

Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)

di Guido Rivosecchi*

(2 febbraio 2017)

La sentenza n. 251 del 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge n. 124 del 2015, nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (o unificata). La Corte costituzionale ha così affermato che la riforma delle amministrazioni pubbliche esige il rispetto della leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni. Principio sacrosanto già stando all'art. 5 Cost.: il pluralismo territoriale è elevato a modo di essere della Repubblica che anzitutto l'amministrazione concorre a realizzare. Il Giudice delle leggi, tuttavia, non era chiamato a pronunciarsi soltanto sugli specifici meccanismi di leale collaborazione previsti dalle norme di delega impugnate, ma anche, per il loro tramite, sulla declinazione del principio cooperativo attraverso i cd. limiti ulteriori alla delegazione legislativa. All'intreccio tra i due profili sono dedicate le seguenti note.

Rimangono quindi in disparte gli ulteriori interrogativi sollevati da una pronuncia complessa, il cui commento non può certo essere esaurito in questa sede. Basti pensare, anzitutto, ai tempi della decisione e di deposito della motivazione, che chiamano in gioco la predisposizione dell'agenda della Corte quando l'oggetto del giudizio è costituito da norme di delega rispetto al procedimento di emanazione dei decreti legislativi. Ciò – sia detto per inciso – dovrebbe indurre a riflettere anche sul possibile ricorso ai poteri cautelari di cui il Giudice delle leggi pacificamente dispone nel giudizio in via principale, che potrebbero consentire di sospendere l'efficacia della norma impugnata sino alla definizione del giudizio, evitando il decorso del termine della delega (soluzione prospettata da G. D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione (forse) troppo innovatrice*, 23 gennaio 2017, in www.questionegiustizia.it). O, ancora, si pensi alle ricadute di più ampio respiro della sentenza in commento sul sistema delle Conferenze, destinato, vieppiù dopo la bocciatura del *referendum* costituzionale del 4 dicembre scorso, a essere perpetuato come unico strumento di realizzazione del principio cooperativo, salvo possibile integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie ai sensi dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, condizione minima idonea a soddisfare le esigenze collaborative (da ultimo, sent. n. 7 del 2016; per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle Conferenze»* – 25 febbraio 2016, 10 marzo 2016, in www.osservatorioaic.it). O, infine, sul piano delle fonti, la pronuncia annotata solleva interrogativi sull'adeguamento del procedimento legislativo ordinario al principio di leale collaborazione.

La più immediata ragione di interesse della sent. n. 251 del 2016 è costituita, però, dall'ingresso di una collaborazione imposta nel procedimento di delegazione legislativa attraverso la porta dei limiti ulteriori. Sul punto, rispetto alla (sinora) consolidata giurisprudenza della Corte, l'*overruling* è esplicito: «È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa» (punto n. 3 del Considerato in diritto). In effetti, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che gli istituti della leale collaborazione non

possono essere dilatati sino a trarne condizionamenti non riconducibili alla Costituzione rispetto alla formazione e al contenuto non soltanto delle leggi (dalla sent. n. 437 del 2001 in poi), ma anche dei decreti-legge (sent. n. 196 del 2004) e dei decreti legislativi (sentt. n. 401 del 2007 e n. 225 del 2009). È vero che l'intesa in Conferenza costituisce l'istituto privilegiato ai fini dell'integrazione del principio cooperativo, svolgendo un ruolo particolarmente incisivo nell'attuazione delle leggi, sia sul piano regolamentare, sia su quello amministrativo. Né può sottacersi che, rispetto ad altre riforme realizzate mediante ampie deleghe, quali la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale o la legge n. 15 del 2009 sull'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la legge n. 124 del 2015 tende a privilegiare il ricorso a istituti di debole collaborazione (parere rispetto all'intesa in Conferenza, salvo per la riforma della dirigenza regionale e locale), talvolta minimizzando l'impatto del richiamato canone costituzionale nell'attuazione del processo riformatore. Nondimeno, la Corte non era mai arrivata a imporre nel procedimento di delegazione legislativa un istituto di più intensa cooperazione tra Stato e Regioni rispetto a quello previsto dalle norme di delega. Anche quando ha valutato «costituzionalmente apprezzabile» la modalità mediante la quale il legislatore delegante declina la leale collaborazione – al punto massimo di dilatazione del proprio sindacato, sotto il profilo qui in esame – la Corte ha affermato che il passaggio dello schema di decreto legislativo in Conferenza, pur normativamente previsto, ben può essere pretermesso, così svalutando il limite ulteriore posto dalla stessa legge di delega (sent. n. 33 del 2011).

Nella pronuncia in esame, il Giudice delle leggi è giunto a conclusioni opposte, imponendo il ricorso all'intesa in Conferenza, in luogo del parere, ove è radicato l'intreccio delle diverse competenze tra Stato e Regione, «anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati». Non vi è dubbio che le disposizioni impugnate concernessero una pluralità di materie, riconducibili a titoli di competenza esclusiva statale, ripartita e regionale e che pertanto male si prestassero a un giudizio di prevalenza. Inoltre, il carattere puntuale e dettagliato dei principi e criteri direttivi relativi alle deleghe conferite al Governo poteva ritenersi, per le incise materie di potestà concorrente (se non regionale, nel caso delle disposizioni relative alla disciplina del lavoro pubblico non contrattualizzato, riconducibili all'organizzazione amministrativa regionale), non sempre compatibile con la natura di principio delle norme impugnate, per la parte in cui esse si sarebbero dovute applicare agli enti territoriali. Anche per questo, tuttavia, stante la sovrapposizione di materie, la Corte avrebbe potuto procedere allo scrutinio di ogni singola linea di intervento prevista dalle disposizioni impugnate per ricondurla a un determinato ambito materiale, come accaduto, ad esempio, per il Codice degli contratti pubblici (sent. n. 401 del 2007), dell'ambiente (sent. n. 225 del 2009) e del turismo (sent. n. 80 del 2012), laddove, di fronte ad articolate norme di delega, parimenti complesse, il Giudice delle leggi non ha mai fatto ricorso al paradigma dell'intreccio (ed anzi, in taluni casi, ha rigettato tale prospettazione avanzata dalle Regioni ricorrenti).

Occorre però sottolineare che l'istituto di collaborazione imposto dalla pronuncia qui annotata, lungi dal consegnare un potere di veto alle Regioni, idoneo a vanificare l'esercizio della delega legislativa, non può che essere configurato come intesa in senso debole, poiché in motivazione è esplicitamente affermato, sulla scorta di una giurisprudenza costituzionale consolidata, che esso «non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore», in caso di mancato accordo tra le parti (punto n. 3 del Considerato in diritto). Di qui, il progressivo slittamento del paradigma cooperativistico rappresentato dall'intesa in senso forte, originariamente introdotto dalla sent. n. 303 del 2003, *esclusivamente* in relazione alla sussidiarietà legislativa, e, quindi, come accordo indefettibile e necessario per l'attrazione di funzioni in favore del livello statale, proprio perché finalizzato a tutelare le attribuzioni regionali, successivamente trasformato in intesa

superabile da una parte, sia pure in ipotesi estrema, dopo reiterate trattative finalizzate a un esito consensuale (ad esempio: sentt. n. 121 del 2010, n. 33 e n. 165 del 2011 e 179 del 2012), e, infine, declassato a intesa *doverosamente* superabile da parte statale, sia pure a determinate condizioni poste a presidio delle istanze unitarie (sentt. n. 1, n. 7 e, ora, n. 251 del 2016). Da quest'ultima considerazione segue che la sentenza in commento potrebbe assumere una portata di minore discontinuità rispetto a quanto si sarebbe indotti a pensare. Infatti, onde ridimensionare gli effetti del principio di diritto affermato, per il legislatore delegante, in futuro, sarà sufficiente delineare meccanismi procedurali di superamento del diniego di intesa al fine di assicurare l'esercizio della delega entro i termini previsti, ben potendo, nel contempo, intervenire in ambiti materiali in cui il suo titolo di competenza è intrecciato con quello regionale.

L'aspetto più critico della pronuncia può invece cogliersi in relazione ai possibili riflessi sul sistema delle fonti di rango primario, a causa dell'ingresso di un limite ulteriore costituzionalmente imposto nel procedimento di delegazione e quindi non più disponibile al legislatore delegante, e pertanto potenzialmente idoneo a favorire la disarticolazione del decreto delegato in relazione all'ambito materiale da esso inciso.

Un'ultima considerazione è sollecitata dal punto n. 9 del Considerato in diritto della pronuncia, con il quale sono espressamente fatte salve le «disposizioni attuative» della delega. Per i decreti legislativi già emanati – taluni già impugnati in via principale – potrebbe ipotizzarsi un intervento correttivo del legislatore delegato, idoneo a sanare il vizio di natura meramente procedimentale (secondo quanto affermato anche dal parere del Consiglio di Stato, 17 gennaio 2017, numero affare 02371/2016), ammesso che la delega consenta la novazione della fonte che sarebbe necessaria. È vero, infatti, che la giurisprudenza costituzionale ha negato che i decreti correttivi possano avere una funzione di sanatoria sostanziale rispetto ai vizi del decreto principale, ma le norme oggetto di quei giudizi erano affette da vizi originari (sentt. n. 425 del 2000 e n. 206 del 2001), come a suo tempo osservato (N. Lupo, *Quale sindacato sui decreti legislativi correttivi?*, in *Giur. cost.*, 2000, 3210 s.). Al contrario, nel caso in esame, i decreti delegati sono viziati per illegittimità derivata, sicché l'effetto sanante potrebbe essere retroattivamente disposto dal decreto correttivo, sulla base dell'intesa sopravvenuta. Tra l'altro, l'ipotizzato intervento sembrerebbe poter superare il vaglio di costituzionalità sulle norme retroattive, che generalmente si risolve in un sindacato di manifesta irragionevolezza e, per di più, tende a censurare soltanto disposizioni che retrospettivamente modificano in senso sostanziale il quadro normativo (tra le tante, sentt. n. 419 del 2000, n. 374 del 2002, n. 24, n. 206 e n. 236 del 2009, n. 71 e n. 271 del 2011, n. 103 e n. 170 del 2013). D'altro canto, la soluzione prospettata potrebbe essere suffragata anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale sulle intese tra Stato e Regioni in materia di finanza pubblica. La Corte ha spesso dichiarato inammissibili, per sopravvenuta carenza di interesse, questioni promosse dalle Regioni per violazione del principio di leale collaborazione in caso di *ius superveniens* modificativo delle modalità di conseguimento delle intese relative al riparto degli oneri finanziari (significativa la sent. n. 141 del 2016, sulla scorta di un ormai consolidato filone inaugurato dalla sent. n. 19 del 2015), rammentandoci così che quando la collaborazione è effettivamente perseguita dalle parti, e le intese sono condotte secondo il principio di lealtà, vengono pienamente soddisfatte le esigenze collaborative, con l'effetto di deflazionare il contenzioso costituzionale.

* Ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza, Palermo Lumsa.