

**I C.D. “LIMITI ULTERIORI” NEL PROCEDIMENTO PER L’EMANAZIONE
DEI DECRETI LEGISLATIVI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL
COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI DI RACCORDO TRA LIVELLI
TERRITORIALI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.**

a cura di M. Pieroni e
I. Norelli

INDICE

1. La sindacabilità del decreto legislativo.

1.1. Con riferimento alla violazione dei principi e dei criteri direttivi determinati dalla legge delega (cenni e rinvio).

1.2. Con riferimento alla violazione dei c.d. “limiti ulteriori”.

2. Il procedimento di emanazione del decreto legislativo e il coinvolgimento di soggetti diversi dal Governo.

2.1. La funzione consultiva di organi parlamentari (cenni).

2.2. Il coinvolgimento degli organi di raccordo tra livelli territoriali.

2.2.1. Le procedure per l’emanazione del decreto legislativo e la necessità, per il Governo, di richiedere il parere delle Conferenze.

2.2.2. Segue: l’adeguatezza del termine concesso alle Conferenze per la formulazione del parere in relazione all’emanazione del decreto legislativo.

*2.2.3. Segue: la rilevanza, sull’emanazione del decreto legislativo, delle regole formali che disciplinano il *modus procedendi* delle Conferenze per il rilascio del parere.*

2.2.4. Segue: gli effetti sul decreto legislativo del mancato adeguamento da parte del Governo ai rilievi espressi in sede consultiva.

2.3. La funzione consultiva esercitata nel quadro di deleghe particolari.

2.3.1. La delega come strumento di attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato.

2.3.2. La delega come strumento di esercizio di poteri sostitutivi.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

1. La sindacabilità del decreto legislativo.

1.1. Con riferimento alla violazione dei principi e dei criteri direttivi determinati dalla legge delega (cenni e rinvio).

La competenza a sindacare la conformità del decreto legislativo alla legge di delegazione, che condiziona la validità del decreto stesso, è stata affermata per la prima volta dalla Corte con la **sentenza n. 3/1957**, peraltro, *sub specie* di controllo sul procedimento di formazione dell'atto.

“La legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delegazione prescrive i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i "decreti che hanno forza di legge ordinaria" (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso iter, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell'art. 76, attraverso la legge di delegazione, pongono il processo formativo della legge delegata, come una eccezione al principio dell'art. 70. La norma dell'art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante e organo delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell'art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata.

La inscindibilità dei cennati momenti formativi dell'atto avente forza di legge si evince anche dalla disposizione dell'art. 77, comma 1, secondo cui si nega al Governo il potere normativo, se non sia intervenuta la delegazione delle Camere: l'art. 76, fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa, e la legge delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell'art. 76 rimane violato. La incostituzionalità dell'eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio, che soltanto il Parlamento può fare le leggi.

Né per sottrarre le leggi delegate al controllo costituzionale si dica che, nella specie, mancherebbe il presupposto per la esistenza della controversia di legittimità costituzionale; cioè un contrasto diretto tra norma ordinaria e precetto costituzionale, in quanto soltanto tale contrasto potrebbe dar luogo ad un accertamento di conformità o di divergenza costituzionale. Giacché se di regola il rapporto di costituzionalità sorge tra un precetto costituzionale e una legge ordinaria, non è da escludere che, in piena aderenza al sistema, possa egualmente verificarsi una violazione di un precetto costituzionale, come per le leggi delegate, qualora nello esercizio del potere normativo eccezionalmente attribuito al Governo non siano osservati i limiti prescritti. Anche in siffatta ipotesi si verifica un caso di mancanza di potere normativo delegato, che non può sfuggire al sindacato di questa Corte.

Pertanto non è a dubitare, che la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale; e che nelle "questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge" (artt. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 comma 3 e 27 legge 11 marzo 1953, n. 87) vanno comprese le questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi delegate.

Consegue che il sindacato è devoluto sempre alla competenza della Corte costituzionale, ai sensi degli artt. 1 cit. legge costituzionale n. 1, 23 cit. legge 1953, n. 87; soltanto le decisioni della Corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi.”

La generale tematica della sindacabilità del decreto legislativo con riferimento alla violazione dei principi e dei criteri direttivi determinati dalla legge delega è stata affrontata in un apposito seminario svoltosi in Roma il 24 ottobre 2008; agli atti di detto seminario, pubblicati nel 2009, si fa rinvio per ulteriori approfondimenti della tematica stessa, essendo l'oggetto dell'analisi

del presente quaderno delimitato agli specifici profili della sindacabilità del decreto legislativo con riferimento alla violazione dei c.d. “limiti ulteriori”.

1.2. Con riferimento alla violazione dei c.d. “limiti ulteriori”.

L'importante ruolo ricoperto dalla delega legislativa nell'ambito della produzione normativa primaria ed il crescente utilizzo dell'istituto può essere collegato anche alla peculiarità del procedimento normativo. Da un lato, infatti, attraverso la modulazione della legge delega, il Parlamento decide se ampliare o ridurre i margini di autonomia lasciata al Governo; dall'altra può decidere di sottoporre la fase di elaborazione della normativa delegata ad una serie di “limiti ulteriori”, allo scopo di coinvolgere nel procedimento formativo della disciplina delegata una pluralità di soggetti. Si tratta, quindi, in massima parte, di vincoli procedurali, consistenti nella previsione di emissione di pareri sugli schemi di decreti legislativi predisposti dal Governo, espressi dalle competenti Commissioni parlamentari o anche da organismi esterni al Parlamento stesso, con la precisazione di tempi e modi dei relativi interventi.

Sull'assunto che l'emanazione del decreto fuori dall'ambito comunque definito dalla legge di delegazione ed in contrasto con essa determina l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo, la Corte ha affermato la propria competenza a giudicare, tra l'altro, anche in ordine alla conformità del decreto legislativo rispetto ai c.d. “limiti ulteriori” stabiliti dal delegante e contenuti nella delega.

Da segnalare, per l'incidenza dell'irregolarità di atti preparatori sull'atto legislativo, è la **sentenza n. 38/1964**. In essa la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del d.P.R. n. 3829 del 1952 per violazione della legge delega, affermando l'obbligo dell'Ente espropriante di procedere ad una nuova pubblicazione dei piani particolareggiati di espropriazione allorché esso abbia provveduto ad operare un nuovo computo del reddito dominicale ed emesso il decreto di espropriazione sulla base di una diversa valutazione.

Secondo la Corte, non può essere accolta l'opinione secondo cui ogni giudizio sulla sussistenza dell'obbligo di ripubblicazione dei piani e sulla sua osservanza dovrebbe rimanere sottratto al sindacato di costituzionalità, essendo questo limitato all'accertamento della rispondenza dei decreti di esproprio alla legge delegante, senza estendersi agli atti preparatori, che, per il loro carattere meramente interno, sarebbero da equiparare ai progetti di legge. A smentire la esattezza di tale tesi (e pure a prescindere da ogni considerazione di carattere generale sul punto relativo alla sindacabilità in questa sede degli atti o attività che concorrono alla formazione della legge quando questa assuma carattere di legge-provvedimento) – ha proseguito la Corte – basta considerare che la rilevanza dei piani di esproprio verso l'esterno, cioè nei confronti dei proprietari minacciati di esproprio nonché dei terzi interessati, risulta in modo testuale dall'obbligo di pubblicazione imposto dall'art. 4 della legge n. 230, che ovviamente assume la funzione di consentire la conoscenza della legalità del procedimento prescritto per la determinazione delle quote di scorporo, e di conseguenza rendere possibile l'esperimento dei rimedi rivolti ad ottenere la eliminazione di eventuali violazioni delle norme stesse, a preventiva tutela, in via amministrativa, dei diritti ed interessi pregiudicati dai piani. Sicché – ha concluso la Corte – costituendo i piani stessi elemento essenziale per la regolarità della formazione dei decreti di esproprio (secondo è altresì comprovato dall'obbligo della loro menzione nelle premesse di questi ultimi), deve escludersi l'asserita discrezionalità del legislatore delegato di discostarsi dalle risultanze dei medesimi, e negarsi altresì che possa sfuggire al sindacato di costituzionalità l'accertamento dell'osservanza delle modalità relative alla loro formazione (nello stesso senso, v. **sentenza n. 60/1957**; si vedano anche le **sentenze n. 59 e 63/1957, 33/1961, n. 39/1962**).

2. Il procedimento di emanazione del decreto legislativo e il coinvolgimento di soggetti diversi dal Governo.

2.1. La funzione consultiva di organi parlamentari (cenni).

Nella giurisprudenza della Corte relativa al procedimento di emanazione dei decreti legislativi, si rinvencono diverse pronunce concernenti l'osservanza dei limiti ulteriori posti dalla legge di delega ed, in particolare, di quelli che si riferiscono al rispetto delle prerogative parlamentari.

Sin dalla **sentenza n. 78/1957** la Corte ha precisato “che il parere della Commissione, composta di tre senatori e di tre deputati eletti dalle rispettive Camere, è sicuramente obbligatorio, perché il Governo è autorizzato ad esercitare il potere conferito ad esso dalle leggi di delegazione "sentito il parere" della Commissione stessa; ma non si ricava da alcuna norma che tale parere sia vincolante, né i lavori preparatori, [...] possono considerarsi decisivi per giungere ad una conclusione non contemplata espressamente dalla legge [...]. Con che non si vuol dire che a quel parere non si debba riconoscere un valore notevole, specialmente quando sia stato espresso alla unanimità, come nella specie, potendo anche esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione”.

Anche nella motivazione della **sentenza n. 173/1981** si rinviene analoga affermazione. Infatti, accanto al riconoscimento dell'autorevolezza e del “non trascurabile rilievo” del parere, “è però da confermare che [...] non solo non è vincolante, [...] ma non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega. Tantomeno la "lacuna" della legge di delegazione potrebbe essere colmata con l'approvazione di una mozione o di un ordine del giorno di una assemblea legislativa, [...] perché non è per queste vie che si può estendere l'oggetto della delega.”

Nella successiva **sentenza n. 57/1982** la Corte si è discostata parzialmente dall'impostazione precedente sottolineando la peculiare valenza ermeneutica del parere parlamentare. Infatti, dopo aver ritenuto che “il significato dell'art. 10 n. 14 della legge delega nel senso accolto dal legislatore delegato risulta dunque anche confortato da un organo, come la ricordata Commissione parlamentare, particolarmente idoneo per sua natura a ricostruire la volontà del legislatore delegante”. La Corte evidenzia che nel caso di specie anche l'adesione della Commissione allo schema di decreto legislativo “concorre a fare ritenere infondata la proposta questione di costituzionalità”.

Nelle decisioni successive la Corte ha operato una sintesi delle posizioni evidenziate nelle due decisioni precedenti. Infatti, nella **sentenza n. 531/1995** si rileva che non “può essere decisivo il parere (in sede di attuazione della delega) delle Commissioni parlamentari, espressamente previsto nella specie, [...] che non solo non è vincolante, ma non può nemmeno esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega [...], né può, ancor meno, dilatare l'oggetto della delega mediante l'approvazione, sia pure all'unanimità, dei richiesti pareri. [...] V'è da rilevare, nella specie, che l'originario schema di decreto delegato conteneva una [...] previsione che - com'è agevole rilevare dal dibattito in sede di Commissione - fu all'origine di vivaci critiche ed alla fine venne espunta, tant'è che non figura più nel testo definitivamente emanato. Deriva da tutto ciò non solo che in sede di attuazione della delega prevalse una volontà interpretatrice della delega in senso restrittivo ma che la disposizione impugnata costituisce un coerente sviluppo della *ratio* del legislatore delegante, nonché delle ragioni ad essa sottese [...]. Ne consegue che la norma censurata supera il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 76 della Costituzione.” Come nella successiva **sentenza n. 456/1998**, la Corte ha evidenziato, ancora una, volta la rilevante valenza interpretativa dei pareri parlamentari resi dalle Commissioni poiché da essi ha tratto valide argomentazioni a sostegno della propria pronuncia.

Sempre in tema di pareri delle Commissioni parlamentari, si segnala la **sentenza n. 156/1985** concernente l'ipotesi in cui il Governo disattenda, senza in alcun modo esplicitarne le ragioni, il parere obbligatorio della Commissione. In questa pronuncia, la Corte ha ritenuto che il

Governo potesse immotivatamente discostarsene soltanto perché il parere stesso non era configurato come vincolante.

2.2. *Il coinvolgimento degli organi di raccordo tra livelli territoriali.*

La Corte, con un indirizzo giurisprudenziale costante, ha affermato che “il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza costituzionale. Una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse” (**sentenza n. 31/2006**).

Con specifico riferimento all’esercizio dell’attività normativa, la Corte ha chiarito come, “in via generale, [...] - nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - [...] il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso - disciplinato dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [...] - realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo” (**sentenza n. 401/2007**). Le stesse affermazioni si ritrovano ribadite nelle **sentenze nn. 423 e 6/2004**, e, con riferimento ad un procedimento di deliberazione CIPE, nella sentenza n. **242/2005**, nonché, da ultimo, **sentenza n. 51/2008**).

Di interesse è anche la **sentenza n. 398/1998**, nella quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 168, legge n. 662/1996, nella parte in cui stabiliva, senza che fossero state preventivamente consultate le Regioni, i criteri attraverso i quali individuare le preferenze nell’applicazione della compensazione della produzione eccedentaria di latte in sede nazionale. A questo proposito, la Corte ha evidenziato che «l’innegabile interferenza con i poteri programmatori delle Regioni e delle Province» rendeva necessario un loro intervento che si sostanziasse «almeno nella forma del parere», ciò che cagionava l’insufficienza di «una comunicazione del tutto informale al di fuori di un ordine del giorno prestabilito e non seguita da alcuna deliberazione da parte delle Regioni». La conseguente dichiarazione di incostituzionalità trovava quindi il proprio fondamento, più che in una disposizione regolativa, in una «esigenza» di natura costituzionale, che il giudice costituzionale riconduceva all’imprescindibile rispetto del principio di leale cooperazione.

Questa stessa *ratio decidendi* è stata impiegata per dichiarare l’incostituzionalità delle altre due disposizioni di cui si denunciava l’adozione «unilaterale» da parte dello Stato: la prima – contenuta nell’art. 3, comma 5-*bis*, secondo periodo, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 552, introdotto, in sede di conversione, con la legge 20 dicembre 1996, n. 642 – in quanto incidente negativamente sui poteri programmatori delle Regioni, riguardando essa la disciplina della riassegnazione su base nazionale delle quote-latte non assegnate; la seconda – art. 2, commi 173 e 174, della legge n. 662/1996 – in relazione al restringimento dei tempi utili per lo svolgimento del controllo preventivo da parte delle Regioni sulla vendita e sull’affitto delle quote-latte.

Di particolare importanza è anche la **sentenza n. 272/2005**, nella quale, ribadendo quanto affermato nella **sentenza n. 196/2004**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione ai decreti legge ed alle relative leggi di conversione adottati senza il previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome: “ciò in quanto non è individuabile un fondamento costituzionale all’obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni”. Peraltro, la Corte

ha sottolineato che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che pure era stato richiamato dalle Regioni ricorrenti, prevede obbligatoriamente l'intervento consultivo della Conferenza Stato-Regioni in sede di predisposizione di disegni di legge governativi e dei decreti legislativi, non anche quella dei decreti legge e delle relative leggi di conversione, salvo quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo per la c.d. "consultazione successiva".

2.2.1. Le procedure per l'emanazione del decreto legislativo e la necessità, per il Governo, di richiedere il parere delle Conferenze.

Con precipuo riferimento ad aspetti procedimentali della produzione legislativa, giova qui richiamare le decisioni della Corte che non riconoscono, sul piano costituzionale, la sussistenza di un obbligo del legislatore ad attivare, anche in caso di mancata previsione nella legge delega, procedure di leale collaborazione.

In linea con questa giurisprudenza, è da segnalare la **sentenza n. 384/2005**, con cui la Corte ha deciso numerose questioni relative a disposizioni della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (avente ad oggetto la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro), emesso in esecuzione della suddetta delega. In questa occasione la Corte, ancora una volta, ha avuto modo di precisare che "in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale del decreto (cfr. sentenza n. 196/2004) e in concreto, come si è detto, il decreto in larga prevalenza attiene a materie di competenza statale".

Con la **sentenza n. 401/2007** la Corte, rifacendosi anche a precedenti affermazioni, ha affermato che «le procedure di cooperazione e di concertazione» in sede di Conferenza unificata possono «rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» [...]. Pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un *vulnus* al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale" (si veda, da ultimo, la **sentenza n. 278/2010**).

Con la **sentenza n. 225/2009** (si vedano, con riferimento a diverse fattispecie, anche le **sentenze 159/2008, n. 272/2005 e n. 196/2004**), la Corte ha affrontato le questioni sollevate da diverse Regioni nei confronti del decreto legislativo n. 152 del 2006 (norme in materia ambientale) per asseriti vizi del procedimento di formazione del decreto ovvero in violazione della legge delega in quanto, secondo le ricorrenti, l'atto normativo sarebbe stato emesso in violazione dei contenuti minimi della garanzia di partecipazione della Conferenza unificata.

Le ricorrenti sostenevano che la disciplina recata dal decreto legislativo in questione coinvolgeva non solo la tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, ma pure varie competenze regionali, inestricabilmente connesse con quella statale (*in primis* quelle in materia di governo del territorio e di tutela della salute). Per molte ricorrenti, inoltre, in materia ambientale, il principio di leale collaborazione avrebbe richiesto la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti potessero trovare applicazione; il sistema delle Conferenze, secondo le ricorrenti, sarebbe una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione e questo principio, seppure possa essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione, non potrebbe comunque essere ridotto, come avvenuto nel caso di specie, ad una ritualità puramente formale.

L'addotta violazione del principio di leale collaborazione non è stata condivisa dalla Corte che ha disatteso la prospettazione regionale secondo la quale il procedimento di adozione dell'atto normativo non avrebbe rispettato i contenuti minimi della garanzia di partecipazione della Conferenza unificata. La Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione "in riferimento al

principio di leale collaborazione, posto che, come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione”.

Va, infine, citata anche la **sentenza n. 355/1993**, che nella prospettazione regionale (e diversamente dalle fattispecie ad oggetto pronunce dianzi richiamate) riguardava un caso di asserita violazione dell'art. 76 Cost. da parte del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (recante il riordino della disciplina in materia sanitaria), “sul presupposto che, per la sua approvazione, non [fosse] stata seguita la procedura prevista dalla legge delega n. 421 del 1992 e, più precisamente, non [fosse] stato sentito il parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, come risulterebbe anche dalla mancata menzione dello stesso nel preambolo del decreto legislativo”. La censura, che si riteneva quindi suffragata dalla mancata indicazione, nel preambolo del decreto, dell'avvenuto espletamento della formalità, è stata confutata, in fatto, dalla Corte, sulla base dei verbali delle sedute della Conferenza dedotti dall'avvocatura dello Stato. Secondo la Corte, “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, depositato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato e non contestato dalle ricorrenti. Infatti, ha rilevato la Corte, 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”.

2.2.2. Segue: l'adeguatezza del termine concesso alle Conferenze per la formulazione del parere in relazione all'emanazione del decreto legislativo.

Con la già citata **sentenza n. 225/2009**, la Corte ha ritenuto non condivisibile neppure l'ulteriore censura dell'intero decreto per ritenuta violazione della legge delega, in riferimento alla circostanza che il tempo concesso alla Conferenza unificata per l'esame del testo del decreto sarebbe stato incongruo per consentirne un esame adeguato da parte delle Regioni, considerata l'ampiezza e la complessità dell'intervento normativo, imputando al Governo di avere rifiutato il rinvio della trattazione della questione ad una successiva seduta della Conferenza. Le Regioni, inoltre, hanno eccepito che il procedimento di adozione del decreto non avrebbe potuto proseguire, avendo la Conferenza affermato di non essere in grado di rendere il prescritto parere, sostenendo che tale vizio avrebbe comportato l'invalidazione dell'intero decreto legislativo.

La Corte non ha condiviso la censura in quanto ha ritenuto che “il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo, pari a sedici giorni, è stato certamente breve, ma non al punto da essere incongruo, né da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso”. La Corte ha osservato che “in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato”.

2.2.3. Segue: la rilevanza, sull'emanazione del decreto legislativo, delle regole formali che disciplinano il *modus procedendi* delle Conferenze per il rilascio del parere.

Di rilievo è la **sentenza n. 206/2001**, intervenuta a definire due ricorsi concernenti, il primo, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in materia di «conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali», in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, e, il secondo, il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443, recante disposizioni correttive del d.lgs. n. 112/1998.

Tra le molte questioni sollevate, in entrambi i ricorsi si denunciava l'irregolarità dell'*iter* che aveva condotto all'emanazione del decreto, in riferimento al mancato raggiungimento della prescritta intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'art. 1, comma 4, lett. c, l. n. 59/1997 richiedeva che, in ordine all'individuazione dei «compiti di rilievo nazionale» che restavano, come tali, di spettanza dello Stato, lo schema di decreto venisse predisposto dal Governo «previa intesa» con la Conferenza e che, in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto deliberare «motivatamente» in via definitiva, su proposta del presidente del Consiglio.

In riferimento all'adozione del d.lgs. n. 112/1998, lo schema non era stato predisposto «previa intesa», ma era stato, invece, elaborato autonomamente dal Governo, che lo aveva poi sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni, al fine di raggiungere su di esso un'intesa; le Regioni, pur rilevando l'inversione prodottasi nella cadenza procedurale, avevano comunque affrontato il merito dello schema predisposto, elaborando un proprio documento, in sede di conferenza dei presidenti delle Regioni, nel quale venivano proposte alcune modifiche al testo presentato; tali modifiche erano state dal Governo apportate e, successivamente, nella Conferenza Stato-Regioni era stata definitivamente sancita l'intesa.

La non completa conformità dell'*iter* concretamente seguito alla fattispecie astratta era all'origine della questione con cui la regione rilevava come la predisposizione dello schema di decreto antecedentemente all'intervento della Conferenza Stato-Regioni degradasse, nella sostanza, la prescritta intesa ad un mero parere: ne derivava che il mancato raggiungimento dell'intesa, coniugato all'assenza di una deliberazione «motivata» da parte del Consiglio dei ministri, doveva cagionare l'invalidità dell'atto finale.

Sul punto, la Corte ha sì riconosciuto la sussistenza di un'irregolarità, ma, ha subito aggiunto, «ciò che conta è che tale intesa sia stata richiesta e raggiunta, nella Conferenza Stato-Regioni, prima che si intraprendessero le ulteriori tappe del procedimento prescritto (pareri della Conferenza Stato, Regioni, città e autonomie locali, e delle commissioni parlamentari, deliberazione definitiva del Governo), così che le Regioni abbiano avuto modo di esprimere le proprie posizioni e di pervenire o meno all'intesa, sulla base di un effettivo confronto con le posizioni del Governo, nella sede della Conferenza Stato-Regioni: ciò che [...] è in fatto accaduto».

Con la medesima pronuncia, anche le ulteriori questioni sollevate dalla Regione ricorrente, quali il mancato raggiungimento del *quorum* deliberativo, l'inesistenza del numero legale nelle sedute della Conferenza in cui si erano perfezionate le intese sui testi del d.lgs. n. 112/1998 e del d.lgs. n. 443/1999, nonché la mancata iscrizione dell'intesa all'ordine del giorno della seduta, non sono state ritenute fondate dalla Corte.

Muovendo dal tenore testuale dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 281/1997, il quale, nel disciplinare le modalità di formazione delle intese in seno alla Conferenza Stato-Regioni, stabilisce che esse «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», la Regione ricorrente asseriva che il raggiungimento dell'intesa fosse da ritenere subordinato alla sua approvazione all'unanimità. Su tale premessa argomentativa, si ritenevano non perfezionate le intese sui due decreti legislativi in quanto nelle sedute della Conferenza Stato-Regioni non era presente un numero sufficiente di rappresentanti ed in un caso rilevava persino l'assenza del numero legale.

La Corte non ha condiviso tale interpretazione. Ha precisato che non «può convenirsi con la ricorrente circa la necessità che l'assenso sia espresso, in sede di formalizzazione dell'intesa, dai presidenti di tutte le Regioni e Province autonome componenti della Conferenza Stato-Regioni. L'art. 3, comma 2, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 - unica disposizione che regola il procedimento per le intese sancite nella Conferenza Stato-Regioni - stabilisce che "le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano". Esso non può intendersi, conformemente alla sua *ratio* e ad una interpretazione congruente con il principio di leale collaborazione, nel senso che l'assenza di alcune Regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate, alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della

sede della conferenza, possa inficiare l'assenso delle Regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa.

Ma – ha proseguito la Corte – non può neanche accogliersi la tesi sostenuta in via subordinata dalla ricorrente, secondo cui sarebbe quanto meno necessario l'assenso della maggioranza assoluta delle Regioni i cui presidenti sono membri della Conferenza. La regola dell'assenso espresso dalla unanimità o almeno dalla maggioranza assoluta della componente regionale della Conferenza è stabilita, dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, limitatamente ad ipotesi in cui la Conferenza esercita competenze decisorie come collegio deliberante.

La Corte ha aggiunto che del tutto diverso è il caso delle intese previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), e regolate dall'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997. La Conferenza non opera in questi casi come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni - queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria, ancorché rappresentativa di interessi e di opinioni eventualmente, in partenza, differenziate -, confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune. Decisivo, a questo riguardo, è che esso si svolga, in conformità al principio di leale collaborazione, con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell'altra parte e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare (cfr. sentenza n. 379/1992).

Nell'assenza - giustificabile d'altra parte alla luce dei sopra descritti caratteri dell'intesa - di ulteriori regole formali che disciplinino il *modus procedendi* della Conferenza e pongano requisiti di numero legale e di maggioranza, l'intesa non può dirsi mancata una volta che tutte le Regioni siano state messe in grado di partecipare effettivamente alla ricerca e alla definizione dell'accordo e di concorrere al raggiungimento del medesimo, o invece di impedirlo, e non siano stati manifestati dissensi sulla posizione comune raggiunta, come formalmente sancita nella Conferenza.

2.2.4. Segue: gli effetti sul decreto legislativo del mancato adeguamento da parte del Governo ai rilievi espressi in sede consultiva.

Con la **sentenza n. 354/1994**, la Corte ha deciso una questione di costituzionalità originata dalla asserita difformità dell'atto effettivamente emanato rispetto allo schema di decreto inviato per il parere alle Commissioni parlamentari ed alla Conferenza Stato-Regioni; ciò, secondo la Provincia autonoma ricorrente, avrebbe comportato la violazione dell'art. 76 Cost.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione denunciata, la Corte ha precisato che “non è sufficiente, ai fini dell'individuazione dei principi di riforma economico-sociale, la qualificazione operata dal legislatore, perché occorre verificare gli aspetti sostanziali della normativa in questione”. E poiché le differenze testuali che potevano riscontrarsi evidenziavano la portata sostanziale della disciplina denunciata, e dal momento che il Governo aveva provveduto, autonomamente, ad estendere il novero delle disposizioni che si autodefinivano come «principi fondamentali di riforma economico-sociale» (imponendosi in tal modo anche alle Regioni speciali ed alle Province autonome), “il richiamo, operato dall'articolo in esame, a tutte le disposizioni introdotte dai vari articoli e commi indicati, non risponde dunque a un corretto rapporto fra lo Stato e le Province autonome, ed è certamente lesivo delle competenze invocate nel ricorso, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di addestramento e formazione professionale in cui rientra la formazione specifica in medicina generale”.

La disposizione impugnata, quindi, è stata dichiarata incostituzionale per violazione delle norme statutarie “nella parte in cui qualifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica le disposizioni del decreto legislativo n. 502 del 1992 ivi indicate, e non solo i principi da esse desumibili”, privando, così, di rilievo l'irregolarità nell'*iter* formativo dell'atto, pur essendo evidenziata dalla Corte. Infatti, ha affermato la Corte, “è significativo, d'altra parte, che lo schema originario del decreto legislativo "correttivo", n. 517 del 1993, trasmesso per il parere alle competenti commissioni parlamentari e alla Conferenza Stato-Regioni, presentava una ben diversa formulazione, indubbiamente rispettosa delle esigenze delle autonomie speciali, poiché

venivano innalzate a "principi fondamentali di riforma economico-sociale" non tutte le disposizioni desumibili dagli articoli e commi in questione, ma solo i principi informativi degli stessi.

Di rilievo è anche la **sentenza n. 373/1997**. Con ricorso in via principale, la Regione evidenziava come il Governo, in occasione dell'esame di un decreto legislativo, non avesse tenuto conto delle proposte di emendamento avanzate dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. In questo caso la Corte, nel dichiarare la non fondatezza della censura, ha, anzitutto, sottolineato che "la questione di legittimità costituzionale [...] dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 645 del 1996, prospettata dalla Regione Umbria sotto il profilo della violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, secondo la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione (sentenze n. 242 e n. 19/1997; ha poi precisato che "la circostanza che il Governo non abbia tenuto conto delle proposte di emendamento avanzate sullo schema del decreto legislativo dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome - organismo che alla stregua della legge di delega il Governo non era tenuto a consultare - non configura, di per sé, una violazione dell'invocato principio". Quanto sopra osservato, ha concluso la Corte, "priva di consistenza la doglianza delle ricorrenti, giacché il contenuto della disciplina censurata non concreta quella invasione delle competenze regionali che i rilievi della Conferenza intendevano impedire."

Con la **sentenza n. 206/2001**, la Corte ha disatteso la censura regionale concernente la asserita difformità dei testi definitivi dei decreti impugnati in quanto difformi rispetto a quelli sui quali erano state raggiunte le intese. In riferimento al d.lgs. n. 112 del 1998, l'istruttoria disposta dalla Corte ha evidenziato due difformità, tali però, secondo la Corte, da non inficiare la conformità del decreto all'intesa prescritta in tema di individuazione dei compiti di rilievo nazionale da conservare alla competenza statale. Invero, nella motivazione della decisione viene rilevato come la difformità relativa all'art. 89, comma 1, lettera b), dovesse considerarsi puramente formale, non incidente sulla sostanziale individuazione dei compiti di rilievo nazionale; sicché la variazione è apparsa determinata dalle esigenze di coordinamento con il testo - conforme all'intesa - dell'art. 91, comma 1, tale da non modificare la portata rispettiva delle funzioni conferite e di quelle conservate in capo allo Stato.

Con riguardo al decreto legislativo n. 443 del 1999, invece, la difformità riscontrata tra intesa e testo definitivo ha comportato l'illegittimità costituzionale per vizio del procedimento di formazione dell'atto. La Corte ha rilevato che, "mentre il decreto base conservava allo Stato per intero le determinazioni inerenti allo stoccaggio di energia, la modifica recata dal decreto correttivo prevede una limitazione di tali competenze rimaste in capo allo Stato: secondo l'intesa dette competenze avrebbero comunque dovuto essere più ampie di quelle poi effettivamente rimaste allo Stato in base al decreto n. 443 [...], risultando dunque, in definitiva, più ampia la sfera delle funzioni conferite alle Regioni"

La Corte ha ritenuto che la modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 443 è "difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione".

Né - ha proseguito la Corte - si potrebbe obiettare che la modifica introdotta dal Governo è ampliativa, e non restrittiva, delle funzioni conferite alle Regioni, rispetto al testo su cui si raggiunse l'intesa: infatti la garanzia dell'intesa riguarda non solo l'ampiezza minima dei conferimenti convenuti, ma più in generale il riparto delle funzioni risultante dalla individuazione dei compiti di rilievo nazionale trattenuti in capo allo Stato, anche tenendo conto del fatto che, nella specie, le funzioni delegate alle Regioni ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 112 possono comportare oneri finanziari.

Di interesse è anche la **sentenza n. 401/2007**. La Corte ha ritenuto non fondata la "censura di violazione dell'art. 76 Cost., prospettata dalla Regione Veneto, per asserita inosservanza dei

cosiddetti limiti ulteriori della delega, in quanto non sarebbe stato rispettato il vincolo procedimentale previsto dall'art. 25, comma 2, della citata legge n. 62 del 2005, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata.

In particolare, la ricorrente lamentava che tale parere sarebbe stato richiesto ed acquisito in relazione ad uno schema di decreto legislativo diverso da quello poi adottato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 marzo 2006. Dopo aver ribadito il ruolo che la Conferenza riveste quale sede qualificata per l'elaborazione di regole integranti il parametro della leale collaborazione, la Corte ha precisato che, in linea di massima, non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva (vedi la sentenza n. 179/2001). In tale ipotesi, ha affermato la Corte, 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.

In ogni caso, ha proseguito la Corte, anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione.

Da citare è anche la **sentenza n. 367/2007**, emanata a seguito dell'impugnazione del decreto legislativo n. 157 del 2006, correttivo del cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio. La Regione ricorrente sosteneva che l'*iter* adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 fosse totalmente diverso rispetto a quello che aveva portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006. Nel primo caso, infatti, le norme emanate sarebbero state il risultato di un preliminare confronto tra Stato e Regioni, mentre nel secondo caso tale previo confronto sarebbe del tutto mancato. La Corte ha ritenuto l'infondatezza della censura in quanto le procedure previste dalla legge delega sono state puntualmente seguite.

Più di recente la Corte, con la **sentenza n. 225/2009**, ha rigettato la censura sollevata in alcuni ricorsi regionali, in riferimento al principio di leale collaborazione ed all'art. 76 Cost. (sempre in relazione alla legge di delega), in quanto il testo del decreto emanato, a parere delle ricorrenti, avrebbe presentato "delle diversità rispetto a quello su cui è stato richiesto il parere alla Conferenza unificata, essendo stato modificato dal Governo dopo taluni rilievi del Presidente della Repubblica senza essere stato nuovamente sottoposto alla Conferenza unificata".

La Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione per la genericità dell'assunto. "In nessuno dei ricorsi, infatti, viene indicato dove o in che misura il testo emanato sarebbe diverso da quello sottoposto all'esame della Conferenza. Il che impedisce di verificare la incidenza di tali presunte modifiche su ambiti materiali di pertinenza regionale e, di conseguenza, la stessa rilevanza della prospettata violazione della legge delega sulle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti (sentenza n. 401/2007)".

Un caso particolare è stato affrontato con la **sentenza n. 437/2001**. Il ricorso regionale deciso dalla Corte aveva ad oggetto l'impugnazione delle disposizioni della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), nella parte in cui istituivano un «Fondo regionale di protezione civile», con un apporto finanziario annuo di 100 miliardi, interamente a carico dello Stato. Nella specie, le Regioni lamentavano, in primo luogo, che la legge avesse previsto il Fondo con un apporto finanziario dello Stato pari a soli 100 miliardi di lire annui, mentre il Governo, in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-città, si sarebbe impegnato a istituire un fondo di 1000 miliardi di lire, interamente a carico dello Stato. Da quanto asserito, l'impegno aveva assunto una particolare valenza anche in considerazione del fatto che esso si era posto quale presupposto indefettibile per l'espressione del parere favorevole sui decreti del presidente del Consiglio di determinazione e di ripartizione delle risorse finanziarie da trasferire a Regioni ed enti locali in corrispondenza alle funzioni conferite con il d.lgs. n. 112/1998. Tale inottemperanza, ad avviso delle Regioni ricorrenti, comportava una violazione del principio di leale collaborazione e, dunque,

dell'art. 5 della Costituzione, traducendosi, conseguentemente, in un vizio di legittimità costituzionale delle norme legislative, in quanto, per disattendere l'impegno assunto dal Governo, il Parlamento avrebbe dovuto raggiungere un nuovo accordo con le istanze regionali.

La Corte ha negato fondamento alla doglianza rilevando che "l'impegno, genericamente enunciato dal Governo [...], non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Comunque si sia svolta, dunque, la vicenda dei pareri della Conferenza unificata [...], è escluso che quella vicenda possa rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate". Nel ritenere insussistenti i "presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, ad accordi [tra Governo, Regioni ed enti locali]" la Corte ha ribadito ancora una volta i limiti oltre i quali il principio cooperativo non può espandersi affermando che le "procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione: il che nella specie non si verifica". Né, ha concluso la Corte, "il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni può esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi".

2.3. La funzione consultiva esercitata nel quadro di deleghe particolari.

2.3.1. La delega come strumento di attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato.

Con la recente **sentenza n. 278/2010**, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettere *g*) e *h*), della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) per asserita violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. (energia, governo del territorio), 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in considerazione dell'accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa relativa al rilascio della autorizzazione unica per la realizzazione di impianti per la produzione di energia nucleare per mezzo di chiamata in sussidiarietà, in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata.

Secondo le Regioni ricorrenti, non sarebbe sufficiente né la prevista intesa con la Conferenza unificata, il cui intervento non potrebbe avere carattere surrogatorio rispetto a quello della singola Regione, né la partecipazione dell'amministrazione regionale al procedimento unico previsto dalla lettera *h*), posto che esso non attribuisce alla Regione la posizione differenziata che le spetterebbe in ordine alla scelta sulla localizzazione dell'impianto nell'ambito del proprio territorio.

La Corte ha ritenuto che le censure fossero incentrate su una erronea premessa, secondo cui le disposizioni impugnate, nel prevedere espressamente una duplice forma di partecipazione del sistema regionale all'esercizio della funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, imporrebbero di escluderne una terza ritenuta costituzionalmente necessaria, ovvero l'intesa con la Regione interessata, ai fini della localizzazione, nel dettaglio, del sito nucleare.

Ma, ha affermato la Corte, il silenzio del legislatore delegante in proposito non ha, né può avere alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato impediente paventato dalle ricorrenti. È oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62/2005, n. 6/2004 e n. 303/2003).

Ciò ovviamente, ha aggiunto la Corte, a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per

ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza (v. sentenza n. 383/2005).

Quindi, in queste situazioni il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa. Certamente, il legislatore è poi libero, e talvolta anche obbligato costituzionalmente, nell'attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l'interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l'intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato - città ed autonomie locali. È per l'appunto in tale ultima direzione che devono leggersi sia la previsione recata dalla lettera g) impugnata, con riguardo all'intesa in sede di Conferenza unificata, sia la prevista partecipazione delle amministrazioni interessate, tra cui senza dubbio quella regionale, al procedimento unico di cui alla lettera h).

La Corte ha concluso che una volta chiarito in tal modo lo scopo perseguito dal legislatore delegante, in nessun caso esso si rivela incompatibile con la doverosa integrazione della delega, in punto di partecipazione della Regione interessata, per mezzo dell'intesa.

2.3.2. La delega come strumento di esercizio di poteri sostitutivi.

Con la **sentenza 110/2001** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96, emanato dal Governo in funzione sostitutiva della mancata attuazione da parte della regione Veneto della ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali prevista dall'art. 4, comma 5, legge 15 marzo 1997, n. 59, adottato senza che fosse previamente acquisito il parere della Regione Veneto in ordine all'attivazione del potere stesso. La ricorrente lamentava come, nonostante nel preambolo dell'atto si dichiarasse il contrario, il parere della regione non potesse essere "sostituito" da nessun'altra attività svolta dal Governo e tanto meno dal parere della Conferenza Stato-Regioni relativo al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

La Corte ha sottolineato che, "alla stregua del materiale probatorio prodotto dalle parti e di quello acquisito a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Corte [...], risulta che nessun contatto diretto tra il Governo e la Regione Veneto è stato dal primo promosso al fine di acquisire il parere della seconda circa l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997. [...]. Nessun altro contatto risultando, relativamente alla vicenda della "puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione" con riferimento alle funzioni conferite dal decreto legislativo n. 112 del 1998, il decreto legislativo impugnato deve ritenersi adottato dal Governo in assenza della necessaria procedura rivolta a consentire alla Regione Veneto di esprimere la propria posizione circa l'adottanda misura sostitutiva da parte del Governo nei suoi confronti". Da siffatte argomentazioni, si deduceva che la violazione della disposizione della legge di delega regolativa dell'*iter* finiva per tradursi in una lesione del principio di «leale collaborazione», tale da giustificare la declaratoria di incostituzionalità dell'atto oggetto del giudizio.

La Corte ha colto anche l'occasione per analizzare "gli aspetti formali e sostanziali dei contatti che dovevano essere intrattenuti dal Governo con le Regioni inadempienti, affinché possa dirsi che queste ultime siano state "sentite", alla stregua dell'art. 4, comma 5, seconda proposizione, della legge n. 59 del 1997" precisando che "basta rilevare l'inesistenza [...] di qualunque elemento dal quale si possa indurre l'esistenza di una previa qualsivoglia procedura, rivolta a sollecitare la Regione ricorrente a manifestare la propria posizione circa un prospettato, successivo intervento sostitutivo del Governo.

Con la già citata **sentenza n. 278/2010**, la Corte ha anche ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera f), della legge n. 99 del 2009, recante il seguente principio e criterio direttivo: «determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione».

La disposizione è stata impugnata in quanto, secondo le ricorrenti, ove la disposizione si fosse ritenuta applicabile alle intese raggiunte con la Regione, essa sarebbe da ritenere lesiva degli artt. 117, 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto introdurrebbe la previsione di un potere sostitutivo del Governo atto a superare il mancato raggiungimento dell'intesa, non solo quando la Regione resti inerte, ma anche quando abbia espresso un motivato dissenso.

La Corte ha ritenuto che la sommarietà della delega legislativa sul punto non ha, né può avere, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, il significato di precludere l'introduzione di forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, fermo restando, altresì, che l'eventuale raggiungimento di un'intesa tra Stato ed enti locali, cui la Regione non abbia preso parte, in nessun modo potrebbe surrogarsi alle intese costituzionalmente dovute tra Stato e Regioni, così da ledere le prerogative di queste ultime.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4184.
- F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, (nota a sent. 6/2004), in *Giur. cost.*, 2004, 137
- L. CAPPUCCIO, *La funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della delegazione legislativa*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale: atti del Convegno*, Napoli, 12-13 maggio 2000 (a cura V. COCOZZA – S. STAIANO), Torino, 2001, 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.
- P. CACOPARDO, *Il parere parlamentare sugli schemi del decreto legislativo: le tendenze del "neoparlamentarismo consultivo" nella XIV legislatura*, in *Giur. cost.*, 2005, 2282 ss.
- A.A. CERVATI, *A proposito degli atti che precedono l'emanazione dei decreti legislativi*, (nota a sent. 38/64), in *Giur. cost.*, 1964, 504.
- S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 286 ss.
- S. M. CICCONE, *I limiti "ulteriori" della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 568 ss.
- F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, 1988.
- R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 184 ss.
- N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo nel regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del Convegno, Napoli, 12 - 13 maggio 2000, Torino, 2001, 731 ss.

- F.S. MARINI, *Il «plusvalore» dei termini di impugnazione e la degradazione (ad «inviti») delle intese Stato-Regioni*, (nota a sent. 206/2001), in *Giur. cost.*, 2001, 1602 s.
- S. MANGIAMELI, *Brevi considerazioni sui meccanismi di conferimento e di sostituzione previsti dalla legislazione del c.d. «federalismo a costituzione invariata»*, (nota a sent. 110/2001), in *Giur. cost.*, 2001, 733 ss.
- L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 216 ss.
- A. PAOLETTI, *La disciplina di dettaglio statale, in materia di competenza concorrente, tra norme derogabili e norme inderogabili*, (nota a sent. 355/93), in *Giur. cost.*, 1993, 3149 ss.
- P. PASSAGLIA, *Il Parlamento «consulente» ed il Governo «decidente» nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale: dal «formalismo» alle «additive di procedura»? , in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento «consulente». Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, 245–315 ; *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto* , Torino, 2002, 328-359.*
- A. PERRONE, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2005, 2309 ss.
- F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss.
- A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forme di stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, 217 ss.
- M. SICLARI, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, (nota a sent. 173/81), in *Giur. cost.*, 1985, 826.
- F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 137 ss.
- S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it n. 2 del 2007.
- G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delega legislativa nel più recente periodo*, in *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del Convegno, Pisa, 11 giugno 2002* (a cura di P. Caretti – A. Ruggeri), Milano, 2003, 78 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1990, 166.