

**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. ***

di Stefano Agosta **
(18 gennaio 2017)

Ultima nata di una famiglia di decisioni sulla leale collaborazione fra Stato e Regioni fat-tasi nel corso degli anni via via sempre più numerosa e maggiormente articolata, anche quella sulla l. n. 124/2015, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle ammi-nistrazioni pubbliche*, sembra contraddistinguersi per parecchie conferme e qualche novi-tà, invero meno dirompente di quanto non possa, *prima facie*, apparire (di *innovazione* più che di mera *evoluzione* giurisprudenziale discorre, invece, G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione innovatrice ... anche troppo!*, in corso di stampa in *Quest. Giustizia*, 2017, par. 1).

Nella fitta trama di disposizioni di delega, si conferma in primo luogo l'adozione del con-solidato criterio di prevalenza al fine di «verificare se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza» oppure no (punto 3 *cons. dir.*, II cpv). Premesso l'unitario intento del legislatore delegante di incidere (assai in pro-fondità) sulla riorganizzazione delle P.A. complessivamente considerate – spaziando dalla cittadinanza digitale (art. 1) ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19) attraverso dirigenza pubblica (art. 11), lavoro alle dipendenze delle P.A. (art. 17) e par-tecipazioni azionarie delle P.A. (art. 18) – è difatti fisiologico che le diversificate misure da adottare con decretazione delegata finiscano per interferire tanto su sfere di competenza legislativa statale che regionale: con la conseguenza che «occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza» (IV cpv).

Accertata l'inevitabile concorrenza di competenze statali e regionali in luogo di un'im-possibile «valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre», viene perciò confermata in seconda battuta l'attivazione del principio di leale collaborazione il quale (tradizionalmente ormai) impone al legislatore statale di «contemperare le ragioni dell'e-sercizio unitario delle stesse [competenze] con la garanzia delle funzioni costituzionalmen-te attribuite alle autonomie», predisponendo «adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze» (V cpv) (che la sentenza in epigrafe invero non si preoccupi troppo di individuare caso per caso la prevalente materia statale pur di – sbriga-tivamente – risolversi per il concorso di competenze centro/periferia sembra invece evi-dente a J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2016, 708 s.; in senso non dissimile, G. D'AMICO, *op. cit.*, par. 5).

Anche (se non soprattutto) in questo frangente, poi, la Consulta non perde in terzo luogo occasione per confermare tra i *raccordi per atti* la preferenza per l'intesa Stato/Regioni ri-spetto al mero parere il quale – «come strumento di coinvolgimento delle autonomie regio-nali e locali» – «non può», in effetti, «non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e com-petenze e ha ravvisato» proprio «nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collabora-zione (VI cpv). Sul cruciale punto, d'altro canto, non solo grava *in negativo* «la 'perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedi-menti legislativi'» (VI cpv) ma pure influisce, *in positivo*, quella risalente ricostruzione giuri-sprudenziale (sent. n. 303/2003) che – «nella diversa ipotesi della attrazione in sussidia-rietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unita-rie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrati-

* Scritto sottoposto a *referee*.

va» (VII cpv) – com'è noto analogamente riconosce la necessità di un adeguato coinvolgimento regionale e locale nelle forme dell'intesa [ora, E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in www.forumcostituzionale.it (10 gennaio 2017)].

Sul diverso (ma reciprocamente integrato) versante dei *raccordi per organi*, infine, il giudice delle leggi non nasconde il *favor* per il complessivo sistema delle conferenze, ribadendo anzi le proprie precedenti acquisizioni in materia: ritenuto la più qualificata sede per lo sviluppo delle regole integrative dello stesso parametro della leale collaborazione, tale sistema rappresenta difatti per le Regioni il più efficace raccordo nella definizione del contenuto di atti legislativi statali incidenti su materie di competenza regionale (VIII cpv).

Muovendo da tali consolidate premesse, di nuovo c'è che per implementare più saldamente il fondamentale principio di cooperazione la Consulta mette decisamente mano ad un intero processo di produzione normativa (A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, spec. 155 ss.) e – a differenza di quanto sin qui deciso, ad esempio, in tema di decretazione d'urgenza – parzialmente caduca le previsioni della legge delega sul presupposto che la graduale evoluzione del citato sistema delle conferenze, rivelando «una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni», bene si armonizza con la centralità «dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (...), 'qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo'» (VIII cpv). Espressamente condizionando le norme di delegazione che riduttivamente lo appiattiscono sul mero parere anziché valorizzarne il potenziale con l'intesa, per questo verso il principio di leale collaborazione appare insomma rinverdirsi: autorizzando, cioè, la Corte ad operare un sindacato *diretto* sulle scelte operate dal legislatore delegante e la conseguente “sostituzione procedurale” del mezzo ritenuto non idoneo (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*, n. 25/2016, 3 e 6; futuro ed ipotetico ritiene, invece, il *vulnus* inflitto alla Costituzione dalla legge delega J. MARSHALL, *op. cit.*, 705).

Uno sguardo più ampio sull'intera questione impone tuttavia di valutare quale sia il portato finale delle pronunce di illegittimità costituzionale contenute nella decisione in epigrafe sul procedimento legislativo esaminato, considerato che queste ultime comunque espressamente «sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e», come tali, «non si estendono alle relative disposizioni attuative» (punto 9 *cons. dir.*) (a proposito di vizi procedurali della disciplina delegante che ne provocano il parziale annullamento senza corrispondentemente determinare l'illegittimità della conseguente decretazione delegata, J. MARSHALL, *op. cit.*, 707, discorre di una sorta di “dequotazione” dei medesimi non diversa da quella di cui all'art. 21 *octies*, l. n. 241/1990).

Con riferimento alle suddette previsioni di attuazione – seppure abbia non di rado affermato l'inverso (ritenendo, in altre parole, che il principio di leale collaborazione non fosse obbligatoriamente prescritto al procedimento legislativo) – è proprio laddove «il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse» che sorge per il giudice delle leggi «la necessità del ricorso all'intesa» (punto 3 *cons. dir.*, X cpv) (seppur eccezionale, ipotesi quest'ultima ritenuta però assai labilmente delimitata da G. D'AMICO, *op. cit.*, par. 5, a parere del quale lo stesso decreto legislativo finirebbe per essere degradato al rango di un qualsiasi atto amministrativo, smarrendo la sua natura di atto avente forza di legge): sarebbe pertanto la nominata intesa ad imporsi «quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» (XI cpv). Che in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze la decretazione delegata finisca per essere “attratta”

nell'orbita delle procedure cooperative sarebbe insomma fisiologico per atti «sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione» (XII cpv).

Quanto suesposto, tuttavia, non equivale pure automaticamente a comprimere (ed è questo il non secondario passaggio su cui conviene rimarcare l'attenzione) la libera discrezionalità del Governo sul punto: il quale pertanto – «nel seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a 'oggetti distinti suscettibili di separata disciplina'» ex art. 14, l. n. 400/1988 – certamente «può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale» (che è poi quello di «vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni») (XIII cpv). Così (e, anzi, proprio per ciò...) egualmente rispettato potrebbe in futuro dirsi il suddetto principio quand'anche l'Esecutivo dovesse scegliere di coinvolgere la controparte regionale non già col parere ma nella intermedia forma delle intese c.d. *deboli* (senza quindi pervenire al raggiungimento di quelle in senso *forte*).

A monte dunque la Consulta una volta per tutte razionalizza l'*an* della leale collaborazione nel procedimento legislativo delegato, imponendo al legislatore delegante quanto era fino ad oggi stato sempre lasciato alla libera discrezionalità di esso. Non rinnegando la propria pregressa giurisprudenza su intese forti e deboli (e, anzi, implicitamente presupponendola) sul corrispondente verso del *quomodo* della cooperazione, a valle essa di fatto demanda poi la concreta scelta fra le due possibili varianti di intesa al Governo in sede di decretazione delegata (anche per risalenti indicazioni, volendo, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, part. 89 ss.). Il quale ultimo passaggio finirebbe – invero neanche poi tanto velatamente – per voler dire comunque rimettere tale decisione a se stessa quando la Corte medesima (non per caso) chiude la presente pronuncia affermando che «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» (punto 9 *cons. dir.*).

Sul delicato punto *de quo* ancora una volta non rimane insomma che attendere la prossima giurisprudenza costituzionale (E. BALBONI, *op. cit.*), seppure lo stesso giudice delle leggi – in ciò peraltro allineandosi anche al parere [Cons. St., comm. spec., 14 ottobre 2016, n. 2113](#) – ad oggi lasci qua e là intravedere già una preferenza per l'intesa forte: lungi dal prefigurare, in caso di mancata intesa, una «drastica previsione (...) della decisi- vità della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra'», ad esempio laddove emblematicamente ritiene che «in questo quadro evolutivo, le procedure di consultazione devono 'prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione'». Rimanendo altresì fermo – «nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo» – che «la reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (...), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore» (IX cpv) (dal rischio che il legislatore statale accondiscenda ad un indebito condizionamento da parte delle autonomie territoriali pur di non far scade- re i termini di delega mette invece in guardia J. MARSHALL, *op. et loc. ult. Cit.*).

** Professore Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Messina [stefano.agosta@unime.it].