

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 05/03/2017

AUTORE: Roberta Lugarà*

SENTENZE ADDITIVE DI PROCEDURA... LEGISLATIVA? IL PROBLEMatico SEGUITO DELLA SENT. N. 251 DEL 2016**

Sommario: 1. Premessa: il ruolo della Corte costituzionale nella “gestione” dei rapporti tra Stato e autonomie. – 2. La sent. n. 251 del 2016. – 3. Il panorama della precedente giurisprudenza costituzionale. – 4. La leale collaborazione nei procedimenti di formazione degli atti normativi di rango primario: possibili riflessi sul sistema delle fonti. – 5. Segue: ... sulla forma di Stato. – 6. Segue: ... e sulla forma di governo regionale. – 7. Il problematico seguito della sentenza nei confronti dei decreti legislativi già emanati: il parere del Consiglio di Stato 17 gennaio 2017, n. 83. – 8. Note conclusive.

1. Premessa: il ruolo della Corte costituzionale nella “gestione” dei rapporti tra Stato e autonomie.

Nel corso della ricerca che ha portato alla stesura del Dossier sulla giurisprudenza costituzionale¹ è emersa quale categoria meritevole di approfondimento quella delle sentenze additive di procedura. L’inserimento nei procedimenti di formazione della volontà statale di strumenti partecipativi delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali non è fenomeno nuovo nella giurisprudenza della Corte². Nondimeno, tali interventi additivi sono apparsi degni di segnalazione perché operati sulla base non tanto di criteri di stretta legittimità costituzionale, quanto di considerazioni di opportunità su quale dovrebbe essere, secondo la

* Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l’Università di Pisa

** Questo scritto è destinato agli Atti della Tavola rotonda su “Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima «politica» e quella «giurisdizionale»”, tenutasi a Pisa il 15 dicembre 2016 per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa.

¹ AA. VV., «Il pendolo della Corte». *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”. Dossier sulla giurisprudenza costituzionale presentato in occasione della tavola rotonda in memoria di Alessandro Pizzorusso*, in questo volume.

² Ne parla ampiamente già il Presidente della Corte Marini nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005*, spec. 55 s.

Corte, la corretta “gestione” dei rapporti tra Stato e autonomie³. Per fare un solo significativo esempio, nella sent. n. 7 del 2016 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di diverse norme contenute nell’art. 1 del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, in l. n. 164 del 2014, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto lo Stato avrebbe attratto a sé l’esercizio di attività amministrative (e, quindi, la competenza normativa necessaria per la loro disciplina) senza assicurare un *adeguato* coinvolgimento regionale nello svolgimento delle funzioni chiamate in sussidiarietà. Il giudizio di adeguatezza è modulato diversamente dalla Corte per ciascuna norma censurata, e va dalla necessità dell’intesa con la Regione interessata, con eventuale applicazione, in caso di dissenso, dell’omologa disciplina dettata in materia di Conferenza Stato-Regioni, all’opportunità che l’intesa stessa sia raggiunta in quest’ultima sede, fino a ritenere sufficiente il solo parere della Regione. La politicità *lato sensu* della pronuncia pare testimoniata dall’utilizzo di espressioni come “*potrà eventualmente trovare applicazione*”⁴; “*la sede naturale ove raggiungere l’intesa*”⁵; “*la forma più adeguata di coinvolgimento regionale*”⁶, che mostrano quanto sia difficile ricondurre gli interventi additivi in esame entro i rigidi confini della legittimità costituzionale e delle rime obbligate che la esprimono.

2. La sent. n. 251 del 2016.

Il fenomeno da ultimo descritto ha assunto una nuova e ben più incisiva connotazione nella sent. n. 251 del 2016⁷, con cui la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di diverse norme contenute in una legge delega⁸, nella parte in cui non prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo esperimento dei procedimenti di partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e (financo) degli enti locali ritenuti dalla Corte stessa più idonei ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

³ Di un “ruolo creativo della giurisprudenza costituzionale” nella valorizzazione degli elementi dinamici del sistema del nuovo titolo V parla A. D’ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell’esperienza. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015*, Milano, Giuffrè, 2016, 63.

⁴ Sent. n. 7 del 2016, *Considerato in diritto*, par. 2; cors. ns.

⁵ *Ibid.*, par. 3; cors. ns.

⁶ *Ibid.*, par. 4; cors. ns.

⁷ Di un complessivo ampliamento delle maglie del sindacato della Corte parlano, con riferimento alla sentenza in esame, A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *Federalismi.it*, 2016, 28 dicembre 2016, 8. Alla possibilità che la Corte inventi nuovi mezzi procedurali per dipanare il complesso intreccio dei rapporti tra Stato e Regioni fa riferimento E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l’intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2017, 1. Ridimensiona la portata innovativa della sentenza, invece, S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l’apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 gennaio 2017.

⁸ L. n. 124 del 2015, recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”.

La Regione ricorrente lamentava, per quanto qui specificamente interessa, che la legge delega ponesse in capo al Governo in sede di adozione dei decreti legislativi oneri procedurali inidonei ad assicurare un'adeguata considerazione degli interessi e delle esigenze delle autonomie, nonostante le norme oggetto di delega invadessero le proprie competenze legislative concorrenti e residuali. La Corte costituzionale, ritenuto che alcune delle interferenze con le materie regionali censurate dalla ricorrente non fossero giustificabili mediante il solo richiamo al principio di prevalenza, ha accolto le relative doglianze, valorizzando tra i diversi parametri individuati dalla ricorrente – e qui sta un importante elemento di novità – non già l'art. 117 Cost., nel senso di negare la base competenziale dello Stato per l'approvazione delle norme invasive delle attribuzioni regionali, ma il principio di leale collaborazione di cui gli artt. 5 e 120 Cost. In questo modo, la Corte ha tratto dalla premessa dell'invasione delle competenze legislative regionali conseguenze non sull'*an* dell'intervento legislativo statale, eventualmente escludendone la legittimità o limitandone l'estensione, ma sul suo *quomodo*, statuendo che il rispetto del principio di leale collaborazione si traduce, in casi come quello di specie, in un preciso onere procedurale in capo al legislatore delegato. Ciò emerge inequivocabilmente dal dispositivo della pronuncia in esame, che dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme censurate *“nella parte in cui preved[ono] che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni”*⁹ ovvero *“nella parte in cui [prevedono] che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata”*¹⁰.

Occorre precisare che il dispositivo tecnicamente presenta la formula tipica delle sentenze manipolative sostitutive¹¹, perché l'intervento additivo si affianca a uno ablativo (in particolare, la fase procedimentale del parere viene sostituita dallo strumento dell'intesa). Non dimeno, ai nostri fini è la parte additiva quella davvero qualificante, in quanto, mentre con l'inserimento dell'intesa la Corte individua un nuovo limite costituzionale alla delegazione legislativa, la previsione del parere era stata liberamente inserita dal legislatore delegante sulla base di considerazioni di opportunità, sicché la sua presenza (e conseguente, necessaria¹², caducazione da parte della Corte costituzionale) può ritenersi sostanzialmente accidentale.

3. Il panorama della precedente giurisprudenza costituzionale.

Il principio che i canoni della leale collaborazione siano applicabili ai procedimenti di formazione degli atti normativi primari è certamente innovativo della precedente giurisprudenza.

⁹ Relativamente all'art. 11, comma 1, lett. a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della l. n. 124 del 2015 e, in senso sostanzialmente analogo, all'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della medesima legge.

¹⁰ Con riferimento agli artt. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), e 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della l. n. 124 del 2015.

¹¹ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, Giappichelli, 2016, 136 s.

¹² Sarebbe stato infatti illogico far convivere l'intesa con un secondo intervento delle Regioni sotto forma di parere.

denza costituzionale. La Corte, infatti, ha costantemente ritenuto l'esercizio della funzione legislativa non soggetto alle procedure di leale collaborazione¹³, salvi i casi espressamente previsti in Costituzione¹⁴. Ancor più chiaramente, la Consulta ha negato che fosse individuabile *"un fondamento costituzionale di un simile obbligo"*¹⁵, escludendo, in particolare, che lo si potesse desumere dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001¹⁶. Né, ancora secondo la Corte¹⁷, un obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni avrebbe potuto ricavarsi dall'art. 2 del d. lgs. n. 281 del 1997, norma che, oltre ad essere contenuta in un atto normativo primario, si limita a prevedere su determinati schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo soltanto un parere non vincolante della Conferenza Stato – Regioni¹⁸.

Vero è che in alcuni casi la Corte costituzionale si è spinta a valutare la legittimità costituzionale di norme contenute in decreti legislativi, utilizzando quale parametro il combinato disposto degli artt. 76 e 5 Cost., in riferimento al principio di leale collaborazione. Tuttavia, questi casi differivano da quello in esame, in primo luogo, per avere ad oggetto norme inserite nei decreti attuativi di una delega legislativa e non direttamente nella legge delega e, in secondo luogo, perché il rispetto del principio di leale collaborazione era comunque vagliato attraverso il prisma della legge delega, nel senso che il principio in tanto poteva essere utile evocato in giudizio, in quanto il legislatore delegante avesse imposto al delegato, sulla base di proprie valutazioni di opportunità, momenti di confronto con il sistema regionale. Così, ad esempio, nella sent. n. 225 del 2009 la Corte ha giudicato, rigettandola nel merito, una questione relativa alla pretesa incongruità del termine assegnato alla Conferenza unificata per rendere il parere previsto dalla legge delega, doglianza che era stata sollevata in riferimento agli artt. 5 e 76 Cost. per ritenuta violazione del principio di leale collaborazione nell'esercizio di delega legislativa. Nella sent. n. 33 del 2011, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata imposta dalla legge delega al Governo è ritenuta diretta espressione

¹³ Così da ultimo, sent. n. 65 del 2016, ma nello stesso senso, *ex multis*, sentt. nn. 250 del 2015, 63 del 2013, 112 del 2010, 159 del 2008 e 387 del 2007. Con specifico riferimento ai decreti legislativi, non sembrava lasciar adito a dubbi l'incipit del par. 6.1 del *Considerato in diritto* della sent. 225 del 2009 (*"La questione è infondata 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"*). Vero è anche, però, che in materia di chiamata in sussidiarietà la Corte aveva ambiguamente affermato, sia pure come *obiter dictum*, che, *"perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, [...] essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione"* (sent. n. 4 del 2006, da ultimo richiamata sul punto dalla sent. n. 7 del 2016, già citata). Proprio muovendo da questi spunti, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 1° febbraio 2017, 4, ritiene che con la sentenza in esame la Corte abbia in realtà *"riattiva[to] potenzialità insite nella propria vasta e ricca giurisprudenza, lasciate tuttavia sullo sfondo negli anni della crisi economica e del riaccentramento"*.

¹⁴ Si pensi alle varianti procedurali cui la legge, anche costituzionale, è sottoposta ai sensi degli artt. 132 e 133 Cost. La circostanza che le procedure di leale collaborazione si impongono al procedimento legislativo solo ove ciò sia *"specificamente previsto"* nella Carta costituzionale è stata recentemente ribadita nelle sentt. nn. 43 e 65 del 2016, quest'ultima già cit.

¹⁵ Sent. n. 112 del 2010, cit.

¹⁶ Sent. n. 196 del 2004; sul punto si tornerà *infra* al par. 5.

¹⁷ Sent. n. 196 del 2004, cit.

¹⁸ Art. 2, comma 3, d. lgs. n. 281 del 1997.

del principio di leale collaborazione e rispondente *“all’esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative”*. Tuttavia, precisa la Corte, la configurazione di un siffatto limite sussiste solo *“ove il legislatore delegante la reputi opportuna”*. Pertanto, solo nel caso in cui il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, avesse declinato il canone della leale collaborazione in termini di un preciso obbligo, in capo al legislatore delegato, di svolgere attività di raccordo con il sistema delle Conferenze, l’osservanza di tale vincolo si sarebbe posta *“quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni”*.

Risulta evidente, allora, che nei casi da ultimo descritti il principio di leale collaborazione entra in gioco quale parametro di legittimità costituzionale del decreto legislativo solo nella misura in cui la partecipazione delle autonomie al suo procedimento di formazione è prevista e disciplinata dalla legge delega¹⁹. In definitiva, la Corte tratta il vincolo in esame come uno di quei limiti ulteriori rispetto a quelli fissati dall’art. 76 Cost. che il legislatore delegante è legittimato a porre a carico del legislatore delegato, e non come autonomo limite costituzionale, capace di imporsi, in quanto tale, financo sullo stesso legislatore delegante.

4. La leale collaborazione nei procedimenti di formazione degli atti normativi di rango primario: possibili riflessi sul sistema delle fonti.

Se la precedente giurisprudenza costituzionale aveva negato che i procedimenti di formazione degli atti normativi primari fossero soggetti a vincoli derivanti dal principio di leale collaborazione, la portata innovativa della sentenza n. 251 del 2016 può essere più specificamente individuata nell’estensione anche a tali procedimenti dei principi elaborati dalla Corte sulla partecipazione delle autonomie a livello esecutivo-amministrativo. Le procedure partecipative espressive del principio di leale collaborazione sono state utilizzate sin dai primi anni successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione per flessibilizzare il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, nel senso di consentire al primo di attrarre funzioni costituzionalmente riservate ai secondi, garantendo al contempo alle autonomie una partecipazione ai procedimenti di formazione della volontà statale.

Questo processo di flessibilizzazione si è mosso sia in senso ascendente, con l’attrazione in sussidiarietà, ai sensi dell’art. 118 Cost., di funzioni amministrative e, conseguentemente, delle competenze legislative necessarie a organizzarle e regolarle in ossequio al principio di legalità²⁰; sia in senso discendente, con il riconoscimento della facoltà per il legislatore statale di disciplinare ambiti caratterizzati da un intreccio inestricabile di competenze legislative statali e regionali, anche qualora fosse risultato impossibile comporre il con-

¹⁹ In questo senso anche A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, cit., 4.

²⁰ V., fra tutte, la sent. n. 303 del 2003, ove si parla dell’*“attitudine ascensionale”* della sussidiarietà e dell’*“elemento di flessibilità [...] indubbiamente contenuto nell’art. 118, primo comma, Cost.”*.

corso di competenze tramite un criterio di prevalenza²¹. Fino alla sent. n. 251 del 2016, tratto comune dei due meccanismi di riallocazione delle competenze amministrative e legislative è stato che l'inserimento delle procedure di raccordo con il sistema delle autonomie è avvenuto sempre e solo a livello esecutivo-amministrativo. Dal punto di vista del sistema delle fonti, infatti, diversamente non avrebbe potuto essere, sia per l'insussistenza di un obbligo costituzionale di introdurre procedure di leale collaborazione all'interno dei procedimenti normativi di rango primario²², sia per l'impossibilità di introdurre un siffatto limite per via legislativa e, quindi, con un atto gerarchicamente pariordinato a quello che avrebbe dovuto esserne vincolato.

La sent. n. 251 del 2016 muta questo quadro, individuando in via interpretativa il principio che *“la necessità del ricorso all'intesa”*, sorta là dove *“il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse”*, *“si impone [...] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.”*²³. Occorre anzitutto individuare la portata applicativa della sentenza, in quanto il ragionamento ad essa sotteso potrebbe astrattamente estendersi a qualsiasi procedimento di formazione di un atto avente forza di legge. Dal punto di vista delle Regioni e Province autonome, infatti, nulla cambia se l'illegittima invasione delle loro competenze legislative sia operata con decreto legislativo o, in ipotesi, con legge ordinaria o decreto-legge. Tuttavia, una siffatta lettura della sentenza, oltre ad aggravarne le conseguenze sulla forma di Stato e sulla forma di governo regionale²⁴, stravolgerebbe il procedimento legislativo ordinario, portando alla paralisi del Parlamento ogni qual volta fosse difficile trovare l'intesa con le autonomie, e sarebbe strutturalmente incompatibile con il procedimento di decretazione d'urgenza, essendo all'evidenza inconciliabile l'esigenza di celerità connessa alla sua adozione con la predisposizione di strumenti di raccordo con le Regioni²⁵. La limitazione al solo procedimento di formazione di decreti legislativi, poi, sembra trovare conferma nella natura “intergovernativa” dell'attuale sistema delle Conferenze disciplinato dalla l. n. 281 del 1997. Risulta, infatti, certamente più coerente con tale assetto l'obbligo di trasportare l'accordo raggiunto tra i rappresentanti degli esecutivi regionali e il Governo²⁶ in un atto di competenza del Consiglio dei ministri, che in un atto squisitamente parlamentare.

²¹ *Ex plurimis*, sentt. nn. 21 e 1 del 2016, 140 del 2015, 44 del 2014, 237 del 2009, 168 e 50 del 2008.

²² Come si è visto *supra*, al par. 3.

²³ Sent. n. 251 del 2016, *Considerato in diritto*, par. 3.

²⁴ Sul punto si tornerà ai parr. 5 e 6.

²⁵ Come osservato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 196 del 2004, del resto, anche l'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, che prevede un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni sugli *“schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento”*, *“non prevede ovviamente nulla di analogo per i decreti-legge, la cui adozione è consentita, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., solo «in casi straordinari di necessità e di urgenza»*; né è pensabile che il parere della Conferenza Stato-Regioni possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione”.

²⁶ Rileva a questo proposito l'art. 3, comma 2, della l. n. 281 del 1997, ai sensi del quale *“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”*.

Del resto, la stessa Corte pare aver legato a doppio filo la soluzione prescelta alle peculiari caratteristiche del procedimento di formazione del decreto legislativo. La pronuncia in esame, infatti, sottolinea che a essere attratti nelle procedure di leale collaborazione sono i “decreti”, già “sottoposti a limiti temporali e qualitativi” e “condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest’ultima, nella legge di delegazione”. Inoltre, le caratteristiche della delegazione legislativa consentirebbero di garantire che l’intero procedimento di attuazione della delega mantenga la sua coerenza, pur “senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni”, in quanto, “nel seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» [...], il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell’obiettivo finale”²⁷. In definitiva, dalla sentenza sembrerebbe trapelare una visione “regolamentare” dell’atto decreto legislativo, che pone l’accento sul profilo soggettivo dell’organo deputato alla sua adozione (atto governativo), anziché sul profilo oggettivo dei suoi effetti nell’ordinamento giuridico (atto avente forza di legge)²⁸.

Ancorché limitati al solo procedimento di formazione dei decreti legislativi, gli effetti della sentenza sul sistema delle fonti non appaiono trascurabili. Anzitutto, proprio la limitazione a una sola tipologia di atto normativo primario ne provoca una differenziazione nel regime giuridico che potrebbe portare il Parlamento (e, ancor prima, il Governo in sede di presentazione dei disegni di legge) a preferire il procedimento legislativo ordinario alla delegazione legislativa²⁹. Ciò non solo per sfuggire alla (altrimenti necessaria) codecisione con le rappresentanze regionali, ma anche perché il cammino parlamentare potrebbe essere reputato più sicuro da percorrere, rispetto a un *iter* in sede di Conferenza su cui penderebbe la spada di Damocle della scadenza del termine per l’esercizio della delega legislativa.

L’introduzione di nuovi oneri procedimentali in capo al (solo) legislatore delegato potrebbe determinare un “ritorno alla legge ordinaria” quale strumento di produzione delle norme di rango primario preferito dall’esecutivo e dalla maggioranza di governo. Dopo la “stretta” nei confronti dell’abuso della decretazione d’urgenza da parte della Corte costituzionale, la sentenza in commento potrebbe rendere meno appetibile anche il ricorso alla delegazione legislativa e favorire l’impiego della legge. Non è però da escludere che questo effetto positivo (nei termini di rinnovata centralità delle assemblee elettive) possa essere ampiamente compensato da un ancor più massiccio utilizzo degli strumenti di coartazione della volontà parlamentare, quali i maxiemendamenti, il voto di fiducia e l’abbinamento dei due strumenti.

In secondo luogo, una volta accettato il principio della bilateralità della negoziazione come strumento di garanzia del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze, deve riflettersi sulla possibilità che norme contenute in atti adottati sulla base di intese con le

²⁷ Sent. n. 251 del 2016, *Considerato in diritto*, par. 3.

²⁸ Sottolineano questo aspetto anche G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovativa*, in www.questionegiustizia.it, gennaio 2017, e R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016*, cit., 5.

²⁹ Di una “possibile fuga dalla delega legislativa” quale conseguenza della sentenza in esame parla anche R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016*, cit., *ibid.*

Regioni vengano ad essere abrogate, modificate o derogate per effetto dell'entrata in vigore di atti adottati senza (adeguati) strumenti partecipativi delle autonomie. In altre parole, l'introduzione di una variante procedimentale cui la delegazione legislativa è sottoposta per garantire il pieno rispetto della ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie sembrerebbe far emergere una nuova categoria di leggi rinforzate, dotata di competenza costituzionalmente riservata³⁰.

5. Segue: ... sulla forma di Stato.

Effetti di grande interesse sono poi quelli che la sentenza proietta sulla forma di Stato. È necessario muovere dalla constatazione che, se la dottrina ha da tempo auspicato “una vera e propria *inversione di metodo* in seno ai rapporti Stato – Regioni”, che consenta di garantire una produzione sostanzialmente “pattizia” degli atti legislativi statali idonei ad incidere direttamente sulla sfera delle competenze regionali³¹, tale soluzione non trova al momento riscontro nel nostro ordinamento costituzionale³². O meglio: di essa non si trova che una parziale (e tutto sommato poco significativa) traccia nell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, ai sensi del quale, “*Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti*”.

Occorre anzitutto osservare che la norma si limita a *consentire* ai regolamenti parlamentari di prevedere una composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali e che a tale invito, ad oggi, non è stato dato alcun seguito. La Commissione è tuttora composta esclusivamente da deputati e senatori³³, con la conseguenza che il procedimento aggravato di cui al secondo comma del richiamato articolo 11 non trova ancora applicazione. Anche a prescindere dalla concreta operatività della norma, poi, l'intervento

³⁰ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, 139.

³¹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2012, 116.

³² Com'è noto, il testo di l. cost. pubbl. in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, respinto degli elettori nel *referendum* del 4 dicembre 2016, prevedeva che il nuovo Senato, composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica, avrebbe rappresentato le istituzioni territoriali ed esercitato funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, concorrendo all'esercizio della funzione legislativa nei termini del novellato art. 70 Cost. Sul fallimento del tentativo d'introduzione con la riforma costituzionale di una rappresentanza di tipo territoriale nel Senato, v., però, I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, spec. 15 ss.

³³ Cfr. art. 102 Reg. Camera dei deputati e art. 26 Reg. Senato.

delle autonomie sarebbe in ogni caso limitato alla formulazione di un parere che, se contrario o condizionato all'introduzione di modifiche specificamente formulate, comporterebbe soltanto un aggravamento della maggioranza richiesta per l'approvazione del progetto di legge. Si tratterebbe, pertanto, di un intervento molto meno incisivo dell'intesa, tenuto anche conto di ciò che quest'ultima comporta in termini di subprocedimenti per il superamento dell'eventuale dissenso regionale. Inoltre, l'aggravamento del procedimento legislativo ivi previsto si applicherebbe comunque ai soli progetti di legge relativi alle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 Cost. e non coprirebbe, pertanto, l'eventuale invasione delle competenze legislative regionali di tipo residuale che potrebbe derivare da un intervento legislativo statale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze. Quanto precede dimostra che dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 non è possibile ricavare un principio costituzionale implicito che estenda al procedimento di formazione degli atti normativi di rango primario l'obbligo di essere preceduto da forme di raccordo con le autonomie³⁴. Piuttosto, dalle numerose limitazioni contenute nella norma potrebbe desumersi il principio opposto, e cioè quello che le ristrette forme di partecipazione ivi previste costituiscano un'eccezione alla regola generale della non partecipazione delle autonomie alla formazione degli atti statali aventi forza di legge.

La motivazione della Corte sul punto fa riferimento *“all'evoluzione impressa al sistema delle conferenze”* che finirebbe col *“rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni”*³⁵. Il riferimento a una *“attitudine”* che sarebbe *“fisiologica”* parrebbe veicolare l'idea che sarebbe inscritta nella natura stessa del sistema delle conferenze la sua idoneità a essere chiamato in causa non solo nell'esercizio di funzioni di raccordo con lo Stato a livello esecutivo-amministrativo, ma anche legislativo. Sennonché la Corte è costretta ad ammettere di aver *“più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo”*. Con la conseguenza che la successiva, opposta, affermazione che *“là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge[rebbe] la necessità del ricorso all'intesa”*³⁶ suona più come una petizione di principio che come il risultato di un ragionamento deduttivo.

Né pare sostenibile che l'estensione dell'obbligo di intesa a procedimenti di formazione di atti normativi di rango primario sarebbe *“tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»”*³⁷. La dottrina che si è occupata del tema ha sottolineato che la formula *“suona quasi come una giustificazione del proprio operato”*³⁸, nel senso che la Corte,

³⁴ Come si è visto nel par. 3, questa è del resto la posizione esplicitata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 196 del 2004.

³⁵ Sent. n. 251 del 2016, *Considerato in diritto*, par. 3.

³⁶ Sent. n. 251 del 2016, *ibid.*

³⁷ Sent. n. 251 del 2016, *Considerato in diritto*, par. 3, che cita sul punto la sent. n. 278 del 2010. In quest'ultima (ma già nelle sentt. nn. 401 del 2007 e 6 del 2004) si precisava che la trasformazione delle istituzioni parlamentari cui si faceva riferimento avrebbe dovuto operare *“anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*.

³⁸ F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari”*, in *Giur. cost.*, 2004, 137.

rappresentando l'opportunità di una trasformazione del Parlamento in senso federale, tenterebbe nel frattempo di sopperire a una riforma del Titolo V ritenuta insoddisfacente valorizzando le attività concertative e di coordinamento orizzontale condotte in base al principio di leale collaborazione. Tuttavia, a prescindere dal fatto che appare singolare che una Corte che dovrebbe garantire il rispetto della Costituzione positiva ne auspichi la riforma, peraltro su elementi di primissimo rilievo nell'ordinamento costituzionale, deve osservarsi che tale affermazione appare più una presa di posizione di politica costituzionale che un'argomentazione giuridica³⁹. Con la conseguenza che politico in senso lato appare non solo il suggerimento (al legislatore costituzionale?) di riformare il Parlamento e, in generale, i procedimenti legislativi nel senso di introdurre meccanismi partecipativi delle autonomie nei procedimenti di formazione degli atti normativi primari; ma anche la soluzione adottata nel caso concreto, che si svela quale parziale realizzazione, di fatto, della riforma auspicata, tramite la modifica del procedimento di delegazione legislativa e l'affidamento al sistema delle Conferenze di un potere di codecisione delle norme di rango primario fino a quel momento sconosciuto.

La mutazione della forma di Stato appare ancor più significativa con riferimento all'inserimento nel procedimento di formazione del decreto legislativo dell'obbligo di intesa con la Conferenza unificata. Com'è noto, infatti, la Conferenza unificata raggruppa i componenti della Conferenza Stato – Regioni⁴⁰ con quelli della Conferenza Stato - città ed autonomie locali⁴¹, tra cui spiccano i rappresentanti degli enti locali individuati dall'art. 8, comma 2, del d. lgs. n. 281 del 1997⁴². Pertanto, la sentenza in esame finisce col riconoscere il concorso nella formazione di atti normativi statali di rango primario a rappresentanti di enti che sono addirittura privi di una propria competenza legislativa.

³⁹ Per sostenere il contrario, potrebbe argomentarsi che, nell'auspicare la suddetta riforma, la Corte intenda valorizzare la spinta autonomista contenuta nell'art. 5 Cost., declinandola nella necessaria partecipazione delle autonomie ai metodi della legislazione (anche) statale. Tuttavia, ciò sembrerebbe implicare un'interpretazione della richiamata disposizione costituzionale (forse ancor più che) evolutiva, in quanto, oltre ad allontanarsi dal significato che i costituenti intesero dare all'art. 5 Cost., essa si proietterebbe su un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni che ad oggi non appare ancora esistente. Sembra invece preferibile non rinunciare a un'interpretazione sistematica dell'art. 5 Cost., che ne ricostruisca il significato normativo anche alla luce delle altre disposizioni costituzionali in materia di rapporti tra Stato e autonomie e, in particolare, di quelle che specificano i criteri di attribuzione e le modalità di svolgimento della funzione legislativa statale e regionale.

⁴⁰ Istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983⁴⁰ per svolgere *“compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia”* (così l'art. 12 della l. n. 400 del 1988). Ad essa partecipano, per la parte regionale, i presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

⁴¹ Istituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996. La relativa disciplina è oggi contenuta nell'art. 8 del d. lgs. n. 281 del 1997.

⁴² I presidenti di ANCI, UPI e UNCEM, quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI.

6. Segue: ... e sulla forma di governo regionale.

L'intervento della Corte appare ispirato all'esigenza di riconoscere più ampi spazi di partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali nei processi di formazione degli indirizzi politici, imponendo che l'autonomia perduta "a valle", e cioè nella possibilità di approvare norme legislative direttamente regolative delle materie riservate alla competenza regionale, sia recuperata "a monte", nei procedimenti di formazione delle norme legislative statali invasive di tale competenza. Tale spostamento del momento e della sede in cui l'autonomia regionale si esplica non è però privo di conseguenze sugli equilibri interni alla forma di governo regionale. Esso, infatti, provoca un trasferimento di potere dai consigli regionali (che avrebbero approvato le leggi regionali sulle materie attratte alla competenza statale) agli esecutivi regionali, rappresentati in seno alle Conferenze dai presidenti delle Regioni e Province autonome e dai loro delegati.

Il rafforzamento del canale che collega gli esecutivi (Governo nazione e Giunte regionali) a discapito degli organi legislativi regionali era già stato individuato in dottrina come "una evidente forzatura" del modello costituzionale⁴³. La sentenza in esame si colloca in questo quadro, aggravandolo⁴⁴, in quanto la necessità dell'intesa in sede di adozione dei decreti legislativi consente agli esecutivi regionali di partecipare alla formazione di atti normativi di rango primario, dalla quale sono invece esclusi i Consigli regionali.

7. Il problematico seguito della sentenza nei confronti dei decreti legislativi già emanati: il parere del Consiglio di Stato 17 gennaio 2017, n. 83.

Con parere reso il 17 gennaio 2017, n. 83, il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'incerto destino dei tre decreti legislativi entrati in vigore prima che la sent. n. 251 del 2016 dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge delega⁴⁵. La Corte, infatti, ne ha fatto salvi gli effetti, precisando che *"le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, og-*

⁴³ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, cit., 109.

⁴⁴ Sul punto, rileva C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in *Osservatorio AIC*, 6 febbraio 2017, 8, che la valorizzazione di un'idea "forte" del principio di leale collaborazione, che attrae il sistema delle Conferenze nel circuito legislativo, appare "in controtendenza rispetto all'idea di rapporti tra Stato ed autonomie, prevalentemente se non esclusivamente, incentrati ed impostati come rapporti tra esecutivi e dove dietro questi rapporti quasi sembra scomparire il Parlamento".

⁴⁵ Si tratta dei dd. lgss. nn. 116 del 2016, recante *"Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare"*; 171 del 2016, contenente *"Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria"*; e 175 del 2016, recante *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*. Il procedimento di adozione dei decreti legislativi non ancora emanati al momento della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, ma già adottati dal Consiglio dei Ministri, ha subito invece un'improvvisa battuta d'arresto, come si dà conto in A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, cit., 9.

getto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative⁴⁶. Nondimeno, i decreti sono stati adottati senza l'esperimento delle procedure di raccordo indicate nella sentenza come costituzionalmente necessarie, sicché pochi dubbi dovrebbero sussistere in merito alla loro invalidità. Ciò anche se la Corte ha precisato che, nel caso di sottoposizione di tali disposizioni al sindacato di legittimità costituzionale⁴⁷, l'accoglimento delle relative questioni non sarebbe automatico, ma subordinato al riscontro dell'"*effettiva lesione delle competenze regionali*", "*anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione*"⁴⁸. Tale inciso, pertanto, se da una parte ha salvaguardato – per il momento – l'efficacia delle disposizioni già entrate in vigore (con buona pace dell'effettività della tutela giurisdizionale delle Regioni ricorrenti, che *medio tempore* continuano a subire l'illegittima lesione delle proprie competenze legislative), dall'altra pone il problema di individuare le "*soluzioni correttive*" adeguate per rimediare a una situazione di illegittimità costituzionale sostanzialmente accertata, ma non ancora dichiarata.

Si tratta, peraltro, di una situazione destinata a ripetersi ogni qual volta la Corte dovesse fare applicazione dello schema argomentativo di cui alla sentenza in esame, giacché è del tutto fisiologico che, nelle more della definizione del giudizio costituzionale avente ad oggetto la legge delega, quest'ultima venga attuata con l'emanazione di una serie di decreti legislativi, a meno che la Corte non decida di sospenderne *medio tempore* l'efficacia ai sensi dell'art. 35 della l. n. 87 del 1953⁴⁹.

Il Consiglio di Stato rileva che la strada più corretta da percorrere per il Governo⁵⁰ sia diversa a seconda che, nel momento della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge delega, il termine per l'esercizio della funzione legislativa da parte dell'esecutivo sia già scaduto o meno. In quest'ultimo caso, sarebbe sufficiente l'adozione di "*decreti correttivi che intervengano direttamente sui decreti legislativi e che si risolvano nell'applicazione della disciplina della delega – come modificata dalla Corte costituzionale – al processo di riforma in corso*". In particolare, tali decreti correttivi dovrebbero essere adottati a valle di un procedimento volto all'acquisizione dell'intesa, da raggiungere, a seconda dei casi indicati nel dispositivo della sentenza della Corte costituzionale, in sede di Conferenza Stato – Regioni o di Conferenza unificata. Inoltre, il raccordo con le autonomie dovrebbe estendersi sino ad abbracciare nella sua interezza la disciplina contenuta nell'originario decreto legislativo, in quanto, per un verso, non sarebbe possibile identificare con certezza le disposizioni attuative suscettibili di essere coinvolte in un eventuale futuro giudizio di costituzionalità e, per l'altro,

⁴⁶ Sent. n. 251 del 2016, *Considerato in diritto*, par. 9.

⁴⁷ Che, a questo punto, potrebbe assumere soltanto le forme del giudizio incidentale, in ragione dell'avvenuta scadenza dei termini di proposizione di un eventuale ricorso in via principale.

⁴⁸ Sent. n. 251 del 2016, *ibid.*

⁴⁹ Il ricorso ai poteri cautelari della Corte è prospettato con ampiezza di argomenti da G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit., e da G. RIVISECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2017, 1.

⁵⁰ È al Governo, infatti, che la Corte costituzionale esplicitamente rivolge l'invito ad apprestare "*soluzioni correttive*" al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

l'intreccio tra materie e competenze statali e regionali sarebbe tale da non consentire l'individuazione di ambiti materiali di competenza esclusiva statale da tenere indenni dalla partecipazione regionale⁵¹.

Ad avviso del Consiglio di Stato, inoltre, l'intesa dovrebbe riferirsi anche agli effetti relativi al periodo intercorso tra l'entrata in vigore del decreto legislativo originario e quella delle misure di correzione. Ciò appare condivisibile, anche perché solo il ripristino retroattivo della legalità costituzionale violata sarebbe in grado di escludere il sindacato della Corte costituzionale sulle norme del decreto legislativo originario, le quali avrebbero potuto avere una qualche applicazione *medio tempore*.

Quanto alle modalità di acquisizione dell'intesa, il Consiglio di Stato le individua nella struttura procedimentale descritta nell'art. 3, comma 3, del d. lgs. n. 281 del 1997⁵², integrata con i meccanismi per il superamento del dissenso regionale basati sulla reiterazione delle trattative e sulla predisposizione di specifici strumenti di mediazione, secondo un modello ormai consolidatosi non solo nella giurisprudenza costituzionale, ma anche nella prassi interna al sistema delle Conferenze.

Dopo aver delineato la possibile struttura dei decreti correttivi⁵³, il Consiglio di Stato passa quindi ad affrontare la diversa problematica concernente la "regolarizzazione" degli interventi normativi per i quali la delega è ormai scaduta. È di estremo interesse che l'organo consultivo, pur valutando positivamente la possibilità di nuova legge delega che rispetti i vincoli procedurali stabiliti dalla Corte costituzionale, concedendo al Governo termini idonei alla sua attuazione, non ritenga che questo sia l'unico percorso praticabile, come invece prospettato nel quesito governativo. Ciò in quanto sarebbero ipotizzabili *"anche altre modalità di intervento a livello primario"*, quale, ad esempio, *"un disegno di legge governativo avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato che andrebbe a sostituire"*. Osserva infatti il Consiglio di Stato che, *"riguardo a tali possibili percorsi alternativi alla legislazione delegata"*, la sent. n. 251 del 2016 *"non si è pronunciata"*, in quanto le statuizioni della Corte si rife-

⁵¹ Questa soluzione non appare pienamente condivisibile, in quanto non si vede perché il Governo dovrebbe ricercare l'intesa con le autonomie anche in relazione a norme che siano riconducibili alla sola sfera di competenza legislativa statale, fermo restando, evidentemente, il rispetto delle indicazioni contenute nella sentenza avente ad oggetto la legge delega. La soluzione del Consiglio di Stato sembra scontare, sul punto, un eccesso di cautela, che, se per certi versi si comprende alla luce della forte innovatività (e imprevedibilità) della sentenza in esame, appare comunque in contraddizione con quanto lo stesso organo consultivo ammette poche righe dopo, e cioè, che "ciò non toglie, ovviamente, che in sede di raggiungimento dell'intesa in Conferenza la leale collaborazione dovrà essere incentrata sulle parti del decreto che involgono *effettivamente* ambiti di competenza regionale e non estendersi a quelle, pur presenti, che disciplinano *chiaramente* aspetti di competenza esclusiva dello Stato", cors. ns.

⁵² Ai sensi del quale *"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"*.

⁵³ Rinviano al testo del parere per i dettagli, il Consiglio di Stato sostanzialmente rileva la necessità di dare conto, nelle "premesse" del nuovo decreto, della sentenza della Corte e dello svolgimento del procedimento di leale collaborazione. Inoltre, l'articolato del decreto dovrebbe testualmente emendare le "premesse" del decreto originario, inserendo anche lì la menzione dell'intesa raggiunta. Dovrebbe ancora contenere le (eventuali) modifiche del contenuto del decreto originario stabilite in sede di Conferenza e fare eventualmente salvi gli effetti intercorsi tra l'entrata in vigore del decreto originario e quella del suo correttivo.

riscono al solo procedimento posto in essere dal legislatore delegato, coerentemente, peraltro, con la natura prettamente intergovernativa del meccanismo dell'intesa.

Si sono già argomentate *supra* le ragioni per le quali si ritiene preferibile una lettura della sentenza che ne limiti gli effetti ai soli procedimenti di delegazione legislativa. Non può quindi che condividersi pienamente la cautela con cui il Consiglio di Stato rileva la problematicità di *"individuare per il Parlamento vincoli procedurali diversi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Carta costituzionale, fermo restando, ovviamente, il limite del rispetto, sul piano sostanziale, delle regole costituzionali di riparto delle funzioni legislative"*.

Il Consiglio di Stato, dunque, sembra confermare che l'esclusiva riferibilità dei nuovi limiti procedurali alla sola legislazione delegata potrebbe spingere il Governo a tentare la strada parlamentare. In quest'ultima, le esigenze del rispetto delle competenze legislative regionali dovrebbero assumere una forma diversa dalla sostanziale codecisione delle scelte normative di rango primario, imponendo o una ridefinizione dell'ambito applicativo della riforma che ne riduca l'impatto sulle Regioni, o la previsione di adeguati meccanismi di partecipazione operanti, però, soltanto a livello esecutivo-amministrativo.

8. Note conclusive.

Nella sentenza in esame la Corte si mostra ancora una volta protagonista della "gestione" dei rapporti tra Stato e autonomie con una pronuncia innovativa della precedente giurisprudenza e difficilmente riconducibile entro i rigidi confini delle rime obbligate cui dovrebbero attenersi gli interventi additivi. Ciò detto, per valutare quale sarà l'effettiva portata dell'impatto sul sistema delle fonti, della forma di Stato e della forma di governo regionale occorrerà verificare quale lettura la Corte stessa vorrà dare della sentenza e quale ruolo le assegnerà la successiva giurisprudenza costituzionale.

Dall'analisi che si è svolta, però, possono trarsi alcune indicazioni in merito all'opportunità di dare della sentenza una lettura minimale. In primo luogo, restringere al solo procedimento di adozione dei decreti legislativi il principio del necessario raccordo con il sistema delle conferenze parrebbe la soluzione più rispettosa della logica sottesa al procedimento legislativo ordinario e alla decretazione d'urgenza, così come pare riconoscere anche il citato parere del Consiglio di Stato. In secondo luogo, esigenze di coerenza interna e di rispetto della forma di Stato consiglierebbero di riferire l'obbligo di intesa alla sola Conferenza Stato – Regioni, escludendo che la produzione "pattizia" di norme primarie, ritenuta necessaria per compensare l'invasione di competenze legislative, possa riguardare anche soggetti privi di una siffatta competenza, e in particolare gli enti locali. Ancora, le conseguenze sulla forma di governo regionale connesse all'emersione dell'esecutivo regionale come potere dotato di competenze legislative indipendenti e alternative rispetto a quelle statutariamente rimesse ai consigli regionali raccomanderebbero di ricorrere con estrema parsimonia a tale tipo di procedure. In particolare, l'impossibilità di risolvere i casi di concorrenza di competenze con il ricorso al criterio di prevalenza dovrebbe essere limitata a casi del tutto eccezionali. Anche in queste ultime ipotesi, poi, la conseguenza non dovrebbe automaticamente essere quella di estendere al procedimento di formazione del decreto legislativo le procedure

della leale collaborazione. In presenza di una invasione di competenza non giustificata dal principio di prevalenza, infatti, la Corte potrebbe far uso degli strumenti in suo possesso⁵⁴ per “sfrondare” le norme censurate dalle parti riferibili alle Regioni, riconsegnando ai Consigli regionali le competenze normative invase. Quanto all’impatto della sentenza in esame sull’utilizzo della delega legislativa, al Governo potrebbe oggi convenire intraprendere la strada parlamentare, in modo da restringere l’intervento delle autonomie al momento esecutivo-amministrativo, lasciando le scelte di sistema ben ancorate nelle mani del legislatore statale. È da attendersi, però, che nel far questo l’esecutivo tenderà a far uso di tutti gli strumenti che il diritto parlamentare gli offre per “riprendersi in aula” ciò che gli è stato tolto in sede di approvazione dei decreti legislativi. Emerge dunque per più profili come, anche a voler restringerne il più possibile la portata, restano ferme le problematiche di una pronuncia che non sembra aver pienamente valutato le conseguenze di sistema delle sue statuizioni.

⁵⁴ La Corte potrebbe far uso di pronunce interpretative di accoglimento o di rigetto per escludere l’applicabilità (in tutto o in parte) delle norme censurate alle Regioni. In particolare, questa potrebbe essere la strada da percorrere con riferimento alle Regioni a statuto speciale. Quanto alle Regioni ordinarie, invece, l’ipotesi è di più difficile realizzazione. Un tentativo potrebbe essere fatto tracciando una linea di demarcazione che faccia perno, ad esempio, sul profilo soggettivo delle amministrazioni coinvolte.