

## **Sentenza: 9 novembre 2016, n. 251**

**Materia:** delegazione legislativa; ordinamento degli uffici pubblici

**Parametri invocati:** articoli 3, 81, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** articoli 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)

### **Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 23, comma 1, della legge n. 124 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 119 della Costituzione;

6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, della legge n. 124 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost..

**Estensore nota:** Enrico Righi

## Sintesi:

La Corte, in questa sentenza, è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune norme della legge di riforma delle amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015), che ha fortemente caratterizzato la legislatura parlamentare in corso. Si tratta di una legge che delega il Governo ad adottare una serie di decreti legislativi per il riordino, fra gli altri, dell'ordinamento degli uffici, e in particolare della dirigenza, di tutte le amministrazioni pubbliche, compresi le regioni e gli enti locali, in una prospettiva complessiva.

Preliminarmente è proprio la natura di "legge delega" della fonte scrutinata ad impegnare la Corte: nulla osta, secondo i giudici costituzionali, a che la regione possa impugnare una legge di questo tipo, quando sussista, da parte sua, un chiaro interesse a ricorrere, a motivo del fatto che la delega si riverbera sui decreti legislativi delegati, i quali a loro volta potenzialmente potrebbero ledere le competenze regionali. Onde superare le eccezioni di inammissibilità, viene anche ripetuto il ragionamento, più volte svolto dalla Corte, circa la possibilità che il ricorso invochi parametri di legittimità diversi da quelli contenuti nell'articolo 117 della Costituzione, nei casi in cui la lesione di altro precetto costituzionale ridondi sulle competenze regionali.

Nel merito, ma in via generale, la Corte costituzionale ha affermato che occorre, anzitutto, verificare se, nei singoli settori in cui intervengono le norme impugnate, fra le varie materie coinvolte, ve ne sia una, di competenza dello Stato, cui ricondurre, in maniera prevalente, la riforma nel suo complesso. Questa prevalenza escluderebbe la violazione delle competenze regionali, giustificando una sorta di avocazione del potere legislativo da parte dello Stato anche su segmenti di competenza astrattamente statale.

Ove invece non sia possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre, in via prevalente, la normativa, stante una concorrenza di competenze, statali e regionali, relative a materie diverse, ma inscindibili ed equivalenti nella ponderazione, è necessario che il legislatore statale rispetti il principio di leale collaborazione e preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali), a difesa delle loro prerogative.

La statuizione non è nuova, certamente, ma per la prima volta il principio di leale collaborazione irrompe nella sede legislativa, almeno in quella delegata.

Fino ad un recente passato, la Corte aveva negato che il principio di leale collaborazione potesse penetrare nel procedimento legislativo, quasi costituisse una mina alla sovranità del legislatore. Ne aveva però riconosciuto il necessario rispetto in fase di attuazione della legge, con strumenti amministrativi, ogni qual volta venissero in considerazione competenze non statali. Tali strumenti dovevano essere previsti come contenuto della legge, ma non intaccavano *l'iter legis* in senso proprio.

Con la sentenza in commento invece, considerata la natura dell'attività legislativa delegata ed il suo attuarsi entro termini certi e nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati, si ritiene che lo schema si presti all'applicazione del principio di leale collaborazione ed anzi, in qualche misura, lo imponga.

Lo strumento individuato è l'intesa in sede di Conferenza Stato –regioni, o in sede di Conferenza unificata quando risultino coinvolte questioni attinenti le prerogative costituzionalmente garantite delle autonomie locali. Non si ritiene sufficiente, allo scopo, il semplice parere espresso dalle due conferenze.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sulla delega relativa alla modifica del Codice dell'amministrazione digitale (art. 1). Secondo i giudici infatti, si tratta di norme che costituiscono espressione, in maniera prevalente, della competenza statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lett. r), Cost.), proprio perché finalizzate ad assicurare una "*comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione*" (sent. n. 17 del 2004).

Sulla base delle stesse premesse, ha invece dichiarato l'illegittimità della legge delega nella parte in cui prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base di un semplice parere della Conferenza Stato regioni o della Conferenza unificata (come ricordato, nel caso di coinvolgimento delle autonomie locali), anziché previa intesa in seno alle stesse conferenze, relativamente alle seguenti materie:

- riorganizzazione della dirigenza pubblica;
- disciplina generale in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni;
- partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni;
- servizi pubblici locali di interesse economico.

A titolo di esempio, nel caso della dirigenza pubblica, taluni aspetti di natura civilistica, relativi al rapporto di lavoro, di sicura competenza statale, si saldano in maniera inestricabile con profili di carattere organizzativo, senz'altro riferibili alla competenza residuale della regione in materia di ordinamento dei propri uffici.

La Corte precisa di avere limitato il proprio sindacato alle disposizioni della legge delega specificamente impugnate, escludendo una declaratoria di illegittimità costituzionale per così dire a catena sulle norme dei decreti legislativi di attuazione.

Nei giudizi sulle eventuali impugnazioni delle norme attuative, si dovrà tener conto delle concrete lesioni alle prerogative regionali, anche alla luce degli eventuali decreti correttivi che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di approvare in ossequio al principio di leale collaborazione.