

17 MAGGIO 2017

Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega *ex art. 76 Cost.?*

di Alessandro Sterpa
Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega *ex art. 76 Cost.*?*

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Sommario: 1. Il principio di leale collaborazione e le fonti primarie del diritto. 1.1. Quale intesa? 2. Il parametro “allargato” per i ricorsi regionali *ex art. 127 Cost.* 3. La bella addormentata nel bosco: la Commissione parlamentare integrata. 4. Nuovi “bagliori” di potere costituente?

1. Il principio di leale collaborazione e le fonti primarie del diritto

La Corte costituzionale ha parzialmente accolto il ricorso della Regione Veneto avverso la legge n. 124 del 2015 (c.d. Legge Madia) di riforma della pubblica amministrazione¹. Una legge che disciplina plurime materie e che, ai sensi dell’art. 76 della Costituzione, delega il Governo per l’esercizio della funzione legislativa; una delega, questa, che in parte l’esecutivo ha già esercitato o è in corso di esercizio alla data della decisione dalla quale si prende spunto per queste prime brevi riflessioni.

Muoviamo da un passaggio specifico della decisione con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle legge n. 124 del 2015 nella parte in cui sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

La Corte costituzionale spiega che “È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa. Quest’ultima si impone, dunque, 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.”.

Si tratta di un ragionamento che pone in evidente distonia – per quanto riguarda i rapporti tra lo Stato e le Regioni – la fonte normativa ordinaria che disciplina direttamente una materia (che parrebbe essere

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si segnalano, oltre quelli citati nelle note, anche i commenti di E. BALBONI (*La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l’intendenza eguirà*), di 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*, 2017, di 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. Ovvvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*), in *Rivista AIC*, n. 2 del 2017 e di G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, 2017.

più protetta dalle “esigenze collaborative” tra i due legislatori della Repubblica) e la medesima fonte che prevedesse una delega al Governo *ex art. 76 Cost.* per porre le norme di uno specifico settore.

Nel primo caso, infatti, sembrerebbe non possibile “scaricare” sull’*iter legis* e sul contenuto della decisione legislativa statale le esigenze collaborative rese tali dall’intersecarsi delle materie tra competenze statali e regionali, mentre nel secondo caso ciò potrebbe avvenire (anzi, come diremo, deve avvenire) perché l’*iter* di formazione del decreto legislativo è tale da fornire spazio all’inserimento di moduli concertativi in quanto disciplinato dalla legge di delegazione; sono ancora parole della Corte costituzionale: “*tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest’ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l’essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze*”².

Ciò significa, a modesto parere di chi scrive, che ognqualvolta il legislatore statale deleghi l’esercizio della funzione legislativa al Governo *ex art. 76 Cost.* deve valutare l’incidenza delle proprie scelte sulle materie e sugli interessi regionali e inserire necessariamente – ripeto necessariamente – un modulo di leale collaborazione adeguato da seguire nell’adozione dei decreti legislativi. Scelta, quest’ultima, che sarà poi valutata nella sua ragionevolezza dal Giudice delle leggi che, in ragione dell’intreccio delle competenze *ex art. 117 Cost.*, potrà verificare dello strumento concertativo adottato rispetto alle esigenze collaborative.

Ciò con una ulteriore rilevante conseguenza che incide sulla certezza del diritto visto che si proporrebbe, per ogni giudizio nel quale fosse accolta la questione di legittimità costituzionale, quanto accaduto con la pronuncia in esame ossia l’incertezza del destino dei decreti legislativi già adottati o in fase di adozione, oltre che della delega stessa nella sua componente “correttiva”³.

Non è questa la prima pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha imposto al legislatore statale formule collaborative nei casi in cui la materia oggetto della legislazione statale interferisse o si sovrapponesse con le materie assegnate dalla Costituzione alla Regione a titolo di legislazione concorrente o residuale.

² Cfr. sul punto le riflessioni di R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3 del 2017. Si domanda quale mai possa essere la fondatezza di una distinzione del genere G. D’AMICO, *Il seguito della sent. n. 251/2016 fra “suggerimenti” del Consiglio di Stato, decreti correttivi e nuove impugnative regionali* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2017 in corso di stampa.

³ G. D’AMICO, *Il seguito della sent. n. 251/2016 fra “suggerimenti” del Consiglio di Stato...cit., passim*. Cfr. in particolare quanto affermato nella pronuncia del giudice di legittimità costituzionale e il parere reso dal Consiglio di Stato (n. 83/17) su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare per la Corte costituzionale (che si è espressa in modo contraddittorio e ambiguo come evidenzia D’Amico) “le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124/2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’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”.

L'elemento innovativo – e da esaminare con attenzione per l'impatto che ha sul sistema delle fonti del diritto – è il fatto che per la prima volta non il contenuto degli atti sub-legislativi (piani, programmi, autorizzazioni, concessioni, etc....)⁴ ma di una fonte primaria deve essere “trattato” tra i due legislatori; “negoziato”, potremmo forse dire, sempre con i limiti che a breve evidenzieremo.

La Corte costituzionale, grazie alla breccia procedurale aperta dallo schema “legge di delegazione-decreto legislativo”, interviene dunque sui contenuti della legge di delega nella misura in cui ne amplia gli elementi di fatto costituzionalmente necessari; oltre materia-oggetto, tempo e principi e criteri direttivi, dunque, ogni legge di delega che interferisse con settori regionali rendendo necessarie formule collaborative tra Stato e Regioni dovrà contenere adeguati moduli di “leale collaborazione”. Non sembra di poter qualificare i “moduli collaborativi” come contenuto ulteriore⁵ della legge di delega che si impone al delegato, ma come un contenuto necessario pena l'incostituzionalità – come nel caso di specie – della legge di delega (e la trasformazione, come efficacemente afferma D'Amico, dei decreti legislativi in *dead men walking*).

La procedura del decreto legislativo, dunque, se da un lato porge il fianco alla “negoziazione” tra i legislatori (come vedremo però con molti limiti quindi in realtà una “para-negoziazione”), dall'altro differenzia due fonti “concorrenti” come legge ordinaria e legge delega trattando con un tono “sub-legislativo” i decreti legislativi “para-negoziati”. Si tratta in realtà di un tema non nuovo, per cui già parte della dottrina aveva sottolineato una certa “potenziale vocazione alla secondarietà”⁶ del decreto legislativo, ma che oggi assume certamente contorni nuovi.

1.1. Quale intesa?

Di quale forma di intesa parliamo? Si tratta, come esplicita lo stesso Giudice delle leggi e come già rilevato dalla dottrina⁷, dell'intesa in Conferenza unificata visto che le norme sono dichiarate costituzionalmente illegittime “*nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a*

⁴ Riferimenti utili in F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI, a cura di, *Le trasformazioni della delega legislativa*, Padova, Cedam, 2009, spec. pp. 107 e ss..

⁵ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 34 e 35 del 1960 (“tutte le norme della legge di delegazione vincolano il Governo, anche quelle che non contengono principi e che regolano direttamente la materia”) e S. M. CICCONETTI, *I limiti ulteriori della delegazione legislativa* in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1996, pp. 608 e ss..

⁶ E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 277.; sul punto anche M. PATRONO, *Decreti legislativi e controllo di costituzionalità (aspetti problematici)*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1968, p. 1054 che parla di “fonte atipica intermedia”.

⁷ A. POGGI e 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 n. 25 del 2016.*

contemperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento”.

Ricordiamo che l'art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997 individua tra le funzioni della Conferenza unificata “promuove e sancisce intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane” e prevede che si pronunci (ogni volta che decide, ossia nel caso di pareri, accordi, intese) con la partecipazione di tutti e tre i gruppi Stato, Regioni e enti locali. La legge prescrive che, “ferma restando la necessità dell'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi”.

Inoltre, la disciplina dell'attività della Conferenza unificata tratta in modo diverso i termini temporali per il raggiungimento dell'intesa rispetto a quelli per il parere: non prevede un termine per l'espressione dei pareri a differenza di quanto prescrive per le intese.

Secondo la disciplina vigente, “nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4”, ossia le norme relative alla Conferenza Stato-Regioni secondo le quali “quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata”. In ragione del comma successivo, inoltre, “in caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive”.

È evidente che l'intesa è un strumento imposto dalla Corte costituzionale ma al tempo stesso superabile dal Governo e, per assurdo, si tratta di uno strumento meno stingente del parere che, in quanto necessario e senza termine temporale, potrebbe svolgere una funzione “interettiva” della decisione da parte delle Regioni: nel caso di perdurante assenza da parte dei due gruppi delle autonomie in Conferenza, si potrebbe profilare una vera e propria attività di “ostruzionismo” istituzionale visto che un organo non costituito non può deliberare e esprimere pareri e l'assenza del parere impedisce l'adozione del decreto legislativo.

D'altronde, ricordiamo quanto accaduto con la vicenda dell'energia nucleare (sent. n. 33 del 2011 della Corte costituzionale): in quel caso la legge di delega prevedeva il parere in Conferenza, le Regioni non ne permettevano l'insediamento proprio per evitare di esprimere e la Corte costituzionale, per non

bloccare l'iter normativo, ritenne costituzionalmente legittima la decisione del Governo di adottare il decreto legislativo senza il parere essendo ormai trascorso un congruo termine di tempo⁸.

Quindi, quale differenza sostanziale ci potrebbe essere tra il parere previsto dalla legge di delegazione e l'intesa chiesta dalla Corte costituzionale?

Certo, più volte il Giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire che l'intesa – quale strumento di confronto – sarebbe più rispettosa della capacità di incidere delle Regioni. Ma forse detto ragionamento ha un solido fondamento per le intese forti ossia quelle imposte come una vera e propria “co-decisione tra Stato e Regioni”. Non si tratta però del nostro caso. Quindi perché dichiarare incostituzionale una legge di delega, peraltro in parte già esercitata, per un profilo formale superabile comunque in modo da imporre unilateralmente la volontà statale?

2. Il parametro “allargato” per i ricorsi regionali *ex art. 127 Cost.*

Quanto esaminato connota già di novità la decisione in questione se non fosse che il Giudice delle leggi accompagna queste scelte con un'altra preferenza degna di nota: il sostanziale ampliamento del parametro di costituzionalità per i ricorsi regionali *ex art. 127 Cost.* in particolare agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Sia ben chiaro, la Corte costituzionale ha detto – prima e dopo la riforma costituzionale del 2001 – che la simmetria delle impugnative dirette tra i due legislatori della Repubblica si riduceva ai profili procedurali divenuti identici solo nel 2001, ma non anche al parametro dei vizi denunciati: lo Stato può impugnare le leggi regionali per ogni vizio di legittimità costituzionale, mentre le Regioni unicamente per quelli che impattano sul riparto di competenza⁹.

Il parametro “allargato” ad articoli che non riguardano le competenze legislative regionali è utilizzabile dal Giudice delle leggi nel caso in cui si verifichi “una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze”¹⁰.

Con la decisione in esame si sono poste le premesse per allargare questo orizzonte del parametro ben oltre il riparto di competenze perché è facile capire come molti possono essere i parametri

⁸ Sia consentito per questo profilo rinviare a A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33 in federalismi.it*, n. 6 del 2011.

⁹ Cfr. A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V (“modello” ed esperienza a confronto)*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 5 del 2006, pp. 775 e ss. e la giurisprudenza ivi richiamata.

¹⁰ Come ricorda la Corte costituzionale nella decisione in questione, prima di specificare la peculiarità del caso di specie, “Questa Corte ha più volte affermato che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (nello stesso senso, le sentenze n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015)» (sentenza n. 65 del 2016)”.

costituzionali diversi dal Titolo V violando i quali il legislatore statale è di grado di compromettere l'autonomia regionale¹¹.

Come precisa la Corte, infatti, “sono [...] chiaramente individuati gli specifici ambiti di competenza regionale incisi dalla norma statale” nella misura in cui “dettando principi direttivi puntuali, volti a disciplinare anche la dirigenza regionale, invaderebbero la sfera di competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale. Tale invasione, con particolare riguardo alla disciplina recata dalla lettera f), si rivelerebbe anche irragionevole e lesiva del buon andamento dell'amministrazione, posto che priverebbe l'amministrazione (regionale), che ha bandito il concorso e selezionato i dirigenti sulla base dell'accertamento di specifiche competenze tecniche, della possibilità di interloquire (e quindi eventualmente assentire) in ordine alla mobilità della dirigenza medica e sanitaria. Con riguardo alla lettera i), l'invasione sarebbe del pari irragionevole e lesiva del buon andamento, nella parte in cui prevede la decadenza dal ruolo unico dei dirigenti privi di incarico, comprimendo l'autonomia amministrativa regionale”.

Se guardiamo alle previsioni delle lettere f)¹² ed i)¹³ si evince come nessun riferimento è fatto a titoli di intervento statale *ex art. 117, comma 2, Cost.*, ma si ragiona unicamente della sostanziale impossibilità

¹¹ Si ricordi, di recente, la sent. n. 220 del 2013 proprio in materia di enti locali che ha utilizzato come parametro per i giudizi provocati dai ricorsi regionali l'art. 77 Cost. (“Questa Corte ammette, con giurisprudenza costante, che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni» (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012). Se dunque il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estranchezza della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenza n. 8 del 2013). La possibile ridondanza deve essere valutata non solo con riferimento alle competenze proprie delle Regioni ricorrenti (uniche legittimate ad esperire ricorsi in via di azione davanti a questa Corte), ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle Regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali (sentenza n. 199 del 2012). Nei casi oggetto dei presenti giudizi, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione”).

¹² “f) con riferimento alla mobilità della dirigenza: semplificazione e ampliamento delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e con il settore privato; previsione dei casi e delle condizioni nei quali non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria”.

¹³ “i) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza

per lo Stato di dettare un regime nazionale unico con riferimento ad aspetti chiave della pubblica amministrazione.

D'altronde la pronuncia in esame entra nel merito del giudizio con un parametro costituzionale allargato dopo che in tutte le decisioni del 2015 e del 2016 (citate nella pronuncia in questione) la Corte costituzionale non ha rilevato l'esistenza di adeguate motivazioni da parte delle Regioni ricorrenti per consentire di allargare il parametro di legittimità alle norme costituzionali diverse da quelle che disciplinano il riparto di competenze tra i legislatori.

Detto approccio ha delle conseguenze rilevanti sull'ampliamento del ruolo del Giudice delle leggi nella misura in cui occorrerà di volta in volta misurare la scelta (davvero difficilmente prevedibile) della Corte costituzionale sull'ammissibilità prima del parametro "allargato" e della adeguatezza della sua argomentazione da parte del ricorrente oltre che sul merito del ricorso regionale. Nuove strade si aprono per il principio di ragionevolezza ossia per il più "politico" dei metodi di decisione del Giudice delle leggi.

3. La bella addormentata nel bosco: la Commissione parlamentare integrata

C'è infine un terzo spetto che merita di essere ricordato. La Corte costituzionale con questa decisione compie una rilevante azione "costruttrice di diritto" ma al tempo stesso dimentica la bella addormentata nel bosco ossia la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata ai sensi dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

Mi spiego meglio. La Corte costituzionale, come ci ha abituato in questi anni, affianca il ragionamento teso a giustificare il principio di leale collaborazione e il "principio dell'accordo" (con annesse intese, accordi, pareri etc... in Conferenza unificata) quasi sempre con una "premessa di rito" che lamenta la mancata riforma del Senato in camera delle Regioni piuttosto che dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali *ex art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001* (cfr. ad esempio la sent. n. 410 del 2007¹⁴). Anche in questa pronuncia la Corte sottolinea che il principio di leale collaborazione "è tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e,

retribuzioni aggiuntive; previsione della possibilità, per i dirigenti collocati in disponibilità, di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nei ruoli delle pubbliche amministrazioni?

¹⁴ "Sul punto, è bene chiarire, in via generale, come – nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (vedi sentenze numeri 423 e 6 del 2004) – il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle conferenze. Esso, disciplinato dal decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281 – realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una "delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro delle leale collaborazione (sentenza numero 31 del 2006".

più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori?

Non è questa la sede per discorrere del rapporto tra il Giudice delle leggi e le riforme costituzionali sul quale basterebbe ricordare la sent. n. 50 del 2015 (legge Delrio), ma, la Corte costituzionale non può che limitarsi a prendere atto della mancanza o dell'arrivo potenziale di una riforma non potendo certo colpire “l'omissione della riforma costituzionale” (2006 e 2016) o “l'omissione dell'attuazione della riforma costituzionale” (art. 11, l. c. n. 3 del 2001).

Detto questo, la Corte costituzionale non sembra neppure poter (o voler) colpire le “omissioni dei regolamenti parlamentari”¹⁵ anche se – come molte volte ripetuto dal Giudice delle leggi – non occorre attendere la riforma del Parlamento per poter contare su una sede politico-legislativa che sostanzi la capacità delle Regioni di incidere sui processi decisionali statali.

Questa sede già vi sarebbe ed potrebbe essere costituita dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali visto che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 prevedeva (anch'essa in

¹⁵ Come ha affermato la Corte costituzionale, i regolamenti parlamentari non sono ordinariamente oggetto del giudici di legittimità costituzionale (sent. n. 78 del 1984) ma possono essere scrutinati rispetto alla Costituzione qualora contengano contrasti puntuali con essa (sent n. 379 del 1996, “Nel sistema costituzionale, in conclusione, si delinea in maniera immediata e certa - salve le ipotesi di cui si dirà - il confine tra l'autonomia del Parlamento e il principio di legalità. Allorché il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi, quali che siano le concorrenti qualificazioni che nell'ordinamento generale quello stesso comportamento riceva (illegittimità, illiceità, ecc.), sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel principio sottende e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori. Se viceversa un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione). Il confine tra i due distinti valori (autonomia della Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro. I soli casi in cui l'identificazione della linea di confine è più problematica sono quelli nei quali alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione. La fisiologica interferenza tra due situazioni di libertà genera in tal caso un conflitto tra valori dotati entrambi di cogenza costituzionale, in relazione al quale questa Corte ha già delineato il modello procedimentale di composizione che si è poc'anzi ricordato (sentenze n. 129 del 1996 e n. 1150 del 1988)”. Va detto, come vedremo, che l'art. 11 prevede che i regolamenti “possano” e non “debbano” integrare la Commissione. Resta il fatto che i regolamenti parlamentari rappresentano un “inveramento storico” della Costituzione e, nel caso della previsione della sfiducia al singolo ministro (prevista dal Regolamento e non dalla Costituzione), la Corte ha precisato “A questi elementi - quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie - non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritte, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali” (sent. n. 6 del 1996).

attesa del Senato delle autonomie!) la sua integrazione con rappresentanti regionali al fine di divenire sede di collaborazione legislativa. Recita la norma citata: “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”.

L’art. 11, si noti, prosegue prevedendo che “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”.

Ovviamente la norma costituzionale parla di una possibilità (il testo recita “possono prevedere”) per i regolamenti parlamentari di integrare ma non sfugge che, nel caso fosse integrata la Commissione e si avesse una legge in materia *ex artt. 117, comma terzo e 119 Cost.*, la leale collaborazione sarebbe assicurata dall’*iter legis*.

Il punto casomai è capire se la Commissione integrata possa o meno svolgere lo stesso ruolo nei casi di materie *ex art. 117 comma 2, Cost.* (ossia di legislazione esclusiva statale) che interferiscono sulle materie regionali (come sembrerebbe essere in questo caso). In caso di risposta negativa, la decisione n. 251 assume ancora più rilevanza, sia perché la mancata attuazione dell’art. 11 e l’integrazione della Commissione parlamentare sono lungi dall’avvenire, sia perché anche qualora avvenisse la sede sarebbe comunque parzialmente in grado di assorbire le istanze di collaborazione verticale tra i legislatori della Repubblica.

Ciò indice a ritenere che la decisione in esame è a maggior ragione di rilevante impatto costituzionale.

4. Nuovi “bagliori” di potere costituente?

Con l’acume dello studioso attento al nesso tra processi normativi e rapporti istituzionali, c’è stato chi – in dottrina – all’esito di una giurisprudenza costituzionale sempre più incline a riscrivere il Titolo V della Costituzione (riformato nel 2001) aveva parlato di “bagliori di potere costituente” con riguardo in particolare ad alcune pronunce (*in primis* la sent. n. 303 del 2003)¹⁶.

¹⁶ A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 818. Diversamente B. CARAVITA (*Carlo Mezzanotte giudice dei rapporti Stato-Regioni*, in A. BALDASSARRE, *La forza ragionevole del giurista*, Cedam, 2010) che ricorda proprio la genesi teoretica della sentenza n. 303/2003, sottolineando in particolare “gli elementi di flessibilità invocati nella sentenza n. 303 traevano [...] spunto da elementi di flessibilità che si erano già realizzati

La situazione oggi si complica rispetto ad allora nella misura in cui l'atteggiamento costituente della decisione n. 251 del 2016 della Corte costituzionale va ben oltre un campo di azione comunque limitato quale quello della divisione delle competenze tra lo Stato e le Regioni; per il riparto, infatti, si tratta di un caso nel quale l'intervento dei giudici costituzionali sul “chi fa cosa” è spesso “fisiologicamente” decisivo e anzi è richiesto dal sistema per impedire il “blocco decisionale”. E tanto più lo è in un Paese nel quale resta saldo (salvo scossoni come nel caso della sent. n. 50 del 2015) il principio della “non disponibilità” del riparto costituzionale tra legge dello Stato e leggi delle Regioni da parte dei due legislatori; per la Corte costituzionale, che più volte si è soffermata sull'argomento osservando che “*né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi per il tramite di proprie disposizioni di legge*” (sent. n. 237 del 2009)¹⁷.

Oggi, dicevamo, potremmo trovarci in una situazione diversa nella misura in cui la Costituzione sembra introdurre nuove procedure per produrre una fonte attraverso l'ampliamento del contenuto della legge di delegazione *ex art. 76 Cost.*

Nel caso della sentenza n. 251/16, infatti, non parliamo più di un aspetto sì importante ma comunque limitato come il mero reparto di competenze tra legislatori. Stiamo invece assistendo all'intervento della Corte costituzionale sulle regole di produzione delle fonti primarie del diritto ossia su quelle regole che

nella politica. Stato e Regioni Lombardia avevano concordato sull'opportunità di interventi e sulle modalità procedurali con cui realizzarli. Nella sentenza n. 303, la Corte tradusse ciò che la prassi politica aveva già realizzato: un accordo” (pp. 75-76).

¹⁷ Si tratta di un ammonimento non isolato nella giurisprudenza costituzionale, visto che già nella sent. n. 198 del 2004 la Corte ha esplicitato che “*il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, presuppongono che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali*

”. Oggetto di quest'ultima pronuncia era una “legge di reazione” regionale, in relazione alla quale la Corte ha precisato che è “*implicitamente escluso dal sistema costituzionale [...] che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.*”. Secondo la Corte, “*dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste dalle disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge*”. L'attenzione della Corte costituzionale a questo processo di “de-costituzionalizzazione” del riparto di competenze si è formalizzata anche con le pronunce con le quali lo stesso Giudice ha negato la possibilità per lo Stato e le Regioni di modulare, con un accordo, le aree della materia di rispettiva competenza. Il Giudice di legittimità costituzionale ha ribadito che gli accordi tra lo Stato e le Regioni non possono “*modificare l'ordine costituzionale delle competenze*” (sent. n. 63 del 2006), come d'altronde aveva già affermato prima del 2001 (“*l'ordine costituzionale delle competenze, infatti, essendo indisponibile, non può dipendere da accordi*”, sent. n. 126 del 1996) ossia dell'anno di entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione” (A. STERPA, *Negoziare le leggi. Quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in B. CARAVITA, a cura di, *La Giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 178-179).

disciplinano il “numero chiuso” (Crisafulli) delle forme con le quali la politica decide e non “di quale politica” (statale o regionale) prende la decisione.

La decisione in esame rende l’impiego del decreto-legislativo più oneroso dal punto di vista dei rapporti con le Regioni di quanto possa essere la legge ordinaria, la quale a sua volta è – come sappiamo – ingabbiata da un Parlamento bicamerale paritario che costringe il Governo all’impiego (e all’abuso) dei decreti-legge.

Intervenendo sul contenuto della legge di delega la Corte costituzionale “riposiziona” quella fonte nel “mercato” delle fonti primarie e condiziona gli elementi della sua preferibilità in settori altamente complessi e tecnici. A ben vedere, molte delle riforme legislative degli ultimi anni, hanno percorso la strada della legge di delegazione e dei decreti legislativi proprio per la complessità delle materie trattate, anche con esercizio frazionato della delega e decreti correttivi. Inutile dire, quindi, che una decisione del genere impatta anche sulla capacità riformatrice del legislatore ordinario¹⁸ visto che, come abbiamo detto, l’ampliamento indiretto del parametro di legittimità costituzionale utilizzabile dalle Regioni ricorrenti disegna scenari nuovi di ammissibilità dei ricorsi *ex art. 127 Cost.* Basterà sempre che una Regione (e c’è sempre una Regione politicamente governata da una maggioranza diversa da quella statale) si attivi per rendere la Corte costituzionale giudice delle leggi statali di delega (e dei decreti legislativi adottati).

Si costruisce, insomma, un bilanciamento nuovo, un contrappeso tra la funzione legislativa esercitata dal Governo nazionale da un lato e i governi regionali (l’impugnativa è decisa dalla Giunta regionale) dall’altro mentre si resta in attesa ancora di quel bilanciamento tra i legislatori che solamente un Senato delle autonomie potrebbe concretizzare.

Insomma, visto che non si riesce a bilanciare i due legislatori in Parlamento (sia non riformando il bicameralismo paritario sia non attuando l’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 sulla Commissione parlamentare) allora si bilanciano i rapporti tra gli esecutivi dei due legislatori. Un bilanciamento che però sfocia in un giudizio davanti alla Corte costituzionale che per un (nuovo?) abbaglio di potere costituente potrebbe essere vista da qualcuno come una sorta di “terza Camera” della Repubblica. D’altronde la stessa delega del Parlamento al Governo per l’esercizio della funzione legislativa nelle materie statali (ossia l’art. 76 Cost.) sembrerebbe diventare una delega del Parlamento al Governo e agli esecutivi regionali per confrontarsi sulla disciplina legislativa della Repubblica¹⁹.

¹⁸ Come fanno notare anche A. POGGI e 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* n. 25 del 2016, spec. pp. 14 e ss.

¹⁹ Da ricordare le nette e semplici parole di L. PALADIN: “il testo stesso dell’articolo in esame e dell’art. 77 individua nel Governo l’unico possibile destinatario di deleghe legislative effettuate nell’ambito dell’apparato

Tutto questo, che effetto produce sull'altro limite dei “principi e criteri direttivi”? Mentre oggetto e tempo non sembrano toccati dall'arrivo del quarto contenuto necessario, è evidente che l'aspetto concertativo incide sul merito della disciplina: le decisioni prese nella dialettica centro-periferia sono comunque soggette al limite dei principi e criteri direttivi. Resta quindi da verificare quanto la pronuncia in esame impatti sul “margine” di delega ossia su quello spazio incomprimibile di scelta nell'esercizio della delega che la Corte costituzionale ha sempre protetto a favore dell'esecutivo (nazionale) contro “l'equivoco che la determinazione dei principi e criteri direttivi [...] elimini ogni discrezionalità nell'esercizio della delega, essendo vero, al contrario, che tale discrezionalità sussiste in quell'ambito che principi e criteri direttivi, proprio perché tali, circoscrivono ma non eliminano” (sent. n. 56 del 1971). Rigettata dagli elettori la riforma costituzionale del 2006, sconfitta al referendum quella del 2016, fino a quando (chissà quando!) il Parlamento produrrà una nuova ipotesi di rivisitazione del Senato come camera delle autonomie assisteremo ancora a nuove torsioni costituzionali e alla tentazione di emersione di forme occasionali e spurie (comunque abbaglianti) di potere costituente nell'immobilità e nel silenzio del potere costituito che dovrebbe riformare la Costituzione o attuare le riforme costituzionali già approvate? Ma questo è ben altro argomento, davanti al quale questa penna si ferma, limitandosi a ricordare l'ampia dottrina in materia e la dialettica, sempre nuova, tra Corte costituzionale e decisione politica²⁰; dialettica che oggi, forse, meriterebbe un rinnovato e approfondito studio.

statale” (“Commento all’art. 76 Cost.” in G. BRANCA, a cura di, *Commentario della Costituzione*, Bologna. Zanichelli, 1986, p. 6).

²⁰ Il riferimento è, *in primis*, a C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica* (1984) ora pubblicato nella collana diretta da F. Modugno e M. Ruotolo, *Costituzionalisti del XX secolo*, Editoriale scientifica, 2014 e al volume curato da P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia* (Bologna, Il Mulino, 1982) con particolare riferimento ai saggi di F. Modugno (*Corte costituzionale e potere legislativo*) e G. Zagrebelsky (*La Corte costituzionale e il legislatore*).