



**LA COOPERAZIONE IN UN RAGIONEVOLE LASSO DI TEMPO.
BREVI OSSERVAZIONI SULLA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 33 DEL 2001**

di

Roberto Santi

(Avvocato in Roma e
socio dello Studio Legale Caravita di Toritto & Associati)

23 marzo 2011

1. La legge delega n. 99 del 2009.

Dopo un lungo ed articolato *iter* parlamentare, iniziato nell'agosto 2008 su iniziativa del Governo, il 23 luglio 2009 il Parlamento ha approvato la Legge n. 99, recante "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*" che pone, tra le altre previsioni, regole generali per consentire il rilancio dell'opzione energetica nucleare.

La legge ha attribuito al Governo una delega per disciplinare la localizzazione delle centrali nucleari, degli impianti e dei depositi, nonché per stabilire le compensazioni, la possibilità, sempre per l'Esecutivo, di dichiarare i siti nucleari "aree di interesse strategico nazionale", il regime applicabile all'energia prodotta dalle nuove centrali nucleari in termini di riconoscimento di privilegi per l'immissione in rete, il potere sostitutivo del Governo in caso di *impasse* nei procedimenti funzionali al raggiungimento delle necessarie intese con le Regioni e gli enti locali, l'individuazione del giudice competente a conoscere dei ricorsi in materia, la riduzione dei tempi per i relativi ricorsi amministrativi, l'organizzazione di campagne di informazione rivolte alla popolazione.

Rileva, in questa sede, l'art. 25, comma 1, che ha delegato al Governo l'adozione, entro sei mesi, nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di

pubblicità delle relative procedure, di 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 in favore delle popolazioni interessate.

Tale norma ha previsto quale prescrizione procedimentale che *“i decreti sono 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, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario”*.

*

2. La sentenza n. 278 del 2010 relativa alla legge delega n. 99 del 2009.

Attraverso la sentenza n. 278 del 2010 la Corte costituzionale ha deciso i ricorsi aventi ad oggetto le questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni della legge n. 99 del 2009 (recante “Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”), proposti dalle Regioni Toscana, Umbria, Liguria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Emilia-Romagna e Molise¹.

Dopo lo scrutinio di alcuni profili di ammissibilità, la Corte ha individuato il titolo competenziale a cui ascrivere le disposizioni impugnate².

¹Le disposizioni impugnate erano: l’art. 3, comma 9, l’art. 25, commi 1 e 2, lettere a), f), g), h), l) e q), l’art. 26, comma 1, e l’art. 27, commi 14, 24, lettere c) e d), 27, 28, 31 e 34.

² La Corte ha affermato che le norme attinenti alla procedura autorizzatoria per la localizzazione degli impianti per l’energia elettrica nucleare (art. 25, comma 2, lett. g) h); all’esercizio del potere sostitutivo per superare il mancato raggiungimento delle necessarie intese con gli enti locali coinvolti nel suddetto procedimento (art. 25, comma 2, lett. f); nonché ai criteri per la definizione delle tipologie degli impianti, rechine disposizioni riconducibili, in prevalenza, alla materia della produzione dell’energia rientrante nella potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3 cost.

Di contro, le disposizioni inerenti la costruzione e l’esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita (art. 25, comma 2, lett. g) h), nonché la possibilità di dichiarare i siti aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione (art. 25, comma 2, lett. a), ricadono rispettivamente nella materia della tutela dell’ambiente e

Inquadrate le disposizioni impugnate negli ambiti di competenza richiamati, la Corte costituzionale ha proceduto allo scrutinio delle specifiche censure avanzate dalle ricorrenti, le quali attenevano, tra le altre cose, (i) alla asserita mancata previsione di congrue forme di partecipazione regionale nell'ambito del procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica, con particolare riferimento all'intesa con la Regione³; (ii) alle modalità e forme di esercizio del potere sostitutivo statale⁴; (iii) alla pretesa illegittimità dell'attribuzione in capo allo Stato del potere di dichiarare i siti destinati alla localizzazione degli impianti di interesse strategico nazionale⁵, (iv) alla lamentata inadeguatezza della partecipazione della Conferenza unificata nel procedimento di adozione della delibera CIPE con cui sono definite le tipologie degli impianti nucleari⁶.

*

nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza riconducibili alla competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, cost.

³ Nel dichiarare l'inammissibilità delle suddette questioni di costituzionalità, la Corte ha affermato che il legislatore delegato ha il compito di prevedere, alla luce della doverosa interpretazione costituzionalmente conforme della delega, adeguate forme di partecipazione delle Regioni.

In ogni caso, la Corte ha ricordato che 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 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)”*.

Ciò ovviamente *“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”*. Nella sentenza in questione la Corte ha espressamente contemplato la possibilità di introdurre meccanismi idonei a *“supplire”* alla carenza dell'intesa.

⁴ La Corte ha affermato che la delega non preclude la possibilità di introdurre forme partecipative della Regione nell'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali. Nella stessa sentenza si è, altresì, affermato che l'eventuale raggiungimento di un'intesa tra Stato ed enti locali non può in alcun modo sostituire un'intesa tra Stato e Regione.

⁵ La Corte ha specificato come *“la Regione non abbia titolo per concorrere all'esercizio di una funzione corrispondente ad un ambito di potestà esclusiva statale, che, nel rispetto dell'art. 118 Cost., sia stata allocata dalla legge nazionale presso organi centrali (sent. n. 15/2010 e 88/2009)”*.

⁶ Il Consiglio di Stato con sentenza n. 996 del 2011 ha respinto l'appello proposto dal CODACONS volto a far accertare l'illegittimità del silenzio del CIPE sull'istanza di partecipazione al procedimento ex art. 26, co. 1, l. n. 99/2009, atteso che il provvedimento adottato dal CIPE ha natura di atto amministrativo generale, destinato a operare per un numero indeterminato di ipotesi, e non di provvedimento puntuale, a cui non si applicano le regole di partecipazione dettate dalla legge n. 241 del 1990.

Secondo la sentenza in esame, inoltre, *“il giudice non può [...] indicare al CIPE quali accertamenti tecnici compiere, - accertamenti rimessi alle valutazioni discrezionali del CIPE, che, nella sua competenza, li compirà senz'altro con tutta la diligenza che il caso richiede, anche vagliando se sia preferibile la tecnologia del nucleare di c.d. quarta generazione, anche sotto il profilo del minor tempo di smaltimento delle scorie -, né può disporre un accertamento tecnico preventivo, che implicherebbe un'inammissibile sostituzione dell'organo amministrativo, potendo solo, ex post, e se del caso, sindacare il corretto esercizio del potere amministrativo, se e quando il CIPE adotterà il provvedimento di cui al citato art. 26, ove esso fosse impugnato in sede giurisdizionale”*.

3. L'adozione del Decreto legislativo n. 31 del 2010.

In attuazione della delega *ex art.* 25, il Governo ha emanato il D.Lgs. n. 31 del 15 febbraio 2010, recante una ampia gamma di disposizioni inerenti: la fase preliminare di definizione delle strategie e delle motivazioni sottese alla produzione di energia da fonte nucleare (Titolo I); il procedimento unico per la localizzazione, la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari (Titolo II); le procedure per la localizzazione, la costruzione e l'esercizio del Deposito nazionale destinato allo smaltimento dei rifiuti radioattivi, del Parco Tecnologico e delle relative misure compensative (Titolo III); la campagna di informazione (Titolo IV); le norme finali recanti le sanzioni penali e amministrative (Titolo V).

Come risulta dal preambolo del decreto in oggetto, si è *«preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta»*.

Dallo stesso preambolo risulta, altresì, che il Governo ha *«ritenuto di adeguare il testo alle osservazioni del Consiglio di Stato»* e che ha acquisito i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*

4. I ricorsi proposti dalle Regioni Emilia Romagna, Toscana e Puglia.

La Regione Emilia-Romagna ha impugnato il D.Lgs. n. 31 del 2010 su due livelli: da un lato, ha contestato il decreto legislativo nella sua interezza, dall'altro, ha rilevato l'incostituzionalità di alcune specifiche disposizioni.

In particolare, ai fini che qui rilevano, a detta della ricorrente, il decreto impugnato sarebbe stato nel suo complesso incostituzionale per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto asseritamente emanato in assenza del parere della Conferenza Unificata, prescritto dall'art. 25, comma 1, della L. n. 99 del 2009.

La mancata acquisizione del suddetto parere, risulterebbe dalle premesse dello stesso decreto nelle quali si dà atto che la seduta della Conferenza unificata «non si è tenuta» e dal parere del Consiglio di Stato in sede consultiva il quale ha qualificato tale parere come «atto prodromico essenziale per l'esercizio della specifica potestà delegata».

La Regione Emilia-Romagna ha affermato la propria legittimazione a sollevare la censura in esame in ragione della ridondanza che il vizio denunciato determina sulle competenze regionali in quanto il parere costituiva lo strumento con cui la legge di delega prevedeva che le Regioni partecipassero alla elaborazione del decreto legislativo.

Anche la Regione Puglia ha eccepito innanzitutto l'incostituzionalità dell'intero d.lgs. n. 31 del 2010 per violazione della legge delega e, conseguentemente, dell'art. 76 Cost., nonché degli artt. 117 e 118 Cost. Infatti, secondo la Regione ricorrente sarebbe stata disattesa l'espressa previsione contenuta nell'art. 25 della legge delega, non essendo stato acquisito sullo schema di decreto il parere della Conferenza unificata, che costituiva «atto prodromico essenziale per l'esercizio della potestà delegata».

Tale omissione avrebbe impedito alle Regioni di partecipare all'*iter* legislativo, benché esso inerisse all'esercizio della potestà legislativa concorrente e alla disciplina di funzioni amministrative incidenti su interessi territoriali riferibili alle Regioni medesime.

La Regione Toscana, invece, ha impugnato alcune disposizioni del D.Lgs. n. 31 del 2010 contestando, a differenza di quanto fatto dalla Regione Puglia e soprattutto dalla Regione Emilia Romagna, solamente il mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento, senza contestare la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata.

*

In sostanza, ai fini che qui rilevano, due delle tre Regioni ricorrenti hanno lamentato, innanzitutto, un vizio formale del decreto legislativo impugnato derivante dall'emanazione dello stesso in assenza del parere della Conferenza unificata, previsto dall'art. 25, comma 1, della legge di delega n. 99 del 2009.

Tale affermazione, secondo le Regioni, sarebbe stata comprovata dalle stesse premesse del decreto, nella parte in cui si sarebbe preso atto che la Conferenza non si è tenuta. Secondo l'interpretazione data dai ricorrenti a quanto affermato dal Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti normativi, adunanza dell'8 febbraio 2010 (atto n. 443 del 9 febbraio 2010), il predetto parere avrebbe avuto natura prodromica, essenziale all'esercizio del potere delegato.

Pertanto, alla luce della ricostruzione prospettata dalla ricorrente, la base giuridica del parere obbligatorio della Conferenza Unificata non si riscontrerebbe né nell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 281 del 1997 (il quale si riferirebbe invece all'obbligo di sentire la Conferenza Stato-Regioni in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto

legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle provincie autonome), né nell'art. 9, comma 2, lett. a), n. 3, del medesimo atto (che, di contro, richiederebbe il parere obbligatorio solo per gli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art. 1 della legge n. 59 del 1997). Invero, la prescrizione procedimentale *de qua*, avrebbe trovato il proprio fondamento normativo proprio nell'art. 25, comma 1 della L. n. 99 del 2009. L'omesso coinvolgimento della Conferenza Unificata in sede di adozione del D.Lgs. n. 31 del 2010 ridonderebbe, pertanto, in un vizio di legittimità costituzionale idoneo ad inficiare l'intero atto.

*

5. La sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011 sulla mancata previa acquisizione del Parere della Conferenza Unificata.

Con la sentenza n. 33 del 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale solo dell'art. 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari.

Sono state, invece, dichiarate inammissibili e infondate tutte le altre questioni.

In particolare, come avremo modo di vedere *infra*, attraverso la suddetta pronuncia, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la censura di eccesso di delega legislativa, unitamente alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, che discenderebbe, a detta delle ricorrenti, dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata, come prescritto dall'art. 25, comma 1, della legge delega n. 99 del 2009.

*

6. Il coinvolgimento degli organi di raccordo dei livelli territoriali nel procedimento di emanazione dei decreti legislativi.

Prima di svolgere alcune considerazioni circa i profili sopradescritti affrontati dalla sentenza n. 33 del 2011, pare utile ripercorrere brevemente come le possibili modalità di confronto con il sistema regionale - attraverso il sistema delle Conferenze - nel

procedimento di adozione dei decreti legislativi⁷ siano state valutate dalla giurisprudenza costituzionale.

Innanzitutto, è bene ricordare che 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"⁸ stabiliti dal delegante e contenuti nella delega. 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 parlamentari⁹.

Tuttavia, gli organi parlamentari non sono più protagonisti esclusivi nel procedimento di formazione dei decreti legislativi giacché le procedure individuate da molte leggi delega prevedono l'intervento di organi non aventi natura parlamentare¹⁰, tra i quali sempre più spesso la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.lgs. n. 281 del 1997¹¹. Tale maggior

⁷ 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, proprio relativa al controllo sul procedimento di formazione dell'atto.

⁸ Vedi S. M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1966, 600 e ss., secondo cui "l'art. 76 porrebbe soltanto le condizioni minime per il conferimento della delega legislativa ed ammetterebbe quindi l'apposizione di limiti ulteriori". Ciconetti ricorda anche che nel corso dell'Assemblea costituente "si alluse alla ammissibilità di limiti ulteriori quando, dopo aver distinto dai principi e criteri direttivi la possibilità che nelle leggi di delegazione fosse stabilita l'audizione del parere di una commissione parlamentare", l'onorevole Perassi (seduta del 12 novembre 1946) precisò che «questo procedimento è frequentemente usato; ma non è il caso di menzionarlo in Costituzione, poichè le Camere possono sempre farvi ricorso quando lo credano».

⁹ 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 all'unanimità, come nella specie, potendo anche esso fornire elementi di valutazione degni della massima considerazione".

Nella 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".

¹⁰ Cfr. S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in www.federalismi.it, n. 2 del 2007, laddove afferma che "la delega [...] 'prolunga' il processo di decisione legislativa, rendendo praticabile la più estesa inclusione di orientamenti sia interni al Parlamento sia esterni ad esso, suscettibili di selezione e contemperamento, e tuttavia riconosce sempre come riferimento il raccordo Parlamento-Governo".

¹¹ È stato osservato come il parere reso dalla Conferenza, pur concentrandosi su aspetti di merito, non può essere considerato "tecnico" in quanto possiede una chiara connotazione politica che, innanzitutto, deriva

coinvolgimento del sistema della conferenze si è avuto, in special modo, successivamente al 2003¹².

Sul punto, la Corte, con un indirizzo giurisprudenziale costante, ha affermato che *“una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito ai quali si individuano soluzioni concordate di questioni controverse”* (sent. 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 [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo”* (sentenza n. 401/2007)¹³.

Di interesse 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”*.

Con precipuo riferimento ad aspetti procedimentali della produzione legislativa, è utile 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

dai sui componenti (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.).

¹² Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in www.federalismi.it, 2006, dove è stato rilevato come *“si tratti di una scelta, da una parte, “sostenuta” dall’ampia giurisprudenza costituzionale, dall’altra, frutto di un modo di legiferare che – forse troppo spesso – ha visto nei ‘passaggi in conferenza’ la soluzione di tutti mali”*.

¹³ 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 nella sentenza n. 51/2008.

nella legge delega, procedure di leale collaborazione. Da segnalare, sul punto, la sentenza n. 384/2005¹⁴, con cui la Corte ha precisato che *“in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale del decreto (cfr. sentenza n. 196/2004)”*.

Con la sentenza n. 401/2007 la Corte, rifacendosi anche a precedenti decisioni¹⁵, ha sostenuto 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”*¹⁶.

Con la sentenza n. 225/2009 la Corte 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, dichiarando 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”*¹⁷.

La Corte si è pronunciata anche in merito all'adeguatezza del termine concesso alle Conferenze per la formulazione del parere in relazione all'emanazione del decreto legislativo, attraverso la sentenza sopracitata, chiarendo¹⁸ che *“in assenza di un preciso*

¹⁴ Tale sentenza aveva ad oggetto 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).

¹⁵ Con la sentenza n. 437/2001 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”*.

¹⁶ Attraverso tale pronuncia 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. 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 innescerebbe 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.

¹⁷ Nello steso senso cfr. sent. n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007.

¹⁸ Era già stato osservato, come *“la concatenazione delle tappe in cui si suddivide il percorso formativo dei decreti legislativi conduce talvolta ad alcuni esiti problematici poiché entro il termine finale di esercizio della delega da parte del Governo occorre acquisire i diversi pareri, con conseguente sovrapposizione della varie fasi”* (A.PERRONE, *Il procedimento formativo dei decreti legislativi nell'analisi delle leggi delega e della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2005, 2309 ss.).

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”.¹⁹

Attraverso la sentenza n. 206/2001 la Corte ha sì riconosciuto la sussistenza di un'irregolarità, ma, ha aggiunto che “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”.

È stato, in tal modo, ritenuto decisiva ai fini del giudizio di costituzionalità una valutazione in fatto che verifichi che, in conformità al principio di leale collaborazione, siano state adottate 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.

* * *

Osservazioni conclusive

Nonostante la sentenza n. 33 del 2011 possa risultare, ad un primo esame, discutibile circa il mancato rispetto del procedimento espressamente previsto dal legislatore delegato, a ben vedere, il ragionamento svolto dalla Corte per addivenire alla dichiarazione di non fondatezza della questione appare inappuntabile sia dal punto di vista strettamente giuridico che in punto di fatto.

¹⁹ Rilevante è anche la sentenza n. 355/1993 che ha disatteso la censura regionale per mancata acquisizione del parere obbligatorio della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla base dei verbali delle sedute della Conferenza dedotti dall'avvocatura dello Stato dai quali si evinceva che durante una seduta della Conferenza Stato-Regioni era 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”.

Emerge, in primo luogo, come sia stata correttamente disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione sulla base del fatto che le Regioni, secondo la ricostruzione effettuata dalla Corte, *"hanno sufficientemente motivato in ordine ai profili di una «possibile ridondanza su tale riparto» della censura da esse prospettata"* ed *"hanno assolto all'onere di operare la «necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione"*.

Conformemente alla propria giurisprudenza, la Corte ha ricordato la legittimazione del legislatore delegante a porre a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost. e che il vincolo procedurale posto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione.

Alla luce di ciò, secondo la Corte, *"l'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni"*.

La Corte, in tal modo, oltre a mostrare un approccio assolutamente favorevole alla previsione dell'acquisizione del parere della Conferenza unificata, definendo *"costituzionalmente apprezzabile"* l'esigenza di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito, in assoluta conformità con la propria giurisprudenza, ha affermato la propria legittimazione a sindacare i "limiti ulteriori" posti dal legislatore delegante.

In tale contesto, fondamentale (e condivisibile) appare l'ulteriore passaggio che ha condotto la Corte al rigetto della censura *de qua*.

Il principio di leale cooperazione esige che *"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"*.

È evidente, dunque, che anche i comportamenti tenuti dalle parti cooperanti non possono essere immuni da valutazioni.

Cosicchè, la Corte ha attentamente e minuziosamente ricostruito - con tanto di orari - il susseguirsi dei rapporti intercorsi tra i vari organi coinvolti (Consiglio dei ministri, Conferenza unificata, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).²⁰

²⁰ In particolare, emerge che:

Il primo dato sul quale evidentemente la Corte ha fondato la propria decisione è, dunque, la congruità del lasso di tempo concesso alla Conferenza Unificata per esprimersi.

Ebbene, la Conferenza unificata, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, è stata convocata per il 27 gennaio 2010 (dunque, una settimana dopo l'atto di convocazione formale) e lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009 (più di mese prima).

In ragione di ciò ed in mancanza di lamentale circa la congruità del lasso temporale da parte delle Regioni, la Corte, evidentemente conformandosi alla propria giurisprudenza (sent. n. 225/2009), ha ritenuto che il protrarsi del termine avrebbe permesso alle Regioni di avvalersi di un potere sospensivo o di veto tale da ledere le attribuzioni del legislatore delegato.

A ciò deve aggiungersi che la stessa sentenza ha riscontrato un ulteriore e decisivo dato di fatto sul quale fondarsi: *“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”*.

A detta della Corte, proprio tale ragione, *“sintomo di una pregressa opera di documentazione e di studio”*, ha convinto il Governo *“non implausibilmente”* a soprassedere.²¹

-
- 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;
 - 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»;
 - un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo.

²¹ In ogni caso, oltre alle più che sufficienti ragioni che hanno condotto la Corte ad adottare la decisione in esame, non può non essere posto in evidenza come ulteriori argomenti possono essere portati a sostegno dell'infondatezza della questione stessa.

È bene ricordare, infatti, come in data 22 gennaio 2010 il Consiglio dei Ministri abbia adottato una deliberazione motivata nella quale ha ritenuto di adottare la procedura in via d'urgenza a norma dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997, il quale stabilisce che, in caso di motivata urgenza, si possa provvedere senza l'assenso della Conferenza unificata.

Inoltre, anche il richiamo compiuto dalle ricorrenti al parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti normativi, dell'adunanza dell'8 febbraio 2010 (atto n. 443 del 9 febbraio 2010) è assolutamente inconferente.

Alla luce di ciò emerge come la Corte abbia ragionevolmente ritenuto che, in difetto del parere sullo schema di decreto legislativo da parte della Conferenza unificata - che si sia comunque espressa irritualmente -, non possa essere impedito al Governo di adottare il provvedimento.

In caso contrario, alle Regioni sarebbe affidata una fin troppo estesa interferenza nei rapporti tra legislatore delegante e delegato, consentendo addirittura di ostacolare quest'ultimo nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali, attraverso una perdurante inattività della Conferenza chiamata ad esprimere il parere (cosa ben diversa sarebbe la mancata acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari, in quanto organi del soggetto che ha conferito la delega²²).

D'altra parte, è evidente come non sia ipotizzabile, se non violando l'art. 76 Cost, la paralisi dell'attività delegata del Governo, al solo al fine di agevolare la cooperazione (che, in ogni caso, nel caso *de quo* era stata favorita con la concessione di un congruo lasso di tempo per esprimere il parere).

Le esigenze di collaborazione e concertazione non devono (e non possono), in ogni caso, prevalere sul necessario ruolo primario che il Governo deve avere nell'attuazione della delega legislativa conferitagli dal Parlamento.

In tale atto il Consiglio di Stato, infatti, ha osservato solamente la mancata comunicazione, alla data di adozione del suddetto parere, del parere della Conferenza unificata, chiarendo, tuttavia, che all'epoca, non erano stata neanche dichiarata l'urgenza da parte del Consiglio dei Ministri, in tal modo, ammettendo implicitamente la possibilità di avvalersi di tale strumento.

²² Vedi F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXXV, 2007, Cedam, 136 e ss. dove afferma che “sia nei casi in cui il parere della Commissione parlamentare sia previsto come obbligatorio, sia in quelli in cui esso sia configurato dalla legge di delegazione come vincolante, la mancata audizione del parere e, rispettivamente, la sua violazione costituiscono eccesso di delega suscettibile di determinare l'incostituzionalità del decreto legislativo”.