

La Corte costituzionale a supporto dell'attuazione del Titolo V: le sentenze additive di procedura

di Elena Zunino

27 gennaio 2020

Sommario: 1. L'impatto delle sentenze additive di procedura sull'attuale impianto ordinamentale del Titolo V. – 2. Gli effetti delle sentenze di accoglimento sostitutive e additive. - 3. La specificità della sentenza n. 251/2016 vertente su una legge delega. - 4. L'attuazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo delegato. – 5. Le scelte del Governo sui decreti attuativi della l. 124/2015. – 6. Gli equilibri istituzionali.

1. L'impatto delle sentenze additive di procedura sull'attuale impianto ordinamentale del Titolo V

La Corte costituzionale ricorre con sempre maggiore frequenza alle sentenze cd. additive di procedura per risolvere le questioni di legittimità costituzionale in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Elaborata dalla Corte costituzionale a partire dagli anni '90, tale tipologia di sentenze ha conosciuto una notevole diffusione a partire dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione operata con legge costituzionale n. 3/2001. Il complesso sistema di riparto di competenze legislative ed amministrative disegnato dalla l. cost. n. 3/2001 ha infatti posto la Corte dinanzi alla necessità di individuare, in assenza di indicazioni chiare da parte del legislatore costituzionale, i criteri in base ai quali dirimere i conflitti di competenza insorti tra Stato e Regioni.

A tale necessità, come noto, il giudice delle leggi ha risposto facendo riferimento al principio di leale collaborazione. La Corte, cioè, ha stabilito la necessità di prevedere procedure concertative ogniqualvolta vi sia una concorrenza di competenze statali e regionali. In questi casi, il rispetto del principio di leale collaborazione, che si estrinseca nella previsione di procedure cooperative, diviene condizione di validità della legge statale invasiva della competenza legislativa regionale.

Si può affermare, pertanto, che le sentenze additive di procedura nascono dall'incontro di due esigenze. Da un lato, vi è l'esigenza di ovviare ad un'omissione del legislatore, che in questi casi si traduce nella mancata previsione di procedimenti collaborativi; dall'altro lato, vi è l'esigenza di compensare, almeno in parte, l'invasione operata dallo Stato in materie di competenza legislativa regionale.

Tanto più che, a fronte di una competenza legislativa sottratta al Consiglio

regionale, viene previsto il coinvolgimento, in fase esecutiva, della Giunta regionale, chiamata ad esprimersi in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata¹. Il che, evidentemente, contribuisce alla trasformazione delle Regioni italiane: sempre meno enti di legislazione, sempre più enti di amministrazione. In quest'ottica, per mantenere l'equilibrio tra competenze legislative statali e regionali disegnato dalla riforma del 2001, sarebbe stato forse opportuno prevedere momenti di raccordo già nella fase legislativa, attraverso il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento parlamentare². Tale esigenza, del resto, era già stata percepita dal legislatore costituzionale del 2001, il quale all'art. 11 della l. cost. 3/2001³, da un lato aveva auspicato la revisione del Titolo I della Parte seconda della Costituzione e, dall'altro, aveva previsto che, sino alla revisione di cui sopra, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica potessero prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione.

2. Gli effetti delle sentenze di accoglimento sostitutive e additive

Tali tipologie di sentenze hanno suscitato forti critiche da parte della dottrina e, soprattutto hanno causato problemi sia nei rapporti tra Corte e Magistratura in ordine all'interpretazione della legge, sia nei rapporti tra Corte e Parlamento, in quanto la

¹ Cfr. A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, fasc. 4-5, 2008, 811 ss., il quale denuncia lo «spostamento dell'asse della decisione dai legislativi agli esecutivi». Le Conferenze, infatti, secondo l'A., «finitiscono per estromettere il Parlamento nazionale ed i Consigli regionali dai procedimenti cooperativi, anche quando – e questo è il punto – essi abbiano ad oggetto il riparto delle competenze legislative».

² Secondo 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 *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2017, la presa di posizione del Giudice delle leggi tende a valorizzare un'idea "forte" del principio di leale collaborazione che attrae il sistema delle Conferenze nel circuito legislativo, imponendo la codecisione attraverso la necessaria intesa, il ché appare in controtendenza rispetto all'idea di rapporti tra Stato ed autonomie, prevalentemente se non esclusivamente, incentrati ed impostati come rapporti tra esecutivi e dove dietro questi rapporti quasi sembra scomparire il Parlamento.

³ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", art. 11 che dispone: "1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti."

Corte è parsa porsi come supplente del Parlamento⁴. La Corte, emettendo sentenze sostitutive e additive, si fa in effetti legislatore: anziché espellere una disposizione dall'ordinamento, vi aggiunge qualcosa.

Nelle sentenze di accoglimento sostitutive la dichiarazione di illegittimità colpisce la disposizione nella parte in cui prevede una cosa anziché un'altra, con conseguente sostituzione di una parte alla norma (al fine di non travalicare i confini del proprio ruolo, la Corte deve agire deducendo i contenuti normativi dai principi dell'ordinamento giuridico ed, in particolare, dalla Costituzione, senza creazione di nuovo diritto, competenza strettamente del legislatore).

In quelle additive la dichiarazione di illegittimità colpisce la disposizione nella parte in cui non prevede qualcosa, con conseguente aggiunta di una parte alla norma; è possibile distinguerle ulteriormente in:

- sentenze additive di prestazione: la Corte introduce, nel tessuto normativo, una nuova prestazione o una nuova categoria di beneficiari, con inevitabili riflessi di ordine finanziario: sorge, pertanto, il problema del bilanciamento tra i diritti garantiti dalle prestazioni aggiunte ed il rispetto del principio della corretta gestione delle finanze pubbliche (alcune volte, al fine di rispettare il principio di uguaglianza, la Corte ha equiparato "verso il basso" le prestazioni);

- sentenze additive di procedura: la Corte aggiunge contenuti normativi a disposizioni di tipo procedimentale, al fine di inserire momenti o fasi all'interno dell'iter approvativo (tale tipologia ha assunto una particolare rilevanza proprio negli ultimi anni a seguito del nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni introdotto dalla l.cost. 3/2001; materie e competenze si intersecano e ciò rende inevitabile alla Corte ricorrere a forme di cooperazione non previste dal legislatore, al fine di comporre interessi contrapposti tra Stato e regioni);

- sentenze additive di principio: la dichiarazione di illegittimità colpisce la disposizione nella parte in cui non prevede qualcosa, ma la Corte non aggiunge la parte mancante, indica invece il principio generale cui il legislatore dovrà rifarsi nel riempire di contenuti.

3. La specificità della sentenza n. 251/2016 vertente su una legge delega

Con sentenza n. 251/2016, decisa in data 9 novembre 2016 e depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al

⁴ Cfr. S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, cit., 2006, p. 82. Al riguardo osserva quest'ultimo: "Non a caso si è molto discusso altresì, della possibilità di classificare le sentenze manipolative tra le fonti del diritto, anche se la dottrina dominante tende ad escludere questa possibilità che sarebbe foriera di equivoci ed incertezze".

Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (cd. Legge Madia) per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost..

La Regione Veneto aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale avverso alcune disposizioni di tale legge delega, e precisamente l'art. 11, comma 1, lett. a) b) numero 2, c) numeri 1 e 2, e), f), g) h), i), l) m), n), o), p) e q) e comma 2 (in materia di dirigenza pubblica), l'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s), e t) (in materia di pubblico impiego), l'art. 18, lettere a), b), c) e), i), l) e m) numeri da 1 a 7 (in materia di società partecipate), l'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t), e u) (in materia di servizi pubblici locali), in considerazione del fatto che ciascuna di queste disposizioni prevedeva che il Governo adottasse i decreti legislativi attuativi della delega previo parere in sede di Conferenza Stato – Regioni o di Conferenza.

La Corte costituzionale ha accolto la tesi di parte ricorrente secondo la quale la forma prescelta per il raccordo, quella del parere, era inadeguata ad assicurare un'adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie. Ad essa avrebbe dovuto, invece, essere sostituita la forma dell'intesa. Infatti, per tutti e quattro i casi menzionati, le disposizioni della legge-delega incidono su ambiti riconducibili tanto alla competenza esclusiva del legislatore statale, quanto alla competenza residuale del legislatore regionale. L'intervento del legislatore delegato anche in ambiti di competenza regionale, pur legittimato dalla necessità di garantire una disciplina unitaria per «fenomeni sociali complessi» su tutto il territorio nazionale, sarebbe risultato conforme alla Costituzione soltanto nella misura in cui il Governo avesse realizzato un confronto autentico con le autonomie territoriali. La Regione Veneto ricorrente lamentava, infatti, che la legge delega ponesse in capo al Governo in sede di adozione dei decreti legislativi oneri procedurali inadeguati ad assicurare un'adeguata considerazione degli interessi e delle esigenze delle autonomie, nonostante le norme oggetto di delega invadessero le proprie competenze legislative concorrenti e residuali. La Corte costituzionale, ritenuto che alcune delle interferenze con le materie regionali censurate dalla ricorrente non fossero giustificabili mediante il solo richiamo al principio di prevalenza, ha accolto le relative doglianze, prendendo a parametro non già l'art. 117 Cost. in quanto norme invasive delle attribuzioni regionali, ma il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. In questo modo, la Corte ha tratto dalla premessa dell'invasione delle competenze legislative regionali conseguenze non sull'*an* dell'intervento legislativo statale, eventualmente escludendone la legittimità o limitandone l'estensione, ma sul suo *quomodo*, statuendo che il rispetto del principio di leale collaborazione si traduce in un preciso onere procedurale in capo al legislatore delegato.

Ciò emerge inequivocabilmente dal dispositivo della pronuncia in esame, che dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme censurate “nella parte in cui [prevedono] che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza

Stato-Regioni” ovvero “nella parte in cui [prevedono] che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata”.

Occorre precisare che il dispositivo presenta la formula tipica delle sentenze manipolative sostitutive, perché l'intervento additivo si affianca a uno ablativo (in particolare, la fase procedimentale del parere viene sostituita dallo strumento dell'intesa) ed, inoltre, la parte additiva appare davvero qualificante, in quanto con l'inserimento dell'intesa la Corte individua un nuovo limite costituzionale alla delegazione legislativa⁵.

4. L'attuazione del principio di leale collaborazione nel procedimento legislativo delegato

In tale sentenza la Corte ha ritenuto, come già in precedenti occasioni⁶, che il legislatore statale avrebbe dovuto vincolare l'attuazione della propria normativa al raggiungimento di un'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale, nella sede della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, a seconda che fossero in discussione solo interessi e competenze statali e regionali o anche degli enti locali.

La Corte ha affermato – in senso evolutivo rispetto alla giurisprudenza precedente – che l'intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall'art. 76 Cost.⁷. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi e condizionati a tutte le indicazioni contenute nella Costituzione e nella legge delega, non possono sottrarsi alla procedura concertativa, proprio per garantire il pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

Alla luce di tali premesse, la Corte ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale proposti dalla Regione Veneto nei confronti delle norme recanti la delega a modificare e integrare il Codice dell'amministrazione digitale. Tali norme costituivano, infatti, espressione, in maniera prevalente, della competenza statale nella materia del “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (art. 117, secondo comma, lett. r, Cost.). Esse hanno assolto, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio

⁵ Cfr. R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, il quale sostiene che la previsione del parere era stata liberamente inserita dal legislatore delegante sulla base di considerazioni di opportunità, sicché la sua presenza (e conseguente, necessaria, caducazione da parte della Corte costituzionale) può ritenersi sostanzialmente accidentale.

⁶ Corte cost., 14 gennaio 2016, n. 1 e 11 febbraio 2016, n. 21.

⁷ L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017.

nazionale nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza riconducibile alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.).

Con riguardo, invece, alle norme contenenti la delega al Governo in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica, riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni e di servizi pubblici locali di interesse economico generale, la Corte costituzionale ha ravvisato un concorso di competenze, inestricabilmente connesse, statali e regionali, nessuna delle quali è prevalente. Pertanto, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedevano che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non era l'intesa, ma il semplice parere, non idoneo a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali. Anche la sede individuata dalle norme impugnate non era sempre idonea, dal momento che occorreva valutare se le norme impugnate toccavano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, o anche locali. Il luogo idoneo per l'intesa era, dunque, la Conferenza Stato-Regioni ovvero la Conferenza Unificata, a seconda delle rispettive sfere di competenza.

La pronuncia di illegittimità costituzionale ha colpito, pertanto, le disposizioni di delega impugnate solo nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi fossero adottati previo parere e non previa intesa.

A fronte dei profili di incostituzionalità riscontrati, la Corte ha concluso le proprie considerazioni in diritto affermando quindi, da un lato, che l'illegittimità era circoscritta alle disposizioni di delegazione della l. 124/2015 e, pertanto, non si estendeva automaticamente alle relative disposizioni attuative⁸; dall'altro, che nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si sarebbe dovuto accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo avrebbe ritenuto di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione.

La sentenza n. 251 non ha puntualizzato se l'intesa da raggiungere sui decreti attuativi dovesse intendersi "in senso forte" ovvero "in senso debole".

La giurisprudenza costituzionale è però costante nel richiedere un'intesa in senso forte laddove, come nel caso di specie, lo Stato intenda legiferare su materie di competenza residuale regionale. Secondo la Corte, in tali fattispecie "l'assunzione unilaterale dell'atto non può, pertanto, essere prevista come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, con sacrificio della sfera di

⁸ Sul punto cfr. A. AMBROSI, "Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in *Forum di Quaderni Costituzionale*, 2017, che sottolinea come la Corte sia attenta a scartare soluzioni radicalmente lontane dalle scelte parlamentari, essendo precisato in sentenza che la mancanza dell'accordo non impedisce l'approvazione del decreto legislativo, quando, nonostante la reiterazione delle trattative, esse abbiano esito negativo e non conducano a una posizione comune.

competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione". Ciò sulla base di "un chiaro principio, desumibile dal richiamo alle intese come «atti a struttura necessariamente bilaterale»; dalla previsione di idonee procedure di reiterazione delle trattative, volte a superare le divergenze, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione; dalla partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Il principio si traduce nell'onere per le parti di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento"⁹.

All'interno di questo complesso quadro di rapporti, assume un ruolo centrale il sistema delle conferenze, ovvero il sistema costituito da Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Conferenza unificata. Tale sistema, secondo la Corte, è «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti» di competenza statale, nonché «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»¹⁰.

5. Le scelte del Governo sui decreti attuativi della l. 124/2015

In ordine alle ricadute della sentenza sulla legge delega, un'espressa modifica di quest'ultima ad opera del Parlamento non è stata necessaria: la pronuncia in esame è sembrata, come sopra ampiamente descritto, doversi inquadrare nell'ambito delle pronunce costituzionali di accoglimento "sostitutive", che si hanno quando la Corte dichiara l'illegittimità di una disposizione legislativa "nella parte in cui prevede X anziché Y". Con questa tipologia di sentenze, la Corte "sostituisce" una o più locuzioni della disposizione, incompatibili con la Costituzione, con altre costituzionalmente corrette.

A fronte di una sentenza di questo tipo, pertanto, non è servita una modifica in Parlamento degli articoli della legge 124 dichiarati incostituzionali, finalizzata a sostituire i termini "parere" con "intesa" e, laddove richiesto, "Conferenza Unificata" con "Conferenza Stato-Regioni". Alla sostituzione avrebbe, infatti, già provveduto la Corte mediante la pronuncia in esame.

Ciò nondimeno, una modifica della legge delega sarebbe invero potuta rilevarsi necessaria in relazione all'adozione dei decreti in materia di dirigenza pubblica e di servizi pubblici locali, i cui testi sono stati approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 24 novembre 2016, ma non emanati a fronte dell'intervenuta pronuncia depositata, con particolare tempismo, il 25 novembre. Il 26 novembre 2016, infatti,

⁹ Corte cost., 15 marzo 2013, n. 39 e 11 ottobre 2013, n. 39.

¹⁰ Corte cost., 23 novembre 2007, n. 401. In senso analogo, v. Cort cost., 12 giugno 2007, n. 201 e 24 giugno 2005, n. 242.

scadevano entrambi termini previsti della legge 124 per l'adozione dei suddetti decreti. Con specifico riguardo alla delega legislativa, la Corte costituzionale ritiene infatti che, decorso il termine assegnato, la delega non possa più esplicare effetto¹¹. Il Governo ha optato per lasciare scadere i termini della delega, ormai imminenti, e non ha emanato i decreti in questione. Ripresentare gli schemi di decreto in Conferenza, al fine di acquisire l'intesa richiesta dalla Consulta, avrebbe, infatti, reso indispensabile un nuovo veicolo normativo al fine di rinnovare i termini per l'esercizio della delega.

Rispetto ai decreti attuativi già in vigore alla data di pronunciamento della sentenza (in materia di dirigenza sanitaria, licenziamento disciplinare e società partecipate), la Corte, riducendo la portata del proprio sindacato, ha lasciato l'intervento correttivo nella piena discrezionalità del legislatore delegato, il quale avrebbe anche potuto non dar seguito al "monito" dei giudici costituzionali, assumendosene la responsabilità politica.

A questo proposito, sembra quindi "che, nell'ottica di un bilanciamento tra discrezionalità del legislatore e accertamento dell'illegittimità costituzionale di una legge dello Stato, la Corte abbia scelto di non sacrificare del tutto sull'altare della forma, *rectius* della leale collaborazione, la sostanza di una riforma strutturale dell'amministrazione pubblica, condivisa da Parlamento e Governo"¹².

Rispetto ai decreti attuativi già in vigore alla data di pronunciamento della sentenza della Corte (in materia di dirigenza sanitaria, licenziamento disciplinare e società partecipate), la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha posto la questione sull'attuazione di tali decreti al Consiglio di Stato, che si è così espresso¹³: riguardo alla necessità o meno di un intervento sulla legge delega 124/2015 a seguito della richiamata sentenza n. 251, il Consiglio di Stato ha confermato come tale pronuncia debba essere intesa come sentenza manipolativa del tipo sostitutivo di procedura, che fornisce già una lettura adeguatrice della legge che, dopo l'intervento della Corte, prevede l'intesa e non il parere ed è, così, riscritta in conformità al dettato costituzionale.

Riguardo agli interventi che il Governo avrebbe potuto porre in essere, il Consiglio di Stato ha ribadito come dalla sentenza della Corte emergesse una sorta di "riserva di giudizio" per cui, in caso di impugnazione dei decreti, si sarebbe dovuto accertare che il vizio procedimentale rilevato si fosse concretizzato in una effettiva invasione delle competenze regionali, fatta salva, ovviamente, l'esistenza di eventuali altri profili di illegittimità costituzionale. Dalla sentenza emergeva, inoltre, una sorta di "invito" al Governo ad adottare «soluzioni correttive», pur non specificate.

Quanto agli strumenti specifici cui il Governo poteva ricorrere per porre in essere i suddetti interventi correttivi, veniva condivisa l'ipotesi di come tali strumenti fossero

¹¹ Corte cost., 19 luglio 1996, n. 265.

¹² A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, 28 dicembre 2016.

¹³ Cons. Stato, Ad. Gen., n. 1750 del 2007.

due, strettamente connessi fra loro: l'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. 281/1997 e i decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dalla stessa legge 124/2015, da adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti attuativi e nel rispetto dei criteri direttivi e dell'iter dettati dalla legge delega. Tale ultimo strumento è normalmente utilizzato per integrare, mediante il completamento di precetti normativi, ovvero correggere, mediante aggiustamenti o rimozione di imperfezioni, il decreto legislativo già adottato. Esso può rappresentare anche una modalità attraverso la quale eliminare o modificare norme ritenute in contrasto con la Costituzione, svolgendo così una funzione di sanatoria di un asserito vizio dell'atto legislativo già adottato. Nella fattispecie in esame, la Corte costituzionale aveva individuato un vizio della legge delega che ha determinato, anche se il giudizio di costituzionalità non lo ha riguardato direttamente, un vizio procedimentale del decreto autorizzato costituito dalla mancata intesa con la Conferenza. In questa prospettiva, il decreto correttivo poteva svolgere una funzione di sanatoria di tale vizio procedimentale.

Il Governo, alla luce di quanto sopra, quale soluzione correttiva al fine di garantire il principio di leale collaborazione fra organi dello Stato, ha utilizzato sinergicamente entrambi gli strumenti: ha esercitato la facoltà, che la stessa legge delega prevedeva espressamente, di adottare i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, varando tre decreti correttivi dei decreti legislativi 116/2016 (in materia di licenziamento disciplinare), 171/2016 (in materia di dirigenza sanitaria) e 175/2016 (in materia di società a partecipazione pubblica), acquisendo preventivamente l'intesa della Conferenza permanente o della Conferenza Unificata dandone, quindi, esplicitamente atto nelle premesse dei decreti originari.

Appare opportuno ribadire che l'intesa con le Regioni ha riguardato esplicitamente sia i decreti correttivi sia le disposizioni già introdotte con i decreti originari in una prospettiva di sanatoria *ex tunc* delle norme introdotte. A titolo esemplificativo, si fa presente come tale esigenza appare efficacemente presa in considerazione dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 18 del d.lgs. 100/2017 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica": l'art. 1 ha una valenza confermativa delle disposizioni non modificate dal correttivo stesso, l'art. 18 fa salvi gli effetti già prodotti dal d.lgs. 175/2016. Entrambe queste norme, sottoposte anch'esse all'intesa, come tutto il decreto correttivo, appaiono fornire un effetto sanante in attuazione del *dictum* della Corte Costituzionale.

6. Gli equilibri istituzionali

Una breve nota finale circa l'impatto sugli equilibri istituzionali di questa tipologia di sentenze: la Corte Costituzionale tenta di sopperire a una riforma del Titolo V ritenuta insoddisfacente valorizzando le attività concertative e di coordinamento

orizzontale condotte in base al principio di leale collaborazione. A prescindere dal fatto che appare singolare che una Corte che dovrebbe garantire il rispetto della Costituzione ne sembra auspicare la riforma, la soluzione adottata nel caso concreto sopra citato, di fatto parziale realizzazione di tale riforma tramite la modifica del procedimento di delegazione legislativa e l'affidamento al sistema delle Conferenze di un potere di codecisione delle norme di rango primario fino a quel momento sconosciuto¹⁴, si manifesta come un intervento di politica costituzionale, invasivo, secondo l'ordinamento vigente, della riserva legislativa da esercitare addirittura con procedimento aggravato.

¹⁴ Cfr. R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 1/2017, secondo il quale "nell'immediato la decisione porta ad un ulteriore rafforzamento del sistema delle conferenze. Difatti, se il legislatore delegato, in determinati casi, è obbligato a ricorrere all'intesa e se l'intesa deve essere perseguita nel sistema delle conferenze, sia essa Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata (e si lascia in disparte la *vexata quaestio* della natura dell'intesa, se debole o forte), la Corte contribuisce a un indiretto effetto di costituzionalizzazione del sistema delle conferenze."