



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Master
in**
***Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea***

***La riforma “Madia”
e la pronuncia della Corte Costituzionale n. 251 del 2016***

Relatore

Prof.re Gianliborio Mazzola

Candidato

Dott.re Sebastiano Sardo

A.A. 2017/2018

La Legge “Madia” e la pronuncia della Corte Costituzionale n. 251 del 2016

SOMMARIO: I. Introduzione. - II. Aspetti generali della Legge “Madia” - III. Il contenuto della sentenza n. 251 del 2016 della Corte Costituzionale - IV. Le diverse opinioni dottrinali sulla sentenza n.251 del 2016. - V. Il sistema delle Conferenze nel raccordo tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

I. Introduzione

Il settore pubblico del nostro paese è stato in più occasioni oggetto di riforme. Tra gli interventi normativi degli ultimi tre decenni, strettamente correlati al decentramento delle funzioni amministrative e nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla Carta costituzionale agli artt. 97 e 5, vanno sicuramente annoverati: la riforma “Amato-Cassese”¹, le due riforme “Bassanini”², la riforma “Frattini”³, quella “Brunetta”⁴ e infine la Legge delega n. 124 del 2015, ossia la più recente riforma cosiddetta “Madia”.

Si è trattato complessivamente di riforme che, anche se diverse per ampiezza di contenuti e profondità di visione, si collocano tutte nell’alveo della privatizzazione. Non a caso negli ultimi anni si è assistito al contenimento della spesa complessiva della Pubblica Amministrazione (nel rispetto dei nuovi vincoli sovranazionali europei e con l’idea che la Pubblica Amministrazione possa fronteggiare con maggiore forza eventuali e ulteriori oscillazioni del mercato finanziario) e attraverso il trasferimento di funzioni, di segmenti di attività o addirittura di interi enti dal settore pubblico a quello privato. Per queste ragioni molte delle principali azien-

¹ La Legge del 23 ottobre 1992, n. 421, recante il titolo “*Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.*”, pubblicata in GU n. 257 del 31 ottobre 1992.

² La Legge del 15 marzo 1997, n. 59, recante il titolo “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*”, pubblicata in GU n. 63 del 17 marzo 1997 e la Legge del 16 giugno 1998, n. 191, recante il titolo “*Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica.*”, pubblicata in GU n. 142 del 20 giugno 1998.

³ La Legge del 15 luglio 2002, n. 145, recante il titolo “*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato*”, pubblicata in GU n. 172 del 24 luglio 2002.

⁴ La Legge del 4 marzo 2009, n. 15, recante il titolo “*Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti*”, pubblicata in GU n. 53 del 5 marzo 2009.

de di Stato sono state privatizzate e le pubbliche Amministrazioni hanno iniziato a creare società di diritto privato, società miste o comunque hanno avviato e portato a compimento l'esternalizzazione di servizi pubblici. È stata inaugurata insomma una stagione di privatizzazioni che ha comportato l'assorbimento, in capo agli apparati delle pubbliche amministrazioni, di principi, regole e metodologie che sono propri, invece, del sistema produttivo delle aziende private, improntati alla ricerca della massima efficienza, produttività ed economicità. Tutto ciò allo scopo di ridurre il numero di distorsioni che hanno investito, nel tempo, il regolare esercizio dell'attività della Pubblica Amministrazione, frutto delle inadempienze dei funzionari e delle pressioni dei politici spesso interessati alla ricerca del consenso anziché del pubblico interesse.

In presenza della privatizzazione delle funzioni pubbliche sorge spontaneo chiedersi se con essa sia (e soprattutto se sarà in futuro) possibile difendere il pubblico interesse in tutte le sue declinazioni. Potrà l'intera organizzazione pubblica pienamente aderire, per la sua stessa sopravvivenza, a un modello aziendale, specificatamente ideato per la realizzazione di interessi particolari (privati) e non generali (pubblici)?

È proprio sulla scia delle riforme già avviate in passato che si pone la Legge delega del 7 Agosto 2015, n.124, cosiddetta Legge “Madia”, legge di riforma della Pubblica Amministrazione. Dopo un attento esame del testo in Consiglio dei Ministri, il disegno di legge, intitolato “riorganizzazioni delle amministrazioni pubbliche” è giunto per il dibattito parlamentare nel Senato della Repubblica Italiana, come AS (Atto del Senato) n. 1577, il 23 luglio del 2014. Il Senato ha, quindi, modificato, approvato e, infine, licenziato il testo il 30 Aprile del 2015 con il nuovo titolo “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

L'AS n. 1577 è stato dunque trasmesso alla Camera dei Deputati il 4 Maggio 2015, con AC (Atto della Camera) n. 3098, a sua volta approvato il 17 Luglio 2015 e infine ritrasmesso al Senato, per la sua approvazione definitiva, con l'AS n. 1577-B, divenuta infine Legge n. 124 del 7 Agosto 2015.

Il testo è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 187 del 13 agosto 2015 con il nuovo titolo “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

Se originariamente il disegno di legge n.1577 si presentava al Senato con sedici articoli, che prevedevano dieci deleghe, la L. n. 124/2015 risulta composta invece da ventitré articoli, contenenti quattordici deleghe legislative (dirigenza pubblica, riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, digitalizzazione della PA, semplificazione dei procedimenti

amministrativi, razionalizzazione e controllo delle società partecipate, anticorruzione e trasparenza, intercettazioni telefoniche⁵). I ventitré articoli sono raggruppati in cinque Capi che concernono le seguenti materie: semplificazioni amministrative (artt. 1-7), organizzazione (artt. 8-10), personale impiegato (artt. 11-15) e la semplificazione normativa (artt. 16-23).

Alcune delle disposizioni normative del testo riformatore hanno portata specifica, cioè attengono a specifici settori o amministrazioni, altre invece hanno valenza generale. Peraltro tra le norme di carattere generale vi sono quelle che reiterano meglio principi già presenti nell'ordinamento giuridico e quelle, invece, che ne introducono di nuovi.

Verosimilmente la maggior parte delle norme introdotte dal Governo, a seguito della delega, non hanno risolto immediatamente i problemi per i quali sono state poste in essere ma hanno certamente toccato due principali questioni, così come ha ben sintetizzato Mattarella⁶: il silenzio assenso nei procedimenti amministrativi ed i limiti temporali al potere di autotutela (delle pubbliche amministrazioni). Nonostante Mattarella si collochi tra i sostenitori della riforma “Madia” non è difficile però trovare nei suoi interventi parole critiche nei confronti dell’azione riformatrice del Governo, accusato di non aver mantenuto “promesse essenziali e propeedeutiche” all’emanazione dell’intera L. n. 124/2015: l’elencazione delle attività riconducibili alla pubblica amministrazione nonché la revisione del D. Lgs. N. 39 del 2013, in materia di convertibilità e compatibilità degli incarichi all’interno delle pubbliche amministrazioni.

La L. n. 124/2015 si compone di ventitré articoli, di cui quattordici con deleghe legislative.

Essendo alcune delle quattordici deleghe di oggetto molto ampio, è stato necessario procedere all’approvazione di più di un decreto legislativo. Non a caso i decreti attuativi della Legge delega n. 124 del 2015 sono complessivamente ventuno: il D.Lgs. 10/2016 - Taglialeggi; il D.Lgs. 97/2016 - Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza - Legge sulla libertà di informazione (FOIA) ; il D.Lgs. 116/2016 - Modifiche in materia di licenziamento disciplinare (seguito dal *Decreto correttivo D.Lgs. 118/2017*) ; il D.Lgs. 126/2016 - Norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); il D.Lgs. 127/2016 - Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi ; il D.Lgs. 169/2016 - Norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina riguardante le autorità portuali; il D.Lgs. 171/2016 - Di-

⁵ La delega in materia di costi delle intercettazioni telefoniche non è stata esercitata per volontà dell’esecutivo, considerato anche il fatto che si è scelto di voler discutere la medesima materia all’interno di un altro progetto di legge.

⁶ Mattarella, B. G. (2017), *La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio*, in “Giornale di diritto amministrativo”, n. 5, Milano, Wolters Kluwer, p. 567.

rigenza sanitaria (seguito dal *Decreto correttivo D.Lgs. 126/2017*); il D.Lgs. 174/2016 - Codice di giustizia contabile; il D.Lgs. 175/2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (seguito dal *Decreto correttivo D.Lgs. 100/2017*); il D.Lgs. 177/2016 - Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato; il D.Lgs. 179/2016 - Modifica e integrazione del codice di *digital administration*; il D.Lgs. 222/2016 - Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione - testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale; il D.Lgs. 218/2016 - Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca; il D.Lgs. 219/2016 - Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, D.P.R. 194/2016 - Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi; il D.Lgs. 43/2017 - Disciplina del Comitato italiano paralimpico; il D.Lgs. 74/2017 - Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 (valutazione della prestazione); il D.Lgs. 75/2017 - Modifiche e integrazioni al Testo Unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165; il D.Lgs. 95/2017 - Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia; il D.Lgs. 97/2017 - Corpo nazionale dei vigili del fuoco e il D.Lgs. 98/2017 - Documento unico di proprietà degli autoveicoli.

Nonostante molti dei decreti attuativi della riforma contengano, a loro volta, atti normativi o amministrativi di attuazione, va, comunque, riconosciuto al Governo che la riforma, nella sua interezza, non ha provocato inflazione normativa ma al contrario ha contribuito a "novellare" talune discipline vigenti o a riordinare normativamente discipline sparpagliate, lacunose e confuse⁷.

Va però ascritto alla responsabilità politica del Governo (riformatore) il fatto che, tra tutte le deleghe legislative, quella in materia di organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali e quella in materia di pubblico impiego sono state esercitate in forma minimale e deludente. A proposito di delusioni Mattarella scrive: "*Di scelte sbagliate ce ne sono, inevitabilmente, anche nei testi normativi migliori. Chi spera in leggi perfette va incontro a continue delusioni. Ciononostante, alcune previsioni che si sono fatte strada nella L. n. 124 e nei decreti attuativi sono particolarmente irrazionali e a volte odiose.*"⁸ Un esempio per tutti il modo restrittivo con cui il Governo ha interpretato la delega in materia di trasparenza amministrativa, renden-

⁷ Mattarella, B. G. (2017), Op. cit., Wolters Kluwer, p. 566.

⁸ Mattarella, B. G. (2017), Op. cit., Wolters Kluwer, p. 568.

do la disciplina eludibile dagli stessi soggetti a cui era destinata, ossia gli organismi privati controllati o finanziati da pubbliche amministrazioni.

Tuttavia l'Organizzazione internazionale per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), organizzazione internazionale di studi economici nonché assemblea consultiva per tutti e trentacinque gli Stati che ne sono membri, in un rapporto biennale conclusosi nel 2017 e intitolato "Strategia per le Competenze dell'OCSE Italia 2017", ha salutato la Legge "Madia" come uno dei nuovi interventi normativi del Governo italiano dell'epoca (Governo Renzi) che permetterà all'Italia di entrare in un circolo di riforme virtuose, i cui effetti benefici si estenderanno direttamente all'intera società italiana e alla sua economia.

Ciò posto ci limiteremo ad analizzare, dopo una generale introduzione della Riforma "Madia", l'acceso dibattito svoltosi sulla pronuncia della Corte Costituzionale n. 251 del 2016.

La sentenza della Corte Costituzionale ha essenzialmente giudicato incostituzionali alcuni articoli della Riforma "Madia" in cui si prevedeva la semplice acquisizione del parere della Conferenza Unificata anziché l'intesa nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, per l'approvazione dei decreti attuativi. Subito dopo la pronuncia della sentenza della Consulta, il Governo del tempo ha deciso di lasciar decadere i termini della delega per l'approvazione di due ulteriori decreti attuativi.

I Governi sia dell'epoca che quello successivo (Renzi e Gentiloni) hanno proseguito nel predisporre gli ulteriori decreti attuativi seguendo la procedura indicata dalla sentenza della Consulta, ovvero acquisendo l'intesa, e non più il semplice parere, della Conferenza Unificata tra Stato e Regioni, oltre ai pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

Infine, sempre con riferimento alla pronuncia della Corte, avremo modo di affrontare la delicata questione che attiene, a seguito della riforma del titolo V della Carta Costituzionale, al complesso rapporto istituzionale che intercorre tra lo Stato centrale e le singole Regioni.

Ci sia consentito di rilevare come il Governo continui a farsi dettare dalla Consulta la coerenza della normativa al dettato costituzionale in un sistema che non prevede il controllo preventivo di costituzionalità di una norma. Era già accaduto con la legge elettorale e ciò si ripete con la riforma "Madia". Incompetenza o impossibilità di trovare un testo coerente con i principi costituzionali, a seguito di contrasti politici tra i partiti?

II. Aspetti generali della Legge “Madia”

«L'amministrazione ha bisogno di cambiamento, di rinnovamento e di nuove competenze fresche» sono le prime parole che la Ministra alla semplificazione e alla Pubblica Amministrazione Maria Anna Madia, il 2 aprile 2014, ha pronunciato nel corso dell'audizione congiunta⁹ delle Commissioni della Camera I (Affari Costituzionali) e XI (Lavoro), nell'annunciare le linee programmatiche della Legge delega del 7 Agosto 2015 n.124. La Legge 124/2015, la c.d. “Legge Madia”, che è entrata in vigore il 28 agosto 2016, data di riferimento fondamentale per il calcolo della decorrenza dei termini per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi: da 3 a 18 mesi.

Il progetto di riforma è stato sin da subito propagandato come progetto di staffetta generazionale, volto a favorire l'uscita degli anziani e il contestuale ingresso dei giovani, anche se con un prospettato rapporto di 3 (in uscita) a 1 (in entrata).

Di fatto è la semplificazione normativa a costituire il cardine su cui si è poggiata l'intera azione di Governo, nei diversi ambiti che ha investito: la digitalizzazione della pubblica amministrazione; il personale pubblico; la trasparenza e la prevenzione della corruzione; la razionalizzazione di importanti settori della disciplina amministrativa; le società partecipate e i servizi pubblici locali. Tutto ciò in presenza di un obiettivo sociologicamente più grande : recuperare la fiducia dei cittadini italiani e delle imprese nei confronti della macchina burocratica italiana, ovvero rivitalizzare, indirettamente, l'organizzazione e la tenuta istituzionale democratica del nostro paese.

Per quanto concerne la digitalizzazione, la legge in oggetto introduce la cosiddetta *carta della cittadinanza digitale*, allo scopo di “*garantire ai cittadini e alle imprese (che sembrerebbero essere i veri protagonisti della riforma) anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale*”. Pertanto le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di adottare un nuovo modo di operare: produrre e conservare documenti digitali secondo il principio del *digital-first* e garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei servizi *online* offerti ai cittadini. Oggi il tema della cittadinanza digitale – trattasi di un'estensione concettuale della nozione classica e tradizionale di cittadinanza - è di primaria importanza, proprio perché si sono improvvisamente visti ampliati gli strumenti a disposizione del cittadino che ha accesso alla rete, al fine di esercitare alcuni suoi diritti e doveri. La Legge di riforma “Madia” inoltre riconosce la disparità di trattamento dei cittadini, in termini di accessibilità alla rete, ossia le problematiche connesse al *digital divide*.

⁹ Resoconto stenografico della seduta n. 3 del 2 aprile 2014, pg. 6.

Numerose sono anche le misure introdotte dalla riforma nella sezione dedicata al settore del pubblico impiego e tra queste vanno certamente annoverate: l’emanazione di un decreto attuativo che incide sulla disciplina del riordino del personale impiegato negli Uffici Pubblici, nel rispetto dei nuovi criteri stabiliti all’art. 17¹⁰ della medesima Legge delega n.124 del 2015; l’emanazione di un decreto attuativo dedicato alla figura e al ruolo dei dirigenti della struttura pubblica, che ha apportato modifiche profonde sulle modalità di accesso all’incarico, sull’inquadramento e la mobilità nonché sulla disciplina sanzionatoria.

Per quanto attiene il personale impiegato nella Pubblica Amministrazione, i decreti attuativi hanno rivisitato il Testo Unico del pubblico impiego (TUPI) e creato un nuovo sistema di valutazioni delle “performance” dei dipendenti statali. Il nuovo TUPI prevede il graduale abbandono dell’attuale sistema di reclutamento cosiddetto di “dotazione organica” in favore del c.d. “Piano triennale del fabbisogno di personale”. La riforma regola inoltre la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di favorire la riduzione dell’orario di lavoro per quella parte di personale in procinto di essere collocata a riposo (nei limiti delle risorse accertate a seguito della minore spesa) e anche di promuovere il lavoro a distanza, o telelavoro, nonché la sperimentazione di forme di lavoro cosiddette “coworking e smart-working”.

In via del tutto generale va rilevata, per i dipendenti pubblici, l’introduzione di nuove disposizioni in tema di responsabilità per danno erariale nonché l’inasprimento delle sanzioni disciplinari (richiami e sospensioni) che possono addirittura condurre a un provvedimento di licenziamento, fatta salva l’ipotesi di reintegro da parte del giudice competente ex art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

Per quanto attiene il controllo delle malattie del personale della Pubblica Amministrazione che ne è affetto, questo è totalmente passato dalle A.s.l. all’INPS¹¹. Per tutto ciò che riguarda, invece, i diri-

¹⁰ In riferimento ai criteri stabiliti dall’art.17 L.124/2015, se ne riporta parte del testo: “(...)previsione nelle procedure concorsuali pubbliche di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l’esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche(...); previsione di prove concorsuali che privilegino l’accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche, con possibilità di svolgere unitariamente la valutazione dei titoli e le prove concorsuali relative a diversi concorsi(...); svolgimento dei concorsi, per tutte le amministrazioni pubbliche, in forma centralizzata o aggregata (...); soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni; previsione dell’accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, quale requisito di partecipazione al concorso (...);valorizzazione del titolo di dottore di ricerca (...); introduzione di un sistema informativo nazionale (...); pubblici; riorganizzazione delle funzioni in materia di accertamento medico-legale sulle assenze dal servizio per malattia dei dipendenti pubblici (...); definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni (...)”.

¹¹ Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, ossia il principale ente previdenziale pubblico del sistema pensionistico italiano.

genti pubblici, vanno sottolineate principalmente le novità introdotte in materia di iscrizione in un unico ruolo¹² (eliminando in questo modo automatismi di avanzamento di carriera e le c.d. fasce), di assegnazione di incarico a tempo determinato e/o gratuito, di licenziamento o demansionamento, di revoca o divieto sia di rinnovo che di conferimento di un incarico di dirigenza in un settore sensibile e esposto al rischio di corruzione, di risarcimento del danno erariale per tutte le condotte dolose poste in essere durante l'esercizio dell'attività gestionale dell'amministrazione a cui il dirigente è preposto. L'accesso all'incarico da parte di esterni è ridotto alla quota del 10%.

In tema di trasparenza e prevenzione della corruzione, la riforma ha dato il via libera al *Freedom of information act*¹³ (FOIA), con cui si è, di fatto, semplificato e liberalizzato l'accesso, per qualunque cittadino italiano, agli archivi della Pubblica Amministrazione, anche per mezzo della piattaforma virtuale *inter-net*, esclusi gli atti classificati come riservati o segreti. L'accesso non deve essere necessariamente motivato e, dunque, a fronte di ogni richiesta, è fatto divieto di procedere con il rigetto senza un'adequata motivazione da parte della Pubblica Amministrazione. In caso di diniego, il cittadino avrà facoltà di procedere al ricorso, salvo che configuri, in via del tutto eccezionale, l'ipotesi di un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici o privati espressamente indicati.

Questo nuovo approccio istituzionale, nell'ambito della trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione, ha improvvisamente allineato il nostro paese ai più avanzati sistemi sulla trasparenza adottati in nazioni come gli Stati Uniti, Gran Bretagna, Norvegia e Svezia. Infatti maggiore è la trasparenza offerta dalla Pubblica Amministrazione, minore sarà la possibilità di trovare fenomeni di corruzione. Coerentemente con l'impianto normativo sulla trasparenza, meritano comunque di essere annoverati il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, che ha sostanzialmente soppresso l'AVCP e affidato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) tutte le competenze e le funzioni in materia di vigilanza dei contratti pubblici e in materia di trasparenza e prevenzione dei fenomeni corruttivi in ogni settore della Pubblica Amministrazione, con interventi in sede consultiva e di regolazione. E' proprio in attuazione del D. L. n. 90/2014 che, in data del 3 agosto 2016, l'ANAC, in virtù dell'art. 1, comma 2-bis della l. 190/2012, introdotto dal d.lgs. 97/2016, è stato

¹² Esclusi diplomatici, prefetti, magistrati, militari e dirigenti delle Authority.

¹³ Nome che prende ispirazione dal più ben noto Freedom of Information Act americano (FOIA), ossia quella legge sulla libertà di informazione, emanata negli Stati Uniti d'America il 4 luglio del 1966, durante il mandato presidenziale Johnson, che ha imposto alle pubbliche amministrazioni degli *States* di permettere a chiunque di accedere a determinati atti, in alcuni casi anche quelli riservati e coperti da segreto di Stato, in nome della trasparenza.

approvato il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), triennale, con la Determinazione di approvazione definitiva n. 831¹⁴, a cui le amministrazioni si dovranno attenere.

Con l'adozione dei Decreti Delegati si è sostanzialmente proceduto alla riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato centrale e a quella periferica. Per quanto riguarda la riorganizzazione dell'amministrazione centrale, si prevede un rafforzamento del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio e delle competenze del Consiglio dei Ministri, la riorganizzazione delle funzioni dei ministeri, delle agenzie governative nonché l'istituzione di specifici enti pubblici non economici come il Comitato italiano Paralimpico. La delega prevede, inoltre, il riordino delle funzioni delle forze di polizia, la riforma dell'ordinamento dei Vigili del fuoco, la semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca. Nell'ambito, invece, dell'amministrazione statale periferica la delega richiede un intervento mirato alla razionalizzazione del numero di prefetture e alla confluenza, all'interno delle stesse, di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato, il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di Commercio, la riduzione e riorganizzazione delle Autorità portuali e il riordino delle funzioni svolte dagli uffici territoriali del Pubblico registro automobilistico.

Il D.Lgs. 175/2016 o Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUP), seguito dal Decreto correttivo D.Lgs. 100/2017, conseguentemente alla pronuncia n. 251 della Consulta del 2016, contribuisce a ridurre il numero complessivo delle società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche pur di rendere l'intero sistema delle partecipate più razionale¹⁵ ed efficiente. L'ambito di

¹⁴ Determinazione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale-supplemento ordinario n. 35 del 24 agosto 2016.

¹⁵ Si è chiuso pochi giorni fa, più precisamente il 10 novembre 2017, il termine entro cui le amministrazioni pubbliche, per effetto della ricognizione straordinaria prevista dal TUP, dovevano presentare i loro piani di razionalizzazione. I dati ricevuti attestano l'inadempimento alla ricognizione straordinaria da parte delle amministrazioni al 17 %, invece nell'83 % dei casi le amministrazioni hanno provveduto regolarmente alla trasmissione del piano di razionalizzazione. Delle 8.771 amministrazioni pubbliche che hanno regolarmente trasmesso i provvedimenti di ricognizione, solo l'89 % di queste ha dichiarato di detenere partecipazioni, mentre il restante 11 % ha dichiarato di non detenerne. Le partecipazioni societarie dichiarate ammontano a 32.504 e sono riconducibili a 5.791 società. Dalla verifica risulta che le società a partecipazione diretta delle amministrazioni sono 4.701. Delle 4.701 società censite 2.558 è il numero di quelle per le quali gli enti possiedono la maggioranza del capitale (747 saranno dismesse e 118 saranno oggetto di fusione), mentre per le 2.143 rimanenti società gli enti non detengono la maggioranza del capitale (785 sono quelle per cui gli enti intendono uscire dalla compagine azionaria). Il MEF, attraverso la sua Struttura di monitoraggio, verificherà la rispondenza dei piani di razionalizzazione presentati dalle amministrazioni ai criteri indicati nel TUP. Chiaramente manca, ad oggi, il decreto attuativo sul personale in eccedenza che risulterà dai piani di razionalizzazione. Il personale in eccesso dovrebbe essere inserito, seguendo il modello usato con l'abolizione delle province, all'interno di elenchi regionali sulla mobilità, dai quali dovrebbero obbligatoriamente attingere tutte le altre aziende pubbliche locali, fatta salva, per queste ultime la possibilità di selezionare e assumere professionalità specifiche, ossia profili cosiddetti infungibili. Tuttavia la situazione appare più complicata del previsto poiché gli esuberanti in questione non sarebbero classificabili come esuberanti di enti pubblici veri e propri ma esuberanti di aziende private, che saranno quasi certamente risolti con l'arresto dell'erogazione dello stipendio e l'immediata attivazione degli ammortizzatori sociali.

applicazione è quello delle società previste nel titolo V del libro V del Codice Civile, ossia quelle società che sono partecipate totalmente o parzialmente, direttamente o indirettamente, dalle Amministrazioni pubbliche ex art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001. Sono esclusi dall'ambito di applicazione gli enti associativi diversi dalle società, le fondazioni, le società costituite in forza di legge per la gestione di servizi di interesse generale (SIG) e quelle costituite per la gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG).

Il Decreto è comunque riuscito nell'intento di riunire, all'interno di un unico testo, la maggior parte delle disposizioni in materia di società a partecipazione pubblica; disposizioni già presenti nel nostro ordinamento giuridico e, purtroppo, sparpagliate in decine di differenti provvedimenti legislativi. Le Amministrazioni Pubbliche potranno partecipare solo a "società per azioni" e a "società a responsabilità limitata"¹⁶. Tuttavia per la costituzione di nuove società partecipate, l'Amministrazione Pubblica dovrà ottenere un parere preventivo, obbligatorio ma non vincolante, della competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

¹⁶ Ci si interroga sulla possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di partecipare a “società consortili per azioni” e a “società consortili a responsabilità limitata”, visto che queste, ai sensi dell’art. 2615-ter del Codice Civile, non sono altro che delle S.p.a. o delle S.r.l. che perseguono scopi consortili.

III. Il contenuto della sentenza n. 251 del 2016 della Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale è stata chiamata a giudicare sulla legittimità di alcune norme della legge delega n. 124/2015, a seguito del ricorso presentato dalla Regione Veneto. La Regione Veneto, “*in estrema sintesi, contestava le disposizioni della legge delega sia perché avrebbero invaso la sfera di competenza regionale, sia per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto si prevedeva che i decreti legislativi fossero adottati dopo avere acquisito un semplice parere della Conferenza unificata e quindi in virtù di uno strumento di raccordo con le Regioni ritenuto insufficiente.*”¹⁷ La Corte si è dunque vista chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale degli articoli 1, 11, 17, 18 e 19 della legge n. 124 del 2015.

Essa ha innanzitutto “*ritenuto di poter esaminare le questioni di costituzionalità proposte dalla Regione ricorrente su una legge delega (atto avente comunque forza di legge ai sensi dell’art. 134 Cost.)*”¹⁸ ed inoltre ha riconosciuto l’interesse¹⁹ della Regione Veneto ad impugnare, grazie al carattere eccessivamente puntuale delle disposizioni oggetto del giudizio²⁰. La Corte Costituzionale ha espresso, infine, un proprio giudizio, con la sentenza n. 251 del 2016, depositata in cancelleria il 25 Novembre dello stesso anno. “*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*

¹⁷ Monaco, G., (2017), *La pronuncia della Corte costituzionale sulla “riforma Madia” incide sul sistema delle fonti del diritto*, in rivista “Urbanistica e Appalti”, n. 3, p. 366. Su questo aspetto basti rilevare che in molte sentenze costituzionali (sentt. nn. 437 del 2001, 401 del 2007, 225 del 2009, 278 del 2010), la Corte ha ribadito che le procedure collaborative tra Stato e Regioni non rilevano ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, salve determinate eccezioni tassativamente previste dalla Costituzione, se hanno avuto sede nella Conferenza unificata. Negli anni, molte sentenze di questo genere, hanno fatto sì che fossero considerati inammissibili tutti quei ricorsi che avevano ad oggetto la violazione del principio di leale collaborazione solo perché le modalità di esercizio del principio in questione erano state stabilite da norme primarie e non costituzionali.

¹⁸ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 366.

¹⁹ Padula, C., (2003), *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti “esponenziali”*, in “Le Regioni”, n. 4.

²⁰ Premesso che una legge delega può contenere principi e criteri direttivi suscettibili di ledere la competenza di una Regione, già nella sentenza costituzionale del 4 maggio del 1990, la Corte aveva evidenziato, contrariamente a un precedente orientamento giurisprudenziale, come, ai fini della valutazione dell’interesse ad agire delle Regioni nei confronti di una legge delega, fosse decisivo il contenuto normativo sia dei principi che dei criteri direttivi, di volta in volta preso in considerazione.

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"²¹.

Accogliendo parte delle questioni prospettate dalla Regione Veneto, ha sostanzialmente concluso che la formula del parere, quale modalità di raccordo per l'attuazione della delega, è una scelta non idonea per *"assicurare un'adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie regionali"*, sottolineando come l'intervento riformatore, da parte del legislatore statale, è destinato *"a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse, quanto piuttosto interessi distinti che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni, corrispondenti alle diverse materie coinvolte"*. *"La sentenza è andata ben al di là di quanto la Regione ricorrente avesse chiesto"*²².

La sentenza ha toccato direttamente la disciplina del pubblico impiego, delle società partecipate, dei servizi pubblici locali e della dirigenza pubblica, proprio nella parte in cui queste, pur incidendo su materie di competenza non esclusivamente statale ma *"intrecciate"* fra la legislazione statale e regionale, non hanno previsto l'adozione dei decreti attuativi sulla base di una procedura maggiormente consensuale, ossia quella di un raccordo con le autonomie regionali.

Nelle suddette materie appare *"manifestamente"* il concorso di competenze tra lo Stato e le autonomie regionali, trattandosi addirittura, secondo il giudizio della Consulta, di competenze *"inestricabilmente intrecciate"*; pertanto, a giudizio della Corte, è obbligatorio, per il legislatore delegato (cioè il Governo), dare piena esecuzione al principio di leale collaborazione e, dunque, realizzare un autentico confronto con le Regioni medesime. In presenza di un inestricabile intreccio di competenze tra i vari enti statali e regionali solo lo strumento dell'intesa può garantire la concreta ed effettiva cooperazione tra gli enti, anche quando questa serva a determinare esclusivamente il contenuto di un semplice atto legislativo. A tal proposito Marchetti²³ asserisce che la Corte, probabilmente, abbia voluto restringere l'ambito di applicazione alla riforma di precisi istituti, che toccano competenze inestricabilmente connesse, e non di generici ambiti materiali, contrassegnati da un intre-

²¹ Marchetti, G., (2017), *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sentenza n. 251/2016)*, in *"Rivista AIC2/2017"*, p. 28.

²² Mattarella, B., (2017), *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in www.quotidianogiuridico.it, 06/07/2017, p. 183.

²³ Marchetti, G., (2017), *Op. cit.*, p. 17.

cio di competenze. E inoltre, come rileva Bifulco²⁴, facendo appello alla sentenza n. 284 del 2016²⁵, l'intesa diventa strumento necessario e indispensabile proprio in vista del tipo di competenze che si intrecciano tra gli enti statali e regionali; non si tratterebbe di competenze concorrenti bensì, più specificatamente, della comunione di competenze esclusive statali e residuali regionali.

E' opportuno altresì sottolineare che la Consulta si è pronunciata anche con riferimento alla sede in cui si deve realizzare l'intesa, stabilendo come luogo idoneo per il suo raggiungimento, non la Conferenza Unificata, così come previsto dalla legge delega "Madia", bensì la Conferenza Stato-Regioni²⁶; è proprio quello l'organismo che, al momento, permette alle Regioni di assumere un ruolo importante nella determinazione di atti legislativi statali che indirettamente investono materie di competenza regionale. L'art. 11 della legge n. 124/2015 prevedeva infatti che i decreti fossero *"adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione previa acquisizione del parere della (sola) Conferenza Unificata"*.

È evidente che la Corte Costituzionale, allo scopo di trovare una soluzione alle questioni prospettate dalla Regione ricorrente, abbia applicato due criteri²⁷, già elaborati nella precedente giurisprudenza²⁸: quello della prevalenza e l'altro della leale collaborazione. Grazie alla prima impostazione la Corte Costituzionale ha stabilito che la delega contenuta all'art. 1 della L. n. 124/2015, (norma recante la delega a modificare e integrare il Codice dell'amministrazione digitale), costituisca una norma riconducibile in forma prevalente alla competenza statale ex art. 117, secondo comma, lett. r) e m) della Costituzione e, quindi, conforme al precetto costituzionale. Al contrario, facendo riferi-

²⁴ Bifulco, R., (2017), *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it.

²⁵ Sentenza successiva alla pronuncia n. 251 del 2016.

²⁶ Nonostante nella sentenza n. 31 del 2006, la Corte aveva sottolineato 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".

²⁷ Frontoni, E., (2017), *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*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it.

²⁸ Il criterio della prevalenza e il criterio della leale collaborazione sono utilizzati dalla Consulta a partire dalla sentenza n. 50 del 2005 per risolvere tutte le questioni aventi ad oggetto intrecci di competenze. Secondo il giudice costituzionale, infatti, *"per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre"*. Cfr., Calzolaio, S., (2012), *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli; Agosta, S., (2008), *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè.

mento al criterio della leale cooperazione la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 17, 18 e 19, cioè di quelle norme che recano la delega per la modifica e l'integrazione della disciplina della dirigenza pubblica, del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, avendo in queste materie ravvisato un concorso di competenze statali e regionali in cui non prevalgono né le disposizioni statali né quelle regionali. E' proprio in questo tipo di casi che è necessario non sacrificare quelle funzioni che sono state attribuite, costituzionalmente, alle autonomie, tant'è vero che la stessa Corte precisa che: *“L'intervento del legislatore delegato in ambiti di spettanza regionale, seppur motivato dalla necessità di garantire una disciplina unitaria per fenomeni sociali complessi disposti su tutto il territorio, risulta conforme a Costituzione soltanto nella misura in cui il Governo realizzi un confronto autentico con le autonomie territoriali, necessitato proprio al fine di contemperare la compressione delle loro competenze”*.

Come accennato poc'anzi, già in passato, la Consulta aveva sollecitato il legislatore all'uso dell'intesa, poiché essa, contrariamente al parere, è fondata su un continuo rinnovo della trattativa (tra gli enti coinvolti), volta al conseguimento di un atto di raccordo più partecipato e condiviso. La reiterazione della trattativa costituisce di per sé la prova evidente della volontà di superare ogni divergenza e ricercare un accordo, anche se poi alla fine non fosse compiutamente concluso. La Poggi, all'indomani dalla sentenza, scriveva: *“Insomma, vi erano tutti gli elementi per comprendere che il disegno contenuto nella legge delega poteva essere smontato senza eccessivi problemi in un giudizio di costituzionalità;²⁹”*. Giuseppe Beato³⁰, aggiungeva: *“In conclusione, la consolidata giurisprudenza costituzionale prevede da più di un decennio l'acquisizione dell'intesa di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997 fra Governo e i Presidenti delle Regioni (a statuto speciale) e Province autonome sulle materie legislative – come quelle previste dalla legge 124/2015 – fatte oggetto di “attrazione” nella legislazione statale.”* Nello stesso articolo il comportamento istituzionale del Governo è qualificato come arrogante: Beato lascia intendere che si spaccerebbe come ignoranza (della giurisprudenza costituzionale ormai consolidata) quello che in verità è un sentimento di presunzione, inscindibilmente connesso alla convinzione che di lì a poco sareb-

²⁹ Poggi, A. e Boggero, G., (2016), *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 del 2016*, in federalismi.it.

³⁰ Beato, G. (2017), *La Sentenza della Corte costituzionale sulla legge della dirigenza pubblica: non fu “cavillo”*, in eticapa.it.

bero entrate in vigore le modifiche³¹ introdotte al titolo V per il tramite del referendum costituzionale governativo, c.d. “Boschi-Renzi”, del 4 dicembre 2016.

La Ministra Madia, in un’intervista al Corriere della Sera, ha affermato invece, successivamente alla sentenza n. 251/2016: *“Rispettiamo le sentenze, ma la Corte ne ha fatta una evolutiva, cioè ha cambiato orientamento. Quando abbiamo scritto la delega la giurisprudenza era un’altra: prevedeva il coinvolgimento delle Regioni a valle e non a monte, con l’obbligo di intesa con le Regioni prima del varo dei decreti attuativi. Tanto più che l’intesa formale richiede l’unanimità e quindi basta che una Regione non sia d’accordo e la riforma non si può attuare”*.

Ad ogni modo non si può negare che la sentenza n. 251 del 2016, a fronte dell’incompiuta attuazione del titolo V della Costituzione³², sia una sentenza di carattere evolutivo: per la prima volta nella storia della giurisprudenza costituzionale la Corte, in materia di intesa, interviene su una legge di delegazione. Il giudice costituzionale ha anche aggiunto: *“d’ora in avanti la violazione del principio di leale collaborazione potrà essere fatta valere anche per censurare direttamente la legge di delegazione e non più solo come vizio in procedendo nell’iter formativo di un decreto legislativo”*.

Tuttavia la Corte, nella sentenza n. 303 del 2003 (peraltro richiamata nella motivazione della sentenza n. 251 del 2016) non aveva affatto precisato se l’intesa dovesse essere prevista dalla legge “in sussidiarietà” o se dovesse invece essere raggiunta nel corso del procedimento legislativo. Il chiarimento si è avuto, invece, in seguito con la sentenza costituzionale n. 6 del 2004, in cui il giudice costituzionale ha stabilito che la previsione dell’intesa nella legge è condizione di legittimità della legge “in sussidiarietà” medesima. Nelle pronunce successive la Corte ha sempre valorizzato il raggiungimento di intese forti tra lo Stato e le Regioni, senza però mai lasciar credere, in tema di delegazione legislativa, di potersi spingere fino a dove è arrivata con la sentenza n. 251 del 2016.

La novità sta nel fatto che per la prima volta la Corte ha ritenuto che tale forma di cooperazione, cioè l’intesa, debba essere imposta come requisito di validità anche nella formazione degli atti aventi forza di legge, nel caso di specie ai *“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*

³¹ Con le modifiche introdotte al titolo V della Carta Costituzionale, attraverso la riforma costituzionale “Boschi-Renzi”, sarebbero stati sanati ex post i vizi costituzionali degli articoli 11, 17 e 18 della Legge n. 124/2015.

³² La stessa Corte scrive in merito: *“perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi”*. Cfr., Poggi, A. e Boggero, G., (2016), op. cit., p. 5.

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". Le Regioni devono dunque "partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento".

Si apre, dunque, un vero e proprio capitolo nuovo nei rapporti tra lo Stato e le Regioni. La Consulta ha stabilito - proprio a causa della perdurante non attuazione del titolo V della Costituzione³³ - un nuovo modo di legiferare che deve ricucire gli strappi nelle relazioni tra Stato e Regioni attraverso la previsione, come requisito di validità - in tutti quei casi di inscindibilità di competenze tra Stato e Regioni- della legge di delegazione e dei decreti legislativi combinati indissolubilmente con il requisito dell'intesa.

Va comunque messo in rilievo che la Consulta ha circoscritto la propria valutazione alle sole disposizioni normative di delega impugnate e non, invece, alle norme attuative; ciò sta a significare che la sentenza della Corte si riferisce esclusivamente alle disposizioni della delega senza perciò implicare l'incostituzionalità³⁴ dei decreti attuativi già in vigore, per i quali è invece stata richiesta, a seguito del parere del Consiglio di Stato³⁵ richiesto dalla Ministra Madia, un'attività meramente correttiva.

Tornando nuovamente all'art. 11 della legge n. 124/2015, quest'ultimo prevede non solo che i decreti siano adottati con la previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata ma anche che questi siano adottati *"nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo potrà comunque procedere"*. Proprio in questa parte del disposto normativo la Corte ha rilevato che *"la brevità del termine prescritto, permetterebbe al Governo di aggirare con facilità la ricerca di un accordo, legittimando (di fatto) il*

³³ Con danno per le Regioni che verosimilmente sarebbero state svantaggiate dalle modifiche al titolo V della Costituzione per il tramite della riforma costituzionale "Boschi-Renzi", non approvata dato il risultato negativo del referendum del 4 dicembre dell'anno 2016.

³⁴ Incostituzionalità di tipo sequenziale.

³⁵ Il Consiglio di Stato, nell'Adunanza della Commissione speciale del 9 gennaio 2017, ha risposto al Questiono n. 02371/2016 sugli adempimenti da compiere a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, indicando la via più opportuna da seguire per poter sanare le carenze procedurali della fase attuativa della riforma, sia per gli interventi esercitati che per quelli per cui la delega non è stata esercitata: la corretta e tempestiva riscrittura (per gli interventi già esercitati) e scrittura (interventi per cui la delega non è stata esercitata) della legge, in conformità al principio di leale collaborazione.

legislatore statale all'assunzione unilaterale dell'atto normativo”, evidenziando così la violazione , nei fatti, del principio della bilateralità.

A seguito della pronuncia della Consulta, è esploso, com'è normale che sia, il dibattito tra gli studiosi e gli esperti della materia, principalmente attorno a due questioni: l'interpretazione da assegnare all'intesa, debole o forte³⁶, e la differenza tra la procedura dell'intesa e quella del parere.

Per tutto ciò che attiene alle differenze tra l'intesa e il parere, va immediatamente sottolineato come quest'ultimo, da un punto di vista strettamente funzionale, abbia esclusivamente natura consultiva. In tutt'altra veste, invece, si pone l'intesa, la quale ha natura decisionale e co-paritaria. Inoltre bisogna considerare una discriminante fondamentale tra le due attività: mentre il parere è adottato a maggioranza della Conferenza Stato-Regioni (o della Conferenza Unificata) ed è facilmente superabile attraverso una semplice deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'intesa, sia pure essa debole, è un atto per il quale è indispensabile l'unanimità dei partecipanti e prevede, altresì, l'attivazione e la reiterazione di trattative destinate alla conclusione dell'accordo. Peraltro le modalità con cui sono condotte le trattative è suscettibile di sindacato davanti alla Consulta, in sede di conflitto di attribuzioni, sia sotto il profilo del termine temporale che sotto quello della lealtà dei comportamenti.

Per quanto concerne il senso dell'intesa, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale, da più parti si è parlato di intesa forte, cioè della richiesta, da parte della Consulta, di un tipo di intesa che avrebbe come effetto diretto quello di modificare il nostro assetto istituzionale, a favore del modello confederale. Ciò sembrerebbe giustificato dal fatto che la Corte, nel prevedere l'intesa come requisito necessario per l'attuazione della delega, prenda velatamente in considerazione il potere di veto delle autonomie regionali, anche di una singola Regione, all'interno del processo di legificazione.

Non dello stesso parere, invece, sono coloro che hanno riconosciuto, nella sentenza della Consulta, un tipo di intesa debole, che non mina affatto né la conclusione né la rapidità del processo di legificazione.

³⁶ Sulla distinzione tra intese “forti” e intese “deboli” si veda Candido, A., (2016), *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, p. 15 ss., il quale perlustra alcune vicende giurisprudenziali costituzionali e perviene alla conclusione che la Corte ha individuato un'unica forma di intesa che costituisce espressione del principio di leale collaborazione. Si tratta di una intesa che non consente all'inerzia di una delle parti di bloccare il procedimento né tantomeno che “*l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia una mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo*” (Corte cost., sent. n. 1/2016).

In entrambe le ipotesi l'intesa costituisce comunque la rappresentazione più forte del principio di leale collaborazione.

A sciogliere ogni nodo provvedono le parole della stessa sentenza n. 251 del 2016, laddove queste manifestano esplicitamente la volontà della Corte di riconoscere che *“la reiterazione delle trattative non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore”*, tanto da determinare che nelle *“ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano all'accordo, lo Stato ha comunque diritto a procedere”*.

In molte sentenze³⁷ precedenti la decisione n. 251 del 2016, il Giudice Costituzionale aveva già sottolineato le differenze tra l'intesa e il parere. In entrambi i casi si tratta di un momento di confronto, rispettivamente più o meno forte, tra due diversi livelli di governo, protagonisti ambedue della storia legislativa del nostro paese, nonostante le derive stataliste e i fallimenti di gestione regionali (e locali) degli ultimi anni. Il rispetto del momento e della sede di confronto è tuttavia rimesso al livello di governo più forte e centrale, cioè alla volontà politica che lo rappresenta, il Governo in carica.

³⁷ Tra le molte pronunce, cfr., Corte cost., sent. n. 88 del 2014.

IV. Le diverse opinioni dottrinali sull'estensione del principio di leale collaborazione in relazione all'esercizio della funzione legislativa.

In occasione della già citata concorrenza di competenze statali e regionali, la Corte, con la sentenza n. 251 del 2016, impossibilitata ad esprimere un giudizio di prevalenza di talune sulle altre, ha ritenuto di considerare il parere, diversamente dall'intesa, un tipo di raccordo non adeguatamente rispettoso del principio di leale collaborazione.

La Corte ha innanzitutto valutato le censure proposte dalla Regione Veneto avendone riconosciuto l'interesse, cioè ha considerato sussistente la “*ridondanza*”³⁸ della violazione del riparto di competenze sull'atto impugnato: la legge delega.

Ciò ha scatenato una serie di commenti della più autorevole dottrina italiana, soprattutto con riferimento a quella parte della sentenza che parrebbe disporre l'estensione dell'obbligo di leale collaborazione all'esercizio della funzione legislativa. “*La sentenza in commento non sembra a prima vista escludere che il principio ivi sancito possa applicarsi anche al procedimento di approvazione delle leggi.*”³⁹ Già nel lontano 2006, una parte della dottrina⁴⁰ aveva sollevato dei seri dubbi e, di conseguenza, espresso preoccupazione sulla possibilità di estendere il principio di leale collaborazione alla fase di formazione della legge statale, il cui procedimento, com'è noto, è rigidamente tipizzato nella carta costituzionale e nei regolamenti parlamentari⁴¹. Tale preoccupazione ebbe origine dall'atteggiamento che la Corte assunse nel 2003, quando decise di tenere aperta la possibilità di estendere l'intesa ai procedimenti legislativi. È bene comunque sottolineare che, sino alla sentenza n. 251, la Consulta si è sempre pronunciata, sulla illegittimità costituzionale per lesione del princi-

³⁸ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 1.

³⁹ De Nes, M., (2017), *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in “Le Regioni”, 21/03/2017, p. 3.

⁴⁰ Benelli, F., (2006), *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè;

⁴¹ Ciò perché, a seguito delle pronunce costituzionali nn. 303/2003 e 6/2004, è sembrato potessero trarsi argomenti a favore di una qualche partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo. In tal senso merita di essere citato uno strumento previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. L'art. 11 dispone che “*i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*”; tale disposizione è stata inoltre citata nella sentenza n. 6 del 2004.

pio di leale collaborazione, esclusivamente in relazione all'esercizio della funzione attuativa della delega⁴² e non legislativa.

Ad ogni modo, la novità introdotta dalla sentenza n. 251 è stata accolta da taluni studiosi in un'ottica di sostanziale continuità⁴³ con la precedente giurisprudenza e da altri, invece, in un'ottica di rottura⁴⁴. In entrambi i casi si è tentato di individuare le ragioni e teorizzare le implicazioni di tale decisione da parte del giudice costituzionale, senza per questo dover cadere nell'ipotesi che la sentenza sia una semplice operazione politica, finalizzata alla modifica della forma di Stato⁴⁵. Va comunque ribadito che prima della sentenza n.251 del dicembre 2016, e data anche la sentenza n. 65 del marzo 2016, poteva considerarsi del tutto “*consolidato l'orientamento giurisprudenziale costituzionale secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione e secondo cui tali procedure non si impongono al procedimento legislativo, ove non sia specificamente previsto.*”⁴⁶

Innanzitutto sembra emergere tra i più critici un dubbio: se il ricorso allo strumento dell'intesa, nell'ambito delle riforme di sistema, che per loro stessa natura incidono su competenze statali e regionali, “*sia da riferire solo alla formazione dei decreti legislativi, o debba a questo punto riguardare in generale la legge e gli atti con forza di legge.*”⁴⁷ Monaco osserva che, una volta ritenuto impre-

⁴² Utile fare riferimento alle ricostruzioni di: Pieroni, M., Norelli, I., (2010), *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; Marchetti, G., (2016), *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, p. 275 ss.; Frontoni, E., (2011), *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 178 ss..

⁴³ Agosta, S., (2017), *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.*, 18/01/2017, in “Forum di Quaderni costituzionali”.

⁴⁴ Marshall, J., (2016), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in “Giornale di diritto amministrativo”; D'Amico, G., (2017), *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionigiustizia.it; Bifulco, R., (2017), op. cit.; Poggi, A. - Boggero, G., (2016), op. cit.; Rivosecchi, G., (2017), *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in “Forum di Quaderni costituzionali”; Calvieri, C., (2017), *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; Amoroso, G., (2017), *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in www.foro.it, n. I; Sterpa, A., (2017), *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in www.federalismi.it.

⁴⁵ Marshall, J., (2016), Op. cit., p. 706 ss.; D'Amico, G., (2017), Op. cit., pp. 4-5.

⁴⁶ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 372.

⁴⁷ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 372.

scindibile il coinvolgimento degli enti regionali attraverso l'intesa, diventa necessario individuare dove tale intervento, a livello procedimentale, vada collocato. Come se non bastasse, De Nes mette in risalto il fatto che *“una forma specifica di collaborazione è espressamente prevista dall'art. 1 della l. cost. n. 3/2001 mediante la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (c.d bicamerale⁴⁸). Si tratta di diritto vigente, per di più previsto da una legge costituzionale, ma inattuato⁴⁹. Peraltro, come è stato evidenziato, l'estensione al procedimento legislativo ordinario della leale collaborazione conformemente alla sentenza 251 determinerebbe, in ogni caso, “un aggravio procedimentale meno impegnativo”, in quanto l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 prevede il voto a maggioranza assoluta dell'assemblea parlamentare in caso di parere contrario della Commissione su progetti di legge di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. E all'art. 119 Cost.”⁵⁰*

In ogni caso se il coinvolgimento delle Regioni dovesse avvenire concretamente *“nell'esercizio della delega o nel momento del conferimento della delega”⁵¹*, ci troveremmo probabilmente davanti un Parlamento “sovraccaricato”, poiché ulteriormente appesantito da obblighi come quello di trattare ripetutamente le proprie esigenze con quelle degli enti regionali fino al raggiungimento della conclusione dell'intesa. La dottrina prevalente, invece (facendo anche affidamento ad altre sentenze della Corte tra cui, in particolare, la n. 196 del 2004) ha ritenuto impossibile aderire a un'interpretazione estrema cui si accennava in precedenza ed ha preferito circoscrivere l'ambito di applicazione della sentenza n. 251 ai soli decreti legislativi, guardando dunque con sospetto ad un coinvolgimento delle Regioni “a monte anziché a valle”.

Tuttavia non si può negare che la sentenza n. 251 abbia sostanzialmente instaurato una maggiore valorizzazione degli strumenti di leale collaborazione nell'ambito del procedimento legislativo (a monte) anziché in sede di adozione della normazione sub-primaria (a valle). Mattarella sintetizza:

⁴⁸ Bracci, G., (2012), *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁹ Antonini, L., (2017), *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in www.federalismi.it, 22/02/2017.

⁵⁰ De Nes, M., (2017), Op. cit., p. 6.

⁵¹ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 372.

*“La sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale ha introdotto un’ulteriore e rilevante complicazione”*⁵².

Nondimeno è assodato che la delega legislativa abbia delle peculiarità che la distinguono sia dalla decretazione d’urgenza (che per sua natura non ammette “complicazioni procedurali”) che dalla legge ordinaria. Nel primo caso la *“celerità richiesta nel relativo procedimento di approvazione porterebbe quindi ad escludere il dovere di coinvolgere le Regioni nella formulazione del decreto legge, rimanendo tuttavia aperta la possibilità che forme di collaborazione trovino spazio nel procedimento di conversione.”*⁵³ Nella seconda ipotesi, invece, la Corte, con la sentenza n. 196 del 2004, aveva già espresso un diniego assoluto alla partecipazione delle Regioni al procedimento ordinario di formazione delle leggi statali, non potendo individuare a sostegno dell’instaurazione di tali procedure legislative (doverosamente ispirate alla collaborazione) alcun fondamento normativo di rango costituzionale. D’altra parte le ipotesi di aggravio del procedimento legislativo ordinario sono tassativamente previste dalla Carta Costituzionale.

Situazione differente è quella della decretazione delegata attraverso cui il Governo svolge funzioni legislative, su delega del Parlamento. E’ a tutti noto che la legge – delega si definisce l’atto normativo con cui il Parlamento conferisce una delega legislativa al Governo statale affinché quest’ulti-

⁵² Mattarella, B., (2017), Op. cit. p. 180. Sul punto l’autore spiega come il Governo, a seguito di delega, debba, prima di adottare il decreto legislativo, chiedere parere o intesa delle Conferenze, parere del Garante della privacy, parere del Consiglio di Stato, pareri delle commissioni parlamentari, parere obbligatorio della commissione parlamentare del bilancio. Nell’eventualità il Governo non si conformi ai pareri delle commissioni, ad esempio, esso è costretto, a ripercorrere da capo tutto il giro di pareri. Tutto ciò sempre in considerazione del fatto che vi è un termine perentorio entro il quale il Governo possa esercitare la delega. Spesso il Governo, pur di non affrontare un secondo giro di pareri, si vede costretto ad adeguarsi ai primi pareri. Lo stesso Mattarella riconosce in questo giro di pareri, nel caso specifico delle commissioni parlamentari, un’attribuzione impropria di ulteriore potere legislativo. Tuttavia si riconosce in questo appesantimento della procedura una garanzia importantissima, ossia che il Governo eserciti la delega nel pieno rispetto dei principi e dei criteri direttivi originari approvati e licenziati dall’assemblea parlamentare. Il Parlamento, dunque, attraverso i pareri delle commissioni parlamentari, cerca di mantenere il controllo del processo legislativo. Con la sentenza costituzionale n. 225 del 2009, la Corte ha stabilito che non era in grado di poter valutare ed in che misura lo schema di decreto adottato dal Governo fosse diverso da quello licenziato dal Parlamento e addirittura da quello già sottoposto all’esame delle Conferenze. E nella sentenza n. 206 del 2001 il giudice costituzionale aveva allo stesso modo tollerato la difformità del testo approvato dal Governo rispetto a quello adottato in sede di intesa. Solo in un caso la Corte ha dichiarato incostituzionale la disposizione di un decreto con contenuto difforme da quello stabilito in sede di intesa, solo perché carente di motivazione da parte del Governo.

Mattarella, in versione critica, traccia l’argomento come un’invasione di campo del Parlamento sull’attività, oramai delegata, del Governo, riconoscendo in esso non un tipo di legislazione delegata ma un tipo di legislazione ri-negoziata, appunto tra Governo e Parlamento. Gli interessi in gioco sarebbero così tanti da non riuscire a esprimerli e conciliarli ai fini della legislazione delegata, o cosiddetta ri-negoziata. La moltiplicazione consequenziale dei momenti di confronto e delle sedi di rappresentanza, spesso e volentieri discutibili sotto vari aspetti, non farebbero altro che produrre un aggravamento e rallentamento della procedura di adozione degli atti delegati e una peggiore qualità di questi ultimi.

⁵³ De Nes, M., (2017), Op. cit., p. 3.

mo disciplini, attraverso l'adozione di uno più decreti legislativi, una determinata materia. La decretazione legislativa del Governo deve rispettare il contenuto della legge formale⁵⁴ di delega ai sensi dell'art. 76 Cost. nonché eventuali e ulteriori limiti⁵⁵, posti a discrezione del Parlamento. Mattarella tiene a precisare che: *“Non si vuole qui escludere che il legislatore delegante possa legittimamente prevedere vincoli ulteriori al legislatore delegato, incluse eventuali norme procedurali (che potrebbero essere ricondotte ai criteri direttivi)”*⁵⁶. Monaco, più nel dettaglio, afferma che *“È sempre più frequente, infatti, la previsione nelle leggi di delegazione, di passaggi procedimento nell'esercizio della delega, che possono coinvolgere le Commissioni parlamentari o le Conferenze (Stato-Regioni e unificata). E sono proprio le Regioni i soggetti più attenti rispetto di tali passaggi, che costituiscono, come detto, strumento di attuazione del principio di leale collaborazione”*⁵⁷.⁵⁸

Pertanto sulla natura vincolante di questi limiti ulteriori sono stati espressi forti dubbi.⁵⁹ Ciò che è accaduto con la sentenza n. 251, non è la solita dichiarazione di illegittimità di decreti delegati approvati senza raccordo con le Regioni, nonostante quest'ultimo fosse espressamente previsto nella legge delega. In questa ipotesi questa è la novità: la Corte ha dichiarato l'illegittimità della legge delega, non avendo quest'ultima previsto la collaborazione fra lo Stato e le Regioni attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni. Al contrario, la legge Madia di delega aveva previsto come vincolo procedimentale di raccordo, in fase attuativa, solamente il parere della Conferenza unificata, strumento di coinvolgimento considerato, dalla Corte, meno adeguato rispetto all'intesa. Marchetti mette in luce il fatto che *“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*

⁵⁴ Legge formale ordinaria che però non ha immediatamente efficacia *erga omnes*.

⁵⁵ Cfr. Cicconetti, S.M., (1966), *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, Giuffrè, Milano, 1966; Pieroni, M. e Norelli, I., (2010), *I c.d. “limiti ulteriori” nel procedimento per l'emana-zione dei decreti legislativi, con particolare riferimento al coinvolgimento degli organi di raccordo tra livelli territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it; Frontoni, E., (2011), *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di Cartabia, M. e Lamarque, E. e Tanzarella, P., Torino, Giappichelli.

⁵⁶ Mattarella, B., (2017), Op. cit., p. 179.

⁵⁷ Malfatti, E., (2011), *Attorno al “volto procedurale” delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in “Aa.Vv.”, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, p. 334.

⁵⁸ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 373.

⁵⁹ Marchetti, G., (2017), Op. cit., pp. 14-15.

1959⁶⁰ e 280 del 2004⁶¹), si è avuta una conseguente censura, in relazione, però - contrariamente a quanto è avvenuto nella decisione in esame - ai limiti espressamente previsti dalla Costituzione e non ai cd. "limiti ulteriori"⁶². E' proprio questo l'aspetto maggiormente innovativo della sentenza. La Corte ha fissato l'insufficienza del parere nell'attuazione della leale collaborazione, che sancisce dunque l'impossibilità ad assimilare ad un'implicita intesa l'assenza di un parere contrario. La stessa Corte afferma che le *"pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative."*⁶³ In definitiva la Corte ha applicato il principio di leale collaborazione al processo di delega legislativa, imponendo al legislatore delegante, ossia il Parlamento, *"che fino ad ora aveva goduto di una certa discrezionalità nel prevedere modalità collaborative con il sistema delle autonomie"*, la forma dell'intesa, anziché quella del parere.

L'imposizione al legislatore delegante di un vincolo procedurale come l'intesa, all'interno della legge di delega, ha suscitato una serie di perplessità. La dichiarazione di illegittimità costituzionale della sentenza n. 251 incide sulla legge delega, cioè sull'atto immediatamente precedente la fase di attuazione e dunque antecedente all'emanazione dei decreti legislativi⁶⁴. La sentenza n. 251, da un lato *"determina una strana alterazione del potere legislativo, nel momento in cui viene delegato: essa sembra affermare che, in presenza di un intreccio con materie di potestà legislativa regionale, il potere legislativo possa essere esercitato unilateralmente dal Parlamento, ma debba essere negoziato con le regioni se viene delegato al Governo [...]"* (con la conseguenza) *che il potere delegato è qualcosa di diverso e minore rispetto al potere del delegante"*⁶⁵, dall'altro la dichiarazione di illegittimità sembra costituire più un rimprovero al Parlamento che al Governo, poiché la mancata apposizione del vincolo procedimentale dell'intesa ha fatto salvi parte degli effetti dei decreti già adottati.

⁶⁰ Nella sentenza n.47 del 1955 la Corte censurò una delega legislativa contenuta in una legge della Regione Sicilia per mancanza di principi e criteri. Peraltro la delegazione legislativa non è ammissibile a livello regionale.

⁶¹ Con la sentenza n.280 del 2004 la Corte censurò i commi 5 e 6 dell'articolo 1 della legge n. 131 del 2003 contenenti principi e criteri direttivi, per la fase di attuazione, funzionali all'individuazione di altri principi.

⁶² Marchetti, G., (2017), Op. cit., p. 13.

⁶³ Marchetti, G., (2017), Op.cit., p. 14.

⁶⁴ Si cfr. sentt. nn. 186 del 2004 e 272 del 2005 in cui la Corte ritiene che *"lo scrutinio di costituzionalità deve 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"*. Nella sent. n. 225 del 2009 la Corte stabilisce che *"l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione"*.

⁶⁵ Mattarella, B., (2017), Op. cit., p. 184.

Dunque, data la “ridondanza” della materia delegata sulle competenze regionali, la Consulta ha dichiarato illegittimi, sia pure parzialmente, i decreti legislativi adottati dal Governo. Si è trattato peraltro di un’insolita dichiarazione di illegittimità costituzionale, che ha salvato parte della validità giuridica dei decreti adottati. Ciò è stato possibile, secondo la Corte, “*perché, pur non essendo stata coinvolta la Conferenza Unificata, come previsto nella legge di delegazione, la posizione delle Regioni era comunque stata rappresentata al Governo, sia pure “in modo irrituale”*”⁶⁶ dalla Conferenza Stato-Regioni, a dimostrazione che una qualche forma di documentazione e di studio della questione vi era pur stata.”⁶⁷ La dichiarazione di illegittimità sembrerebbe non essere totalizzante perché fondata sulla violazione di una procedura che non è menzionata direttamente dall’art. 76 della Costituzione, bensì ricavata dall’art. 120 della Cost., ossia da quella norma che riguarda l’esercizio dei poteri sostitutivi del Governo. Se da un lato la Corte ha dimostrato un atteggiamento particolarmente rigoroso (contrariamente al passato) nei confronti della legge delega, dall’altro ha voluto riconoscere al dato sostanziale un valore aggiunto, un valore più ampio rispetto a quello formale. La parzialità dell’illegittimità ha avuto come effetto principale quello di consentire al Governo, invece che al Parlamento, un’azione più rapida, in modo da porre in essere degli interventi correttivi per le deleghe già esercitate⁶⁸.

Gli interventi correttivi sono stati suggeriti dal parere n. 83 del 17 gennaio 2017 del Consiglio di Stato che ha avanzato le seguenti proposte: per le deleghe non ancora scadute, l’adozione di decreti legislativi correttivi, mentre per le deleghe scadute, la predisposizione di una nuova legge delega o di forme di decretazione d’urgenza. “*A detta dei giudici di Palazzo Spada ciascun decreto correttivo può svolgere una funzione di sanatoria del vizio procedimentale rilevato dalla Consulta, “facendo confluire nel decreto originario la portata dell’intesa di cui all’art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997: a tal fine, il decreto deve riportare integralmente l’intesa raggiunta”*”⁶⁹. È plausibile però che la “soluzione maggiormente rispettosa di tale autonomia sembrerebbe quindi essere, in casi come questo,

⁶⁶ Vd. sent. cost. n. 33 del 2011; cfr. Filippini, A., (2011), *La collaborazione “irrituale”. Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese Stato - Regioni in materia di energia nucleare*, in www.associonedeicostituzionalisti.it.

⁶⁷ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 373.

⁶⁸ Per tutti e tre i decreti attuativi licenziati dal Governo le Regioni avevano, in verità, espresso parere favorevole; Cfr. Padula, C., (2016), *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, pp. 5-6; Mancini, M., (2013), *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, vol. 1, pp. 948-999.

⁶⁹ De Nes, M., (2017), Op. cit., p. 4.

una modifica puntuale della stessa l. n. 124.”⁷⁰ In definitiva, così come sostenuto da Mazzola⁷¹, “*la Corte ha emesso una sentenza additiva di procedura. Sostanzialmente, la Corte è intervenuta non tanto sui contenuti della legge Madia ma sulle procedure indicate dalla medesima normativa (in tal senso, si era espressa anche con la sentenza n. 7 del 2016). Tali interventi della Corte non sembrano dettati da motivazioni di “stretta legittimità costituzionale” ma da considerazioni di “opportunità costituzionale” sulle modalità di una corretta gestione dei rapporti tra Stato e Regioni.*” Ciò ha dimostrato una forte tendenza all’amministrativizzazione della giustizia costituzionale in materia regionale. La giurisprudenza costituzionale, in materia regionale, “*si presenta sempre più all’interprete come una sorta di “alta amministrazione” dei conflitti normativi (tra Stato e Regioni), piuttosto che come la risoluzione di questioni dotate di rilievo “materialmente costituzionale”*”⁷².

La sentenza n.251/2016 pone comunque un dubbio ancora più grande : considerato che il giudice costituzionale ha ammesso la lesione del principio di leale collaborazione nella fase legislativa e non attuativa (pertanto nella legge delega e non nei decreti delegati), c’è da chiedersi se, a questo punto - conseguentemente a quanto sostenuto nel dispositivo della sentenza- vi sia sussistenza o carenza ad agire da parte delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale. Rispetto all’impugnazione della legge delega sembra dunque configurarsi una “carenza assoluta” di interesse delle Regioni ad accedere al giudizio di legittimità. In ogni caso i “*riflessi di una potenziale espansione del principio di leale collaborazione anche al procedimento di approvazione delle leggi ordinarie (come la legge delega) risultano evidenti*”⁷³ e lasciano intuire come l’intesa costituirebbe più che una semplice forma di consultazione in fase attuativa un momento necessario e di co-decisione nella fase legislativa.

Poggi, invece, pur riconoscendo il carattere di novità della sentenza, sostiene l’orientamento della continuità giurisprudenziale della Corte, puntualizzando: “*la sentenza 251 con tutta probabilità non può considerarsi un incidente di percorso*”⁷⁴, poiché l’innovazione introdotta, si è resa in qualche misura inevitabile, a causa del percorso che la Corte stessa, per volontà o per necessità, ha intra-

⁷⁰ De Nes, M., (2017), Op. cit., p. 4.

⁷¹ Mazzola, G., (2017), *Quali Regioni dopo il referendum costituzionale? Ipotesi per nuovi rapporti Stato-Regioni*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it, p. 11.

⁷² Caretti, intervento in “Presentazione del Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Evento promosso da Senato della Repubblica, Camera dei deputati e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome”, 2 marzo 2017.

⁷³ De Nes, M., (2017), Op. cit., p. 7.

⁷⁴ Marchetti, G., (2017), Op. cit., pp. 10-11.

preso dopo la revisione del Titolo V. In altri termini vi è come un crescendo, certo con alti e bassi, nella giurisprudenza costituzionale sul tema della collaborazione Stato-Regioni, indotto inevitabilmente dalla rigidità della separazione delle competenze legislative, sia nel precedente art. 117, sia in quello revisionato dopo il 2001.”⁷⁵ È dunque “*la suddivisione delle competenze legislative sulla base di schemi rigidi (che) si è rivelata inadeguata*”⁷⁶. Lo stesso Mattarella, tra gli studiosi più critici della pronuncia costituzionale, afferma che: “*Il sistema di riparto delineato dall’art. 117 Cost., come è noto, è foriero di continue incertezze sugli ambiti delle varie materie, che rendono difficile l’attività legislativa e costringono la Corte costituzionale a una continua e minuziosa opera di regolamento dei due confini.*”⁷⁷ Sempre secondo Poggi, così come per buona parte degli aderenti all’orientamento dottrinale che sostiene la linearità della giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione, prima ancora di essere espressamente dichiarato dall’art.120 della nostra Carta Costituzionale⁷⁸, ha fondato la sua stessa essenza nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni, e più precisamente tra Stato e Regioni a statuto speciale⁷⁹. Si tratta di sentenze, concretamente ispirate alle previsioni statutarie delle Regioni speciali, che hanno finito per riconoscere, ai fini dell’adozione di atti statali su competenze regionali non solo l’intreccio delle competenze legislative e la necessaria coordinazione dei poteri amministrativi e legislativi ma anche veri e propri istituti come il parere, l’accordo e l’intesa. Si badi che gli Statuti speciali, essendo fonti del diritto di rango costituzionale, hanno rappresentato, per la Corte, l’occasione per poter riconoscere a livello costituzionale, in una forma embrionale, l’esigenza della collaborazione.

Subito dopo l’avvento delle Regioni ordinarie, le sentenze della Corte costituzionale in tema di cooperazione, hanno trovato inizialmente fondamento nell’art. 9 della Costituzione e in due articoli

⁷⁵ Poggi, A., (2017), Op. cit., p. 3.

⁷⁶ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 370.

⁷⁷ Mattarella, B., (2017), Op. cit. p. 181.

⁷⁸ A seguito della riforma costituzionale del 2001, del Titolo V.

⁷⁹ Con riferimento allo Statuto della Regione speciale Sicilia (Legge costituzionale n.2 del 1948) si guardi alla sent. n. 45 del 1961; con riferimento allo Statuto della Regione speciale Sardegna (Legge costituzionale n.3 del 1948) si guardi alle sentt. n. 21 del 1956 e n. 49 del 1958 e, invece, per quanto riguarda la Regione speciale Val D’Aosta (Legge costituzionale n. 4 del 1948) guardare alle sentt. n. 66 del 1961 e n. 13 del 1964.

di leggi ordinarie⁸⁰; poi, a seguito dell'istituzione nel 1983 della Conferenza Stato-Regioni⁸¹, la Corte ha fatto riferimento all'articolo 5 della Costituzione, riconoscendo al principio di leale collaborazione un valore vincolativo di rango costituzionale⁸². Nel 1996 è stata anche istituita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e nel 1997 la Conferenza Unificata, ridefinendo così in maniera più compiuta la serie di funzioni degli enti territoriali coinvolti e predisponendo con maggiore chiarezza gli strumenti propri delle attività di raccordo. Pertanto è stata prevista non soltanto la negoziazione "politica" ma anche attività di coordinamento e concertazione "*nella fase di formazione degli atti del Governo e delle Regioni*"⁸³. Tuttavia è soltanto a partire dalla riforma costituzionale del Titolo V che il principio di leale collaborazione, "*senza (più) necessità di aggancio a specifiche norme costituzionali*"⁸⁴, ha iniziato il suo "percorso di oggettivazione"⁸⁵ ed è divenuto finalmente autonomo parametro di giudizio.

Con la riforma del Titolo V, il Parlamento italiano del 2001 ha deciso di affidarsi al criterio della suddivisione per materia, riprendendo così, sia pure parzialmente, il modello del legislatore costituente del 1948. Inoltre, coerentemente al progetto di riforma del 2001, il legislatore si è rifiutato di richiamare esplicitamente la clausola dell'interesse nazionale, visto che quest'ultima aveva operato a danno dell'autonomia territoriale e a vantaggio dei soli poteri statali. In seguito alla riforma costituzionale del 2001 la Consulta ha espresso la sua propensione per un'applicazione estensiva della cooperazione anche alla funzione legislativa. Ciò è avvenuto semplicemente attraverso la semplice imposizione, realizzata tramite la storica sentenza n. 303 del 2003, del concetto di co-determinazio-

⁸⁰ L'art. 3 della legge n. 382 del 1975 e l'art. 6 della legge n. 833 del 1978.

⁸¹ Lo strumento della Conferenza Stato-Regioni, attraverso il D.P.C.M. del 12 ottobre del 1983, ha avuto come principale scopo quello di vedere rafforzato il ruolo delle Regioni nell'ambito dei procedimenti amministrativi statali. Si riconoscevano nuovi compiti di informazione, consultazione, studio e raccordo su questioni di interesse comune tra Stato, Regioni e province autonome. Questo strumento è stato valorizzato progressivamente dal legislatore ordinario e, quindi, dalla giurisprudenza costituzionale, naturalmente ancora prima della riforma costituzionale del Titolo V del 2001.

⁸² Vedi la sentenza della Consulta n. 19 del 1997, in cui la Corte fa proprio un indirizzo politico che andava emergendo in quegli anni.

⁸³ Bertolino, C., (2007), *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli Editore.

⁸⁴ Poggi, A., (2017), Op. cit., p. 9.

⁸⁵ Poggi, A., (2017), Op. cit., p. 9.

ne⁸⁶. Con la sentenza n. 303 del 2003 la Consulta non aveva fatto altro che ricorrere “*a un elemento di flessibilità contenuto (già) nell’art. 118, comma 1, Cost. costituito dal principio di sussidiarietà*”⁸⁷, che avrebbe “allocato” le funzioni amministrative al livello di governo più adeguato. Ciò ha subito dimostrato che l’auspicato effetto di “arginamento” del principio di sussidiarietà, invocato con la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione, sia stato solamente parziale⁸⁸. La tutela dei valori unitari non è comunque venuta meno a seguito della riforma del Titolo V del 2001⁸⁹, che aveva avuto come obiettivo principale quello di rafforzare, o quantomeno difendere, l’autonomia regionale.

Nonostante tutto ciò, attraverso la co-determinazione, la Consulta si è comunque riservata di valutare la legittimità costituzionale di tutte quelle leggi statali invasive delle competenze regionali. Ne è conseguito che l’intesa, considerata dalla Consulta come attività concertativa e di coordinamento di tipo orizzontale, è dovuta essere assunta non solo nell’esercizio di funzioni amministrative ma anche nella fase immediatamente preesistente a quella amministrativa, ossia nella formazione dell’atto legislativo, allo scopo anche di ridurre, se non addirittura di eliminare, il contenzioso costituzionale⁹⁰. La svolta giurisprudenziale del 2003, è stata confermata, poco dopo, nel 2004 con la sentenza n. 6 che, in definitiva, ha stabilito l’anticipazione del momento concertativo, sulla base dell’attrazione in sussidiarietà, dalla fase amministrativa a quella legislativa. Nella pronuncia del 2004, inoltre, la Consulta puntualizzava che l’intesa con la Regione interessata doveva essere contemplata

⁸⁶ In tal modo le Conferenze assumono il ruolo di una sorta di “terza camera” (sia pure di natura amministrativa). Inoltre con la co-determinazione passa l’idea dell’erosione del rigido riparto di competenze tra Stato e altri enti territoriali ai sensi dell’art. 117 della Cost.. Le sentenze della Consulta, da questo momento in poi, saranno sempre più improntate alla logica dell’incostituzionalità di tutte quelle norme, di competenza esclusiva di un ente, idonee a incidere *de facto* sull’esercizio di funzioni di competenza di altro ente. In particolare si tratta di una giurisprudenza sempre più articolata che impone il più delle volte alle fonti primarie, di estrazione chiaramente statale, di assumere specifici contenuti. Quest’ultimi, in quanto incidenti sulle competenze regionali, meritano interventi compensativi della “naturale” usurpazione delle competenze da parte dell’ente “più forte”. Si lamenta dunque a chiare lettere una eccessiva rigidità della ripartizione di competenze ex art 117 della Costituzione nonché l’inidoneità delle “etichette” assegnate alle materie; vedi Bin, R., (2002), *Il nuovo riparto di competenze legislative: un nuovo importante chiarimento*, in “Le Regioni”, p. 1445 ss.; D’Atena, A., (2003), *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in “Quaderni Costituzionali”, p.361 ss.; Guazzarotti, A., (2004), *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in “Le Regioni”, p. 1099 ss.; Mainardis, C., (2010), *Materie trasversali statali e incompetenza regionale*, in “Le Regioni”, p. 1128; Mangiameli, S., (2003) *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V*, in “Le Regioni”, p. 337 ss..

⁸⁷ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 369.

⁸⁸ Bartole, S., (2004), *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in “Le Regioni”, p. 586.

⁸⁹ Buzzacchi, C., (2003), *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, p. 149.

⁹⁰ Anche se in verità i casi di concertazione non hanno provveduto quasi mai a una riduzione drastica del contenzioso costituzionale; cfr. Ruggiu, I., (2011), *Il sistema delle Conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in www.robertobin.it.

come intesa “forte”, il cui mancato raggiungimento avrebbe impedito la conclusione del procedimento di codecisione. Tuttavia, questa giurisprudenza è stata gradualmente superata, attraverso altre sentenze costituzionali, dalla previsione di strumenti di raccordo più flessibili come il parere o l’intesa “debole”.

Ad ogni modo sembra compiuto, da parte della Corte, un passaggio determinante: il passaggio dalla leale collaborazione nell’esercizio della funzione amministrativa alla co-determinazione della decisione, o codecisione, nell’esercizio della funzione legislativa. Il procedimento di codecisione deve prevedere, affinché sia considerato valido, un confronto effettivo e dimostrabile tra le parti e assicurare il raggiungimento di tale risultato senza la supremazia di una parte sull’altra. Inoltre, sempre ai fini della legittimità del procedimento decisorio, è necessaria una motivazione valida del Governo, in caso di decisione adottata senza il consenso della parte più debole, cioè la Regione. Chiaramente un mero parere non potrebbe mai assolvere al corretto esercizio delle attività di concertazione fra Stato e Regioni, ossia di enti che sono sostanzialmente “*dotati di eguale dignità costituzionale*”⁹¹. Com’era prevedibile che fosse, la Corte non è mai arrivata a imporre il principio di leale collaborazione all’interno del procedimento legislativo, cioè in palese violazione degli articoli costituzionali dedicati alla formazione delle leggi. Se con la sentenza n. 303 la Corte si è prefissa lo scopo di conciliare le esigenze unitarie dello Stato con quelle autonome dei governi territoriali anche per quanto riguarda le previsioni legislative, è pacifico affermare che la sentenza n. 303 costituisce l’embrione dell’interpretazione del principio di leale collaborazione così come è stata sviluppata successivamente nella sentenza n. 251 del 2016.

Tuttavia nel periodo che va dal 2010⁹² al 2015 si è assistito tendenzialmente⁹³ a una fase di riaccanimento del potere da parte del legislatore nazionale, a causa della profonda recessione economica del Paese, che ha visto, soprattutto “*tra il 2012 e il 2013 (,) una serie di sentenze “fotocopia” [...] affermare che il principio di leale collaborazione non trova applicazione nel procedimento legislativo (Es: sentenze nn. 164 e 221/2012; sentenze nn. 8, 46, 129/2013)*”⁹⁴. Non si può non citare la

⁹¹ Calvieri, C., (2017), *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, 06/01/2017, n. 1, p. 6.

⁹² Sentenza costituzionale n. 278 del 2010.

⁹³ Salvo episodici casi come la sentenza n. 33 del 2011, nella quale la Consulta ha invece escluso che le fonti primarie possano prevedere delle decisioni unilaterali, anche qualora queste siano motivate da una scelta “tecnica”.

⁹⁴ Poggi, A., (2017), Op. cit., p. 14; vedi anche sentenza Corte Costituzionale n. 33 del 2001.

sentenza n. 33 del 2011, che, come suggerisce Marchetti: *“ha fortemente penalizzato il principio di leale collaborazione nel procedimento di adozione del decreto legislativo [...] avallando un comportamento del Governo che non ha rispettato tale modalità di formazione dell’atto.”*⁹⁵

Tra il 2015 e il 2016 si è assistito ad un ritorno all’orientamento giurisprudenziale precedente alla sentenza n. 278 del 2010, riaffermando in questo modo il principio della co-determinazione; tutto ciò ha trovato espressione nelle sentenze nn. 1, 7 e 251 del 2016. E’ stata abbandonata la rappresentazione riduttiva delle Conferenze come semplici organi consultivi su atti legislativi e come co-decisorio nell’esercizio delle funzioni amministrative, scegliendo una visione nuova dei medesimi organismi che li ha raffigurati come sede privilegiata per la determinazione di accordi pre-legislativi. Secondo l’opinione della Poggi: *“Si tratta di una necessitata evoluzione interpretativa delle norme in vigore sul ruolo delle Conferenze che non confligge con nessuna norma costituzionale e che, anzi, tenta una strada di conciliazione delle varie esigenze.”*⁹⁶

Non si può però nascondere che lo strumento delle Conferenze intergovernative è un sistema di attività di raccordo che si è eretto e sviluppato in assenza o con una forte carenza di previsioni legislative⁹⁷. E’ proprio per tale ragione che presenta elementi sia di forza che di debolezza, rispondenti comunque all’esigenza, costituzionalmente rilevante, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo coinvolte.

Sicuramente le Conferenze hanno dimostrato, nel tempo, di aver saputo adottare decisioni o formulare pareri in tempi molto ragionevoli; certamente i vertici delle amministrazioni pubbliche hanno tratto più benefici che svantaggi, poiché, attraverso tali forme di consultazione, hanno ottenuto informazioni e punti di vista necessari e utili a prevenire il compimento di determinati contrasti. E’ anche vero però che il lavoro istruttorio richiesto per l’esercizio di questo genere di attività di raccordo e per il raggiungimento e la conclusione delle medesime è poco trasparente. Sembra che le conferenze non discutano mai in modo approfondito il merito delle questioni e recepiscano decisioni già prese in altre sedi, senza accompagnarle da alcun obbligo di motivazione. La trattazione degli atti esaminati, insomma, risulterebbe essere più formale che sostanziale.⁹⁸

⁹⁵ Marchetti, G., (2017), Op. cit., p. 6.

⁹⁶ Poggi, A., (2017), Op. cit., p. 17.

⁹⁷ Cfr. Mattarella, B., (2017).

⁹⁸ Mattarella, B., (2017), Op. cit., p. 182.

Tornando brevemente al principio di leale collaborazione, esso è considerato sempre applicabile e dovuto, nell'ambito dell'esercizio della funzione amministrativa secondaria e quando vi sia intreccio di competenze. E' necessario, dunque, quando l'intreccio impedisce di poter stabilire la prevalenza delle competenze statali su quelle regionali o in caso di attrazione legislativa in sussidiarietà delle funzioni amministrative (in capo allo Stato), nelle materie di competenza concorrente⁹⁹ o residuale.

L'intreccio, così come riconosciuto dalla Corte, ha sopperito alle profonde lacune e ai vertiginosi vuoti creati dal legislatore del 2001 con la riforma costituzionale. Il Parlamento del 2001, attraverso la riforma costituzionale, ha allocato rigidamente e erroneamente nella competenza regionale materie che, invece, esigono una disciplina unitaria. Conseguenzialmente il legislatore nazionale non ha nemmeno immaginato di dover programmare forme di raccordo o di collaborazione tra i vari enti di governo¹⁰⁰. Tuttavia la giurisprudenza costituzionale, pur di consentire allo Stato un "ragionevole" esercizio della propria potestà legislativa incardinata sul modello della cooperazione e dell'integrazione, ha "caricato" la potestà legislativa statale di alcune regole procedimentali. Tali procedimenti di raccordo, restano comunque sostanzialmente di carattere amministrativo, nonostante la Corte in conseguenza della sentenza n. 251/2016 abbia pensato di applicarli, in nome della violazione del principio di leale collaborazione, al procedimento legislativo. Tutto ciò impone di riflettere sulla *deminutio* del potere legislativo dei Parlamenti (e dei Consigli regionali), all'interno del procedimento legislativo nazionale. È chiaro che il coinvolgimento di enti di carattere amministrativo, come le Conferenze inter-governative, all'interno del procedimento legislativo, costituisce "*un'impropria attribuzione di funzioni legislative ai Presidenti delle Regioni e perfino ai sindaci e ai Presidenti delle province*"¹⁰¹. L'alternativa a tutto ciò sarebbe rappresentato dall'obbligo per il Parlamento nazionale di negoziare le leggi con i Parlamenti o i Consigli regionali ma tutto ciò risulterebbe incostituzionale.

⁹⁹ La riforma costituzionale del 2001 ha devoluto una quantità considerevole di competenze alle Regioni, istituendo quella che viene definita competenza "concorrente". Quest'ultima previsione, purtroppo, ha avuto un'esistenza infelice e sin dalla sua entrata in vigore ha presentato numerosi problemi e complicazioni.

¹⁰⁰ Mattarella, B., (2017), Op. cit., p. 182.

¹⁰¹ Mattarella, B., (2017), Op. cit., p. 184.

Nell'ambito della funzione legislativa primaria sembrerebbero profilarsi almeno due strade, chiaramente al di là dell'allargamento della Commissione parlamentare bicamerale¹⁰² per le questioni regionali ai rappresentanti delle Regioni che trasformerebbe l'attuale organismo parlamentare in "*bicameralina*".

Qualcuno propende per la realizzazione di "*accordi politici pre-legislativi*"¹⁰³ tra Governo e Regioni, qualcun altro per l'istituzione di una sorta di "*convenzione costituzionale*"¹⁰⁴ tra le medesime parti che, *ex ante*, richiederebbe una procedimentalizzazione dell'esercizio della leale collaborazione in fase legislativa ed, *ex post*, la promessa di non ricorrere al contenzioso costituzionale se non in caso di inosservanza dell'impegno assunto nell'ambito delle Conferenze.

Se è vero che, a fronte delle continue riforme di sistema e di un immobile e rigido riparto delle competenze, la Consulta ha mostrato di voler intraprendere solo due tipi di scelta, quello dell'innammissibilità delle questioni e quello dell'interpretazione del testo costituzionale¹⁰⁵, è pur vero che con la pronuncia n. 251 del 2016 la Corte medesima, oltre a non considerare legittima l'invadenza esercitata sulle competenze altrui, decide di voler salvare parte degli effetti della riforma di sistema "Madia". Proprio perché la sentenza n. 251 del 2016 ha precisato che "*le pronunce di legittimità costituzionale sono limitate alla legge delega e non si estendono alle relative disposizioni attuative già approvate*"¹⁰⁶, Poggi ritiene che "*la Corte continuerà a percorrere la strada della "oggettivazione" del principio di lealtà, sottoponendolo a test di adeguatezza e di proporzionalità rispetto*

¹⁰² La Commissione parlamentare per le questioni regionali è una commissione parlamentare direttamente prevista dalla Costituzione italiana, che ha natura bicamerale e deve essere consultata nei casi stabiliti dalla legge o dai regolamenti. Infatti sono sia la legge ordinaria che i regolamenti parlamentari ad attribuire alla Commissione in oggetto numerose competenze di carattere consultivo, nei confronti del Governo e del Parlamento, rispettivamente nell'esercizio della funzione esecutivo-amministrativa e legislativa, nelle materie di rilevanza regionale. Tre sono le principali funzioni della Commissione: consultiva, di controllo e di informazione. Cfr.: Caravita, B., (2006), *Le sedi della concertazione*, in www.federalismi.it, n.23; Lupo, N., (2007), *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.federalismi.it, n.3.

¹⁰³ Benelli, F. e Mainardis, C., (2007), *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in "Le Regioni", 2007, n. 6.

¹⁰⁴ Bin, R., (2016), *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in "Le Regioni", n. 5-6, p. 799.

¹⁰⁵ Il sistema rigido di riparto delle competenze, così come delineato dall'art. 117, costringe la Consulta a un'attività di continua e minuziosa opera di regolamento dei confini, attraverso l'interpretazione della carta costituzionale.

¹⁰⁶ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 366.

*agli obiettivi che si pongono le leggi statali, soprattutto quelli di sistema, ovvero rispetto alla compensazione per l'attrazione in sussidiarietà.”*¹⁰⁷

Allo stesso modo non si può negare che la Consulta è “*ben consapevole di non aver mai impiegato il principio della leale collaborazione nell’ambito del procedimento legislativo, ma nella pronuncia in esame ritiene che sia necessario ricorrere all’intesa, perché*”¹⁰⁸ la riforma Madia, essendo una riforma di sistema, intende modificare istituti che riguardano inestricabilmente le competenze sia statali che regionali.

A giudizio di Marchetti, l’intesa sembra essere uno strumento troppo forte e rigido. Si tratterebbe comunque di intesa ascrivibile al tipo “debole”¹⁰⁹, da concludersi non più solo nell’ambito dell’attuazione amministrativa di una semplice legge delega ma addirittura all’interno del processo di formazione di quell’atto normativo avente forza di legge.¹¹⁰ . Secondo Mattarella, invece, “*il principio di leale collaborazione non dovrebbe essere fonte di nuove regole: dovrebbe essere un parametro di valutazione dei comportamenti. Non dovrebbe essere irrigidito e formalizzato in adempimenti procedurali (general)*”¹¹¹. Nel caso della legge delega, la Costituzione, ha scelto di imporre solo delle regole sostanziali e non dei limiti procedurali, ritenendo sufficiente l’ordinaria procedura di adozione degli atti del Consiglio dei Ministri durante l’esercizio della funzione legislativa delegata (così come avviene per i decreti legge).¹¹² La giurisprudenza più recente si è indirizzata dunque - in tutti i casi in cui la prevalenza non può essere individuata e si decide di ricorrere alla leale collaborazione - verso un tipo di intesa debole che per un verso garantisce allo Stato, in caso di mancato accordo, di non abdicare al suo ruolo di decisore ultimo¹¹³, e per altro verso non riduce l’intesa a un mero parere, imponendo così a entrambe le parti l’obbligo di dimostrare di aver posto in essere ogni tentativo possibile per il raggiungimento dell’accordo. La Conferenza, qualunque sia l’esito, rappresenta comunque un momento di confronto, sia pure formale, per i diversi livelli di governo e costi-

¹⁰⁷ Poggi, A., (2017), Op. cit., p. 21.

¹⁰⁸ Monaco, G., (2017), Op. cit., p. 368.

¹⁰⁹ Dato che è facilmente superabile in caso di mancato raggiungimento della stessa ossia si finisca per ritrovarsi in una situazione di paralisi decisionale.

¹¹⁰ Sterpa, A., (2017), Op. cit., p. 4.

¹¹¹ Mattarella, B., (2017), Op. cit., p. 183.

¹¹² Mattarella, B., (2017), Op. cit., p. 179.

¹¹³ Anche perché diversamente non potrebbe realizzarsi, a livello costituzionale, un’intesa paritaria tra Stato e Regioni per la definizione del contenuto di un decreto legislativo.

tuisce, per lo Stato, una sede di attenzione alle istanze dei livelli di governo inferiori, come quello regionale.

In proposito Carpani¹¹⁴ afferma che le intese deboli rappresentano un passo importante nella storia delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, diversamente da D'Atena¹¹⁵ che, già nel 1991, invece, sottolineava come la previsione di un organo dotato di poteri surrogatori potesse costituire di fatto un ostacolo alla conclusione effettiva di un accordo.

*“La sentenza in commento, in conclusione, potrebbe rappresentare uno snodo importante nell’evoluzione del modello di regionalismo cooperativo, all’interno di un sistema costituzionale che, a fronte di un forte decentramento legislativo, è tuttora privo di una sede di raccordo quale una Camera delle Autonomie, o dove comunque non son stati attuati gli strumenti previsti (la c.d. bicamerale).”*¹¹⁶

Secondo Mattarella l’obiettivo della Corte Costituzionale, attraverso la sentenza n.251/2016, è stato quello di porre un freno all’abuso o all’uso distorto¹¹⁷ dei decreti legislativi da parte del Governo, cercando di restituire legittimità al Parlamento e alla sua funzione principale, cioè quella legislativa. La sentenza sembra dunque porsi come disincentivo alla delega legislativa del Parlamento, che, purtroppo, sembra essere incapace di compiere operazioni legislative complesse, delegandole in tutto e per tutto a soggetti non istituzionali, che Mattarella ironicamente definisce i “*novelli legislatori*”¹¹⁸: dirigenti e funzionari dei Ministeri, delle Regioni, degli enti locali. Mattarella ancora si chiede se il Parlamento dunque stia diventando un organo di approvazione, con decisioni “formalmente legisla-

¹¹⁴ Carpani, G., (2006), *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino.

¹¹⁵ D’Atena A., 1991, *Sulle pretese differenze tra intese “deboli” e pareri nei rapporti tra Stato e regioni*, in “Giurisprudenza costituzionale”, n. 5, pp. 3908-3909.

¹¹⁶ De Nes, M., (2017), *Op. cit.*, p. 8.

¹¹⁷ L’espansione del ricorso della delegazione legislativa a partire dagli anni ’90 fino a oggi: Lupo, N., (1999), *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, Milano, Giuffrè, p. 361 ss.; Ciarlo, P., (1999), *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, Padova, Cedam, p. 257 ss.; De Fiores, C., (2001), *Trasformazione della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, p. 355 ss.; Cerulli Irelli, V., (2000) *Legislazione delegata e delegificazione*, in “Annuario 2000”, *Il Parlamento. Atti del Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, Cedam, p. 156; Tarli Barbieri, G., (2003), *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in “AA.VV.”, *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè p. 47 ss.; Ruggeri, A., (2009), *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, p. 158.

¹¹⁸ Cfr. Mattarella, B., (2017), *Op. cit.*, p. 185.

tive”, di atti normativi che sono sostanzialmente di carattere amministrativo. Lugarà sembra rispondere affermativamente a questa domanda, ipotizzando che la Consulta, con la sent. n. 251, abbia semplicemente condiviso una visione declassata del decreto legislativo, più precisamente 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)*”¹¹⁹.

Del tutto straordinaria e inattesa è stata l’inversione di rotta prodotta, sempre dalla Consulta, attraverso la sentenza n. 284 del 2016, emessa a seguito del ricorso da parte della Regione Veneto, La sentenza n. 284, pubblicata poche settimane dopo la sentenza n. 251, riguardava la legge n. 107 del 2015 (Riforma del sistema nazionale di Istruzione e formazione e della per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), e conteneva molte deleghe. Con questa sentenza pare che la Corte abbia ristabilito una connessione con il precedente orientamento giurisprudenziale, riferendosi nuovamente alla fase di attuazione della delega legislativa anziché al momento antecedente. La Consulta da un lato ha optato per il principio della prevalenza, escludendo un’ipotesi di intreccio di competenze tale da poter imporre l’intesa, e dall’altro ha ricondotto alla competenza regionale solo “*l’individuazione degli standard strutturali e organizzativi in materia di istituzioni che operano nell’ambito dell’istruzione*”. Dunque, se da un lato si può “*affermare che le tendenze che emergono dalle sentenze finora esaminate, in merito 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*”¹²⁰, dall’altro lato si può invece sostenere che la sentenza n. 284/2016 sia pure inserita in un quadro giurisprudenziale costituzionale apparentemente oscillante, ha segnato finalmente un punto di arrivo definitivo, fortemente rispettoso di una parte consistente della precedente giurisprudenza. La Corte è sembrata, in questo caso, “*adottare il tradizionale approccio volto a valutare a chi spetti, caso per caso, la competenza in un determinato ambito materiale*”¹²¹, lasciando aperta l’ipotesi che la sentenza n. 251 sia destinata a rimanere un caso isolato.

¹¹⁹ Lugarà, R., (2017), *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in “Rivista AIC1/2017”, p. 7.

¹²⁰ Marchetti, G., (2017), Op. cit., p. 8.

¹²¹ Marchetti, G (2017), Op. cit., p. 27.

V. Il ‘sistema delle Conferenze’ nel raccordo tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

Il ‘sistema delle Conferenze’¹²² rappresenta la sede istituzionale privilegiata di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, cioè il contenitore dei più importanti strumenti di collaborazione inter-istituzionale tra gli esecutivi.

Il termine ‘raccordo’ compare per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale del 1971 grazie a Vezio Crisafulli, relatore della sentenza n. 68/1971, e riappare nel 1975 nel titolo di un convegno dell’Associazione Magistrati della Corte dei Conti. Nel 1977 entra definitivamente a far parte del vocabolario parlamentare, più precisamente in quelli della Commissione Bicamerale per le questioni regionali e della Camera dei Deputati. Tale termine è stato utilizzato successivamente nel D.P.C.M. del 12 ottobre 1983, con cui si istituì la prima Conferenza Stato - Regioni. Il “raccordo” fu riutilizzato nella sentenza n. 214/88, in cui il relatore Baldassarre lo definiva una forma di *“coordinamento paritario che - come, ad esempio, le intese, le consultazioni, le richieste di parere, le convenzioni, le informazioni reciproche, le quali sono in perfetta armonia con il principio fondamentale della “leale cooperazione” - questa Corte [...] ritiene essere alla base dei rapporti tra Stato e regioni, e, in particolare, di quelli fra essi ordinati su base paritaria, cioè i c.d. rapporti orizzontali.”* Il “raccordo” è dunque espressione del principio di leale collaborazione tra enti o organi e si traduce in differenti forme sia procedimentali che organizzative: co-decisione, concertazione, consultazione e informazione oppure conferenze di vario tipo, ecc.

Oggi il ‘sistema delle Conferenze’ è costituito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (istituita con D.P.C.M. del 12 ottobre 1983), dalla Conferenza Stato - Città e Autonomie Locali (istituita con D.P.C.M. del 2 luglio 1996) e, infine, dalla Conferenza Unificata (istituita con d.lgs. del 28 agosto 1997, n. 281).

Le Conferenze sono sorte originariamente in via amministrativa allo scopo di facilitare e promuovere le occasioni di incontro e confronto degli organi esecutivi di diverso livello. Ed è solo a partire dal 1988 che, con la legge n.400 del 23 agosto 1988, intitolata *“Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*, tali organismi hanno ottenuto un’embrio-

¹²² Pizzetti, F., (2000), *Il ‘sistema delle Conferenze’ e la forma di governo italiana*, in “Le Regioni”, Bologna, Mulino, n. 3-4, p. 473 ss.; Caretti, P., (2000), *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in “Le Regioni”, Bologna, Mulino, n. 3-4, pp. 547 e ss.; Carpani, G., (2011), *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrid-online.it, p. 1; Carpino, R., (2012), *Il Sistema delle Conferenze*, in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma – Volume I: Atti delle giornate di studio – Roma, 20-21-22 ottobre 2011*, Cnr-Issirfa, Milano, Giuffrè editore, p. 529.

nale disciplina istitutiva nonché la contingente collocazione nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, la più importante sede istituzionale repubblicana di indirizzo politico. La legge n. 400/1988, oltre ad aver istituzionalizzato a livello amministrativo le Conferenze Stato - Regioni, ha attribuito loro tutta una serie di attività e di compiti da esercitare ogni volta che l'indirizzo politico del Governo nazionale è suscettibile di incidere sulle materie di competenza regionale.

A rinnovare e integrare la disciplina della Conferenza Stato-Regioni sono state esclusivamente le due riforme amministrative, già citate, degli anni novanta, finalizzate a rafforzare gli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di potere. Nessuna innovazione, invece, è giunta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 né tantomeno con la conseguente legge ordinaria che ne ha dato attuazione, cioè la legge n. 131 del 2003. Tuttavia va sottolineato che la legge costituzionale del 2001 ha previsto la possibilità, sia per la Camera dei deputati che per il Senato della Repubblica, di prevedere, attraverso i propri regolamenti parlamentari, la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali all'interno della Commissione parlamentare permanente per le questioni regionali.

La Commissione permanente bicamerale per le questioni regionali è stata costituita per la prima volta nel 1953, grazie alla sua previsione diretta nella carta costituzionale, da parte dell'Assemblea Costituente. La Commissione bicamerale si compone ad oggi di quaranta membri, venti appartenenti alla Camera dei Deputati e venti al Senato della Repubblica. Mazzola sintetizza così sul punto: *“L'esigenza di prevedere forme permanenti di raccordo tra Stato e Regioni, pur avvertita nel dibattito in Costituente, si tradusse infatti inizialmente nella previsione in Costituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sede parlamentare permanente di garanzia nei confronti di interventi dello Stato-Governo su organi regionali, ed alla creazione, tramite puntuali interventi del legislatore, di forme di raccordo di tipo settoriale.”*¹²³

Fino ad oggi si è istituzionalizzato, grazie anche a una prassi divenuta ormai tradizione, un raccordo intergovernativo, però si rende necessario “transitare verso” forme di raccordo più democratiche di tipo parlamentare. In questo modo si favoriranno come sede di dialogo non più quelle tra gli esecutivi, ossia Regioni e Governo, bensì quelle tra i soggetti titolari, a vario livello, di poteri legislativi, ossia Parlamento nazionale e Consigli regionali. Non essendosi compiuto nessun passo in avanti in direzione delle forme di raccordo parlamentare, le Conferenze tuttavia costituiscono ad oggi le uniche sedi dove si possa sviluppare il dialogo tra Stato, Regioni e Province autonome. *“Al di là delle controversie sull'ispirazione federale o meno delle (ultime) riforme costituzionali [...], non vi è*

¹²³ Mazzola, G. e Castiello, M., (2014), *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 2.

dubbio che le assemblee legislative regionali italiane sono in una situazione di crisi di legittimazione, causata anche da uno svuotamento dei rispettivi poteri legislativi tali da privare di peso politico e funzionalità democratica anche il voto dei cittadini per le consigliature."¹²⁴

La stessa proliferazione del metodo 'conferenziale'¹²⁵ ha causato la crescente marginalizzazione del ruolo delle Assemblee elettive¹²⁶. Comunque, negli ultimi anni, è notevolmente cresciuto il contributo della Conferenza delle assemblee legislative delle Regioni, con riferimento alla partecipazione dell'Italia alla formazione delle politiche europee. Questo perché lo sviluppo dell'Unione europea procede di pari passo con una distribuzione, sempre più articolata e complessa, del potere fra diverse entità¹²⁷, anche territoriali. L'effetto principale del processo di integrazione europea, a livello sopranazionale, dovrebbe essere quello di favorire non solo un rafforzamento del pluralismo democratico nell'ambito delle articolazioni sopranazionali ma anche, e forse soprattutto, nell'ambito di quelle territoriali¹²⁸ (decentramento), contribuendo così a una graduale riduzione del potere politico degli Stati membri. Se il pluralismo democratico si sostanzia in un maggiore controllo dei poteri e nel superamento dei conflitti sociali, quest'ultimi essenziali per qualsiasi società democratica, allora possiamo affermare che l'Unione europea sta camminando sulla buona strada. Di fatto, lo sviluppo

¹²⁴ Luther, J., (2015), *Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "Sistema delle conferenze". Parere giuridico con profili di diritto comparato*, su <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/il-sistema-delle-conferenze-dossier-di-approfondimento>.

¹²⁵ Inoltre bisogna affrontare urgentemente, da un punto di vista teorico e con stretto riferimento ai principi democratici, il fatto che una singola persona, come ad esempio un Presidente di Regione, possa, per il solo fatto di essere rappresentante politico, giuridico e istituzionale di un ente territoriale, assumere (nella sua unica veste esecutiva) da solo una decisione che impegnerà l'intero ente che rappresenta nonché tutti i suoi singoli componenti, aggirando completamente i membri del Consiglio regionale di riferimento.

¹²⁶ Emblematico il caso delle Linee guida della Conferenza Stato - Regioni per la concessione di contributi ai gruppi consiliari ai sensi del decreto legge del Governo Monti n. 174 del 2012, convertito poi nella legge n. 213 del 2012; soprattutto nella prima fase della vicenda che ha visto la Conferenza Stato -Regioni favorire l'impostazione del decreto legge n. 174 del 2012, senza tenere minimamente conto delle assemblee legislative regionali. Nel caso di specie il legislatore interveniva su associazioni di carattere privato, beneficiarie di fondi pubblici ma comunque organi direttamente strumentali al funzionamento delle assemblee legislative regionali. Fortunatamente, in un secondo momento, la Conferenza Stato - Regioni, insieme alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, ha elaborato delle linee guida per l'applicazione della suddetta normativa. Tuttavia la Conferenza Stato - Regioni ha finito per estendere le proprie funzioni di coordinamento e collaborazione intervenendo su ambiti propri dei Consigli regionali, nulla togliendo al fatto che molti consiglieri e capigruppo regionali avessero utilizzato impropriamente fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari.

¹²⁷ Costanzo, P., Mezzetti, L. e Ruggeri, A., (2014), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.

¹²⁸ Il riconoscimento dell'organizzazione territoriale di ogni realtà costituzionale di ciascun Stato membro è offerto dall'articolo 4, comma 2, del Trattato dell'Unione che, così come modificato dal Trattato di Lisbona, stabilisce che: "l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali."

dell'Unione europea, ha aumentato nel tempo il controllo sui poteri degli Stati membri, provocandone una forte limitazione e allontanando così anche ogni spettro di autoritarismo¹²⁹.

Nonostante anche la nostra legislazione statale repubblicana sia ispirata alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, nelle legislature della Repubblica italiana che si sono susseguite dal 1948 al 1970 (se non addirittura fino al 2001), i governi centrali dell'epoca hanno portato avanti i propri indirizzi politici ignorando sia l'articolo 5 della Carta Costituzionale che la IX Disposizione Transitoria e Finale. Pare che per lungo tempo i cittadini italiani abbiano privilegiato *“una visione centralista dello Stato rispetto ad un'impostazione autonomistica incentrata sulle Regioni”*¹³⁰. Peraltro le Regioni furono istituite nel 1970 solo per soddisfare i bisogni della classe politica del tempo e non per completare il disegno costituzionale voluto dall'Assemblea Costituente, che vedeva invece nell'istituzione delle regioni l'attraversamento di una tappa necessaria per lo sviluppo democratico della nostra Repubblica. Tuttavia, sia pure con enormi difficoltà e limiti, l'istituzione delle Regioni nel 1970 (circa 22 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione) e la riforma costituzionale del 2001 (circa 53 anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione) hanno *“cercato di spostare il baricentro della legislazione verso le Regioni”*¹³¹. Mazzola sintetizza perfettamente con le seguenti parole: *“Dopo un ampio dibattito in sede di Assemblea Costituente, la Costituzione delineò uno Stato che esercitava il potere legislativo tramite le leggi nazionali e regionali. Le Regioni, pertanto, non sono da considerarsi qualcosa di estraneo al potere statale ma enti che svolgono compiti ed esercitano poteri statali; lo Stato si sarebbe dovuto occupare degli “interessi nazionali” mediante la legislazione nazionale di principio, mentre le Regioni avrebbero dovuto realizzare i compiti statuali nell'ambito dei rispettivi territori tramite la legislazione regionale. E' questa la grande novità della Costituzione del 1948 e corrisponde ad analoghe soluzioni istituzionali presenti in altri Stati europei (ad esempio le Comunità autonome spagnole ed ancora meglio i Länder tedeschi); peraltro, come si accennava in precedenza, tale impostazione è stata ribadita recentemente dalle scelte normative dell'Unione Europea. In Italia invece, conformemente ad una tradizione politico- culturale,*

¹²⁹ Tuttavia in alcuni Stati membri sono insorti movimenti populistici preoccupanti e, per la prima volta nella sua storia, la Commissione europea ha deciso di attivare la procedura prevista dall'articolo 7 del Trattato per il rischio di violazione grave, da parte di uno Stato membro, dei valori fondamentali dell'Ue.

¹³⁰ Mazzola, G., (2017), Op. cit., p. 6.

¹³¹ Mazzola, G., (2017), Op. cit., p. 10.

*si è considerato lo Stato¹³² come l'unico titolare del potere legislativo, paventando altrimenti rischi per l'Unità nazionale. Tale impostazione, peraltro, ha trovato ampio riscontro nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Come conseguenza di tutto ciò, vi è stato un continuo ridimensionamento del potere legislativo delle Regioni, prima di quelle Speciali – le uniche in precedenza esistenti – e, successivamente, delle Regioni ordinarie, nonostante le previsioni dell'articolo 117 della Costituzione. Pertanto vi è stato un “ continuo rimaneggiamento del riparto delle competenze legislative come se fosse il clou dei bisogni della Repubblica Italiana, per il miglioramento dello Stato regionale.” (S. Mangiameli, *Il riparto di competenze legislative nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, 2017). Fino al 2001 si è sviluppato un ridimensionamento, soprattutto tramite la giurisprudenza costituzionale, del potere legislativo delle Regioni, riconducendolo a una funzione “attutiva” della legislazione statale; con la riforma del 2001 ci si è illusi che, allargando la competenza legislativa regionale, si realizzasse lo Stato regionale mentre la riforma Renzi -Boschi prevedeva un “recupero” delle competenze legislative regionali, riportandoci sostanzialmente al testo costituzionale antecedente la riforma del Titolo V del 2001 (v. M. Cavino, *La potestà legislativa regionale dopo la riforma: scenari*, 2016).”¹³³*

La riforma costituzionale Boschi-Renzi aveva delineato sostanzialmente la costituzione di un “rimpicciolito” Senato della Repubblica, cioè un nuovo modello di “bicameralismo imperfetto” che si sarebbe sostanziato attraverso l'istituzione di una seconda Camera parlamentare di tipo neo-corporativo. Tuttavia le nuove funzioni di indirizzo e controllo del nuovo Senato territoriale nei confronti del Governo nazionale, così come erano state prospettate dalla riforma costituzionale Boschi-Renzi, sarebbero apparse notevolmente ridotte rispetto a quelle dell'attuale Senato della Repubblica e avrebbero comunque delegittimato l'attuale ‘sistema delle Conferenze’, il quale va invece “*decisamente innovato, opportunamente semplificato e politicamente responsabilizzato.*”¹³⁴ Inoltre ci si sarebbe trovati di fronte a un organo riconosciuto a livello costituzionale ma privo di una piena ed adeguata legittimazione democratica, attenuata o comunque di livello inferiore rispetto a quella della Camera dei Deputati. Le nuove funzioni di rappresentanza territoriale assegnate al nuovo Senato, ossia funzioni di interessi locali non generalizzabili, così come prospettate dal legislatore riformato-

¹³² Il sentimento neo-centralista di questi ultimi anni, così come spiega l'autore, non solo sottende alla riforma costituzionale del 2016 ma è esso stesso frutto di una campagna mediatica impegnata in un'opera denigratoria e di delegittimazione delle Regioni e del Parlamento nazionale, a esclusivo vantaggio del potere esecutivo centrale. Ciò non toglie che la classe politica regionale spesso non sia all'altezza dei compiti conferiteli e che la crisi dei partiti regionali mostri tutta la sua fragilità.

¹³³ Mazzola, G., (2017), Op. cit., p. 9.

¹³⁴ Luther, J., (2015), Op. cit. .

re del 2016, oltre a rideterminare le relazioni tra le due Camere, sembravano escludere, per i nuovi senatori, il principio del libero mandato, oltre a non prevedere né la presenza di gruppi parlamentari partitici (art. 72, co. 4 Cost., art. 82, co. 2 Cost.) né uno statuto delle opposizioni (art. 64, co. 2 Cost.). Inoltre al Presidente della Repubblica, rappresentante dell'unità nazionale, era preclusa la possibilità di sciogliere il nuovo Senato territoriale nonché di esercitare funzioni di indirizzo e controllo sull'azione del 'sistema delle Conferenze'.

Resta da chiedersi se la funzione di rappresentanza del nuovo Senato territoriale avrebbe potuto o meno assorbire le funzioni di rappresentanza già istituzionalizzate di alcuni enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.)¹³⁵: il principio dell'unità avrebbe potuto giustificare la soppressione del 'sistema delle Conferenze' e trasferire le loro funzioni al nuovo Senato neo-corporativo oppure la sopravvivenza del 'sistema delle Conferenze' avrebbe mantenuto funzioni subordinate o competitive rispetto a quelle del nuovo Senato?

Superato ogni dubbio, a seguito della bocciatura referendaria del 2016 del progetto di riforma costituzionale, l' *“attuale sistema delle conferenze, disciplinato nell'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, co. 2, lett. f) e g)) della Costituzione, deve rispettare le funzioni unitarie di indirizzo politico ed amministrativo del Governo (art. 95, co. 1 Cost.), garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e il buon andamento dell'amministrazione (art. 97, co. 1 e 2 Cost.), riflettere la rappresentanza presidenziale delle Regioni (art. 121, co. 3 Cost.) e non menomare l'autonomia statutaria nella determinazione della forma di governo regionale (art. 123, co. 1 Cost.)”*¹³⁶ Il 'sistema delle Conferenze' costituisce, dunque, *“una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione”*¹³⁷ e ha finora svolto un ruolo significativo, sulla base dei criteri di riparto delle materie dell'attuale titolo V, ai fini dell'attuazione delle leggi, sia sul piano regolamentare che amministrativo. La *“leale collaborazione”* è insomma un principio di natura procedimentale e rappresenta un metodo di garanzia di unità condivisa della Repubblica italiana delle autonomie (es. art. 5 Cost.). La Conferenza Stato -Regioni è dunque espressione di quello che in dottrina viene chiamato *“regionalismo cooperativo”* e nella giurisprudenza costituzionale, come abbiamo già visto, *“principio di leale collaborazione”*.

¹³⁵ Tra le funzioni territoriali già istituzionalizzate ricordiamo quelle attribuite al Presidente della Giunta regionale (art. 121, co. 3 Cost.), al Consiglio regionale e al Presidente del Consiglio regionale (art. 121, co. 1 Cost., art. 122 co. 3 Cost.), agli organi dei Consigli delle autonomie locali (art. 123, co. 4 Cost.), alle istituzioni di raccordo sovra- ed internazionali (art. 11 Cost.): Comitato delle regioni (UE) e Congresso dei poteri locali e regionali (Consiglio d'Europa).

¹³⁶ Luther, J., (2015), Op. cit. .

¹³⁷ Vd. sentt. n. 31 del 2006 e 401 del 2007.

L'attività delle Conferenze, che rappresentano i tre rami del sistema di raccordo verticale, è solitamente preceduta da una serie di confronti e dialoghi che costituiscono il sistema di raccordo di tipo orizzontale¹³⁸, che negli ultimi anni ha assistito peraltro a una progressiva crescita. Le sedi di raccordo orizzontale “*seppure non disciplinate dall'ordinamento, [...] costituiscono l'occasione della formazione di una volontà politica che cerca nel sistema istituzionale delle Conferenze una composizione con l'indirizzo politico del Governo.*”¹³⁹ L'evoluzione del ‘sistema delle Conferenze’ attuale spinge verso una struttura di raccordo tra esecutivi “*portatori di eguali ruoli e diritti*”¹⁴⁰. Tuttavia come conseguenza degli attuali meccanismi si producono invece due effetti che paiono ribaltare i concetti essenziali dei processi democratici: la riduzione della responsabilità politica del governo nazionale sulle scelte politiche già adottate e la mancata promozione di una adeguata rappresentanza e di una “*corretta imputazione di responsabilità democratica*”¹⁴¹ delle autonomie territoriali. Le conferenze sono oggetto di due visioni differenti da parte della dottrina. Il primo orientamento dottrinale qualifica le Conferenze come “organo statale”¹⁴², una sorta di “*ufficio burocratico della Presidenza del Consiglio ed un ufficio politico posto alle dipendenze dirette del Presidente della Conferenza*”¹⁴³. Un secondo indirizzo dottrinale, anche se con esclusivo riferimento alle sole Conferenze Stato-Regioni, riconosce in esse, invece, una natura prevalentemente politica. Ad ogni modo, alla base di entrambi gli indirizzi dottrinali vi è la convinzione di superare i limiti e le contraddizioni del ‘sistema delle Conferenze’ attraverso la loro costituzionalizzazione oppure attraverso un riordino della disciplina generale che conduca sostanzialmente alla sopravvivenza di una sola delle tre Conferenze attuali¹⁴⁴.

¹³⁸ Mazzola reputa che l'associazionismo a livello orizzontale, tra enti territoriali di pari livello, precede, di fatto, l'esistenza delle conferenze. Si pensi ad organismi come la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative). Tali consessi producono atti e documenti, ascrivibili appunto a una nuova tipologia di fonti atipiche, che vengono poi presentanti in sede sia di Conferenza Stato-Regioni che di Conferenza Unificata.

¹³⁹ Mazzola, G. e Castiello, M., (2014), Op. cit., p. 3.

¹⁴⁰ Mazzola, G. e Castiello, M., (2014), Op. cit., p. 4.

¹⁴¹ Luther, J., (2015), Op. cit..

¹⁴² Bifulco, R., (2006), *Conferenza Stato-Regioni*, in “Dizionario di Diritto Pubblico”, a cura di S. Cassese, Volume II, Milano, Giuffrè, p. 1235.

¹⁴³ Carpani, G., (2006), p. 8.

¹⁴⁴ Carpino, R., (2012), op. cit., p. 548, rileva che l'orientamento già incardinato nella prassi vede sempre di più la contrapposizione di un solo soggetto istituzionale all'interlocutore governativo, un solo soggetto istituzionale che riesca a condensare i vari indirizzi politici e le varie valutazioni regionali in un unico atto, di fatto ascrivibile tra le nuove tipologie di fonti atipiche.

Per quanto concerne la costituzionalizzazione del ‘sistema delle Conferenze’ non può non farsi riferimento al tema dell’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed Enti locali, dando finalmente attuazione all’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. L’integrazione della Commissione parlamentare ha, in ambito dottrinale, fra i maggiori sostenitori Nicola Lupo¹⁴⁵ e fra i maggiori oppositori Vincenzo Lippolis¹⁴⁶. Se l’art. 114 Cost. sancisce il principio della pari dignità dei diversi livelli territoriali dovrebbe derivare, da esso, un necessario e diretto coinvolgimento dei loro rappresentanti al “centro” dell’esercizio della funzione legislativa, visto che molte delle leggi statali incidono sulle competenze degli enti locali. Peraltro non andrebbe esclusa l’ipotesi che siano gli stessi Regolamenti parlamentari a definire un nuovo modo di funzionare della Commissione bicamerale integrata, ad esempio “a geometria variabile”, così come ipotizzata da Lupo. Per tutto ciò che attiene la designazione dei rappresentanti territoriali, se debba essere operata dai Consigli regionali o dalle Giunte, si può convenire che tali indicazioni debbono essere liberamente compiute attraverso l’adozione di determinati criteri. La Commissione integrata, secondo il principio della pariteticità, dovrebbe teoricamente contenere un numero eguale di rappresentanti delle Regioni, dei Comuni, delle Province, del Senato e della Camera. Le modalità di deliberazione della Commissione bicamerale integrata potrebbero realizzarsi con l’approvazione del parere superando un determinato *quorum* strutturale per ciascuna delle due componenti, parlamentare e territoriale, o richiedendo la semplice maggioranza dei presenti (voto *per teste*) sia della componente parlamentare che territoriale. In entrambe le ipotesi si incentiverebbe la ricerca di soluzioni concordate e nell’eventualità non si trovasse l’accordo e la maggioranza di una delle due componenti volesse bloccare i lavori della Commissione, potrebbero intervenire i Regolamenti parlamentari, attraverso la fissazione di un termine entro il quale il procedimento debba concludersi. Per quanto concerne le *“difficoltà di stabilire quando un progetto di legge riguardi le materie di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. o di cui all’art. 119 Cost., immaginando poi che tali problemi possano riflettersi in altrettante questioni di legittimità costituzionale per vizi procedurali”*¹⁴⁷ non si può negare che analoghe difficoltà sarebbero insorte qualora fosse stato istituito il Senato territoriale o delle autonomie. È abbastanza evidente che tutte le problematiche del riparto delle competenze tra Stato e Regioni si rifletterebbero sulla distribuzione della funzione legislativa tra

¹⁴⁵ Lupo, N., (2007), *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (Rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in www.federalismi.it.

¹⁴⁶ Lippolis, V., (2006), *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.federalismi.it.

¹⁴⁷ Lupo, N., (2007), Op. cit., p. 5.

la Camera dei Deputati e l'eventuale nuovo Senato delle autonomie, innescando anche qui eventuali questioni di legittimità costituzionale per vizi procedurali. *“Non è un caso che proprio i regolamenti parlamentari siano stati chiamati ad attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: è ad essi che spetta configurare procedimenti idonei a coinvolgere la Commissione bicamerale integrata con modalità differenti a seconda che si tratti di progetti di legge che in generale riguardano l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni (per le quali già oggi l'art. 40, comma 9, reg. Sen. e l'art. 102, comma 3, reg. Cam. Prevedono l'assegnazione alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, in composizione non integrata) ovvero che concernono più propriamente le materie concorrenti o l'autonomia finanziaria regionale. Quanto alla sindacabilità del relativo procedimento da parte della Corte costituzionale, non sembra che ciò debba spaventare più di tanto [...] I regolamenti parlamentari potrebbero delineare procedimenti simili a quelli previsti per garantire l'osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., nei quali (vi è) l'innalzamento del quorum deliberativo dell'Assemblea”*¹⁴⁸. La tesi di un 'sovraccaricamento' del procedimento legislativo italiano non è affatto confutabile, anche se di fatto la serie di trasformazioni che hanno investito il procedimento legislativo italiano degli ultimi anni sono tali per cui esso è diventato più snello e rapido di come è delineato dalla Carta Costituzionale, anche a costo di violare determinate prescrizioni costituzionali (artt. 70, 71 e 72 Cost.). Tuttavia l'idea di parlamentarizzare (anche solo parzialmente) la fase legislativa - al momento trattata in ambito governativo e attraverso il 'sistema delle Conferenze' - non dovrebbe rallentare più di tanto i termini di definizione della stessa. Si auspica comunque che siano sempre le Camere parlamentari, attraverso una modifica dei propri Regolamenti, ad attenuare questo tipo di aggravamento.

Inoltre, la presenza di una Commissione bicamerale integrata spingerebbe il Parlamento a trattare leggi più asciutte, in materia di legislazione concorrente ex art. 117 Cost (come ad esempio la legge finanziaria) e a portare allo scoperto le posizioni delle Regioni e degli enti locali, attraverso i loro rappresentanti.

La scarsa disciplina vigente delle tre Conferenze è affidata alla prassi. Nonostante ciò, va notato che la Conferenza Stato - Regioni da circa quindici anni ha *“adottato un regolamento di organizza-*

¹⁴⁸ Lupo, N., (2007), Op. cit., p. 6.

zione e funzionamento, con le connesse linee interpretative.”¹⁴⁹ Lo studioso Luther precisa: “Dell’attuale sistema delle Conferenze si lamenta – oltre alla mancata costituzionalizzazione - innanzitutto la mancanza di trasparenza. Sul sito ufficiale si trovano gli ordini del giorno e i verbali con diciture del tipo “parere favorevole” o “intesa sancita”, non il testo degli atti ai quali fanno riferimento. I verbali pubblicati non indicano i partecipanti, né annotano casi di dissenso. Vista l’alto numero di pratiche e la totale mancanza di una selezione per qualità politica e rilevanza pubblica delle decisioni, anche solo tramite comunicati di stampa, il sistema di registrazione e pubblicità-notizia degli atti non agevola la conoscibilità pubblica dei lavori della Conferenza, che si atteggia come una qualsiasi commissione della pubblica amministrazione e pretende una segretezza di governo non motivata atto per atto. Sotto questo profilo, anche l’interrogazione dei ministri che presiedono le sedute non garantisce una responsabilità democratica sufficiente delle decisioni prese. Gli atti delle conferenze dovrebbero essere rese pubbliche integralmente, insieme agli allegati, quanto meno attraverso un meccanismo di comunicazione al Senato in modo da partecipare della pubblicità degli stessi atti del Senato. A tal riguardo servirebbe peraltro un sistema di classificazione dei gradi di pubblicità di tali atti.

¹⁴⁹ Mazzola, G. e Castiello, M., (2014), Op. cit., p. 5; il regolamento stabilisce, ad esempio, il quorum costitutivo e deliberativo per i lavori e per le decisioni da far assumere alla Conferenza.

Le Conferenze sono state create a servizio di un ordinamento giuridico centralizzato. Non è un caso che ancora oggi è la Presidenza del Consiglio dei Ministri ad essere il centro propulsore di ogni attività amministrativa (e legislativa). La convocazione, contenente ordine del giorno e destinatari, è fissata dal Governo, rappresentato dalla figura del Presidente del Consiglio o di un Ministro o portavoce delegato. Entrambe le Conferenze (a seguito del D.P.C.M. del 7giugno 2016, che ha modificato l’ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del successivo D.M. 1° settembre 2016 di riorganizzazione) si avvalgono di un Coordinatore (ossia un dirigente generale) e di un Segretario (il Capo del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie o c.d. Ufficio III).

Ai fini dell’adozione delle deliberazioni, le parti protagoniste della Conferenza Stato - Regioni e della Conferenza Stato - Città devono esprimere il loro assenso secondo il metodo dell’unanimità. Qualora l’unanimità non è raggiunta l’assenso deve essere espresso a maggioranza. L’assenso per essere valido deve essere espresso da un rappresentante di ciascuna parte.

Il Governo, una volta conclusa la Conferenza, prende atto delle deliberazioni e delle richieste fatte in sede di Conferenza, e le trasmette al Consiglio dei Ministri, in forma di indirizzo o di indicazione.

In relazione al funzionamento delle Conferenze si possono verificare delle anomalie o patologie: l’omissione di coinvolgimento della Conferenza da parte del Governo, l’omissione di un atto o di una pronuncia da parte della Conferenza nei confronti del Governo, il mancato raggiungimento di un’intesa o il mancato recepimento di quanto manifestato dalla Conferenza. In quest’ultime due ipotesi, non essendo stabilita alcuna sanzione per il Governo che non adempia a un’intesa o ad un parere o ad un’accordo, si sono fatte strada, oltre al classico ricorso alla Corte Costituzionale, azioni ostruzionistiche (portate avanti dagli enti di livello orizzontale) e meccanismi di sanzione politica tali da condurre a un vero e proprio blocco dell’attività istituzionale (si pensi ai casi di abbandono delle conferenze, di diserzione dei lavori, di occupazione fisica della sede delle conferenze o di vera e propria interruzione dei rapporti istituzionali; cfr. op. cit. Mazzola, G. e Castiello, M., (2014), p. 8). È la conflittualità tra il centro e la periferia ciò che ha caratterizzato gli ultimi due decenni.

Le attività più importanti di raccordo e di concertazione delle Conferenze sono quelle che si sostanziano nelle intese e negli accordi, ai quali la stessa Corte Costituzionale ha riconosciuto maggiore valenza politica e giuridica.

La minore trasparenza ha senz'altro dei vantaggi di informalità, ma non consente allo stato attuale una valutazione oggettiva dell'efficacia e della performance dei processi decisionali, essendo utilizzabili soltanto testimonianze e autovalutazione di soggetti partecipanti e pubblicazioni occasionali di singoli atti insieme a statistiche meramente formali.

In particolare non consente di distinguere le pratiche di effettiva negoziazione da quelle di semplice "presa d'atto", da ottenere anche con procedure telematiche più snelle, e di esaminare la qualità delle eccezioni sollevate a titolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Manca peraltro una seria analisi dei costi del sistema delle conferenze e dell'utilizzabilità di strumenti di e-government (conferenze telematiche)."¹⁵⁰

Le recenti iniziative referendarie delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, hanno riacceso i fari sulla possibilità, costituzionalmente regolata, di vedersi attribuiti, in qualità di regioni a statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno inoltre fatto ricorso allo strumento, facoltativo e discrezionale, referendario e di tipo consultivo prima di accedere all'attivazione del procedimento previsto dall'art. 116 Cost.. L'art. 116 permette alle regioni ordinarie di negoziare con il Governo in carica le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. *"Tuttavia, perché il governo possa concedere l'intesa per un'attribuzione asimmetrica di competenze occorre che le singole regioni richiedano poteri limitati nelle materie richiamate dall'articolo 116, comma 3, e solo per poche materie, in modo che l'asimmetria non risulti dirompente per l'amministrazione statale."*¹⁵¹ Le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono attuabili su tutte le materie di potestà legislativa concorrente e su specifiche materie di competenza legislativa esclusiva statale. Con la sentenza n. 118 del 2015 la Consulta, nel silenzio della Costituzione, si è pronunciata sulle leggi regionali venete in materia referendaria, ossia le leggi regionali numeri 15 e 16 del 2014. Con tale pronuncia la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare come e dove si colloca il referendum consultivo regionale. Il referendum consultivo si può effettuare in un fase anteriore e esterna, rispetto al procedimento ex art. 116 Cost., il quale peraltro richiede l'approvazione di una legge dello Stato con voto a maggioranza assoluta da parte delle Camere parlamentari e a seguito di una precisa intesa tra lo Stato stesso e la Regione che aspira a ulteriori e particolari forme di autonomia.

Dopo il risultato negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, è opportuno riflettere sul regionalismo italiano e in particolare quello differenziato.

¹⁵⁰ Luther, J., (2015), Op. cit..

¹⁵¹ Mangiameli, S., (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in www.issirfa.cnr.it.

Nonostante i continui tentativi, in questi ultimi anni, di voler indebolire le Regioni italiane, queste appaiono ancora forti e salde. Esse costituiscono, ad oggi, un elemento portante del nostro ordinamento giuridico, non riducibili al semplicistico rango dell' 'ente locale'. La costruzione di un regionalismo efficiente e capace di supportare la competizione internazionale ed soprattutto europea deve essere ancora completata.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSTA 2008 S. AGOSTA, *La collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008
- AGOSTA 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.*, in "Forum di Quaderni costituzionali", 2017
- AMOROSO 2017 G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in www.foro.it, 2017
- ANTONINI 2017 L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in www.federalismi.it, 2017
- BARTOLE 2004 S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in "Le Regioni", Bologna, Il Mulino, 2004
- BEATO 2017 G. BEATO, *La Sentenza della Corte costituzionale sulla legge della dirigenza pubblica: non fu "cavillo"*, in www.eticapa.it, 2017
- BENELLI 2006 F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Franco Angeli Editore, Milano, Giuffrè, 2006
- BENELLI 2007 F. BENELLI e C. MAINARDI, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in "Le Regioni", Bologna, Il Mulino, 2007

- BERTOLINO 2007 C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007
- BIFULCO 2016 R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di Sabino Cassese, Vol. II, Milano, Giuffrè, 2016
- BIFULCO 2017 R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2017
- BIN 2002 R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un nuovo importante chiarimento*, in "Le Regioni", Bologna, Il Mulino, 2002
- BRACCI 2012 G. BRACCI, *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in www.forumcostituzionale.it, 2012
- BUZZACCHI 2003 C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003
- CALVIERI 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, Milano, 2017
- CALZOLAIO 2012 S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012
- CANDIDO 2016 A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in "Giurisprudenza Costituzionale", Milano, Giuffrè, 2016

- CARAVITA 2006 B. CARAVITA, *Le sedi della concertazione*, in www.federalismi.it, 2006
- CARETTI 2000 P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in “Le Regioni”, Bologna, Il Mulino, 2000
- CARPANI 2006 G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006
- CARPANI 2011 G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in www.astrid-online.it, 2011
- CARPINO 2012 R. CARPINO, *Il Sistema delle Conferenze*, in *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma – Volume I: Atti delle giornate di studio – Roma, 20-21-22 ottobre 2011, Cnr-Issirfa*, a cura di Stelio Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2012
- CERULLI IRELLI 2000 V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in *Annuario 2000, Il Parlamento. Atti del Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2000
- CIARLO 1999 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*, Padova, Cedam, 1999
- CICCONETTI 1966 S.M. CICCONETTI, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, Milano, Giuffrè, 1966
- COSTANZO 2014 P. COSTANZO, L. MEZZETTI e A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014

- D'AMICO 2017 G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionigiustizia.it, 2017
- D'ATENA 1991 A. D'ATENA, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in "Giurisprudenza Costituzionale", Milano, Giuffrè, 1991
- D'ATENA 2003 A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in "Quaderni Costituzionali", Bologna, Il Mulino, 2003
- DE FIORES 2001 C. DE FIORES, *Trasformazione della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001
- DE NES 2017 M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in "Le Regioni", Bologna, Il Mulino, 2017
- FILIPPINI 2011 A. FILIPPINI, *La collaborazione "irrituale". Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese Stato - Regioni in materia di energia nucleare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2011
- FRONTONI 2011 E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di Cartabia, M. e Lamarque, E. e Tanzarella, P., Torino, Giappichelli, 2011
- FRONTONI 2011 E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011
- FRONTONI 2017 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, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2017

- GUAZZAROTTI 2004 A. GUAZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in “Le Regioni”, Bologna, Il Mulino 2004
- LIPPOLIS 2006 V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.federalismi.it, 2006
- LUGARA 2017 R. LUGARA, *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in “Rivista AIC1”, 2017
- LUPO 1999 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, Milano, Giuffrè, 1999
- LUPO 2007 N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.federalismi.it, 2007
- LUTHER 2015 G. LUTHER, *Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "Sistema delle conferenze". Parere giuridico con profili di diritto comparato*, in <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/il-sistema-delle-conferenze-dossier-di-approfondimento>, 2015
- MAINARDIS 2010 C. MAINARDIS, *Materie trasversali statali e incompetenza regionale*, in “Le Regioni”, Bologna, Il Mulino, 2010

- MALFATTI 2011 E. MALFATTI, *Attorno al "volto procedurale" delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in AA.VV., *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011
- MANCINI 2013 E. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2013
- MANGIAMELI 2003 S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V*, in "Le Regioni", Bologna, Il Mulino, 2003
- MANGIAMELI 2017 S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in www.issirfa.cnr.it, 2017
- MARCHETTI 2016 G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016
- MARCHETTI 2017 G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sentenza n. 251/2016)*, in "Rivista AIC2", 2017
- MARSHALL 2016 J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in "Giornale di diritto amministrativo", Milano, Wolters Kluwer, 2016
- MATTARELLA 2017 B. G. MATTARELLA, *La L. n. 124 del 2015 e i suoi decreti attuativi: un bilancio*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 5, Milano, Wolters Kluwer, 2017

- MATTARELLA 2017 B. G. MATTARELLA, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in www.quotidianogiuridico.it, 2017
- MAZZOLA 2014 G. MAZZOLA e M. CASTIELLO, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2014
- MAZZOLA 2017 G. MAZZOLA, *Quali Regioni dopo il referendum costituzionale? Ipotesi per nuovi rapporti Stato-Regioni*, pubblicato su www.issirfa.cnr.it, 2017
- MONACO 2017 G. MONACO, *La pronuncia della Corte costituzionale sulla "riforma Madia" incide sul sistema delle fonti del diritto*, in rivista "Urbanistica e Appalti", Milano, Wolters Kluwer, 2017
- PADULA 2003 C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esponenziali"*, in "Le Regioni", Bologna, Il Mulino, 2003
- PADULA 2016 C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in "Le Regioni", Bologna, Il Mulino, 2016
- PIERONI 2010 M. PIERONI. e 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
- PIZZETTI 2000 F. PIZZETTI, *Il 'sistema delle Conferenze' e la forma di governo italiana*, in "Le Regioni", Bologna, Mulino, 2000
- POGGI 2016 A. POGGI e G. BOGGERO, *Non si può riformare la P.A. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251 del 2016*, in federalismi.it, 2016

- RIVASECCHI 2017 G. RIVASECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, 02/02/2017, in “Forum di Quaderni costituzionali”, in www.forumcostituzionale.it, 2017
- RUGGERI 2009 A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, p. 158.
- RUGGIU 2011 I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in www.robertobin.it, 2011
- STERPA 2017 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 , 2017
- TARLI BARBIERI 2003 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*, Milano, Giuffrè, 2003