

L'intesa Stato-Regioni e l'effetto di marea della sent. n. 251/2016 (a margine della recente giurisprudenza sul riordino delle Camere di commercio)*

di **Stefano Agosta** – Professore Associato di Diritto Costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Messina

ABSTRACT: With sent. n. 169/2020, the Constitutional Court declared the exceptions of constitutional illegitimacy of articles 10, l. no. 124/2015, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, and 3, Legislative Decree no. 219/2016, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, raised in contrast with the articles 5, 117 and 120 of the Constitution. On the procedural level, the Court first of all consolidates the choice to extend the constitutional legitimacy review from the delegation discipline to the delegated decree (to the extent that the latter obviously finds the origin of its legitimacy in the first interposed source). On the substantive one, the previous jurisprudence is confirmed on the subject, respectively, of collaboration-“mother” and agreement-“son”: compared to the first, not only the *an* of the correlative principle is further strengthened but also, if not above all, the *quando* (where, in particular, it is required that the entire process initiated by the Parliament, and therefore implementing the delegation, is consistent with the collaboration with the Regions and not the single act of the procedural sequence atomistically understood); with reference to the second, both the assumptions developed at the time in relation to the agreement *method* and with reference to its

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

merit are also strengthened. A few years after its pronouncement, the “tidal effect” of the famous sent. n. 251/2016 does not seem, in short, to have exhausted its thrust also on this *decisum*.

SOMMARIO: 1. Il travagliato processo di riforma delle Camere di commercio. – 2. Metodo astratto e valutazione concreta della leale collaborazione nell’attuazione della delega legislativa. – 3. *An, quomodo e quando* dell’intesa Stato-Regioni: riverberi sostanziali e processuali. – 4. L’effetto di marea della sent. n. 251/2016 tra non poche conferme e qualche novità.

1. Il travagliato processo di riforma delle Camere di commercio

Chiamata dal TAR Lazio, sez. III¹, a pronunciarsi sul contrasto con gli artt. 5, 117 e 120 Cost. delle disposizioni di cui agli artt. 10 l. n. 124/2015, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, e 3 D.Lgs. n. 219/2016, *Attuazione della delega di cui all’articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*, con sent. n. 169/2020 adesso in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate tutte le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate. «Non avendo previsto un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella fase di approvazione del decreto legislativo concernente la riforma delle camere di commercio» – nella parte in cui aveva, cioè, disposto «un mero parere, da parte degli enti regionali, e non l’intesa tra Stato e Regioni sullo schema dell’atto legislativo» – la nominata legge delega era stata in effetti ritenuta macroscopicamente in contrasto col principio di leale collaborazione² e tale vizio si sarebbe esteso, per così dire “a cascata”, rispettivamente sull’art. 3 del D.Lgs. già richiamato («in via derivata») e sul Dec. Min. Sviluppo economico, *Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale* (16 febbraio 2018) che su quest’ultimo rinveniva in realtà la propria legittimazione prima di essere impugnato nel giudizio *a quo*³.

¹ Con ben sette ordinanze di rimessione (nn. 163, 164, 165, 166, 184, 185 e 196/2019).

² Sul punto, part. M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, 947 ss.; C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, 857 ss.

³ Cfr. sent. n. 169/2020 (punto 1.1. cons. dir.).

Per poter decidere del merito della questione così sollevata la Consulta non ha potuto, ad ogni modo, preliminarmente sottrarsi dal pronunciarsi sulle «plurime eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza avanzate dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dall'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura»⁴: con precipuo riferimento, cioè, alla presunta ipoteticità delle censure prospettate dal momento che «i rimettenti non avrebbero chiarito in quale misura i criteri del decreto legislativo, in ipotesi viziato dal mancato rispetto del principio di leale collaborazione, [avrebbero condizionato] il successivo decreto ministeriale impugnato nei giudizi principali»⁵.

Chiamato quindi a dire la sua sulla sequenza di produzione normativa che vedrebbe intimamente saldati – come anelli della medesima catena – la legge delega “presupposta” al decreto delegato “presupponente”⁶, e quest’ultimo al conseguente decreto ministeriale attuativo, il giudice delle leggi non è invero sembrato tradire troppi dubbi nel confrontarsi coi suoi pregressi *decisa* di cui alle sentt.

⁴ Così, sent. n. 169 cit. (punto 2.1. *cons. dir.*).

⁵ In tal senso, sent. n. 169 cit. (punto 2.2. *cons. dir.*, primo cpv). A parte «che il decreto legislativo non avrebbe comunque potuto alterare il numero degli enti camerali, stabilito in ‘non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio’ (art. 10, comma 1, lettera b, legge n. 124 del 2015)» (*ibidem*, secondo cpv), proprio alla luce del pregresso giudicato di cui alla sent. n. 251/2016 «l’incostituzionalità della legge delega per mancato rispetto della leale collaborazione non si [sarebbe estesa] ai decreti delegati»: ne sarebbe così disceso che «l’eventuale accoglimento della questione non avrebbe [avuto] alcun effetto sui procedimenti principali, con conseguente irrilevanza delle questioni sollevate sulla legge di delega e sul decreto delegato» (*ibidem*, terzo cpv): Senza dire, infine, degli effetti della sent. n. 261/2017 la quale – avendo «dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 4 dell’art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016 (oggetto dell’attuale giudizio), per avere previsto l’adozione del d.m. di riordino delle camere di commercio previo parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa» – «avrebbe dato attuazione al principio di leale collaborazione ‘a valle’ del procedimento legislativo» [«in ogni caso, il mancato raggiungimento dell’intesa sul d.m.» non ostando «a una decisione unilaterale del Governo, laddove i plurimi tentativi di addivenire a un accordo con le autonomie regionali non [fossero] andati a buon fine»] (*ibidem*, quarto cpv).

Sulla sent. n. 251 cit. – oltre i contributi che subito, *infra*, si richiameranno – v., *ex plurimis*, L. GENINATTI SATÈ, *Sugli effetti della legge delega dichiarata incostituzionale (e dei decreti legislativi incostituzionali)*, M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti attuativi* e G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità “cautelare”*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, rispettivamente, 2244, 2236 e 2226 nonché F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in questa rivista, n. 3/2016, 1 ss.; G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni* e G. D’AURIA, *Sull’incostituzionalità di alcune deleghe legislative ‘ex’ l. 124/15 per la riforma della pubblica amministrazione*, entrambi in *Il Foro it.*, n. 2/2017, I, 473 ss. e 451; F.S. MARINI, *La sentenza n. 251 del 2016 tra intesa legislativa e applicabilità condizionata ai decreti legislativi*, in www.giustamm.it, n. 1/2017, 1 ss.; D. MARTIRE, *Brevi note alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2017, 195; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giur. it.*, n. 3/2017, 733; G.M. SALERNO, *Così entra in crisi il principio di leale collaborazione*, in *Guida al dir.*, nn. 1-2/2017, 76.

⁶ Sul punto, di recente, v. almeno G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, *passim*.

nn. 251 e 261 citate e dichiarare infondate tutte le eccezioni di inammissibilità⁷: non potendo in astratto escludere la diffusione del “contagio” iniziale attraverso tutte le fonti coinvolte nel procedimento considerato⁸. Così, una volta astrattamente ammessa la potenziale «trasmissione del vizio di legittimità dalla legge di delega al decreto delegato» assunta dai rimettenti e contestata invece da Unioncamere – «ben potendo in ipotesi configurarsi una illegittimità derivata del decreto delegato che trova nella legge delega, fonte interposta ai sensi dell’art. 76 Cost., la misura della propria legittimità»⁹ – la conseguente «influenza del presupposto normativo» rappresentato dall’art. 10, l. n. 124, già richiamato «sull’art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, norma da applicarsi ai giudizi *a quibus*», diventa perciò fisiologica: con l’ulteriore conseguenza «che il vizio procedimentale asserito dai rimettenti, se accertato da questa Corte, potrebbe riverberarsi sul decreto legislativo, così travolgendo lo stesso d.m. impugnato nei giudizi principali»¹⁰. Tutto sommato abbastanza agevolmente sciolti i nodi processuali, il Tribunale costituzionale può così più diffusamente dedicarsi al merito della questione: non prima di aver tuttavia ricostruito – seppur brevemente – la vicenda relativa alla riforma del sistema delle Camere di commercio che ha infine portato alla pronuncia di rigetto in commento¹¹.

Ascrivibile più ad un vero e proprio processo che non ad un singolo atto puntuale nel tempo – così come si è visto, d’altro canto, accadere in occasione di non poche altre riforme “di sistema” del nostro ordinamento¹² – anche la revisione normativa in esame ha così visto avvicinarsi nel volgere di appena un triennio ben tre iniziative successive (la disciplina di delegazione del 2015, quella delegata del 2016 e la normativa ministeriale del 2018 appena nominata, appunto) tutte a vario titolo fatte segno di interventi della giurisprudenza costituzionale. Mentre difatti la prima è stata

⁷ In oggetto, sent. n. 169 cit. (punto 2.3. *cons. dir.*, primo cpv).

⁸ Cfr., ad esempio, 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 questa rivista, n. 1/2017, 8.

⁹ Così, sent. n. 169 cit. (punto 2.3. *cons. dir.*, secondo cpv).

¹⁰ In tal senso, sent. n. 169 cit. (punto 2.3. *cons. dir.*, terzo cpv): in oggetto, ad esempio, G. CRISAFI, *Illegittimità consequenziale delle leggi e discrezionalità. Commento alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in questa rivista, n. 3/2017, 7 ss.

¹¹ Sul punto, sent. n. 169 cit. (punto 3 *cons. dir.*).

¹² In oggetto, ad esempio, 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 *Osserv. sulle fonti*, n. 1/2017, 2 s.

dichiarata parzialmente incostituzionale dalla celebre sent. n. 251 citata¹³, l'art. 3, comma 4, della seconda con la sent. n. 261 già richiamata è invece stato ritenuto costituzionalmente illegittimo laddove disponeva l'adozione della relativa disciplina ministeriale di attuazione «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» in luogo dell'intesa con la stessa¹⁴.

Tale ultima previsione aveva in effetti lasciato «a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato su proposta di Unioncamere e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, l'attuazione del processo di riordino e di accorpamento delle camere di commercio, disposto dal menzionato decreto legislativo»¹⁵ ma – dopo avere espressamente riconosciuto la precipua «natura anfibia»¹⁶ – la stessa Corte ha dovuto infine ammettere «la collocazione» di tali enti «al crocevia di distinti livelli di governo», anche se non soprattutto alla luce delle specifiche funzioni alle Camere di commercio assegnate dal già nominato D.Lgs. n. 219¹⁷: con l'inevitabile effetto, insomma, che il richiesto coinvolgimento regionale non potesse «arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma [dovesse] essere identificato 'nell'intesa, contraddistinta da una procedura che [consentisse] lo svolgimento di genuine trattative e [garantisce] un reale coinvolgimento [regionale]' (sentenza n. 261 del 2017)»¹⁸.

¹³ ... la quale ha, come noto, annullato gli artt. 11, comma 1, lett. a), b), n. 2), c), nn. 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, 17, comma 1, lett. a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), 18, lett. a), b), c), e), i), l) e m), nn. da 1) a 7) e 19, lett. b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u) (gli ultimi tre in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4) nella parte in cui hanno, rispettivamente, previsto che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (il primo ed il secondo) ovvero che l'Esecutivo emanasse la relativa decretazione delegata previa acquisizione di un parere della Conferenza unificata anziché di un'intesa (il terzo ed il quarto).

¹⁴ Cfr. sent. n. 169 cit. (punto 3.1. *cons. dir.*, secondo cpv).

¹⁵ Così, sent. n. 169 cit. (punto 3.1. *cons. dir.*, primo cpv).

¹⁶ ... «per un verso», cioè, «'organi di rappresentanza delle categorie mercantili', per un altro 'strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche'»: al punto che, «dalla loro vocazione pubblicistica» sarebbe discesa, «dagli inizi dello scorso secolo, l'attribuzione a tali soggetti della qualifica di 'enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica'» [in tal senso, sent. n. 169 cit. (punto 3.1.1. *cons. dir.*)].

¹⁷ «Per un verso, infatti, le camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio in materia di pubblicità legale mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; disciplina della metrologia legale in collaborazione con gli uffici metrici statali; rilevazione dei prezzi e delle tariffe); per un altro, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni)»: sul punto, sent. n. 169 cit. (punto 3.1.2. *cons. dir.*).

¹⁸ In oggetto, sent. n. 169 cit. (punto 3.2. *cons. dir.*): «le funzioni esercitate dal sistema camerale» imponendo, del resto, «una disciplina omogenea in ambito nazionale», posto che le camere di commercio non sono «un arcipelago di

2. Metodo astratto e valutazione concreta della leale collaborazione nell'attuazione della delega legislativa

Non troppo dissimile sorte è toccata all'ultima delle tre richiamate discipline in ordine di tempo, impugnata «per conflitto intersoggettivo dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dichiarat[a] parzialmente illegittim[a] nella parte in cui si riferiva alla Camera valdostana delle imprese e delle professioni (sentenza n. 225 del 2019)»¹⁹. Seppure il competente Ministero avesse difatti «sottoposto un nuovo schema di decreto ministeriale alla Conferenza Stato-Regioni, riunitasi il 21 dicembre 2017», proprio a seguito del giudicato di cui alla sent. n. 261 citata, i «plurimi confronti con il sistema delle autonomie regionali» non avevano poi condotto al raggiungimento della prescritta intesa: con la conseguenza che – il successivo 8 febbraio 2018 – «il Consiglio dei ministri» finiva quindi per deliberare «di superare lo stallo procedimentale (...) autorizzando il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale che, nel relativo preambolo, [dava] atto del recepimento di alcune istanze regionali»²⁰.

Premesso che quello «che ha portato alla riforma del sistema delle camere di commercio» abbia rappresentato un vero e proprio «procedimento», la Consulta non ha dunque potuto non prendere preliminarmente atto che nel corso del suo svolgimento «non è venuto meno (...) il confronto del Governo con le autonomie territoriali»²¹: ciò evidentemente perché – pur avendo «più volte sancito (e recentemente ribadito: da ultimo, sentenze n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017; con riferimento alla decretazione di urgenza, sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018) che il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo» – la stessa

entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato'; d'altro canto, proprio il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel 'rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie'» (*ibidem*).

¹⁹ Cfr. sent. n. 169 cit. (punto 3.4. *cons. dir.*).

²⁰ ... «in applicazione dell'art. 3, comma 3, del 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 ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)»: così, sent. n. 169 cit. (punto 3.3. *cons. dir.*).

²¹ Risultato, questo, cui avrebbe peraltro «contribuito la sentenza di questa Corte n. 261 del 2017 che, come dianzi ricordato, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 216 del 2019, su ricorso di diverse Regioni, ha stabilito che il decreto ministeriale fosse adottato non previo parere bensì previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni»: in tal senso, sent. n. 169 cit. (punto 5.1. *cons. dir.*, primo cpv).

sent. n. 251 *supra* richiamata «ha invero affermato che l'intesa fra Stato e Regioni 'si impone [...] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.'. E ciò 'nell'evenienza [...] di uno stretto intreccio fra materie e competenze'. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, 'finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze' (sentenza n. 251 del 2016)»²².

Quando «la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile» – come, appunto, anche nel presente frangente – «avallare l'ipotesi (...) di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione»²³ diventa, insomma, inevitabile²⁴: se questo, appena richiamato, rappresenta sinteticamente l'*an* dell'attivazione del principio collaborativo, in tale evenienza il Tribunale costituzionale non perde certo l'occasione per metterne ulteriormente a punto il *quomodo* allorquando a chiare lettere ribadisce come, nonostante il canone della leale collaborazione *in astratto* «richiam[i] un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo», la sua esatta «estensione» *in concreto* non possa che inevitabilmente dipendere dalle effettive «modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale»²⁵ al fine di potersi, in qualche misura, «oggettivizzarsi»²⁶.

Per svolgersi, come espressamente richiesto, nella pratica concreta, la valutazione degli istituti collaborativi messi in campo non potrà così appuntarsi solo sul singolo passaggio procedimentale dovendo, casomai, abbracciare il processo di attuazione della delega avviato dallo stesso Parlamento delegante nella sua interezza considerato²⁷: ciò, almeno, solamente a considerare «che, '[n]el seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, [...] il Governo può fare ricorso a

²² Sul punto, sent. n. 169 cit. (punto 5.2. *cons. dir.*, primo cpv); in oggetto, ad esempio, S. BARBARESCHI, *La Riforma Madia "a pezzi": tra proceduralizzazione e interventi degli organi costituzionali. Il punto della questione*, in www.federalismi.it, n. 20/2017, spec. 7 s.

²³ Cfr. sent. n. 251 cit. (punto 3 *cons. dir.*, quinto cpv).

²⁴ Sul punto, per esempio, A. AMBROSI, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in www.forumcostituzionale.it (28 aprile 2017), spec. 5 ss.

²⁵ Così, sent. n. 169 cit. (punto 5.3. *cons. dir.*, primo cpv).

²⁶ In oggetto, A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in www.federalismi.it, n. 19/2017, spec. 17 ss.

²⁷ Sul punto, per esempio, A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in www.federalismi.it, n. 10/2017, 4.

tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale'», «'tale obiettivo'» dovendo necessariamente consistere «'nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni' (sentenza n. 251 del 2016)»²⁸. Ciò evidentemente perché – per prestare realmente ossequio al principio di leale collaborazione in parola – «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze», allo scopo di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)»²⁹.

Se «l'adeguatezza del coinvolgimento regionale, dunque» – «lungi dall'imporre un rigido automatismo» – deve obbligatoriamente abbracciare «un orizzonte ampio, offerto dall'intero procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato»³⁰, il giudice delle leggi non può quindi ritenere «condivisibile» la «lettura» sposata invece dai giudici remittenti «dei principi espressi da questa Corte nella sentenza n. 251 del 2016 adottata l'anno precedente»³¹: allorquando, cioè, tale ultima pronuncia, avendo «escluso la immediata estensione del vizio di illegittimità costituzionale ai decreti delegati (punto 9 del Considerato in diritto)», ha chiarito come l'eventuale «trasmissione» di quest'ultimo dovesse «di volta in volta accertarsi 'alla luce delle soluzioni correttive che il Governo [avrebbe ritenuto] di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione'»³². Anche a tale ultimo proposito, la Consulta d'altro canto ne approfitta per fare ulteriormente chiarezza rispetto a quanto a suo tempo affermato nel 2016 laddove ha cura di precisare che «il riferimento alle 'soluzioni correttive' che il Governo avrebbe potuto adottare nell'esercizio della sua discrezionalità politica implica, quindi, al fine del necessario

²⁸ Cfr. sent. n. 169 cit. (punto 5.2. *cons. dir.*, secondo cpv): in oggetto, per esempio, R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in questa rivista, n. 1/2017, spec. 7.

²⁹ Così, sent. n. 251 cit. (punto 3.5. *cons. dir.*).

³⁰ In tal senso, sent. n. 169 cit. (punto 5.2. *cons. dir.*, terzo cpv).

³¹ Sul punto, sent. n. 169 cit. (punto 5.1. *cons. dir.*, secondo cpv).

³² Cfr. sent. n. 169 cit. (punto 5.2. *cons. dir.*, terzo cpv): in oggetto, per esempio, E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la Corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda Camera delle Regioni*, *Nomos*, n. 2/2017, 1 ss.; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in questa rivista, n. 2/2017, spec. 15 ss.

coinvolgimento delle autonomie regionali, una ampia congerie di strumenti idonei a soddisfare l'esigenza di un leale confronto con le istituzioni territoriali»³³.

3. An, quomodo e quando dell'intesa Stato-Regioni: riverberi sostanziali e processuali

Ogni qualvolta, «tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse», lo strumento dell'intesa finirà per spiccare sopra tutti gli altri pure disponibili³⁴: «se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale», d'altro canto, sarebbe lo stesso «vincolo di strumentalità» esistente tra competenze concorrenti ad imporre allo Stato «il rispetto del principio di leale collaborazione nell'unica forma adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze regionali, che è», appunto, «quella dell'intesa»³⁵. Prima di concludere dunque per l'infondatezza delle eccezioni sollevate³⁶ – non potendo, in altre parole, «sostenersi, come pure impropriamente [hanno ritenuto] i rimettenti evocando la sentenza n. 251 del 2016, che il procedimento innescato dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015 sia stato condotto senza rispettare i canoni della leale collaborazione»³⁷ – alla giurisprudenza in epigrafe l'occasione appare infine propizia per ulteriormente precisare, rispettivamente, il *quomodo* ed il *quando* della realizzazione della prescritta intesa.

Laddove ritiene irrilevante «la mancata intesa sul testo del d.m. (risultato peraltro difficile da raggiungere, visto che – come sottolineato anche dalla difesa di Unioncamere – il numero complessivo delle camere di commercio – contestato in Conferenza da alcune Regioni durante la

³³ Così, sent. n. 169 cit. (punto 5.2. *cons. dir.*, quarto cpv): a sostegno di tale argomento non mancando, peraltro, di richiamare pure il successivo parere n. 83 del 17 gennaio 2017 con cui il Consiglio di Stato (commissione speciale) ha «affermato, per un verso, la perdurante validità dei decreti delegati adottati sulla scorta delle disposizioni della legge delega dichiarate incostituzionali, e per un altro, come fosse 'preferibile' – e quindi non sempre costituzionalmente necessitata – l'adozione dei decreti correttivi a seguito di intesa» (*ibidem*, quinto cpv).

³⁴ In tal senso, sent. n. 251 cit. (punto 3 *cons. dir.*, undicesimo cpv): sullo specifico punto, ad esempio, E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it (10 gennaio 2017), part. 1 s.

³⁵ In oggetto, sent. n. 251 cit. (punto 6.1. *cons. dir.*, sesto cpv).

³⁶ Cfr. sent. n. 169 cit. (punto 5.5. *cons. dir.*, secondo cpv).

³⁷ Così, sent. n. 169 cit. (punto 5.3. *cons. dir.*, settimo cpv).

discussione sullo schema del d.m. – è stato fissato direttamente dalla legge delega)³⁸, per prendere innanzitutto le mosse dal profilo del *quomodo*, il giudice delle leggi non può a questo punto non volgere lo sguardo a quel proprio (ormai tradizionale e consolidato...) orientamento per cui «l'intesa non pone un obbligo di risultati ma solo di mezzi: infatti, '[s]e, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione; dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012 e n. 165 del 2011) [...] o dell'urgenza del provvedere'» [«'il principio di leale collaborazione'», in altri termini, esigendo «'che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze' (sentenza n. 1 del 2016, ma nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 161 del 2019, n. 261 del 2017, n. 142 del 2016 e n. 88 del 2014)»³⁹].

Anche da questo precipuo punto di vista, non vi è dubbio come emerga il diretto collegamento con quanto a suo tempo sancito con la già nominata sent. n. 251 laddove in particolare si è ritenuto che «le procedure di consultazione devono 'prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione' (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010)⁴⁰. Da quanto nello specifico enunziato in tale nuova occasione – per passare adesso al versante del *quando* – pare ulteriormente evincersi che quel *plus* di collaborazione illegittimamente disperso, per così dire, “a monte” della decretazione delegata in commento possa ad ogni modo poi essere recuperato “a valle” della medesima⁴¹, le fasi rispettivamente ascendente e discendente (di elaborazione ovvero di attuazione) del D.Lgs. n. 219 già citato in realtà facendo inscindibilmente parte del medesimo processo di produzione normativa⁴²: tale considerazione non può così non riverberarsi tanto sul piano sostanziale che su quello più strettamente processuale della questione.

³⁸ In tal senso, sent. n. 169 cit. (punto 5.4. *cons. dir.*).

³⁹ Sul punto, sent. n. 169 cit. (punto 5.5. *cons. dir.*, primo cpv).

⁴⁰ In oggetto, sent. n. 251 cit. (punto 3 *cons. dir.*, decimo cpv).

⁴¹ Sul punto, ad esempio, M. ZUPPETTA, *Il t.u. sulle partecipate tra declaratoria di illegittimità costituzionale e intervento correttivo. Considerazioni de iure condendo*, in www.federalismi.it, n. 9/2017, 8 s.

⁴² In oggetto, ad esempio, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, spec. 155 ss.

«Nel caso in esame», per prendere in primo luogo avvio dal versante sostanziale, «particolarmente rilevante è» perciò diventata «l’attivazione delle procedure per addivenire a un’intesa sul d.m. di attuazione, sulla scorta di quanto richiesto da questa Corte nella più volte richiamata sentenza n. 261 del 2017» («che aveva ritenuto non legittimo il semplice ricorso al ‘parere’ anziché ‘all’intesa’ nell’approvazione dello stesso»)⁴³: è stato difatti proprio «a seguito di tale pronuncia», che «l’atto ministeriale inizialmente adottato è stato ritirato e sostituito con altro atto su cui il Governo ha, a più riprese, tentato di raggiungere un accordo con le Regioni» – «come testimonia l’andamento delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre del 2017 e dell’11 gennaio 2018, e come si evince dalle numerose riunioni tecniche che si sono tenute *a latere* della Conferenza stessa e di cui viene dato atto nei relativi verbali» – così come, pure, «solo a seguito di queste reiterate interlocuzioni il Consiglio dei ministri ha», infine, «deliberato, l’8 febbraio del 2018, di superare l’impasse, autorizzando il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale (emanato il successivo 16 febbraio)»⁴⁴.

In virtù della «sequenza» procedimentale appena illustrata – per venire adesso al connesso profilo processuale – «non può» quindi «essere sottovalutato che la eventuale dichiarazione di illegittimità derivata dell’art. 3 del d.lgs. n. 216 del 2019 porterebbe a sindacare la medesima disposizione normativa due volte per violazione del medesimo principio: ‘a valle’ perché non ha previsto, nella attuazione tramite decreto ministeriale, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali, ‘a monte’ perché non concertata con le Regioni prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo»⁴⁵. Seppure difatti, «sul piano formale, l’oggetto normativo (attinente all’intero art. 3 d.lgs. n. 219 del 2016 e non al solo comma 4, relativo al procedimento di adozione del decreto ministeriale), è più ampio rispetto alla disposizione già dichiarata incostituzionale», a considerare «però il profilo complessivo dell’asserito vizio di legittimità costituzionale, non sfugge il pericolo che questa Corte arriverebbe a sindacare per due volte il medesimo procedimento legislativo per violazione dello stesso principio»⁴⁶: ciò evidentemente perché (a prescindere dalla diversità del *quando*) «il momento della violazione o – se si vuole – la singola scansione del procedimento

⁴³ Cfr. sent. n. 169 cit. (punto 5.3. *cons. dir.*, secondo cpv): su tale specifico profilo, ad esempio, già G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in www.forumcostituzionale.it (2 febbraio 2017), 2.

⁴⁴ Così, sent. n. 169 cit. (punto 5.3. *cons. dir.*, terzo cpv).

⁴⁵ In tal senso, sent. n. 169 cit. (punto 5.3. *cons. dir.*, quarto cpv).

⁴⁶ Sul punto, sent. n. 169 cit. (punto 5.3. *cons. dir.*, quinto cpv).

colpita dall'incostituzionalità, non muta la sostanza della lesione, già accertata da questa Corte con la dichiarazione di illegittimità costituzionale disposta dalla sentenza n. 261 del 2017»⁴⁷.

4. L'effetto di marea della sent. n. 251/2016 tra non poche conferme e qualche novità

Ad una manciata di anni dalla sua pronunzia, l'“effetto di marea” della celebre sentenza del 2016 non ha, insomma, esaurito la propria spinta anche sul presente *decisum*: il quale ultimo, anzi, non fa che esserne debitore per gli assunti principali (qui rinsaldati), per un verso, ed arricchirne ulteriormente i contenuti, per un altro. Prendendo in prima battuta le mosse dalle numerose conferme, sul piano processuale – come *supra*, peraltro, visto – si consolida innanzitutto la scelta di estendere il sindacato di legittimità costituzionale dalla disciplina di delega alla decretazione delegata, nella misura in cui ovviamente quest'ultima rinviava nella prima fonte interposta l'origine della propria legittimità⁴⁸: ad ulteriore riprova del fatto che se è vera in premessa la tesi che l'intesa si impone «quale cardine della leale collaborazione» – «anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» – da essa non può che derivarne l'attrazione «nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze», di tali atti giacché «condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione»⁴⁹.

Sebbene, perciò, le dichiarazioni di illegittimità costituzionale del 2016 «sono [rimaste] circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si [sono estese] alle relative disposizioni attuative», «nel caso di impugnazione di tali disposizioni» – come, appunto, quello in parola – si conferma la necessità di «accertare l'effettiva lesione delle

⁴⁷ In oggetto, sent. n. 169 cit. (punto 5.3. *cons. dir.*, sesto cpv).

⁴⁸ Sul punto, per esempio, A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione fra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, n. 6/2011, 1246 ss.

⁴⁹ Cfr. sent. n. 251 cit. (punto 3 *cons. dir.*, rispettivamente, dodicesimo e tredicesimo cpv): in oggetto, ad esempio, R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 3/2017, spec. 4 s.

competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo [ha ritenuto] di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»⁵⁰.

Non meno rilevanti si dimostrerebbero poi – per venire al connesso profilo sostanziale – i riscontri della pregressa giurisprudenza nella presente pronunzia contenuti, rispettivamente, in tema di leale collaborazione-“madre” ed intesa-“figlia”, allorché a trovare ulteriore rinsaldo sarebbero non solo l’*an* del correlativo principio⁵¹ ma pure, se non soprattutto, il *quando*: solamente a considerare che coerente con la collaborazione con le Regioni dovrà complessivamente dimostrarsi l’intero processo avviato dal Parlamento (e perciò attuativo della delega) e non già il singolo atto della sequenza procedimentale atomisticamente inteso. Non diversamente – passando, adesso, all’intesa, per così dire, “figlia” – escono altresì irrobustiti tanto gli assunti a suo tempo elaborati in relazione al *metodo* dell’accordo quanto con riferimento al suo *merito*. Anche la vicenda in epigrafe, difatti, sta plasticamente a dimostrare – «nell’evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze» – la tendenziale inadeguatezza del «parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali»: al punto che la giurisprudenza la quale «ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida (...) ha ravvisato nell’intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016)»⁵²; al contrario dell’«intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative» e «garantisce un reale coinvolgimento», «una forma di raccordo con le Regioni» come, appunto, «il parere in Conferenza unificata» continua ad essere, insomma, ritenuta «lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze»⁵³.

Anche nel frangente in commento ad ogni modo – per concludere col merito dell’intesa di cui anche in questo caso si sta discorrendo – come nel precedente del 2016 la necessità di un accordo tra centro e periferia non può prefigurare «una ‘drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all’espressione di un parere il ruolo

⁵⁰ Così, sent. n. 251 cit. (punto 9 *cons. dir.*): in oggetto, ad esempio, M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in www.forumcostituzionale.it (21 marzo 2017), spec. 3 ss.

⁵¹ Sul punto, se si vuole, S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, spec. 122.

⁵² In tal senso, sent. n. 251 cit. (punto 3 *cons. dir.*, sesto cpv).

⁵³ Sul punto, sent. n. 251 cit. (punto 4.2.2. *cons. dir.*).

dell'altra' (sentenza n. 24 del 2007)»: con la conseguenza che «la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), 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 (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al 'principio dell'accordo», sentenza n. 19 del 2015)»⁵⁴.

A margine delle conferme sin qui succintamente riassunte (ed in conclusione delle presenti notazioni), se il principio di leale collaborazione finisce realmente per diventare «tanto più apprezzabile se si considera la 'perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi' (sentenza n. 278 del 2010)» – «e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori»⁵⁵ – in vista di futuri sviluppi giurisprudenziali non lascia certo indifferenti questa sorta di rilievo carsico che proprio la pronunzia in parola sembra riconoscere al principio richiamato, muovendo dalla considerazione di quell'*unicum* rappresentato dal medesimo, unitario e non frazionabile, processo di produzione normativa: quando ha permesso cioè (come, *supra*, si è peraltro cercato di evidenziare) di far «riaffiorare» *ex post*, nella fase discendente di attuazione della

⁵⁴ In oggetto, sent. n. 251 cit. (punto 3 *cons. dir.*, decimo cpv): sul punto, C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, part. 155 nonché, volendo, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, spec. 97 ss. Più di recente, *ex plurimis*, v. A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, 19 ss.; J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2016, spec. 707; 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 e L. ANTONINI, I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, tutti in www.federalismi.it, rispettivamente, nn. 25/2016, part. 7 s. e 4/2017, 4.

⁵⁵ Cfr. sent. n. 251 cit. (punto 3 *cons. dir.*, settimo cpv): in oggetto, *ex multis*, L. VESPIGNANI, *Supplenza della Corte o Justice à la carte?*, in www.federalismi.it, n. 19/2010, 1 ss.; 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 *Le Regioni*, n. 5/2011, 1064 ss.; A. FILIPPINI, *La collaborazione "irrituale". Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese tra Stato-Regioni in materia di energia nucleare*, in questa rivista, n. 3/2011, 1 ss.; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia-E. Lamarque-P. Tanzarella, Torino, spec. 47 ss. nonché, pure, A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. n. 33 del 2011)*, R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011* e A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, tutti in www.federalismi.it, rispettivamente, nn. 5 (il primo) e 6/2011 (il secondo ed il terzo).

disciplina delegata cioè, quel *quantum* di collaborazione inopinatamente inabissatosi invece *ex ante*, nella fase ascendente di elaborazione della medesima.