

Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto

di Antonia Baraggia

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*)

1. Con la sentenza n. 33/2011 la Corte ritorna a pronunciarsi sul tema del coinvolgimento regionale nelle decisioni inerenti la localizzazione di impianti nucleari nel territorio nazionale, già oggetto di alcune precedenti sentenze¹.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Emilia Romagna, Toscana e Puglia, riguardano, nel caso di specie, da un lato l'intero decreto legislativo n. 31 del 2010², dall'altro alcune ed eterogenee disposizioni dello stesso inerenti al coinvolgimento delle Regioni³ e la disciplina del potere sostitutivo⁴.

¹ In particolare la sentenza n. 278/2010 costituisce il precedente più prossimo della sentenza in commento, in quanto aveva come oggetto alcune disposizioni della legge n. 99/2009, che all'art. 25 delegava il governo ad adottare, entro sei mesi, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo della disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare. In quell'occasione la Corte si è espressa, tra gli altri, in merito ai profili relativi all'adeguato coinvolgimento, mediante intese "forti", delle singole Regioni interessate alla localizzazione di impianti nucleari e in merito al potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 25, comma 2, lettera f) della l. 99/2009, in caso di mancata intesa con gli enti locali. La Corte ha rigettato entrambe le questioni sollevate dalle Regioni ricorrenti.

Giova inoltre ricordare la sentenza n. 331/2010, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni delle leggi delle Regioni Puglia, Basilicata e Campania, laddove escludevano la localizzazione di impianti nucleari sul proprio territorio, senza una preliminare intesa con lo Stato. La Corte ha infatti chiarito che la disciplina delle forme di intesa spetta al legislatore statale, chiamato a stabilire i principi fondamentali nella materia della distribuzione dell'energia, e ha ribadito che in nessun caso la Regione potrà utilizzare "la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost."

² Recante "Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99".

³ Nello specifico sono stati censurati gli artt. 4, 13 c. 10,11,12, i quali prevedono in tema di autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di impianti nucleari, la sola intesa con la Conferenza unificata e non con la singola regione interessata; l'art. 5, che rimanda la determinazione dei requisiti soggettivi per lo svolgimento di attività di costruzione, di esercizio e disattivazione degli impianti ad un decreto ministeriale (invece che a una fonte primaria, ovvero il decreto legislativo); l'art. 8, in tema di definizione delle caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti, il quale prevede un coinvolgimento delle Regioni limitato alla formulazione di meri pareri, circoscrivendone in tal modo, secondo le ricorrenti, la potestà decisionale; l'art. 9, in tema di Strategia nucleare, che non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento regionale; gli artt. 19 e 20, c.1 e 2 laddove non prevedono forme di raccordo tra i diversi soggetti coinvolti in riferimento alle prescrizioni relative al trattamento dei rifiuti radioattivi e alla disattivazione degli impianti nucleari. Infine sono sottoposti al vaglio della Corte vari commi dell'art. 27, in materia di approvazione della Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico, anche in questo caso per un inadeguato coinvolgimento regionale. Tra tutte le censure su esposte, solo la prima, relativa all'art. 4 del d.lgs. in esame, ha trovato accoglimento da parte della Corte, la quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, prima del parere della Conferenza unificata, esprima il proprio parere obbligatorio, seppur non vincolante, in merito al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari.

⁴ Molteplici sono le disposizioni impugnate anche sotto il profilo della disciplina del potere sostitutivo. In primis i commi 6, 7, 8 e 10 dell'art. 11 che disciplinano il procedimento per la certificazione dei siti; l'art. 13 c. 11 e 12 in riferimento al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio degli impianti nucleari; ed infine i commi 7, 8, 9 e 15 dell'art. 27 che disciplinano le procedure per la localizzazione del parco tecnologico.

In tutti i casi vengono censurate, da parte delle Regioni ricorrenti, le previsioni che attribuiscono, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa prevista su ognuno dei singoli aspetti sopra prospettati, la possibilità di adottare mediante un decreto del Presidente della Repubblica un atto sostitutivo dell'intesa stessa, traducendosi così tale potere nell'adozione dell'intesa mediante un atto unilaterale del Governo. Tutte le

In questa sede ci si concentrerà in particolare sulla prima delle doglianze regionali, nella quale si intrecciano due profili di interesse tra loro interconnessi, riguardanti il tema dei limiti “ulteriori”⁵ alla delega legislativa e la declinazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni per mezzo del sistema delle Conferenze.

Le Regioni Puglia ed Emilia Romagna lamentano, infatti, la violazione dell’art. 76 Cost. per eccesso di delega e del principio di leale collaborazione, non avendo il Governo, in sede di esame dello schema del decreto legislativo in oggetto, acquisito il parere della Conferenza unificata, prescritto dall’art. 25 c. 1 della legge delega n. 99 del 2009.

Da parte sua il Governo sostiene che tale Conferenza non si è tenuta e che pertanto si è proceduto nell’iter di formazione del decreto legislativo tenendo conto non già del parere della Conferenza unificata, ma del parere (negativo) espresso in una sede “altra”, la Conferenza delle Regioni.

La Corte si pronuncia per la non fondatezza della questione, ritenendo, nell’analisi del dato fattuale, che il canone della leale collaborazione sia stato soddisfatto dal parere, seppur espresso in forma irrituale, dalle Regioni in sede di Conferenza delle Regioni.

A questo proposito c’è chi ritiene il ragionamento svolto dalla Corte per addivenire alla dichiarazione di non fondatezza della questione “inappuntabile sia dal punto di vista strettamente giuridico che in punto di fatto”⁶ e chi invece, criticamente, afferma che la Corte si sia preoccupata, innanzitutto, di rendere esercitabile la delega da parte del governo senza il rischio di veti della Conferenza⁷, avvallando così lo svilimento ad opera del governo dell’intervento delle Conferenze, con l’assunzione di un atteggiamento piuttosto tollerante⁸.

Già dai primi commenti emerge il fatto che l’interesse della sentenza in esame va al di là dei profili strettamente inerenti il caso concreto, investendo, in via più generale, taluni aspetti problematici dell’istituto della delega legislativa e della declinazione del principio di leale collaborazione.

2. Tra i summenzionati aspetti meritevoli di approfondimento che emergono dalla trama argomentativa della pronuncia della Corte, è da considerare *in primis* il tema dei vincoli procedurali inerenti alla delega legislativa.

Come è noto, uno dei profili caratterizzanti la recente evoluzione della delega legislativa riguarda la crescente complessità del suo “volto procedimentale”⁹, arricchitosi di una serie di passaggi intermedi, quali l’acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari e,

questioni di legittimità sollevate sul punto dalle ricorrenti sono state rigettate dalla Corte.

⁵ L’espressione, come è noto, si deve a S. M. CICCONE, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 568 ss. Essa denota quei limiti posti da singole leggi delega che non rientrano in nessuno dei limiti previsti dall’art. 76 Cost. Si tratta per lo più di limiti procedurali, quali la previsione dell’emissione di pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari e sempre più spesso anche di organi terzi rispetto al circuito parlamentare, come il sistema delle Conferenze. La dottrina più recente, interrogata sull’evoluzione dell’istituto della delega legislativa, ha registrato il sempre più stabile coinvolgimento di tali sedi altre nella valutazione degli schemi di decreti legislativi, parlando non già in termini di limiti “ulteriori” ma di “limiti coesenziali” alla delega stessa. Sul punto 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*, Napoli, 2011, vol. III, p. 2119.

⁶ R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2011, p. 10.

⁷ A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2011, p. 13.

⁸ E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Milano, 10-11/06/2011, in *www.gruppodipisa.it*.

⁹ E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell’interpretazione conforme*, cit., p. 2117.

nelle materie di interesse regionale, di intese o pareri ad opera del sistema della Conferenze (Stato-Regioni e Unificata). In riferimento a quest'ultimo profilo, se da un lato tale articolazione procedimentale del processo di delegazione legislativa ha suggellato la sua natura potenzialmente negoziale¹⁰ e aperta "a modalità consultive anche con organi esterni al Parlamento, ma destinate ad integrarsi (non a sostituirsi) con quelle interne"¹¹, dall'altro ha determinato, a fronte di una particolare "reattività" regionale, un aumento del contenzioso in via principale da parte delle Regioni che sempre più spesso lamentano la violazione dei cd. limiti ulteriori alla delega legislativa, per il mancato rispetto – come nel caso in esame – nell'iter di formazione del decreto legislativo delle proprie prerogative che trovavano una garanzia specifica negli aggravati procedimentali stabiliti dalla legge delega. Giova ricordare che sono due i filoni giurisprudenziali incidenti sulla materia. Il primo consente alle Regioni di invocare la violazione delle sole disposizioni costituzionali attinenti al riparto di competenze, con l'unica eccezione di quelle questioni che, pur attinenti a diversi parametri costituzionali, sono suscettibili di ridondare nelle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite¹². In particolare questa giurisprudenza si è pronunciata su ricorsi tramite i quali le Regioni deducevano la violazione degli art. 3 Cost., dell'art. 81 Cost. in riferimento al trasferimento di funzioni senza il trasferimento di risorse, dell'art. 97 Cost. e degli artt. 76 e 77 Cost. e deducevano, contestualmente, che tale lesione ridondava nelle competenze regionali¹³.

Il secondo orientamento giurisprudenziale, invece, ha costantemente ribadito la natura dell'attività legislativa come attività libera nel fine e non sottoposta, in particolare, al rispetto del risultato delle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis* sentenze. n. 196/2004, 371 e 159/2008). Tale affermazione non attiene solo al procedimento legislativo ordinario, ma sembrerebbe suscettibile di estendersi anche agli atti aventi forza di legge, come affermato, in riferimento al decreto legge, nella sentenza n. 298/2009¹⁴.

Sullo sfondo di siffatti filoni giurisprudenziali, la pronuncia in esame segna un punto di novità, soprattutto in riferimento alla possibilità per le Regioni di invocare, in via principale, la violazione di parametri diversi da quelli attributivi di competenze, nel caso di specie il principio di leale collaborazione.

Anche a fronte del primo orientamento cui si è fatto cenno, infatti, la giurisprudenza costituzionale non si è mai spinta fino a ritenere che il principio di leale collaborazione – estraneo di per sé alle disposizioni attributive di competenze – potesse rilevare al fine

¹⁰ S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2007, p. 1.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Eccezione, che, come rilevato in dottrina, non ha tuttavia trovato una costante e coerente formulazione, tanto da lasciare sul punto ampi margini di dubbio, così A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 152. Inoltre, rilevano gli autori, la Corte è risultata piuttosto "tiepida" verso l'accoglimento delle istanze regionali, con la conseguenza che "le Regioni continuano ad avanzare censure di costituzionalità riferite a numerosi parametri costituzionali diversi da quelli direttamente attributivi di competenza, ma ben raramente tali censure superano il vaglio di ammissibilità della Corte".

¹³ In altri termini, come rilevato in dottrina, l'ammissibilità di tali impugnazioni è condizionata al verificarsi di una sorta di "triangolazione", "ovvero di doppio riferimento: in sostanza, l'atto normativo statale è impugnabile allorché esso sia da un lato viziato ai sensi degli artt. 76 o 77 Cost., e dall'altro invada le competenze regionali", E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche per gli enti lirici*, in questa Rivista, n. 2/2011, p. 353.

¹⁴ Sul punto il giudice delle leggi ha così argomentato: "questa Corte ha più volte escluso che l'esercizio dell'attività legislativa possa essere sottoposto alle procedure di leale collaborazione. Tale rilievo, formulato in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza". La particolare celerità con cui detta fonte deve poter essere approvata ed entrare in vigore, nonché la peculiarità dei casi in cui essa può essere adottata e del procedimento di conversione in legge escludono infatti, secondo la chiara formulazione dell'evocato parametro costituzionale, che nel caso di specie sia ravvisabile una qualsivoglia necessità di previo coinvolgimento delle Regioni nella formulazione del decreto-legge".

della formazione dei decreti legislativi e di conseguenza essere assunto quale parametro di legittimità costituzionale¹⁵.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale sul punto specifico, sebbene la Corte abbia riconosciuto a più riprese il ruolo delle Conferenze quali sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione, quest'ultimo poteva comunque rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi solo in quanto l'osservanza dello stesso fosse imposta, direttamente o indirettamente dalla Costituzione. Sul tema la Corte aveva altresì precisato che il principio di leale collaborazione non potesse essere "dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi". Il mancato coinvolgimento delle Regioni, previsto in una norma di rango primario, poteva venir in rilievo quale *vulnus* al principio di leale collaborazione solo laddove si potesse riscontrare una effettiva incidenza su ambiti di pertinenza regionale.

3. Nel caso in esame, la Corte riconosce, a fronte di una specifica eccezione di inammissibilità, la rilevanza del rispetto delle procedure collaborative – quali limiti ulteriori legittimamente posti dal legislatore delegante e non meno cogenti rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost. – in un settore, quale quello dell'energia nucleare, caratterizzato da un complesso intreccio di interessi e di attribuzioni ai diversi livelli di governo.

Sulla valutazione della Corte potrebbe forse aver inciso, nel caso di specie, la prevalente natura concorrente della materia oggetto del decreto legislativo censurato. Solo tale giudizio sembra infatti idoneo a legittimare il ricorso regionale, posto che come affermato nella sentenza n. 384/2005, "in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale del decreto" a condizione che in concreto l'atto attenga, in larga prevalenza, a materie di competenza statale.

Solo laddove non si possa configurare un interesse prevalente statale, si verifica, dunque, un'ipotesi di "concorrenza di competenze, la quale esige di adottare il canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze"¹⁶.

Nella vicenda *de qua*, la Corte sembra ricondurre l'oggetto del decreto legislativo in maniera unitaria alla materia concorrente della produzione dell'energia, mostrandosi così meno sensibile a cogliere le diverse sfumature sottese al tema in oggetto, che l'avevano portata a riconoscere che "un organico intervento normativo di disciplina del processo di produzione dell'"energia elettrica nucleare" solleciti, unitamente a quelli energetici, ulteriori interessi, in parte imputabili a titoli di competenza concorrente ed, in parte significativa, anche a titoli di competenza esclusiva dello Stato". Si pensi per esempio alla giurisprudenza che ha ascrivito alla materia, di esclusiva competenza statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" le disposizioni relative al settore dei materiali e rifiuti radioattivi (sent. n. 331/2010).

Invece, proprio sulla base dell'inquadramento della disciplina in oggetto nella materia concorrente dell'energia, la Corte può affermare a chiare lettere che la previsione del parere obbligatorio della Conferenza unificata nell'iter di adozione del decreto delegato costituisca una declinazione del canone della leale collaborazione, voluto dal legislatore delegante proprio nella consapevolezza della attitudine delle previsioni del decreto legislativo ad incidere in settori di competenza regionale. Ciò porta, in via conclusiva, il giudice delle leggi a ritenere che "l'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda dalle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni".

¹⁵ E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit., p. 11.

¹⁶ Sentenza Corte Cost. n. 278/2010, punto 12 in diritto.

4. Tuttavia, nonostante la Corte affermi in punto di ammissibilità che il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'iter di formazione del decreto legislativo in esame possa essere astrattamente qualificato come causa di illegittimità del decreto stesso per violazione dell'art. 76 e del principio di leale collaborazione, la questione è stata dichiarata infondata.

Ad un simile esito si è pervenuti attraverso l'esame del caso concreto, in particolare di quelle esigenze che hanno scandito la fase endoprocedimentale e che hanno portato alla (mancata) acquisizione del parere della Conferenza unificata¹⁷.

Pur in assenza del parere della Conferenza unificata, il fatto che la Conferenza delle Regioni abbia formulato parere negativo a maggioranza sullo schema di decreto legislativo porta la Corte a ritenere che il canone collaborativo, sotteso alle previsioni dell'art 25 della l.n. 99/2009 sia stato rispettato e soddisfatto, sebbene in forma irrituale, ovvero al di fuori della sede deputata.

A sostegno di tale conclusione, la Corte argomenta anche alla luce di un profilo, che sempre più spesso viene in rilievo nel caso l'iter procedurale di un atto preveda l'acquisizione di pareri da altri organi, ovvero la congruità del termine dato alle Conferenze per esprimere il parere, anch'esso declinazione del principio di leale collaborazione.

Tale profilo permette alla Corte di precisare in prima battuta la valenza biunivoca e dialogica del principio esame, che, come affermato nella sentenza n. 379/1992, comporta un vincolo di metodo e non di risultato¹⁸ e che nel caso di specie, richiede da un lato che il richiedente il parere dia un ragionevole spazio di tempo perché il parere possa essere formulato e dall'altro che il soggetto consultato proceda all'esame dell'atto ed esprima la propria valutazione nel termine fissato senza porre in essere comportamenti ostruzionisti o dilatori.

Nel caso *de quo* le Regioni non hanno peraltro lamentato l'incongruità del termine loro concesso per esprimersi sul decreto delegato e anzi, afferma la Corte, "la circostanza che sia stato espresso, sia pure in modo irrituale, un parere è il sintomo di una pregressa opera di documentazione e di studio". Il parere da parte regionale dunque è stato espresso e pertanto non incorrono gli estremi per una violazione del principio di leale collaborazione.

Certamente, come osservato in dottrina¹⁹, la Corte sembra aver voluto dare preminenza al dato sostanziale sul dato formale relativo all'acquisizione del parere. Ciò, sebbene sia stato oggetto di rilievi critici, non sembra configurarsi come esito del tutto singolare,

¹⁷ Pare utile ricostruire tali vicende. La Conferenza unificata era stata convocata per il 27 gennaio 2010 con atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2009.

Il 27 gennaio alle ore 10.00 è stata convocata e si è tenuta la conferenza delle Regioni e delle Province Autonome avente ad oggetto anche l'esame dell'o.d.g. della Conferenza unificata prevista per nel pomeriggio del medesimo giorno. In sede di Conferenza delle Regioni, le stesse hanno espresso parere negativo a maggioranza sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui era attuazione.

Successivamente, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri rendeva noto che la Conferenza unificata, prevista nel pomeriggio, non si sarebbe tenuta.

¹⁸ Un vincolo che obbliga le parti a una leale cooperazione, finalizzata alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva. Pertanto, posto che l'attività di concertazione deve essere effettuata in modo adeguato, nel senso sopra precisato, e posto che le parti non debbono tenere comportamenti ostruzionistici e sleali, né usare espedienti dilatori o pretestuosi, i tempi ragionevoli della concertazione sono quelli necessari a un'effettiva e leale discussione, quantomeno secondo lo schema dialogico indicato in precedenza: i tempi irragionevoli, infatti, sono quelli utilizzati per manovre dilatorie e per comportamenti non conferenti rispetto al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico connesso al conferimento dell'incarico direttivo al candidato professionalmente più idoneo.

¹⁹ E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit., p. 11 e A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale"*, in *www.federalismi.it*, 2 marzo 2011, p. 7.

potendosi rintracciare precedenti nei quali la Corte ha dato analogo rilievo al dato fattuale, per di più in un tema, quale quello del sistema della Conferenza, sviluppatosi in forza di prassi e caratterizzato da un elevato grado di informalità.

Il riferimento è in particolare alla sentenza n. 355/1993, anch'essa riguardante l'illegittimità costituzionale di un decreto legislativo per violazione dell'iter procedurale per esso prescritto dalla legge delega (si trattava nel caso di specie dell'acquisizione del parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome). Nell'occasione la Corte ha potuto affermare che "la dedotta violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione non è avvenuta *in fatto*, come può agevolmente dedursi dall'estratto verbale della seduta della Conferenza Stato-Regioni del 17 dicembre 1992 [...]. Infatti, durante quella seduta è stato illustrato un documento sulla proposta governativa di decreto legislativo, redatto dai presidenti delle Regioni e delle province autonome riuniti in conferenza, del quale il Consiglio dei ministri ha tenuto conto in sede di approvazione del decreto legislativo, tanto che ha apportato modifiche suggerite dalle Regioni alla proposta inviata a queste ultime per il parere".

Sembra di potersi dedurre che solo nel caso in cui le Regioni non siano state messe nelle condizioni di poter esprimere un parere, si possa configurare l'ipotesi di illegittimità dell'atto legislativo, non già nel caso in cui sia stata avviata almeno la consultazione con le Regioni e queste abbiano espresso una posizione, ancorché in altra forma o in altra sede. Pare essersi, in altri termini, "operata una scissione tra i luoghi dei "contenuti" della concertazione e i luoghi della "formalizzazione" della concertazione conseguita, ma talora, come sottolineato in dottrina, "anche quest'ultima stenta a mantenersi nei luoghi canonici"²⁰. Ciò non stupisce, del resto, stante l'elevato grado di informalità che costituisce ancora oggi la cifra dominante il funzionamento delle Conferenze e che non può che incidere sul ruolo di questi organi, sulla loro forza "negoziale" nei processi di cooperazione con l'interlocutore statale e sull'effettività delle loro deliberazioni²¹.

5. Sia concesso, in via conclusiva, un ultimo rilievo in merito al caso di specie. Si potrebbe, forse, prospettare un esito diverso del caso, nel senso dell'accoglimento delle doglianze delle ricorrenti, se le Regioni avessero fatto valere la lesione del principio di leale collaborazione non già nei propri confronti, ma nei confronti degli enti locali. Infatti, l'unica sede in cui questi ultimi avrebbero potuto esprimere il loro parere sarebbe stata proprio – per la sua natura composita – la Conferenza Unificata. Essa, infatti, come è noto, è costituita da due categorie distinte e non omogenee di soggetti: da una parte i Presidenti di Regioni, investiti della rappresentanza delle proprie collettività territoriali, dall'altro i rappresentanti scelti dalle associazioni di categoria delle amministrazioni locali, e quindi soggetti non esponenziali degli interessi delle rispettive collettività, ma degli interessi sindacali della categoria di appartenenza. Si tratta, dunque, di due soggetti non assimilabili, come conferma anche la procedura di formazione del consenso all'interno della Conferenza (art. 9 c. 4 d.lgs. 281/1997), laddove prevede che l'assenso delle Regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane sia assunto "con il consenso *distinto* dei membri dei due gruppi delle autonomie".

Nel caso di specie, dunque, non essendosi tenuta la Conferenza unificata prevista, gli enti locali, a differenza delle Regioni che comunque hanno potuto esprimere un parere in sede di Conferenza delle Regioni, non sono stati messi nella condizione di potersi pronunciare sullo schema di decreto legislativo, e non si è verificato dunque quel processo "dialogico", che prevede almeno l'avvio delle consultazioni con il soggetto che deve esprimere il

²⁰ G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in www.federalismi.it, n. 19/2009, p. 16.

²¹ R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giur. cost.* 2002, p.

parere nel quale, come la Corte ha precisato, si incarna il principio della leale collaborazione.

Del resto non pare di potersi neppure dubitare circa la legittimità di un simile ricorso, stante una consolidata giurisprudenza²² della Corte che ammette la possibilità per le Regioni di adire la Corte stessa in via d'azione in difesa delle attribuzioni degli enti locali. In particolare nella sentenza n. 298/2009 la Corte ha affermato che "le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale"²³, rigettando così l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato (che sosteneva, al contrario, che la Regione non fosse legittimata ad agire, in quanto aveva fatto valere un pregiudizio dei Comuni che non incideva, neppure indirettamente, sulla sfera di potestà legislativa della stessa).

In definitiva, sembra potersi condividere la notazione relativa al caso di specie di chi dubita che la posizione (pur in altra sede espressa) da parte delle Regioni sia sufficiente "per assumere il parere di un organo composto da tre "grandi elettori" e del quale, oltre il Governo, fa parte anche il gruppo che rappresenta gli enti locali²⁴". Al contempo non può, però, non rimarcarsi la "svista" degli enti locali, che avrebbero potuto sollecitare le Regioni ad agire in giudizio in loro "sostituzione" sollevando proprio tale profilo, eventualità che invece, come si evince anche dall'analisi dei ricorsi regionali²⁵, non pare essersi verificata.

²² In particolare le sentenze n. 196 del 2004, n. 417 del 2005, n. 169 e n. 95 del 2007 e n. 298/2009. Si vedano su tale orientamento le notazioni puntuali di G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in questa *Rivista*, 2010, p. 785 ss e Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1358 ss., nonché A. MARINI, *La giurisprudenza costituzionale del 2005, Relazione del Presidente della Corte costituzionale*, reperibile al sito www.cortecostituzionale.it.

²³ Richiamando la pregressa giurisprudenza, la Corte precisa che la stessa, "si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali". Sentenza n. 298/2009, punto 7.2 in diritto.

²⁴ A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale del 26 gennaio 2011, n. 33*, cit., p. 12.

²⁵ Ricorsi n. 76 e 78 del 2010.