando il criterio del concorso di competenze, potrà procedere allo scrutinio di costituzionalità non già delle norme che delineano le singole direttrici di intervento, bensì del "pacchetto" complessivo delle norme deleganti. Mediante il sindacato sulle norme di delega così prefigurato, tale approccio, stando alla sentenza n. 251 del 2016, conduce dritto ad attrarre al legislatore statale interi ambiti materiali rientranti nella sfera di competenza regionale, purché "intrecciati" con materie statali (basti pensare, per rimanere all'esempio della legge n. 124 del 2015, al ruolo dei dirigenti regionali).

Se si accede a questa interpretazione, sembrerebbe difficile ipotizzare una vera e propria "fuga dalla delega" quale diretta conseguenza della sentenza n. 251 del 2016⁸⁷. All'opposto, il procedimento in parola potrebbe essere utilizzato dal legislatore nazionale proprio per intervenire in ambiti materiali in cui si sovrappongono titoli di competenza statale e regionale, sia pure introducendo procedure idonee a garantire il superamento del diniego di intesa, così consentendo ulteriori incursioni in titoli di competenza regionale.

Occorre inoltre osservare, come si vedrà meglio appresso, che l'incisivo impatto della sentenza n. 251 del 2016 prefigurato da molti commenti a prima lettura sembra essere, in realtà, minimizzato dalla stessa giurisprudenza costituzionale successiva, anche con riguardo ai riflessi sul sistema delle fonti, su cui occorre ora soffermare l'attenzione.

3. Segue: i possibili riflessi sul sistema delle fonti, anche alla luce della successiva giurisprudenza costituzionale

Non vi è dubbio che la sentenza n. 251 del 2016 sembra segnare l'ingresso di un limite ulteriore *costituzionalmente* imposto nel procedimento di delegazione e quindi non più disponibile al legislatore delegante. In altre parole, la Corte parrebbe far discendere direttamente dal canone della leale collaborazione un obbligo costituzionale che si impone direttamente – quale principio di per sé applicabile – nella delegazione legislativa. Come si è tentato

regionale"; nonché, volendo, G. Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, cit., 127 s.

⁸⁶ Come osserva esattamente, in relazione alla sentenza n. 251 del 2016, C. Padula, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, cit., 26.

⁸⁷ In questo senso, invece, cfr. J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 706; R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., 5; Id., *La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Firenze, Passigli Editori, 2017, 140, il quale osserva che la sentenza n. 251 del 2016 arriverebbe a determinare uno "squilibrio tra fonti primarie" e potrebbe esprimere una conseguente "spinta ad attuare l'art. 11 [della legge costituzionale n. 3 del 2001], così disinnescando il possibile sbilanciamento".

di dimostrare, ciò esprime un elemento di discontinuità rispetto alla giurisprudenza precedente.

Sotto questo profilo, i riflessi della pronuncia sulla richiamata fonte di rango primario potrebbero essere di non secondario momento. In primo luogo, se il principio collaborativo obbliga come vincolo a sé stante il legislatore delegante, al punto tale da imporre l'intesa in luogo del parere, bisognerebbe chiarire perché tale onere gravi soltanto sulla delegazione legislativa e non anche sulle leggi e sui decreti-legge. In altre parole, il principio di diritto affermato dalla sentenza in esame dovrebbe valere per tutte le fonti di rango primario. E ciò – si badi – a prescindere dal dibattito circa la ricostruzione (più o meno ampia) della nota categoria dei limiti ulteriori alla delegazione legislativa, poiché la Corte, nel caso in esame, con una pronuncia sostitutiva, interviene *direttamente* sulle modalità di declinazione del principio cooperativo nella legge di delega.

In effetti, la sentenza n. 251 del 2016 sembra fondare il dispositivo di sostituzione del parere con l'intesa *unicamente* sul presupposto che l'intervento del legislatore statale incida su ambiti materiali, statali e regionali, inestricabilmente connessi. L'istituto di collaborazione, quindi, secondo la Corte si impone di per sé laddove il decreto delegato *si accinga* a riformare istituti che incidono su competenze legislative così intrecciate (pur senza averlo *ancora* fatto). Ne consegue che soltanto apparentemente, nella motivazione, l'attrazione dei decreti legislativi nelle procedure di leale collaborazione discende dalla declinazione dei limiti ulteriori, in forza, cioè, della specificità dell'atto-fonte ex art. 76 Cost.⁸⁸. In realtà, la manipolazione interviene direttamente sulla legge di delega, in quanto ritenuta *immediatamente* in contrasto con il canone costituzionale della leale collaborazione.

Muovendo da questa premessa, però, la declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe dovuto travolgere anche i decreti legislativi⁸⁹. Al contrario, questi ultimi sono espressamente fatti salvi dalla sentenza⁹⁰. Ciò conferma che la Corte si limita a caducare la legge di delega in sé, per come è stato declinato il principio collaborativo, "imponendo" un istituto di leale collaborazione in luogo di un altro.

Da ciò segue che, stando alla sua *ratio decidendi*, la pronuncia in esame dovrebbe quantomeno porre il problema dell'estensione degli istituti di collaborazione alle altre fonti di rango primario rispetto a quella oggetto del giudizio. A questa soluzione, però, per quanto detto nel paragrafo precedente, osterebbero le conclusioni a cui è giunta la pregressa giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente escluso che il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni possa tradursi in vincolo nelle "*procedure legislative*", riferendosi, la Corte, anche alle fonti primarie diverse dalla legge⁹¹.

Sviluppando le linee argomentative interne alla sentenza in esame, la Corte finisce per elevare il principio collaborativo al rango di parametro integrativo del giudizio di costituzionalità, affermando che l'istituto a tali fini previsto dalla legge di delega è costituzionalmente imposto anche nel suo

⁸⁸ Sentenza n. 251 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto".

⁸⁹ In questo senso, v. anche J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 705.

⁹⁰ Sentenza n. 251 del 2016, punto n. 9 del "Considerato in diritto".

⁹¹ V., in particolare, sentenza n. 194 del 2004, punto n. 27 del "Considerato in diritto".

grado di intensità (intesa anziché parere), senza però trarne le coerenti conseguenze che avrebbero dovuto condurre alla dichiarazione di incostituzionalità, in via consequenziale, anche dei decreti legislativi. Quanto alla legge di delega, scrutinata in sé, in quanto *unico* oggetto del giudizio, la sentenza non sembra chiarire perché, rispetto alle precedenti pronunce circa la mancanza di un suo fondamento costituzionale, nel caso in esame la leale collaborazione debba essere declinata “a rime obbligate”, in maniera tale da giustificare una pronuncia sostitutiva di procedura.

In secondo luogo, l'orientamento prefigurato dalla sentenza n. 251 del 2016 sembra potenzialmente idoneo a favorire la “disarticolazione” del decreto legislativo in relazione all'ambito materiale da esso inciso, poiché diversi saranno gli effetti della pronuncia in relazione al grado di intreccio e di concorrenza di competenze, statali e regionali, su cui interviene il legislatore delegato.

Non può però escludersi che il possibile impatto della sentenza n. 251 del 2016 sul sistema delle fonti sia minimizzato, circoscrivendo la portata del principio di diritto affermato dalla Corte. Questo, almeno al momento, sembrerebbe l'orientamento prevalente. Basti pensare alle sentenze n. 280 del 2016 e n. 192 del 2017, con cui la Corte ha confermato che le procedure di leale collaborazione non trovano applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato⁹², e, da ultimo, alla sentenza n. 237 del 2017. Con tale pronuncia, la Corte ha infatti ribadito che il coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi deve ritenersi privo di fondamento costituzionale, così escludendo, ancora una volta, che l'applicazione della leale collaborazione possa essere estesa alle procedure legislative⁹³. Ciò posto, il Giudice delle leggi ha potuto circoscrivere la declaratoria di incostituzionalità della sentenza n. 251 del 2016 esclusivamente al “*rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo*”, affermando che “*non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria*”, oggetto del giudizio definito dalla sentenza n. 237 del 2017. Con questa pronuncia, infatti, la Corte, rigettando le censure regionali mosse, tra l'altro, in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione in relazione alla legge di riforma dell'equilibrio di bilancio di regioni ed enti locali (legge 12 agosto 2016, n. 164), ha escluso “un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell'adozione dell'atto legislativo a cui tale definizione è affidata”⁹⁴.

Da quanto detto segue che, anche alla stregua della più recente giurisprudenza costituzionale, la Corte esclude che “*nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo*”⁹⁵. Se tale conclusione non è certamente nuova e conferma un indirizzo, come si è visto, ampiamente consolidato, la pronuncia richiamata per la prima volta tenta di motivare tale esclusione e la mancata estensione di quanto affermato dalla sentenza n. 251 del 2016 alle altre fonti di rango primario. “A tale estensione –

⁹² Cfr. le sentenze n. 280 del 2016, punto n. 3 del “Considerato in diritto” e n. 192 del 2017, punto n. 8.3.1.1 del “Considerato in diritto”.

⁹³ Cfr. sentenza n. 237 del 2017, punto n. 9 del “Considerato in diritto”.

⁹⁴ Sentenza n. 237 del 2017, punto n. 9 del “Considerato in diritto”.

⁹⁵ Sentenza n. 237 del 2017, punto n. 9 del “Considerato in diritto”.

precisa la Corte – 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”.

Alla stregua di quanto detto e del suo “seguito” nella giurisprudenza costituzionale, sembra difficile sostenere che la sentenza n. 251 del 2016 avrebbe riscritto le fonti sulla produzione delle norme di rango primario, ribaltando i numerosi precedenti che indicano, in maniera univoca, che le procedure di leale collaborazione sfuggono all’esercizio delle procedure legislative⁹⁶.

4. Segue: quali rimedi?

Bisogna infine interrogarsi sulla sorte dei decreti legislativi già emanati in attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015, ricordando che, nella fase antecedente alla sentenza n. 251 del 2016, erano già entrati in vigore: il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (*Modifiche all’art. 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell’art. 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare*); il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (*Attuazione della delega di cui all’articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria*); il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), in attuazione dell’articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124; il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 (*Modifiche ed integrazioni al Codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell’articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*).

Pertanto, al momento del deposito della sentenza, le deleghe contenute negli artt. 11 e 17 della legge n. 124 del 2015, erano state soltanto parzialmente esercitate, in materia, rispettivamente, di dirigenza sanitaria (decreto legislativo n. 171 del 2016) e di licenziamento disciplinare (decreto legislativo n. 116 del 2016). Quella prevista dall’art. 18 aveva già consentito di adottare il decreto legislativo in materia di società a partecipazione pubblica (decreto legislativo n. 175 del 2016). Parte delle deleghe non era stata quindi ancora esercitata (si pensi alla materia del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche o ai servizi pubblici locali). Nel contempo, la Regione Veneto, ricorrente nel giudizio definito dalla sentenza n. 251 del 2016, aveva già impugnato in via principale i decreti legislativi n. 171, n. 175 e n. 179 del 2016 (con i ricorsi, rispettivamente, n. 75, n. 76 e n. 77 del 2016).

Come è stato osservato, la possibile sorte dei decreti legislativi avrebbe dovuto essere distinta in relazione a quella della norma di delega di riferimento. Tale approccio avrebbe condotto a una decisione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 179 del 2016,

⁹⁶ Così, invece, J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 706.

avendo la Corte escluso che la norma di delega sulla cui base esso è stato adottato (art. 1 della legge n. 124 del 2015) fosse lesiva delle competenze regionali, da un lato, e a una pronuncia di segno opposto delle questioni promosse in relazione ai decreti legislativi n. 171 e n. 175 del 2016, avendo il Giudice delle leggi accertato l'interferenza con le competenze regionali da parte delle rispettive norme di delega⁹⁷.

I giudizi di costituzionalità già instaurati sono però presumibilmente destinati all'estinzione a causa della probabile rinuncia al ricorso per effetto delle modificazioni sopravvenute apportate a seguito dell'intervenuta intesa in Conferenza, secondo quanto richiesto dalla sentenza n. 251 del 2016.

Occorre però interrogarsi circa l'idoneità dei decreti legislativi "correttivi", adottati dal Governo secondo quanto suggerito anche da un parere del Consiglio di Stato⁹⁸, a soddisfare le esigenze collaborative determinate dalla pronuncia della Corte senza un'ulteriore novazione della fonte.

Ad avviso di chi scrive la risposta potrebbe ritenersi affermativa, sia pure nei termini di seguito precisati. Occorre anzitutto osservare che il punto n. 9 del "Considerato in diritto" della sentenza n. 251 del 2016 fa espressamente salve le "disposizioni attuative" della delega. Pertanto, per i decreti legislativi già emanati sembra legittimo un intervento correttivo del legislatore delegato, idoneo a sanare il vizio di natura meramente procedimentale⁹⁹, sempre ammesso che la delega consenta la novazione della fonte che sarebbe necessaria.

E' vero, infatti, che la giurisprudenza costituzionale ha negato che i decreti correttivi possano avere una funzione di sanatoria sostanziale rispetto ai vizi del decreto "principale", ma le norme oggetto di quei giudizi erano affette da vizi originari¹⁰⁰. Al contrario, nel caso in esame, i decreti delegati sono viziati per illegittimità derivata, sicché l'effetto sanante potrebbe essere retroattivamente disposto dal "correttivo", sulla base dell'intesa sopravvenuta. Tra l'altro, l'intervento sembrerebbe poter superare il vaglio di costituzionalità sulle norme retroattive, che generalmente si risolve in un sindacato di manifesta irragionevolezza e, per di più, tende a censurare soltanto disposizioni che retrospettivamente modificano in senso sostanziale il quadro normativo¹⁰¹.

D'altro canto, la soluzione prospettata potrebbe essere suffragata anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale sulle intese tra Stato e regioni in materia di finanza pubblica. La Corte ha spesso dichiarato inammissibili, per sopravvenuta carenza di interesse, questioni promosse dalle regioni per violazione del principio di leale collaborazione in caso di *ius superveniens* modificativo delle modalità di conseguimento delle intese relative al riparto degli oneri finanziari¹⁰², confermando così che quando la collaborazione è

⁹⁷ Questa l'inappuntabile prognosi di G. D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., par. 6.

⁹⁸ Parere del Consiglio di Stato, 17 gennaio 2017, numero affare 02371/2016.

⁹⁹ Secondo quanto affermato anche dal citato parere del Consiglio di Stato, 17 gennaio 2017, cit.

¹⁰⁰ Cfr. le sentenze n. 425 del 2000 e n. 206 del 2001. Al riguardo, cfr., ad esempio, N. Lupo, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, in *Giur. cost.*, 2000, 3210 s.

¹⁰¹ Tra le tante, sentenze n. 419 del 2000; n. 374 del 2002; n. 156 del 2007; n. 24, n. 206 e n. 236 del 2009; n. 71 e n. 271 del 2011; n. 92, n. 103 e n. 170 del 2013. Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Leggi retroattive e diritti politici: verso la quadratura del cerchio*, in *Dir. soc.*, 2017, 478 ss.

¹⁰² Al riguardo, significativa la sentenza n. 141 del 2016, punto n. 5.1 del "Considerato in diritto", sulla

effettivamente perseguita dalle parti, e le intese sono condotte secondo il principio di lealtà, vengono pienamente soddisfatte le esigenze collaborative, con l'effetto di deflazionare il contenzioso costituzionale.

5. La realizzazione del principio collaborativo dal "sistema delle Conferenze" all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: il rischio di un dibattito inutile

Venendo a tirare le fila della riflessione che si è tentato di sviluppare in queste pagine, può anzitutto osservarsi che il Seminario odierno ha costituito ulteriore conferma di come lo scarso rendimento della riforma del Titolo V del 2001 nell'esperienza italiana sia anzitutto riconducibile alla carenza di sedi e istituti di cooperazione tra Stato e autonomie nella formazione delle leggi e nella realizzazione delle politiche pubbliche. La mancanza di un espresso fondamento costituzionale non ha consentito di estendere il canone della leale collaborazione al procedimento legislativo.

Al sistema delle Conferenze, peraltro, sono state rivolte varie critiche, sotto molteplici profili inerenti tanto alla loro organizzazione quanto ai procedimenti decisionali. Si è anzitutto lamentata la carenza di autonomia e indipendenza di quelle sedi di raccordo dagli organi esecutivi, soprattutto con riguardo alle Conferenze intergovernative¹⁰³. Queste ultime sono infatti incardinate presso la Presidenza del Consiglio: sicché è sempre un membro del Governo a convocare e presiedere le sedute, e soprattutto a decidere gli argomenti e le questioni da trattare, "orientando", in tal modo, l'organo di concertazione in maniera sostanzialmente asimmetrica nella rappresentanza dei territori. Tali critiche si appuntano, in definitiva, sulla scarsa influenza dei rappresentanti delle autonomie ai fini della determinazione dell'ordine del giorno delle sedute della Conferenza Stato-regioni, che, in effetti, appare soltanto in parte compensata dal ruolo assunto negli ultimi anni dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni quale organo di raccordo orizzontale funzionale (anche) all'individuazione degli argomenti da affrontare in sede di Conferenza intergovernativa.

Sotto altro profilo, le Conferenze stesse sono state oggetto di critiche ulteriori, con riguardo alle loro procedure decisionali e alla gestione degli *interna corporis*, incluse le attività di segreteria, largamente rimesse alle determinazioni della Presidenza del Consiglio¹⁰⁴. Sul punto, occorre ricordare che anche la Corte costituzionale, pur non affrontando *funditus* il tema, dopo aver originariamente affermato che le Conferenze non sarebbero riconducibili né dell'Esecutivo nazionale, né delle autonomie territoriali, bensì operanti "nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni"¹⁰⁵, non ha successivamente sviluppato

scorta di un ormai consolidato "filone" inaugurato dalla sentenza n. 19 del 2015.

¹⁰³ Sui limiti del sistema delle Conferenze nella realizzazione del principio cooperativo, cfr. già P. Caretti, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, 2002, 1171 s.

¹⁰⁴ Per un quadro descrittivo, utile testimonianza è ancora il lavoro di G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006, *passim*.

¹⁰⁵ Sentenza n. 116 del 1994, punto n. 4 del "Considerato in diritto".

questi assunti, aderendo anzi a una prospettiva maggiormente “centralistica” circa la collocazione di tali organi nell’amministrazione centrale¹⁰⁶.

Un terzo ordine di rilievi è stato formulato in relazione piano delle procedure decisionali. In effetti, sin dalla fase di avvio, le Conferenze si sono caratterizzate per adottare regole di deliberazione largamente ispirate all’informalità delle procedure, richiedendo, in linea generale, l’unanimità, salvo consentire per talune materie decisioni a maggioranza, già ai sensi del decreto legislativo n. 281 del 1997. Basti pensare ai criteri di riparto delle risorse finanziarie assegnate dalla legge alle regioni; o ai provvedimenti che devono essere necessariamente adottati per legge; o, ancora, all’esercizio dei poteri di nomina¹⁰⁷. Al riguardo, è stato osservato che tra le principali ragioni che avrebbero indotto la giurisprudenza costituzionale a negare efficacia vincolante agli atti delle Conferenze, fornendo una lettura duttile delle regole sulla composizione, sul procedimento e sulle deliberazioni delle Conferenze¹⁰⁸, sarebbe l’estrema informalità delle procedure adottate, orientata a garantire la massima elasticità che connota i moduli procedimentali degli organismi cooperativi¹⁰⁹.

Pertanto, come è emerso anche da questo Seminario, sembra non più procrastinabile un riordino complessivo di tali organi, secondo quanto di recente prefigurato nel documento conclusivo dell’indagine conoscitiva dedicata alle “forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al ‘sistema delle Conferenze’”, approvato all’unanimità dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 13 ottobre 2016¹¹⁰. Tale riordino appare tanto più necessario perché, dopo il fallimento della riforma costituzionale, il sistema delle Conferenze sembra essere destinato a rimanere per lungo tempo l’unica sede deputata alla realizzazione del principio collaborativo.

Sarebbe quindi auspicabile introdurre, in via legislativa, una disciplina che definisca le modalità con cui il Governo debba presentare i propri atti in Conferenza e una meglio definita tempistica di esame dei provvedimenti stessi, assicurando il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione dell’ordine del giorno, e precisando, nel contempo, le regole procedurali da seguire, da un lato, e le modalità di voto, dall’altro. Tutto questo potrebbe consentire di rafforzare il ruolo delle Conferenze nell’assetto istituzionale anche mediante l’introduzione di regole volte a definire procedure chiare, certe e trasparenti per la disciplina del loro *modus operandi*.

Ciò posto, il limite tuttavia più evidente del sistema delle Conferenze è ravvisabile nell’impossibilità di realizzare il principio collaborativo *nel* procedimento legislativo, stante l’assenza di un loro specifico fondamento costituzionale. Di qui muove, come si è detto, la valorizzazione di tali organi di raccordo nella giurisprudenza costituzionale – sia pure nei limiti che si sono messi in rilievo – soprattutto mediante l’elaborazione di paradigmi cooperativistici, come la c.d. “sussidiarietà legislativa”, il c.d. “intreccio” e la c.d.

¹⁰⁶ Cfr., ad esempio, sentenza n. 507 del 2002.

¹⁰⁷ V., al riguardo, la sentenza n. 206 del 2001, spec. punti n. 11 e n. 12 del “Considerato in diritto”.

¹⁰⁸ Cfr. le sentenze n. 206 del 2001 e n. 507 del 2002.

¹⁰⁹ Cfr. R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4184 ss.

¹¹⁰ Per un approfondimento, cfr. G. D’Amico, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quad. cost.*, 2017, 142 ss.

“forte incidenza”¹¹¹, mediante i quali sono state affermate pregnanti istanze di concertazione che si traducono in una vasta gamma di istituti che la legge statale deve contenere per superare il vaglio di legittimità costituzionale. In effetti, nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001, il sistema delle Conferenze e i sopra richiamati istituti di cooperazione (intese, pareri, accordi) sono divenuti il principale strumento per compensare la mancata riforma del bicameralismo e del procedimento legislativo, al fine di garantire la collaborazione tra Stato e regioni.

Tale legittimazione del sistema delle Conferenze è stata conseguita soprattutto nella perdurante assenza di una seconda Camera idonea ad assicurare la rappresentanza territoriale e nella mancata trasformazione dei procedimenti legislativi, anche soltanto nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale dalla sentenza n. 6 del 2004 alla sentenza n. 7 del 2016¹¹².

Deve anzitutto essere sottolineato che l’attuazione della disposizione costituzionale citata – che, come si è detto, consente ai regolamenti parlamentari di disporre l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali, fermo restando il necessario intervento anche della fonte primaria, stante la riserva di legge posta in materia dall’art. 126 Cost. – apparirebbe pienamente sintonica con quella che è la disposizione meno valorizzata contenuta nell’art. 5 Cost., per la quale la Repubblica “*adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento*”.

Secondo quanto previsto dallo stesso art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il percorso così prefigurato potrebbe consentire di introdurre un aggravamento procedurale ai fini dell’approvazione di disegni di legge in materie di potestà concorrente o di quelli relativi all’art. 119 Cost., in caso di parere contrario della Commissione stessa, superabile soltanto con un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea. Non si deve trascurare che quello richiamato, nonostante le interpretazioni talora svalutative avanzate in dottrina, si potrebbe rivelare un istituto di cooperazione tra Stato autonomie non necessariamente debole. Basti pensare, ad esempio, che il progetto di riforma della Costituzione, approvato in duplice deliberazione dal Parlamento nella XVII legislatura e bocciato dal corpo elettorale nel *referendum* del 4 dicembre 2016, non estendeva il procedimento legislativo bicamerale paritario all’esame dei disegni di legge in materia di finanza regionale e locale. A questi ultimi era invece riservato quello c.d. “a prevalenza” Camera, con ciò consentendo l’approvazione di tali progetti di legge a maggioranza semplice,

¹¹¹ Riprendendo l’espressione di S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, cit., 431 ss. (con riguardo alle materie in cui l’esercizio della funzione legislativa statale possa determinare una “forte incidenza” sulle funzioni amministrative regionali, a partire dalla sentenza n. 88 del 2003). Sul punto, v. già le considerazioni di P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 1026 (in riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2003).

¹¹² Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”* – 25 febbraio 2016, 10 marzo 2016, in www.osservatorioaic.it.

senza la necessaria pronuncia del Senato, o senza che l'eventuale *recall* della seconda Camera determinasse un particolare aggravamento procedurale. Tale esito, a diritto costituzionale vigente, sarebbe invece espressamente previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione agli effetti del parere negativo o del parere condizionato all'introduzione di modificazioni reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti degli enti territoriali, superabile, appunto, soltanto a maggioranza assoluta.

Purtroppo, dopo gli auspici ripetutamente formulati in dottrina¹¹³, e le soluzioni prefigurate da un apposito Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento nella XIV legislatura¹¹⁴, il dibattito sull'attuazione della richiamata disposizione costituzionale ha subito una lunga battuta d'arresto.

Soltanto di recente, la discussione sembra essere ripresa in esito alla bocciatura del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento nella XVII legislatura e ai risultati della sopra menzionata indagine conoscitiva sulle "forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali", portata recentemente a termine dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali¹¹⁵.

La scelta di procedere all'attuazione del più volte citato art. 11 contribuirebbe indubbiamente ad attenuare la carenza di sedi cooperative nell'esercizio della funzione legislativa. Infatti, la soluzione prefigurata potrebbe costituire strumento utile ai fini dell'inserimento degli enti territoriali nei procedimenti legislativi statali che maggiormente incidono in ambiti di competenza regionale, perseguendo, in tal modo, la realizzazione di formule cooperative volte a scongiurare il rischio che la legislazione statale sia prodotta

¹¹³ Tra i tanti favorevoli all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, cfr. R. Bifulco, *In attesa della seconda camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, 211 ss.; Id., *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, 2003, 350 s.; P. Caretti, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., 1173, il quale individua nella Commissione bicamerale integrata l'unica sede "susceptibile di articolare sul terreno della legislazione l'invocato principio di leale collaborazione, che attraverso il sistema delle conferenze è in grado di produrre i suoi effetti sul solo versante dell'amministrazione"; Id., *Editoriale. La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, 354 ss.; S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 316 ss.; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. parl.*, 2004, 318 ss.; N. Lupo, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, 2007, 359 s. In senso difforme, soprattutto circa la mancanza di un obbligo costituzionale di procedere all'attuazione della disposizione costituzionale, V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. parl.*, 2007, 63 s.

¹¹⁴ Cfr. A.C., XIV Legislatura, Giunta per il regolamento, 4 giugno 2002. Tale proposta è stata esaminata da un apposito Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato, i cui lavori sono stati illustrati nella relazione degli onn. Boato e Deodato, pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002.

¹¹⁵ Si vedano, ad esempio, i contributi di R. Bifulco, *Brevissimo plaidoyer a favore dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, e di N. Lupo, *Integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali: se non ora, quando?*, entrambi in *Per autonomie responsabili*, cit., rispettivamente 103 ss. e 139 ss.; nonché i contributi degli stessi A. citati in questo volume.

in maniera eteronoma rispetto al necessario confronto con la rappresentanza dei territori.

Non occorre in questa sede soffermarsi sui vantaggi che ciò comporterebbe per i rapporti tra Stato e autonomie, peraltro ripetutamente messi in rilievo da numerosi contributi¹¹⁶, specie in relazione alla necessità di restituire al Parlamento la funzione di realizzare il principio cooperativo che non può essere certo lasciata soltanto all'intervento giurisprudenziale¹¹⁷. Ciò, a tacer d'altro, per la minore efficacia dei principi di diritto affermati in via pretoria dalla Corte rispetto a quelli positivamente disciplinati dalla fonte di rango costituzionale. L'integrazione della Commissione bicamerale consentirebbe, tra l'altro, una più trasparente emersione degli interessi delle autonomie territoriali direttamente nelle procedure legislative, così attenuando i problemi legati alla fase attuativa della legislazione e alla realizzazione delle politiche pubbliche, e conseguendo, al contempo, l'effetto di deflazionare il contenzioso costituzionale¹¹⁸.

Nondimeno, potrebbero essere oggi sollevate non poche perplessità circa l'efficacia della riforma. Non sembra affatto scontato che l'attuazione dell'art. 11 produrrebbe gli stessi effetti prefigurati dal legislatore costituzionale a distanza di oltre quindici anni anzitutto perché il diritto costituzionale "vivente" delle autonomie territoriali è stato largamente rifondato dalla giurisprudenza costituzionale. Vale la pena soffermarsi su questo aspetto che potrebbe determinare implicazioni fortemente critiche circa l'ipotetica integrazione della Commissione parlamentare. Il richiamato disallineamento tra l'attuazione dell'art. 11, da un lato, e gli itinerari seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, dall'altro, potrebbe fortemente depotenziare, se non addirittura *neutralizzare*, i sopra richiamati *vantaggi* astrattamente derivanti dall'attuazione della disposizione costituzionale in esame.

Non vi è dubbio, come si è detto, che essa, qualora trovasse finalmente attuazione, introdurrebbe un significativo aggravamento del procedimento legislativo nelle materie di potestà concorrente e in tema di finanza regionale e locale, così realizzando il coinvolgimento dei rappresentati degli enti territoriali in merito a scelte del legislatore statale particolarmente incisive per l'autonomia. Resta però da chiarire se, proprio in relazione ai richiamati ambiti materiali a cui si riferisce l'art. 11, ad oltre quindici anni dall'entrata in vigore della disposizione costituzionale, residui ancora qualcosa circa l'esercizio della competenza ripartita e dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, o se invece la giurisprudenza costituzionale non abbia finito per attrarre al legislatore statale larga parte dei titoli competenziali che la disposizione costituzionale affiderebbe al penetrante intervento della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

¹¹⁶ L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata ripetutamente sollecitata in dottrina: cfr., in particolare, gli autori citati alla nota 113: spec. P. Caretti, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., 1173 s.; nonché, di recente, R. Bifulco, *La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., 137 ss.

¹¹⁷ In questo senso, ad esempio, R. Bifulco, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., 7.

¹¹⁸ Cfr. N. Lupo, *Integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentati di regioni ed enti locali*, cit., 143.

Al riguardo, si deve osservare che anche quegli autori che opportunamente ipotizzano un'interpretazione estensiva delle competenze affidate alla Commissione parlamentare integrata, al di là dei parametri espressamente richiamati dalla disposizione costituzionale, così auspicando l'integrazione delle funzioni consultive da parte dei regolamenti parlamentari, negano che l'effetto di rafforzamento del parere della Commissione possa prodursi al di fuori degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto espressamente menzionati dall'art. 11 Cost.¹¹⁹. Sicché, anche a prescindere dalla soluzione prescelta tra le diverse ipotesi di integrazione della Commissione bicamerale e di incremento delle funzioni ad essa affidate, resta fermo che, per esplicita previsione costituzionale, è *soltanto* sulla *competenza concorrente* e sulla *finanza regionale e locale* che potrebbe determinarsi l'aggravamento procedurale sopra descritto, il *solo* capace di estendere il principio cooperativo alle procedure legislative. Ciò perché ulteriori funzioni consultive eventualmente legittimamente previste dai regolamenti parlamentari dovrebbero ritenersi comunque meno incisive. E' pertanto su questi specifici parametri (artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.) che andrebbe oggi valutata l'idoneità dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 a soddisfare le esigenze collaborative nelle procedure legislative postulate dall'assetto policentrico del Titolo V.

In altre parole, a distanza di così tanto tempo dalla sua entrata in vigore, occorrerebbe anzitutto valutare l'effettiva idoneità della disposizione costituzionale in parola a garantire l'inserimento degli enti territoriali *nel* procedimento legislativo alla stregua dei principi di diritto ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale. E' appena il caso di ricordare che quest'ultima, come è noto, non è stata complessivamente favorevole all'autonomia, avendo favorito, da un lato, l'espansione delle materie statali esclusive c.d. trasversali a detrimento di quelle regionali di tipo residuale e, dall'altro, l'interpretazione restrittiva delle materie di competenza regionale, proprio a partire da quelle di potestà concorrente e di quelle relative alla finanza e ai tributi.

Al riguardo, si deve in primo luogo osservare che le prime (materie c.d. statali trasversali), se prese in esame alla luce di oltre quindici anni di giurisprudenza costituzionale, sembrano porre esigenze collaborative, poiché l'esercizio della funzione legislativa in tali titoli di competenza statale finisce frequentemente per interferire con materie di competenza regionale. Nondimeno, esse sono espressamente escluse dall'ambito materiale in cui si determinerebbe l'effetto di rafforzamento del parere della Commissione bicamerale integrata. D'altra parte, in maniera perfettamente simmetrica, neanche le materie di competenza regionale residuale risultano richiamate in relazione al passaggio collaborativo nell'organo parlamentare. Ne consegue che né le une, né le altre risultano adeguatamente assistite dal procedimento in esame. Da quanto detto segue che la linea di conflitto su cui si è maggiormente sviluppato il contenzioso costituzionale tra Stato e regioni negli ultimi quindici anni (materie esclusive statali "trasversali" vs. materie regionali residuali) non risulta in alcuno modo presidiato, né sul primo versante, né sul secondo,

¹¹⁹ Così, N. Lupo, *Integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali*, cit., 142, che auspica di "limitare in modo rigoroso l'effetto di rafforzamento del parere della Commissione" al di fuori degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

dall'unico aggravamento procedurale previsto dall'art. 11, che, sotto questo profilo di primario rilievo, finirebbe, anche qualora trovasse attuazione, per escludere la partecipazione regionale alle procedure legislative.

In secondo luogo, venendo ai parametri a cui espressamente l'art. 11 attribuisce l'effetto di rafforzamento del parere della Commissione, occorre ricordare che le materie di potestà concorrente e l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali sono state fortemente incise in senso restrittivo dalla giurisprudenza costituzionale.

In questa chiave di lettura, è appena il caso di ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha anzitutto determinato l'espansione delle sopra richiamate clausole di competenza trasversale¹²⁰, a partire dalla tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.) e dalla tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.). L'interpretazione del primo parametro costituzionale richiamato ha segnato, ad esempio, la progressiva attrazione al legislatore statale della disciplina di ogni aspetto delle gare pubbliche o di gestione dei servizi pubblici, sulla scorta di una malintesa dottrina della concorrenza "per il mercato" di derivazione comunitaria¹²¹, quando taluni profili relativi alla disciplina dei contratti pubblici o le regole generali di gestione dei servizi pubblici potrebbero ritenersi non sempre riconducibili alla disciplina della concorrenza del diritto dell'Unione. Sicché il richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale talora esprime la tendenza a ricondurre in favore dello Stato "qualunque scelta di politica economica, con esclusione di ogni possibile indirizzo alternativo"¹²². Di analoga portata onnivora rispetto alle competenze regionali concorrenti può ritenersi – per rimanere a queste rapide note – anche l'espansione del titolo di competenza statale relativo alla tutela dell'ambiente, anche se, in relazione ad esso, gli itinerari seguiti dalla giurisprudenza costituzionale appaiono meno tortuosi e più saldamente ancorati alla nozione di ambiente che discende direttamente dal diritto euro-unitario¹²³.

Per non parlare, poi, del parametro costituzionale che, nel riparto di competenze tra Stato e regioni ridisegnato dalla giurisprudenza costituzionale, ha maggiormente inciso in senso restrittivo sulle autonomie territoriali: quello costituito dal coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Sul punto, non occorre spendere parole per ricordare come la giurisprudenza costituzionale abbia consentito di estendere l'intervento del legislatore statale ben oltre la disciplina di principio¹²⁴. La tendenza richiamata è

¹²⁰ Secondo l'originaria definizione di G. Falcon, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5 ss.

¹²¹ Esemplificative, sul punto, le sentenze della Corte costituzionale n. 401 del 2007, n. 326 del 2008, n. 221 del 2010.

¹²² Così, G. Falcon, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, Relazione al Seminario di Studio "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza", Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in www.cortecostituzionale.it, 6 (del *paper*).

¹²³ La giurisprudenza costituzionale in materia è vastissima: si vedano, tra le tante, quanto al nesso con il diritto dell'Unione e alla conseguente necessità di assicurarne un'applicazione uniforme, le sentenze n. 437 del 2008, n. 164, n. 225, n. 249 e n. 314 del 2009; n. 244 del 2011, 54 del 2012, 285 del 2013.

¹²⁴ Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del*

ancor più evidente negli ultimi anni, alla luce della perdurante crisi economico-finanziaria e della conseguentemente rinnovata configurazione dei vincoli sovranazionali al governo dei conti pubblici.

Si deve inoltre osservare che l'elaborazione giurisprudenziale dei paradigmi cooperativistici sopra menzionati, a partire dalla c.d. "sussidiarietà legislativa" e del c.d. "intreccio", se, da un lato, come si osservava, ha consentito una piena valorizzazione delle funzioni consultive delle Conferenze, dall'altro ha finito per concorrere a comprimere la competenza concorrente e la potestà legislativa regionale residuale. Al riguardo, è il caso di ricordare che tutte le pronunce – sino alla sentenza n. 7 del 2016 – in cui la Corte ha scrutinato norme statali con riguardo alla chiamata in sussidiarietà ricadono in ambiti materiali di competenza concorrente¹²⁵, proprio sulla potestà, cioè, per la quale l'art. 11 prevede l'aggravamento procedurale qui in esame. Analogamente, il già richiamato paradigma dell'"intreccio" consente, come si è detto, di attrarre al legislatore statale altri titoli di competenza concorrente, tanto più, dopo la sentenza n. 251 del 2016, mediante il ricorso alla delega legislativa. Pertanto, nelle materie di potestà concorrente, l'effetto combinato tra la tendenza a qualificare in larga parte come norme di principio gli interventi del legislatore statale, da un lato, e l'attrazione in suo favore di titoli di competenza mediante i paradigmi sopra richiamati, dall'altro, rischia di lasciare ben poco spazio all'eventuale intervento consultivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali nel procedimento di formazione della legge.

Alla stregua di quanto detto, potrebbe esservi oggi più di un dubbio circa l'effettiva idoneità della Commissione bicamerale integrata con i rappresentanti delle autonomie a contribuire alla realizzazione del principio collaborativo nel procedimento legislativo. Risulta infatti sostanzialmente eroso da un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale l'ambito materiale su cui potrebbe prodursi l'effetto di rafforzamento del parere, l'unico idoneo a soddisfare le richiamate esigenze.

Quanto detto potrebbe condurre al paradosso per cui, mentre si sta riavviando la discussione circa l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'incisivo ruolo astrattamente affidato alla Commissione parlamentare per le questioni regionali potrebbe rivelarsi, anche in caso di tardiva attuazione della disposizione costituzionale, sostanzialmente soppiantato dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi quindici anni. Deve essere infatti sottolineato che il diritto costituzionale "vivente" delle autonomie territoriali risulta profondamente mutato rispetto a quello in cui l'art. 11 prefigurava l'inserimento degli enti territoriali nelle procedure legislative, a compensazione della mancata riforma del bicameralismo paritario. La giurisprudenza costituzionale, infatti, da un lato, nel corso degli anni, ha fortemente circoscritto la competenza concorrente e l'autonomia finanziaria e

Titolo V, cit., 147 ss.

¹²⁵ Si tratta delle sentenze n. 303 del 2003; n. 6 del 2004; n. 151, n. 242 e n. 383 del 2005; n. 347 del 2007; n. 121 e n. 278 del 2010; n. 33 e n. 165 del 2011; n. 179 del 2012; n. 39, n. 62 e n. 239 del 2013; n. 7 del 2016. Per questo riscontro sulla giurisprudenza costituzionale, cfr. S. Pajno, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale* in itinere, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 3/2014, 21 s. Fanno eccezione le sentenze n. 88 del 2007 e n. 76 del 2009, in cui la c.d. chiamata in sussidiarietà incide su materia di competenza regionale residuale ("turismo").

tributaria degli enti territoriali¹²⁶, vale a dire proprio *entrambi* gli ambiti su cui l'organo parlamentare sarebbe chiamato a svolgere le pur qualificanti funzioni consultive ad esso affidate. Dall'altro, il procedimento in esame non assisterebbe in alcun modo lo statuto giuridico delle materie di competenza regionale residuale che più sono state incise dall'espansione delle clausole di competenza esclusiva statale di carattere trasversale.

E' pertanto quantomeno dubbio ipotizzare che, oggi, a diritto costituzionale vigente delle autonomie territoriali, l'attuazione della disposizione costituzionale in esame, pur rappresentando un significativo passaggio in favore del principio autonomistico, possa avere effetti deflattivi sul contenzioso costituzionale e sull'effettiva realizzazione del principio collaborativo nelle procedure legislative. Deve invece ritenersi che tali obiettivi, se si prende sul serio l'ordine costituzionale delle competenze, non possano che essere conseguiti da una riforma costituzionale della seconda Camera idonea a completare la riforma del Titolo V del 2001 mediante l'integrazione della rappresentanza politica con quella territoriale.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale – LUMSA, Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo

¹²⁶ Sul punto, per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni* (luglio 2016), in “Studi e interventi”, www.issirfa.cnr.it.