

ILLEGITTIMITÀ DELLA LEGGE DELEGA (PER MANCATA PREVISIONE DEL CORRETTO MODULO DI LEALE COLLABORAZIONE) E DESTINO DEI DECRETI DELEGATI GIÀ APPROVATI.  
APPUNTI SULLA SENTENZA N. 251/2016 DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

**PIETRO MILAZZO\***

**Sommario**

1. Una sentenza “pesante”, su una riforma caratterizzante l’indirizzo politico di governo. – 2. Tre righe di motivazione e moltissimi problemi di interpretazione (e di applicazione). Una invalidità (solo) viziante?. – 3. Due pesi e due misure. Quanto vale il vizio procedurale nei diversi contesti giurisprudenziali.

**Suggerimento di citazione**

P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Ricercatore e prof. aggr. di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Pisa.  
Contatto: [pietro.milazzo@unipi.it](mailto:pietro.milazzo@unipi.it)

### 1. Una sentenza “pesante”, su una riforma caratterizzante l’indirizzo politico di governo

La sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale – sulla quale si è già scritto molto<sup>1</sup> – pone in effetti seri problemi relativi all’assetto complessivo del sistema delle fonti statali e regionali, e chiama forse ad un ripensamento di alcune categorie che sembravano abbastanza “stabili” (anche grazie proprio alla giurisprudenza della Corte).

Si tratta di una sentenza indubbiamente “pesante”, in quanto è andata ad incidere su di un processo riformatore ampio e profondo introdotto dalla l. n. 124/2015, legge di delegazione interessante larghi settori dell’organizzazione (e anche dell’attività) della pubblica amministrazione centrale, periferica e locale<sup>2</sup> (e, più in generale, sui meccanismi della delegazione legislativa, ormai da anni strumento privilegiato di produzione normativa e “sintomo” degli effettivi assetti della forma di governo<sup>3</sup>).

Peraltro, la riforma cd. Madia era senz’altro da considerare come uno dei punti qualificanti l’intera azione di governo del gabinetto presieduto da Matteo Renzi, come risulta dalle stesse dichiarazioni programmatiche in sede di

<sup>1</sup> G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 febbraio 2017; A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *Federalismi*, 28 dicembre 2016; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l’intendenza seguirà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2017; G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in *Questionegustizia.it*, 23 gennaio 2017; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 6 febbraio 2017; R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 1 febbraio 2017; J. MARSHALL (pseud.), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 705; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l’apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 gennaio 2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 5 marzo 2017.

<sup>2</sup> Per una lettura generale sui contenuti della riforma della pubblica amministrazione, cfr. S. VUOTO, *La riforma dell’amministrazione pubblica alla luce della legge n. 124/2015*, in E. CATELANI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI (a cura di), *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, 307 ss.

<sup>3</sup> Sulla espansione quantitativa – ma anche sulle mutazioni qualitative – della delega legislativa, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, 93 ss., nonché, volendo, P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006 – Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, 80 ss.

fiducia<sup>4</sup>, e come è confermato dalla comunicazione istituzionale del ministero della semplificazione amministrativa<sup>5</sup> e da quella personale dell'allora Presidente del consiglio sui *social network*<sup>6</sup>.

Come è noto, la sentenza n. 251 del 2016 trae origine dalla questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni contenute negli artt. 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23 della citata l. n. 124/2015, sollevata dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, commi 2, 3 e 4, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost<sup>7</sup>.

Le censure regionali avevano ad oggetto: (i) l'asserita invasione di ambiti di competenza legislativa regionale residuale o concorrente: recando una disciplina sostanzialmente di dettaglio, le norme impugnate avrebbero compresso sino ad eliminare ogni significativo spazio di intervento del legislatore regionale; (ii) la previsione di un semplice parere in Conferenza unificata, nonostante la presenza di molteplici interferenze con competenze legislative regionali: cioè una forma di raccordo Stato-Regioni ritenuta insufficiente e dunque lesiva del principio di leale collaborazione.

Con una decisione che è stata considerata profondamente innovativa<sup>8</sup> – anche se per taluni sostanzialmente non del tutto “senza precedenti”, stanti gli spunti che potevano essere tratti dalla precedente giurisprudenza della Corte in materia di leale collaborazione<sup>9</sup> - la Corte ha sostanzialmente accolto

<sup>4</sup> Nelle dichiarazioni programmatiche presentate al Senato dal Presidente del consiglio dei ministri il 24 febbraio 2014 si legge “vi propongo, vi proponiamo, come Governo, di fare di tutto per raggiungerla attraverso un pacchetto di riforme che parta e consideri il semestre europeo come la principale opportunità, che affronti prima del semestre europeo le scelte legate alle politiche sul lavoro, sul fisco, sulla pubblica amministrazione”.

<sup>5</sup> “Obiettivo dell'azione di Governo è ricostruire la fiducia tra cittadini e Stato recuperando risorse per restituirle sotto forma di servizi, valorizzare i dipendenti pubblici come motore del cambiamento, sostenere lo sviluppo e incentivare l'occupazione. Con questa consapevolezza è stata varata una riforma al servizio di 60 milioni di cittadini e a sostegno della ripresa economica. La legge delega di riforma della PA, approvata in via definitiva dal Parlamento, mira a semplificare uno Stato divenuto sempre più pesante e complesso” (in [www.funzionepubblica.gov.it/la-riforma-della-pa](http://www.funzionepubblica.gov.it/la-riforma-della-pa)).

<sup>6</sup> In un *tweet* del 4 agosto 2015, Matteo Renzi scriveva infatti “Un altro tassello: approvata la riforma PA #lavoltabuona un abbraccio agli amici gufi”.

<sup>7</sup> Le disposizioni impugnate erano in particolare quelle che autorizzavano il Governo ad adottare decreti legislativi in materia di amministrazione digitale, dirigenza pubblica, partecipazioni societarie delle p.a. e servizi pubblici di interesse economico generale, «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997».

<sup>8</sup> G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit., 1 ss., che sottolinea l'aspetto del superamento delle linee giurisprudenziali tracciate dalla Corte in ordine alla (fino ad oggi, limitata o addirittura nulla) influenza dei meccanismi di leale collaborazione nel procedimento legislativo, pur – *more solito* – non rinunciando peraltro la Corte a collocare la sentenza in una sorta di linea genealogica che comprende numerosi precedenti.

<sup>9</sup> R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016*, cit., 3 ss., evidenzia invece come nella stessa notissima sent. n. 303/2003 – un *leading case* in materia di rapporto Stato – Regioni e leale collaborazione – potesse leggersi *in nuce* la apertura della Corte ad una “collaborazione Stato-Regioni in fase di procedimento legislativo”.

la seconda delle doglianze sopra sommariamente rassegnate, con una scansione argomentativa di questo tipo:

(a) quanto al problema dell'*ammissibilità* del ricorso – che poteva apparire “precoce” rispetto alla manifestazione della lesione delle competenze regionali, che avrebbe potuto essere ricondotta ai decreti delegati e non alla legge di delega - la Corte, in modo forse un po' sbrigativo, ne attesta la sussistenza in quanto “*il carattere puntuale delle disposizioni oggetto delle censure della legge n. 124 del 2015, contenenti deleghe, è sufficiente a dimostrare l'attitudine lesiva delle medesime, ritenute dalla ricorrente invasive delle sfere di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, indicate nel ricorso*”<sup>10</sup>.

Sul punto, può senz'altro richiamarsi – e la Corte lo fa espressamente - la “svolta”<sup>11</sup> compiuta con la sent. n. 224/1990<sup>12</sup>, che ha definitivamente superato la concezione tosariana della legge delega come legge meramente formale<sup>13</sup>, ed ha consentito alle Regioni di fare oggetto di impugnazione in via principale anche una legge di delegazione<sup>14</sup>, qualora la stessa presenti norme che “in ragione del loro grado di determinatezza e di inequivocità” diano luogo ad “effettive lesioni delle competenze regionali”<sup>15</sup>.

Va però segnalato che, in quel caso (come nei successivi) la Corte alludeva a norme della legge delega incluse fra i principi e criteri direttivi ex art. 76 Cost. che, per le loro caratteristiche di formulazione e/o di contenuto, erano già di per sé idonee a conculcare la competenza regionale in quanto il legislatore delegato non avrebbe potuto che agire “a rime obbligate”, manifestandosi l'irragionevolezza di attendere l'esercizio della delega per censurare disposizioni che non avrebbero potuto che essere sostanzialmente riprodotte<sup>16</sup>.

Nel caso di specie la Corte non dice espressamente se ha letto la legittimazione sulla base del complesso dei motivi d'impugnazione (fra i quali, appunto, vi erano anche doglianze in ordine a norme direttamente lesive delle com-

<sup>10</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Q. CAMERLENGO, *Sulla impugnazione regionale della legge delega*, 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, Giappichelli, Torino, 2012, 271.

<sup>12</sup> E poi ribadita, come linea giurisprudenziale, ad esempio con le sentt. n. 359/1993 e n. 205/2005.

<sup>13</sup> Sull'apporto di Tosato alla ricostruzione della delegazione legislativa in un contesto a costituzione flessibile (ed ovviamente a contrario anche rigida), cfr. A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015, 3-22.

<sup>14</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Giuffrè, Milano, 2008, 302.

<sup>15</sup> M. SICLARI, *A proposito della sindacabilità delle leggi di delega da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991, 1514 ss.

<sup>16</sup> Sulla “preminenza” del limite dei principi e criteri direttivi, cfr. S. STAIANO, *Politiche delle riforme e tensioni nel modello della delegazione legislativa*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 577 ss.

petenze regionali in quanto asseritamente dettagliate) ovvero se l'ha ritenuta sussistenze anche solo sulla base della doglianza poi effettivamente accolta, cioè l'insufficienza del modulo procedurale di leale collaborazione<sup>17</sup>. Se infatti la Corte avesse ritenuto la Regione legittimata esclusivamente sulla base della previsione del parere (e non dell'intesa) nella legge delega, la pronuncia si potrebbe esporre a rilievi in ordine alla (in)attualità della lesione delle competenze regionali – tant'è che la stessa si è premurata di chiarire che i decreti delegati già adottati in esecuzione della delega prima della dichiarazione d'incostituzionalità non perdono automaticamente effetto<sup>18</sup>; e che lo perderanno solo all'esito di un (altro, eventuale) giudizio di costituzionalità che accerti l'esistenza in concreto della lesione<sup>19</sup>. Come a dire che, in linea di principio, non può escludersi che il Governo eserciti la delega in modo non difforme a Costituzione.

In ogni caso, sembra che nella sentenza in commento la Corte non si sia particolarmente preoccupata di verificare quella interpretazione della legge delega conforme a Costituzione<sup>20</sup> che nella sua più recente giurisprudenza aveva funzionato da criterio discretivo della legittimazione (e dell'interesse<sup>21</sup>) nel giudizio in via principale<sup>22</sup>: a meno di ritenere che la previsione del parere

<sup>17</sup> Come è noto, a partire dalla sent. n. 278/2010, la Corte si riserva di verificare domanda per domanda la sussistenza dell'interesse specifico del ricorrente sulla base dell'effettiva lesività della norma impugnata.

<sup>18</sup> Cfr. *infra*, par. 2.

<sup>19</sup> Sul punto J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 705-706.

<sup>20</sup> In effetti, come nota Q. CAMERLENGO, *Sulla impugnazione regionale della legge delega*, cit., 275, la giurisprudenza costituzionale induce ad "interrogare i principi e criteri direttivi, saggiandone l'attitudine virtuale a consentire svolgimenti conformi al dettato costituzionale". I principi e criteri direttivi, quindi, non i limiti procedurali imposti dalla legge delega.

<sup>21</sup> Sulla distinzione fra legittimazione e interesse al processo in ipotesi come quella di cui qui si tratta, cfr. G. L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 171, che lega l'interesse stesso alla sussistenza di un effettivo bisogno di tutela. Cfr. altresì C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, Cedam, 2005, 161 ss.

<sup>22</sup> Ancora la sent. n. 278/2010 ha chiarito che l'interesse al ricorso, nei giudizi in via principale sulla legge delega, deve essere commisurato ad una circostanza sostanzialmente negativa, e dunque sarebbe escluso "ogni volta che il legislatore delegante abbia determinato principi e criteri direttivi tali da consentire al Governo l'esercizio della funzione legislativa in modo conforme a Costituzione". Secondo la Corte, infatti, "anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, la cui osservanza si impone allo stesso Governo", per cui «a radicare l'interesse regionale al ricorso non sarà sufficiente che essa [la legge delega] si presti ad una lettura lesiva dell'autonomia regionale, ma occorrerà che tale lettura sia l'unica possibile, pur impegnando ogni strumento interpretativo utile". Su tali aspetti, cfr. M. CECCHETTI, *La Corte «in cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, 2011, 1064 ss., il quale rileva come il principio dell'interpretazione conforme – laddove venga utilizzato per saggiare l'interesse al ricorso nel giudizio in via principale – debba anche tenere in considerazione la circostanza per cui nel giudizio in via d'azione vi è una "sicura prospettabilità [...] di questioni interpretative – anche a carattere

non privasse completamente il Governo della possibilità di porre in essere invece una forma di raccordo in leale collaborazione più intensa<sup>23</sup>, ma la giurisprudenza della Corte non sembra orientata in questo senso<sup>24</sup>.

b) la Corte ravvisa nelle materie oggetto del ricorso un delicato *intreccio di competenze* – specialmente fra la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale e degli enti dipendenti” di competenza regionale e la materia “ordinamento civile” (ed altre) di competenza statale - che non consente l’uso di strumenti come quello della “prevalenza” di un criterio di attribuzione delle competenze rispetto all’altro<sup>25</sup>, ed impone che si acceda ai moduli della leale collaborazione così come elaborati dalla giurisprudenza della stessa Corte<sup>26</sup>;

c) il problema si sposta quindi su *quale* fra i moduli cooperativi e collaborativi dovrebbe essere oggetto di opzione costituzionalmente corretta<sup>27</sup>. La

“cautelativo” o “ipotetico” – «purché non implausibili» e come “a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili» (Corte cost., sent. n. 289 del 2008).

<sup>23</sup> Ma parrebbe veramente discutibile postulare un eccesso di delega per “troppa” leale collaborazione, anche a prescindere dalla circostanza di chi avrebbe avuto in concreto interesse a far valere questo tipo di divaricazione fra limite procedurale “ulteriore” stabilito dalla legge delega. Sui limiti del giudizio della Corte costituzionale sulla violazione di limiti procedurali in sede di legislazione delegata, cfr. A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011, 1246 ss., il quale mette peraltro in evidenza “l’elevato grado di informalità che costituisce ancora oggi la cifra dominante il funzionamento delle Conferenze” e che non può non avere riflesso sulla stessa natura e forma dei loro processi e delle loro decisioni.

<sup>24</sup> Il riferimento è soprattutto alla nota sent. n. 33/2011, nella quale la Corte costituzionale ha ritenuto non incostituzionale un decreto legislativo emanato in assenza del prescritto parere della Conferenza unificata, in quanto le istanze regionali (e in quel caso locali) erano state comunque, ancorché “irritualmente”, rappresentate. A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2011, osserva come nella citata pronuncia “sembra che l’esigenza dell’approvazione delle norme primarie da parte del Governo sia tale da permettere il superamento dei limiti che il legislatore delegante ha posto all’esecutivo, come se si trattasse di adottare norme con legge ordinaria”.

<sup>25</sup> A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa*, cit., evidenziano come la scelta della Corte di “arrendersi” davanti alla “fitta trama di relazioni” individuata nelle materie oggetto di delega e non operare un giudizio di prevalenza non fosse scontata alla luce della giurisprudenza costituzionale che in varie ipotesi ha preferito invece operare detto giudizio di prevalenza (ad es. sent. 324/2013).

<sup>26</sup> Nel punto 3 del *Considerato in diritto* si legge infatti che “un simile intervento del legislatore statale rientra, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all’attenzione di questa Corte, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una «fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse», quanto piuttosto interessi distinti «che ben possono ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze normative di Stato e Regioni»”.

<sup>27</sup> Sui modelli della leale collaborazione, fondamentali le monografie di S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008 e di C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, nonché A. GRATTE-RI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino,

Corte ritiene che il modulo costituzionalmente sia quello più *intenso* – l’intesa in Conferenza<sup>28</sup> – anziché quello scelto dal legislatore delegante – il parere – e perviene dunque ad una pronuncia “additiva di procedura” che di fatto sostituisce l’intesa (per quanto sostanzialmente “debole”<sup>29</sup>) al parere<sup>30</sup>.

La Consulta si rende conto che “*questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo*”<sup>31</sup>, ma stabilisce che tale impostazione diverrebbe sostanzialmente recessiva “*là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse*”; in questi casi “*sorge la necessità del ricorso all’intesa*”<sup>32</sup>, specialmente in un contesto in cui vi è una “*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi*”<sup>33</sup>. Sembra dunque che la Corte abbia

2004, 443 ss. e R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 11 ss. Più di recente, F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, 16 novembre 2016 e M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, 951 ss.

<sup>28</sup> Sul diversificato ruolo delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-Autonomie, e Unificate), M. CASTIELLO – G. MAZZOLA, *L’evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 28 febbraio 2014, R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, 529.

<sup>29</sup> Sulla distinzione sempre meno agevole fra intese “forti” e intese “deboli” si veda di recente A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. Cost.*, 2016, 15 ss., il quale ripercorre le più recenti vicende giurisprudenziali costituzionali e ritiene che la Corte (ad esempio con le recenti sentt., 1 e 21/2016 in materia di turismo) abbia sostanzialmente individuato un’unica forma di intesa che costituisce espressione del principio di leale collaborazione. Si tratta di una intesa che, pur non consentendo all’inerzia di una delle parti di bloccare il procedimento, “non consente che l’assunzione unilaterale dell’atto da parte dell’autorità centrale sia una mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa entro un determinato periodo di tempo” (Corte cost., sent. n. 1/2016). Anche nella sentenza in commento la Corte conferma che “le procedure di consultazione devono «prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione» [...] 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» (sentenza n. 24 del 2007). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell’ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011)” (punto 3 del *Considerato in diritto*).

<sup>30</sup> R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura...legislativa?*, cit., 1 ss.

<sup>31</sup> Sul punto, si veda E. MALFATTI, *Attorno al “volto procedurale” delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 337, in particolare nota 26, nonché – per riferimenti alla giurisprudenza più recente – R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura...legislativa?*, cit., 4, in part. nota 13.

<sup>32</sup> Punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> Su questo aspetto, la sentenza in commento cita di nuovo la sent. n. 287/2010. Il riferimento alla “perdurante assenza” è divenuto una sorta di *topos* delle sentenze della Corte che si occupano

voluti limitare il proprio intervento additivo (potenzialmente assai penetrante) all'ipotesi in cui si tratti di deleghe che abbiano la finalità di "riformare istituti" con ricadute pluricompetenziali: ma con tutta la difficoltà di comprendere in quali ipotesi una delega non comporti la riforma di "istituti"<sup>34</sup>.

d) ciò comporta la dichiarazione di incostituzionalità di numerose norme della l. n. 124/2015 proprio nella parte in cui prevedevano un concorso delle Regioni espresso (solo) mediante il parere, e non invece nella più incisiva forma della intesa<sup>35</sup>.

La pronuncia, così impostata, ha dato luogo a varie perplessità in dottrina, fino ad arrivare a voci che l'hanno ritenuta addirittura una forzatura della forma di stato<sup>36</sup>, o che comunque ne hanno sottolineato la forte innovatività rispetto alla linea giurisprudenziale che vedeva nel procedimento legislativo l'"ultima ridotta" rispetto alla imposizione dei moduli di leale collaborazione (ormai ampiamente e variamente prescritti dalla Corte per l'esecuzione amministrativa delle norme primarie)<sup>37</sup>, o che infine hanno lamentato l'eccessiva confidenza con cui la Corte affida al sistema delle Conferenze la concreta de-

della "sistemazione" di rapporti fra competenze statali e regionali (ad esempio, si veda la sent. n. 6/2004). Secondo F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. Cost.*, 2004, 137 ss., il riferimento alla "perdurante assenza" è uno degli strumenti essenzialmente discorsivi che la Corte ha utilizzato fin dall'inizio della sua giurisprudenza sul nuovo Titolo V per giustificare un proprio operato volto sostanzialmente a ricostruire un quadro assente o quantomeno controverso: la valorizzazione, appunto, dei moduli procedurali della concertazione e della leale collaborazione come strumenti suppletivi rispetto a forme di codecisione introdotte direttamente nei procedimenti di produzione normativa. Cfr. altresì A. PAGLIARI, *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010. Per una recente riflessione sulla capacità del sistema di raccordi impostato sulle Conferenze a supplire a modificazioni più radicali della rappresentanza territoriale "al centro" e dello stesso procedimento di formazione della legge, G. CERRINA FERONI, *Gli strumenti di raccordo tra istituzioni statali e regionali nella prospettiva della riforma del Senato*, in G. CERRINA FERONI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, ESI, Napoli, 2016, 97 ss. e N. RODEAN, *Il sistema delle Conferenze nel "regionalismo cooperativo" alla luce del bicameralismo imperfetto*, in B. PEZZINI – S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia. Atti del convegno di Bergamo 6-7 giugno 2014*, Ed. Scientifica, Napoli, 2015, 371 ss.

<sup>34</sup> R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., 5, tenta di ragionare in termini di "istituti" (cioè "plessi ordinamentali caratterizzati dal fatto di disciplinare un medesimo oggetto") rispetto a "mere materie", ma riconosce che l'argomento "sarebbe [...] di respiro davvero corto".

<sup>35</sup> Da esprimersi, a seconda dei casi, in sede di Conferenza Stato-Regioni o in sede di Conferenza unificata.

<sup>36</sup> J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 705 ss.; -706

<sup>37</sup> Ci si è chiesti, in particolare, se la istanza di cui si fa portatrice la sentenza in commento – quella di includere moduli di leale collaborazione già nella formazione delle fonti primarie in cui vi sia commistione di competenze statali e regionali – debba essere limitata alla formazione dei decreti legislativi, ovvero valga per tutte le fonti primarie, in primis per la legge formale del Parlamento (R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, cit., 5).

clinazione del regionalismo italiano<sup>38</sup>, senza una più approfondita riflessione in ordine alla legittimazione democratica complessiva di tale sistema sotto il profilo della (modesta) pubblicità dei suoi lavori, e della apicalizzazione governativa delle decisioni, stante il ridotto collegamento fra Conferenze e corpi legislativi.

Nelle osservazioni che seguono, si intende però formulare in particolare qualche riflessione soprattutto su un aspetto implicato dal *decisum* costituzionale: che effetto ha una pronuncia come la sent. n. 251/2016 sul rapporto fra legge delega e decreto delegato? Qual è il regime di un decreto delegato approvato in esercizio di una delega attribuita con una legge successivamente dichiarata incostituzionale non per carenza di uno dei presupposti dell'art. 76 Cost. (o per altri motivi di costituzionalità "sostanziali"), ma per una non corretta individuazione di un meccanismo procedurale necessario per garantire la leale collaborazione fra Stato e Regioni? Il vizio consistente nella mancata predisposizione di un modulo procedurale (per la legge delega) è un vizio "come gli altri"?

## **2. Tre righe di motivazione e moltissimi problemi di interpretazione (e di applicazione). Una invalidità (solo) viziante?**

Proprio nell'ultimo passaggio della motivazione, il punto 9 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 251 del 2016, in maniera molto rapida e forse un po' *tranchant*, pone grandi problemi interpretativi relativi al regime delle fonti ed alle conseguenze della sentenza: "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"<sup>39</sup>.

Dunque, la Corte disciplina gli effetti della propria sentenza di accoglimento, chiarendo che essa non va a toccare (almeno, non automaticamente) il regime dei decreti delegati già adottati in esercizio delle deleghe conferite con la legge dichiarata incostituzionale<sup>40</sup>, i quali potranno essere quindi oggetto di

<sup>38</sup> G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit., 13, discorre del sistema delle Conferenze come del "braccio armato" del regionalismo italiano.

<sup>39</sup> Secondo E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione*, cit., 3 si tratta di poche righe ma scritte con particolare attenzione.

<sup>40</sup> In attuazione della l. n. 124/2015 sono stati adottati il D. lgs. n. 116/2016 ("Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare"), il D. lgs. n. 171/2016 ("Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria") e il D. lgs. 175/2016 ("Testo unico in materia di so-

ulteriore intervento della Corte qualora la questione riesca a giungere alla Corte stessa (in via principale o, ormai più probabilmente, data la perentorietà del termine d'impugnazione nel giudizio in via d'azione, in via incidentale) e, in quella sede, la Corte constati una effettiva lesione delle competenze regionali: lesione che potrebbe evidentemente non sussistere anche se il Governo non dovesse “apprestare soluzioni” per il rispetto del principio di leale collaborazione<sup>41</sup>.

Prescindendo in questa sede dai non piccoli problemi che questa parte della pronuncia lascia emergere in punto di legittimazione/interesse alla impugnazione della legge delega, si percepisce chiaramente la preoccupazione della Corte per l'horror vacui<sup>42</sup>, per le conseguenze istituzionali della propria decisione di accoglimento<sup>43</sup>, e la scelta di evitare che la decisione sulla legge delega possa implicare un seguito demolitorio su di un *corpus* normativo già ampiamente realizzato e magari operante da tempo, giacché le attuali modalità di ricorso al giudice costituzionale, ed i tempi tecnici della decisione della Corte rendono sostanzialmente implausibile che la sentenza sia emessa antecedentemente all'esercizio della delega<sup>44</sup>.

Non è rara l'eventualità che la Corte si prefiguri gli effetti delle proprie decisioni nel tempo, nello spazio e nei rapporti giuridici<sup>45</sup>, e li gestisca o moduli in modo da impedire che si venga a creare una situazione di incostituzio-

cietà a partecipazione pubblica”). I decreti non ancora emanati al momento della pubblicazione della sentenza (che erano già stati adottati dal Consiglio dei Ministri) sono stati “ritirati” sul presupposto proprio del mancato passaggio dal sistema delle Conferenze per ottenere l'intesa (e non il semplice parere).

<sup>41</sup> L'uso del termine “*anche*” è significativo in questo senso. Letta *a contrario*, l'espressione usata dalla sentenza in commento implica che la Corte si riserva di valutare i decreti delegati, ma non esclude che essi possano non essere lesivi delle competenze regionali “anche” se il Governo non avesse apprestato soluzioni tali da reintegrare il livello di leale collaborazione costituzionalmente adeguato.

<sup>42</sup> Mutuo l'espressione da R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>43</sup> Sul punto 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*, cit., 59 ss.

<sup>44</sup> N. LUPO, *Quali vie di accesso per un (efficace) sindacato sulla costituzionalità delle leggi di delega?*, in *Giur. Cost.*, 2006, 2944 ss. G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit., 3 ss., e G. RIVOSSECCI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, cit. 3. a tale proposito, prospettano la possibilità per la Corte di utilizzare il proprio potere di sospensione cautelare (non omettendo di segnalarne le problematiche, relative soprattutto ai presupposti legali per il ricorso a tale strumento).

<sup>45</sup> F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento ad esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Giuffrè, Milano, 15.

nalità peggiore di quella rimossa mediante la decisione di accoglimento<sup>46</sup>, peraltro con non del tutto risolti problemi di compatibilità con il disposto dell'art. 136 Cost e dell'art. 30 della l. n. 87/1953<sup>47</sup> e con una giurisprudenza un po' rapsodica e difficilmente riconducibile ad una matrice unitaria<sup>48</sup>. Si possono citare, solo a titolo di esempio, le pronunce con cui la Corte ha modulato nel tempo l'effetto della pronuncia di incostituzionalità in omaggio al "principio di continuità"<sup>49</sup>, o con le cd. sentenze "datate"<sup>50</sup>, ovvero quelle in cui ha operato un bilanciamento fra opposti interessi avente appunto come risultato quello della deroga alle regole sugli effetti delle pronunce di costituzionalità<sup>51</sup>.

Nel caso di specie, però, sembra che la scelta della Corte abbia caratteristiche peculiari.

Nella sentenza in commento, infatti, la Corte censura una legge delega per avere previsto (per i decreti delegati emanandi in esercizio della delega) il modulo di leale collaborazione "sbagliato" (parere anziché intesa), ma stabilisce anche che la dichiarazione di incostituzionalità non incide sui decreti legislativi già approvati e per i quali è stata seguita la strada procedimentale prevista nell'originario testo della legge, sul quale la Corte ha giudicato con pronuncia di accoglimento.

In linea di principio, sembra trattarsi di una scelta che pone problemi di compatibilità rispetto (i) ad una stessa linea giurisprudenziale della Corte, che sembra legare strettamente la efficacia del decreto legislativo alla perdurante efficacia della legge delega, (ii) al principio giuridico generale per cui, quando venga meno l'atto presupposto, viene meno anche l'atto derivato che da esso che ha tratto la sua legittimazione.

Con riferimento al primo profilo, nella sent. n. 241 del 1993, la Corte ha tracciato un quadro nel quale le vicende che interessano legge delega incidono fortemente sul decreto delegato, il quale non potrebbe godere così di una vita pienamente "autonoma", ma dipendente sempre dalla permanenza della

<sup>46</sup> E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., 186.

<sup>47</sup> L. GENINATTI SATÉ, *L'irrisolta questione della irretroattività delle sentenze d'illegittimità costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2015, 99 ss.

<sup>48</sup> F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale. Contributo ad una teoria dell'invalidità costituzionale della legge*, Cedam, Padova, 1997, 249 ss.

<sup>49</sup> Come ad esempio la sent. n. 13/2004, sulla quale volendo P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, 963 ss.

<sup>50</sup> A. CERRI, *Materiali e riflessioni sulle pronunce di accoglimento "datate"*, in *Giur. cost.*, 1988, 2437 ss.

<sup>51</sup> Si può citare, per limitarsi a tempi recenti, il noto caso risolto dalla Corte con la sent. n. 10/2015, sulla quale D. NOCILLA, *Brevi osservazioni in margine alla discutibile (e discussa) sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2015, 588 ss.

sua “base legale”. Come è stato notato<sup>52</sup>, la Corte in questo caso ha ragionato in termini di condizionamento della legge delega sulla efficacia (più che sulla validità) del decreto delegato, ed ha di fatto sancito il principio per cui l’esercizio del potere delegante “non conosce confini cronologici” sicché è in grado di condizionare *sine die* il contenuto del (già adottato) decreto legislativo<sup>53</sup>.

Pare che una simile conclusione dovrebbe essere in grado di superare la ristrettezza del caso in cui è stata elaborata (invero, molto particolare<sup>54</sup>) e risultare di fatto applicabile a tutte le vicende che interessano la legge delega, in particolare alla eventuale dichiarazione di incostituzionalità, ed a fortiori ad una dichiarazione di incostituzionalità che concerne il procedimento di formazione dei decreti legislativi sulla base del quale detti decreti si sono in concreto formati. Sarebbe contraddittorio accettare che un decreto legislativo venga meno per effetto della abrogazione della legge delega, e ritenere invece che continui a spiegare efficacia qualora la stessa legge delega non sia abrogata ma sia oggetto di caducazione per effetto di una pronuncia di incostituzionalità: non si vede infatti sulla base di quale diversa prospettiva dovrebbe postularsi, nel secondo caso, una sorta di “emancipazione” della norma-figlia dalla norma-madre.

Questa conclusione dovrebbe valere (e forse anche a maggior ragione) se l’esito del giudizio di costituzionalità non è un accoglimento “secco”/caducazione della legge delega, ma un accoglimento con sentenza manipolativa sostitutiva (come in questo caso) quando la dichiarazione di incostituzionalità della norma-madre è relativa alle previsioni della legge di delega relative alla formazione della stessa norma-figlia<sup>55</sup>.

Ed in effetti, anche in dottrina, si è ragionato in termini di illegittimità “automatica” del decreto legislativo in caso di dichiarazione di illegittimità della legge delega<sup>56</sup>, trattandosi di fonti caratterizzate da un rapporto – per

<sup>52</sup> A. MORELLI, *Il legame indissolubile tra legge di delega e decreto legislativo e l’innovativa tecnica dell’“abrogazione indiretta” in una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 settembre 2003.

<sup>53</sup> N. MACCABIANI, *La legge delegata. vincoli costituzionali e discrezionalità del governo*, Giuffrè, Milano, 2005, 63.

<sup>54</sup> Nella vicenda risolta dalla sent. n. 241/1993, infatti, si era inserita una legge modificativa delle previsioni della originaria delega, a termine scaduto (ed a delega già esercitata).

<sup>55</sup> J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 707 ammonisce sulla irrazionalità della scelta della Corte, che finisce per depotenziare la portata del vizio procedimentale dei decreti legislativi adottati.

<sup>56</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1998, 291-292. N. LUPO, *Quali vie di accesso per un (efficace) sindacato sulla costituzionalità delle leggi di delega?*, cit. è nel medesimo ordine di idee laddove postula che, qualora la Corte avesse adottato una pronuncia di accoglimento nel caso risolto dalla sent. 285/2006, “avrebbe rischiato di produrre effetti di particolare momento, determinando l’invalidità dell’intero decreto legislativo” già adottato.

rubare il lessico agli studiosi del processo civile – di “pregiudizialità/dipendenza”<sup>57</sup>.

Nel caso di specie, invece la Corte sembra essersi limitata a postulare una “emancipazione” dei decreti legislativi (riferita peraltro esplicitamente solo ai decreti adottati, e non invece a quelli da adottare), ma senza chiarire per quali motivi essa ha deciso di modulare gli effetti della propria sentenza sostanzialmente in controtendenza rispetto alla precedente impostazione di stretta connessione fra la legge delega e i decreti delegati. Non ha sentito la necessità, in altre parole, di evidenziare se questa opzione sia basata su un bilanciamento di valori, sulla necessità di mantenere la continuità dell’ordinamento, o per su uno degli altri elementi che in passato hanno giustificato la modulazione degli effetti delle sentenze<sup>58</sup>, neppure sotto il profilo (che forse avrebbe potuto essere valorizzato) per cui una parte significativa dei decreti legislativi adottati esercitando la delega avrebbe trovato applicazione in contesti in cui l’elemento competenziale regionale semplicemente è inconferente (e quindi la relativa intesa, per tali profili, del tutto ultronea)<sup>59</sup>.

Anzi, sembra quasi che la Corte postuli una possibile caducazione del decreto delegato solo per vizi “propri” – cioè se effettivamente tale decreto ha comportato in concreto una lesione (anche procedimentale) per le competenze regionali, e non (direttamente) per vizio della legge delega che ne costituisce la base legale e lo stesso motivo d’essere ex art. 76 Cost.

Tale passaggio motivazionale consente di trattare brevemente il secondo profilo sopra accennato – e cioè di ragionare sui principi generali dell’ordinamento, ed in particolare dell’ordinamento amministrativo – al fine di verificare se, anche sotto questo aspetto debbano o meno confermarsi le perplessità sulla scelta della Corte di non estendere la portata della decisione ai decreti adottati.

È nota la distinzione tradizionale (di origine dottrina<sup>60</sup>, ma poi sempre confermata dai giudici amministrativi) fra invalidità ad effetto caducante ed

<sup>57</sup> A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, VI ed., Jovene, Napoli, 2014, 316 ss.

<sup>58</sup> Anche il Consiglio di Stato, in sede di risposta al quesito formulato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sugli adempimenti da compiere a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016 (Ad. Comm. Spec. 9 gennaio 2017, affare 02371/2016), ha rilevato come “in questa peculiare fattispecie non occorre allora valutare quale sia l’incidenza di un vizio del procedimento disciplinati da un atto legislativo presupposto sull’atto successivamente adottato, in quanto la Corte ha inteso modulare in modo chiaro gli effetti della propria pronuncia, escludendo che i decreti legislativi siano stati incisi direttamente dalla pronuncia di illegittimità costituzionale”.

<sup>59</sup> Si pensi, ad esempio, alle norme che prevedono una nuova disciplina delle società partecipate dallo Stato (e non dalle regioni) nel D. lgs. 175/2016, o quelle relative ai licenziamenti disciplinari nelle amministrazioni dello stato (D. lgs. 116/2016).

<sup>60</sup> Cfr. S. MENCHINI, *La connessione nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 1101, secondo cui “la dottrina e la giurisprudenza amministrativistiche, ponendosi nel solco arato dagli studiosi del processo civile, riconoscono che il legame tra i provvedimenti può essere più o meno

invalidità ad effetto viziante, che si fonda sulla differente intensità che caratterizza la natura del rapporto, ovvero sul nesso di presupposizione o di derivazione, intercorrente tra l'atto annullato e l'atto successivo ad esso collegato. Come riafferma costantemente il giudice amministrativo «per giurisprudenza consolidata, in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto, deve distinguersi tra invalidità ad effetto caducante e invalidità ad effetto viziante, solo per la prima ammettendosi che l'annullamento dell'atto presupposto si estenda automaticamente a quello consequenziale, anche ove quest'ultimo non sia stato tempestivamente impugnato. Quanto alla concreta individuazione della predetta tipologia di effetti, è pacifico che si debba valutare l'intensità del rapporto di consequenzialità, con riconoscimento dell'effetto caducante solo ove tale rapporto sia immediato, diretto e necessario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito della stessa sequenza procedimentale, come inevitabile conseguenza di quello anteriore, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, con particolare riguardo appunto al coinvolgimento di soggetti terzi»<sup>61</sup>.

La caducazione è quindi una reazione adottata contro atti interni allo stesso procedimento, che non richiede la previa impugnazione dell'atto, rientrando in una sorta di perimetro di “propagazione delle nullità”<sup>62</sup>. Trattandosi di un intervento invalidante di carattere eccezionale e derogatorio rispetto al regime di impugnazione dei singoli atti, i casi di caducazione sono considerati di stretta interpretazione, e sono basati sui requisiti: (i) della riconducibilità sia dell'atto annullato direttamente come di quello caducato per conseguenza, alla medesima “serie procedimentale”; (ii) la derivazione necessaria ed ineluttabile dell'atto caducato dall'atto annullato, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi<sup>63</sup>.

L'assetto dato al sistema delle fonti derivate dalla l.n. 124/2015 dalla sentenza che qui si commenta sembra in qualche misura alludere a questo contesto. Sembra quasi che il vizio dell'atto presupposto (la legge delega) non si propaghi automaticamente al decreto delegato – verosimilmente perché legge delega e decreto delegato hanno entrambi una propria capacità innovativa

intenso e ripropongono la distinzione tra connessioni forti e connessioni deboli, ricollegando a ciascuna categoria una differente valenza sul piano degli effetti che essa è in grado di produrre”.

<sup>61</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 13 giugno 2013 n. 3272

<sup>62</sup> G. GRECO, *La trasmissione dell'antigiuridicità (dell'atto amministrativo illegittimo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 326

<sup>63</sup> In giurisprudenza, fra moltissime pronunce, possono indicarsi a titolo esemplificativo, Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2116; Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1782; Cons. Stato, sez. III, 19 dicembre 2014, n. 6174.

dell'ordinamento<sup>64</sup> e la Corte ha da tempo superato la proposta crisafulliana dell'unicità procedimentale fra legge delega e decreti delegati<sup>65</sup>. Inoltre, la stessa struttura della legislazione delegata implica ovviamente che il passaggio governativo contenga una valutazione d'interessi rinnovata e specifica, ancorché correlata ad (e condizionata dai) principi e criteri direttivi imposti dalla legge delega.

In quest'ottica, quindi, il vizio della legge delega sembra quasi un vizio "non caducante", ma meramente "viziante", richiedendo un intervento nuovo e specifico della Corte (e quindi una specifica impugnazione) che possa constatare il vizio di costituzionalità in concreto anche nei decreti legislativi "figli" della legge delega oggetto del primo giudizio<sup>66</sup>.

Verosimilmente a quest'ordine di idee deve essere ricondotta anche la scelta della Corte di non procedere ad utilizzare lo strumento della dichiarazione di illegittimità consequenziale ex art. 27 l. n. 87/1953<sup>67</sup>: strumento che essa, peraltro, usa con complessiva parsimonia<sup>68</sup> e talvolta secondo modelli non sempre riconducibili ad una matrice veramente unitaria<sup>69</sup>. Anche se, in questo caso, l'uso del meccanismo non pare sarebbe stato contrario allo

<sup>64</sup> Corte cost. sent. 224/1990, sulla quale cfr. anche E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Giappichelli, Torino, 1993, 189 ss.

<sup>65</sup> Come è noto, inizialmente (sent. n. 3/1957) la Corte aveva sposato l'idea che i due atti costituissero fasi di un'unica sequenza procedimentale (come appunto prefigurato da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984, 83 ss.). Ma a partire dalla citata sent. n. 224/1990, la Corte riconosce che "sotto il profilo formale [...] la legge delega è il prodotto di una legiferazione ordinaria a se stante e in se compiuta e, pertanto, non è legata ai decreti legislativi da un vincolo strutturale che possa indurla a collocarla, rispetto a questi ultimi, entro una medesima e unitaria fattispecie procedimentale". Ripercorre la vicenda N. MACCABIANI, *La legge delegata*, cit., 57 ss.

<sup>66</sup> Sul tipo di intervento governativo evocato dalla sentenza in commento, il citato parere del Consiglio di Stato del 9 gennaio 2017 ha prefigurato in prima battuta l'uso della decretazione integrativa e correttiva (laddove ancora possibile) e il ricorso ad una nuova delega laddove tale strumento non fosse disponibile.

<sup>67</sup> Sul quale in generale A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008.

<sup>68</sup> A. MORELLI, *Le conseguenze dell'invalidità: l'incerto ambito di applicazione dell'art. 27 secondo periodo della l.n. 87 del 1953*, in *Giur. cost.*, 2012, 439, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, 130 ss.

<sup>69</sup> E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 373. Critico sull'uso talvolta "timido" dello strumento D. NOCILLA, *Sulle conseguenze di un'applicazione troppo timida dell'incostituzionalità consequenziale*, in *Giur. cost.*, 2012, 3175 ss.

schema generale ed alle finalità dell'illegittimità consequenziale<sup>70</sup>, soprattutto nell'ottica dell'effettività della tutela connessa alla domanda di illegittimità della legge delega<sup>71</sup>.

Ciò premesso – ed al netto delle considerazioni di politica del diritto costituzionale che potrebbero formularsi in ordine alla scelta della Corte di non cassare integralmente ed immediatamente una importante riforma della pubblica amministrazione sostenuta fortemente dal Governo<sup>72</sup> - non si può che segnalare come il regime dei vizi dell'atto amministrativo sia cosa ben diversa dal regime dei vizi degli atti normativi (e legislativi in particolare), così come profondamente diversi sono i procedimenti di formazione delle fonti primarie, che sono strettamente embricati alla stessa forma di governo<sup>73</sup>.

Una impostazione che “spezzasse” il legame fra legge delega e decreto legislativo sotto il profilo indicato, avrebbe di fatto due conseguenze: (a) negherebbe la giurisprudenza costituzionale che invece ha ravvisato fra le due fonti un particolare rapporto tale da rendere la seconda dipendente dalla prima, basato sul presupposto che l'art. 76 Cost. legittima l'intervento del governo, ma la legge delega ne determina l'attivazione ed i limiti; (b) porrebbe problemi non di poco momento anche sulla dinamica della legge delega come norma interposta fra il decreto delegato e l'art. 76 Cost. nello stesso giudizio sulla costituzionalità del decreto legislativo, (c) comporterebbe di fatto una

<sup>70</sup> Seguendo la suggestione di A. MORELLI, *Le conseguenze dell'invalidità*, cit., 439, e procedendo ad eseguire il “test” da questo Autore proposto sui requisiti per l'esercizio della l'incostituzionalità consequenziale “pura” (cioè derivante dalla applicazione letterale dell'art. 27 citato) al caso dei decreti legislativi adottati a seguito della delega di cui alla l. n. 124/2015, può dirsi che: (i) siamo in un caso di decisione di accoglimento, ancorché con sentenza manipolativa/sostitutiva di procedura; (ii) l'illegittimità consequenziale riguarderebbe esclusivamente norme contenute in fonti legislative; (iii) si sarebbe di fronte ad una ipotesi d'invalidità vera e propria (e non di mera inapplicabilità sopravvenuta), consistente nell'approvazione dei decreti secondo un modulo di leale collaborazione costituzionalmente idoneo; (iv) la illegittimità consequenziale conseguirebbe in senso logico e cronologico, alla decisione adottata, (v) sussisterebbe senz'altro un legame “molto stretto” tra la decisione adottata e l'illegittimità delle altre norme colpite da ulteriore invalidità, direi di tipo “logico-deduttivo”, e dunque la decisione principale si porrebbe quale condizione necessaria e quasi sufficiente di quella consequenziale.

<sup>71</sup> A. MORELLI, *Illegittimità costituzionale delle leggi ed «effettività» della tutela giurisdizionale*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, 177.

<sup>72</sup> Alludono a questo profilo A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa*, cit., 11-12, laddove ritengono che la singolare disciplina degli effetti della sentenza scelta dalla Corte possa implicare la scelta della Corte stessa 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.

<sup>73</sup> U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, cit., 497 ss., A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo fra forma di governo e forma di stato*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 511 ss.

devalutazione del vizio procedimentale che lo porrebbe su un piano diverso e meno “pregnante” ed incisivo rispetto al vizio sostanziale; i decreti legislativi già approvati – certamente formati secondo un procedimento viziato in quanto corrispondente ad un iter stabilito dalla legge delega e dichiarato non conforme a costituzione – cionondimeno rimarrebbero validi ed efficaci, spiegando i loro effetti, fino ad un nuovo giudizio specifico su di essi (che peraltro non dovrebbe avere nemmeno un esito scontato, stante a ciò che dice la Corte nella sentenza in commento).

### **3. Due pesi e due misure. Quanto vale il vizio procedurale nei diversi contesti giurisprudenziali**

Il profilo del “peso” del vizio procedurale induce a fare qualche riflessione sul diverso contegno che la Corte sembra avere adottato – esattamente negli stessi anni – nella sent. n. 251/2016 ed in un filone giurisprudenziale che va affermandosi nel più recente periodo, e che valorizza invece in modo molto netto, finanche “estremo” il vizio nella formazione dell’atto oggetto del giudizio.

Nella notissima sent. n. 32/2014<sup>74</sup> la Corte costituzionale si è trovata a giudicare del regime di una legge affetta da un vizio procedurale (norme della legge di conversione intruse, disomogenee e non funzionali rispetto al decreto legge convertendo). La Corte ha tratto le sue conclusioni in punto di efficacia delle fonti ed ha negato che la legge di conversione (proprio in ragione del suo vizio) possa avere innovato l’ordinamento e possa avere prodotto qualsiasi effetto abrogativo/modificativo.

Il punto argomentativo (e di teoria delle fonti, e della giustizia costituzionale) su cui ruota l’intero ragionamento della Consulta è quello per cui “l’atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l’ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa”. Secondo la Corte, la norma affetta da vizio procedimentale, dunque, non è nemmeno idonea ad innescare una vicenda di successione diacronica di norme ed ha quindi come conseguenza naturale quella del “ripristino” (non della revivi-

<sup>74</sup> Sulla quale A. LOLLO, *La giurisprudenza costituzionale sul sindacato delle “norme più favorevoli” ad una svolta. La Corte adotta un paradigma “sostanziale ed estende (giustamente) il sindacato di costituzionalità ai casi di violazione della legge di delega*, in *www.osservatorioaic.it*, giugno 2014, G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 396; V. MANES – L. ROMANO, *L’illegittimità costituzionale della legge c.d. “Fini – Giovanardi”*: gli orizzonti attuali della democrazia penale, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2014, 215, G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, ovvero dell’irresistibile necessità e dell’inevitabile difficoltà di riscrivere l’art. 77 Cost.*, in *Federalismi.it*, 2014, 11 luglio 2014; S. BISSARO, *Ricadute delle decisioni e spunti di riflessione sul giudicato penale e sul principio di legalità della pena*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 luglio 2015.

scenza) della disciplina antecedente, mai validamente abrogata. Per usare una terminologia impiegata dalla Corte in altro (diverso ma non del tutto dissimile contesto), si tratterebbe di una “parvenza di legge”, adottata in una situazione di “carenza di potere”<sup>75</sup>.

Si tratta peraltro di una interpretazione che la Corte segue nelle sue linee generali coerentemente almeno dalla nota sentenza n. 22/2012<sup>76</sup>, e che ha di fatto ripreso successivamente rispetto alla sentenza n. 32/2014, anche in tempi recentissimi<sup>77</sup>. In questo contesto, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi anche con riferimento ai decreti delegati affetti da vizio procedurale (o, a seconda dei punti di vista, procedurale/sostanziale: come l'eccesso di delega), confermando sostanzialmente che tale vizio comporta le conseguenze prospettate dalla sent. n. 32/2014 in ordine all'inefficacia della fonte affetta dal vizio ad esplicitare in concreto la portata e le funzioni che il sistema positivo attribuisce loro<sup>78</sup>.

Si noti peraltro che l'impostazione data dalla Corte alla materia dei vizi formali in questa recente giurisprudenza è talmente significativa che la Corte ne fa discendere conseguenze di grandissimo momento, come ad esempio la possibilità di ripristino di norme penali abrogate (da norma affetta da vizio procedurale) anche quando le norme ripristinate comportino effetti *in malam partem*<sup>79</sup>. L'indirizzo secondo il quale la norma affetta dal vizio procedurale

<sup>75</sup> Corte cost., sent. 361/2010, commentata fra gli altri da A. RUGGERI, *Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti (nota a Corte cost. n. 361 del 2010)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, M. BELLETTI, *Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello soggettivamente?*, ivi.

<sup>76</sup> Sulla quale, fra gli altri, R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (Nota a corte cost., 16 febbraio 2012, n.22)*, in *Federalismi.it*, 7 marzo 2012, MICHELE FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra stato e regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale. cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012*, in *Rivista AIC*, 12 giugno 2012.

<sup>77</sup> Cfr. ad esempio, la sent. 94/2016, “gemella” della sent. n. 32/2014, sulla quale C. DOMENICALI, *Conferme in tema di decretazione d'urgenza (in attesa del potenziamento di ulteriori parametri di costituzionalità). Considerazioni a margine di Corte cost. n. 94 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016.

<sup>78</sup> Si vedano Corte cost., sent. n. 162/2012, e sent. n. 94/2014. Analogamente, anche la recente Corte cost., n. 5/2014, sulla quale si veda F. PACINI, *“Abrogatio” non petita, accusatio manifesta: la Corte costituzionale interviene sulle vicende del d.lgs.n.43 del 1948*, in *www.federalismi.it*, 2 aprile 2014, M. SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle “zone franche” dal sindacato di legittimità nella materia penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2/2014, 214 ss.

<sup>79</sup> Su tali aspetti, volendo, P. MILAZZO, *La Corte di Cassazione porta di nuovo la disciplina degli stupefacenti all'esame della Corte costituzionale: fra riserva di legge penale, vizi del procedimento legislativo e giudicato costituzionale. (Osservazioni a Corte di Cassazione, sez. VI, ord. 1418/2017)*, in *Cass. pen.*, 2017 (in corso di stampa).

non produce effetti e non si inserisce validamente nella scansione diacronica delle norme nel tempo, infatti, consente alla Corte di sorvolare completamente – in questo delicatissimo campo – sul rispetto della riserva di legge ex art. 25 comma 2 Cost., e di non applicare nemmeno la distinzione fra norme penali più favorevoli e norme penali “di favore”, elaborata a partire dalla sent. 394/2006<sup>80</sup>.

Si tratta di conclusioni indubbiamente non esenti da perplessità, relative ad esempio al ricorso alla categoria della carenza (non eccesso) di potere, al ripristino - sostanzialmente “imposto” ai giudici comuni - della disciplina precedente, mai validamente sostituita dall’atto viziato sul versante procedurale, alla nozione di radicale nullità e carenza della *vis abrogans* della legge viziata, sposata dalla sentenza n. 32/2014, che può dare luogo ad aporie ed anche a problemi applicativi<sup>81</sup>. Ma non si può negare che si tratti di conclusioni che tendono a valorizzare in modo estremamente significativo i vizi formali degli atti normativi primari nel giudizio di costituzionalità<sup>82</sup>, sino a sposare concezioni dottrinarie che indicano nella nullità/inesistenza lo status della legge adottata in presenza di tali vizi<sup>83</sup>, e per seguire le quali la Corte è stata costretta anche a qualche “acrobazia” in ordine al rispetto del principio della corrispondenza chiesto/pronunciato<sup>84</sup>.

Sembra dunque che la valenza del vizio procedurale assegnata dalla Corte in questo recente sviluppo giurisprudenziale sia significativamente diversa dall’impostazione invece utilizzata dalla sent. n. 251/2016 che qui si commen-

<sup>80</sup> Sulla quale, fra in moltissimi commenti, per l’economia del presente lavoro può citarsi I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale. Problemi e prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2015, 49 ss. e M. GAMBARELLA, *Lex mitior e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 132 ss.

<sup>81</sup> D. NOCILLA, “Inesistenza” della legge di conversione?, in *Giur. cost.*, 2014, 715 ss.

<sup>82</sup> G. SERGES, “Decisioni rinneganti”, interpretazione conforme, omogeneità normativa e rilevanza del titolo del Decreto-legge, in *Giur. cost.*, 2016, 875 rileva (criticamente) come nella sent. n. 94 del 2016 la Corte sottolinea come, in caso di vizio formale come quello rubricato (eterogeneità degli emendamenti della legge di conversione) il giudice a quo non sarebbe nemmeno tenuto ad esperire una interpretazione conforme a costituzione in quanto la contestazione verte non sul contenuto normativo della disposizione, ma sulla sua stessa esistenza.

<sup>83</sup> A. LO CALZO, *I profili procedurali della conversione in legge e gli effetti applicativi della decisione nell’ottica della Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 32 del 2014 alla luce della sentenza n. 237 del 2013)*, in *Consulta on Line*, 16 marzo 2015, P. PASSAGLIA, *L’invalidità procedurale dell’atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, in part. 120 ss.

<sup>84</sup> Nella sent. n. 32/2014 la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità di tutte le norme eterogenee rispetto al decreto legge convertendo, mentre il giudice a quo si era limitato ad sollevare la questione solo su alcune parti delle medesime. Verosimilmente, la Corte ha ritenuto necessario integrare l’oggetto della pronuncia proprio in relazione alla tipologia di vizio riscontrata ed agli effetti che ad essa ha riconnesso, che mal si prestano ad una sentenza che “ritagli” le parti incostituzionali della normativa appiattendosi sulla questione di legittimità costituzionale come formulata dal giudice a quo.

ta, nella quale a fronte di un evidente vizio procedurale dei decreti legislativi (adottati avendo acquisito solo il parere, e non l'intesa in Conferenza), i decreti stessi – anziché essere considerati *tamquam non essent* – vengono mantenuti fermi nella loro vigenza ed efficacia da parte della Corte, che quindi ne attesta la piena idoneità ad innovare l'ordinamento ed a produrre gli effetti abrogativi che effettivamente hanno prodotto.

È ben vero che nel caso che interessa siamo di fronte ad una situazione peculiare, nella quale il vizio procedurale dei decreti delegati, al momento della loro adozione, ancora non era stato pronunciato dalla Corte con riferimento alla legge delega, ma l'operare combinato del principio generale di retroattività delle pronunce della Corte e la valorizzazione del vizio procedurale come emergente dalla citata giurisprudenza, dovrebbero indurre a non differenziare così tanto situazioni sostanzialmente analoghe. In particolare, non appare chiaro il motivo per cui un decreto delegato adottato in eccesso di delega dovrebbe essere una “parvenza di legge” e non produrre addirittura nessun effetto valido, mentre un decreto delegato adottato sulla base di un procedimento dichiarato incostituzionale dalla Corte per violazione del principio di leale collaborazione dovrebbe essere fatto salvo, operare fino alla (eventuale) impugnazione, ed in quella sede sperare di poter superare il vaglio di costituzionalità ugualmente (almeno secondo quanto lascia intendere l'espressione usata dalla Corte).

Ciò sembra confermato dalla circostanza per cui la Corte, nelle sent. 22/2012, 5/2014, 32/2014, ha messo bene in chiaro come il vizio procedurale non possa essere considerato un vizio minore, di “serie B” rispetto ai vizi sostanziali<sup>85</sup>. La recente giurisprudenza in materia di vizio della legge di conversione derivante dalla approvazione di norme disomogenee rispetto al decreto convertendo<sup>86</sup> ha chiarito come tale vizio – lungi dall'aver un carattere “meramente” formale – debba essere letto sullo sfondo della forma di stato e di governo, e proprio nel contesto della democrazia “procedurale” nella quale si esprimono le istanze e le garanzie costituzionali. Ma anche la sent. 251/2016 evoca il principio della leale collaborazione fra Stato e

<sup>85</sup> A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo fra forma di governo e forma di stato*, in M. CARTABIA – E. LAMARQUE – P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., 515 ss. osserva – citando anche G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in AA.VV. *La delega legislativa*, cit., 319 ss. – osserva come spesso vi sia una esitazione nel considerare i vizi procedurali come vizi al pari di quelli sostanziali.

<sup>86</sup> Sulla quale R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, 72 ss.; G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*, e A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, tutti in *Federalismi.it*, 11 luglio 2014; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista AIC*, 25 settembre 2012.

Regioni come parametro cui rapportare i vizi della legge delega, ed anche tale principio è senz'altro connesso alla forma di stato.

Il “tono costituzionale” dei vizi, quindi, è tutt'altro che dissimile, e mal si presta a giustificare soluzioni così diversificate (e del resto, non esiste una categorizzazione dei vizi di costituzionalità, che rispondono ad una esigenza identica ed unitaria).

Sotto questo profilo, pare davvero importante che la Corte nella sua giurisprudenza inizia ad elaborare uno “statuto” dei vizi procedurali, in modo da rendere riconoscibile e prevedibile la reazione del giudice delle leggi alla relativa manifestazione, anche al fine di sottrarsi al rilievo per cui la giurisprudenza costituzionale non segua un filo del tutto coerente, preferendo cogliere le occasioni che le vengono date dal meccanismo dell'accesso alla Corte per recuperare e riaffermare un ruolo proprio nelle dinamiche della forma di stato e di governo <sup>87</sup>.

<sup>87</sup> In senso analogo D. NOCILLA, *Brevi osservazioni in margine alla discutibile (e discussa) sentenza n. 10 del 2015 della Corte costituzionale*, cit., 589.