

28 DICEMBRE 2016

Non si può riformare la p.a. senza
intesa con gli enti territoriali: la Corte
costituzionale ancora una volta dinanzi
ad un Titolo V incompiuto.
Nota alla sentenza n. 251/2016

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

e Giovanni Boggero

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"



Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto.*

Nota alla sentenza n. 251/2016

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

e Giovanni Boggero

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il principio di leale collaborazione applicato al procedimento legislativo delegato: pareri o intese (in senso debole) pari sono?; 3. Gli effetti sui decreti delegati: interventi correttivi del Governo e una legge Madia bis?; 4. Una sentenza “annunciata” 5. Il vero nodo: la perdurante necessità di una sede di raccordo “legislativa per le riforme di “sistema”

1. Introduzione

Con sentenza n. 251/2016 (red. Sciarra), decisa in data 9 novembre 2016 e depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016,¹ la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al 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., mentre ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le altre doglianze.

La Regione Veneto aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale avverso alcune disposizioni della legge-delega in parola, segnatamente 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**,

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Anche se i contenuti di questo articolo sono il frutto di una riflessione comune dei due autori, è possibile attribuire i paragrafi 2 e 3 a Giovanni Boggero e i paragrafi 4 e 5 ad Anna Maria Poggi. Il paragrafo 1 è stato scritto congiuntamente

¹ La pubblicazione della sentenza è stata corredata di una peculiare sinossi riassuntiva ad uso e consumo dei giornalisti, reperibile al link: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/sinossi/2016/2016_251.pdf Sul frequente ricorso da parte della Corte ai comunicati stampa e, più di recente, anche a sinossi riassuntive si vedano il manuale di: I.A. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2013, 504 e soprattutto: A. GRAGNANI, *Comunicati stampa dal Palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli effetti preliminari della dichiarazione d'incostituzionalità*, in: *Giur. cost.*, 2013, 531 e sgg. E prima ancora: A. CELOTTO, *I comunicati stampa aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*, in *Giur. Cost.*, 2009, 3728 e sgg..

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), atteso che ciascuna di queste disposizioni prevedeva che il Governo adottasse i decreti legislativi attuativi della delega previo parere in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome o di Conferenza unificata (Stato-Regioni-Città-Autonomie locali).

La Corte costituzionale ha aderito alla tesi di parte ricorrente secondo la quale la forma prescelta per il raccordo, quella del parere, è inadeguata ad assicurare un'adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie. Ad essa dovrebbe, invece, essere sostituita la forma dell'intesa, nell'una o nell'altra Conferenza, a seconda della materia del decreto delegato da adottare. Infatti, per tutti e quattro i casi menzionati, le disposizioni della legge-delega incidono su ambiti materiali riconducibili tanto alla competenza esclusiva del legislatore statale, quanto alla competenza residuale del legislatore regionale, senza che sia possibile al giudice costituzionale districare tale intreccio di competenze in favore dell'una o dell'altra. L'intervento del legislatore delegato anche in ambiti materiali di competenza regionale, pur legittimato dalla necessità di garantire una disciplina unitaria per «*fenomeni sociali complessi*» su tutto il territorio nazionale, risulta allora conforme a Costituzione soltanto nella misura in cui il Governo realizzi un confronto autentico con le autonomie territoriali, necessitato proprio dal fine di contemperare la compressione delle loro competenze.

La pronuncia è di particolare interesse per lo studioso di diritto costituzionale, da un lato, perché aggiunge un nuovo importante tassello alla giurisprudenza della Corte in tema di leale collaborazione, principio la cui violazione può d'ora in poi essere fatta valere non soltanto come vizio *in procedendo* nell'iter formativo del decreto legislativo, ma anche per censurare direttamente la legge di delegazione, dall'altro, perché riaccende il dibattito sulla questione dei “mobili confini” che separano l'intesa (in senso forte e in senso debole) dal parere obbligatorio (§ 2). In secondo luogo, la sentenza assume una rilevanza non secondaria con riguardo alla questione degli effetti giuridici da essa prodotti sui decreti delegati già approvati (§ 3). Infine, il clamore destato dalla sua pubblicazione a circa una settimana dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 offre l'occasione per svolgere qualche considerazione più generale sul suo significato per il futuro delle sedi di raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali (§ 4 e 5).

2. Il principio di leale collaborazione applicato al procedimento legislativo delegato: parere e intesa (debole) pari sono?

A prima lettura, l'attenzione di autorevole dottrina² si è concentrata sull'applicabilità del principio di leale collaborazione al procedimento legislativo. Pur avendo la Corte costituzionale inizialmente ribadito la propria consolidata giurisprudenza, in base alla quale «*il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo*», essa vi ha poi subito derogato, precisando che «*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*» (Punto 3 del *Considerato in Diritto*), estendendo così il proprio sindacato sulla legge-delega, qualora essa non preveda un'adeguata forma di raccordo con le autonomie territoriali ai fini dell'adozione del decreto legislativo.

Fino ad oggi, il Giudice costituzionale si era spinto soltanto fino al punto di valutare la conformità del decreto legislativo rispetto ai cd. “limiti ulteriori”, così come fissati dalla legge delega, tra i quali rientrano non soltanto l'acquisizione del parere delle commissioni parlamentari competenti, ma anche il coinvolgimento degli enti territoriali attraverso i qualificati strumenti di raccordo di cui al cd. “sistema delle Conferenze”, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze (sentt. n. 38/1964; n. 27/1970; n. 33/2011). In altre parole, ogniqualvolta fossero venuti in rilievo interessi riconducibili a materie di competenza regionale, toccava al Parlamento, nella veste di legislatore delegante, stabilire gli strumenti del «*confronto tra i diversi sistemi ordinamentali della Repubblica*», in esito ai quali fosse possibile individuare «*soluzioni concordate di questioni controverse*» (sent. n. 31/2006)³.

In via generale, la forma di raccordo prescelta dal legislatore delegante non era però mai stata oggetto di scrutinio e declaratoria di incostituzionalità. In precedenza, il giudice delle leggi aveva, infatti, sempre confermato l'insussistenza di un obbligo costituzionale generale per il legislatore ad attivare procedure ispirate alla leale collaborazione. Allo stesso tempo, sin dalle citate pronunzie n. 401/2007 e n. 278/2010, la Corte aveva però osservato che, ai fini del controllo di legittimità costituzionale degli atti di rango primario, le procedure di concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali rilevano «*in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione*». Il coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso le Conferenze sarebbe costituzionalmente necessitato ogniqualvolta l'atto legislativo dovesse incidere «*su ambiti materiali di pertinenza regionale*» o comunque laddove l'applicazione del cd. principio di prevalenza di una materia sulle altre dovesse rivelarsi impossibile (sentt. nn. 65/2016; 250/2015; 139/2012; 50/2008; 50/2005), in tal modo privilegiandosi

2 Su tutte si veda l'intervista a: S. CASSESE, «*Così si depotenzia il governo*», in: *Il Mattino*, 26 novembre 2016, 3.

3 Sulla quale si ricordano i commenti di: C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte “rafforza” il principio di leale collaborazione*, in: *Le Regioni* n. 3/2006, 810 e sgg.; M. MICHETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2006, 256 e sgg.

un'interpretazione, per così dire, surrogatoria dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*), «in ragione della perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentt. nn. 423 e 6/2004; 383/2005; 401/2007; 278/2010).

In svariate circostanze, la Corte aveva tuttavia negato che gli ambiti materiali di competenza regionale fossero inestricabilmente connessi con quelli di competenza statale, dichiarando la sussistenza della sola competenza esclusiva statale e quindi l'inapplicabilità del principio di leale collaborazione (sent. n. 324/2010; 273/2013).⁴ In altri casi, la mancata riproposizione di uno schema di decreto legislativo all'attenzione della Conferenza dopo che erano intervenute le modifiche suggerite in sede consultiva è stata da essa ritenuta un comportamento non lesivo della leale collaborazione (sent. nn. 179/2001; 401/2007). In altri casi ancora, le Regioni ricorrenti avevano chiesto che la Corte si pronunciasse con una sentenza additiva di procedura, dichiarando l'illegittimità costituzionale dei decreti-legge adottati senza la previa consultazione delle Regioni in sede di Conferenza; in tali casi, la Corte si era però sempre limitata a riportare quanto stabilito dalla lettera dell'art. 2, comma 5 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che configura la consultazione della Conferenza Stato-Regioni da parte del Governo nella fase della conversione dei decreti-legge come meramente eventuale (sent. nn. 196/2004 e 272/2005). Infine, la Corte aveva fin qui soltanto ventilato l'ipotesi che un decreto legislativo adottato omettendo l'acquisizione del parere o dell'intesa delle Conferenze, qualora esplicitamente previsti dalla legge di delegazione, potesse essere dichiarato incostituzionale per violazione del principio di leale collaborazione, oltreché dei principi della delega *ex art. 76 Cost.* (sent. n. 33/2011),⁵ ma aveva poi soprasseduto a concretizzare quest'evenienza, ritenendo piuttosto che il Governo potesse prescindere dal parere, benché esplicitamente previsto dalla legge-delega, qualora il coinvolgimento delle autonomie vi fosse comunque stato, anche se secondo formule “irrituali”⁶.

4 Soltanto in precedenza la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione contenuta in un decreto legislativo adottato con un contenuto difforme dall'intesa raggiunta e senza che il Governo avesse motivato sul punto (sent. n. 206/2001). Cfr. a questo riguardo: E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte costituzionale tra 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 Associazione Gruppo di Pisa – Università di Milano-Bicocca*, Torino, 2011, 132 e sgg.

5 Con la sent. n. 33/2011 la Corte aveva già riconosciuto che la violazione delle procedure collaborative stabilite dalla legge-delega fosse di per sé suscettibile di censura in sede di giudizio di legittimità costituzionale come *error in procedendo* sotto il profilo del canone di leale collaborazione in combinato disposto con l'eccesso di delega *ex art. 76 Cost.* e ciò a prescindere dalla ridondanza in una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni ricorrenti. Sul punto si vedano i contributi di: A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione “irrituale”: nota a prima lettura a margine della sent. n. 33/2011*, in: www.federalismi.it, n. 5/2011, 7; A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in: *Le Regioni*, n. 6/2011, 1250.

6 Sul punto: A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011, n. 33*, in: www.federalismi.it, n. 6/2011, 11 e sgg.

Viceversa, nei casi di cd. chiamata in sussidiarietà, la Corte costituzionale aveva già stabilito che la legge statale dovesse essere adottata dal Parlamento «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (*ex multis* si vedano: nn. 303/2003; 6/2004; 383/2005; 232/2011; 163/2012; n. 267/2015; n. 7/2016). Per altro verso, la Corte aveva poi identificato sempre nella forma dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata lo strumento endoprocedimentale idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali, qualora determinati atti aventi natura regolamentare (d.p.c.m. o decreti ministeriali) vertessero in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze di spettanza a un tempo dello Stato e delle Regioni (sentt. nn. 1 e 21/2016; 88/2014; 297/2012; 50 e 168/2008) o soltanto delle Regioni (sentt. nn. 27/2010; 222/2005), dovendosi giustificare il ricorso al parere solo nel caso di esercizio di potere normativo di natura eminentemente tecnica (sent. n. 278/2010) o di poteri di nomina di particolare delicatezza (sent. n. 285/2005).

Nel caso *de quo*, analogamente alla situazione della legge statale che accompagna la “chiamata in sussidiarietà”,⁷ la procedura concertativa riguardava l'adozione di un atto di rango primario e non l'ipotesi che quest'ultimo mancasse di prevedere al suo interno qualificati meccanismi di cooperazione per l'esercizio di funzioni amministrative. Anzi, limitatamente alla dirigenza pubblica, la Corte sottolinea che le procedure di raccordo previste “a valle” per l'istituzione del ruolo unico della dirigenza regionale rendono *a fortiori* necessario l'estensione del vincolo concertativo “a monte”, così da consentire alle Regioni di co-decidere anche su criteri e requisiti dell'accesso al ruolo (Punto 4.2.1 del *Considerato in Diritto*). A questo proposito, la Corte opera una vera e propria sostituzione procedurale, richiedendo al legislatore delegante di stabilire il coinvolgimento delle autonomie territoriali ai fini dell'adozione del decreto-legislativo nella forma dell'intesa, anziché attraverso l'acquisizione del mero parere e modificando la sede del raccordo (dalla Conferenza unificata alla Conferenza Stato-Regioni), quanto all'attuazione delle disposizioni concernenti la dirigenza pubblica e il pubblico impiego.⁸ Tale sostituzione procedurale non era mai stata applicata fino ad ora al procedimento legislativo delegato, ma non è di per sé sconosciuta al giudice delle leggi, se è vero che già in passato (si vedano *ex multis* sentt. nn. 383/2005, 134/2006, 168/2008 e 88/2014), la Corte ne aveva fatto uso in riferimento all'adozione di fonti secondarie.

⁷ A questo proposito si era già parlato di «momento di proceduralizzazione negoziale dell'attività legislativa». Così: L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in: *Le Regioni*, 2-3/2004, 599.

⁸ Sulla ripartizione di ruoli tra le due conferenze si veda: I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in: *Le Regioni*, n. 2/3-2011, 539.

La pronuncia in commento rappresenta quindi l'ultimo di una serie di tentativi da parte della Corte costituzionale di supplire alla perdurante assenza di istituzioni parlamentari che garantiscano la partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo; allo stesso tempo, tuttavia, lungi dal qualificarsi come un'innovazione di carattere epocale, tale supplenza è stata circoscritta al procedimento legislativo delegato, oltrech  coerentemente sviluppata nel solco di soluzioni organizzative gi  adottate non soltanto con riferimento a fonti secondarie, ma anche in relazione alle richiamate situazioni nelle quali il legislatore si era gi  trovato a disciplinare “fattispecie aggrovigliate” sulla base di esigenze unitarie (  il caso della “chiamata in sussidiariet ”, almeno nel suo modello originario)⁹.

Per il resto, si deve sottolineare che il ricorso alla forma dell'intesa anzich  a quella del parere dovrebbe prefigurare una variazione procedimentale rilevante, a maggior ragione se richiesta da una sola Regione, ma non certo tale da determinare un'evoluzione dell'assetto istituzionale verso strumenti concertativi di natura confederale, se per confederale si intende l'ipotesi di intesa cd. forte attraverso la quale una Regione pu  provocare un blocco procedimentale o porre un veto.¹⁰ In ordine agli effetti giuridici dell'intesa *de qua*, deve infatti osservarsi che la Corte ha confermato il proprio precedente orientamento (*ex multis* v. sentenze nn. 7/2016, 179/2012, 165/2011), in base al quale il raccordo deve s  *«prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione»* (sent. nn. 1/2016 e 121/2010) e non   quindi possibile contemplare la *«drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisivit  della volont  di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra»* (sent. n. 24/2007); nondimeno, *«la reiterazione delle trattative non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo»* (Punto 3 del *Considerato in Diritto*).

A questo proposito,   appena il caso di rilevare come l'intesa, definita dalla Corte come costituzionalmente necessitata, sia un'intesa in senso debole e non un'intesa in senso forte,¹¹ ammesso e

9 La storia dell'istituto   ripercorsa con dovizia di particolari nel contributo di: M. MANCINI, *Il curioso caso della chiamata in sussidiariet : trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in: *Ricerche Giuridiche*, 3, 1, 2014, 27 e sgg.

10 Cos  S. CECCANTI, secondo il quale *«l'idea che una sola Regione abbia un potere di veto su una grande riforma votata dal Parlamento   da Stato confederale e porta alla paralisi»*, <https://twitter.com/StefanoCeccanti/status/802444111005487104> Sulla tesi confederale si veda anche il contributo di J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in: *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6/2016, 707, il quale riconosce poi che si tratta di “intesa debole”. La convinzione che si tratti di un'intesa in senso forte emerge peraltro anche dall'intervista rilasciata al *Corriere della Sera* dal Ministro della Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Marianna MADIA, reperibile all'indirizzo: www.corriere.it, 27 novembre 2016.

11 G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalit  di funzionamento dell'istituzione oggi*, Bologna, 2006, 55 e sgg.; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2006, 13 e sgg.

non concesso che laddove si riscontri un concorso di competenze statali e regionali inestricabili sia ancora possibile distinguere tra i due tipi di raccordo. Tale distinzione, infatti, pur essendo stata abbracciata dalla Corte in una prima fase (2003-2005), sembra oggi in via di abbandono,¹² se è vero che, di regola, essa tende sempre a riconoscere la superabilità dell'intesa da parte del Governo, a maggior ragione quando quest'ultimo è il titolare del potere legislativo delegato. Ciò, tuttavia, non implica che l'intesa e il parere obbligatorio espressi in sede di Conferenza si equivalgano quanto a funzione e a *iter* procedurale, altrimenti la declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte si ridurrebbe a un mero omaggio alle forme, come pure qualcuno vorrebbe sostenere.¹³ Quanto alla funzione, il parere obbligatorio è infatti meramente consultivo, mentre l'intesa ha pur sempre funzione di co-decisione paritaria, ancorché dotata di un dispositivo che la rende superabile in caso di esito negativo delle trattative. Quanto all'*iter* procedurale, mentre il parere obbligatorio è adottato a maggioranza dalla Conferenza unificata o dalla Conferenza Stato-Regioni e può essere superato con una semplice deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'intesa in senso debole è un atto per il quale è richiesta l'unanimità di tutti i partecipanti alle sedute e che comporta l'apertura ed eventualmente la reiterazione di trattative utili alla conclusione di un accordo, la conduzione delle quali è a sua volta suscettibile di sindacato in sede di conflitto di attribuzioni sotto il duplice profilo della congruità del termine e della lealtà dei comportamenti e il superamento delle quali impone una deliberazione motivata da parte del Consiglio dei Ministri.¹⁴

In conclusione, la Corte ha complessivamente ampliato le maglie del proprio sindacato, potendo d'ora in poi censurare leggi di delegazione che prevedano strumenti di coinvolgimento non adeguati e/o irragionevoli sulla base della pluralità degli interessi coinvolti, in tal guisa chiarendo che il controllo sulle procedure di raccordo che concretizzano il principio di leale collaborazione si ha a prescindere dalla natura legislativa o sub-legislativa dell'atto impugnato: ciò che rileva e rende quindi il vincolo concertativo costituzionalmente obbligatorio è il “concorso di competenze” inestricabili di Stato,

12 Così già: A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in: *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2016, 19-21.

13 Proprio su queste basi, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Pier Carlo PADOAN, ha definito il dispositivo della Corte un “ostacolo procedurale ingiustificato”. Dichiarazioni reperibili all'indirizzo: www.ansa.it, 29 novembre 2016.

14 La distinzione tra i due tipi di coinvolgimento era già stata illustrata nel quadro del vecchio Titolo V in una nota alla sent. n. 482/1991 da: A. D'ATENA, *Sulle pretese differenze tra “intese deboli” e pareri nei rapporti tra Stato e Regioni*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1991, 3908-3909, il quale tuttavia lamentava che «non sembra plausibilmente sostenibile che il procedimento [preordinato all'intesa] trovi nella tensione verso l'accordo la propria istituzionale ragion d'essere [...] Non può infatti realisticamente contestarsi che il soggetto dotato di poteri surrogatori non sia certo invogliato a ricercare l'accordo “a tutti i costi”, esplorando tutte le possibilità di convergenza con l'altro soggetto». Più di recente si veda anche: C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, 155, secondo la quale in caso di “intesa debole” non si potrebbe parlare più di leale collaborazione, ma di semplice coordinamento.

Regioni ed enti locali nel quadro di interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in un certo settore. Per il resto, la Corte non ha innovato i criteri che presidono all'inveramento del principio di leale collaborazione, ma si è limitata a svolgere, oltreché a prefigurare per il futuro, uno scrutinio rigoroso in ordine alle modalità di conduzione delle trattative in sede di Conferenza¹⁵, rafforzando così quelle pretese territoriali di concertazione troppo spesso rimaste frustrate in passato.¹⁶

3. Gli effetti sui decreti delegati: interventi correttivi del Governo e una legge Madia bis?

Al punto 9 del *Considerato in Diritto* la Corte costituzionale si è poi attivamente preoccupata di circoscrivere gli effetti giuridici della declaratoria di incostituzionalità, stabilendo che *«le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»*.

Per evitare una eccessiva compressione del potere normativo delegato del Governo, la Corte si è limitata a dichiarare incostituzionale le già citate disposizioni della legge di delegazione, senza pronunciare l'illegittimità costituzionale consequenziale *ex art. 27*, secondo periodo della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*) dei decreti legislativi attuativi della delega già entrati in vigore, nonostante l'inscindibile e funzionale connessione delle norme di questi rispetto alle disposizioni dichiarate incostituzionali in accoglimento del ricorso.¹⁷ Da un lato, ciò ha quantomeno avuto l'effetto di provocare il ritiro da parte del Governo dei due decreti legislativi sulla dirigenza pubblica e sui servizi pubblici locali, già licenziati dal Consiglio dei Ministri e ormai in procinto di essere promulgati da parte del Presidente della Repubblica, oltreché uno stallo politico sullo schema di decreto legislativo in materia di pubblico impiego, da adottare entro il 28 febbraio 2017; dall'altro lato, invece, il "prudente" dispositivo della Corte ha evitato di privare di efficacia tre decreti legislativi attuativi della delega già entrati in vigore, tra cui il decreto legislativo sulle società partecipate (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in vigore dal 23 settembre), il decreto legislativo di modifica della disciplina sui cd. licenziamenti disciplinari nella p.a. (d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, in vigore dal 13

15 Già in passato è stato osservato che *«la dequalificazione dell'intesa da forte in debole non potrà che subire uno scrutinio stretto di costituzionalità con riferimento alla sua adeguatezza a garantire l'effettivo rispetto del principio di leale cooperazione e le esigenze che da questo derivano in relazione alle posizioni costituzionali coinvolte»*. Così si era espresso ad esempio: M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in: *Le Regioni*, n. 4/2004, 1047.

16 Analogamente critico nei confronti del Governo: R. BIN, *Se Madia avesse ascoltato le Regioni*, in: www.lacostituzione.info, 26 novembre 2016. Sulle insufficienti attenzioni della Corte alle ragioni della leale collaborazione si veda già in passato: S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 137 e sgg.

17 Stando alle classificazioni della dottrina sembrerebbe questo un caso di illegittimità "automatica". Così in tal proposito: A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 5ed., Torino, 2014, 248.

luglio) e il decreto legislativo in materia di dirigenza medica e sanitaria (d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171, in vigore dal 18 settembre), ciascuno dei quali non potrà più essere censurato dalle Regioni di fronte alla Corte costituzionale per un nuovo giudizio in via principale, essendo ormai decorso il termine per l'impugnazione, ma che potrà essere eventualmente soggetto a sindacato per via incidentale con ordinanza di rimessione.

Per quanto riguarda i primi due decreti, il ritiro da parte del Governo si è avuto il 24 novembre 2016, tre giorni prima cioè del decorso dei termini previsti per l'attuazione della delega. Una promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, per quanto potesse giustificarsi *ex post* proprio sulla base del Punto 9 del *Considerato del Diritto*, è stata formalmente rifiutata sulla base dell'invalidità originaria e non sopravvenuta dei decreti, dovendosi con ciò concludere per una responsabilità politica del Governo per il decorso del termine fissato per l'attuazione della delega. Per quanto concerne i decreti delegati già in vigore, invece, se è vero che gli adempimenti procedurali e i termini in esso contenuti rimangono validi, è altrettanto vero che potranno essere oggetto di censura solo quelle disposizioni che incidono effettivamente sugli ambiti riconducibili alle loro competenze. A questo proposito, la Corte ha allora auspicato che il Governo intervenga al più presto con una soluzione correttiva, ossia, limitatamente al caso della dirigenza medica e sanitaria, con l'adozione di un nuovo decreto legislativo ai sensi dell'art. 11, co. 3 della legge n. 124/2015, previa intesa con le autonomie territoriali in sede di Conferenza Stato-Regioni, oppure, negli altri due casi, per i quali non esiste una clausola simile nella legge delega, con l'adozione di una nuova legge delega del Parlamento che conferisca al Governo il compito di adottare entro un termine decorrente dall'entrata in vigore dei decreti legislativi principali uno o più decreti legislativi correttivi di quelli adottati sulla base della legge-delega dichiarata incostituzionale.¹⁸ Atteso che, tuttavia, i decreti legislativi non sono stati oggetto di declaratoria di incostituzionalità consequenziale e restano in vigore, la Corte ha di fatto trasformato il coinvolgimento "a monte" in vista dell'adozione del decreto legislativo in un coinvolgimento "a valle".¹⁹ Per il resto, la Corte non ha tuttavia chiarito per quali decreti delegati si possa procedere a un intervento correttivo, anche se sembra ragionevole ritenere che non tutti e tre i decreti abbisognino di una correzione, dal momento che, ad esempio, il regime di responsabilità dei pubblici dipendenti di cui al d.lgs. n. 116/2016 rientra in prevalenza nella materia "ordinamento civile", di per sé riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. l) Cost). Nondimeno, la corrispondente disposizione della legge delega (art. 17, co. 1, lett. s) rientra tra quelle dichiarate incostituzionali dalla Corte nella misura in

¹⁸ In proposito si vedano le pronunce nn. 172/1994, 206/2001 e 367/2007 della Corte costituzionale. Sul tema v. in breve anche: R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 133.

¹⁹ Sul mancato seguito di certe sentenze additive della Corte concernenti il raccordo tra Stato e Regioni nelle Conferenze si veda tra gli altri: G. DEMURO, *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in: www.forumcostituzionale.it, 18 maggio 2006.

cui il legislatore delegante non aveva previsto il raccordo nella forma dell'intesa per l'adozione del decreto legislativo delegato, il che, retrospettivamente, pone senz'altro qualche dubbio sulla corretta applicazione del cd. principio di prevalenza da parte della Corte costituzionale.

Per il decreto delegato sul pubblico impiego ancora da adottare, i tempi di approvazione sono teoricamente più che sufficienti al fine di acquisire l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ma con l'apertura della crisi di Governo è ora lecito aspettarsi una sua adozione solo nella misura in cui il Presidente della Repubblica decida di non sciogliere anticipatamente le Camere ovvero il nuovo Governo ritenga tale decreto essenziale per la realizzazione del proprio programma.²⁰

Meno chiaro appare il destino dei due decreti delegati sulla dirigenza pubblica e sulle società partecipate già approvati e poi ritirati, alcune delle disposizioni dei quali avrebbero quantomeno potuto essere inserite nella legge di stabilità, prima che la crisi di Governo e, in particolar modo, la questione di fiducia posta dal Governo il 7 dicembre 2016 sull'approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 sbarrassero la strada alla proposizione di emendamenti al Senato della Repubblica. A meno che il Governo percorra la strada del decreto-legge, i cui presupposti rischiano tuttavia di non sussistere, è a questo punto più logico ipotizzare che sia sempre il conferimento di una nuova delega al Governo (cd. Legge Madia bis), a riproporre le disposizioni oggetto della mancata attuazione ovvero a stabilire semplicemente un nuovo termine per l'adozione del decreto legislativo, includendo tra i limiti ulteriori il ricorso all'intesa in Conferenza, senza necessariamente modificare il contenuto delle disposizioni oggetto della delega principale, ma semplicemente richiamandole.

In generale, l'insolita graduazione degli effetti del giudicato con la disapplicazione dell'art. 27, secondo periodo della legge n. 87/1953 solleva più di qualche dubbio, in particolar modo alla luce del principio del buon andamento della p.a., oltreché del diritto di difesa: è appena il caso di rilevare, infatti, che alla Regione Veneto (così come alle altre Regioni, peraltro!) sarà possibile ottenere ragione delle proprie doglianze soltanto una volta aver impugnato in via incidentale anche quelle disposizioni dei decreti legislativi che ledono le proprie competenze, laddove questi ultimi non siano stati nel frattempo "corretti" dal Governo. Alla luce della sentenza della Corte, l'intervento correttivo rientra infatti nella piena discrezionalità del legislatore delegato, il quale potrebbe anche non dar seguito al "monito" dei giudici costituzionali, assumendosene la responsabilità politica. La Corte lascia così in parte all'organo legislativo il potere di trarre le conseguenze dell'accertamento dell'incostituzionalità della legge delega, così riducendo la portata del proprio sindacato. A questo proposito, sembra quindi che, nell'ottica di un bilanciamento tra discrezionalità del legislatore e accertamento dell'illegittimità costituzionale di una

²⁰ In proposito: G. TROVATI, *Pa, il nuovo governo riparte da contratti e riforma Madia*, in: www.quotidianoentitocali.ilsole24ore.it, 14 dicembre 2016.

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.

4. Una sentenza “annunciata”

Che la legge delega n. 124 del 2015 presentasse problemi di costituzionalità era stato in più sedi sottolineato. In particolare, in un Seminario organizzato da questa *Rivista* proprio sulla legge delega, era stata segnalata la dubbia compatibilità costituzionale:

- a) delle previsioni di un corso-concorso unico e di un concorso unico con cadenza annuale (art. 11, lett. c) nn. 1 e 2) nella parte in cui sembravano escludere che la singola Regione o il singolo Comune potessero indire concorsi per il reclutamento del proprio personale;²¹
- b) delle previsioni contenute nell'art. 17 c) ed e) relativamente alle forme di gestione dei servizi pubblici locali oscillanti tra il favor per il principio di autonomia degli enti locali e l'esigenza di garantire la concorrenza;²²
- c) delle previsioni contenute nelle lettere h), o), n) sempre dell'art. 17 con riguardo alla tutela non giurisdizionale degli utenti; al rafforzamento degli strumenti di partecipazione e all'individuazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo al fine di assicurare trasparenza, contenimento dei costi e aumento degli standard di qualità dei servizi, attratte allo Stato e non legittimante sottratte alle Regioni;²³
- d) di quasi tutte le norme previste dall'art. 11, attraverso le quali, intervenendo sulla dirigenza pubblica complessivamente intesa, comprendente anche quella delle Regioni e degli Enti locali, inevitabilmente si incideva in maniera “pesante e significativa su ambiti di competenza regionale e degli enti locali”.²⁴

Del resto, da un'analisi della giurisprudenza costituzionale sul tema potevano trarsi conclusioni analoghe, ribadite a più riprese e in maniera assai lineare e poco controvertibile.

Nelle sentenze 380/2004; 95/2008; 100/2010; 235/2010 e 149/2012 la Corte aveva sottolineato l'autonomia delle amministrazioni dei diversi livelli di governo rispetto alla definizione della propria organizzazione interna. La materia dell'organizzazione e regolazione degli uffici, nonché l'autonomia politico-amministrativa delle scelte nella disciplina dell'organizzazione della dirigenza, infatti, rientrano per la Corte nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” di competenza residuale ai sensi dell'art. 117 comma quarto Cost.

²¹ G.CORSO, *La riorganizzazione della P.A. nella legge Madia: a survey*, www.federalismi.it, n. 20/2015, 5

²² F.GIGLIONI, *La nuova disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale in attesa dell'esercizio della delega*, www.federalismi.it, n. 20/2015, 4

²³ F.GIGLIONI cit., 5

²⁴ A.POGGI, *La legge Madia, riorganizzazione dell'amministrazione pubblica?*, www.federalismi.it, n. 20/2015, 4

In altre sentenze (233/2006; 2/2004; 63/2012; 339 e 77/2011; e 149 del 2012) poi, la Corte aveva introdotto ulteriori precisazioni evidenziando come *“l’impiego pubblico anche regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all’ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, mentre i profili pubblicistico-organizzativi rientrano nell’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione”*.

Proprio alla luce di tali precisazioni era difficile immaginare che la legge delega e i successivi decreti legislativi (in quanto confermativi della stessa linea) potessero andare indenni dal vaglio di costituzionalità.

Infine la Conferenza delle Regioni e delle PP.AA., nel *Parere sullo Schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica ai sensi dell’art. 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124* del 3 novembre 2016 (meno di un mese prima della sentenza della Corte) aveva revocato il proprio iniziale assenso sulla Legge di delega, in particolare sulla riforma della dirigenza (assenso generato dalla convinzione di facilitare in tal modo all’avvio di un profondo processo riformatore della pubblica amministrazione italiana) dopo aver visionato il testo di decreto deliberato dal Consiglio dei ministri del 25 agosto 2016. Questo, infatti, secondo le Regioni e le PP.AA. sembrava privilegiare finalità non coerenti con l’impianto generale e, al contrario, consone ad un disegno neo-centralista e burocratico *“in contrasto con i principi di autonomia organizzativa delle amministrazioni regionali e locali espressi dal quadro costituzionale”* (pag. 1). I criteri di composizione e organizzazione dei diversi organismi previsti dalla riforma (Commissioni per la dirigenza pubblica, SNA...) *“di impronta fortemente statalista”* facevano intravedere il rischio di *“ricondurre la nuova figura del dirigente della Repubblica verso la dirigenza statale, eludendo l’obiettivo di rispondere alle differenziate esigenze professionali della PA italiana nelle sue diverse espressioni (statale, regionale, locale e settoriale)”*.

Non solo. La Conferenza Unificata richiamava il precedente parere del Consiglio di Stato che aveva evidenziato l’esigenza di una *“necessaria previsione dell’intesa forte sui punti centrali di applicazione di questa disciplina per le Regioni?”* (pag. 2).

Insomma, vi erano tutti gli elementi per comprendere che il disegno contenuto nella legge delega poteva essere smontato senza eccessivi problemi in un giudizio di costituzionalità; peraltro anch’esso ampiamente annunciato, dal rifiuto della Regione Veneto di sottoscrivere il parere positivo sulla legge delega in sede di Conferenza delle Regioni e delle PP.AA, con il contestuale annuncio della promozione di un ricorso in via principale nei confronti della legge delega che ha dato origine alla sentenza in commento.

5. Il vero nodo: la perdurante necessità di una sede di raccordo “legislativa per le riforme di “sistema”

Tutto al proprio posto dunque? In realtà no.

Questa sentenza, come altre del resto, evidenziano un problema enorme che si trascina dalla revisione del Titolo V e che non ha ancora avuto una soluzione. Ogniqualevolta, infatti, si voglia percorrere la strada delle grandi riforme di “sistema” si incespica, inevitabilmente, nella rigidità di talune separazioni di competenze Stato-Regioni consegnatoci dalla revisione costituzionale del Titolo V.

Al di là delle ben note critiche piovute sul “lessico” dell’art. 117 Cost nella versione post-revisione del 2001, è comunque indubbio che l’esigenza di contemperare in alcuni settori la necessità di interventi unificanti con la tutela dell’autonomia regionale e locale mal si concilia con una rigida e tassativa elencazione e ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

Il caso della riforma della dirigenza pubblica è emblematico.

Quell’essere al servizio della “Nazione” richiamato dall’art. 98, infatti, rende per un verso, indispensabili interventi unificanti, non tanto e non solo sul livello del rapporto privatistico (che peraltro è di competenza esclusiva statale), bensì anche con riguardo all’organizzazione (modalità di accesso e di carriera, formazione, mobilità...), allo scopo di garantire cittadini e imprese su tutto il territorio nazionale. Da un punto di vista tecnico, inoltre, difficile non convenire sul fatto che si tratta di un settore che per motivi diversi abbisogna di una disciplina unitaria che favorisca l’economicità, la semplificazione nella gestione dei ruoli, la mobilità etc.

Per altro verso, però, occorre garantire che tale unificazione non infici “il senso di appartenenza dei dirigenti alle amministrazioni presso le quali essi operano”²⁵, oltre alla collaborazione fattiva con gli organi politici (i Presidenti delle Giunte regionali in primo luogo) che costituisce condizione imprescindibile per l’attuazione del programma politico.

L’attuale separazione di competenze sul tema prevista nell’art. 117 non favorisce l’adozione di una normativa in cui possano contemperarsi tutti questi elementi, poichè le sedi di decisione politica (ma soprattutto, in realtà, gli apparati tecnici di supporto delle decisioni politiche) adottano logiche necessariamente consone alla realtà che disciplinano. Quando poi la sede statale avoca a se le decisioni (come nel caso in questione), spesso prevale un’impostazione (in questo caso l’esigenza di razionalizzazione e di semplificazione dei ruoli della dirigenza pubblica) che sacrifica talune esigenze (l’indispensabile rapporto fiduciario della tra amministrazione e politica in sede locale),

E’ a tutti noto, del resto, come in un caso analogo, la Corte costituzionale abbia sciolto il nodo in maniera assai decisa e non priva di conseguenze di livello costituzionale: è il caso della sentenza n.

²⁵ G D’ALESSIO, *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2015, 3



303/2003 che per contemperare l'esigenza di interventi unitari in settori di competenza delle Regioni ha "dovuto" riscrivere parte dell'art. 117 e del 118.

E' a tutti altrettanto noto che vi è un'unica via "politica" per risolvere questi problemi: la Camera territoriale come una delle due Camere del Parlamento, che consente di superare le rigidità delle separazioni di competenze, attraverso la partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali alla legislazione nazionale.

Proprio perciò i vari tentativi di riforma costituzionale elaborati dalle forze politiche dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso hanno sviluppato tale prospettiva.

La Commissione bicamerale D'Alema (il cui progetto di legge di riforma costituzionale venne approvato definitivamente il 4 novembre del 1997), pur lasciando invariata la composizione delle due Camere introduceva una significativa differenziazione dei procedimenti legislativi. In particolare, per le leggi di interesse per il sistema delle autonomie, che dovevano essere approvate da entrambe le Camere, si prevedeva che in caso di modifiche da parte del Senato, la Camera avrebbe dovuto deliberare in via definitiva. Tuttavia, solo per l'esame di tali leggi il Senato deliberava in sessione speciale a composizione "mista", integrato da 200 consiglieri regionali, provinciali e comunali, eletti da appositi collegi elettorali in ciascuna Regione in numero pari ai rispettivi senatori.

La revisione del Titolo V di li a poco affronterà alcuni nodi, lasciandone insoluti altri e, in particolare quello del bicameralismo e del procedimento legislativo, anche per l'ostinata e pervicace resistenza dei Senatori a vedersi "declassati" in una Camera cui, evidentemente, non attribuivano la stessa autorevolezza della Camera dei deputati.

Si trattò di una revisione costituzionale immaginata conclusa in se stessa e ininfluenza sull'assetto statale centrale: ad un indubbio rafforzamento del sistema autonomistico (potere legislativo e amministrativo), infatti, non corrispose un'incidenza altrettanto significativa sugli snodi di tenuta del sistema, tra cui la riforma del bicameralismo ovvero dei processi legislativi su materie statali di interesse del sistema stesso.

Perciò all'indomani della riforma del Titolo V parte della dottrina sottolineò come la mancata riforma del sistema bicamerale avrebbe inciso negativamente sull'attuazione dello stesso.²⁶

L'inadeguatezza del Titolo V, sotto tale profilo, è stata ribadita, pur dopo l'attuazione giurisprudenziale dello stesso Titolo V, dal Presidente della Corte costituzionale, G.Silvestri, nella Relazione sulla

²⁶ V., in tal senso, tra gli altri, F.PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, *Le Regioni* 5/2001, 805; G.FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, *Le Regioni*, 6/2001, 1148 ss.; P.CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, *Le Regioni* 6/2001, 1224 ss.; B.CARAVITA, *Stato, Regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V*, www.federalismi.it, 2/2003; ss; A.POGGI, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"? A proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte costituzionale*, *Aedon*, 2003, n. 1



giurisprudenza costituzionale del 2013 che ha così commentato l'aumento (ancora costante a partire dal 2001) del contenzioso Stato-Regioni *“L’incertezza, fonte di litigiosità giudiziaria, è peraltro incrementata da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi. Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all’interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell’iter di formazione delle leggi statali – le esigenze dell’uniformità e quelle dell’autonomia. Forti dell’esperienza di una lunga e tormentata giurisprudenza costituzionale – prima e dopo la riforma del 2001 – dobbiamo oggi segnalare due esigenze tra loro complementari: da un lato è indispensabile una energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall’altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi.”*

In ultima analisi, dunque, il Titolo V rimane un’incompiuta che pesa in maniera determinante su uno sviluppo adeguato del regionalismo nel nostro sistema.

Un ulteriore motivo per rammaricarsi della sorte delle riforme costituzionali.