

## Sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016

**Materia:** ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

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

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Regione Veneto.

**Oggetto:** articolo 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, articolo 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, articolo 16, commi 1 e 4, articolo 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), articolo 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), articolo 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), e articolo 23, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

**Esito:** illegittimità costituzionale, inammissibilità e non fondatezza.

La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute negli 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), in riferimento agli articoli 3, 81, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. Tutte le citate disposizioni sono impugnate sotto un duplice profilo. Anzitutto, esse andrebbero al di là delle sfere di competenza legislativa statale esclusiva e invaderebbero vari ambiti di competenza legislativa regionale residuale (organizzazione amministrativa regionale, turismo, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale) o concorrente (tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica), in quest'ultimo caso in quanto, recando una disciplina di dettaglio, eliminerebbero ogni spazio di intervento della Regione. Inoltre, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali, non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, esse prescriverebbero, per l'adozione dei decreti legislativi delegati, una insufficiente forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – ritenuto lesivo del principio di leale collaborazione. Il mancato raggiungimento dell'accordo, entro il breve termine di quarantacinque giorni, legittimerebbe, infatti, l'assunzione unilaterale di un provvedimento da parte del Governo. Nel passare, per ciascuna delle questioni promosse, all'esame del merito, la Corte svolge preliminarmente alcune considerazioni generali. Tutte le disposizioni impugnate riflettono l'intento del legislatore delegante di incidere sulla "*riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli decreti legislativi. Esse spaziano dalla cittadinanza digitale (articolo 1), alla dirigenza pubblica (articolo 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (articolo 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (articolo 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (articolo 19) e, proprio per questo, influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale. Nella complessa struttura delle norme contenenti le deleghe riguardanti i settori indicati, occorre

innanzitutto verificare, secondo la Corte, se vi sia una prevalente competenza statale, cui ricondurre il disegno riformatore nella sua interezza. Un simile intervento del legislatore statale rientrerebbe, infatti, nel novero di quelli, già sottoposti all'attenzione della Corte costituzionale, volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una *"fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse"*, quanto piuttosto interessi distinti *"che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni"* (sentenza n. 278 del 2010), corrispondenti alle diverse materie coinvolte. In tali casi, occorre valutare se una materia si imponga sulle altre, al fine di individuare la titolarità della competenza. La Corte ritiene che *"Talvolta la valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile e avallare l'ipotesi, diversa da quella in precedenza considerata, di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione. In ossequio a tale principio il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)"*. Il parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza della 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 competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016). Quel principio è tanto più apprezzabile se si considera la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori"*. Un'analoga esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella diversa ipotesi dell'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. 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 contenuto 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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà"* (sentenza n. 303 del 2003; di recente, sentenza n. 7 del 2016).

La Corte ha individuato 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 (sentenza n. 401 del 2007) e una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione (sentenza n. 31 del 2006)"*. In armonia con tali indicazioni, l'evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento, ripetutamente operato dalla Corte costituzionale, dell'intesa in sede di Conferenza unificata, quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), *"qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo"* (sentenza n. 1 del 2016). Inserirle 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 (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2010). Non si prefigura una drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra (sentenza n. 24 del 2007). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005), non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo (sentenze n. 7 del 2016, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011; in generale, con riferimento al principio dell'accordo, sentenza n. 19 del 2015)". È pur vero che la 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. Quest'ultima si impone, dunque, 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'articolo 76 Cost. Tali decreti, 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, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a oggetti distinti suscettibili di separata disciplina (cfr. articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste, secondo la Corte, "nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni".

Poste tali premesse, la Corte costituzionale passa all'esame delle questioni promosse nei confronti delle disposizioni impugnate che recano le deleghe inerenti a singoli settori.

Si devono, anzitutto, scrutinare le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di "uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82", previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), censurate in riferimento agli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. La Corte ritiene che la questione non sia fondata. Le disposizioni impugnate, in effetti, si prefiggono l'obiettivo di agevolare la realizzazione, da parte di tutte le amministrazioni, della Agenda digitale italiana, già attuata in ambito nazionale con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, nel quadro delle indicazioni sancite a livello europeo. Tali disposizioni, che pure intersecano sfere di attribuzione regionale come il turismo e l'organizzazione amministrativa regionale, costituiscono, in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati

*dell'amministrazione statale, regionale e locale*" (articolo 117, secondo comma, lettera r, Cost.). Esse sono anzitutto strumentali per *"assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione"* (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013). Assolvono, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni. Tanto basta per confermare, secondo la Corte, la piena competenza dello Stato, coerente con l'impegno, dallo stesso assunto, di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall'Unione europea.

Quanto alle disposizioni contenute nell'articolo 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, le stesse sono impugnate perché ritenute lesive della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi della delega al Governo anche in tema di dirigenza regionale, nonché del principio di leale collaborazione, per la previsione dell'adozione dei decreti legislativi attuativi, previo parere in Conferenza unificata. La Corte ritiene che la questione sia fondata nei termini di seguito precisati. Si tratta di disposizioni che *"contribuiscono a definire una serie di principi e criteri direttivi molto puntuali, relativi alla delega al Governo in tema di riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica. La delega intende innovare profondamente la disciplina previgente, mediante l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento (comma 1, lettera a), nonché mediante la previsione di regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi. Le disposizioni impugnate si inseriscono nel quadro degli interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in tema di dirigenza pubblica, in un'ottica di miglioramento del rendimento dei pubblici uffici e dunque di garanzia del buon andamento dell'amministrazione"*. Riguardo all'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali, la Corte osserva preliminarmente che – diversamente da altre disposizioni impugnate – è espressamente prevista l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Sono poi dettate regole puntuali e dettagliate, la cui attuazione è demandata al Governo mediante decreti legislativi, inerenti all'inquadramento dei dirigenti delle Regioni nella fase di prima applicazione, all'accesso al ruolo, alla formazione permanente, alla mobilità, al conferimento e alla durata degli incarichi, al trattamento e ai diritti dei dirigenti privi di incarico, alla valutazione dei risultati, alla responsabilità, alla retribuzione, al regime della dirigenza sanitaria, alla revoca degli incarichi. È innegabile, secondo la Corte, che tali disposizioni incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di ordinamento civile, nella parte in cui attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato, o a competenze statali concorrenti, come quella, relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, costituita dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Altrettanto innegabile è che le disposizioni in esame siano in parte riconducibili alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310

del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi. La Corte costituzionale ha già ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico-organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012). Il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013). Le medesime disposizioni sono anche riferite alla competenza regionale residuale in materia di formazione o a quella concorrente in materia di tutela della salute, con riguardo alla disciplina di dettaglio della dirigenza regionale (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006). È dunque palese, secondo la Corte, il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica. Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni. Appare dunque irragionevole, secondo la Corte, *“non estendere il vincolo concertativo all'individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo e di reclutamento e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, requisiti che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi del lavoro pubblico, come tali riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012). La dettagliata enunciazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione, pur riconducibile a apprezzabili esigenze di unitarietà, incide profondamente sulle competenze regionali e postula, per questo motivo, l'avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega”*. La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra richiamate, nella parte in cui, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a temperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento.

Anche le disposizioni di cui all'articolo 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), sono impugnate nella parte in cui, definendo i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, sono riferite anche al lavoro pubblico regionale, con conseguente violazione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di organizzazione amministrativa regionale. Esse, inoltre, demandano l'attuazione di tali principi e criteri a decreti legislativi delegati, da adottarsi previo parere in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell'articolo 16, comma 4), in violazione del principio di leale collaborazione. Anche in questo caso la Corte ritiene che la questione sia fondata, in conformità agli argomenti svolti con riguardo alle disposizioni di cui all'articolo 11 della medesima legge 124/2015. In particolare, le disposizioni specificamente impugnate dettano puntuali indicazioni al Governo riguardo alle procedure concorsuali per l'accesso al

lavoro pubblico, sia con la previsione di requisiti di ammissione e criteri di valutazione sia imponendo modalità di espletamento delle prove.

Le disposizioni in esame assegnano inoltre al Governo il compito di attribuire all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) le competenze in tema di accertamento medico legale in caso di assenze dei dipendenti pubblici per malattia al fine di garantire l'effettività dei controlli, di definire gli obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in relazione agli effettivi fabbisogni, di introdurre una disciplina delle forme del lavoro flessibile, di prevedere il *"progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni [...] anche al fine di facilitare i processi di mobilità"*, di semplificare la disciplina in tema di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità e razionalizzare i sistemi di valutazione, di ridefinire il regime della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti al fine di accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare, infine di rafforzare il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione. Dall'esame appena svolto emerge chiaramente che le disposizioni impugnate incidono in parte in ambiti riconducibili alla competenza dello Stato, in specie ove dettano indicazioni inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti, anche regionali e degli enti locali, ormai privatizzato e dunque soggetto alle norme dell'ordinamento civile di spettanza esclusiva del legislatore statale (fra le tante, sentenza n. 62 del 2013); ove regolano il regime di responsabilità, egualmente riconducibile all'ordinamento civile; ove impongono obiettivi di contenimento delle assunzioni delineando principi di coordinamento della finanza pubblica. Esse, tuttavia, mettono in gioco, in misura rilevante secondo la Corte, *"anche la competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, in specie quando intervengono a dettare precisi criteri inerenti alle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al lavoro pubblico regionale, ripetutamente ricondotto da questa Corte alla competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004)"*. Tali competenze si pongono in un rapporto di "concorrenza", poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Tale vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale, dall'altro impone a quest'ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione nell'unica forma adeguata a garantire il giusto contemperamento della compressione delle competenze regionali, che è quella dell'intesa.

Quanto alla questione promossa nei confronti dell'articolo 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui delega il Governo a operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, fissando una serie di principi e criteri direttivi, che eccederebbero dalle competenze statali in materia di tutela della concorrenza e di coordinamento della finanza pubblica e violerebbero l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni, la Corte ritiene che sia fondata in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle già svolte con riguardo alle questioni promosse nei confronti degli articoli 11 e 17.

Le disposizioni censurate si inseriscono nel contesto delineato dall'intero articolo 18 che contiene specifici criteri di delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche al *"fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza"*

(comma 1), a fronte di un quadro normativo complesso e diversificato, composto da numerose disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina di carattere generale. In questa prospettiva, il *“riordino”* cui mira l’articolo 18 si realizza assegnando al Governo, fra l’altro, il compito di differenziare le tipologie societarie in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici e alla quotazione in borsa, di ridefinire regole, condizioni e limiti per la costituzione di società o per l’assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, di delineare un preciso regime di responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti e degli organi di gestione e dei dipendenti delle società partecipate, di razionalizzare il regime pubblicistico per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, di prevedere la possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento, di regolare i flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate, nonché di definire una serie di regole puntuali relative alle partecipazioni azionarie degli enti locali.

La Corte si è più volte pronunciata sul tema delle società a partecipazione pubblica. Da un lato essa ha ricondotto le disposizioni inerenti all’attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della tutela della concorrenza in considerazione dello scopo di talune disposizioni di *“evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali”* (sentenza n. 326 del 2008). Dall’altro ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di disposizioni statali che, imponendo a tutte le amministrazioni, quindi anche a quelle regionali, di sciogliere o privatizzare proprio le società pubbliche strumentali, sottraevano alle medesime la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni o servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali, violando la competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 229 del 2013). Ciò dimostra che un intervento del legislatore statale, come quello operato con le disposizioni impugnate dell’articolo 18, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l’espletamento di funzioni fondamentali. Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da qui la *“concorrenza”* di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l’applicazione del principio di leale collaborazione. Ai principi e criteri direttivi il Governo deve dare attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata. Quest’ultima è la sede, come si è già detto, più idonea a consentire l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali. Secondo la Corte è, pertanto, costituzionalmente illegittimo anche l’articolo 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui, in combinato disposto con l’articolo 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 procede, infine, all'esame delle questioni promosse nei confronti dell'articolo 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), in riferimento agli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. e, anche in questo caso, ritiene che la questione sia fondata, in riferimento al principio di leale collaborazione, secondo le argomentazioni già prima svolte. Secondo la Corte, emerge con chiarezza che le impugnate disposizioni dell'articolo 19 contengono principi e criteri direttivi entro cui si intrecciano previsioni strettamente finalizzate alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza statale, e previsioni palesemente eccedenti tale finalità, inerenti alla gestione e organizzazione dei medesimi servizi, espressione della competenza legislativa regionale residuale, insieme a previsioni incidenti in ambiti ancora diversi, come quelle inerenti alla disciplina dei rapporti di lavoro. Queste disposizioni sono tenute insieme da forti connessioni, proprio perché funzionali al progetto di riordino dell'intero settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Sebbene costituiscano espressione di interessi distinti, che corrispondono alle diverse competenze legislative dello Stato e delle Regioni, esse risultano inscindibili l'una dall'altra, inserite come sono in un unico progetto. Pertanto, l'articolo 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), è dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, in combinato disposto con l'articolo 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.

In conclusione, la Corte costituzionale afferma che l'intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall'articolo 76 della Costituzione. Secondo i giudici della Corte, infatti: *“l'intesa consente alle Regioni di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell'intento di imprimere unitarietà al proprio intervento”*. Si tratta, peraltro, di un modulo partecipativo che, secondo quanto precisato dalla stessa Corte costituzionale nella precedente sentenza n. 88 del 2014, non comporta il rischio di uno stallo decisionale, nella misura in cui la determinazione finale può essere comunque adottata dallo Stato purché siano state adottate le *“idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze”*. In ogni caso, la Corte conclude precisando che *“le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. 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”*.