



N. 140 - dicembre 2016

La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 sulla legge n. 124 del 2015 di delega per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Introduzione

La Corte costituzionale, con la sent. n.251 del 2016, si è pronunciata sulla legittimità di talune disposizioni della legge n.124 del 2015, recante delega al Governo per la di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (cd. legge Madia), sulla base di un ricorso della Regione Veneto.

Le disposizioni oggetto del ricorso riguardano deleghe al Governo per l'adozione di decreti legislativi per la disciplina dei seguenti ambiti: codice dell'amministrazione digitale (art.1), dirigenza pubblica (art. 11), lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), società a partecipazione pubblica (art. 18), servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19).

La sentenza n. 251 del 2016 in sintesi

La sentenza - pur riconoscendo «non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma» in ambiti in cui si registra una commistione fra competenze esclusive statali, competenze concorrenti e competenze residuali delle regioni - censura la mancata previsione, nell'ambito del procedimento di adozione dei decreti legislativi, della previa intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze. Non ritiene infatti che la previsione di un mero parere, peraltro richiesto alla Conferenza unificata (anche nei casi in cui la sede naturale avrebbe dovuto essere la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province au-

tonome di Trento e Bolzano - d'ora innanzi Conferenza Stato-Regioni), sia idonea ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione. A tal fine, si rendono necessarie procedure collaborative volte alla definizione condivisa degli interventi normativi che incidono anche sulle competenze riservate alle autonomie.

La Corte Costituzionale censura pertanto le disposizioni di delega su dirigenza pubblica (art. 11), lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), società a partecipazione pubblica (art. 18), servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19), in quanto lesive del principio di leale collaborazione. Quanto alle disposizioni di delega all'adozione del codice dell'amministrazione digitale, ritiene invece infondata la questione di legittimità, per via della prevalenza della competenza statale (riguardante «il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione).

Le pronunce di illegittimità costituzionale sono peraltro circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, e **non si estendono ai decreti legislativi adottati in attuazione delle stesse**. Nel caso di impugnazione di disposizioni contenute nei decreti legislativi, occorrerà infatti «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».

Il principio della leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Prima di esaminare più nel dettaglio la sentenza n.251, appare opportuno un breve richiamo alla giurisprudenza pregressa sul principio di leale collaborazione, al fine di definire il quadro di riferimento in cui la stessa sentenza si inserisce.

Anche prima della riforma del titolo V della parte II della Costituzione del 2001, la Corte costituzionale aveva riconosciuto l'esigenza che i rapporti fra Stato ed autonomie territoriali «nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino» siano «governati» dal **principio di leale collaborazione** (*ex multis*, sent. n. 242 del 1997). Ciò, sulla base del tenore dell'articolo 5 Cost., e, in particolare, del carattere di unità ed indivisibilità della Repubblica che impone di perseguire una composizione di interessi degli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., la costituiscono.

A seguito dell'approvazione della riforma del titolo V, ed in particolare del rafforzamento delle competenze legislative delle regioni come sancito dal nuovo art. 117 Cost., in molte occasioni la Corte è stata adita per il vaglio di legittimità di interventi legislativi statali in cui si registrava un intreccio inestricabile tra diverse materie e diversi livelli di competenza (statale, concorrente e regionale residuale), in cui non era possibile comporre il concorso di competenze mediante un criterio di prevalenza. In tali ambiti, la Corte Costituzionale ha stabilito che non è di per sé costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, pur incidente sulle materie che l'articolo 117 Cost. riserva alle Regioni, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sent. n. 1 del 2016; da ultimo cfr. sent. n. 21 del 2016).

Per completezza di esposizione, si segnala che il principio di leale collaborazione, oltre che nei casi di «concorrenza di competenze», ha trovato ampia applicazione anche nei casi di «attrazione in sussidiarietà», ossia nei casi in cui, in presenza

di un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato interviene con legge, incidendo su materie riconducibili a legislazione concorrente o residuale (*ex multis*, sentenze n. 261 del 2015; n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011, n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003).

Quanto alla sede privilegiata in cui si svolge il principio di leale collaborazione, essa è stata individuata dalla Corte costituzionale nel **sistema delle Conferenze intergovernative** (Conferenza Stato Regioni, Conferenza Stato-Città e Conferenza unificata). In proposito, tale legittimazione è stata riconosciuta dalla Corte «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», che richiede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali (sent. n.6 del 2004; nello stesso senso sentenze n. 7 del 2016, n. 278 del 2010, n. 401 del 2007, n. 383 del 2005).

Quanto all'**intesa**, essa rappresenta secondo la Corte lo strumento fondamentale con cui si concretizza il principio di leale collaborazione nei richiamati casi di intreccio delle competenze e chiamata in sussidiarietà. La giurisprudenza costituzionale, se in una prima fase ha valorizzato il ricorso all'intesa «in senso forte» (cfr. sent. n. 383 del 2005), in cui il mancato raggiungimento di una posizione condivisa non è superabile, in una seconda ha ritenuto necessaria (e sufficiente) la predisposizione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), senza tuttavia che il mancato raggiungimento dell'intesa possa giustificare una paralisi decisionale.

Va poi rilevato che la giurisprudenza costituzionale in più occasioni ha **escluso** la generale **applicabilità del principio di leale collaborazione all'esercizio del potere legislativo**. Secondo la Corte, infatti, «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»

(sent. 225 del 2009; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 250 del 2015, n. 44 del 2014, n. 112 del 2010, n. 249 del 2009, n. 159 del 2008, n. 401 del 2007). In proposito, proprio nell'ultima delle sentenze appena richiamate, la Corte ha asserito che «le procedure di cooperazione e di concertazione» in sede di Conferenza unificata possono «rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione [...]. Pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza [...] possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la **incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale**».

Il ricorso della Regione Veneto

Le argomentazioni avanzate dalla Regione Veneto in sede di promozione della questione di legittimità costituzionale in esame sono riconducibili, in breve, ai seguenti due ambiti:

- la legge delega statale avrebbe travalicato gli ambiti di competenza riservati allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, sia invadendo ambiti di competenza legislativa regionale residuale (quali l'organizzazione amministrativa regionale, il turismo, i servizi pubblici locali e il trasporto pubblico locale), riservati alla legislazione regionale; sia introducendo una disciplina di dettaglio negli ambiti in cui la competenza è concorrente (quali la tutela della salute, il coordinamento della finanza pubblica), comprimendo così gli spazi di intervento riservati alle Regioni;
- la legge delega, prescrivendo un mero parere (peraltro da esprimere entro un termine, quello di 45 giorni dalla trasmissione, considerato eccessivamente breve) da parte della Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo, avrebbe leso il principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra Stato e au-

tonomie territoriali nei casi in cui sono incisi gli ambiti di competenza regionale.

Le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello stato

L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza e difesa del Governo costituitosi in giudizio, oltre ad aver avanzato talune eccezioni di inammissibilità del ricorso della Regione Veneto, in estrema sintesi, ha argomentato l'infondatezza dello stesso, rilevando la riconducibilità delle discipline recate nella legge delega a materie di competenza esclusiva statale (in particolare "ordinamento civile", "tutela della concorrenza" e "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale") e della conseguente adeguatezza della previsione del parere della Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo.

Il dispositivo della sentenza: a) sull'ammissibilità del ricorso

La Corte costituzionale:

- ritiene **ammissibile** il ricorso prendendo atto del **ricorrere dell'interesse regionale all'impugnativa** di disposizioni di cui è riconosciuto il carattere puntuale, non riscontrando "ostacoli all'esame nel merito delle censure promosse, per il sol fatto che esse sono contenute in una legge delega" (a tal fine richiama, fra le altre, le sentenze n. 224 del 1990 e 278 del 2010);
- respinge l'eccezione di inammissibilità di talune censure che l'Avvocatura aveva evocato sul presupposto che la violazione della Costituzione avrebbe dovuto essere circoscritta alle disposizioni sul riparto di competenze. In proposito, la Corte ha rilevato la facoltà delle Regioni di evocare parametri di legittimità diversi da quelli relativi al riparto di attribuzioni, sempre che "la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012)";
- giudica "priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità [...] per genericità delle censure

svolte nei confronti dell'art.16, commi 1 e 4" (ovvero delle disposizioni di delega all'adozione dei decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori: lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; servizi pubblici locali di interesse economico generale).

b) sulla fondatezza del ricorso

La Corte costituzionale segue un **percorso logico** (per molti aspetti già applicato in altri procedimenti successivi alla riforma del Titolo V, cfr. *ex multis* sentenze n. 370 del 2003, n. 50 del 2005 e n.278 del 2010) per il vaglio di legittimità delle disposizioni censurate partendo dalla valutazione "se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza" [fra Stato e Regioni]. Nei casi in cui non si rinveniva tale prevalenza e sia pertanto configurabile una **concorrenza delle competenze**, l'intervento statale è legittimo nella misura in cui "siano assicurati adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze". Si tratta di una linea argomentativa che trova solido ancoraggio in una costante giurisprudenza costituzionale in materia, in cui la Corte ha affermato che si pone in tali situazioni l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, sent. n. 65 del 2016), attraverso il pieno coinvolgimento di queste ultime (sentenza n. 88 del 2014), nell'ambito di rapporti ispirati alla leale collaborazione.

Nella sentenza, oltre agli elementi di continuità con la giurisprudenza pregressa in materia di leale collaborazione, vanno segnalati altresì elementi di discontinuità. Prima della sentenza in commento la Corte costituzionale non si era infatti mai spinta fino a riconoscere l'applicabilità del principio di leale collaborazione all'esercizio del potere legislativo (si veda in proposito il § "Il principio della leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale").

Quanto allo strumento privilegiato con cui è assicurato il coinvolgimento delle autonomie nel

contesto in esame, esso è individuato nell'intesa, da sancire nell'ambito del cd. sistema delle Conferenze.

La Corte, dopo aver dichiarato inammissibile (poiché non adeguatamente motivata) la censura riguardante gli articoli 1, comma 1, e art. 23, secondo cui questi ultimi avrebbero imposto un nuovo e improprio onere alle Regioni (in violazione degli art. 81 e 119 della Costituzione), sulla base del richiamato percorso logico ha rilevato:

- l'infondatezza della censura delle disposizioni di delega relative al **Codice dell'amministrazione digitale**, potendosi individuare come prevalente una materia (il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale") di competenza esclusiva dello Stato (*ex art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.*);
- la fondatezza della censura riguardante le disposizioni di delega in materia di **dirigenza pubblica** (art.11, comma 1, lettere a), b), n. 2, e, c), nn.1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2), in combinato disposto con l'articolo 16, commi 1 e 4. Nello specifico, la Corte costituzionale ha ritenuto "palese il **concorso di competenze, inestricabilmente connesse**, nessuna delle quali si rivela prevalente" segnalando che affianco ad ambiti di competenza esclusiva statale (in materia di «ordinamento civile», cui sono riconducibili i profili inerenti al trattamento economico, al regime di responsabilità, al rapporto di lavoro privatizzato), si rinvenivano ambiti afferenti alla competenza residuale delle regioni (in materia di formazione, ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, cui si ricollegano le disposizioni sulle procedure concorsuali per l'accesso al ruolo, al conferimento e alla durata degli incarichi), nonché alla competenza concorrente (in materia di "tutela della salute", cui è riconducibile la disciplina della dirigenza sanitaria). Poiché le disposizioni impu-

- gnate incidono su materie afferenti anche alla competenza regionale, senza che possa individuarsi, come detto, una prevalenza del legislatore statale, si pone l'esigenza di assicurare forme di leale collaborazione che la Corte ritiene non adeguatamente assicurate con la previsione, nell'ambito del procedimento di adozione della legislazione delegata, del previo parere della Conferenza unificata. La declaratoria è pertanto di **incostituzionalità nella misura in cui le disposizioni non contemplano l'intesa**, da raggiungere ("poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali") in sede di **Conferenza Stato-Regioni** (e non in sede di Conferenza unificata);
- la fondatezza della censura riguardante le disposizioni di delega in materia di **lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche** (art.17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), in combinato disposto con la previsione secondo cui i decreti legislativi attuativi sono adottati previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (art.16, commi 1 e 4). Anche con riferimento a tali disposizioni, la Corte ha rilevato la sussistenza di **un intreccio di competenze, "inscindibili e strumentalmente connesse"**, cui non può essere applicato il criterio della prevalenza. Quanto alla competenza statale, la Corte richiama le disposizioni in materia di "ordinamento civile" (cui sono riconducibili le discipline sul rapporto di lavoro «ormai privatizzato» e sul regime di responsabilità disciplinare), spettanti in via esclusiva allo Stato, e in materia di "coordinamento della finanza pubblica" (cui è ascrivibile la previsione del contenimento delle assunzioni), riservate alla competenza concorrente. Riguardo alle competenze regionali residuali, il riferimento è alla materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali (cui afferisce la disciplina sulle procedure concorsuali). In sif-
 - fatto contesto, per le ragioni già esposte ed in analogia a quanto rilevato con riferimento alle disposizioni di delega sulla dirigenza pubblica, si pone l'esigenza di assicurare un coinvolgimento pieno delle Regioni sugli schemi di decreto legislativo nella forma dell'**intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni**, e non nella forma di un mero parere, peraltro richiesto in sede di Conferenza unificata (secondo quanto disposto dall'articolo 16, comma 4);
 - la fondatezza della censura riguardante le disposizioni di delega in materia di **società a partecipazione pubblica** (art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), in combinato disposto con la previsione secondo cui i decreti legislativi attuativi sono adottati previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa (art.16, commi 1 e 4). La disciplina in esame investe ambiti materiali che afferiscono alle competenze statali e regionali, senza che sia rinvenibile una prevalenza delle prime. Quanto alle competenze dello Stato, la Corte costituzionale richiama le materie "ordinamento civile" (cui sono riconducibili le disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato») e "tutela della concorrenza", riservate in via esclusiva allo Stato, alle quali si potrebbe aggiungere la materia "coordinamento della finanza pubblica" (cui afferiscono le previsioni relative alla razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e di reclutamento del personale, ai vincoli alle assunzioni e alle politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi), di competenza concorrente. Quanto alle competenze regionali residuali, appare particolarmente significativa la materia di organizzazione amministrativa regionale (cui afferiscono, fra le altre, le disposizioni sulla ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, nonché l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie). Anche in quest'ambito, a fronte di una "concorrenza" di competenze statali

e regionali la Corte ha censurato la mancata previsione di **un'intesa in sede di Conferenza unificata** sui decreti legislativi, ritenendo insufficiente la richiesta di un mero parere (ai sensi dell'art.16, comma 4);

- la fondatezza della censura riguardante le disposizioni di delega in materia di **servizi pubblici locali di interesse economico generale** (l'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata). La Corte, anche con riferimento a tali disposizioni, rinviene un inscindibile intreccio fra competenze esclusive statali (con riferimento alla materia "tutela della concorrenza", cui sono riconducibili, fra le altre,

le disposizioni sulla soppressione dei regimi di esclusiva non conformi ai principi generali di concorrenza) e competenze regionali residuali (in materia di organizzazione amministrativa cui sono riconducibili, fra le altre, le disposizioni sulla soppressione dei regimi di esclusiva non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio, nonché sugli ambiti territoriali ottimali). In presenza di tale intreccio, funzionale al progetto complessivo di riordino del settore, sarebbe stato necessario, nel rispetto del principio di leale collaborazione, prevedere che l'esercizio della delega fosse subordinato alla concertazione con le Regioni ed enti locali, attraverso lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza unificata, non ritenendo sufficiente il previo parere (come previsto dall'articolo 16, comma 4).

*a cura di Luigi Fucito
Capo dell'Ufficio ricerche sulle
questioni regionali e delle autonomie
locali*

L'ultima nota breve:

[Atto del Governo n. 359 - Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nel capitolo 1261 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2016, relativo a contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi \(n. 139 - novembre 2016\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it