

Dario Martire

Brevi note alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale

(doi: 10.1438/86572)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2017

Ente di afferenza:

Università Luiss (luiss)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Dario Martire

Brevi note alla sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le trasformazioni strutturali della delega legislativa. - 3. Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali. - 4. Intese e pareri: atti così diversi? - 5. Il parere del Consiglio di Stato 17 gennaio 2017, n. 83. - 6. La soluzione “suggerita” dalla Corte costituzionale.

1. *Premessa.* – La sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale trae origine da un ricorso promosso in via principale dalla Regione Veneto su una serie di disposizioni contenute nella legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, (c.d. legge Madia)¹.

Da un lato le citate disposizioni sarebbero state lesive delle attribuzioni concernenti la potestà legislativa riconosciute alle Regioni dalla Costituzione repubblicana, trattandosi di materie non interamente riconducibili alla competenza legislativa statale esclusiva ed aventi ad oggetto aspetti assimilabili alla competenza legislativa regionale residuale (nella specie “organizzazione amministrativa regionale, turismo, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale”) o comunque alla competenza legislativa concorrente, in tal caso non lasciando alcun margine di intervento alla Regione².

¹ Nello specifico la Regione ricorrente lamentava l'incostituzionalità, da parte dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2 (codice dell'amministrazione digitale), dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2 (dirigenza pubblica), dell'art. 16, commi 1 e 4 (Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione), dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t) (lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7) (società a partecipazione pubblica), dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u) (servizi pubblici locali di interesse economico generale).

² Occorre peraltro rilevare come la Regione impugnò anche disposizioni ulteriori: l'art. 11, comma 1, lettera f), nella parte in cui, con riferimento all'ambito relativo alla mobilità

Dall'altro, data la presenza di “molteplici interferenze” tra le rispettive competenze attribuite dalla Costituzione allo Stato e alle Regioni, la prescrizione, da parte della legge delega impugnata, di una forma di raccordo esplicitata mediante lo strumento del parere (nella specie quello in Conferenza unificata) sarebbe stata del tutto incompatibile con la premessa dalla stessa realizzata, quella appunto di una sottrazione di competenze alle Regioni medesime.

In particolare il mancato raggiungimento dell’“accordo” (così si legge nel ricorso, ma forse sarebbe stato più esatto riferirsi al mancato adeguamento, da parte del Governo, alle statuizioni contenute nell’atto della Regione, trattandosi, nelle intenzioni del legislatore delegante, appunto di un “parere” e non di un’intesa, aspetto su cui si tornerà più avanti) entro il breve termine di quarantacinque giorni avrebbe consentito l’assunzione unilaterale del provvedimento da parte del Governo.

Ciò che si contesta è quindi la violazione del principio di leale collaborazione nella parte in cui la legge delega legittima l’adozione di un atto, invasivo di competenze legislative regionali, da parte del Governo unilateralmente, senza cioè che si tratti di un vero e proprio “accordo”, di un atto quindi posto in essere da due contraenti in posizione di parità, per il quale è necessario il consenso di entrambi, mancandone altrimenti un requisito fondamentale.

della dirigenza, prevede che il Governo individui i casi e le condizioni in cui non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria, determinando un generale ampliamento delle ipotesi di mobilità, tra le amministrazioni pubbliche, dei dirigenti, senza tenere in considerazione il fatto che la relativa selezione è stata determinata in base all’accertamento di specifiche competenze tecniche da parte dell’ente che ha bandito il concorso, da cui la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; l’art. 11, comma 1, lettera i), sempre per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nella declinazione del principio del legittimo affidamento e del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto prevedendo la decadenza dal ruolo unico, determinerebbe una *reformatio in peius* del regime vigente; l’art. 11, comma 1, lettera p), il quale, dettando norme di dettaglio comprimerebbe le attribuzioni regionali, in violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.; infine gli artt. 1, comma 1, e 23, per violazione degli artt. 81 e 119 Cost., in quanto imporrebbero nuovi oneri di finanziamento della riforma in capo alle Regioni, che viene tuttavia dichiarata inammissibile, poiché non viene posto rilievo al comma 2, il quale prevede che i «decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella presente legge sono corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura». Peraltro il comma 1 dell’art. 23 prevede che dall’attuazione della legge in oggetto e dai decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, compresa quindi anche la finanza regionale.

2. *Le trasformazioni strutturali della delega legislativa.* – Come è oramai noto, l'istituto della delegazione legislativa, al pari del decreto legge, pensato dai Costituenti come eccezionale rispetto alla ordinaria funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alle Camere parlamentari dall'art. 70, ha finito per assumere, nel corso del tempo, un ruolo del tutto diverso.

Tale istituto, con il passare delle legislature, ha difatti assunto dei connotati strutturali completamente diversi rispetto alle intenzioni del legislatore costituente. Le profonde trasformazioni hanno riguardato non solo l'aspetto quantitativo, ma soprattutto quello qualitativo³.

In un contesto caratterizzato da quella che è stata definita “crisi del Parlamento” o, ponendo l'attenzione sul principale atto prodotto dallo stesso, “crisi della legge”, la delegazione legislativa, dotata di estrema elasticità, flessibilità e adattabilità, ha finito per assumere la funzione di atto idoneo alla risoluzione di materie e tematiche ad alta complessità politica⁴.

³ Con riferimento al profilo quantitativo, dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale la delega legislativa ha conosciuto una espansione nel suo utilizzo fino a quel momento sconosciuta. Cfr. G. Tarli Barbieri, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. Caretti - A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale. Atti del convegno*, Pisa, 11 giugno 2002, Milano, 2003, pp. 47 ss.; A. Anzon Demmig, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *Corte costituzionale, La delega legislativa. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 22; N. Lupo, *Deleghe e decreti legislativi "correttivi": esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996, pp. 21 ss.; A. Pizzorusso, *La disciplina dell'attività normativa del governo*, in *Le Regioni*, 1987, pp. 330 ss.; S. Gambino, *La razionalizzazione del potere esecutivo in Italia*, in *Quad. cost.*, 1988, n. 3; G. Amato, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, II, pp. 171-185; E. Frontoni, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012.

⁴ V. E. Cheli, *L'ampliamento di poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1959, pp. 463 ss.; F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001; F. Modugno - A. Celotto - M. Ruotolo, *Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in F. Modugno, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000; G. Silvestri, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Politica del Diritto*, I, 1987, pp. 149-159; S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, 1990, pp. 171 ss.; V. Baldini, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una "variabile dipendente" della democrazia parlamentare*, in V. Cocozza - S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, pp. 25 ss.; M. Ruotolo, *Delega legislativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, pp. 1769; F. Roselli, *La delega legislativa*, in *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, N. Lipari (a cura di), Napoli-Roma, 2006, pp. 429 ss.

La legge n. 124 del 2015 rappresenta, del resto, un chiaro esempio di questa oramai non più nuova funzione assunta dalla delegazione legislativa.

Pertanto, con riferimento all'aspetto, per così dire, qualitativo-strutturale dell'atto, hanno assunto una particolare importanza le deleghe definite dalla prassi legislativa «integrative» e «correttive»: rispetto alla tradizionale struttura duale, contraddistinta da una fase di decisione delle Camere parlamentari che adottano la legge di delega e dalla fase di esercizio di essa da parte dell'Esecutivo, le deleghe integrative e correttive prevedono una fase ulteriore, rappresentata da un secondo esercizio governativo, diretto, almeno sul piano del dover essere, alla modifica puntuale di quanto previsto con i primi decreti legislativi⁵.

Sempre con riferimento al mutamento subito dall'istituto deve porsi l'attenzione su un fenomeno strettamente collegato alla deleghe integrative e correttive, vale a dire la previsione di una fase questa volta non successiva all'adozione dell'atto delegato, bensì interna al procedimento di formazione del decreto legislativo c.d. principale.

⁵ Il fenomeno in esame esordisce nel corso degli anni 70 e si afferma nella prassi negli anni 90. Cfr. N. Lupo, *Deleghe e decreti legislativi 'correttivi'*, cit.; M. Patrono, *Utilizzo rinnovato della delega legislativa*, in *Dir. soc.*, 1980, pp. 661 ss.; A. Celotto - E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2002, pp. 706 ss.; C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit., pp. 187 ss.; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXV, Padova, 2004, pp. 144 ss.; M. Cartabia, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: il paradosso dell'effettività*, in *Rass. parl.*, 1997, pp. 79 ss.; M. Ruotolo - S. Spuntarelli, *Art. 76 Cost.*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006; sia peraltro consentito rinviare a D. Martire, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, in *federalismi.it*, Focus Fonti del diritto, n. 3, 2015. La delegazione legislativa da una struttura tendenzialmente «bifasica» diviene quindi «polifasica». In tal modo se, da un lato, si riesce ad adeguare continuamente la normativa alle mutevoli esigenze dettate dalla prassi applicativa, dall'altro si genera il c.d. «paradosso dell'effettività»; come è stato giustamente osservato da A. Celotto - E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 707, così «i decreti legislativi nascono già depotenziati dalla minaccia di poter essere modificati da successivi interventi del Governo e, dunque, non sono più caratterizzati dalla originaria e necessaria stabilità propria del tipo di atto al quale appartengono». Definisce la delegazione legislativa «bifasica» Sorrentino, cfr. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, III ed., Genova, 1999; secondo A. Celotto - E. Frontoni, *Legge di delega*, cit. dal momento che, da un lato, i decreti legislativi sono spesso più di uno e, dall'altro, che bifasica appare già la struttura tradizionale della delegazione legislativa costituita dalla legge di delega e dal decreto legislativo, si preferisce utilizzare l'espressione polifasica, che sembra rendere in maniera più adeguata la struttura composita assunta dall'istituto. Manzella le definisce deleghe a fasi successive, cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 2005.

Si tratta degli interventi, che saranno poi presi in considerazione dalla Corte costituzionale nella sentenza che si commenta, c.d. consultivi o di “co-decisione” da parte di diversi organi, divenuti tuttavia talmente “ordinari” che oramai ci si riferisce ad essi in termini di limiti «coessenziali» alla delega legislativa⁶.

La *ratio* della previsione di questi interventi può essere individuata, in ogni caso, nella necessità, anche dal punto di vista della compatibilità costituzionale della legge di volta in volta adottata, per l'organo chiamato ad intervenire, di recuperare porzione di “potere” che gli viene sottratta in altra sede. In altri termini la premessa della trasformazione dell'istituto risiede nella inarrestabile attrazione al centro, se si fa riferimento alle funzioni attribuite dalla Costituzione alle autonomie territoriali, o al Governo, se invece si prende in considerazione il parere delle commissioni parlamentari, come recupero quindi da parte delle Camere parlamentari del ruolo di soggetto costituzionalmente legittimato ad esercitare “effettivamente” la funzione legislativa⁷.

Ulteriore elemento cui porre attenzione è la costante tendenza della Corte a rigettare questioni di legittimità costituzionale di leggi di delegazione per violazione dell'art 76 Cost., tranne che nelle sent. nn. 47 del 1959 e 280 del 2004⁸.

3. *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali.* – Nel caso specifico che qui interessa, che richiede il coinvolgimento delle autonomie territoriali, ed in particolare delle Regioni, qualora

⁶ L'espressione è di E. Malfatti, *Corte costituzionale e delegazione legislativa tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell'“interpretazione conforme”*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011. Originariamente venivano definiti “limiti ulteriori”; per tale locuzione cfr. ovviamente S.M. Cicconetti, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966.

⁷ Vedi ancora E. Frontoni, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit.; sia consentito inoltre rinviare a D. Martire, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, cit.

⁸ Su cui v. I. Del Vecchio, *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *federalismi.it*, Focus Fonti del diritto, 19 ottobre 2015, che descrive la sentenza n. 47 del 1959 un precedente “anomalo”; cfr. inoltre G. Di Cosimo, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, 1, 2005, pp. 287-295; F. Drago, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali*, in *federalismi.it*; M. Barbero, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, N. Maccabiani, *I decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali come atti “senza forza di legge”? Breve nota a commento della sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

il Parlamento intervenga legiferando su materie e competenze delle Regioni stesse, tale obbligo per il legislatore statale viene affermato in virtù del principio di leale collaborazione, riconosciuto dalla Corte costituzionale, seppur con declinazioni diverse e via via più incisive, sin dalla sentenza 49 del 1958, dove la Corte ebbe modo di sostenere che per le funzioni attribuite a Stato e Regioni che si riverberano in una pluralità di interessi è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione, in quanto mezzo «del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie».

Di notevole rilevanza è anche la sentenza n. 94 del 1985, per cui in forza del disposto costituzionale (nel caso di specie l'art. 9) «il perseguimento del fine della tutela del paesaggio (e del patrimonio storico ed artistico nazionale) (è) imposto alla *Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento* e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano (...) fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio»⁹.

Nonostante la riforma costituzionale del 2001 rappresenti sicuramente una conferma delle anticipazioni contenute in tali sentenze, il legislatore costituzionale non ha previsto forme di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo statale; proprio per sopperire a tale mancanza il recupero di "potere" delle Regioni si è realizzato necessariamente attraverso la previsione di un collegamento tra il centro e le periferie regionali nell'ambito dell'esercizio delle funzioni amministrative.

Gli strumenti per l'attuazione del principio di leale collaborazione sono rappresentati, in particolare, da tre organi collegiali: la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza Unificata, come sede congiunta delle due Conferenze. Tali organi hanno la funzione di realizzare la cooperazione tra lo Stato e le autonomie territoriali. La loro caratteristica intrinseca è costituita dall'essere degli organi che operano a livello amministrativo, senza poter mai incidere sul procedimento legislativo.

Non può non menzionarsi, al riguardo, la nota sentenza n. 303 del 2003, nella quale la Consulta, al fine di valutare, pur nel mutato quadro istituzionale in seguito alla riforma del 2001, l'unità e indivisibilità della Repubblica, ritenne che anche nell'ambito di assetti costituzionali fortemente

⁹ Corsivi nostri.

caratterizzati da pluralismo istituzionale fosse necessaria una deroga alla ripartizione di competenze prevista dall'art. 117 Cost.¹⁰.

Lo strumento di flessibilità viene individuato proprio nell'art. 118, primo comma, Cost., che, come è noto, si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, introducendo al contempo un elemento di dinamicità che non può non incidere sulla stessa distribuzione delle competenze legislative. Il principio di legalità impone, almeno nell'idea della Corte (potendo in linea teorica essere soddisfatto anche da disciplina differenziate, purché ovviamente regolate dalla legge, anche regionale), che la legge statale sia la sola idonea a disciplinare quelle funzioni amministrative attratte, in virtù del principio di sussidiarietà.

La deroga al normale riparto delle competenze è tuttavia ammissibile solo se la valutazione dell'interesse pubblico, che ovviamente deve sussistere, sia «proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e, per quanto riguarda l'aspetto che qui interessa maggiormente, sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata».

Si tratta della nota "concezione procedimentale" della sussidiarietà e dell'adequatezza. Accantonato l'interesse nazionale, la necessità di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, quella legislativa, è costituzionalmente legittima solo nel momento in cui la legge in questione disciplini un «iter

¹⁰ Cfr. A. D'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2776 ss. e Id., *Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 817 ss.; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, pp. 2782 ss. e Id., *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel «secondo regionalismo»: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 779 ss.; A. Moscarini, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, 2791 ss.; A. Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2805 ss.; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 578 ss.; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 587 ss.; V. Onida, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze «storiche»*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008; R. Bin, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 801 ss.; P. Caretti, *Le sentenze 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, pp. 807 ss.; A. Ruggeri, *Il problematico «bilanciamento» tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 849 ss.; S. Mangiameli, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, 4-5, pp. 839 ss.; E. Rossi, *Una breve considerazione sul fondamento delle «istanze unitarie» nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 843 ss.

in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

Nella sent. 303 la Corte, pur riconoscendo, in vista del raggiungimento di istanze unitarie, una deroga alla normale ripartizione di competenze, sposta il ragionamento sull'art. 118 Cost.; postula, come premessa del suo ragionamento, la norma concernente le funzioni amministrative per poi giungere alla conclusione che risulta necessario, in tal caso, attrarre anche quelle legislative.

Nella decisione che si commenta, il giudice costituzionale giunge alla medesima conclusione, e cioè che siano necessarie quelle garanzie procedurali, ma sulla base di una premessa riferita soltanto ad un generico intreccio di competenze legislative. Il ragionamento è, pertanto, più difficilmente sostenibile, in quanto, come è noto, la norma di cui all'art. 117 Cost., a differenza dell'art. 118 Cost., si basava, almeno nelle intenzioni dei riformatori costituzionali, su un criterio di riparto rigido, che presupponeva un regionalismo duale, avente una funzione di garanzia.

Nel caso in esame la Corte parte dal presupposto per cui, quando si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», è necessario, al fine di determinare quale sia il soggetto titolare della competenza in questione, stabilire se una determinata materia si imponga sulle altre, se ci sia cioè tra quelli in gioco un interesse prevalente.

Il principio di leale collaborazione si impone nel momento in cui tale prevalenza non sussiste, trattandosi di una “concorrenza di competenze”; in tal caso, a parere della Corte, al fine di bilanciare le istanze unitarie con le “garanzie” delle funzioni costituzionalmente assegnate alle autonomie (art. 5 Cost.) il Parlamento deve necessariamente coinvolgere, mediante appositi strumenti, le Regioni¹¹.

Per la Corte quindi anche nel caso di un generico “intreccio” di competenze legislative è necessario far riferimento al principio di leale collaborazione e ciò, in particolare, alla luce della «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»¹². Trattandosi di un ordinamento che, allo stato attuale,

¹¹ Cfr. per tale orientamento, tra le tante, le sentt. nn. 65 del 2016, 88 del 2014 e 139 del 2012.

¹² Come è noto, l'art. 11, l. cost. 3/2001, aveva rinviato ad una futura legge la revisione del Titolo I della Parte seconda della Costituzione e, peraltro, aveva già al suo interno previsto, come soluzione temporanea, che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte

e, probabilmente dopo il risultato del 4 dicembre dello scorso anno, per molto tempo ancora, non prevede un coinvolgimento a livello statale e legislativo delle autonomie territoriali, la necessità dell'esercizio unitario di determinate funzioni comporta quel recupero di "potere" a cui si faceva riferimento più sopra, ma in sede di esercizio delle funzioni amministrative. L'intesa, che, secondo la giurisprudenza della Corte, rappresenta la soluzione che maggiormente realizza la collaborazione, è strumento di concertazione nell'esercizio di funzioni amministrative.

Tale orientamento sembra in prima battuta confermato dalla Corte; essa difatti afferma, salvo smentirsi immediatamente dopo, il principio, da sempre sostenuto, per cui ciò che si estrinseca nella leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo¹³.

Da un lato quindi la Corte sostiene che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo, trattandosi, come abbiamo visto, di una compartecipazione a livello amministrativo mediante il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza; dall'altro e immediatamente dopo afferma: «là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a de-

seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Cfr. S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, 2006; C. De Fiore, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, pp. 527 ss.; L. Antonini, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in *www.federalismi.it*, 2003; L. Castelli, *Il Senato delle Autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010; A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2010.

¹³ Punto 3 del considerato in diritto. Cfr. le precedenti sentenze della Corte costituzionale nn. 43 del 2016, 13 del 2015, 36 del 2014, 121 del 2013, 203 e 164 del 2012. Secondo tale principio, in forze del quale l'acquisizione da parte dello Stato di competenze amministrative, per opera del principio di sussidiarietà, comporta anche la possibilità di legiferare, il Consiglio regionale, titolare di competenze legislative di cui viene spogliato, si vede attribuire, a livello amministrativo, e quindi in capo alla Giunta regionale la relativa competenza esecutiva, che esercita nell'ambito di tali Conferenze. Cfr. per tale aspetto S. Mangiameli, *Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, pp. 61 ss.; A. D'Atena, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, 4-5. 2008, pp. 811 ss.; F. Gallarati, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze "additive di procedura"*, in *osservatorioaic.it*, 3, 2016, p. 3.

creti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.». La Corte si riferisce quindi al legislatore delegato, al Governo, che però in tale sede esercita una funzione normativa, peraltro di rango primario, e non una funzione amministrativa.

Nel momento in cui quindi vi è una “concorrenza di competenze” sorge la necessità dell'intesa, di un'intesa peraltro diversa, posto che si tratta, a tutti gli effetti, di una partecipazione al contenuto normativo dell'atto legislativo delegato.

Si pone in particolare l'attenzione sul collegamento tra necessità dell'intesa normativa e quella che la Corte definisce “riforma di istituti”.

Sembra infatti che la Consulta deduca la necessità dell'applicazione del principio di leale collaborazione, in questa declinazione normativa, dalla tipologia di riforma in atto, una riforma complessiva, che necessariamente, a causa della portata, incide su funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni. Su tale aspetto tuttavia non si forniscono ulteriori elementi per individuare quali siano le caratteristiche che un determinato intervento legislativo statale debba avere per far scattare l'applicazione del principio di leale collaborazione sul contenuto normativo.

Difatti ogni intervento normativo realizzato con delegazione legislativa, soprattutto se si tiene conto della prassi che si è affermata negli ultimi decenni, potrebbe assumere le caratteristiche di un intervento strutturale.

4. *Intese e pareri: atti così diversi?* – L'art. 76 Cost., come è noto, prescrive una serie di condizioni di validità della legge delega, vincoli che si impongono innanzitutto al legislatore delegante e solo secondariamente rappresentano parametri per la legittimità costituzionale del decreto legislativo che viene adottato¹⁴.

Tra le varie condizioni non è prevista, ma solo perché implicita, quella per cui l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato solo, ed esclusivamente, al Governo. In altre parole, le Camere parlamentari non possono trasferire l'esercizio della loro funzione a soggetti diversi dall'Esecutivo.

¹⁴ V. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 170; E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in M. Cartabia - E. Lamarque - P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, 56.

In passato tale problema fu analizzato, ma con riferimento ad un soggetto diverso da quello su cui oggi si vuole porre l'attenzione, vale a dire il Presidente della Repubblica.

Fu in particolare Enzo Lignola, in polemica con Balladore Pallieri e Ranelletti, a ritenere che in base all'art. 76 Cost. la delegazione legislativa dovesse avere come destinatario il Governo, di cui non fa parte il Presidente della Repubblica, ma solo il Presidente del Consiglio ed i suoi Ministri¹⁵.

Successivamente la dottrina non si è più interrogata su tale problematica, non sussistendo elementi tali da porre in discussione tale presupposto. Tuttavia la giurisprudenza di questi ultimi anni della Corte costituzionale, ed in particolare la decisione che si commenta ripropone alcuni dubbi sulla questione.

Il problema, in estrema sintesi, è la diretta conseguenza del coinvolgimento di soggetti diversi dal Governo; se l'intesa è strumento mediante il quale due soggetti, Governo e Regioni, in posizione di parità, decidono il contenuto dell'atto, se ne deve dedurre che la funzione legislativa, in tale sede, è esercitata sia dal Governo che dalle Regioni¹⁶.

In più di un'occasione la Corte costituzionale ha chiarito che l'intesa «si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto all'intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo»¹⁷. D'altronde, se non fosse così, non si comprenderebbe quale possa essere la distinzione tra intesa e parere. Se infatti quest'ultimo è un atto che, per definizione, attribuisce ad un soggetto diverso, tipico caso le commissioni parlamentari, il potere di fornire una "consulenza" all'organo titolare del potere di adottare l'atto, l'intesa, al contrario, richiede, per la

¹⁵ E. Lignola, *La delegazione legislativa*, Milano, 1956, pp. 13 ss.; cfr. poi G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1949, pp. 158 ss., e O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1949, pp. 219 ss.

¹⁶ Sulle intese tra Stato e Regioni, cfr. S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, nonché Id., *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *federalismi.it*, 6, 2004, p. 10; A. D'atena, *Sulle pretese differenze tra intese «deboli» e pareri, nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 3908 ss.; F.S. Marini, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. Parlamentare*, 2001, pp. 671 ss.; A. Costanzo, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regioni*, in *Dir. soc.* 1983, pp. 447 ss.; G. Rizza, *Le intese costituzionali tra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985, I, pp. 705 ss.

¹⁷ Cfr. sentenza Corte costituzionale 16 luglio 1991, n. 351.

determinazione del contenuto dell'atto, il consenso di entrambi i soggetti. Ragionando diversamente ogni distinzione verrebbe meno.

Non a caso la dottrina, conscia delle problematiche che le intese, interpretate in tal modo, determinerebbero, ha da sempre sostenuto che fosse necessario distinguere tra intese in senso "debole" e intese in senso "forte"; mentre nel primo caso, ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 281/1997, «le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», fermo restando la possibilità per il Consiglio dei Ministri, nell'ipotesi in cui l'intesa non venga raggiunta entro il termine di trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, di procedere con deliberazione motivata, nelle intese "forti", il Governo, senza il consenso della Conferenza, non può adottare l'atto, essendo esclusa la possibilità di superare l'eventuale blocco determinato dalle Regioni.

Difatti la teorizzazione, e poi la positivizzazione, delle intese in senso debole, nonostante le prime decisioni della Corte costituzionale facessero pensare ad intese in senso forte¹⁸, ha rappresentato da un lato la necessità di evitare il blocco del procedimento, consegnando una sorta di potere di veto alle Regioni, dall'altro e soprattutto per quanto qui interessa, ha evitato di porre quelle problematiche cui si è fatto riferimento, ritenendo che,

¹⁸ E. Catalani, *I rapporti tra Governo e Regioni dopo la riforma del Titolo V: il ruolo delle Conferenze*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, Napoli, 2004, I, pp. 539 ss.; G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, pp. 75 ss.; D. Morana, *Note minime sulla "manutenzione" della chiamata in sussidiarietà*, in C. Decaro - N. Lupo - G. Rivoecchi (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, 18 novembre 2011*, Torino, 2012, pp. 287 ss.; cfr. inoltre I. Ruggiu, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2001, p. 531, secondo cui l'ipotesi che gli atti legislativi statali operanti chiamate in sussidiarietà dovessero essere preceduti da intese (quindi sul contenuto dell'atto legislativo) è stata ridimensionata sin dalla sent. 6/2004, che ha chiarito che «le forme di collaborazione dovevano riguardare non l'adozione dell'atto legislativo, ma il fatto che questo preveda, al suo interno, "adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali": la collaborazione non è "in entrata", "a monte" bensì "in uscita", "a valle". La sent. 6/2004 e la giurisprudenza successiva indirettamente esalta, dunque, il ruolo delle singole regioni o delle conferenze nella produzione di fonti secondarie, terziarie o di atti amministrativi». Sulla sentenza n. 6 del 2004 cfr. S. Agosta, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, entrambi in *Forum Quaderni costituzionali*, 2004.

in tal modo, non fossero prospettabili le frizioni con l'art. 76, rimanendo la decisione attribuita al Governo.

Tale distinzione tuttavia appare più il frutto della necessità di superare il problema posto dall'art. 76; difatti il senso dell'intesa è rappresentato, come affermato dalla Corte più volte, dalla determinazione comune del contenuto di un atto; un'intesa caratterizzata dalla possibilità, per uno dei due protagonisti, di superare unilateralmente il raggiungimento dell'accordo, non può essere considerata un'intesa.

Nel caso in esame i ricorrenti lamentavano il fatto che la forma prescelta per il raccordo con le Regioni, quella appunto del parere, fosse lesiva del principio di "bilateralità", in quanto quel tipo di atto avrebbe legittimato l'assunzione "unilaterale" di atti non amministrativi, bensì normativi, da parte del Governo.

La stessa Corte costituzionale, nella decisione, sembra rendersene conto; subito dopo aver affermato che «non si prefigura una "drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra"» sostiene che «la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale, non comporta in alcun modo che *lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo*».

Da un lato non può sussistere la volontà decisiva di una sola parte (poiché altrimenti si tratterebbe di un parere), dall'altro lo Stato non può, in ogni caso, abdicare al suo ruolo di "decisore".

Sembrerebbe allora trattarsi di intesa in senso debole la cui differenza rispetto al parere consisterebbe nelle, più o meno lunghe e intense, trattative; tuttavia, per i motivi sopra sostenuti, questo tipo di atto non può essere annoverato nella categoria delle intese, proprio per la possibilità di determinazione unilaterale del Governo.

Anche dopo lo svolgimento di reiterate trattative, l'atto sarebbe in ogni caso determinato da uno solo dei due soggetti, con la conseguente lesione di quel principio di "bilateralità" invocato dai ricorrenti a tutela delle loro funzioni costituzionalmente garantite.

Un dibattito relativamente simile già si era sviluppato in dottrina con riferimento ai pareri vincolanti; tali tipi di atti ponevano dei problemi che possono essere assimilati a quelli dell'intesa in senso forte.

Difatti, in entrambi i casi, nell'ambito del potere delegato, si pone la questione che l'atto finale, il decreto legislativo delegato, sia adottato da un soggetto diverso ed estraneo al circuito Parlamento-Governo.

In passato, da parte della dottrina si è perciò sostenuta l'illegittimità di tutte quelle ipotesi nelle quali le scelte del Governo vengono ancorate ad atti emessi da organi estranei alla funzione legislativa e ciò perché la normativa di grado primario non può sfuggire al binomio Parlamento-Governo cui compete ogni scelta sull'*an* e sul *quomodo*¹⁹.

Per altra dottrina, con riferimento sempre ai pareri vincolanti delle commissioni parlamentari, sembra preferibile escludere la possibilità di adottarli, in quanto si finirebbe col trasferire ad un organo non abilitato dalla Costituzione l'esercizio del potere legislativo; ragionando diversamente vi sarebbe peraltro il rischio di un'elusione della riserva di Assemblea, qualora il parere vincolasse il Governo a prescrizione difformi da quelle stabilite dalla legge di delega; infine diverrebbe molto difficile individuare i termini di assunzione della responsabilità politica degli atti sui quali il parere viene espresso²⁰.

Secondo Giannini i pareri vincolanti non dovrebbero neanche essere ricondotti agli atti di giudizio, ma agli atti di decisione, in quanto in realtà non si tratta di pareri, ma appunto di veri e propri atti di decisione. Sviluppando tale ragionamento potremmo dire, al contrario, che le intese in senso debole, proprio per gli effetti che determinano, non possono essere assimilati agli atti di decisione, in quanto il consenso di uno dei soggetti può non risultare determinante²¹.

Pertanto delle due l'una: o si tratta di intese in senso forte, ed allora si porrebbero dei seri dubbi di costituzionalità; o, come si ritiene, tali intese devono considerarsi in senso debole, ed allora, proprio perché produttive di effetti analoghi a quelli determinati dai pareri obbligatori, la dichiarazione di incostituzionalità ha come unico risultato quello di provare a favorire trattative che, tuttavia, andrebbero incentivate attraverso meccanismi di natura politica più che giuridica, proprio mediante quella trasformazione delle istituzioni parlamentari cui la stessa Corte fa riferimento.

Una ulteriore considerazione riguarda la natura che i limiti relativi alle intese assumono alla luce di tale decisione. Proprio perché la distinzione tra i limiti c.d. minimi e i limiti c.d. ulteriori risiede nel fatto che i primi costituiscono ancor prima che dei vincoli per il legislatore delegato, dei presupposti di validità della legge delega, e quindi dei vincoli per il legislatore delegante, la decisione della Corte sembra spostare le intese dalla categoria dei limiti ulteriori a quella dei limiti minimi. Le intese non possono essere

¹⁹ A. Cerri, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1993, p. 9.

²⁰ S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2001, pp. 289-290.

²¹ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, p. 127.

considerate dei limiti ulteriori, come tali nella disponibilità delle Camere parlamentari, che a loro scelta, di volta in volta, decidono se inserirli nella legge delega, ma rappresentato a tutti gli effetti dei limiti essenziali, che vanno ad integrare l'art. 76; limiti che prima ancora del governo, destinatario della delega, vincolano il legislatore delegante che non può quindi esimersi, pena l'invalidità della legge delega stessa, dal prevedere tra le sue disposizioni, quella che sancisce l'intesa tra il governo stesso e le autonomie territoriali.

Da questo punto di vista l'art. 76 viene integrato dal principio di leale collaborazione; ciò che infatti non può essere desunto dalla prima, che fa riferimento, come è noto, esclusivamente alle tre condizioni dei principi e criteri direttivi, dell'oggetto definito e del tempo limitato, viene dedotto dal secondo, che impone quindi, in primo luogo al legislatore delegante, la previsione di questo tipo di raccordo, quando si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse.

Quest'ultimo punto merita un'ulteriore riflessione.

Già in una precedente decisione, la sentenza n. 50 del 2008²², la Corte aveva avuto modo di affrontare il tema della connessione di competenze. Partendo dallo stesso presupposto, l'impossibilità di individuare una competenza prevalente, la Corte impone in due casi molto simili due conseguenze del tutto diverse.

Nel primo caso, in virtù del principio di leale collaborazione, la Corte reputa necessaria l'intesa²³. Nell'altra ipotesi di connessione di competenze, non risolvibile mediante il principio di prevalenza, al contrario, la necessità delle procedure idonee ad assicurare il rispetto del principio di leale

²² Su cui v. F. Gallarati, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze "additive di procedura"*, cit., pp. 10 ss.; F. Biondi Dal Monte, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, 2008, 3, pp. 638 ss.

²³ Nel caso di specie la Consulta esamina la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), aventi ad oggetto il Fondo per le politiche per la famiglia (art. 19, comma 1, d.l. n. 223 del 2006), istituito al fine di «promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia». Per la Corte, le norme contenute sono riconducibili a vari ambiti, tra cui in primo luogo quello dei servizi sociali di spettanza regionale. In secondo luogo, esse riguardano la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» di competenza esclusiva statale (art. 117, c. 2, lett. g, Cost.) nonché la materia dell'ordine pubblico e sicurezza e dell'ordinamento penale (art. 117, c. 2, lett. h e l, Cost.). Occorre inoltre precisare che, in tale contesto, la Consulta si riferisce all'intesa sull'esercizio delle funzioni amministrative.

collaborazione «avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, possono dirsi adeguatamente attuate mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata»²⁴.

Due premesse analoghe, l'applicazione di un unico principio, quello di leale collaborazione, due conseguenze opposte. Appare allora condivisibile, anche alla luce di questa nuova decisione della Corte, la conclusione per cui «l'individuazione del procedimento collaborativo in concreto ritenuto idoneo a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione (parere, intesa debole o intesa forte) non risponda, allo stato attuale, a criteri certi e predeterminati, ma sia affidata alla valutazione discrezionale del giudice costituzionale, ponendo non pochi dubbi circa la legittimità di pronunce additive non già "a rime obbligate", bensì, si potrebbe dire, "a verso libero"»²⁵.

Anche nella decisione della Corte che si commenta, cui peraltro va aggiunto il fatto, di assoluta rarità nel panorama giurisprudenziale, di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge delega, non può non rilevarsi la mancanza assoluta di argomentazione giuridica nel sostenere la necessità dell'intesa.

Le argomentazioni della Consulta risultano apodittiche: che il parere, al contrario dell'intesa, sia uno strumento incompatibile con la Costituzione, appare il frutto di una "scelta" che, tuttavia, viene individuata da un organo giurisdizionale che, al contrario, dovrebbe seguire la via della argomentazione giuridica.

Nell'ambito della decisione non si riscontra infatti alcuna argomentazione sul perché il parere sia uno strumento insufficiente, limitandosi la Corte ad affermare che «la dettagliata enunciazione di principi e criteri di-

²⁴ In questo secondo caso la disposizione oggetto di censura è il comma 1261, che prevede l'incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità e che una quota debba essere destinata al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. Anche qui la Corte individua un intreccio di competenze, ritenendo che la destinazione di risorse al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, poiché finalizzata ad assicurare la prevenzione e repressione di reati, sia riconducibile all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché a quello dell'ordinamento penale, entrambi di competenza legislativa esclusiva statale. Il fatto poi che il legislatore abbia inteso perseguire anche la protezione delle vittime di tali reati, mediante misure di carattere sociale, comporta la sussistenza anche della competenza delle Regioni in materia di servizi sociali.

²⁵ F. Gallarati, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze "additive di procedura"*, cit., pp. 11-12. V. inoltre A. D'Atena, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, cit.; L. Elia, *Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre '81- luglio '85)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, pp. 299 ss.

rettivi nella legge di delegazione, pur riconducibile a apprezzabili esigenze di unitarietà, incide profondamente sulle competenze regionali e postula, per questo motivo, l'avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega» risultando irragionevole e inidoneo a realizzare un vero e proprio confronto con le autonomie regionali, necessario a bilanciare la compressione delle loro competenze costituzionalmente garantite. Difatti, solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, caratterizzata da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, sarebbe in grado di realizzare tale coinvolgimento.

5. *Il parere del Consiglio di Stato 17 gennaio 2017, n. 83.* – In seguito alla sentenza della Corte costituzionale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la Pubblica Amministrazione) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sugli adempimenti da compiere in forza della declaratoria di incostituzionalità.

Nello specifico, il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha sottoposto al Consiglio di Stato questioni interpretative sull'attuazione di tre decreti legislativi, emanati sulla base della legge n. 124 del 2015: il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (Modifiche all'art. 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera s), della legge n. 124 del 2015, in materia di licenziamento disciplinare); il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge n. 124 del 2015, in materia di dirigenza sanitaria) ed il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

La richiesta del Ministro si inserisce nel solco di

“una costante interlocuzione istituzionale [...] proprio attraverso un ricorso sistematico al flessibile strumento dei quesiti” sul funzionamento pratico delle riforme. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato sono, in tal modo, “concepite come sostegno in progress riferito a una policy, a un progetto istituzionale, piuttosto che esclusivamente a singoli provvedimenti individuati”. Questa scelta “inquadra le funzioni consultive in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un advisory board delle istituzioni del Paese anche in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato, a quasi settant'anni dalla Costituzione.

Attraverso il parere il Consiglio di Stato contribuisce all'attuazione della riforma nella parte non incostituzionale, «suggerendo forme di corretta esecuzione della sentenza della Consulta», al fine precipuo di evitare di «far perdere slancio riformatore all'intero disegno».

L'esigenza, avvertita dalla legge n. 124 del 2015, che la riforma della pubblica amministrazione sia realizzata mediante un disegno unitario, dell'apparato pubblico nel suo insieme, impone di identificare

la via più opportuna per sanare le carenze procedimentali evidenziate dalla Corte nella attuale fase di attuazione della riforma. Tali carenze, infatti, possono essere colmate – secondo la Corte medesima – con una corretta procedura di leale collaborazione, seguendo le indicazioni fornite dalla stessa sentenza.

In tale parere l'organo consultivo afferma innanzitutto che la Corte supera l'orientamento, sino ad allora costante, per cui “il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo”. Nella situazione di

“stretto intreccio” fra competenze statali e regionali che connota le materie interessate dalla delega, il principio di leale collaborazione, *sub specie* di intesa, diventa un “limite ulteriore”, discendente direttamente dalla Costituzione, che deve conformare e indirizzare l'esercizio del potere governativo. La legge delegante è quindi tenuta ad inserire, nel procedimento di formazione del decreto delegato, le scansioni procedurali necessarie a consentire forme adeguate d'interlocuzione regionale.

La conclusione raggiunta dal Consiglio di Stato non convince. Come si è messo precedentemente in evidenza la differenza strutturale tra i limiti minimi e quelli ulteriori è la disponibilità di questi ultimi da parte del legislatore delegante (ma evidentemente non nella disponibilità di quello delegato). Proprio in ragione del fatto che si tratta di condizioni non desumibili dall'art. 76 Cost., né da altre norme costituzionali, il limite ulteriore può anche non essere inserito nella relativa legge di delegazione, senza che quest'ultima possa essere dichiarata incostituzionale. Come è noto, la Costituzione prevede i presupposti di validità della legge delega; i limiti ulteriori, proprio perché ulteriori, non costituiscono degli obblighi costituzionali per il legislatore delegante. In presenza di limiti ulteriori la questione si sposta sul fronte dell'atto legislativo delegato²⁶.

²⁶ Cfr. S.M. Cicconetti, *I limiti “ulteriori” della delegazione legislativa*, cit., M. Siclari, *Il Parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 804 ss.; N. Lupo, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1998, pp. 117 ss.; E. Frontoni, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, cit.; C. Esposito, *Osservazione*, in *Giur. cost.*, 1956, pp. 190 ss.; G. Balboni Acqua, *Le commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega*, in *Giur. cost.*, 1964, pp. 909 ss.; G. Abbamonte, *Il processo costituzionale italiano*, I, Napoli, 1957; R. Zaccaria, *I limiti della delegazione legislativa ed il sindacato sulle leggi delegate nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Corte conti*, 1954, pp. 27 ss.; R. Lucifredi, *La*

Alla luce di questa premessa, l'obbligo per il legislatore delegante di inserire l'intesa, quando riforma istituti che incidono su competenze regionali, comporta la previsione di un limite condizionante e non ulteriore. Le intese, in virtù della sentenza in esame, rientrano quindi nella prima categoria.

In secondo luogo il Consiglio di Stato si pronuncia sulla necessità o meno di intervenire sulla legge delega dichiarata incostituzionale. Poiché si tratta di una decisione di natura manipolativa (o ricostruttiva), di tipo sostitutivo, seppur di procedura, la compatibilità costituzionale della legge impugnata è già dettata dalla sentenza della Corte, senza quindi che sia necessario un ulteriore intervento sull'atto legislativo delegante.

Il problema maggiore si pone, ovviamente, per i decreti legislativi già entrati in vigore prima della dichiarazione di incostituzionalità della legge delegante.

Peraltro dal Consiglio di Stato vengono sollevate ulteriori questioni concernenti la latitudine nonché l'efficacia temporale dell'intervento integrativo e correttivo dei relativi decreti legislativi, in riferimento al periodo di tempo tra l'entrata in vigore del decreti legislativi principali e quella, eventuale, delle misure correttive, che, tuttavia, a causa del loro oggetto, saranno analizzate nell'ambito del paragrafo successivo.

6. *La soluzione "suggerita" dalla Corte costituzionale.* – Dalla premessa per cui l'intesa si impone anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, i quali risultano, come è ovvio, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, si poteva presumibilmente concludere che tali decreti, essendo nel frattempo emanati ed entrati in vigore, ma sulla base della disciplina delegante dichiarata incostituzionale, fossero anch'essi incostituzionali.

Tuttavia la Corte ha concluso in maniera del tutto opposta; le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nella sentenza n. 251, restano cir-

nuova Costituzione italiana, Milano, 1952; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975; A.A. Cervati, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973, pp. 939 ss.; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996; M. Siclari, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit.; G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009; sia inoltre consentito rinviare a D. Martire, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, cit. pp. 8 ss.

coscritte alle disposizioni di delegazione, alla legge n. 124 del 2015, oggetto del relativo ricorso, e «non si estendono alle relative disposizioni attuative».

Qualora tali disposizioni attuative fossero impugnate, come di fatto è avvenuto, la Corte, nell'ambito dei relativi giudizi, dovrà accertare «l'effettiva lesione delle competenze regionali, *anche alla luce delle soluzioni correttive* che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»²⁷.

La Consulta fa quindi salvi, almeno per ora, i decreti delegati nel frattempo entrati in vigore ed indica la via maestra per evitare l'incostituzionalità futura degli stessi. Quei decreti legislativi integrativi e correttivi oramai divenuti elementi "essenziali" nella prassi legislativa delle deleghe, che, come precedentemente indicato, hanno contribuito a trasformare le caratteristiche originarie della delega legislativa.

I decreti legislativi integrativi e correttivi sembrano quindi assumere, nell'ottica della decisione, una sorta di funzione sanatoria dei precedenti decreti legislativi principali.

Il ragionamento della Corte sembra essere il seguente: la dichiarazione di illegittimità costituzionale riguarda solo la legge di delega, i decreti attuativi sono salvi (allo stato attuale) poiché si dovrà accertare la lesione "effettiva" delle competenze regionali da parte di tali decreti. La lesione sarà effettiva se il Governo non interverrà mediante decreti integrativi e correttivi al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

Occorre quindi prendere le mosse dalla *ratio* e dalle caratteristiche dei decreti legislativi integrativi e correttivi. Come messo in luce dalla dottrina, né il concetto di integrazione né quello di correzione sembra legittimare una riscrittura *in toto* della disciplina posta in essere con i decreti principali; «integrare» significa completare, aggiungere, e presuppone quindi un qualcosa di già esistente, che quindi non può essere «modificato» *in toto*; «correggere» significa invece rettificare, rimuovere, eliminare difetti e imperfezioni. Nessuno dei due concetti sembra quindi riconducibile alla possibilità per il Governo di modificare completamente una disciplina già introdotta, se non per effetto di una nuova delega. Modificare significa infatti «cambiare qualcosa totalmente o in parte»²⁸.

²⁷ Punto 9 del considerato in diritto. Corsivi nostri.

²⁸ M. Ruotolo, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV. *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, pp. 78 ss., il quale avanza dei dubbi circa la compatibilità con il disposto costituzionale di una legge di delega che autorizzi il Governo ad adottare decreti 'modificativi' dei decreti principali; v. inoltre A. Pizzorusso, *I decreti legislativi*, in A. Pizzorusso - S. Ferreri, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte, Trattato di diritto civile diretto*

Al riguardo la Corte costituzionale, nella sentenza “madre” sulla legislazione delegata integrativa e correttiva, la n. 206 del 2001, ha ritenuto che la possibilità per il Governo di esercitare nuovamente la potestà delegata, entro un ulteriore termine decorrente dalla entrata in vigore dei decreti legislativi con i quali si è esercitata la delega «principale», è legittima solo se esercitata ai fini di correggere, cioè di modificare in qualche sua parte, o di integrare la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell’ambito dello stesso oggetto, nell’osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi operanti per detta delega «principale», e con le stesse garanzie procedurali (*pareri, intese*)²⁹.

Il riferimento alle stesse garanzie procedurali assume una rilevanza precipua per la nostra analisi. Requisito essenziale per la validità del decreto legislativo correttivo ed integrativo è rappresentato dal rispetto di uno stesso oggetto, degli stessi principi e criteri direttivi e, aspetto non meno rilevante, delle stesse procedure. Nel caso di specie, al contrario, il superamento della procedura originaria, quella mediante parere, è addirittura suggerita dalla sentenza stessa. È la Corte a suggerire l’adozione di decreti correttivi ed integrativi adottati con una procedura del tutto e sostanzialmente diversa rispetto a quella originaria.

Siffatta procedura, prosegue la Corte nella sentenza n. 206, «si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell’esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto».

da Sacco, Torino, 1998, p. 121, secondo cui «non sarebbe conforme allo “spirito” della norma contenuta nell’art. 76 Cost., specialmente se quest’ultima è posta in relazione con la forma di governo parlamentare, in quanto si realizzerebbe non già una specifica delega di potestà normativa ma un vero e proprio trasferimento di tale potestà all’esecutivo per un periodo corrispondente all’intero termine della delegazione; peraltro una cosa è ammettere l’esercizio ripetuto della delega per il tramite di atti tra loro complementari, quali sarebbero, rispetto al decreto principale, i decreti propriamente integrativi e correttivi; altra cosa sarebbe ammettere che siffatto esercizio possa realizzarsi mediante atti potenzialmente sovrapposti l’uno all’altro, quali potrebbero essere i decreti propriamente modificativi, in quanto abilitati a riscrivere *in toto* i decreti principali».

²⁹ Su cui v. F.S. Marini, *Il “plusvalore” dei termini di impugnazione e la degradazione (ad “inviti”) delle intese Stato-Regioni*, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 1596 ss., corsivi nostri.

Il Consiglio di Stato, nel parere richiamato nel paragrafo precedente, evidenzia il fatto che i decreti legislativi integrativi e correttivi possano essere utilizzati per eliminare o modificare norme ritenute in contrasto con la Costituzione.

Ciò che, a nostro avviso, risulta ulteriormente necessario, è che si tratti di modifiche di dettaglio, puntuali, appunto correzioni, integrazioni. Nel nostro caso il problema che si pone risulta tuttavia particolare: qui i decreti legislativi integrativi e correttivi andrebbero ad incidere sul contenuto di atti, i decreti legislativi delegati principali, solo “potenzialmente” incostituzionali. Ciò che li renderebbe costituzionalmente conformi è rappresentato dall’adozione dell’intesa con le Regioni; pertanto l’eventuale contenuto sarebbe il frutto di una decisione del Governo che sarebbe stretto nella morsa di individuare, da un lato, quali siano le integrazioni e le correzioni da apportare ai decreti c.d. principali e, dall’altro, prevederle nel rispetto delle trattative imposte dal principio di leale collaborazione.

Lo stesso Consiglio di Stato ritiene preferibile che l’intesa abbia ad oggetto il decreto legislativo nel suo “complesso”, come eventualmente modificato o integrato all’esito del procedimento di concertazione. In tal modo tuttavia è evidente che non si tratterebbe di modifiche puntuali, ma, al contrario, di sostituzione di un atto, il decreto principale, con un altro, effetto della concertazione, di natura completamente diversa e con un contenuto necessariamente stravolto.

Dall’analisi della Corte emerge tuttavia chiaramente come il decreto correttivo e/o integrativo non possa stravolgere quanto previsto dalla disciplina posta in essere con i decreti principali, con la conseguenza che risulta collegato e al tempo stesso condizionato, non solo dalla legge di delega, ma anche dal decreto principale, il quale rappresenta il parametro interposto per verificare se il decreto correttivo e integrativo abbia previsto una disciplina che possa effettivamente essere definita di integrazione e/o di correzione³⁰.

³⁰ Cfr. M. Ruotolo, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., pp. 41 ss., per il quale una disposizione integrativa o correttiva che abbia una forte carica innovativa, che non si limiti cioè a semplici integrazioni e correzioni, dovrebbe essere ritenuta incostituzionale per elusione del requisito del tempo limitato. Cfr. poi M. Cartabia, *I decreti legislativi integrativi e correttivi*, cit., pp. 45 ss., secondo la quale il potere di correzione e integrazione deve essere specificamente finalizzato allo scopo di perfezionare il disegno normativo intessuto dai decreti principali, sulla base delle sollecitazioni provenienti dall’esperienza delle prime applicazioni. N. Lupo, *Un criterio (ancora un po’ incerto) per distinguere tra decreti legislativi “veri” e “falsi”*, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 2667 ss., secondo cui «la Corte costituzionale, affrontando per la prima volta in modo diretto il tema dei possibili contenuti del potere legislativo delegato “correttivo”, ha respinto la tesi per cui tale potere

Il parametro interposto sarebbe quindi rappresentato da un atto, il decreto legislativo principale, che, alla luce della legge delega dichiarata incostituzionale, non potrebbe non essere incostituzionale, in quanto, potremmo dire mutuando una espressione nota in altro contesto, il vizio dell'atto delegante si traduce in un vizio in procedendo dell'atto delegato. Ma allora i confini del decreto correttivo sarebbero dettati da un atto che, proprio in virtù della tipologia di vizio, procedurale, dell'atto delegante, potenzialmente, ma presumibilmente, lo rende del tutto incostituzionale, con la conseguenza che il nuovo atto integrativo e correttivo non potrà, per definizione, essere tale.

Con riferimento alla questione concernente l'efficacia temporale dei decreti correttivi, in relazione al periodo intercorso tra l'entrata in vigore del decreto legislativo originario e quella delle misure di correzione, il Consiglio di Stato si chiede, in particolare, se l'effetto correttivo sanante possa operare retroattivamente, eliminando *ex tunc* il vizio procedimentale,

possa essere esercitato solo in seguito a "fatti sopravvenuti", operando una distinzione tra la *ratio* e i presupposti del potere di integrazione e correzione: sul piano della *ratio*, l'istituto si presta ad essere utilizzato soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base che dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare; sul piano dei presupposti, invece, nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per "fatti sopravvenuti". La reiezione di questa tesi non ha portato, tuttavia, la Corte a riconoscere al potere "correttivo" la medesima estensione del potere delegato che ha portato all'emanazione del decreto legislativo "principale": è stata la stessa Corte ad affermare che il decreto legislativo "correttivo" può intervenire solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale, oltre che nel pieno rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi già previsti per la delega principale; ciò significa che la delega "correttiva" non ha la medesima latitudine di oggetto propria della delega "principale"; al contrario, il governo, nell'attuare una delega "correttiva" che sia tale non solo di nome, ma anche di fatto, deve attenersi alla perimetrazione dell'oggetto della delega per come effettuata, in concreto, al momento dell'emanazione del decreto legislativo "principale" e non già ai confini desumibili dalle indicazioni contenute nella legge di delega». Vedi inoltre E. Frontoni, *Il decreto legislativo al cospetto della corte costituzionale tra vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit., 41, per la quale «decreti principali e decreti correttivi e integrativi risultano geneticamente legati, cosicché quello che non è stato disciplinato dai primi non può essere disciplinato dai secondi, altrimenti questo rappresenta un esercizio tardivo della delega legislativa». Per l'Autrice oltre a violare il requisito del "tempo limitato", i decreti legislativi integrativi e correttivi che vanno al di là della integrazione e correzione, presentano un vizio funzionale; in particolare si sarebbe di fronte ad un eccesso di potere per sviamento dalla funzione tipica; è dall'abuso della funzione di integrazione e correzione che discende la violazione del requisito del "tempo limitato".

ed estendere la sua efficacia anche agli atti, ai comportamenti e ai rapporti attuativi dei decreti legislativi principali.

La Corte costituzionale, nella sentenza 425 del 2000, che viene richiamata dallo stesso Consiglio di Stato, aveva avuto modo di affermare che «per quanto ampiamente possano interpretarsi le finalità di “integrazione e correzione” perseguite dal legislatore delegante, nonché i principi e criteri direttivi posti a base del testo unico bancario», la delega per l’emanazione di disposizioni “integrative e correttive” del testo unico bancario non legittimava il Governo ad adottare «una disciplina retroattiva e genericamente validante», con l’effetto «di una indiscriminata validità temporanea delle clausole anatocistiche bancarie contenute in contratti stipulati anteriormente all’entrata in vigore della prevista deliberazione del CICR, prescindendo dal tipo di vizio da cui sarebbero colpite e *da ogni collegamento con il testo unico bancario che non sia meramente occasionale*»; in tal modo «è venuta meno ogni continuità logica con la delega, rompendosi la necessaria consonanza che deve intercorrere tra quest’ultima e la norma delegata»³¹.

Il precedente giurisprudenziale non sembra però decisivo. Per il Consiglio di Stato nel caso in esame si potrebbe giungere ad una conclusione diversa ed opposta, in virtù della peculiarità della vicenda, in cui la natura squisitamente procedimentale del vizio appare compatibile con una valenza retroattiva degli effetti correttivi. A sostegno di tale tesi viene richiamata anche una sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ove si legge che «sarebbe un non senso che la legge delegata corregga una disposizione che si palesa illegittima, lasciandola in vigore per le situazioni perfezionate anteriormente ma ancora non esaurite e consentendo per queste il ricorso alla Corte costituzionale, che essa si propone di pervenire e di evitare nell’interesse generale alla stabilità e certezza della normativa in settori di particolare e delicata rilevanza sociale»³².

La tesi non può essere condivisa. Il punto decisivo, nel ragionamento del Consiglio di Stato, sembra rappresentato dalla natura del vizio. Poiché nel caso di specie si tratta di un vizio procedurale il decreto correttivo può assumere, diversamente rispetto al passato, natura retroattiva. Tuttavia il parametro essenziale per la legittimità costituzionale del decreto legislativo correttivo e integrativo è rappresentato dal decreto principale e, soprattutto, dalla legge delega; è quest’ultima che deve necessariamente prevedere,

³¹ Punto 3.3.2 del Considerato in diritto. Corsivi nostri. Cfr. N. Lupo, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 3210 ss.; F. Roselli, *La delega legislativa*, cit., pp. 451 ss.

³² Cass., Sez. Un., 7 febbraio 1989, n. 733.

per tutti i decreti legislativi adottati, la relativa funzione “sanatoria”. Per tale motivo, in tale sede, la natura del vizio non rileva. Anche in questo caso si utilizza uno strumento, il decreto legislativo integrativo e correttivo, senza tuttavia considerare le sue necessarie caratteristiche delineate dal sistema previsto dalla Costituzione.

Alla luce delle considerazioni esposte è ragionevole concludere che la natura procedurale del vizio e della relativa sostituzione operata dalla Corte, con la previsione dell’*intesa* in luogo del parere, non possa incidere radicalmente sul tipo di coinvolgimento delle autonomie territoriali e sul relativo contenuto del futuro atto delegato. Pertanto lo strumento più idoneo difficilmente potrà essere la decretazione correttiva e integrativa, posto che in tal modo si finirebbe per legittimare la trasformazione della delegazione legislativa in un istituto, questa volta sì nelle mani del Governo, non agevolmente compatibile con quanto disposto dagli artt. 70 e 76 della Costituzione.

Brief notes about the judgement n. 251/2016 of the constitutional Court

The purpose of this work is a profound analysis of the Constitutional court’s judgement n. 251/2017, which was used to declare the constitutional illegitimacy of the delegation law n. 124 of August 7th, 2015, regarding the reorganization of public matters (so-called *Legge Madia*). More specifically, the structural change suffered by the delegated legislation will be analyzed, with particular reference to the principle of loyal cooperation, to the agreements and opinion, and also to the Legislative Decrees, both integrative and corrective. However, reference is made to the constitutional case-law and also to the opinion issued by the Council of State.

Keywords: delegated legislation, the principle of loyal cooperation, agreements, integrative and corrective legislative decrees.

Dario Martire, dottore di ricerca, Sapienza Università di Roma, Indirizzo di residenza: Via Tazio Nuvolari 133, 00142 Roma; email: dariomartire@hotmail.it.

