

Rivista N°: 2/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 31/05/2017

AUTORE: Gloria Marchetti\*

## LE DIVERSE DECLINAZIONI DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE NELLA DELEGAZIONE LEGISLATIVA ELABORATE DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (ALLA LUCE DELLA SENT. N. 251 DEL 2016)

*Sommario: 1. Premessa – 2. La giurisprudenza costituzionale sui pareri delle Conferenze, Stato-Regioni e Unificata, sugli schemi di decreto legislativo del Governo – 3 ... e sulle intese con il sistema delle Conferenze – 4. La sent. n. 251 del 2016: una nuova declinazione del principio di leale collaborazione nel procedimento di delegazione legislativa – 4.1. Il carattere innovativo della sentenza rispetto al principio di leale collaborazione nella delega: l'imposizione di un vincolo procedurale al legislatore delegante – 4.2. L'effettivo impatto (non dirompente) della sentenza sulla delegazione legislativa e sul grado di discrezionalità del legislatore delegante e del legislatore delegato – 4.3. Gli effetti della sentenza sui decreti delegati e la possibilità dell'esecutivo di adottare decreti correttivi per sanare un vizio procedurale – 5. Considerazioni conclusive: verso un nuovo orientamento giurisprudenziale?*

### 1. Premessa

La sent. n. 251 del 2016 offre lo spunto per riflettere sulla portata e i limiti del principio di leale collaborazione nel processo di delegazione legislativa<sup>1</sup>.

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Essendo la bibliografia sul principio di leale collaborazione, in generale, molto vasta, ci si limita a ricordare: P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 67 ss.; A. ANZON, *La leale collaborazione come principio di governo dei rapporti tra Stato e regioni*, in A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 135 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 827; L. TORCHIA, *"Concorrenza" tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 647 ss.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2003; Id., *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3356 ss.; S. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3909 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio*

Va premesso, al riguardo, che la sentenza si inserisce nel quadro di una giurisprudenza costituzionale che, tradizionalmente, ha oscillato tra conferme e orientamenti contrapposti. Prima di esaminare gli aspetti salienti di tale sentenza, e valutarne gli effetti concreti, appare, pertanto, opportuno rammentare, seppur brevemente, la giurisprudenza costituzionale sui cd. “limiti ulteriori” e, più in particolare, sull’acquisizione di un parere o di un’intesa, in sede delle Conferenze, Stato-Regioni e Unificata, sugli schemi di decreto legislativo del Governo<sup>2</sup>. Ciò al fine di capire se la recente sentenza segna una svolta, o addirittura un punto di

---

costituzionale di leale collaborazione, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 423 ss.; P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, ivi; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e “strict scrutiny”*, in *Le Regioni*, 2004, p. 587 ss.; E.T. FROSINI, *Quella leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Amm. civ.*, 2005, p. 46 ss.; D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della cooperazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 94 ss.; G. FERRAIUOLO, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 694 ss.; ID., *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Jovene, Napoli, 2006; R. BIN, *La “leale collaborazione” tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, 2007, p. 393 ss.; ID., *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rass. Avv. St.*, 2008, p. 34 ss.; C. BERTOLINO, *Principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007; S. MANGIAMELI, *Leale cooperazione (dir. cost.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2007, p. 1 ss.; S. AGOSTA, *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2008; G. SOLA, *La rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione*, in *Quad. reg.*, 2009, p. 553 ss.; F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2012, p. 623 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, p. 947 ss.; S.A. PANETTA, *I rapporti tra lo Stato e le Regioni: braccio di ferro o leale collaborazione?* (a cura di), in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2013, p. 161 ss.; D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2014, p. 203 ss.; G. ARCONZO, *All’incrocio tra un conflitto improcedibile e una presunta legificazione. C’è ancora spazio per la leale collaborazione tra Stato e Regioni?*, in *Le Regioni*, 2015, p. 502 ss.; F. VERSARI, *Il rispetto del principio di leale collaborazione tra affermazioni di principio e concrete modalità di attuazione* (The respect of the principle of “fair cooperation” between statements of principle and concrete actions of implementation), in *Lo Stato*, 2016, p. 273 ss. In particolare, sul principio di leale collaborazione nell’ambito dell’Unione europea, si veda, per tutti, F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul principio di leale collaborazione nell’ordinamento comunitario*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 91 ss. e ID., *Il principio di leale cooperazione nell’ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo. I principi dell’Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 331 ss.

<sup>2</sup> Sistema delle Conferenze delineato dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (“Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie e per i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città e autonomie locali”). Su tale sistema si vedano, tra gli altri: P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, 1981, p. 896 ss.; ID., *La Conferenza Stato-Regioni tra garantismo e cogestione*, in *Le Regioni*, 1987, p. 351 ss.; ID., voce *Regione*, IV) *Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Roma 1991, p. 1 ss.; M. CAMMELLI, *La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 1996, p. 421 ss.; G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-città*, in *Le Regioni*, 1997, p. 513 ss.; F. PIZZETTI, *La Conferenza Stato-città e autonomie locali*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, p. 668 ss.; ID., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*,

rottura, rispetto alla precedente giurisprudenza, oppure se si inserisce, seppure con degli sviluppi, nel solco della stessa<sup>3</sup>.

---

in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.; W. ANELLO, G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, p. 47 ss.; C. CITTADINO, *I rapporti Stato-Regioni. Prospettive di federalismo*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 131-156; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, p. 11 ss.; O. GASPARI, *L'attività della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Una scheda informativa*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, p. 43 ss.; M.G. LA FALCE, *La Conferenza Stato-Regioni: organizzazione e funzionamento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, p. 27 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 547 ss.; F. RESCIGNO, *La prospettiva "federalista" italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2000, p. 43 ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo "sommerso"*, in *Le Regioni*, 2000, p. 853 ss. In particolare, sul sistema delle Conferenze dopo la riforma del Titolo V, si vedano: P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul "sistema delle Conferenze"?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1169 ss.; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 ss.; ID., *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1229 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2006; ID., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13 ss.; ID., *Conferenze (sistema delle)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto costituzionale. Dizionario sistematico*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008; S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 26 ss.; V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, p. 18 ss.; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, p. 93 ss.; I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, p. 529 ss.; N. RODEAN, *Il sistema delle Conferenze nel "regionalismo cooperativo" alla luce del bicameralismo imperfetto*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, ESI, Napoli, 2015, p. 371 ss.; G. CERRINA FERONI, *Gli strumenti di raccordo tra istituzioni statali e regionali nella prospettiva della riforma del Senato*, in G. CERRINA FERONI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, ESI, Napoli, 2016, p. 97 ss.; L. DELL'ATTI, *La Conferenza Stato-Regioni: vizi e virtù di un organo "a geometria variabile" (The Conference for the relations between State and Regions: vices and virtues of a "variable geometry" body)*, in *Rivista AIC*, 2016; N. LUPO, *Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo in Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, 2016, p. 459 ss.; G. RIVOSECCHI, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, 25 febbraio 2016 e A. MORELLI, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, 23 marzo 2016, entrambi in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2016.

<sup>3</sup> Sugli orientamenti della Corte costituzionale degli ultimi anni, in merito alla delegazione legislativa, in generale, si vedano: G. DI COSIMO, *Riflessi della legge di delega sul giudizio di costituzionalità del decreto legislativo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 225 ss.; G. FAMIGLIETTI, *Delegazione legislativa e Corte costituzionale*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale. Atti del Convegno*, Pisa 11 giugno 2002, Giuffrè, Milano, 2003, p. 185 ss.; N. MACCABIANI, *La legge delegata. Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 81 ss.; R. ARENA, *Il rapporto Parlamento-Governo alla luce delle dinamiche della normazione: la giurisprudenza costituzionale sulla delegazione legislativa*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 87 ss.; R. CHIEPPA, *Il controllo di legittimità costituzionale. A proposito della delega legislativa*, in S. TRA-

## 2. La giurisprudenza costituzionale sui pareri delle Conferenze, Stato-Regioni e Unificata, sugli schemi di decreto legislativo del Governo

Rispetto ai limiti ulteriori della delegazione e, più in particolare, ai pareri delle Conferenze, Stato-Regioni e Unificata, sugli schemi di decreto legislativo del Governo, sono emersi, nel tempo, diversi orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

Per un verso, la Corte costituzionale ha talora compiuto un sindacato piuttosto penetrante<sup>4</sup>, tanto da arrivare a considerare illegittimi, per eccesso di delega, i decreti delegati adottati senza aver acquisito il parere del sistema delle Conferenze, espressamente previsto dalla legge delega<sup>5</sup>.

Per altro verso, tuttavia, essa ha avuto modo di pronunciarsi, anche in anni recenti, avallando, per lo più, prassi che hanno parzialmente limitato l'effettiva portata dei pareri.

In varie occasioni, la Corte ha ritenuto ammissibili modifiche del Governo, successive all'adozione del parere in sede di Conferenza Stato-Regioni, chiarendo che «non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere»<sup>6</sup>.

---

VERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Jovene, Napoli, 2006, p. 19 ss.; N. LUPO, *Quali vie di accesso per un (efficace) sindacato sulla costituzionalità delle leggi di delega?*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2944; F. ROSELLI, *La delega legislativa*, in N. LIPARI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 423 ss.; 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*, Cedam, Padova, 2009, p. 93 ss.; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del seminario annuale della Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE e P. TANZANELLA, Giuffrè, Milano, 2011, p. 37 ss.; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Governo e Parlamento davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1151 ss.; R. ROMBOLI, *La delegazione legislativa: la legge di delegazione ed il decreto legislativo*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, a cura di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2014, p. 74 ss.; E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *federalismi.it*, 2015; I. DEL VECCHIO, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, *ivi*. Per una ricostruzione della recente giurisprudenza costituzionale in materia di delegazione legislativa, sia consentito rinviare, inoltre, a GLORIA MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 275 ss.

<sup>4</sup> Sulla giurisprudenza sui limiti ulteriori della delega, si vedano, tra gli altri: M. PIERONI, I. NORELLI, *I c.d. "limiti ulteriori" nel procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi, con particolare riferimento al coinvolgimento degli organi di raccordo tra livelli territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2010; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, *cit.*, p. 43 ss.

<sup>5</sup> La Corte costituzionale, ad esempio, nella sent. n. 33 del 2011, ha evidenziato che «il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost. (sentt. n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964), precisando, nel caso di specie, che il legislatore delegato deve, a pena di illegittimità del decreto legislativo, osservare le procedure di collaborazione fra Stato e Regioni previste dalla legge di delegazione».

<sup>6</sup> Si cfr. la sent. n. 401 del 2007, in cui la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione relativa alla censura del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi), per viola-

In anni più recenti, poi, diverse sentenze si inseriscono nell'ottica di un depotenziamento del ruolo dei pareri delle Conferenze.

Nella sent. n. 225 del 2009, il giudice delle leggi ha ritenuto infondata la questione di legittimità prospettata da alcune Regioni, relativamente al d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente), in quanto adottato in assenza del parere della Conferenza unificata che si era rifiutata di renderlo in ragione dello scarso periodo di tempo concesso dal Governo per un adeguato esame del relativo schema<sup>7</sup>. Al riguardo, infatti, è stato evidenziato che «il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo, pari a sedici giorni, è stato certamente breve, ma non al punto da essere incongruo, né da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso». Inoltre, si è chiarito che «in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato»<sup>8</sup>.

Sempre nella sent. n. 225 del 2009, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione – prospettata dalle ricorrenti – relativa alla supposta diversità del d.lgs. n. 152 del 2006 rispetto a quello su cui era stato richiesto il parere alla Conferenza unificata, essendo stato modificato dal Governo – dopo alcuni rilievi del Presidente della Repubblica – senza essere stato nuovamente sottoposto alla stessa. A giudizio della Corte, infatti, essa non era in grado di valutare se e in che misura lo schema di decreto adottato dal Governo fosse diverso da quello sottoposto all'esame della Conferenza<sup>9</sup>.

---

zione dell'art. 76 Cost., per asserita inosservanza dei cosiddetti limiti ulteriori della delega (l. n. 62 del 2005). Sentenza, questa, in senso conforme, peraltro, alla sent. n. 179 del 2001. Sulle modifiche degli schemi di decreti legislativi, da parte del Governo, successive all'adozione del parere o dell'intesa in sede di Conferenza, si vedano le puntali riflessioni di E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 178 ss.

<sup>7</sup> La Conferenza unificata non aveva reso il parere, lamentando lo scarso tempo concesso per esprimersi su un testo molto articolato, e il decreto era stato approvato "in via definitiva" dal Governo il 19 gennaio 2006. Successivamente, il 26 gennaio 2006, nella Conferenza unificata i rappresentanti delle Regioni avevano presentato un ordine del giorno recante un parere negativo sullo schema del decreto legislativo, motivandolo sia in ordine al merito che in ordine al procedimento seguito e il decreto legislativo era stato riapprovato in via definitiva il 10 febbraio. Il testo era stato poi approvato, il 29 marzo 2006, dopo la richiesta di chiarimenti da parte del Presidente della Repubblica.

<sup>8</sup> Sulle problematiche connesse alla questione della congruità del tempo concesso alle Conferenze per rendere il parere, si veda, per tutti, E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., p. 174 ss.

<sup>9</sup> Secondo la Corte «In nessuno dei ricorsi, infatti, viene indicato dove o in che misura il testo emanato sarebbe diverso da quello sottoposto all'esame della Conferenza. Il che impedisce di verificare la incidenza di tali presunte modifiche su ambiti materiali di pertinenza regionale e, di conseguenza, la stessa rilevanza della prospettata violazione della legge delega sulle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti (sentenza n. 401/2007)».

Ma l'orientamento della giurisprudenza costituzionale volto a sminuire il ruolo consultivo delle Conferenze trova conferma soprattutto nella sent. n. 33 del 2011<sup>10</sup>. In questa occasione, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul d.lgs. n. 31 del 2010 (Disciplina della localizzazione e realizzazione nel territorio nazionale di nuovi impianti nucleari e della gestione dei rifiuti radioattivi), pur considerando «costituzionalmente apprezzabile» la previsione, contenuta nella legge di delega, di un parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto – al fine di realizzare, in generale, momenti di confronto con il sistema delle autonomie<sup>11</sup> – ha considerato infondata la questione prospettata dalle Regioni ricorrenti, relativa alla supposta mancanza dello stesso, che avrebbe determinato la violazione del principio di leale cooperazione e dell'art. 76 Cost. Pur riconoscendo che il principio di leale cooperazione costituisce parametro di legittimità costituzionale, in quanto volto a “integrare” l'art. 76 Cost., si è considerato rispettato il limite ulteriore del parere delle autonomie, anche se acquisito in modo “irrituale”. Pur avendo il Governo adottato il decreto legislativo in assenza del parere della Conferenza unificata, che non si era riunita, si è ritenuto che il principio di leale collaborazione fosse stato, comunque, rispettato, attraverso l'espressione della posizione delle Regioni in sede di Conferenza delle Regioni<sup>12</sup>.

Quel che più rileva, ai fini di questa ricostruzione, è che, nella sent. n. 33 del 2011, la Corte costituzionale ha fortemente penalizzato il principio di leale collaborazione nel procedimento di adozione del decreto legislativo – contrariamente a quanto ha fatto, invece, come si vedrà di seguito, nella recente sent. n. 251 del 2016 – dando una lettura eccessivamente elastica alla previsione di una specifica modalità attraverso la quale realizzare tale principio, espressamente prevista dalla legge di delega, ed avallando un comportamento del Governo che non ha rispettato tale modalità di formazione dell'atto<sup>13</sup>. Per altro verso, poi, la Corte non

---

<sup>10</sup> Sulla sent. n. 33 del 2011, si vedano: A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione “irrituale”*, A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011* e R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, tutti in *federalismi.it*, 2011; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit., p. 47 ss.; ID., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., p. 172 ss.; A. FILIPPINI, *La collaborazione “irrituale”. Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese tra Stato-Regioni in materia di energia nucleare*, in *Rivista AIC*, 2011.

<sup>11</sup> La Corte, in proposito, ha affermato che «L'intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare (...), giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (sentenza n. 383 del 2005 sulla Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali)».

<sup>12</sup> A seguito di un comunicato della Conferenza delle Regioni che preannunciava il parere negativo sullo schema di decreto legislativo, il Governo aveva annullato la Conferenza unificata già convocata allo scopo di esprimere il proprio parere.

<sup>13</sup> Si è legittimata, infatti, la condotta del Presidente del Consiglio ad annullare la seduta della Conferenza, nell'ambito della quale sarebbe stato espresso un parere negativo, ritenendo che fosse comunque valida la

ha tenuto nella dovuta considerazione la volontà del legislatore, espressa nella legge di delega, di prevedere un procedimento finalizzato a realizzare il principio di leale collaborazione, attraverso l'espressione del parere della Conferenza unificata, dove, peraltro, sono rappresentati, a differenza che nella Conferenza delle Regioni, gli enti locali<sup>14</sup>.

A depotenziare il ruolo delle Conferenze, più in generale, è stata anche una giurisprudenza costituzionale che ha per lo più considerato inammissibile il ricorso per violazione del principio di leale collaborazione se le relative modalità erano stabilite in norme di rango primario (nel caso di specie nella legge di delega) e non costituzionali<sup>15</sup>. Secondo questo orientamento – diverso da quello che è emerso, come si avrà modo di sottolineare, nella sent. n. 251 del 2016 – il mancato rispetto di modalità di collaborazione, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, comporta una violazione del principio costituzionale di leale cooperazione, solo nei casi in cui vi siano materie che incidono su ambiti materiali di “pertinenza regionale”<sup>16</sup> o sia impossibile applicare il principio di prevalenza di una materia sulle altre<sup>17</sup>.

### 3. ...e sulle intese con il sistema delle Conferenze

La giurisprudenza costituzionale, in merito alle previsioni di intesa con il sistema delle Conferenze, ha sostanzialmente oscillato tra due tendenze.

Da un lato, la Corte ha tenuto un atteggiamento particolarmente severo nell'ipotesi di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Così, nella sent. n. 206 del 2001, in cui sono sta-

---

posizione espressa in altra sede, diversa rispetto a quella individuata per l'acquisizione del parere nella legge delega.

<sup>14</sup> Su questo aspetto, in senso critico, si vedano: A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1246 ss.; A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione “irrituale”*, cit., p. 7 ss.; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit., p. 47 ss.; A. STERPA, *Un parere “artificiale” prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, cit., p. 14, il quale sottolinea che dietro una fitta rete di rapporti tra gli esecutivi (statale e regionali) «quasi sembrano scomparire il Parlamento e gli enti locali».

<sup>15</sup> In alcune sentenze, infatti, la Corte costituzionale ha ribadito che le procedure collaborative tra Stato e Regioni, in sede di Conferenza unificata, non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi «salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentt. nn. 278 del 2010, 225 del 2009 in maniera conforme, peraltro, alle precedenti sentt. nn. 437 del 2001 e 401 del 2007). Sulla sent. n. 278 del 2010, si vedano: M. CECCHETTI, *La Corte “in cattedra”! Una emblematica “sentenza-trattato” che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *www.forumdiquadernicostituzionali.it*, 2010; L. VESPIGNANI, *Supplenza della Corte o Justice à la carte?*, in *federalismi.it*, 2010.

<sup>16</sup> Si cfr., ad esempio, la sent. n. 33 del 2011, in cui la Corte ha affermato che, nel caso specifico, «affinché il mancato coinvolgimento della Conferenza unificata, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un *vulnus* al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale».

<sup>17</sup> Si cfr. le sentt. nn. 50 del 2005, 50 del 2008, 139 del 2012, 250 del 2015 e 65 del 2016.

te ritenute inammissibili le modifiche introdotte dal Governo, senza alcuna motivazione, su uno schema di decreto legislativo, successive ad un'intesa. Si è arrivati a dichiarare incostituzionale una disposizione dello stesso decreto che prevedeva un contenuto difforme da quello stabilito in sede di intesa, per vizio del procedimento di formazione dell'atto<sup>18</sup>. In tale sentenza, dunque, la Corte si è spinta, per la prima volta, fino al punto di considerare la possibilità che la violazione delle procedure attraverso le quali si realizza il principio di leale collaborazione, previste in una legge di delega, possa essere fatta valere come vizio *in procedendo* (considerando anche la violazione, oltre che del principio di leale collaborazione, dell'art. 76 Cost.).

Dall'altro lato, tuttavia, la portata innovativa della sent. n. 206 del 2001 è stata circoscritta dallo stesso giudice delle leggi che ha tenuto, comunque, un atteggiamento tollerante in relazione alla difformità del decreto delegato rispetto all'intesa; esso ha, infatti, ritenuto di non censurare alcune disposizioni di un decreto, anche se durante la fase istruttoria aveva riscontrato difformità del testo approvato dal Governo rispetto a quello adottato in sede di intesa (in quanto non in grado di inficiare la conformità del decreto all'intesa)<sup>19</sup>.

Si può, dunque, affermare che le tendenze che emergono dalle sentenze finora esaminate, in merito sia ai pareri che alle intese sugli schemi di decreto legislativo e, più in generale, al principio di leale collaborazione, nell'ambito del processo di delegazione legislativa, in realtà, non hanno portato ad un vero e proprio orientamento giurisprudenziale.

#### **4. La sent. n. 251 del 2016: una nuova declinazione del principio di leale collaborazione nel procedimento di delegazione legislativa**

Nel quadro della giurisprudenza sopra descritta si inserisce, dunque, la sent. n. 251 del 2016, introducendo una nuova declinazione del principio di leale collaborazione che contempla la necessità, in determinati casi, di un'intesa nel procedimento di delegazione.

Tale sentenza ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge n. 124 del 2015 (cd. legge Madia, recante Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (o Unificata, in relazione alla materia del decreto delegato da adottare), per violazione del principio di leale collaborazione di cui

---

<sup>18</sup> La Corte ha ritenuto la modifica introdotta nel d.lgs. n. 443 del 1999 (Disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. n. 112 del 1998) difforme dall'intesa raggiunta e «dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione».

<sup>19</sup> In riferimento al d.lgs. n. 112 del 1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), l'istruttoria disposta dalla Corte ha evidenziato difformità, tali però da non inficiare la conformità del decreto all'intesa prescritta in tema di individuazione dei compiti di rilievo nazionale da conservare alla competenza statale.



agli artt. 5 e 120 Cost.<sup>20</sup>. La Corte costituzionale dunque – accogliendo la posizione della ricorrente – ha ritenuto che, nei casi specifici, il parere non fosse uno strumento adeguato per assicurare il principio di leale collaborazione e che dovesse essere, invece, prevista l'intesa<sup>21</sup>.

La sentenza in esame ha affrontato questioni complesse, sulle quali si è soffermata la dottrina costituzionalistica in alcuni primi commenti<sup>22</sup>, che meriterebbero senz'altro ulteriori approfondimenti ma che esulano dalle finalità del presente studio. Ci si limiterà, pertanto, in questa sede, a riflettere sull'incidenza della sentenza sul processo di delegazione legislativa. Più in particolare, si vogliono evidenziare alcuni aspetti che, ai nostri fini, sembrano particolarmente significativi. Un primo aspetto riguarda la portata innovativa della sentenza rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione nel processo di delegazione. Il secondo aspetto sul quale ci si vuole soffermare, più specificatamente, è quello dell'impatto della sentenza sull'istituto della delegazione legislativa e sul grado di discrezionalità del legislatore delegante e del legislatore delegato. Un ulteriore aspetto che si

---

<sup>20</sup> La Regione Veneto aveva sollevato questione di legittimità costituzionale su disposizioni che riguardavano diversi profili della riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, oggetto della delega, quali: l'art. 1, c. 1, lett. b), c), g) e c. 2 (in materia di cittadinanza digitale); l'art. 11, c. 1, lett. a), b) numero 2, c) numeri 1 e 2, e), f), g) h), i), l) m), n), o), p) e q) e c. 2 (in materia di dirigenza pubblica); l'art. 17, c. 1, lett. a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s), e t) (in materia di pubblico impiego); l'art. 18, lett. a), b), c) e), i), l) e m) numeri da 1 a 7 (in materia di società partecipate); l'art. 19, lett. b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u) (in materia di servizi pubblici locali).

<sup>21</sup> La ricorrente, ritenendo che le disposizioni impugnate attenessero a materie riservate alla competenza regionale (soprattutto riguardo alla materia relativa all'organizzazione amministrativa regionale) e che le interferenze statali in tali materie non potessero risolversi "con il mero criterio della prevalenza del legislatore statale", aveva lamentato l'inadeguatezza dello strumento di collaborazione previsto nella legge delega, che si sostanziasse nell'acquisizione del parere della Conferenza unificata.

<sup>22</sup> Tra i primi commenti che hanno sollevato interrogativi, esaminando diversi profili problematici, relativi alla sentenza in esame, si vedano: 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; A. AMBROSI, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, 28 aprile 2017; E. BALBONI, *La Corte chiede e tutela la collaborazione tra Stato e Regioni ... e l'intendenza seguirà*, 10 gennaio 2017; 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.*, 18 gennaio 2017; G. RIVISECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, 2 febbraio 2017, tutti in [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it); G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2017; 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 [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2017; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016. Può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 2017. Per un'aspra critica alla sentenza si veda, in particolare, J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 705 ss.

vuol prendere in considerazione è quello relativo alle conseguenze che la sentenza è in grado di produrre, non solo in relazione al caso concreto ma anche, in generale, sul procedimento di delega<sup>23</sup>. Ci si chiede, infine, quale possa essere il destino della sentenza in esame, ossia se essa sia o meno destinata ad aprire la strada ad un nuovo orientamento giurisprudenziale in merito al principio di leale collaborazione nelle leggi di delega che abbiano un impatto sul sistema delle autonomie.

#### **4.1. Il carattere innovativo della sentenza rispetto al principio di leale collaborazione nella delega: l'imposizione di un vincolo procedurale al legislatore delegante**

Non si può negare che la sentenza in esame sia particolarmente innovativa, rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione nel processo di delegazione, da più punti di vista.

La Corte costituzionale, fino alla sentenza *de qua*, aveva tradizionalmente negato che il principio di leale collaborazione dovesse trovare applicazione nell'esercizio della funzione legislativa<sup>24</sup> (principio applicato, invece, nei procedimenti amministrativi), ritenendo che non fosse ravvisabile «un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e regioni» e che «lo scrutinio di costituzionalità deve, invece, essere svolto con riferimento alla verifica del rispetto del principio di leale collaborazione in relazione alle singole disposizioni di disciplina della fase di attuazione delle disposizioni stesse»<sup>25</sup>. Anche in riferimento, più nello specifico, al giudizio sui decreti delegati, la Corte aveva ulteriormente affermato, nella sopra ricordata sent. n. 225 del 2009, che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione». Nella sentenza in esame, invece, il giudice delle leggi ha ravvisato la necessità di un'intesa, al fine di garantire il principio di leale collaborazione, nel caso in cui l'attuazione delle disposizioni inserite nella legge delega sia rimessa a decreti legislativi adottati dal Governo<sup>26</sup>. Lo stesso giudice, in

---

<sup>23</sup> In proposito, P. MILAZZO (*Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 7), ritiene che ci si trovi di fronte ad «una pronuncia "additiva di procedura" che di fatto sostituisce l'intesa (per quanto sostanzialmente "debole") al parere».

<sup>24</sup> La Corte in numerose sentenze, anche recenti, aveva ribadito che «l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione» (si cfr. sentt. nn. 65 e 43 del 2016, 250 del 2015, 63 del 2013, 79 e 33 del 2011, 278, 112, 100 e 16 del 2010, 298, 284, 249 e 225 del 2009, 371, 159 e 9 del 2008, 401, 387 e 98 del 2007, 133 del 2006, 272 e 31 del 2005, 196 del 2004 e 437 del 2001). Essa aveva escluso, peraltro, che, dall'art. 11 della l. cost. 3 del 2001 e dall'art. 2 del d. lgs. n. 281 del 1997 si potesse ricavare un obbligo costituzionale di adottare procedure legislative sottoposte al vincolo della leale collaborazione (cfr. sent. n. 196 del 2004).

<sup>25</sup> Si cfr. sentt. nn. 186 del 2004 e 272 del 2005.

<sup>26</sup> Per una ricostruzione delle decisioni della Corte in merito all'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni all'attività legislativa, si vedano: R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 3 ss., il quale sottolinea, al riguardo, come il richiamo, nella sent. 251 del 2016, alla sent. 303 del 2003, che ha imposto l'intesa nel caso di «chiamata in sussidiarietà», «non è casuale in quanto,

proposito, ha sottolineato quanto segue: «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. 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»<sup>27</sup>. Sulla base di questo assunto, la Corte, dopo aver accertato che in quattro casi sussisteva un inestricabile intreccio di competenze, è arrivata a dichiarare l'incostituzionalità degli artt. 11 (sulla dirigenza pubblica), 17 (sul pubblico impiego), 18 (sulle società partecipate) e 19 (sui servizi pubblici locali di interesse economico generale) della legge n. 124 del 2015, laddove, appunto, era previsto che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o Unificata, a seconda della materia oggetto del decreto.

Si è senz'altro di fronte ad un diverso atteggiamento della Corte rispetto al principio di leale collaborazione nel procedimento di delegazione legislativa, dato che, fino alla recente decisione sulla cd. legge Madia, essa aveva generalmente affermato la discrezionalità del legislatore delegante a prevedere, nel caso di una disciplina incidente su interessi riconducibili a materie di competenza regionale, strumenti di "confronto" tra gli enti e ad individuare "soluzioni concordate di questioni controverse" (sent. n. 31 del 2006<sup>28</sup>).

Si è visto, del resto, che l'orientamento prevalente era stato quello di considerare inammissibile il ricorso per violazione del principio di leale collaborazione se le relative pro-

---

a leggerla con attenzione, quella decisione teneva socchiuso l'uscio della porta che avrebbe potuto portare all'estensione dell'intesa anche nei procedimenti legislativi»; G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., p. 10 ss., il quale evidenzia come dalla giurisprudenza della Corte costituzionale emerge «che il semplice riferimento al principio di leale collaborazione non può costituire il fondamento costituzionale di cui è privo l'obbligo di procedure legislative ispirate al canone della concertazione e della codecisione»; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, cit., p. 5, la quale rileva che «Se la precedente giurisprudenza costituzionale aveva negato che i procedimenti di formazione degli atti normativi fossero soggetti a vincoli derivanti dal principio di leale collaborazione, la portata innovativa della sentenza n. 251 del 2016 può essere più specificatamente indicata nell'estensione anche a tali procedimenti dei principi elaborati dalla Corte sulla partecipazione della autonomie a livello esecutivo-amministrativo».

<sup>27</sup> Punto 3 del *Considerato in Diritto*.

<sup>28</sup> In tale occasione la Corte ha avuto modo di sottolineare, ulteriormente, che «Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse». Per un commento di tale sentenza si vedano: C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza" il principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, p. 810 ss.; M. MICHETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 256 ss.

cedure erano previste in norme di rango primario e non riconducibili alla Costituzione<sup>29</sup> e di ritenere “costituzionalmente necessaria” la previsione di forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie, attraverso le Conferenze, solo se l’atto legislativo incideva “su ambiti materiali di pertinenza regionale” o se fosse impossibile applicare il principio di prevalenza di una materia sulle altre. Anche in questi ultimi casi, tuttavia, il giudice delle leggi aveva per lo più escluso l’obbligo di applicare il principio di leale collaborazione, dichiarando la competenza esclusiva dello Stato, in determinate materie, piuttosto che ravvedere interferenze statali in ambiti regionali<sup>30</sup>.

Solamente nelle ipotesi di chiamata in sussidiarietà la Corte aveva avuto modo, in più occasioni, di affermare l’obbligo per il legislatore statale di prevedere «una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»<sup>31</sup>. Riguardo, più specificatamente, al caso in cui il Parlamento opera in qualità di legislatore delegante, è particolarmente significativa la sent. n. 278 del 2010, in cui si è ribadito come fosse «oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest’ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un’intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un’adeguata autonomia (...)» e si è, altresì, specificato, per quanto qui più interessa, che «in queste situazioni il coinvolgimento delle Regioni interessate si impone con forza immediata e diretta al legislatore delegato, ove intenda esercitare la funzione legislativa»<sup>32</sup>.

Per altro verso, si è osservato come siano stati “isolati” i casi in cui la Corte aveva ritenuto che la violazione delle procedure di leale collaborazione, contemplate in una legge di delega, potesse essere fatta valere come vizio *in procedendo*, arrivando però, solo in un caso, a dichiarare incostituzionale una disposizione di un decreto che prevedeva un contenuto difforme da quello stabilito in sede di intesa, senza che il Governo avesse motivato il suo comportamento<sup>33</sup>. In un altro caso, invece – come si è già avuto modo di evidenziare – pur avendo la Corte ulteriormente ammesso la possibilità di una dichiarazione di incostituzionalità, per violazione del principio di leale collaborazione, di un decreto legislativo adottato senza aver acquisito l’intesa o il parere delle Conferenze, espressamente previste in una legge di

---

<sup>29</sup> Su tale giurisprudenza si veda *supra*, par. 2.

<sup>30</sup> Si cfr. le sentt. nn. 324 del 2010 e 273 del 2013.

<sup>31</sup> *Ex multis*, si vedano, le sentt. nn. 303 del 2003, 6 del 2004, 62 e 383 del 2005, 232 del 2011, 163 del 2012, 267 del 2015 e 7 del 2016.

<sup>32</sup> La sentenza afferma, inoltre, «Certamente, il legislatore è poi libero, e talvolta anche obbligato costituzionalmente, nell’attività di ulteriore rafforzamento delle istanze partecipative del sistema regionale e degli enti locali, per la quale, quando l’interesse in gioco non sia accentrato esclusivamente in capo alla singola Regione, ben si presta l’intervento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali» (punto 13 del *Considerato in diritto*).

<sup>33</sup> Nella sent. n. 206 del 2001, sulla quale si veda *supra*, par. 3.

delega, per vizio *in procedendo*, si è ritenuto che il Governo potesse soprassedere a tali vincoli procedurali, attraverso un coinvolgimento delle autonomie con modalità “irrituali”<sup>34</sup>.

Inoltre, a contribuire a sminuire il principio di leale collaborazione nel processo di delegazione legislativa, è stata quella giurisprudenza, sopra rammentata, che ha ammesso la possibilità di introdurre modifiche di uno schema di decreto legislativo, da parte del Governo, successive all’acquisizione del “parere” in sede di Conferenza Stato-Regioni<sup>35</sup>.

Nella sentenza n. 251 del 2016, invece, la Corte compie un importante passo avanti nella direzione di un sindacato più severo sul processo di delegazione legislativa per quanto attiene, nello specifico, al rispetto del principio di leale collaborazione.

Degno di nota è che essa abbia assunto, in tale sentenza, una posizione nettamente differente rispetto al tradizionale atteggiamento di cautela nei confronti della delegazione legislativa, che l’aveva per lo più portata ad evitare di compiere una valutazione della legittimità della legge di delega. Le impugnazioni, di conseguenza, hanno avuto quasi esclusivamente ad oggetto decreti legislativi e non le relative leggi di delega. In pochissimi casi, prima della recente sentenza del 2016, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su leggi di delega e solo in due casi (nelle sentt. nn. 47 del 1959 e 280 del 2004), si è avuta una conseguente censura, in relazione, però – contrariamente a quanto è avvenuto nella decisione in esame – ai limiti espressamente previsti dalla Costituzione<sup>36</sup> e non ai cd. “limiti ulteriori”. E anche quando, in rare occasioni, i giudici remittenti hanno sollevato questioni di costituzionalità in riferimento a norme di leggi di delega, la Corte ha avuto modo di confermare il proprio atteggiamento restio ad intervenire sulle stesse<sup>37</sup>. Alla luce di questa tradizionale giurisprudenza,

---

<sup>34</sup> Al riguardo, si veda *supra*, par. 2.

<sup>35</sup> Si veda, al riguardo, *supra*, par. 2.

<sup>36</sup> Nella sent. n. 47 del 1959 è stata cesurata una delega legislativa contenuta in una legge della Regione Sicilia (anche se, in linea di massima, la Corte costituzionale ha ritenuto non ammissibile la delegazione legislativa a livello regionale – sent. n. 32 del 1961 – come ricordato da F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in *Id.* (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 185), per mancanza di «qualsiasi accenno a principi e criteri». Nella sent. n. 280 del 2004 sono state dichiarate incostituzionali alcune disposizioni della l. n. 131 del 2003 (cc. 5 e 6 dell’art. 1) contenenti principi ed i criteri direttivi per l’attuazione della delega al Governo – avente ad oggetto la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente – posti in violazione del dettato costituzionale, in quanto funzionali all’individuazione di altri principi e, dunque, inidonei ad orientare l’attività del legislatore. Sulla sentenza n. 280 del 2004, si vedano, tra gli altri: M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”* (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004), in *www.forumdiquadernicostituzionali.it*, 2014, p. 7; F. CUOCOLO, *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell’art. 1 della l. n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 2812-2820; F. DRAGO, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte Costituzionale nella delega per la ricognizione dei principi fondamentali*, in *federalismi.it*, 2004; A. FERRARA, *La Corte Costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura? (nota a sent. n. 280/2004)*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 2820-2828; N. MACCABIANI, *I decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali come atti “senza forza di legge”?*, in *www.forumdiquadernicostituzionali.it*, 2004; A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia*, in *federalismi.it*, 2004; G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti (nota a sentenza n. 280/2004)*, in *Le Regioni*, 2005, p. 287 ss.

<sup>37</sup> Nella sent. n. 162 del 2012, che aveva ad oggetto sia la norma di delega (art. 44 della l. n. 69 del 2009) che alcune disposizioni del decreto legislativo attuativo sul riordino del processo amministrativo (d.lgs. n.

appare ancora più significativo che la Corte sia intervenuta a censurare la legge di delega e che lo abbia fatto non per il mancato rispetto dei limiti espressamente stabiliti all'art. 76 Cost. ma dei cd. limiti ulteriori: limiti che possono, appunto, sostanziarsi nella previsione di modalità procedurali volte a garantire il principio di leale collaborazione.

È, infatti, attraverso una lettura estensiva dei limiti ulteriori della delega che il giudice delle leggi è arrivato a censurare le disposizioni di una legge delega, in quanto non prevedevano adeguati strumenti di collaborazione tra gli enti. Ed è proprio questo l'aspetto maggiormente innovativo della sentenza. La Corte costituzionale non aveva mai esaminato, e quindi mai censurato, norme contenute in leggi di delega, rispetto all'adeguatezza della forma di collaborazione scelta dal legislatore delegante. Essa si era limitata, nei rari casi sopra previsti, a prospettare l'eventualità di una dichiarazione di incostituzionalità, per violazione del principio di leale collaborazione, di un decreto legislativo adottato omettendo l'acquisizione del parere o dell'intesa con il sistema delle Conferenze, qualora previsti dalla legge di delegazione.

Nella sentenza in esame, invece, il giudice delle leggi non solo ha applicato al processo di delega legislativa il principio di leale collaborazione ma ha "imposto" al legislatore delegante la forma dell'intesa, anziché quella del parere, per l'adozione del decreto legislativo, laddove ha riscontrato un intreccio di diverse competenze tra Stato e Regioni, al fine di realizzare una maggiore collaborazione con il sistema delle autonomie.

Ciò che preme particolarmente sottolineare, dunque, è che, per la prima volta, si è imposto un vincolo procedurale al legislatore delegante, che finora aveva goduto di una certa discrezionalità nel prevedere modalità collaborative con il sistema delle autonomie. Fino alla sentenza *de qua*, la Corte costituzionale, anche di fronte a vaste deleghe in settori materiali caratterizzati da una forte "connessione" di competenze tra Stato e Regioni, non era mai arrivata a riscontrare un inestricabile intreccio delle stesse che imponesse la previsione di

---

104 del 2010), la Corte ha respinto le censure di illegittimità sollevate dal giudice rimettente in merito alla norma delegante. Nella sent. n. 5 del 2014, invece, la Corte – chiamata a valutare solo in via subordinata la legittimità costituzionale delle deleghe contenute nell'art. 14 della l. n. 246 del 2005 (legge di semplificazione per l'anno 2005), in caso di mancato accoglimento della questione di legittimità delle norme delegate – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme dei decreti delegati senza soffermarsi a compiere un esame delle norme di delega. Per un esame di tale sentenza, si rinvia a: C. CUPELLI, *Riserva di legge e carenza di delega legislativa nella tormentata vicenda dell'associazione militare con scopi politici: i nuovi spazi di sindacabilità del vizio procedurale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 977 ss.; A. LOLLO, *La giurisprudenza costituzionale sul sindacato delle "norme penali più favorevoli" ad una svolta. La Corte adotta un paradigma "sostanziale" ed estende (giustamente) il sindacato di costituzionalità ai casi di violazione della legge di delega*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2014; G. PICIRILLI, *E' incostituzionale la (plurima) abrogazione del divieto di associazioni di carattere militare. La Corte costituzionale opportunamente presidia il corretto equilibrio tra riserva di legge in materia penale e legislazione delegata*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014; M. SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale*, in [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it), 2014; F. ELEOPRA, *Il rapporto tra questioni di costituzionalità in malam partem e riserva di legge in materia penale*, in *Studium Iuris*, 2015, p. 12 ss.

un'intesa nelle leggi di delegazione<sup>38</sup>. Essa si era limitata a sindacare le singole disposizioni impugnate, contenute in decreti attuativi delle deleghe, per valutare a chi spettasse la competenza in un singolo ambito materiale, come nel caso del Codice dei contratti pubblici (sent. n. 401 del 2007)<sup>39</sup>, dell'ambiente (sent. n. 225 del 2009)<sup>40</sup> e del turismo (sent. n. 80 del 2012)<sup>41</sup>.

#### **4.2. L'effettivo impatto (non dirompente) della sentenza sulla delegazione legislativa e sul grado di discrezionalità del legislatore delegante e del legislatore delegato**

La sentenza in esame, ovviamente, è potenzialmente in grado di incidere, almeno nel caso concreto, sulla discrezionalità sia del legislatore delegante che del legislatore delegato.

Se finora il legislatore delegante è stato libero di stabilire, nella legge delega, le forme di cooperazione, attraverso il sistema delle Conferenze, ritenute maggiormente idonee a garantire un coinvolgimento dalle Regioni, la sentenza in esame si pone nell'ottica di limitarne la discrezionalità, imponendogli un obbligo di prevedere non solo, in generale, forme di collaborazione, ma addirittura un'intesa.

È pur vero che il principio di leale collaborazione, elaborato dapprima dalla Corte costituzionale e successivamente costituzionalizzato a seguito della legge cost. n. 3 del 2001, è un principio particolarmente funzionale a gestire la sovrapposizione di competenze legislative tra Stato e Regioni. Tuttavia, suscita qualche perplessità l'ipotesi di un'"imposizione" di un vincolo procedurale da inserire nella legge di delega, anche se il Parlamento agisce in qualità di legislatore delegante, da parte del giudice delle leggi.

L'imposizione di strumenti di leale collaborazione, da parte della legge di delega, appare, per altro verso, limitativa anche della discrezionalità del Governo. Il fatto che esso deb-

---

<sup>38</sup> In proposito, G. RIVISECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, cit., p. 2, sottolinea come la Corte abbia fatto ricorso al "paradigma dell'intreccio".

<sup>39</sup> Si veda, al riguardo, *supra*, par. 2.

<sup>40</sup> Sulla quale si rinvia *supra*, par. 2.

<sup>41</sup> Nella sent. n. 80 del 2012 la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul d.lgs. n. 79 del 2011 (Codice del turismo), su ricorso promosso da alcune Regioni che lamentavano un eccesso di delega, nella parte in cui il Governo, anziché limitarsi ad individuare le disposizioni legislative statali – pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 – da mantenere in vigore, aveva ridisegnato *ex novo* l'assetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo. La Corte è dunque ricorsa al vizio di carenza di delega per dichiarare l'incostituzionalità di talune disposizioni delegate in cui il Governo aveva oltrepassato i limiti previsti dalla legge delega. Nello specifico, l'analisi della fondatezza della censura di carenza di delega è stata condotta non sull'intero d.lgs. n. 79 del 2011 – dichiarando inammissibile la questione prospettata per eccesso di delega, in quanto «la relativa censura non ridonda in una lesione di attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni» – ma sulle singole disposizioni impugnate – nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, di cui all'art. 118 Cost. – allo scopo di verificare se ciascuna di esse poteva essere catalogata tra le norme statali da riassetto ed armonizzare o se, invece, dettava una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni su oggetti particolari, non compresi nella delega.

ba adottare un decreto entro un termine stabilito potrebbe portare a due conseguenze. Le Regioni potrebbero arrivare ad impedire l'esercizio di una delega, prolungando eccessivamente i tempi per concludere un accordo<sup>42</sup> o, viceversa, il Governo potrebbe consegnare lo schema di decreto legislativo al sistema delle Conferenze a ridosso della scadenza, facendo leva sulle autonomie per raggiungere l'intesa, in ragione dello scarso tempo a disposizione per l'adozione dello stesso. Per altro verso, poi, l'esecutivo, pur di non far scadere la delega, magari particolarmente importante dal punto di vista politico, potrebbe essere costretto ad approvare uno schema che non condivide pienamente perché condizionato dalle autonomie.

E, tuttavia, pur avendo la Corte costituzionale aperto la strada ad un giudizio di illegittimità di norme di leggi delega che non prevedono adeguate modalità di collaborazione tra lo Stato ed il sistema delle autonomie, una serie di elementi, porta a ritenere che la sentenza in esame produca, in realtà, un impatto meno dirompente rispetto a quello che può apparire *prima facie*.

Si osserva, innanzitutto, che si fa riferimento, nella sentenza in esame, alle ipotesi di riforma di "istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse". Ciò potrebbe significare che la Corte abbia voluto restringere l'ambito di applicazione delle sue statuizioni, riferendosi alla necessità di un'intesa, nell'adottare un decreto legislativo, non tanto qualora vi siano ambiti materiali caratterizzati da un intreccio di competenze ma espressamente nel caso di riforma di istituti che incidono su competenze inestricabilmente connesse. Ciò potrebbe voler dire che tale vincolo procedurale non è imposto nel caso in cui la delegazione legislativa non venga utilizzata per la riforma di particolari istituti. La sentenza, tuttavia, non chiarisce quali siano gli istituti in questione. Si potrebbe ipotizzare, al riguardo, che la Corte si riferisca alle ipotesi di riforma della disciplina di istituti giuridici, relativi cioè ad un insieme di previsioni tra loro connesse perché riguardanti uno stesso oggetto della delega (nel caso in esame l'oggetto della delega potrebbe far pensare alla riforma di istituti della pubblica amministrazione)<sup>43</sup> e non alla disciplina *ex novo* di un'intera materia. Secondo tale lettura, pertanto, le prescrizioni della Corte riguarderebbero solo un'ipotesi specifica di

---

<sup>42</sup> In proposito, A. STERPA (*Sentenza n. 251/2016. Può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, cit., p. 5), ritiene che «l'intesa è sì 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 "interiettiva" 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».

<sup>43</sup> Al riguardo, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 6, afferma che si potrebbe arrivare a sostenere che la Corte abbia inteso «limitare la necessità del ricorso all'intesa solo nei casi in cui il legislatore intervenga su istituti giuridici, vale a dire su plessi ordinamentali caratterizzati dal fatto di disciplinare un medesimo oggetto (come era appunto l'istituto della dirigenza pubblica) e non su "mere" materie. L'argomento sarebbe tuttavia di respiro davvero corto, facendo pendere sulla Corte il sospetto del ricorso ad un'argomentazione piuttosto debole».



delegazione legislativa<sup>44</sup>. Ciò significherebbe che il legislatore delegante (e il Governo qualora volesse presentare un disegno di legge) dovrebbe compiere una preliminare valutazione: nel caso in cui voglia riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse sarebbe vincolato a prevedere un'intesa, mentre non lo sarebbe se decidesse di dettare una nuova disciplina in materia. Di conseguenza, il legislatore potrebbe optare per delegare la disciplina di una materia evitando di fare riferimento a riforme, allo scopo di sottrarsi all'obbligo di intesa.

Si ritiene, dunque, che la Corte abbia voluto richiedere l'intesa solo nei casi espressamente previsti e non, in generale, ogni volta che il legislatore delegante interviene in materie caratterizzate da una forte "connessione" di competenze tra Stato e Regioni<sup>45</sup>. Altrimenti gli effetti potrebbero essere di non poco momento.

Questo orientamento comporterebbe, come conseguenza, che i decreti delegati approvati sulla base di un'intesa non potrebbero essere modificati da un successivo decreto legislativo o da una legge non adottati in forza di una previa intesa. Ciò perché si potrebbe ritenere che il legislatore, chiamato in un secondo momento a modificare i decreti, volti a riformare istituti che incidono su competenze inestricabilmente connesse, debba necessariamente coinvolgere il sistema delle autonomie attraverso la medesima modalità che aveva permesso l'adozione, in origine, degli stessi. Al contrario, la portata dell'intesa si esaurirebbe in un unico atto e non sarebbe in grado di vincolare la futura attività del legislatore. Quanto, poi, all'ipotesi di decreto legge, esso, non potendo, data l'urgenza di provvedere, essere assoggettato a tali vincoli procedurali, non potrebbe più modificare un precedente decreto delegato. In altri termini, se si introducesse il principio secondo cui il Parlamento è "sempre" tenuto a prevedere un'intesa qualora, in generale, la delega disciplini ambiti materiali caratterizzati da un intreccio di competenze, si rischierebbe di avere particolari decreti delegati, dotati di una maggiore forza passiva, configurando una nuova "fonte atipica": ma ciò sarebbe, ovviamente, in palese violazione con il principio secondo cui la tipologia delle fonti primarie deve essere prevista dalla Costituzione<sup>46</sup>.

Sempre in merito alle fonti, poi, non appare del tutto convincente l'espressione della sentenza secondo cui è richiesta l'intesa «anche quando l'attuazione delle disposizioni detta-

---

<sup>44</sup> Su questa problematica riflette G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., p. 9.

<sup>45</sup> Al riguardo, A. STERPA (*Sentenza n. 251/2016. Può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, cit., p. 3), ritiene, invece, che «ogniquale volta 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».

<sup>46</sup> In tal senso, G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., p. 12. Sul concetto di "valore" e "forza" di legge dei decreti legislativi, si veda, per tutti, A. PAPA, *Fonti del diritto nazionale*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, 2ª ed., Wolters Kluwer-Cedam, Vicenza, 2015, p. 138.

te dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati». Da questo inciso della sentenza sembra emergere una eccessiva attenzione della Corte alla tipologia di attività esercitata dal Governo (l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale) rispetto, invece, agli atti deputati a svolgere tale attività (i decreti delegati). Si tratta di un elemento di novità, in quanto la Corte aveva sempre distinto in base alla natura dei procedimenti (di formazione di atti legislativi, da un lato, e di atti amministrativi, dall'altro) ai fini dell'applicazione del principio di leale collaborazione. Non può essere trascurato, al riguardo, che una tendenza della giurisprudenza costituzionale a focalizzarsi principalmente sull'adozione, da parte del Governo, di atti di "attuazione" di disposizioni del legislatore statale, per imporre procedure di cooperazione, potrebbe portare a considerare l'attività del legislatore delegato come una delle modalità di tale attuazione<sup>47</sup>. In altri termini, si potrebbe arrivare a imporre il vincolo di procedure collaborative senza tenere nella debita considerazione se l'attuazione di disposizioni statali avviene con atti amministrativi o con decreti legislativi, con il rischio che venga sfumata la differenza tra queste due tipologie di atti. Ciò, ovviamente, a scapito del decreto legislativo che, in questo modo, sarebbe declassato al rango di un qualsiasi atto amministrativo, sminuendo la sua natura di atto con forza di legge<sup>48</sup>»

Inoltre, una previsione "generalizzata" dell'obbligo di prevedere un'intesa, da parte del legislatore delegante, laddove interviene in materie caratterizzate da una "connessione" di competenze, sarebbe in contrasto, più nello specifico, con l'art. 76 Cost., dalla lettura del quale si desume che il Parlamento è sempre abilitato ad allargare o restringere l'ambito di intervento della potestà delegata e quindi a prevedere, nella legge di delega, forme di collaborazione con il sistema delle autonomie ritenute più idonee. Ciò, nonostante la Corte costituzionale, con la sentenza n. 251 del 2016, si ritenga legittimata a intervenire per valutare, di volta in volta, l'adeguatezza di tali forme di collaborazione. Altrimenti vi sarebbe un altro effetto paradossale. Ritenendo, come si ritiene, che, in ogni caso, la sentenza riguardi solo il procedimento di delegazione legislativa e non, in generale, ogni procedimento legislativo, ne deriverebbe che il potere legislativo potrebbe caratterizzarsi in maniera differente, quanto al rispetto del principio di leale collaborazione: l'ordinario potere legislativo, in generale, non sarebbe vincolato dalla previsione di specifiche modalità di collaborazione, mentre il potere legislativo delegato sarebbe soggetto, nel caso di un intreccio di competenze, al vincolo della leale collaborazione e, più specificatamente, all'obbligo di prevedere un'intesa. Di conseguenza, vi potrebbe essere una limitazione al ricorso alla delega, da parte del legislatore, per sottrarsi dal vincolo imposto dalla sentenza, ricorrendo, invece, alla legislazione ordinaria,

---

<sup>47</sup> In tal senso, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 5.

<sup>48</sup> Compie tale osservazione G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., p. 9. Al riguardo, R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, cit., p. 7, osserva come «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)».

che invece, da quanto emerge dalla sentenza, non avrebbe questo vincolo procedurale<sup>49</sup>. Ciò potrebbe determinare un disincentivo a ricorrere alla delega legislativa che, talora, è utile per intraprendere riforme settoriali di ampia portata caratterizzate da una certa tecnicità e organicità<sup>50</sup>.

Si è in altra sede auspicato un maggiore controllo della Corte costituzionale sull'istituto della delegazione, al fine di ricondurlo nell'alveo della Costituzione<sup>51</sup>. Ebbene, si ritiene che tale sentenza non si muova in questa direzione, allontanando ancora di più la delega dal modello costituzionale. La Corte dovrebbe effettuare un esame più rigoroso sulla carenza della disciplina dei vincoli costituzionali della delegazione legislativa, conducendo un sindacato più severo sulla legge di delega – finora, come si è visto, trascurato, salvo rare eccezioni – e sui vizi di legittimità del decreto delegato posto in violazione sia della Costituzione che della legge delega (quale norma interposta). La particolare indulgenza della giurisprudenza costituzionale nei confronti di un utilizzo “eccessivo” e, talora, distorto, rispetto al dettato della Costituzione, della delegazione legislativa da parte del Parlamento, ha infatti contribuito alla forte espansione, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, della stessa avutasi a partire dalla XI legislatura e potenziata, più di recente, con il Governo Renzi (mentre il ricorso alla delegazione legislativa aveva subito un calo durante i Governi Monti e Letta che avevano preferito, invece, ricorrere alla decretazione d'urgenza)<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> È di questo avviso R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 3 e R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, cit., p. 7.

<sup>50</sup> Prospettano questa ipotesi: J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., p. 706; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 5.

<sup>51</sup> Sia consentito, al riguardo, rinviare a GLORIA MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., sp. pp. 4 e 328.

<sup>52</sup> Sottolineano l'espansione al ricorso della delegazione legislativa a partire dagli anni '90 del secolo scorso: N. LUPO, *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in AA.VV., *Il Parlamento Repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999, p. 361 ss.; P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, in AA.VV., *La riforma costituzionale. Atti del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Roma, 6-7 novembre 1998*, Cedam, Padova, 1999, p. 257 ss.; A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, ivi, p. 279 ss.; F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. MODUGNO, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1 ss. spec. 41 ss.; C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, ivi, p. 170 ss.; V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una "variabile dipendente" della democrazia parlamentare*, in AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva del diritto costituzionale, Atti del convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 12-13 maggio 2000*, a cura di V. COCOZZA e S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001, p. 25 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in *Annuario 2000, Il Parlamento. Atti del Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 12-13-14 ottobre 2000*, Cedam, Padova, 2001, p. 156; G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in AA.VV., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, cit., p. 47 ss.; G. SILVESTRI, *"Questa o quella per me pari sono..."*. *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso. Pisa, 3-4 marzo 2005*, Edizioni Plus, Pisa, 2006, p. 185 ss.; P. MILAZZO, *Uno*

E, d'altro canto, non si può nemmeno giustificare un atteggiamento, da parte della Corte, di ulteriore allontanamento della delegazione legislativa dall'art. 76 Cost., alla luce dell'esigenza di una maggiore salvaguardia delle competenze regionali, in quanto non si ritiene che la sentenza sia in grado, in concreto, di garantire un grande beneficio per le Regioni; come si vedrà di seguito, infatti, non è indispensabile, comunque, un'effettiva concertazione sui contenuti del decreto legislativo.

In termini più generali, non sembra che assumere l'intesa come parametro di legittimità di una legge (in questo caso di delega) sia la via giusta per un maggior coinvolgimento del sistema delle autonomie nei procedimenti legislativi nazionali. Appare perfino pleonastico, al riguardo, ribadire che la migliore soluzione per realizzare tale coinvolgimento sarebbe quella di un superamento del sistema bicamerale paritario e di una riforma del Senato in un organo di rappresentanza delle autonomie. Sennonché, fallito il tentativo di riforma del 2016, forse si potrebbe pensare a dare finalmente attuazione all'art. 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), di riforma della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dalle Regioni e dagli enti locali, al fine di adottare una legislazione maggiormente condivisa tra Stato, Regioni ed enti locali<sup>53</sup>. Ciò anche in ragione del fatto che le Conferenze, essendo composte da rappresentanti degli esecutivi, non sembrano essere organismi adeguati a garantire un'effettiva collaborazione in sede di elaborazione di atti normativi.

Ed invero, una lettura tutto sommato "riduttiva" della sentenza in esame, porta a ritenere che gli effetti concreti sulla discrezionalità, sia del legislatore delegante che dell'esecutivo, e sul sistema delle autonomie, più in generale, siano destinati ad essere significativi ma non dirompenti. E ciò anche per una serie di ulteriori ragioni.

È ipotizzabile, anzitutto, che il legislatore delegato non tenga nella giusta considerazione le statuizioni della Corte, nemmeno nello specifico caso di delegazione legislativa di riforma di particolari istituti che incidono su competenze, statali e regionali, inestricabilmente connesse. Dipenderà dal legislatore delegato prevedere, caso per caso, nelle singole leggi di delega, le modalità di adozione dei decreti delegati, salva la possibilità per la Corte di censurare le relative previsioni che non contemplano adeguati strumenti di collaborazione. Del resto, la recente prassi si è mossa progressivamente nella direzione di un depotenziamento

---

*sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006 - Le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 80 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 333 ss.; G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 144 ss. In proposito, si vedano, inoltre: R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le leggi e le fonti primarie*, in R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 136-137; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 170 ss.; S. SPUNTARELLI, *Trasformazione della delega. Deleghe integrative e correttive*, in M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, p. 1493 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 158.

<sup>53</sup> In tal senso, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 7 e G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., p. 13.

del ruolo del sistema delle Conferenze sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo. Se in passato, soprattutto con il processo di riforma amministrativa avviata con la cd. legge Bassanini, il principio di leale collaborazione era stato valorizzato dal legislatore delegante, negli ultimi anni, ad eccezione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale<sup>54</sup>, le leggi di delega (e quella oggetto di giudizio della sent. n. 251 del 2016 ne è una dimostrazione) non hanno delineato un ruolo significativo del sistema delle Conferenze, volto ad una maggiore collaborazione, nel procedimento di adozione dei decreti legislativi. Da un lato, si è previsto il coinvolgimento della Conferenza unificata solo nei casi in cui la disciplina oggetto di delega era in grado di incidere in maniera diretta e significativa sugli interessi e sull'attività di Regioni ed enti locali. In altri casi, invece, pur trattandosi di discipline potenzialmente capaci di condizionare le autonomie, queste ultime non sono state coinvolte. Dall'altro lato, il legislatore si è per lo più limitato a prevedere l'acquisizione di un parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto, abbandonando, così, la modalità della previa intesa con il sistema delle autonomie, talora disposta in passato; intesa non contemplata nemmeno nei casi in cui la disciplina oggetto di delega era in grado di impattare fortemente su funzioni regionali e locali (emblematica, in tal senso, è la legge di riforma del sistema delle autonomie, la cd. legge Delrio<sup>55</sup>).

A ciò si aggiunga l'impossibilità di configurare l'intesa imposta al legislatore delegante come intesa in senso forte<sup>56</sup>, sia perché sarebbe inammissibile che le Regioni possano avere

---

<sup>54</sup> Tanto che tale legge è stata considerata da G. TARLI BARBIERI (*La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, cit., p. 168) «la frontiera più estrema di coinvolgimento del sistema delle Conferenze».

<sup>55</sup> Per un esame di tale legge si vedano, tra gli altri: P. BILANCIA, *Regioni ed enti locali nel riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 2014 e E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra trasformazioni e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2015. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. MARCHETTI, *Regioni ed enti locali*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, cit., p. 329 ss.

<sup>56</sup> In tal senso, 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*, cit., p. 7 ss. Compie una puntuale analisi delle generali previsioni di pareri e intese sullo schema di decreto legislativo (contenute nel d. lgs. n. 281 del 1997 e nella l. 229 del 2003), sulla prassi e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale, E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., p. 153 ss. Si sofferma sulla distinzione tra intese deboli e intese forti, da ultimo, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, 2016, sp. p. 5, il quale osserva che il giudice delle leggi, con la sent. n. 1 del 2016, «è tornato ad occuparsi della differenza tra intese deboli e intese forti, superando – a parere di chi scrive – definitivamente siffatta distinzione» (p. 2). Riflettono, invece, sulla difficoltà a distinguere le intese deboli dai pareri: A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra "intese deboli" e pareri nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3908 ss. e, più recentemente, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, sp. p. 155. Più in generale sulle intese, si vedano: L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, p. 691 ss.; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *federalismi.it*, 2004; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria", evitandone gli effetti perversi* (Nota a C. Cost. 20 gennaio 2004, n. 27), in *Le Regioni*, 2004, p. 1044 ss.; G. DI COSIMO, *Quando l'intesa*

il potere di bloccare il procedimento di delegazione legislativa sia perché la sentenza stessa, nelle motivazioni chiarisce, in linea peraltro con la precedente giurisprudenza, anche recente<sup>57</sup>, che l'intesa comporta un obbligo a condurre reiterate trattative «al fine di raggiungere un esito consensuale» ma che «la reiterazione delle trattative non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo»<sup>58</sup>. Da questo punto di vista, dunque, le intese deboli, pur essendo le uniche possibili, ai fini del rispetto dell'art. 76 Cost. – dal quale si deduce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo non può essere bloccato da altri organi – presentano una differenza impercettibile rispetto ai pareri: differenza che consiste solamente nell'obbligo, da parte del Governo, di motivare le ragioni che l'hanno indotto ad adottare il decreto in assenza di un'intesa<sup>59</sup>. In altri termini, il mancato raggiungimento dell'intesa non rappresenta un ostacolo per l'adozione del decreto da parte del Governo. Pertanto, l'intesa debole non costituisce un'effettiva garanzia per il sistema delle autonomie, in quanto non implica un procedimento di codecisione con il Governo sui contenuti dell'atto. Per di più, il legislatore delegato potrà sempre prevedere nella delega, accanto all'obbligo di intesa, modalità procedurali per superare facilmente il mancato raggiungimento della stessa, anche per permettere al Governo di adottare il decreto nei termini<sup>60</sup>. Per altro

---

*non va in porto*, in *Le Regioni*, 2006, p. 39 ss.; N. VICECONTE, *Sulle intese tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1721 ss.; A. FILIPPINI, *Sulle intese, ovvero una "modesta proposta" per la concreta attuazione della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione (e un dubbio: esistono intese in senso fortissimo?)*, in *Teoria dir. e Stato*, 2008, p. 427 ss.; D. CHINNI, A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge (Nota a C. Cost., sent. 11 marzo 2011, n. 79)*, in *federalismi.it*, 2011; G. COGO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni: "intese in senso forte" ed "intese in senso debole" ancora al vaglio della Corte costituzionale*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2013, p. 149 ss.

<sup>57</sup> *Ex plurimis*, sentt. nn. 1 e 7 del 2016, 39 del 2013, 165 del 2011, 179 del 2012, 121 del 2010, 24 del 2007, 339 del 2005. La Corte ha generalmente configurato l'intesa in senso "debole", in quanto implica la necessità di procedure idonee a condurre trattative utili per il perfezionamento dell'accordo e per superare le divergenze, ma non è in grado di determinare un blocco procedimentale: l'intesa può essere sempre superata dal Governo, seppure attraverso un'adeguata motivazione.

<sup>58</sup> Punto 3 del *Considerato in Diritto*.

<sup>59</sup> Si sofferma su questo aspetto, E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit., p. 163 ss., la quale ritiene che «se da un lato, le intese "deboli" sembrano le uniche compatibili con l'art. 76 Cost., che impone che l'esercizio della funzione legislativa sia delegato al Governo e non a soggetti esterni al circuito Parlamento-Governo – come avverrebbe invece laddove con la previsione dell'intesa "forte" il legislatore delegante imponesse la codecisione paritaria dell'atto – dall'altro, intese di questo tipo finiscono per essere quasi indistinguibili dai pareri e dunque a venir private dalla loro forza».

<sup>60</sup> Su questo punto, G. RIVISECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, cit., p. 3, osserva che «il progressivo slittamento del paradigma cooperativistico rappresentato dall'intesa in senso forte, originariamente introdotto dalla sent. n. 303 del 2003, esclusivamente in relazione alla sussidiarietà legislativa, e, quindi, come accordo indefettibile e necessario per l'attrazione di funzioni in favore del livello statale, proprio perché finalizzato a tutelare le attribuzioni regionali, successivamente trasformato in intesa superabile da una parte, sia pure in ipotesi estrema, dopo reiterate trattative finalizzate a un esito consensuale (ad esempio: sentt. n. 121 del 2010, n. 33 e n. 165 del 2011 e 179 del 2012), e, infine, declassato a intesa doverosamente superabile da parte statale, sia pure a determinate condizioni poste a presidio delle istanze unitarie (sentt. n. 1, n. 7 e, ora, n. 251 del 2016)» potrebbe far assumere alla sent. n. 251 del 2016 «una portata di minore discontinuità rispetto a quanto si sarebbe indotti a

verso, poi, è sempre riconosciuta la possibilità dell'esecutivo di superare l'intesa, assumendosene la responsabilità politica. Del resto, anche il d. lgs. n. 281 del 1997, di disciplina del sistema delle Conferenze, consente al Governo, in termini generali, di prescindere dall'intesa, con motivata deliberazione, nei casi di urgenza o di mancata conclusione nei termini previsti.

In conclusione, alla luce delle osservazioni finora compiute, sembra di poter affermare che, sebbene la Corte abbia aperto un varco verso un sindacato diretto sull'adeguatezza delle modalità di cooperazione scelte dal legislatore delegante, la sentenza sulla cd. legge Madia non sia in grado di produrre effetti tali da sconvolgere l'istituto della delegazione legislativa.

#### **4.3. Gli effetti della sentenza sui decreti delegati e la possibilità dell'esecutivo di adottare decreti correttivi per sanare un vizio procedurale**

A limitare l'effettiva portata delle pronunce di illegittimità costituzionale vi è poi il fatto che la Corte stessa abbia voluto delimitarne gli effetti, stabilendo che esse «sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative».

La Corte dunque se, da un lato, sembra aver superato il tradizionale atteggiamento di ritrosia nei confronti di un sindacato sulle leggi di delega, dall'altro lato, è stata, tuttavia, «cauta», limitandosi a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni citate, contenute nella legge delega, senza spingersi fino a pronunciare l'illegittimità consequenziale – di cui all'art. 27, c. 2, della l. n. 87 del 1953<sup>61</sup> – dei decreti legislativi attuativi della delega già entrati in vigore. La scelta di non considerare viziati i decreti legislativi per illegittimità derivata, sebbene vi sia un indissolubile connessione delle relative norme rispetto alle disposizioni censurate, è emblematica di un atteggiamento della giurisprudenza costituzionale, spesso riscon-

---

pensare. Infatti, onde ridimensionare gli effetti del principio di diritto affermato, per il legislatore delegante, in futuro, sarà sufficiente delineare meccanismi procedurali di superamento del diniego di intesa al fine di assicurare l'esercizio della delega entro i termini previsti, ben potendo, nel contempo, intervenire in ambiti materiali in cui il suo titolo di competenza è intrecciato con quello regionale».

<sup>61</sup> L'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) prevede che «La Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime. Essa dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata». Sulla illegittimità costituzionale consequenziale, si vedano: R. ROMBOLI, *Illegittimità consequenziale costituzionale e formazione "giurisprudenziale" delle disposizioni processuali*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4368 ss.; A. GRAGNANI, *Il giudizio in via incidentale: la dichiarazione di illegittimità consequenziale delle leggi*, in PIZZORUSSO, R. ROMBOLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione. Atti del Seminario di Pisa del 26 ottobre 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 21 ss.; A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2008; D. CHINNI, *Lasciarle vivere e aiutarle a morire? L'illegittimità consequenziale di disposizioni inutili*, in *Giur. it.*, 2009, p. 2624 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 142 ss.

trato, volto a non limitare oltremodo la discrezionalità del legislatore delegato, da un lato, e a conservare l'efficacia di provvedimenti già adottati, dall'altro. Ed invero, tradizionalmente la Corte costituzionale si è dimostrata "prudente" a dichiarare l'illegittimità consequenziale nei giudizi in via d'azione, proprio in ragione della connotazione "politica" delle relative impugnazioni, preferendo non privare di efficacia disposizioni già entrate in vigore. In questo modo, però, gli effetti concreti della sentenza n. 251 del 2016 sono meramente potenziali, in quanto si potrà avere solo un'ipotetica dichiarazione di incostituzionalità dei decreti delegati.

Il giudice delle leggi ha così optato per un esame successivo ed eventuale; in caso di futura impugnazione «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»<sup>62</sup>. Si allude quindi alla possibilità, da parte del Governo, di adottare "soluzioni correttive" nel senso di ricorrere a modalità di cooperazione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, senza fare, tuttavia riferimento, specificatamente alle "intese", e lasciando così aperta la strada, sembrerebbe, anche ad ipotesi di forme di collaborazioni irrituali, che in passato, come si è visto, si sono ritenute ammissibili<sup>63</sup>. Oltretutto, il Governo gode della discrezionalità in merito alle soluzioni correttive da attuare che potrebbero addirittura sostanzarsi in una decisione del legislatore delegato di non ascoltare il "monito" della Corte costituzionale<sup>64</sup>.

I decreti già in vigore al momento del deposito della sentenza in esame (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, sulle società partecipate; il d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, di modifica della disciplina sui cd. licenziamenti disciplinari e d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171, in materia di dirigenza medica e sanitaria), pertanto, continueranno a produrre i loro effetti, salva la possibilità di future pronunce di illegittimità costituzionale<sup>65</sup>. Non va dimenticato, al riguardo, che

---

<sup>62</sup> Punto 9 del *Considerato in diritto*. Al riguardo, P. MILAZZO (*Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 20) sottolinea come la sentenza in esame «a fronte di un evidente vizio procedurale dei decreti legislativi (adottati avendo acquisito solo il parere, e non l'intesa in Conferenza), i decreti stessi – anziché essere considerati *tamquam non essent* – vengono mantenuti fermi nella loro vigenza ed efficacia da parte della Corte» ed evidenzia come non sia «chiaro il motivo per cui un decreto delegato adottato in eccesso di delega dovrebbe essere una "parvenza di legge" e non produrre addirittura nessun effetto valido, mentre un decreto delegato adottato sulla base di un procedimento dichiarato incostituzionale dalla Corte per violazione del principio di leale collaborazione dovrebbe essere fatto salvo, operare fino alla (eventuale) impugnazione, ed in quella sede sperare di poter superare il vaglio di costituzionalità ugualmente (almeno secondo quanto lascia intendere l'espressione usata dalla Corte)». In proposito, esclude la tesi dell'automatica caducazione dei decreti delegati, A. AMBROSI, «*Concorrenza di competenze*» e *intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo*, cit., p. 8 ss.

<sup>63</sup> In tal senso, E. BALBONI, *La Corte chiede e tutela la collaborazione tra Stato e Regioni ... e l'intendenza seguirà*, cit., p. 3.

<sup>64</sup> Prospettano questa ipotesi 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*, cit., p. 11.

<sup>65</sup> Sui vizi procedurali della disciplina delegante che ne provocano il parziale annullamento senza corrispondentemente determinare l'illegittimità della conseguente decretazione delegata, J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., p. 707, parla di una sorta di "dequotazione" dei



tra i decreti legislativi già emanati sono già stati impugnati<sup>66</sup> i decreti attuativi in materia di dirigenza medica e sanitaria<sup>67</sup> e sulle società partecipate<sup>68</sup>.

In questi casi, la soluzione più plausibile che è stata prospettata, nel periodo immediatamente successivo al deposito della sentenza, è stata quella dell'adozione, da parte del legislatore delegato, prima di una pronuncia della Corte sui decreti già emanati, di nuovi decreti rispettosi del vincolo procedurale "imposto" dalla sentenza stessa. Presentando i decreti delegati un vizio per illegittimità sopravvenuta, derivante da una successiva pronuncia della Corte, sarebbe ammissibile l'adozione di un decreto correttivo, adottato sulla base di un'intesa, con effetti sananti del vizio procedurale ed efficacia retroattiva. Il caso in esame, infatti, è diverso da quelli in cui la Corte aveva, in passato, negato la possibilità per i decreti correttivi di intervenire a sanare vizi originari del decreto principale<sup>69</sup>, trattandosi, appunto, di vizi procedurali sopravvenuti. In tal senso, del resto, si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, nel parere n. 83 del 17 gennaio del 2017<sup>70</sup>, che ha riconosciuto la possibilità per il Governo di arrivare ad un'intesa in Conferenza Stato-Regioni, o in Conferenza unificata, a seconda dei casi; intesa che può confluire in decreti correttivi (previsti dalla stessa legge Madia) che intervengano direttamente sui decreti legislativi già vigenti per sanare il vizio procedimentale di illegittimità costituzionale. Ed invero, al momento in cui si scrive, il Governo ha adottato (il 17 febbraio 2017) gli schemi di decreti correttivi dei decreti già approvati, relativi alla disciplina sui cd. licenziamenti disciplinari nella p.a. e sul riordino delle società partecipate, e li ha sottoposti all'intesa della Conferenza unificata, raggiunta il 16 marzo 2017.

Quanto, invece, ai decreti non ancora emanati il legislatore delegato ha ancora la possibilità di prevedere adeguate modalità di cooperazione con il sistema delle autonomie che garantiscano il principio di leale collaborazione. Così, ad esempio, lo schema di decreto legislativo in materia di pubblico impiego, che doveva essere adottato entro il 28 febbraio, è stato approvato, in via preliminare, il 23 febbraio 2017, e sottoposto all'intesa della Conferenza unificata, raggiunta il 6 aprile 2017.

## 5. Considerazioni conclusive: verso un nuovo orientamento giurisprudenziale?

Sembra di poter concludere che la sentenza in esame segni una svolta rispetto alla precedente giurisprudenza in materia di delegazione legislativa ma non costituisca una vera

---

medesimi non diversa da quella dei provvedimenti amministrativi per vizi formali (di cui all'art. 21 *octies*, l. n. 241/1990).

<sup>66</sup> Da parte della stessa Regione Veneto.

<sup>67</sup> Di attuazione dell'art. 11 della l. n. 124 del 2015.

<sup>68</sup> Di attuazione dell'art. 18 della l. n. 124 del 2015.

<sup>69</sup> Al riguardo, si cfr. le sentt. nn. 425 del 2000 e 206 del 2001. Sull'argomento, si vedano le considerazioni di N. LUPO, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3210 ss.

<sup>70</sup> Si tratta del parere sul quesito posto dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione sulle modalità di attuazione della sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale (numero affare n. 02371/2016).

e propria rottura. In ogni caso, sembrerebbe di poter ritenere che essa non sia destinata a trovare ulteriori conferme, almeno per tre ragioni.

Innanzitutto, come si è visto, se l'orientamento della Corte fosse confermato, in futuro, il controllo di costituzionalità andrebbe ad incidere eccessivamente sull'istituto della delegazione legislativa così come disciplinato dall'art. 76 Cost.

Non bisogna dimenticare, inoltre, che la sentenza si inserisce in un contesto storico particolare, essendo stata depositata in cancelleria pochi giorni prima del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. La Corte, pertanto, potrebbe essere stata spinta ad adottare tale decisione in un momento in cui si poteva ipotizzare che una nuova formulazione dell'art. 117 Cost. avrebbe, comunque, comportato una più netta definizione delle competenze tra Stato e Regioni, superando, almeno in parte, i casi di intrecci di competenze tali da richiedere un'intesa. Un esito positivo del referendum costituzionale avrebbe portato ad un ridimensionamento della portata innovativa della sentenza anche se essa avrebbe prodotto effetti nel caso specifico, dato che vi sarebbe stato, comunque, bisogno di leggi attuative della riforma<sup>71</sup>. In effetti, è difficile non dubitare che si tratti di una sentenza dotata di un certo grado di politicità. La Corte, peraltro, ha avuto un'ulteriore occasione per richiamare l'attenzione sull'esigenza di tutelare il principio di leale collaborazione in un sistema di competenze legislative fortemente "connesse" e sulla necessità di procedere a una serie di riforme costituzionali. Depone in tal senso l'inciso della sentenza che richiama la necessità di valorizzare «la leale collaborazione, come principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze (...)» tanto più «se si considera la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi" (...)». La Corte, dunque, in attesa di tali riforme, come aveva già fatto in altre occasioni, sembra tentare, attraverso una valorizzazione del principio di leale collaborazione, di realizzare un raccordo tra diversi interessi che, invece, avrebbe dovuto concretizzarsi con l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), di riforma della Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>72</sup>. E, tuttavia, si ritiene che la sentenza si inserisca in un'ottica di *favor* per lo Stato. Da un lato, si impongono vincoli procedurali che possono essere, come si è visto, superati dal Governo nell'adozione del decreto legislativo. Dall'altro lato, la Corte, confermando la tendenza di estrema cautela ad intervenire su decisioni politiche, non ha compiuto la scelta che forse sarebbe stata più coerente: dichiarare l'incostituzionalità delle disposizioni dei decreti attuativi per illegittimità consequenziale, in deroga al principio della corrispondenza

---

<sup>71</sup> Sull'argomento, si veda R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 6, il quale ritiene che «Se il referendum avesse confermato il progetto riformatore, gran parte del contenuto e degli effetti della sentenza sarebbero stati probabilmente superati dagli eventi».

<sup>72</sup> Sull'ipotesi di valutare, a seguito della bocciatura della riforma costituzionale, l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, si vedano: G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, cit., p. 11 e R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 7. Sulla riforma costituzionale, in generale, si veda, per tutti, E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale "Renzi-Boschi". Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in *Rivista AIC*, 2016.

tra chiesto e pronunciato, in quanto funzionalmente e inscindibilmente connesse a quelle oggetto d'impugnazione. Ciò allo scopo di determinare effetti concreti e non puramente eventuali.

Oltre a ciò, non deve sfuggire che la sentenza in esame riguarda un'ipotesi circoscritta di intreccio di competenze che, nella fattispecie, attiene ad ambiti materiali che toccano la potestà statale e quella residuale delle Regioni. La sentenza, dunque, può essere stata adottata nella consapevolezza che, in realtà, essa avrebbe prodotto, comunque, effetti circoscritti a casi abbastanza limitati. Vi è sempre la possibilità – non peregrina tenendo conto della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni – che la Corte, nel caso, invece, di forti “connessioni” di competenze tra potestà esclusive e potestà concorrenti, faccia prevalere la competenza statale facendo venir meno il vincolo procedurale dell'intesa<sup>73</sup>.

Ed invero, il giudice delle leggi si è mosso in questa direzione nella più recente sent. 284 del 2016, in merito alla legge sulla scuola, in cui ha assunto un approccio completamente diverso da quello della sent. n. 251 del 2016<sup>74</sup>. Chiamata a giudicare la legittimità di norme poste in materia di istruzione e formazione, la Corte ha escluso che vi fosse un intreccio di competenze – come invece sembrerebbe – tale da imporre un'intesa, ma si è piuttosto conformata al tradizionale principio della prevalenza. Da un lato, essa ha fatto prevalere la competenza statale a dettare norme in materia di istruzione e formazione, ritenendo che il richiamo all'intesa possa scongiurare «qualsivoglia *vulnus* alle competenze della Regione» e, dall'altra, ha ritenuto che fosse da ricondurre alla competenza regionale “l'individuazione degli standard strutturali e organizzativi in materia di istituzioni che operano nell'ambito dell'istruzione” che era oggetto di una specifica delega<sup>75</sup>. La Corte sembra, pertanto, adottare il tradizionale approccio volto a valutare a chi spetti, caso per caso, la competenza in un determinato ambito materiale.

Alla luce di queste considerazioni, si potrebbe quindi ipotizzare che la sentenza sulla cd. legge Madia non sia destinata a segnare un punto di svolta. In altri termini, non sembra di poter leggere la sentenza come la prima di una serie che porterà ad una limitazione dell'abuso dello strumento della delegazione legislativa, come, invece è avvenuto per la decretazione d'urgenza. E, comunque, non rimane che attendere per vedere se la tendenza

---

<sup>73</sup> Al riguardo, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., p. 7, ritiene che «Nelle ipotesi in cui la materia dovesse (...) presentare connessioni tra potestà esclusive e concorrenti, la prevalenza della potestà statale potrebbe portare ad esiti differenti da quelli esaminati in questa sede. Ove ciò dovesse effettivamente accadere, la prospettiva sarà quella di un ulteriore accentramento delle competenze, perché la Corte farà prevalere la competenza (statale) piuttosto che l'intreccio e la collaborazione».

<sup>74</sup> In cui la regione Veneto aveva impugnato l'art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), anche perché in contrasto con l'art. 120 Cost., per l'utilizzo distorsivo delle forme della collaborazione, in quanto la previsione dell'intesa non può costituire, ad avviso della Regione, lo strumento per espropriare la sua competenza in materia di formazione professionale. La Corte, in questo caso, ha rigettato tale ipotesi di illegittimità prospettata della ricorrente.

<sup>75</sup> La Corte ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 181, lettera e), n. 1.3), della l. n. 107 del 2015.

sarà quella di confermare questo orientamento giurisprudenziale o se, invece, essa sia destinata, come qui si è ritenuto, a rimanere un caso più o meno isolato.