



**UN PARERE “ARTIFICIALE”:
PRIME RIFLESSIONI SULLA SENTENZA DELLA
CORTE COSTITUZIONALE 26 GENNAIO 2011 N. 33**

di

Alessandro Sterpa

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico -
Sapienza, Università di Roma)*

23 marzo 2011

1. La delega legislativa e il sistema delle autonomie.

La recente sentenza n. 33 del 2011 in materia di energia nucleare offre l'occasione per ragionare di un tema che è divenuto ormai rilevante nel nostro ordinamento ossia il rapporto tra la delega legislativa (nella sua componente parlamentare e in quella governativa) e l'assetto autonomista della Repubblica.

È un fatto con il quale il giurista è costretto a misurarsi quello per cui due distinti settori del diritto pubblico hanno finito per incontrarsi, definendo problematiche nuove in materia di delegazione legislativa e sistema delle autonomie territoriali.

Il primo dato, riscontrabile ormai da tempo e già oggetto di ampio dibattito in dottrina, è costituito dall'incremento progressivo dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo sia in ragione di una certa distorsione del concetto di “necessità e urgenza” (con il decreto-legge) sia per il crescente ricorso allo strumento della delegazione legislativa per riordino, semplificazione, attuazione del diritto comunitario e riforme di settore¹.

¹ E. ROSSI, a cura di, *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, Cedam, 2009.

La stessa forma di governo statale, nella sua struttura parlamentare pur razionalizzata, non ha costituito argine ad un processo, quello dell'ampliamento del ruolo degli esecutivi nella normazione (primaria), ormai riscontrabile in molti ordinamenti giuridici statali².

La funzione legislativa statale, oggi, è sempre più funzione legislativa esercitata in concreto dal Governo con una capacità di controllo da parte del Parlamento che, se dal punto di vista giuridico appare inalterata, dal punto di vista politico-istituzionale è fortemente ridimensionata almeno per due diversi ordini di ragioni; in primo luogo, per il fatto che in Parlamento il Governo da sedici anni può in genere contare sulla maggioranza assoluta e da cinque anche di una composizione dell'aula particolarmente "fidelizzata" in ragione del sistema elettorale a liste bloccate introdotto a partire dalle elezioni politiche del 2006³.

Parallelamente, proprio mentre l'esercizio della funzione legislativa si spostava sempre più sul Governo, le riforme costituzionali hanno aumentato l'autonomia di Regioni e enti locali definendo una *multilevel governance* che ha reso ordinario l'intreccio tra interessi nazionali, regionali e locali oltre che tra materie di competenza della legge statale e materie regionali. Questa trasformazione dei rapporti tra gli interessi (in luogo dell'assorbente e risolutivo "interesse nazionale" quale interesse espresso dallo Stato prima della legge cost. n. 3/2001) unitamente alla difficoltà di "dividere" nettamente le competenze anche alla luce dell'esegesi delle "etichette" ex art. 117 Cost. hanno necessariamente investito il procedimento legislativo rendendolo permeabile al principio di leale collaborazione imposto nella sua essenza letterale dalla Costituzione e ampiamente declinato (in procedure e organi) dal legislatore e dalla Corte costituzionale.

Così, le istanze collaborative – carenti della sede (ciclicamente invocata o rifiutata) del Senato delle autonomie – non hanno avuto altro luogo se non quello del "sistema delle conferenze"⁴, stante la perdurante mancata attuazione dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali ex art. 11 legge costituzionale n. 3 del 2001.

In questo senso, dunque, la delega legislativa ha incontrato il sistema delle autonomie e viceversa: due necessità sorte contemporaneamente si sono trovate costrette a convivere⁵.

² C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001.

³ Sul tema, R. D'ALIMONTE, C. FUSARO, *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁴ G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, 1261 ss.; F. RESCIGNO, *La prospettiva «federalista» italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni*, in *St. parl. e pol. cost.*, 2000, pp. 43 e ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 853 e ss.; F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, pp. 649 e ss..

⁵ Sulla delegazione legislativa come "modo di produzione normativa potenzialmente negoziale", cfr. S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in M. SICLARI, *I mutamenti della forma di governo*, Roma, Aracne, 2008, pp. 59 e ss.; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*,

Di questo “incontro” sono conferma sia la legge n. 131 del 2003 che la legge 42 del 2009, ossia le due principali leggi di “attuazione” del Titolo V della Costituzione modificato con la legge costituzionale n. 3 del 2001⁶. Ulteriore conferma, da ultimo, è costituita proprio dalla legge 99 del 2009 connessa alla pronuncia del Giudice di legittimità costituzionale in esame avente ad oggetto le norme del decreto legislativo adottato proprio in base al contenuto della legge delega sull’energia nucleare⁷.

Si ricorderà, infatti, come sia con la c.d. legge “La Loggia” che con la legge sull’attuazione del “federalismo fiscale”⁸ il Parlamento ha disegnato un complesso sistema di deleghe legislative per l’esercizio delle quali – ai sensi dell’art. 76 Cost. – il Governo era (ed è) tenuto a rispettare vincoli ulteriori rispetto al contenuto costituzionalmente necessario della legge di delegazione ovverosia oggetto, tempo e principi e criteri direttivi.

All’interno dei limiti ulteriori – che per la giurisprudenza costituzionale integrano il parametro di legittimità dei decreti⁹ – uno spazio rilevante è occupato dal “sistema delle conferenze” che interviene condizionando sia il procedimento che i contenuti dei decreti legislativi previsti.

2. La delega legislativa e l’energia nucleare quale area di “co-governo” tra Stato e Regioni.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, nonostante le prime pronunce della Corte costituzionale avessero fatto presagire un accrescimento della distinzione degli spazi legislativi tra Stato e Regioni superando lo schema della “integrazione” delle competenze (sent. n. 282/2002), negli anni successivi il rapporto tra i due legislatori si è attestato in modo crescente nel senso della “confusione” con l’individuazione di molteplici aree di “co-governo”¹⁰.

Napoli, Liguori, 1990; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 83.

⁶ Come noto il tema della necessità e della legittimità di una “attuazione” della riforma costituzionale da parte della legge statale è stata oggetto di ampia riflessione da parte della dottrina. Cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 78-82.

⁷ La legge n. 99 del 2009 è stata oggetto della sentenza n. 278 del 2010 della Corte costituzionale.

⁸ Cfr. G. SALERNO, A. FERRARA, *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli Jovene, 2010 ed ora nuova edizione in corso di stampa 2011.

⁹ *Ex multis*, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, pp. 177 e ss.. Corte costituzionale sin dalle sentt. n. 60/1957 e n. 38/1964.

¹⁰ Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009; A. D’ATENA, a cura di, *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2005 e ID., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 78-82; L. PALADIN, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione della materie di competenza regionale*, in *Foro It.*, 1971, fasc. n. 1, p. 36; ID. *La riforma costituzionale tra Costituzione e prassi*, in AA.VV., *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, pp.

Tra i settori maggiormente interessati alla “integrazione” delle competenze e degli interessi figura senza dubbio il settore dell’energia che, come ricordato dalla stessa Corte costituzionale, costituisce materia di legislazione concorrente sotto l’etichetta “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” di cui all’art. 117, comma terzo, Cost.¹¹.

Così, la scelta del Parlamento di adottare una legge di delegazione in materia di energia – operante in una materia di “co-governo” tra Stato e Regioni – ha concretamente posto il tema del rapporto tra delega legislativa e sistema delle autonomie.

La legge n. 99 del 2009¹² ha conferito al Governo una delega di durata semestrale per adottare uno o più decreti legislativi di “riassetto normativo” della materia. Nello specifico, la legge prevede: “il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate”. Inoltre, sempre secondo il legislatore delegante, “con i medesimi decreti sono altresì stabiliti le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo”.

La legge di delegazione prevede che i decreti siano adottati “secondo le modalità e i principi direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 del presente articolo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”; in particolare, per adottare i decreti legislativi è prescritta la “*previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,*

106 e ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, p. 508; S. BARTOLE, *Le Regioni e gli studi di diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 1051 e ss.; R. TOSI, “*Principi fondamentali*” e *leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, Cedam, 1987, pp. 4-5,

¹¹ Cfr. B. CARAVITA, A. STERPA, *Il settore dell’energia*, in B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005; Corte costituzionale, sentt. n. 6 del 2004 e, da ultimo, n. 278 e n. 331 del 2010.

¹² Legge 23 luglio 2009, n. 99 recante “Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 136.

e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario”.

Rispetto alle due tipologie di pareri (quello della Conferenza unificata e quelli parlamentari) la legge prevede, però, un diverso regime di incidenza sul procedimento. Per i soli pareri delle Commissioni parlamentari è previsto il termine di 60 giorni per la loro adozione (“sono espressi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti legislativi”), mentre nulla si dice rispetto al termine entro il quale debba essere adottato il parere della Conferenza unificata.

La legge 99/09, così disponendo, introduce un passaggio obbligatorio pur non vincolante nell’*iter* dell’adozione dei decreti legislativi implementando i limiti al Governo previsti dall’art. 76 della Costituzione con un parere necessario: perché l’esecutivo possa adottare legittimamente il decreto legislativo su di esso deve essere stato espresso il parere (di qualunque contenuto) della Conferenza unificata.

A questo punto, occorre chiedersi se esista un limite temporale superato il quale il parere della Conferenza unificata possa ritenersi utilmente acquisito “per silenzio” ovvero se esso – quale elemento necessario dell’*iter* – debba comunque essere formalmente adottato pur se, così facendo, si possa correre il rischio di veder trascorrere la scadenza temporale per l’esercizio della delega.

Sul punto è noto come, in genere, la legge preveda i termini entro i quali debba essere espresso il parere ovvero raggiunto l’accordo o l’intesa utile al concretizzarsi del principio di leale collaborazione quando non è la stessa normativa sul “sistema delle conferenze” a prevederlo.

In questo caso, però, la legge nulla dice sul termine, limitandosi a pretendere il necessario parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo.

Come noto, per poter esprimere il parere, la Conferenza deve insediarsi e votare con l’espressione del voto da parte dei tre gruppi che ne fanno parte, ossia i rappresentanti del Governo, delle Regioni e degli enti locali.

Vale la pena ricordare che l’art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997 prevede che la Conferenza unificata si pronuncia (ogni volta che decide, ossia nel caso di pareri, accordi, intese) con la partecipazione di tutti e tre i gruppi Stato, Regioni e enti locali. La legge prevede che, “ferma restando la necessità dell’assenso del Governo per l’adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, l’assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza

Stato-città ed autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi".

Inoltre, la disciplina dell'attività della Conferenza unificata non prevede un termine per l'espressione dei pareri, a differenza di quanto prescrive per le intese. Secondo la disciplina vigente, la Conferenza unificata "promuove e sancisce intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane. Nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4", ossia le norme relative alla Conferenza Stato-Regioni secondo le quali "quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata". In ragione del comma successivo, inoltre, "in caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive".

È evidente che, nel caso di perdurante assenza da parte dei due gruppi delle autonomie in Conferenza, si potrebbe profilare una vera e propria attività di "ostruzionismo" istituzionale visto che un organo non costituito non può deliberare e esprimere pareri e l'assenza del parere impedisce l'adozione del decreto legislativo.

Proprio questo sembra essere il tema sul quale si concentra e diffusamente argomenta la Corte costituzionale, in particolare nel punto 5 del considerato in diritto.

Secondo la Corte costituzionale, "la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione che si viene così ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato".

Sempre a giudizio della Corte costituzionale, "siffatta lettura del canone della leale collaborazione ha trovato riscontro in relazione ad una pregressa questione di costituzionalità per certi versi analoga a quella oggetto del presente giudizio. In tale occasione, questa Corte ha statuito 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, d'altra parte, 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» (sentenza n. 225 del 2009)¹³.

Si tratta di una descrizione inappuntabile del concreto funzionamento del principio di leale collaborazione, ma che non sembra applicabile alla fattispecie *sub iudice*; nel caso di specie, infatti, non esiste un termine né espresso né ricavabile dalla normativa primaria in via analogica entro il quale è richiesto il parere e parliamo di un vincolo (il parere) che non è derivato direttamente dalla Costituzione e gravante sul legislatore ordinario, ma di un vincolo posto dal Parlamento nei confronti del Governo-legislatore delegato.

Siamo semplicemente in presenza di un caso (non il primo) nel quale il legislatore delegante ha inteso dare un ruolo di “co-legislatore” formale (ma non anche sostanziale visto che il parere non è vincolante per il Governo) alla Conferenza Unificata, rafforzandone il ruolo proprio in assenza di un espresso termine entro il quale dover esprimere il parere.

Se guardiamo al passato non mancano significativi precedenti.

Spesso la decisione della Conferenza unificata (parere, intesa, accordo) è stata prevista unitamente ad un termine o perché contenuto nella disciplina legislativa della Conferenza stessa oppure perché a ciò ha provveduto il legislatore.

Il legislatore ha previsto la necessità di un'intesa in Conferenza unificata prevedendo espressamente il termine per il suo raggiungimento, ad esempio, nel caso dei decreti legislativi sul federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009.

Secondo l'art. 1, comma 3, infatti, “gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 3 e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una

¹³ Come vedremo, si tratta di un caso del tutto diverso da quello *sub iudice*.

relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta".

Secondo la legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, inoltre, "decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa". Infine, la legge prevede che "il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali".

Volendo ricordare altri casi di coinvolgimento della Conferenza unificata, il legislatore ha richiesto il parere dell'organo e ha espresso un limite temporale per la sua espressione sia nelle legge n. 131 del 2003 che nella legge n. 62 del 2005 (legge comunitaria 2004).

Così, nel caso della legge 131 del 2003 sull'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione nella quale si trovavano plurime deleghe per il cui esercizio era previsto il coinvolgimento del "sistema delle conferenze"¹⁴.

Secondo l'art. 2, comma 3, della legge "La Loggia", i decreti legislativi per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali "*dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza unificata e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e quarantacinque giorni dalla trasmissione dei testi medesimi*".

Ricordiamo che la legge n. 62 del 2005 (legge comunitaria 2004) aveva previsto che i decreti legislativi tesi ad attuare norme comunitarie fossero "emanati sentito il parere della

¹⁴ A. STERPA, *Il "sistema delle conferenze" e l'attuazione del Titolo V*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 309 e ss.

Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza di detto parere". In quell'occasione, la Corte costituzionale fu chiamata a pronunciarsi su alcune previsioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e precisò come "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" (sent. n. 401 del 2007)¹⁵. In quel caso, il Governo adottò un testo in parte difforme da quello sottoposto al parere della Conferenza senza però incorrere nel vizio di legittimità costituzionale, non potendo certo qualificarsi l'intervento della Conferenza come quello di un co-legislatore chiamato a svolgere una *navette* con l'esecutivo in sede di esercizio della delega¹⁶.

Non mancano, inoltre, esempi nei quali il legislatore ha posto un termine espresso per l'espressione del parere da parte della Conferenza unificata.

¹⁵ Secondo la Corte costituzionale, il "sistema delle conferenze" "- disciplinato dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) - realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza numero 31 del 2006)".

¹⁶ "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 numero 179 del 2001). In tale caso, non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescerebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti. □ In ogni caso, anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione. □ Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di affermare 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» (sentenza numero 437 del 2001). 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. Nel caso in esame, la ricorrente non ha neppure indicato quali siano le specifiche disposizioni, introdotte dal Governo *ex novo* nel comma in esame, idonee ad incidere su competenze regionali. □ In definitiva, pertanto, la censura, a prescindere dalla sua genericità, deve essere disattesa".

Uno dei casi in cui la Conferenza era tenuta ad esprimere parere era costituito dai d.lgs. di attuazione della legge n. 59 del 1997 il cui art. 1 prevedeva che “il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge”¹⁷.

Si tratta, inoltre, di un esempio particolarmente significativo nella misura in cui per tutti i decreti legislativi adottati è stato acquisito il parere della Conferenza unificata¹⁸.

Lo stesso d. lgs. n. 281 del 1997 d'altronde prevede il parere della Conferenza unificata, oltre che per il caso citato, anche sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, oltre che sul documento di programmazione economica e finanziaria.

Da ultimo, poi, in occasione dell'adozione del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia ambientale, la legge di delegazione (n. 308 del 2004) prevedeva che i decreti legislativi fossero adottati “su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro per le politiche comunitarie e con gli altri Ministri interessati, sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 28” (art. 1, comma 4). In quel caso, pur arrivando i rapporti tra Stato e Regioni sull'orlo della rottura, il decreto legislativo fu adottato e pubblicato nella sua versione entrata in vigore solo dopo che la Conferenza aveva espresso parere (contrario), come richiesto dalla legge di delega.

In quell'occasione, infatti, come ricostruito dallo stesso Giudice delle leggi, il Consiglio dei ministri in data 19 gennaio 2006 aveva approvato “in via definitiva” il testo del decreto legislativo, ma nella riunione del 26 gennaio 2006 della Conferenza unificata i rappresentanti delle Regioni avevano presentato un ordine del giorno recante un parere negativo sullo schema di decreto, motivandolo sia in ordine al merito sia in ordine al metodo procedimentale seguito, ed il rappresentante del Governo si era limitato a dichiarare di prenderne atto.

In data 10 febbraio 2006 il Consiglio dei ministri aveva riapprovato, di nuovo “in via definitiva”, lo schema di decreto, senza apportarvi modifiche o riesaminarlo nel merito e a seguito della richiesta di alcuni chiarimenti da parte del Presidente della Repubblica in ordine al procedimento di formazione ed al merito dell'atto normativo, il Consiglio dei ministri in

¹⁷ Continuava l'art. 1, comma 1, prevedendo che “ai fini della presente legge, per “conferimento” si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per “enti locali” si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali.

¹⁸ D. lgs. n. 422 del 1997, n. 469 del 1997 e n. 112 del 98.

data 29 marzo 2006 aveva riapprovato nuovamente il decreto, emanato in data 3 aprile 2006 come d.lgs. n. 152 del 2006, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006.

L'impiego, da parte del legislatore ordinario, del "parere" della Conferenza unificata senza un termine come limite ulteriore per l'esercizio della delega da parte del Governo è dunque suffragato da molti precedenti.

Per questo, dubbi possono essere espressi anche sul fatto che, come sostenuto dalla Corte costituzionale, nel caso di mancata espressione del parere da parte della Conferenza unificata, "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" (sent. n. 33 del 2011 che richiama la sentenza n. 225 del 2009).

La questione che qui rileva concerne la portata dei limiti ulteriori (rispetto a quelli necessari previsti dall'art. 76 della Costituzione) che il Parlamento può imporre al Governo in sede di adozione dei decreti legislativi. Delle due l'una: il Parlamento è il signore della delega e quindi può introdurre tra i limiti ulteriori ogni tipo di previsione finanche previsioni che rischino in potenza di impedire l'esercizio della delega da parte del Governo ovvero il Parlamento, una volta conferita la delega all'esecutivo, si spoglia non solo dell'esercizio della funzione, ma anche della sua titolarità "*ratione materiae*" e, dunque, non può pregiudicare il buon andamento della delega.

Come pare facile notare, tutti gli elementi sembrano propendere per la prima risposta.

3. Come il Governo ha "raggirato" il mancato parere della Conferenza unificata.

Come la stessa Corte costituzionale ha espressamente ricordato nella decisione in esame, il Governo ha inteso "raggirare" l'ostacolo del mancato parere in Conferenza unificata con uno stratagemma certamente non rituale: ha inteso assumere come parere, pur negativo, l'espressione di posizione delle Regioni nella Conferenza Stato-regioni tenutasi lo stesso giorno di quella (poi sconvocata) Unificata.

Come ricorda la Corte, infatti, "si evince che la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009".

Sempre come ricostruito dal Giudice delle leggi, "nella stessa riunione del 22 gennaio 2010, il Consiglio dei ministri ha deliberato l'attivazione della procedura in via di urgenza, a norma dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997, a mente del quale «in caso di motivata

urgenza» i provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni in un momento successivo. Il 27 gennaio 2010, alle ore 10.00, è stata convocata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per svolgere, tra l'altro, l'«esame delle questioni all'o.d.g. della Conferenza unificata prevista per lo stesso giorno». In quella circostanza, la Conferenza delle Regioni ha formulato «parere negativo a maggioranza, sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione». Di seguito, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo”.

Per la Corte costituzionale “dalla suesa posta ricostruzione dei fatti si evince che le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009 – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997”.

La Corte, infine, ricorda come non risulti “che le Regioni abbiano lamentato la incongruità del lasso temporale concesso alle medesime per esprimersi sullo schema del decreto legislativo. Né un simile rilievo è stato mosso negli odierni ricorsi ove si lamenta la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata. Anzi, 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 («anche tenuto conto dell'iter istruttorio fin qui svolto», come si legge nella “deliberazione” della Conferenza delle Regioni)”.

Le Regioni, dunque, è come se avessero espresso parere negativo in Conferenza Unificata e, dunque, è come se la Conferenza – della quale le Regioni fanno parte – avesse espresso parere.

Rimane da capire come sia sufficiente la posizione (pur in altra sede espressa) da parte delle Regioni per assumere il parere di un organo composto da tre “grandi elettori” e del quale, oltre il Governo, fa parte anche il gruppo che rappresenta gli enti locali. È la stessa Corte costituzionale, d'altronde, ad aver evidenziato la “certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997” che, per l'appunto, prevede che “ferma restando la necessità dell'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso

distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali”.

4. Alcune riflessioni conclusive.

Quello che il legislatore delegante ha fatto nella legge n. 99 del 2009, ci sembra di poter dire, è stato sottoporre l'esercizio della delega da parte del Governo ad una condizione particolarmente onerosa e rischiosa quale il “necessario parere” della Conferenza Unificata rendendo la delega di per sé insidiosa con l'espressa volontà del Parlamento di non indicare un termine.

La decisione della Corte costituzionale sembra non tenere adeguatamente in considerazione questa libera scelta da parte del Parlamento quanto, piuttosto, preoccuparsi di rendere “esercitabile” la delega da parte del Governo senza il rischio di veti da parte della Conferenza. Il punto, però, è che la portata di quel potenziale veto è stata decisa dal Parlamento e non può essere giudicata lesiva della capacità di decidere del legislatore delegato perché il titolo di intervento normativo del Governo non si fonda su norme diverse da quelle poste dal legislatore delegante (oltre, ovviamente, al dettato dell'art. 76 Cost.). In particolare, non si fonda direttamente (ed esclusivamente) sulle norme costituzionali come invece sembra leggersi nella decisione in esame che ripercorre una lettura “costituzionale” della necessità della leale collaborazione come se si trattasse dell'adozione di una legge ordinaria anziché di un decreto legislativo.

Nella decisione in esame, sembra che l'esigenza dell'approvazione delle norme primarie da parte del Governo sia tale da permettere il superamento dei limiti che il legislatore delegante ha posto all'esecutivo, come se si trattasse di adottare norme con legge ordinaria.

Se non desta dubbi l'assunto di base della Corte costituzionale (sent. n. 225 del 2009) secondo il quale “come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (cfr. sentenze n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007)”, non può certo essere identico il caso dell'esercizio dell'attività legislativa da parte del Parlamento a quello dell'esercizio da parte del Governo nei limiti imposti dal Parlamento. Se così fosse, ogni limite ulteriore posto dal legislatore oltre quelli previsti dall'art. 76 Cost. per l'esercizio della funzione legislativa da parte dell'esecutivo potrebbe essere “superabile” in forza del rischio di bloccare l'attività legislativa governativa¹⁹.

¹⁹ Per i più recenti sviluppi della delegazione legislativa cfr. la ricostruzione di F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI, a cura di, *Le trasformazioni...cit.*, pp. 93 e ss..

Così nel nostro Paese è come se i rapporti tra autonomie territoriali e Stato siano “doppiamente impostati” come rapporti tra gli esecutivi. In primo luogo perché sempre più il legislatore formale statale coincide con il Governo; in secondo luogo, perché la disciplina legislativa per l’esercizio delle deleghe è “farcita” di plurimi riferimenti al ruolo del “sistema delle conferenze” dove, per l’appunto, siedono i rappresentanti degli esecutivi dei livelli di governo.

Dietro questa fitta rete di rapporti tra gli esecutivi (statale e regionali) quasi sembrano scomparire il Parlamento e gli enti locali. Ma di essi, forse, non è il caso di dimenticarsi talmente tanto da legittimare l’azione governativa tesa a costruire un parere “artificiale” della Conferenza Unificata. Parere che, più semplicemente, non c’è mai stato.