

La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di Titolo V degli ultimi anni e, in particolare la sentenza numero 251 del 2016 (5° Lezione Master Sapienza 2018)

La giurisprudenza della Corte Costituzionale soprattutto negli anni 2016-2017 in materia di Titolo V presenta interessanti novità.

Nel 2016 la Corte ha adottato 104 decisioni in via principale di cui 82 sentenze e 22 ordinanze e 15 decisioni in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato, Regioni e Province Autonome.

Nel 2017, invece, la Corte ha emesso 100 decisioni in via principale, di cui 77 sentenze e 23 ordinanze, mentre i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni sono stati risolti con 7 pronunzie.

I livelli quantitativi del conflitto costituzionale, seppur ridotti rispetto agli anni precedenti, dimostrano non si è stabilizzato il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, non riuscendosi ad individuare confini netti. Conseguenzialmente la giustizia costituzionale in materia regionale si presenta sempre più come una specie di “alta amministrazione” dei conflitti normativi, non essendo sottoposte al giudizio della Corte questioni significative dotate di rilievo “materialmente” costituzionale.

Per quanto concerne il 2016 ed il 2017 si cercherà di far emergere i più recenti indirizzi della giurisprudenza costituzionale che presentano certamente degli elementi di novità. A differenza degli anni trascorsi, la

Corte in questi ultimi due anni ha spesso evidenziato nelle sue decisioni il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Tutto ciò può offrire spunti adeguati al legislatore per correggere i profili di illegittimità con cui attualmente si esprime la leale collaborazione.

La Corte, preliminarmente nei giudizi in via principale, determina se la normativa impugnata è ascrivibile ad una sola materia poiché spesso sono diverse materie ad essere interessate. Successivamente la Corte deve decidere se in un determinato ambito materiale “prevalga” la potestà legislativa dello Stato o delle Regioni, oppure vi sia un intreccio di materie tale da rendere indispensabile il concorso di Stato e Regioni nell’ambito di una leale collaborazione.

In questi due anni vi sono stati ipotesi in cui la Corte, in base al criterio della prevalenza, ha attribuito allo Stato la materia ed altri casi in cui ha riscontrato un “intreccio” di competenze in cui ha richiesto l’applicazione del principio della leale collaborazione. Appare opportuno prospettare qualche esempio in tal senso

- Prevalenza della normativa statale: sentenza numero 114 del 2017 con cui la Corte ha respinto i ricorsi delle Regioni Veneto e Puglia contro la normativa nazionale in materia di ricerca di idrocarburi entro le 12 miglia dalla costa (articolo 1, comma 239, della legge n.208 del 2015). La Corte ha stabilito che la disposizione oggetto di contestazione doveva essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela

dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s.

- Intreccio di competenze: sentenza n.1 del 2016. La Corte ha esaminato i ricorsi delle Province Autonome di Trento e Bolzano contro una normativa statale in materia turistica(articolo 31 Decreto Legislativo n.133 del 2014, convertito con modificazioni nella legge n. 164 del 2014). La Corte in questa ipotesi non soltanto ha riconosciuto la competenza residuale delle Regioni in materia di turismo e di industria alberghiera ma anche “ un intreccio” di competenze con la potestà concorrente dello Stato in tema di “governo del territorio” ed esclusiva dello Stato in tema di “ordinamento civile”. Pertanto la Corte non ha ravvisato la prevalenza di una delle suddette materie ed ha ritenuto legittimo l'intervento statale a condizione che si espliciti previo raggiungimento di un'intesa con la Regione o con la Provincia Autonoma. Analogo principio della leale collaborazione è stato invocato dalla Corte con la sentenza n.21 del 2016 in materia di Iva agevolata per le strutture alberghiere: la Corte ha stabilito che la normativa statale è legittima se prevede la previa intesa con la Regione interessata
- Il principio collaborativo vale anche per le Regioni Speciali, nonostante le particolari condizioni di autonomia di cui godono. In tal senso la sentenza n. 103 del 2017 con cui è stato risolto il conflitto di attribuzione fra Presidenza del Consiglio e Regione Sardegna per

presunta violazione da parte di quest'ultima del principio di leale collaborazione in materia di “sclassificazione” di beni di uso civico.

Anche una Regione Speciale come la Sardegna non può assumere unilateralmente decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio senza una previa concertazione con lo Stato.

- Se il principio di leale collaborazione salvaguarda l'autonomia differenziata delle Regioni Speciali, ha comunque una portata limitata come è avvenuto in tema di raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica nazionale.

In tal senso la sentenza n.154 del 2017 in cui la Corte ha ritenuto infondate alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni Speciali contro un comma di un articolo della legge di stabilità 2016 (articolo 1 comma 680 della legge 28 Dicembre 2015 n. 208). La disposizione impugnata determina il concorso delle Regioni e delle Province Autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019. La norma medesima demanda alle Regioni di raggiungere un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione della spesa e dei relativi importi e stabilisce che tale accordo sia da recepire sotto forma di intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni entro il 31 Gennaio di ciascun anno. Le Regioni speciali lamentavano che non era stato previsto alcun accordo preventivo con lo Stato per incidere sull'entità del contributo ed era stato determinato unilateralmente da parte dello Stato anche per le Regioni Speciali. Con queste modalità le Regioni

Speciali risulterebbero equiparate alle Regioni ordinarie e tutte le Regioni, sia Speciali che ordinarie, sarebbero a pari titolo coinvolte nell'accordo da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni per coordinarsi sul riparto del contributo. La Corte ha chiarito, con assoluta fermezza, che autonomia speciale non significa “ potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. D'altronde la Corte già con la sentenza n.82 del 2015 aveva chiarito che il principio di leale collaborazione invocato dalle autonomie speciali” richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità....”.

Il principio di collaborazione: garanzia reciproca per lo Stato e le Regioni

Il principio di leale collaborazione, secondo un' interpretazione letterale della Costituzione (articolo 120) è richiamato soltanto per l'esercizio dei

poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali.
Nell'ultimo decennio, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che tale principio ha una portata più vasta e permea tutte le regole relative ai rapporti fra Stato e Regioni soprattutto per quanto concerne il riparto della potestà legislativ

Il principio di leale collaborazione, quando l'intreccio delle competenze legislative fra Stato e Regione risulta inestricabile, garantisce sia la competenza dello Stato che quella delle Regioni. Infatti permette la garanzia degli interessi unitari che si intestano allo Stato, garantendo il coinvolgimento delle autonomie regionali, ma limita anche la legislazione statale, qualora pretenda di incidere unilateralmente su ambiti in cui le Regioni esercitano una potestà legislativa che non può essere soppressa o qualora non garantisca adeguatamente la partecipazione degli enti regionali rispetto a decisioni che la Costituzione riconduce, almeno in parte, alla loro competenza.

- Esempio di sentenza a tutela dello Stato: sentenza n.105 del 2017 in cui la Corte ha dichiarato illegittima una normativa della Regione Puglia (art.1, comma 3, della l.r. 41/2014) in materia di destinazione urbanistica di aree interessate all'espianto di alberi di ulivo infestati dalla Xylella; la legislazione regionale includeva nel divieto di variazione la realizzazione di opere sicuramente rientranti nella competenza statale come quelle energetiche di interesse strategico nazionale. La Corte ha precisato che per quanto riguarda il settore energetico la legge statale ha definito i principi

fondamentali in materia di localizzazione e realizzazione delle infrastrutture energetiche e pertanto deve essere riconosciuto un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle funzioni amministrative, anche ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Gli interessi della Regione possono essere garantiti mediante una previa intesa con lo Stato secondo i principi della leale collaborazione

- Esempio di sentenza a tutela della Regione. Sentenza n.261 del 2017 La Corte ha ritenuto fondati i rilevi delle Regioni nei confronti della normativa statale (art.3, comma 4, del Decreto Legislativo n.219 del 2016) che prevede il Decreto Ministeriale per il riordino delle Camere di Commercio, sentita la Conferenza Stato-Regioni. La Corte ritiene legittimo che il legislatore nazionale proceda al riordino della dimensione territoriale delle Camere di Commercio al fine di perseguire una maggiore efficienza di questi organismi ma tale riordino deve procedere, secondo il principio della leale collaborazione, previo accordo con le Regioni, incidendo l'attività delle Camere di Commercio su molteplici competenze anche regionali. La Corte tuttavia ha ribadito nella sentenza n.261 che la leale collaborazione non si può limitare ad un parere della Conferenza Stato-Regioni ma richiede una preventiva intesa all'interno della medesima Conferenza.

Procedimenti normativi in cui si esprime il principio di collaborazione

Il principio di collaborazione permea tutto il Titolo V della Costituzione. Tuttavia tale principio regola soprattutto i rapporti Stato – Regioni in materia di procedimenti normativi che coinvolgono diversi livelli di governo.

La novità del biennio 2016-2017 è data dall'attenuazione nella giurisprudenza della Corte del precedente orientamento secondo cui il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo.

Con le sentenze n.65 del 2016 e n.43 del 2016 la Corte aveva ribadito il suo precedente indirizzo giurisprudenziale secondo cui l'esercizio della funzione legislativa ed il suo procedimento non sono soggetti alle procedure della leale collaborazione.

La vera novità è costituita dalla sentenza n.251 del 2016 . La Corte ha precisato "...Là dove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa". In caso di delega legislativa "di riforma organica" il principio di leale collaborazione richiede pertanto, ai fini dell'esercizio della delega, la previa intesa in sede di Conferenza Unificata, quando sia ravvisabile un intreccio di materie che incidono su competenze

regionali. Successivamente sarà esaminata dettagliatamente questa sentenza.

Per quanto riguarda il principio di leale collaborazione si estende anche al procedimento legislativo riguardante le Regioni Speciali. In tal senso è opportuno ricordare la sentenza n.155 del 2016 sempre in tema di raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica. La Corte, in presenza di ricorsi delle Regioni Speciali nei confronti di diverse norme della legge nazionale di stabilità del 2015 ha ribadito che sebbene la procedura pattizia di cui alla legge 5 Maggio 2009, n.42, “ è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali....” tuttavia “ il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale”.

E’ opportuno tuttavia ricordare che il principio di leale collaborazione può essere invocato anche per atti normativi di natura secondaria.

Un esempio in tal senso è dato dalla sentenza n.211 del 2016. La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma della legge di stabilità del 2015 (articolo 1, comma 224) che prevedeva finanziamenti aggiuntivi per il trasporto pubblico locale da ripartirsi in base ad un decreto ministeriale da adottare sentita la Conferenza Unificata. La Corte ha ritenuta illegittima la normativa

nazionale nella parte in cui non prevedeva l'intesa, data la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale.

In tema di potestà regolamentare la Corte è intervenuta con la sentenza n.284 del 2016. La questione verteva in tema di competenza concorrente nella materia dell'istruzione(articolo 1, comma 47, lettera f, della legge 13 Luglio 2015, n.107 – cd. Buona scuola). La Corte, pur ritenendo che in caso di potestà legislativa concorrente la potestà regolamentare spetti in linea di principio alle perché regolamenta delle” linee guida” “ per conseguire obiettivi indicati a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio...” . La Corte ha ritenuto che le “linee guida” possono considerarsi degli atti esecutivi strettamente integrativi della normativa primaria cui essi rinviano, a garanzia di applicazione uniforme dei principi in essa . Pertanto la Corte ha considerato necessario che le “linee guida” vengano emanate con Decreto ministeriale “ previa intesa” in sede di Conferenza Unificata.

La Corte con la sentenza n.83 del 2016 ha fornito dei criteri per comprendere se la leale collaborazione sia stata violata o meno. Si Trattava di un Decreto Ministeriale in materia di dissesto idrogeologico, dove si intersecavano la materia della “ tutela dell'ambiente” ,di potestà esclusiva statale, e la materia del “governo del territorio” rientrante nella potestà concorrente. La

Corte ha evidenziato che il rispetto del principio della leale collaborazione nell'elaborazione di atti normativi deve essere vagliato alla luce di un'interpretazione sistematica delle disposizioni vigenti, e non esclusivamente sulla base della singola disposizione impugnata.

La Corte ha ricordato che il principio collaborativo non deve esplicarsi soltanto nei procedimenti normativi ma deve riguardare tutti i profili di autonomia di cui godono gli enti territoriali. In tal senso con la sentenza n.129 del 2016 la Corte ha utilizzato l'articolo 119 in tema di autonomia finanziaria come parametro costituzionale idoneo ad imporre forme di leale collaborazione. In questa ipotesi è emerso il ruolo della Conferenza Stato – Città in relazione alla normativa statale che operava tagli alle dotazioni degli enti territoriali (riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni). La Corte ha dichiarata illegittima la normativa statale (art.16, comma 6, del Decreto Legislativo 6 Luglio 2012, n.95) poiché non prevedeva il coinvolgimento della Conferenza Stato- Città nella fase di determinazione delle riduzioni addossate ad ogni Comune. La Corte ha precisato che il coordinamento della finanza pubblica può incidere sull'autonomia finanziaria degli enti locali, ma deve comunque garantire il loro coinvolgimento” nella fase di distribuzione del sacrificio”.

La “flessibilizzazione” del riparto delle competenze: rapporti fra principio di collaborazione e chiamata in sussidiarietà

Il principio di collaborazione costituisce il presupposto per quei meccanismi che contribuiscono a rendere più flessibile il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni previsto dalla Costituzione. In primo luogo ci si riferisce alla chiamata in sussidiarietà, introdotta in via giurisprudenziale e strettamente legata al principio collaborativo, al rispetto del quale deve essere condizionata per risultare costituzionalmente ammissibile.

La chiamata in sussidiarietà, introdotta dalla celebre sentenza n.303 del 2003, è stata ripresa dalla giurisprudenza costituzionale del biennio 2016-2017 ed anzi ha presentato nuove sfumature.

La chiamata in sussidiarietà provoca un ampliamento della potestà legislativa dello Stato “in ragione della garanzia delle esigenze di unitarietà nell’esercizio delle funzioni amministrative in materie che ricadrebbero nella potestà legislativa regionale”. La chiamata in sussidiarietà non comporta che le Regioni si “spoglino” completamente delle loro competenze ma in un certo senso “funge da garanzia in favore delle stesse. Lo Stato, infatti, per avocare a sé l’esercizio unitario di determinate funzioni, deve coinvolgere “ a

monte” le Regioni e non può escluderle completamente dal circuito decisionale”.

La Corte ha chiarito tutto ciò con la sentenza n.7 del 2016. La Corte ha ribadito ancora una volta che : “... perché nelle materie di cui all’articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell’allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. E’ necessario inoltre che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve essere adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione , o ,comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”. La Corte ha aggiunto che “ con riferimento a quest’ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, la legislazione statale di questo tipo “ può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che

prefigurati un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà(sentenza n.303 del 2003) “.

In base a tali ragioni la Corte ha talvolta censurato la normativa statale adottata in base alla chiamata in sussidiarietà.

Un esempio in tal senso è dato dalla sentenza n.170 del 2017 in materia di titolo concessorio nel settore della ricerca degli idrocarburi sulla terraferma. La Corte ha ritenuto che la norma impugnata (articolo 38, comma 7, del Decreto Legislativo n.133 del 2014) è costituzionalmente illegittima “ nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all’adozione del Decreto del Ministro dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività” (la materia rientrerebbe nella potestà concorrente).

Un esempio opposto in cui la Corte ha ritenuto che le normative statali impuginate fossero rispettose dei canoni di leale collaborazione è dato dalla sentenza n.142 del 2016. (articolo 1, comma 552, lettere a) e b) della legge di stabilità del 2015.). La disposizione impugnata riguarda un ampliamento dei casi in cui compete allo Stato, d’intesa con la Regione interessata, rilasciare le autorizzazioni per talune opere strumentali ed accessorie, a

quelle già qualificate come strategiche, in tema di ricerca di idrocarburi.

In quest'ipotesi la Corte ha ritenuto la disposizione normativa ragionevole e proporzionata, perché se la priorità dell'interesse statale all'accentramento della funzione amministrativa" si giustifica per determinate attività che costituiscono il fulcro dell'indirizzo politico in tema di energia, non può considerarsi irragionevole o sproporzionata la decisione di adottare un analogo accentramento per quanto rispetto a tali attività costituisce un indispensabile presupposto".

Le varie forme di espressione del principio di collaborazione

Appare opportuno soffermarsi sulle modalità con cui lo Stato e le Regioni debbono essere coinvolti nei diversi procedimenti normativi.

In tal senso appare interessante la sentenza n.182 del 2017 in cui è stata respinta l'impugnativa della Regione Puglia contro la norma che disciplina la procedura per la modifica o l'integrazione del Piano delle misure delle misure e delle attività di tutela ambientale

e sanitaria dell'Ilva di Taranto. La Regione lamentava che la disposizione impugnata (articolo 1, comma1, lettera b, del Decreto legge,n.98, del 9 Giugno 2016) non prevedesse il parere preventivo della Regione per le modifiche al Piano mentre per la redazione del Piano era stato previsto il parere della Regione,.. seppur non di carattere vincolante . La Corte ha ritenuto che il legislatore nazionale avesse predisposto diversi strumenti di coinvolgimento della Regione che non necessariamente si dovessero concretizzare nel parere e pertanto era stato rispettato il principio di leale collaborazione.

La forma in cui , ai sensi del nostro ordinamento, si raggiungono più frequentemente momenti di concertazione tra Stato e Regioni è rappresentata dall'intervento del “ sistema delle Conferenze”, cioè dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, dalla Conferenza Stato- Autonomie locali e dalla Conferenza Unificata.

Frequentemente la Corte invoca il sistema delle Conferenze come organismo di garanzia della leale collaborazione.

Nel biennio 2016- 2017 la Corte si è trovata costretta ad imporre modalità più incisive per la realizzazione della leale collaborazione.

In tal senso va, ancora una volta, ricordata la sentenza n. 251 del 2016 in cui la Corte individua nelle intese in sede di Conferenza Unificata lo strumento idoneo a giustificare l'intervento statale in ambiti di materie in cui concorrono competenze statali e regionali.

Sistema delle Conferenze: istituzione e principali attività

Il cosiddetto “Sistema delle Conferenze” rappresenta, da un trentennio, la sede istituzionale privilegiata di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali ed è costituito dalla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (D.P.C.M. 12 ottobre 1983), dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali (D.P.C.M 2 luglio 1996) e dalla Conferenza Unificata (d.lgs. 28 agosto 1997, n.281), che si configura ed opera come una sintesi delle altre due per materie e compiti di interesse comune.

Istituite in via amministrativa come sedi di incontro tra gli esecutivi e di concertazione tecnica delle politiche nazionali inerenti tematiche di interesse locale, le Conferenze hanno trovato una prima disciplina legislativa con la legge 23 agosto 1988, n. 400 e si sono dotate di una propria organizzazione stabile nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, collocandosi al vertice dell’amministrazione dello Stato e nella più importante sede di determinazione dell’indirizzo politico.

Le Conferenze sono dunque soggetti istituzionali previsti dalla legge, ma privi di una caratterizzazione determinata delle funzioni e delle modalità di esercizio delle stesse e dotate di ampi spazi di definizione del proprio funzionamento in via di prassi.

Per ciò che concerne la tipologia degli atti adottati dalle Conferenze, esse esercitano una frequente funzione di tipo consultivo in riferimento all'attività legislativa e regolamentare, ai sensi del d.lgs.

n. 281/1997 e dei provvedimenti legislativi che prevedono il coinvolgimento tramite pareri o intese.

Il parere, che deve essere reso entro venti giorni, è ritenuto uno “strumento debole” per la possibilità del Governo di procedere ad una consultazione successiva per ragioni di urgenza e in forza del fatto che la verifica del recepimento è solo successiva all'adozione dell'atto.

I pareri possono essere obbligatori o facoltativi, quando si lascia alla discrezionalità del Presidente del Consiglio la possibilità di decidere se sentire la Conferenza. In riferimento all'esito, si possono distinguere, nella prassi, pareri favorevoli e pareri negativi, ma entrambi sempre più frequentemente condizionati all'accoglimento di emendamenti.

L'attività di raccordo e di concertazione si sostanzia, invece, prevalentemente, nella conclusione di intese ed accordi. Tali atti si perfezionano all'unanimità e al livello istituzionale più elevato ed è riconosciuta loro una maggiore valenza politica e resistenza giuridica, confermata dalle pronunzie della Corte Costituzionale.

In seguito alla riforma del Titolo V le pronunzie della Corte hanno evidenziato sempre di più l'importanza del ruolo assunto dalle Conferenze nell'ambito del principio di leale collaborazione, definendo i confini di tale ruolo.

In tal senso possono distinguersi due fasi nella giurisprudenza costituzionale. In un primo periodo, la Corte ha tendenzialmente individuato nella Conferenza la sede del principio di leale collaborazione in attuazione dell'art. 5 Cost., enfatizzandone il ruolo istituzionale.

Nell'ambito di questa giurisprudenza la Corte ha chiarito che, in mancanza della collaborazione, il Governo debba motivare adeguatamente le ragioni che lo hanno determinato a decidere unilateralmente e si è spinta a definire la Conferenza Stato-Regioni la “sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica” tra lo Stato e le Regioni e “istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le province autonome” .

Con il nuovo Titolo V, il principio di collaborazione è criterio per affrontare e risolvere i casi di ambiti materiali di incerta competenza, ma con l'introduzione di un meccanismo di flessibilità: la cosiddetta “chiamata in sussidiarietà” ,come esigenza di esercizio unitario che consente allo Stato di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa.

La Corte si concentra sull'importanza delle garanzie procedurali della leale collaborazione, definendo le Conferenze un “sistema” che realizza una “forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione”. In questo

senso, la Corte pone una serie di criteri in base ai quali giudicare - caso per caso - il rispetto delle garanzie procedurali e confermando la necessità della “leale collaborazione” laddove non si riscontri la sicura prevalenza di una materia riconducibile alla competenza statale e, nello specifico, nei casi di “chiamata in sussidiarietà” di funzioni da parte dello Stato o nei casi riguardanti più materie non univocamente ascrivibili alla potestà legislativa statale o regionale

Per semplificare estremamente il quadro della giurisprudenza sugli atti delle Conferenze, il parere si conferma strumento più debole, garanzia procedurale minima, mentre l'intesa può essere uno strumento molto forte, arrivando a volte a rendere il livello di codecisione paritaria, salvo la possibilità dello Stato di esercitare un coordinamento in nome della sussidiarietà.

Già era stata elaborata dalla dottrina una distinzione tra diverse tipologie di intesa. L'intesa prevista dall'art. 3 del d. lgs. n. 281/1997 sarebbe “debole” poiché, in assenza di essa, il Consiglio dei Ministri può provvedere con deliberazione motivata.

In sede di attuazione della riforma costituzionale - con la legge n. 131/2003, art. 8 c. 6 - il legislatore ha invece previsto un'altra distinta fattispecie di intesa: sono state introdotte le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

In tali casi è esclusa esplicitamente l'applicazione delle disposizioni che consentono di superare la mancata intesa con la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

La Corte costituzionale si era pronunciata in più occasioni sulla necessità e sulla forza politica dell'intesa, anche dal punto di vista procedurale, come “tipica forma di coordinamento paritario”, affermando, tra l'altro, che è inficiata la validità dell'atto legislativo statale se nella sua definitiva adozione il Governo si sia discostato dall'intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e non abbia poi motivato specificamente la difformità dal testo dell'intesa.

Un'estensione della cosiddetta “intesa forte” sarebbe stata prodotta dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 dove la Corte afferma che l'intesa è “quello strumento particolarmente efficace” che assicura una “adequata partecipazione” delle Regioni allo svolgimento del procedimento incidente sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali. In diverse pronunzie costituzionali viene sancita la forza dell'intesa che può essere

tale da far decadere l'atto statale adottato nell'eventualità di carenza di acquisizione della stessa ovvero l'atto adottato in contrasto con i contenuti dell'intesa raggiunta.

A differenza del parere, l'intesa vincola il decisore; quest'ultimo, se non rispetta quanto convenuto, adotta un atto viziato.

Gli accordi, infine, sono strumenti giuridici previsti dall'articolo 4 del d. lgs. n. 281 del 1997 per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa; anche gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome all'unanimità. La Corte ha avuto modo di sancire che il principio di leale collaborazione impone alle parti che sottoscrivono un accordo istituzionale di tenere fede ad un impegno assunto.

Importanza delle intese per la recente giurisprudenza costituzionale
(2016- 2017)

Sentenza n.192 del 2017: La Corte affronta varie questioni di legittimità costituzionale in materia di finanza sanitaria sollevate dalla Regione Veneto in relazione alla legge di stabilità 2016; in

particolare si occupa dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie in disavanzo.

La Corte giudica illegittimi alcuni commi(526 e 36) dell'articolo 1 della legge 28 Dicembre 2015, n.208 perché prevedevano che i Decreti Ministeriali sarebbero stati emanati “sentita” la Conferenza Stato – Regioni anziché “d’intesa” con la stessa Conferenza. A giudizio della Corte le disposizioni censurate violano il principio di leale collaborazione, dovendo, in questi casi, il legislatore statale predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni tra i quali, tenuto conto dell’importanza delle fattispecie in esame, può ritenersi congruo quello dell’intesa in seno alla Conferenza Stato – Regioni.

Con la sentenza n.7 del 2016 la Corte ha accolto il ricorso della Regione Puglia in tema di potestà concorrente per la realizzazione della tratta ferroviaria Napoli – Bari e di approvazione di contratti di programma fra l’Enac e singoli gestori di aeroporti.

Considerato che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà per una funzione amministrativa, soltanto quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, rientri nella competenza concorrente, la Corte ha affermato che, affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al contempo regolarne l’esercizio, è necessario che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale

collaborazione o, comunque, che preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative assegnate agli organi statali. La Corte ribadisce altresì che si deve trattare di “intese forti” perché “la Regione deve essere posta su un piano paritario con lo Stato, con riguardo all'intero fascio di interessi su cui impatta la funzione amministrativa”.

La Corte ha con alcune sentenze ricordato che le intese rappresentano uno strumento pattizio posto a garanzia delle Regioni e dello Stato. Pertanto l'intesa, garantisce un coinvolgimento necessariamente reciproco e che non può essere precluso con decisioni unilaterali.

In tal senso si ricorda la sentenza n.249 del 2016. La Corte ha dichiarata illegittima una normativa della Regione Abruzzo che escludeva determinate aree per la localizzazione e la realizzazione delle centrali di spinta del gas. La Corte, riconosciuta la potestà concorrente in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” e di “ governo del territorio”, ha ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle “ linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti.” La Corte prosegue” la centralità dell'intesa, quale espressione di leale collaborazione, esclude che ciascuna delle parti possa adottare misure che impediscano a priori il suo

raggiungimento” (come era nell’ipotesi della normativa della Regione Abruzzo).

La sentenza della Corte Costituzionale n.251/2016 sulla Riforma Madia

Mentre “infuriava” il dibattito sul referendum costituzionale, la Corte Costituzionale ha emesso una sentenza che si può definire certamente “innovativa” nella definizione dei rapporti Stato- Regioni, suscitando innumerevoli polemiche.

La Regione Veneto aveva impugnato presso la Corte Costituzionale diverse norme (alcuni commi degli articoli 1,11, 16, 17,18, 19, 23) della legge delega 7 Agosto 2015, n.124 concernente “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (cosiddetta Legge Madia).

La Regione Veneto sosteneva che la Legge Madia - soprattutto in materia di coordinamento informatico, di riorganizzazione della dirigenza pubblica (es: ruolo unico dei dirigenti regionali, modalità di accesso, mobilità della dirigenza, modalità del conferimento degli incarichi direttivi, criteri per la responsabilità dei dirigenti, principi e criteri per il

conferimento di incarichi dei direttori generali, dei direttori amministrativi e dei servizi del Servizio sanitario nazionale etc), di delega per il riordino della disciplina del lavoro dipendente dalle amministrazioni pubbliche, di riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, di riorganizzazione della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale - violasse alcuni principi costituzionali e determinate competenze legislative regionali.

A giudizio della Regione Veneto dalla normativa della legge delega Madia sarebbero stati violati soprattutto il principio di leale collaborazione previsto dall'articolo 120 della Costituzione e la competenza legislativa regionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

In particolare il ricorso della Regione Veneto evidenziava che la legge delega 124/2015 prevedeva per l'emanazione di molti Decreti Delegati il coinvolgimento delle Regioni semplicemente mediante l'emissione di pareri da rendere in sede di Conferenza Stato-Regioni la cui valenza è certamente inferiore a quella della intesa; solo quest'ultimo strumento avrebbe reso effettiva la leale collaborazione fra Stato e Regioni.

La Corte Costituzionale, inaspettatamente, ha emesso nel Novembre 2016 la sentenza numero 251 con cui ha riconosciuto molte delle istanze avanzate dalla Regione Veneto.

Pregiudizialmente, respingendo le obiezioni dello Stato, ha riconosciuto che anche le leggi delega sono sottoponibili al controllo della Corte

Costituzionale in via principale e pertanto possono essere impugnate dalle Regioni qualora le ritengano lesive dell'autonomia regionale; in tal senso ha ricordato alcune pronunzie precedenti(es: sentenze n. 224/1990;n.205/2005; n.50/2005; n.359/1993 e soprattutto n. 208/2010).

La Regione Veneto nel ricorso ha indicato gli ambiti di competenza regionali violati, a suo giudizio, dalla legge 7 Agosto 2015 n. 124 (legge Madia) ed ha specificato le motivazioni del ricorso nei confronti di diverse norme impugnate.

Entrando nel merito, la Corte ha emesso una sentenza che la dottrina farebbe rientrare fra quelle “ additive di procedura”. Sostanzialmente la Corte è intervenuta non tanto sui contenuti della legge Madia ma sulle procedure indicate dalla medesima normativa (in tal senso si era espressa anche con la sentenza n.7 del 2016). Tali interventi della Corte non sembrano dettati da motivazioni di “ stretta legittimità costituzionale” ma da ” considerazioni di opportunità costituzionale” sulle modalità di una corretta “gestione” dei rapporti tra Stato e Regioni.

La Corte nella sentenza n.251 del 2016 premette che la legge delega 124/2015 (legge Madia) intende incidere sulla “riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi” (es: cittadinanza digitale: art. 1; dirigenza pubblica: art.11; lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: art.17; partecipazioni azionarie delle amministrazioni

pubbliche: art. 18; servizi pubblici locali di interesse economico generale: art. 19).

Pertanto la stessa Corte riconosce che tali normative da un lato “influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale” e dall’altro che “occorre verificare se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza”. La Corte ritiene, così come si è espressa in altre ipotesi (sent. n. 278/2010), che “.. occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di valutare la titolarità della competenza”. Talvolta la valutazione della “prevalenza di una materia su tutte le altre risulterà impossibile” come in questa ipotesi ed allora si dovrà ipotizzare una “concorrenza di competenze, che apre la strada all’ applicazione del principio di leale collaborazione”.

La Corte Costituzionale, come aveva fatto in precedenza (sentenze 65/2016; 88/2014; 139/2012), ritiene la “leale collaborazione, quale principio guida nell’ipotesi di intreccio di materie e competenze” ed ha ravvisato nell’ intesa la soluzione che meglio realizza la collaborazione fra Stato e Regioni.

Secondo la giurisprudenza della Corte, il parere- strumento preferito dalla Legge Madia – assume un rilievo minore ponendo in una posizione di “supremazia” le istanze statali rispetto a quelle regionali.

La Corte, con la sentenza n. 251/2016, ha ribadito che l'intesa è lo strumento migliore anche nell'ipotesi di "... attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa dello Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa": La Corte anzi prosegue " In tal caso l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale – e giustificare la deroga al riparto di competenze contenute nel Titolo V – " solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà"(sentenze n.303/2003; n.7/2016).

La sentenza n. 251/2016 è stata criticata in dottrina con diverse motivazioni.

E' stato rilevato che trattasi di una novità considerevole in quanto in precedenti decisioni (sentenze n. 43 e 65 del 2016) la medesima Corte aveva costantemente ritenuto che l'esercizio della funzione legislativa non fosse soggetto alle procedure derivanti dal principio di " leale collaborazione", salvi i casi espressamente previsti dalla Costituzione.

In diverse occasioni (sentenze n.112/2010 e n.196/2004) la Corte aveva negato che vi fosse " un fondamento costituzionale di simile obbligo" (cioè il rispetto del principio di leale collaborazione).

Sostanzialmente la Corte (sentenza n.196/2004) non aveva individuato un obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni. Tutto ciò non discendeva neppure dall'articolo 2 del Decreto legislativo n.281/1997 che su determinati schemi di disegni di legge, di decreti legislativi o di regolamenti del Governo prevede soltanto un parere non vincolante della Conferenza Stato-Regioni.

La Corte peraltro si era espressa fin ad ora su norme inserite nell'ambito di Decreti legislativi ma mai si era occupata di norme facenti parte di una legge delega. La violazione del principio di leale collaborazione era valutato soltanto se quest'ultimo fosse stato imposto dalla legge delega (sent. n.225/2009; sent. n.33/2011). La Corte Costituzionale per valutare la legittimità costituzionale di norme contenute in Decreti legislativi aveva utilizzato il combinato disposto degli articoli 76 e 5 della Costituzione, considerando il principio di “ leale collaborazione” come uno dei limiti che, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, il legislatore delegante può porre al legislatore delegato.

Nella sentenza n.251/2016 sulla Legge Madia la Corte individua nel Sistema delle Conferenze “... il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale (come peraltro si era già espressa con la sentenza n.401/2007) “ e la Corte prosegue “... si coniuga col riconoscimento, ripetutamente operato da questa Corte dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, quale strumento

idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie” (sentenze n. 88/2014; n.297 e 163/2012).

Successivamente la Corte così si esprime a proposito della Legge Madia “... il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa. Quest’ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a Decreti Delegati, adottati dal Governo sulla base dell’articolo 76 della Costituzione”.

Date tali premesse molte delle questioni sollevate dalla Regione Veneto sono state accolte ed è stata “ridisegnata” l’applicazione della Legge Madia soprattutto per quanto concerne la predisposizione dei Decreti Delegati, ingenerando problemi applicativi per i Decreti legislativi che già erano stati adottati (in tal senso il parere del Consiglio di Stato 17 Gennaio 2017, n.83)

Come si accennava in precedenza, in dottrina alcuni studiosi hanno avanzato forti perplessità, esprimendo la convinzione che preliminarmente bisognerebbe delimitare l’ambito di applicazione della sentenza n.251/2016.

In teoria l’interpretazione della Corte si dovrebbe estendere a qualsiasi forma di atto legislativo (es: legge ordinaria, decreti delegati, decreti-

legge). Tale impostazione potrebbe produrre la paralisi del Parlamento ogni qualvolta non si realizzasse l'accordo con le Regioni.

Certamente il coinvolgimento delle Regioni sarebbe incompatibile con l'adozione dei Decreti-legge, data la necessità e l'urgenza connesse ad esigenze di celerità, elementi imprescindibili per l'esistenza dei medesimi.

Secondo diversi studiosi (D'Amico, Bifulco , Lugarà), l'efficacia della sentenza n. 251/2016 dovrebbe essere limitata al procedimento di formazione dei Decreti legislativi perché solo per quest'ultimi, date le loro specifiche caratteristiche, sarebbe opportuno richiedere una previa intesa con le Regioni.

D'altronde i Decreti Delegati sono atti di competenza del Governo nazionale e la Conferenza Stato-Regioni costituisce un organismo intergovernativo in cui si confrontano gli esecutivi nazionale e regionali.

“ Dalla sentenza sembrerebbe trapelare una visione “regolamentare” dell'atto decreto legislativo, che pone l'accento sul profilo soggettivo dell'organo deputato alla sua adozione (atto governativo), anziché sul profilo oggettivo dei suoi effetti nell'ordinamento giuridico (atto avente forza di legge)” (Lugarà).

Pur seguendo questa interpretazione riduttiva della sentenza 251/2016, si potrebbero “ingenerare” degli effetti consequenziali “non brillanti” , a giudizio dei critici, “sottovalutati” dal giudice costituzionale.

Il Governo ed il Parlamento, pur di evitare la preventiva intesa con le Regioni sul testo dei Decreti legislativi, potrebbero preferire la legge ordinaria alla legge-delega, cui il Governo è recentemente ricorso con molta frequenza. Qualche commentatore (es: Bifulco) ha ipotizzato, dopo la sentenza n. 251/2016, una “stretta” simile sulle leggi di delega a quella verificatasi alcuni anni fa nei confronti della decretazione d’urgenza in conseguenza di alcune decisioni della Corte Costituzionale.

Dalla sentenza n. 251/2016 emergerebbe altresì una nuova categoria di leggi “rinforzate” e si porrebbe il problema se sia possibile abrogare o modificare normative ,adottate sulla base di intese con le Regioni, senza un preventivo accordo con le istituzioni regionali.

C’è da rilevare inoltre che gli effetti della sentenza in esame inciderebbero in qualche modo sulla forma di governo regionale. Se da un lato la Corte ha inteso salvaguardare la competenza legislativa regionale ipoteticamente “sottratta” dalla legislazione statale, dall’altro lato ha provocato uno “spostamento” del potere dai Consigli regionali (che avrebbero esaminati i testi legislativi delle materie “ attratte” dalla competenza statale) agli esecutivi regionali. E’ da far presente che all’interno della Conferenza Stato- Regioni, che dovrebbero esprimere l’intesa sui testi normativi, sono rappresentati esclusivamente gli esecutivi nazionali e regionali.

Pertanto, anche qualora si limitasse la “portata” della sentenza soltanto ai Decreti legislativi, a giudizio di alcuni studiosi (Calvieri), la decisione della Corte in esame “ aggraverebbe un’ evidente forzatura del modello

costituzionale, permettendo agli esecutivi regionali di partecipare alla formazione di atti normativi di rango primario, dalla quale sono invece esclusi i Consigli regionali” (Lugarà).

Si può concludere che la sentenza n. 251 del 2016 ha certamente una “portata innovativa” anche rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte Costituzionale. Tali elementi di novità sono testimoniati anche dall’ “accesso confronto” che si è sviluppato nell’ambito della dottrina.

Senza entrare nel merito sull’opportunità o meno di offrire un’ interpretazione “minimale” della sentenza 251/2016, appare fondamentale attendere la “ lettura” che la medesima Corte darà della sentenza ed il ruolo che le sarà assegnato dalla successiva giurisprudenza costituzionale.

Conclusioni

Dalla sommaria analisi della giurisprudenza costituzionale del biennio 2016-2017 emerge che la collaborazione tra enti territoriali rappresenta un’esigenza “indefettibile” all’interno del nostro sistema regionale.

Il principio di leale collaborazione si applica a tutte quelle competenze e funzioni che interessano diversi livelli di governo e dove si riscontrano parziali sovrapposizioni fra le diverse sfere di competenza.

Il principio collaborativo rende più flessibile il riparto di competenze legislative previsto dalla Costituzione; il criterio delle materie offre una suddivisione solo apparentemente netta ma in realtà non elimina intrecci e sovrapposizioni. Tale principio vale per tutte le decisioni sia di carattere legislativo che amministrativo.

Il principio di collaborazione favorisce il coinvolgimento degli enti territoriali interessati alle decisioni che altrimenti si vedrebbero usurpati delle rispettive competenze; inoltre costituisce uno strumento di garanzia perché permette una lettura più elastica delle norme costituzionali e evita che un esercizio unilaterale di competenze provochi necessariamente il ricorso al contenzioso costituzionale.