

Del co-ordinamento civile: il mezzo giustifica il fine?

di Simone Calzolaio *

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2012)

Sommario: 1. Genesi e oggetto delle disposizioni impugnate; - 2. Funzione e ruolo della delegificazione: via delle riforme o dell'accaparramento di competenze?; - 3. L'insostenibile leggerezza delle materie legislative e l'irresistibile forza delle competenze normative; - 4. Dal mezzo al fine. Ma il mezzo è adeguato al fine?

1. Genesi e oggetto delle disposizioni impugnate.

All'origine della sent. n. 149/12 è l'impugnazione da parte delle regioni Emilia-Romagna e Liguria (ricorsi n. 98 e 99/11) dell'art. 16, c. 1, lett. b, c, d, e, f, del d.l. n. 98 del 2011 (convertito in l.n. 111/2011).

Molti ricorderanno la genesi peculiare del d.l. n. 98 del 2011: agli albori della estate del 2011, la «crisi» – sino a quel momento negata, attutita, sminuita dalla maggioranza parlamentare – assume repentinamente la forma della difficoltà di ri-finanziamento del debito pubblico dello Stato ed irrompe sulla scena convincendo il riottoso governo in carica a prenderne rapidamente atto, con una manovra correttiva.

La parola d'ordine è la necessità di garantire il rispetto dell'impegno assunto in sede europea di arrivare al pareggio di bilancio nel 2014 (l'orizzonte temporale dell'impegno in seguito sarà modificato: nel 2013; la realtà dei fatti, ad oggi, ci dice che nella migliore delle ipotesi, forse, centeremo l'obiettivo nel 2014).

Il Capo dello Stato monitora in prima persona contenuti e procedura di approvazione della prima manovra estiva e chiede alla esigua maggioranza parlamentare di centro-destra (residua dalle vicende del dicembre 2010) di aprire un dialogo sui suoi contenuti ed alle opposizioni di non intralciare il cammino di conversione in legge del decreto, evitando ostruzionismi e/o pletore di emendamenti¹. Per seguire da vicino l'andamento parlamentare della vicenda rientra in anticipo dalla visita ufficiale (poi conclusa in settembre) in corso in Croazia.

Le forze politiche dialogano rapidamente: il plenipotenziario – ancora per poco – Ministro Tremonti ringrazia pubblicamente il PD e si trova l'accordo su alcuni degli emendamenti proposti dalle opposizioni; l'opposizione agevola la repentina conversione in legge, pur votando contro la manovra (sulla quale comunque il governo pone la questione di fiducia). E' l' incisiva *moral suasion* del Presidente della Repubblica a dettare la linea.

Come noto questa manovra di luglio sarà la prima di tre in poco più di 5 mesi, e nel frattempo vi sarà un avvicendamento anche al governo: di certo, l'andamento parlamentare della conversione in legge del d.l. n. 78/11 rappresenta un passo di avvicinamento per la costruzione della nuova maggioranza che nel volgere di qualche settimana si troverà a sostenere il Governo Monti².

1 Si veda il comunicato del Quirinale del 11 luglio 2011 in <http://www.quirinale.it/>.

2 Sulla nascita del governo Monti, v. D. Piccione, *Anatomia di una crisi di governo*, in «Rass. Parl.», 2011, p. 925 ss.

Il decreto risulta adottato dal Governo il 30 giugno, ma viene pubblicato in G.U. solo il 6 luglio 2011, segno di una certa difficoltà a stenderne il contenuto iniziale per una fase dialettica all'interno della stessa compagine governativa e per il costante dialogo con l'inquilino del Colle.

Da quel momento, più che di una conversione, si può discutere di una folgorazione in legge: il d.d.l. A.S. 2814 (A.C. 4509), presentato il 6 luglio 2011, viene convertito in legge il 15 luglio, promulgato e pubblicato sulla G.U. n. 164 del 16 luglio 2011 (l. n. 111/2011). Trascorrono appena 10 giorni dalla presentazione del d.d.l. di conversione in legge del decreto alla pubblicazione della legge di conversione in Gazzetta ufficiale.

E' importante sottolineare la cronologia della vicenda, in quanto la disposizione oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sembra scritta molto rapidamente, con alla base poche ma incisive idee: come se fosse uscita da un cassetto del Ministero dell'Economia e finita poco dopo, senza particolari mediazioni, in G.U.

Al di là della decisione della Corte costituzionale che si va a commentare, l'impressione – leggendo l'art. 16, c. 1, del d.l. impugnato – è che contenga disposizioni principalmente volte a dare un messaggio all'esterno (all'estero?) in ordine alla capacità di mantenere sotto controllo i conti pubblici, in ipotesi di un peggioramento degli scenari economici internazionali, e di mantenere l'idea della forza – in quel contesto – del Ministero, e del Ministro, dell'economia. Una disciplina, quindi, che risalta innanzitutto per una forte valenza simbolica.

Sotto la rubrica "Contenimento delle spese in materia di pubblico impiego", l'art. 16, c. 1, riferendosi genericamente al "consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013", quantifica gli ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto che il settore dovrà garantire negli anni 2013-16.

Queste economie vanno raggiunte – ecco una prima, rilevante novità rispetto alle precedenti manovre Tremonti in materia di pubblico impiego – con lo strumento dei regolamenti di delegificazione adottati dal governo "su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze".

Gli interventi in delegificazione del governo hanno ad oggetto scelte dal ponderoso rilievo politico. Essi riguardano: la proroga del blocco del trattamento economico del pubblico impiego (lett. b), con l'eventualità di scorporo da esso di singoli settori del pubblico impiego sentiti i sindacati maggiormente rappresentativi (lett. e); l'introduzione di nuove modalità di calcolo per l'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-17 (lett. c); una nuova disciplina dell'istituto della mobilità fra p.a. (lett. d); la possibilità di includere tutti i "soggetti pubblici" – escluse regioni ed enti del S.S.N. – fra i destinatari delle misure di razionalizzazione della spesa, in particolare di quelle previste nell'art. 6, d.l. n. 78/10 convertito in l. n. 122/10 (lett. f).

La disposizione sembra costruita come la classica norma di coordinamento della finanza pubblica (in seguito, per brevità, CFP): quantifica, per anno, i risparmi che devono essere conseguiti ed individua gli ambiti nei quali conseguirli.

Il discorso regge per la lett. b) ed e). Regge anche per le lett. c) ed f). In questi casi abbiamo degli interventi normativi che possono avere un rapporto causa/effetto con i risparmi di spesa previsti: se si proroga il blocco del trattamento economico del pubblico impiego per il 2014, scorpendo eventualmente dal blocco singoli settori, si possono quantificare esattamente i risparmi di spesa, così come se si individuano unilateralmente nuovi criteri per il calcolo dell'indennità di vacanza contrattuale, se si amplia il novero di soggetti pubblici destinatari di misure di razionalizzazione – in modo piuttosto vago, in realtà.

Ben più arduo quantificare i risparmi di spesa derivanti dalla riforma dell'istituto della mobilità (lett. d): in questa ipotesi il nesso (immediato) con risparmi di spesa pubblica appare difficile da individuare se non approssimativamente.

La sentenza che si va a commentare trova la sua genesi nel ricorso in via principale proposto da due regioni, evidentemente sul presupposto che le disposizioni impugnate ad esse si applichino: deve essere sottolineato che la formulazione dell'art. 16, c. 1, non agevola a ricostruire l'estensione soggettiva delle disposizioni in esso contenute.

Ad es., la riforma della "mobilità" in delegificazione (lett. d) – comportando necessariamente la modifica del T.U. del pubblico impiego, artt. 29-bis e ss. – così come l'introduzione unilaterale di nuove modalità di calcolo della indennità di vacanza contrattuale (lett. c) sembrano non poter che riguardare tutti i pubblici impiegati, anche degli enti territoriali.

Invece, in ordine alla proroga del blocco del trattamento economico (lett. b ed e) e all'inclusione di tutti i soggetti pubblici – ad esclusione delle regioni, peraltro – fra i destinatari delle misure di razionalizzazione della spesa (lett. f) la disposizione impugnata non statuisce chiaramente l'estensione al livello regionale della sua portata normativa.

Per comprendere con esattezza la portata soggettiva di queste disposizioni dell'art. 16, c. 1, ci si deve dunque aprire ad una duplice indagine.

In primo luogo, va verificato – e per il giurista non è sempre agevole – se i risparmi di spesa indicati nell'art. 16, c. 1, siano conteggiati anche con riferimento al pubblico impiego regionale (o territoriale), segno che la portata soggettiva delle lett. b) ed e) include anche le regioni.

Indicativa, in tal senso, la relazione tecnica al d.l. che quantifica i risparmi tenendo conto del "personale del Servizio sanitario nazionale e degli enti locali" e quindi, seppure con imprecisione terminologica, sembra contemplare anche il personale delle autonomie territoriali.

In secondo luogo, bisogna approfondire l'*incipit* della disposizione, che la colloca nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 e, quindi, verificare se si danno delle norme "madri" rispetto alle misure indicate.

Per quanto concerne la lett. f), essa stessa offre l'indicazione della principale "norma madre" nell'art. 6 del d.l. 78/10.

Per quanto concerne la lett. b), l'ipotesi contemplata di "proroga" del blocco del trattamento economico sembra necessariamente preludere all'esistenza ed all'implicito riferimento alla normativa in vigore ed è abbastanza evidente che la norma base cui (implicitamente) ci si riferisce sia l'art. 9 del d.l. n. 78/10, già rubricato "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico", che è appunto la norma con cui è stato disposto il blocco del trattamento economico del pubblico impiego (ai valori del 2010) fino al 2013, cui la lett. b) del "nostro" art. 16 implicitamente – ma chiaramente – si connette, affermando che il governo potrebbe prorogare per tutto il 2014 le misure di blocco già in vigore.

Il tenore dell'art. 9, del d.l. n. 78/10 non lascia dubbi in ordine alla sua applicazione nei confronti delle regioni, in quanto fa riferimento alle "amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)", nel quale sono ricomprese anche le regioni ordinarie³.

Ciò tuttavia conduce ad un'ultima osservazione preliminare, stavolta di carattere processuale.

3 Cfr. il Comunicato dell'ISTAT del 24 luglio 2010, pubblicato in G.U. 24.7.2010, n. 171, contenente l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica).

Alcune regioni – fra cui le ricorrenti – avevano già impugnato sia l’art. 6 che l’art. 9 del d.l. 78/10: la sentenza in commento (n. 149/12) si pone cronologicamente a metà strada fra la precedente sent. n. 139/12 (sull’art. 6) e la successiva sent. n. 215/12 (sull’art. 9).

Quest’ultima avrebbe potuto ampiamente pregiudicare buona parte di quanto deciso nella sentenza in commento, qualora avesse dichiarato illegittimo, in tutto o in parte, l’art. 9.

Tutto sommato è accaduto il contrario di quanto si potesse prevedere sul piano logico e cronologico: se l’art. 16, c. 1, lett. b) ed e), del d.l. 98/11, trova fondamento sul piano normativo nell’art. 9 del precedente d.l. 78/10, sul piano processuale la soluzione della questione in merito all’art. 16 ha anticipato l’esito, favorevole allo Stato, della questione sull’art. 9 (benché quest’ultimo fosse stato impugnato molto tempo prima ...)⁴.

2. Funzione e ruolo della delegificazione: via delle riforme o dell'accaparramento di competenze?

Le regioni impugnano l’art. 16, c. 1, lett. b, c, d, e, f, del d.l. n. 98 del 2011, in quanto incidono sull’organizzazione e sulla finanza regionale (per quanto riguarda le lettere b) e d); sulla possibilità e modalità di reclutamento del personale regionale e dunque sull’autonomia organizzativa della Regione per quanto concerne la lettera d); sulla funzionalità dei servizi resi dal pubblico impiego regionale in riferimento alla lettera e).

Per quanto concerne le misure previste nella lett. f), le regioni sostengono che, pur non riguardandole direttamente, risulterebbero comunque lesive dell’autonomia loro garantita, perché prevedono restrizioni di spesa applicabili agli enti dipendenti dalle regioni stesse, e in quanto la genericità della lettera f) renderebbe possibile estendere agli enti locali misure restrittive delle quali essi non siano stati sinora destinatari, incidendone l’autonomia costituzionale e la possibilità di svolgere attività e servizi di interesse regionale.

Molto utile e consequenziale l’inquadramento della disposizione statale impugnata nel coacervo delle competenze normative statali e regionali disegnate dall’art. 117: le regioni ne sostengono la riconducibilità alla materia CFP, di potestà concorrente, in cui spetta allo Stato porre con propria legge i soli principi fondamentali della materia. La potestà regolamentare, in quelle stesse materie, spetta alle regioni (art. 117, c. 6, Cost.).

La previsione di una potestà regolamentare del governo in materia di CFP sarebbe quindi formalmente illegittima, di per sé.

Anche sul piano sostanziale – prosegue la difesa regionale – la attività governativa di delegificazione autorizzata dalla norma contraddice per sua natura i principi espressi dal giudice delle leggi in merito ai caratteri che le norme statali di principio in materia di CFP debbono avere, per superare il vaglio di legittimità costituzionale⁵. Tali norme possono

4 Questa anticipazione (sul piano esclusivamente interpretativo e sostanziale, è ovvio) dell’interpretazione di disposizioni impuginate in altro ricorso pendente trova un precedente proprio in riferimento all’art. 6 del d.l. n. 78/10: nella sent. n. 182/11 la Corte – pendente la questione di costituzionalità promossa in via principale sulla disposizione, poi decisa con la recente sent. n. 139/2012 – si è trovata a dover interpretare il citato art. 6, qualificandolo come norma attraverso la quale il legislatore statale aveva dimostrato di far tesoro delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di CFP, modificando l’originaria tecnica normativa: “il legislatore statale, con l’art. 6 citato, ha mostrato di saper superare la tecnica normativa in origine adottata, ai fini del contenimento della spesa pubblica, preferendo agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali, delle quali si è invece dichiarata l’efficacia nei confronti delle Regioni esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica, escludendone l’applicabilità diretta (sentenza n. 289 del 2008)” (così sent. n. 182/11, all’interno del punto 1.2 in diritto).

5 Va dato atto del fatto che la sentenza in commento si colloca all’interno di una obbiettiva esplosione delle decisioni rese avendo quale parametro da interpretare la materia CFP. Nel 2010 la Corte ha adottato 210 sentenze; di queste recano menzione del CFP nel considerato in diritto ben 22; nel 2011 la Corte ha adottato 166 sentenze; di queste recano menzione del CFP nel considerato in diritto ben 25. E’ un dato di fatto che il CFP occupa saldamente ben oltre il 10% e, nel 2011, il 15% di tutte – non solo quelle in materia regionale – le sentenze della Corte cost.

stabilire un limite ed un vincolo complessivo all'autonomia di spesa – anche corrente, come quella per il personale – degli enti regionali, ma devono lasciare alle regioni un margine di apprezzamento discrezionale nello svilupparlo⁶. Non possono indicare limiti puntuali a specifiche voci di spesa⁷: ma ciò è irrimediabilmente presupposto nella previsione della attività di delegificazione statale.

Le regioni concludono i propri ricorsi chiedendo, in via subordinata, che la Corte comunque introduca un passaggio procedurale nella attuazione dell'opera di delegificazione, subordinando l'emanazione dei regolamenti alla previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

Un ultimo passaggio difensivo merita di essere sottolineato. Nelle memorie regionali si introduce il tema della estensione soggettiva delle disposizioni dell'art. 16, c. 1, lett. b), c), d), affermando che sulla scorta della esclusione espressamente sancita dalla lett. f) della applicazione delle relative disposizioni alle regioni, anche per queste altre lettere dovrebbe addivenirsi ad una interpretazione costituzionalmente conforme in base alla quale lo Stato può adottare i regolamenti di delegificazione (in materia di CFP), ma essi non si applicano alle regioni.

Insomma, le regioni cercano di difendersi strenuamente dalla delegificazione statale, ritenuta illegittima ai sensi degli artt. 117, c. 3-6, Cost., e, in subordine, chiedono una sentenza additiva di leale collaborazione o una interpretazione costituzionalmente conforme che conduca alla inapplicabilità dei regolamenti statali alle regioni.

Siccome si scrive ormai a più di un anno di distanza dalla introduzione nell'ordinamento delle disposizioni impugnate, non può non svolgersi una qualche preliminare considerazione sull'esito della delegificazione prevista nell'art. 16⁸.

Non può, in altri termini, non rilevarsi l'assenza di qualsiasi regolamento adottato sulla base del pur cospicua e rilevante materia da delegificare individuata nella disposizione impugnata.

6 Sul tema, v., fra i molti, di recente, D. Immordino, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in questa Rivista, 2011, spec. p. 435-38.

7 In materia, a partire dalle sentt. n. 376/03, 36/04, 417/05 si è sviluppata l'interpretazione della materia CFP appena indicata nel testo: cfr. A. Morrone, *La nuova «Costituzione finanziaria». La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 4079 ss. La frequenza con cui la Corte ha dovuto nell'ultimo biennio pronunciarsi in materia di principi di CFP ed il contesto economico in cui ciò è avvenuto, hanno dato luogo ad un fenomeno tipico, ben sintetizzato nella nota espressione di Leo Longanesi per cui “non bisogna appoggiarsi troppo ai principi, perché poi si piegano”. Gli indirizzi giurisprudenziali di fondo per la lettura delle disposizioni di principio statali in materia di CFP, infatti, sono rimasti tutto sommato invariati, ma le fattispecie di intervento “di principio” statale si sono obiettivamente allargate: cfr., fra le molte, per l'evoluzione giurisprudenziale, sentt. n. 16, 52, 141, 326/10; n. 69, 91, 108, 182, 207, 229, 310, 325/11. In effetti, ad es., è sufficiente rilevare la piccola modifica semantica del principio per comprenderne la dinamica evolutiva: si passa dall'affermazione secondo cui “perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che *non prevedano* strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sent. 169/07) a quella per cui possono essere ritenute principi fondamentali di CFP “le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e *non prevedano in modo esaustivo* strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, ex plurimis, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)” (sent. 193/12; la modifica ricorre a partire dalla sent. n. 120/08). Già in riferimento alla sent. n. 169/07 aveva colto questa evoluzione A. Brancasi, *La controversia, e soltanto parziale, continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in «Giur. cost.», 2007, p. 1648 ss.

8 Per l'inquadramento del fenomeno v. A. Morrone, *Delegificazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Milano, 2006, III, 1771 ss.

Il fenomeno si inquadra in una prassi di produzione legislativa «a cannocchiale»⁹ che, grazie a recenti studi, è nota¹⁰.

In tale prassi, di recente il decreto-legge è divenuta la fonte principale attraverso la quale si introducono processi di delegificazione¹¹.

Di norma, la delegificazione così introdotta – come le altre, per la verità – non segue il modello delineato dall'art. 17, c. 2, l. n. 400/88¹², ma soprattutto in un numero rilevante di casi la delegificazione da decreto-legge (e legge di conversione) non viene attuata dal Governo, il quale si (auto-)autorizza a delegificare, senza dar seguito normativo alla autorizzazione¹³.

Ciò si verifica – secondo condivisibili ricostruzioni, che peraltro perfettamente si attagliano alla vicenda normativa in oggetto – in quanto il rinvio alla delegificazione permette al Parlamento (ed al governo, per quanto si è detto) di adottare decisioni politiche interlocutorie: la delegificazione, in questa prospettiva, si trasforma da fonte tipica per decisioni tecnicamente complesse ad indice di “compromessi politici «incompleti»”¹⁴.

Tuttavia, nel caso di specie, la fattispecie normativa si complica almeno su due fronti ed arriva quasi al paradosso.

In primo luogo, in questo caso se la (mancata o inadeguata) delegificazione non raggiunge gli obiettivi di risparmio di spesa e di indebitamento stabiliti dall'art. 16, c. 1, si applica automaticamente l'art. 16, c. 3, a mente del quale “ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede,

9 ... “un fenomeno che vede cioè la legge parlamentare (oppure gli stessi atti aventi forza di legge, magari delegati a loro volta dalla legge, come nel caso del decreto legislativo) demandare e rimandare parti della scelta politica ad *altri* atti, inevitabilmente del Governo. Siano essi atti normativi primari (quali i decreti legislativi), secondari (quali i regolamenti di delegificazione), non normativi (quali le ordinanze di protezione civile) o di incerta natura (quali i decreti di natura non regolamentare). Con gli effetti più disparati: deleghe *fantamente* attuate, ove i decreti legislativi demandino una parte della disciplina a regolamenti (magari di delegificazione) o ad altri atti, talora privi di natura normativa; ordinanze di protezione civile per l'attuazione di decreti-legge (e non, come prevede la l. n. 225/92, per l'attuazione di interventi di emergenza); decreti di natura non regolamentare cui si ricorre semplicemente per eludere il riparto di competenza Stato-Regioni o il procedimento di cui alla l. n. 400/88; auto attribuzioni di potestà normativa da parte del Governo (come nel caso della delegificazione, se pur impropria, autorizzata con decreto-legge). Il risultato complessivo è quello di una vera e propria “fuga” dalla legge, *in primis* dalla legge “parlamentare”, con evidenti ricadute in questo caso sul piano, appunto, degli equilibri della forma di governo”, così R. Zaccaria, *Introduzione*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge*, Brescia, 2011, p. 16.

10 E' sufficiente, considerata l'attenzione della dottrina al tema, rinviare ai contributi di A. Simoncini, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, e G. Mobilio, *L'attuazione e la funzione della delegificazione autorizzata dai decreti-legge*, nel volume a cura di R. Zaccaria, *Fuga dalla legge*, cit., rispettivamente p. 162 e 165 ss.; quindi al numero 3 del 2011 della rivista Osservatorio sulle fonti (<http://www.osservatoriosullefonti.it/>) ed ai contributi in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, che riproduce gli atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” tenutosi all'Università degli Studi Milano-Bicocca il 10-11 giugno 2011 (le relazioni sono agilmente reperibili anche in www.gruppodipisa.it).

11 Lo ricorda A. Simoncini, *Decreti-legge e delegificazione: la “fine della storia”?* Alcune riflessioni della XVI Legislatura, in G. D'Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 678. Ne sono conferma i dati concernenti la XVI legislatura indicati da G. Mobilio, *L'attuazione*, cit., p. 2-3.

12 Sul tema, cfr. il par. 3 dell'editoriale di G. Tarli Barbieri, *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella “brace” del sistema delle fonti normative*, in Osservatorio sulle fonti (<http://www.osservatoriosullefonti.it/>), n. 3/2011, p. 3-4.

13 V. ancora Mobilio, *L'attuazione*, cit., p. 2-3.

14 Così A. Simoncini, *Decreti-legge ...*, cit., p. 694.

con proprio decreto, alla riduzione fino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato, delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della citata legge n. 196 del 2009, delle missioni di spesa di ciascun Ministero”.

Questa disposizione (il c. 3) non è stata – stranamente – impugnata dalla regioni.

La disposizione attribuisce al Ministro il potere di decretare l'introduzione di tagli lineari in ordine alle spese rimodulabili di ciascun Ministero.

Qui si parte da un decreto legge che autorizza alla delegificazione e, in caso di fallimento degli obiettivi finanziari, si arriva ad un potere di carattere apparentemente provvedimento¹⁵ del ministro dell'economia: dalla legge all'atto amministrativo (o forse meglio, dalla delegificazione poliforme alla regia unica del dicastero economico), si direbbe parafrasando la dottrina¹⁶.

Sarebbero proprio al sicuro le spese rimodulabili di ciascun Ministero in qualsiasi modo destinate agli enti territoriali, al verificarsi dei presupposti previsti dal c. 3?

Si vuol segnalare, quindi, che la lesività (per le regioni) del processo di delegificazione prefigurato dall'art. 16, c. 1, non si materializza solo nell'ipotesi in cui quel processo si realizzi. Al contrario di quanto di norma accade con le delegificazioni mancate, l'ipotesi di inattuazione del processo di delegificazione, con l'automatico innesco della clausola di salvaguardia anomala¹⁷ delineata dal c. 3, può rappresentare un ancor peggiore ed imprevedibile *vulnus* per l'autonomia regionale (e locale).

15 ... così sembrerebbe doversi qualificare, leggendo la pubblicazione on-line curata dal MEF – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *La riforma della contabilità pubblica. Novità, riflessioni e prospettive*, aprile 2010, p. 44, in <http://www.rgs.mef.gov.it/>, in cui si afferma che la clausola di salvaguardia, a differenza di quanto accadeva sulla base della legislazione previgente, deve “essere automatica (cioè non richiedere ulteriori provvedimenti di natura legislativa per essere attuata, ma solo atti di natura amministrativa)”. Sembra confermare questa lettura un passaggio della recentissima Corte cost. sent. 176/12, in cui si legge che “l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – il quale contiene regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. – prevede, in relazione ai nuovi o maggiori oneri finanziari del tipo di quelli indotti dall'impugnato art. 5-bis, che lo Stato deve adottare provvedimenti di immediata salvaguardia (combinato disposto dei commi 1 e 12) per la compensazione degli effetti correlati ai nuovi oneri («In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura»). Nel caso di specie essi non possono che coincidere con la conseguente riduzione delle autorizzazioni di spesa afferenti alle ordinarie relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, interessate passivamente al meccanismo solidale. Infatti, la clausola di salvaguardia di cui al comma 12 viene definita dal legislatore come «effettiva e automatica», comportando, conseguentemente, il cautelare accantonamento delle risorse non appena entrata in vigore la norma che dispone le maggiori spese”.

16 Com'è evidente ci si riferisce ai noti lavori di N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003 e, sulla prassi più recente, “*Dal regolamento alla legge*”. *Semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. Soc.*, 2006, p. 399 ss.

17 L'anomalia è immediatamente rilevata nella nota di lettura del d.l. 98/11 predisposta dal Senato della Repubblica (cfr. pg. 83-84, in http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/bilancio/Note_di_lettura/NL108.pdf): “Un'ultima annotazione riguarda il tema della clausola di «salvaguardia» prevista al comma 3, e della non esatta definizione del suo ambito contenutistico ex articolo 21, comma 5, della legge di contabilità, dal momento che ivi andrebbe dimostrata la concreta possibilità che, alla luce della dotazione complessiva degli stanziamenti riconducibili ad oneri «rimodulabili» del bilancio dello Stato, mediante le riduzioni lineari ivi indicate, sia possibile «compensare» le eventuali mancate economie ricavabili dalle misure indicate dal comma 1. Diversamente, a rigore, la suddetta clausola non presenta i caratteri di effettività ed automaticità prescritti all'articolo 17, comma 12, della legge di contabilità. In ogni caso, tenuto conto che analoghe disposizioni di salvaguardia sono previste anche in altri articoli della manovra in esame, andrebbero comunque fornite rassicurazioni in merito alla effettiva sostenibilità delle predette riduzioni per il normale funzionamento della macchina statale”.

In secondo luogo, qui la previsione della delegificazione è utilizzata per garantire al governo con proprio regolamento di ottenere puntuali risparmi di spesa (anche) a carico degli enti territoriali.

In questa prospettiva, osservando l'art. 16, c. 1, dal punto di vista dei rapporti Stato-regioni e del giudizio in via principale, non può non rilevarsi come la posta in gioco introdotta dalla disposizione sia – al di là della ipotesi di effettiva attuazione per via regolamentare da parte dello Stato – l'accaparramento di competenza in materia di finanza pubblica concernente l'intero pubblico impiego.

Poco interessa che alla disposizione di legge seguano regolamenti di delegificazione, mentre invece è decisivo conoscere – in astratto, come avviene di regola nel giudizio promosso in via principale – se lo Stato può occupare lo spazio normativo secondo la modalità concretizzata nella disposizione impugnata: decreto-legge, con finalità di CFP, che autorizza il governo a rimodulare la spesa e, per mezzo di regolamenti di delegificazione che si collocano presuntivamente nell'alveo della materia ordinamento civile (in quanto concernenti il pubblico impiego privatizzato), a disciplinare *ex-novo* trattamento economico ed istituti del pubblico impiego (e altri risparmi di spesa).

E' la legittimità del modello prefigurato, non l'eventualità di concreto esercizio del potere delegificante¹⁸, il nodo che si trova a dover sciogliere il giudice costituzionale nella decisione in commento.

Quella che si è recentemente identificata in dottrina come “«signoria procedurale» del Governo sul sistema delle fonti”¹⁹, ridonda nei rapporti Stato-regioni in una vera e propria battaglia per l'occupazione astratta di spazi di competenza normativa che si palesa attraverso la legittimazione di procedure di delegificazione come quella contemplata nella disposizione impugnata.

Qui la “procedura” – come sempre avviene, in realtà – si svela immediatamente carica di “sostanza”, in quanto comporta di per sé l'allargamento dell'alveo delle competenze statali in danno di quelle regionali²⁰, potendone risultare “la sottoposizione delle Regioni agli umori del Governo”²¹.

3. L'insostenibile leggerezza delle materie legislative e l'irresistibile necessità dell'esercizio delle competenze normative

18 Tanto è vero che, pur non adottandosi alcun regolamento di delegificazione negli ambiti contemplati dalle lett. da b) a f) dell'art. 16, c. 1, non si è esitato a modificare – per altra via – l'istituto della mobilità: si veda, ad es., l'art. 16, stavolta della l. n. 183/11 (legge di stabilità 2012), che direttamente sostituisce l'art. 33 del T.U. pubblico impiego (“Eccedenze di personale e mobilità collettiva”).

19 In base alla quale “l'esecutivo si ritiene legittimato a infrangere gli argini procedurali, secondo le esigenze e gli obiettivi sostanziali che ritiene di dover raggiungere” che “dice di un Governo refrattario ad assoggettarsi ai limiti formali procedurali, perché in definitiva si sente in condizione di disporre a piacimento del sistema delle fonti” (così M. Cartabia, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, relazione al convegno del Gruppo di Pisa, precedentemente indicato, in www.gruppodipisa.it, p. 5).

20 In riferimento alla sent. n. 200/09 (ed al tema della delegificazione prevista dal legislatore statale in materia di norme generali sull'istruzione, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. n), questa dinamica è puntualmente sorpresa da L. Carlassarre, «*Norme generali regolatrici della materia» modificabili con regolamento? Un'ipotesi logicamente impossibile*, in «Giur. cost.», n. 4 del 2009, p. 2357 ss. In seguito il giudice costituzionale ha accolto in buona parte il conflitto di attribuzioni fra enti promosso da alcune regioni nei confronti del DPR attuativo della delegificazione: cfr. sent. n. 92/11.

21 Così si conclude la nota di L. Carlassarre, «*Norme generali regolatrici della materia» ...*, cit.

Il giudice costituzionale si trova quindi a dover sciogliere diversi nodi, tutti piuttosto intricati e sovrapposti, nella sentenza n. 149.

In primo luogo, la Corte non evita di menzionare il tema (non sollevato in quanto tale dalla difesa regionale) del modello di delegificazione adottato nell'art. 16, c. 1: afferma di lasciare impregiudicata la questione della legittimità della prassi di autorizzare la delegificazione tramite decreto legge e della prassi di esulare dal modello previsto nella l. n. 400/88 (omettendo, come nel caso di specie, di indicare le norme di rango primario da abrogare e di disciplinare la materia da delegificare con norme generali).

In ciò la sentenza – che non giustifica affatto né l'una né l'altra prassi – appare come un delicato, ma incontrovertibile, monito al legislatore statale (essendosi descritta la genesi della disposizione, possiamo abbreviare: un monito al governo-legislatore).

L'aspetto più interessante della decisione, tuttavia, concerne la lettura materiale offerta dal giudice costituzionale e l'equilibrio nel discernere le conseguenze che ne derivano, anche in ordine al processo di delegificazione autorizzato.

Il giudice costituzionale riconosce che la finalità della norma è chiaramente quella di contenere la spesa pubblica e di raggiungere ulteriori risparmi rispetto a quelli normativamente già predeterminati. Riconosce quindi che si tratta di raggiungere un fine ascrivibile alla competenza concorrente in materia di CFP.

Ma la struttura della disposizione impone di distinguere il fine dal mezzo prescelto per raggiungerlo.

Se il fine è il contenimento della spesa, in realtà "l'oggetto dell'intervento normativo e dei regolamenti ivi previsti interessa una molteplicità di settori". Ne consegue che è "in riferimento a questi ultimi, e alla competenza legislativa che lo Stato detiene rispetto ad essi, che deve essere valutata la legittimità della previsione dei procedimenti di delegificazione".

E' l'indagine sull'ambito materiale occupato dal regolamento di delegificazione – cioè sul mezzo prescelto al fine di ottenere il contenimento della spesa – che qualifica la legittimità dell'intervento statale.

La Corte introduce rapidamente l'indagine, ma volutamente non la conclude.

In primo luogo, afferma che i processi di delegificazione delineati dalla disposizione potrebbero riguardare sia materie legislative di competenza esclusiva statale, sia ambiti di potestà normativa regionali, concorrenti e residuali: sono certamente di competenza statale gli interventi normativi sul pubblico impiego delle amministrazioni statali (probabilmente si riferisce in modo implicito alla lett. g dell'art. 117, c. 2, Cost.) e gli interventi concernenti i profili privatizzati del rapporto di lavoro pubblico, in quanto ricondotti, nella costante giurisprudenza costituzionale, all'ordinamento civile.

D'altra parte, i profili "pubblicistico-organizzativi" del lavoro pubblico regionale rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale – di competenza residuale regionale²².

L'inquadramento materiale serve per fondare una prima conclusione di merito: "data l'ampiezza dell'intervento di delegificazione, non è possibile determinare in via preventiva e astratta quali, tra le misure che saranno eventualmente contenute nei regolamenti di delegificazione, dovranno essere ritenute vincolanti per le Regioni".

In altri termini, l'intervento legislativo è materialmente ambiguo e la attività di delegificazione che ne deriva è tanto ampia, quanto eventuale (e ancora non esercitata, né a quanto sembra avviata, al momento della decisione): ne consegue che solo dall'esercizio della competenza normativa da parte del governo potrà prendere corpo una

22 Questo vale – la Corte non lo dice espressamente – per le lett. da b) ad e) dell'art. 16, c. 1, che coinvolgono direttamente la materia del pubblico impiego, ma il giudice costituzionale lascia intendere di estendere il ragionamento anche alla lett. f).

lettura in concreto delle materie legislative coinvolte e, quindi, una lesione delle competenze regionali.

Questa affermazione non viene utilizzata per evitare il merito della questione, ma per fondare la conclusione della decisione: l'attività di delegificazione del governo è legittima solo se si muove in ambiti di competenza esclusiva dello Stato, ove questo conserva la potestà regolamentare (ovvero: disciplina del pubblico impiego statale e aspetti privatizzati del rapporto di lavoro pubblico): "al di fuori dei confini delle competenze esclusive, le Regioni e le Province autonome non dovranno considerarsi tra i destinatari dei regolamenti di delegificazione, i quali esplicheranno i loro effetti solo nei confronti delle amministrazioni statali".

L'affermazione è decisiva: l'occupazione di spazio normativo da parte del governo – ancor prima che illegittimo – sarebbe immediatamente inefficace nei confronti delle regioni, se la delegificazione ne invade la sfera di competenza.

Si sarebbe portati abitualmente a ragionare nel modo opposto: dalla interpretazione astratta delle materie legislative dedurre gli ambiti di competenza normativa.

Tuttavia il giudice costituzionale ha da tempo fatto propria un'altra (inevitabile) tecnica ermeneutica, che muove dall'analisi del contenuto in concreto dell'atto impugnato per individuare – passando per l'identificazione dell'interesse tutelato – la materia alla quale ascriverlo²³.

Nella decisione in commento – complice la formulazione della disposizione impugnata e l'acuto argomento difensivo regionale, che aveva chiesto una "interpretazione conforme" nel senso della non applicazione alle regioni dei regolamenti statali – si declina questo principio ermeneutico alla fattispecie della delegificazione. Ciò conduce a ritenere che solo una volta adottati i regolamenti autorizzati è possibile discernere le materie legislative coinvolte e, quindi, la legittimità dell'intervento statale.

La Corte, tuttavia, non manca di puntualizzare che interventi che vanno al di là del quadro delle competenze statali non si devono ritenere applicabili alle regioni e con ciò orienta sensibilmente l'eventuale attività in delegificazione del Governo.

Risulta quindi un presidio di carattere sostanziale il paragrafo con cui si conclude la motivazione della sentenza, in cui la Corte ricorda i rimedi "procedurali" che le regioni possono far valere: se i regolamenti risultassero lesivi delle competenze regionali le regioni hanno nel proprio arco la freccia del conflitto di attribuzioni (come accaduto – con esiti soddisfacenti per le regioni – nei precedenti citati in materia di norme generali sull'istruzione; cfr. sentt. 200 e 322/09).

Si potrebbe sintetizzare la decisione in commento sottolineando che i mezzi prescelti dal legislatore statale giustificano il fine perseguito di contenere la spesa pubblica in materia di pubblico impiego, se si mantengono nell'alveo delle competenze esclusive statali.

In questo modo il giudice costituzionale, pur rigettando i ricorsi regionali, in parte evita e, in parte maggiore, respinge l'idea che per ragioni (contingenti?) di CFP il governo possa riservarsi una potestà regolamentare di delegificazione dai contenuti amplissimi e a tratti indeterminati; possa, in altri termini, vedersi attribuita in astratto una competenza regolamentare, che poi, una volta riconosciuta, spetterà senz'altro allo Stato declinare

23 Il giudice costituzionale costantemente afferma che per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte disposizioni normative "occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007)" (168/09, successivamente costantemente confermata). Più di recente ha sottolineato che l'individuazione della materia cui va ricondotta una disciplina normativa va svolta "avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalle norme impuginate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità che si propone di perseguire, del contesto nel quale è stata emanata ed identificando l'interesse tutelato" (si tratta della sent. n. 10/2010).

(con norma primaria o secondaria, in tempi ravvicinati o lontani, a quel punto, poco importa).

Questo metodo di governo delle competenze normative è stato nella decisione in commento sapientemente svelato e ricondotto nell'alveo dell'art. 117, Cost., calibrando al processo di delegificazione il metodo di lettura delle materie legislative comunemente utilizzato dal giudice costituzionale: non già dalla interpretazione astratta delle materie legislative al riconoscimento della competenza normativa, ma dall'esercizio in concreto della competenza normativa alla qualificazione delle materie. Lo si è già detto.

Due ultime osservazioni sul punto.

Partiamo da una apparente digressione. Lo schema di delegificazione è introdotto dall'art. 16, c. 1, a "tempo indeterminato": se osserviamo il contenuto delle diverse lettere di cui si compone, oltre che del primo capoverso della disposizione, è possibile agevolmente verificare che l'autorizzazione si riferisce a disposizioni che – salvo forse il tema della mobilità (lett. d) e della razionalizzazione delle spese di tutti i soggetti pubblici (lett. f) – ragionevolmente non hanno ragion d'essere prima della seconda parte del 2013, dovendo esplicitare i loro effetti normativi e finanziari a partire al massimo dal 2014²⁴.

Essendo allora ancora in carica (nella migliore delle ipotesi fino alla prima parte del 2013), sembra che il governo Berlusconi abbia inteso autorizzare la delegificazione in favore del governo della legislatura successiva: qui non c'è solo un processo politico incompleto, rimesso per la sua conclusione alla delegificazione, ma una delegificazione rimessa a sintesi politiche che il governo in carica cura in tutti i modi di evitarsi, differendo le scelte politiche che ne sono alla base, con ragionevole certezza, ad una nuova legislatura e ad un nuovo governo.

Non è da escludersi che la decisione, così sintetica e calibrata, adottata dalla Corte costituzionale abbia alla sua base questa osservazione di fondo e finisca per agevolare la probabilità che il processo di delegificazione – che gli stessi attori politici sembrano voler differire per non doversi trovare a compierlo – effettivamente non abbia luogo.

Ne è indice anche l'ultimo aspetto di cui preme dar conto.

Lo schema interpretativo della decisione dovrebbe a questo punto essere chiaro: il governo può adottare regolamenti di delegificazione – finalizzati al CFP – solo nell'ambito delle proprie competenze esclusive. Da questa affermazione la Corte fa discendere una conseguenza, tutto sommato, contro-intuitiva rispetto al disposto dell'art. 117, c. 6, Cost.: se la delegificazione esula dalle competenze statali, essa non si applica alle regioni.

Intuitivamente, si sarebbe dovuto dire che in tal caso la delegificazione è semplicemente illegittima, poiché posta in carenza di potere regolamentare dello Stato²⁵ (a meno che non la si voglia ricondurre, con effetti limitati alle amministrazioni statali, alla lett. g dell'art. 117, c. 2, Cost.).

24 ... questo aspetto concreto – al di là dei molti che potrebbero addursi – potrebbe realmente far dubitare che nella specie vi fosse l'urgenza di autorizzare la delegificazione con decreto legge.

25 Nella giurisprudenza costituzionale in materia di CFP – a quanto mi consta – in due precedenti la Corte aveva dovuto vagliare la legittimità costituzionale di leggi statali di autorizzazione alla delegificazione. Nella sent. n. 30/05 il giudice costituzionale ha ritenuto illegittima la disposizione statale nella parte in cui dispone che i regolamenti di delegificazione si applichino anche alle regioni, "valendo tuttavia le disposizioni direttive positivamente dettate [dalla legge di autorizzazione oggetto dell'impugnazione], come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni". Nella più recente e nota sent. n. 325/10, invece, la Corte ribadisce quella che nel testo si è definita come la soluzione più intuitiva: "in riferimento alla prima parte della lettera a) – in cui si prevede che la potestà regolamentare dello Stato prescriva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno – la questione è fondata. Infatti, l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare".

In questo modo, invece, la Corte sembra indirizzare un ulteriore monito al governo: qualora la delegificazione si realizzi in ambiti di competenza regionale, le regioni – che probabilmente, come la Corte suggerisce, solleverebbero conflitto di attribuzione sui regolamenti autorizzati – hanno la ragionevole certezza che le disposizioni poste in ambiti riconducibili alla potestà legislativa concorrente o residuale a loro, sin dall'origine, non si applicano. Con questo accorgimento giurisprudenziale, il fenomeno della cd. «doppia pronuncia», cui si prelude, trasmoda in un presidio delle competenze regionali.

4. Dal mezzo al fine. Ma il mezzo è adeguato al fine?

Se osserviamo l'oggetto della delegificazione cui il governo può dar corpo sulla base di questa decisione, vi è un ultimo aspetto che merita di essere sottolineato, ovvero il *trend* di disciplina del pubblico impiego da parte del legislatore statale e le sue conseguenze in ordine alla lettura della potestà legislativa regionale in materia di pubblico impiego regionale (e ordinamento e organizzazione amministrativa regionale).

Proprio in questa Rivista²⁶ si è provveduto a sorprendere il fatto che attraverso la privatizzazione del pubblico impiego introdotta dal legislatore statale – come noto a partire dalla l. delega n. 421 del 1992 e dal seguente d.lgs. 29 del 1993 – si sia sottratta competenza legislativa al legislatore regionale: come ricorda la Corte nella sentenza in commento, la materia del pubblico impiego, in tutti gli aspetti privatizzati della sua disciplina, rappresenta da quel momento la materializzazione del noto limite del diritto privato per la potestà legislativa regionale, ed è di conseguenza ad essa sottratta²⁷. Con la riforma del Titolo V, peraltro, quel limite si solidifica nella materia di competenza esclusiva dello Stato «ordinamento civile» (art. 117, c. 2, lett. l).

Tuttavia – si passi l'estrema sintesi – mentre nel primo quindicennio successivo alla privatizzazione si osserva “una sostanziale coincidenza tra i profili del rapporto di lavoro pubblico ricondotti dal legislatore statale al diritto civile e gli ambiti di questo oggetto di contrattazione collettiva (art. 2, comma 3, e art. 40, comma 1, d.lgs. 165/2001)” tale per cui “il parallelismo tra «privatizzazione» e «contrattualizzazione» impedisce ogni sovrapposizione e invasione di campo della contrattazione collettiva (a cominciare da quella nazionale) rispetto alle competenze normative regionali, e viceversa, agendo esse in ambiti separati”²⁸, nella attuale legislatura, segnatamente in seguito alla l. delega n. 15 del 2009 ed al d.lgs. n. 150 del 2009 (le cd. «riforme Brunetta») si assiste ad una brusca dissociazione fra i due aspetti²⁹.

26 Cfr. A. Trojsi, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in «Le Regioni», n. 6 del 2009, p. 1213 ss.

27 Vengono escluse dalla privatizzazione “le famose “sette materie” elencate nell’art. 2, co. 1, lett. c), della legge delega n. 421/1992, vale a dire: 1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell’espletamento di procedure amministrative; 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; 4) i procedimenti di selezione per l’accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva; 6) la garanzia della libertà d’insegnamento e l’autonomia professionale nello svolgimento dell’attività didattica, scientifica e di ricerca; 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l’impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici”; così A. Trojsi, *L’impiego regionale: fonti e spazi di competenza legislativa delle Regioni*, in «Le istituzioni del federalismo», 2009, p. 832.

28 A. Trojsi, *Il riparto*, cit., p. 1226.

29 Fra i moltissimi contributi sulla cd. «riforma Brunetta», v. F. Carinci, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla Legge 133/2008 alla Legge n. 15/2009*, in «Lav. nelle p.a.», 2008, 949 ss.; Id., *Il secondo tempo della riforma Brunetta. Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in «Lav. nelle p.a.», 2010, p. 1025; S. Battini, *La «riforma Brunetta» del lavoro pubblico*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2010, p. 5 ss.; A. Bellavista,

Si assiste, cioè, alla sottrazione di spazio alla contrattazione, attraverso la cd. «rilegificazione», che comporta il ritorno ad una disciplina unilaterale (della parte pubblica, non necessariamente del legislatore statale) di ampi spazi precedentemente riservati o aperti alla disciplina posta dalla contrattazione collettiva³⁰.

«Rilegificare», però, non significa «ripubblicizzare», cioè riportare nell'alveo del diritto pubblico la disciplina del pubblico impiego: "mentre la «contrattualizzazione» di un istituto (...) ne comporta automaticamente la riconduzione al diritto civile, essendo questo appunto demandato a fonti privatistiche, non vale il contrario, non potendosi affermare la medesima consequenzialità per l'ipotesi inversa, appunto quella della «rilegificazione» di un profilo. La riserva della disciplina di un aspetto del rapporto di lavoro pubblico alla fonte legislativa (nonché ad atti unilaterali dell'amministrazione, organizzativi e dirigenziali) esprime, infatti, semplicemente la volontà di sottrazione dello stesso a fonti autonome di origine consensuale, quali il contratto collettivo, e di per sé non necessariamente implica, quindi, la «ripubblicizzazione» del profilo, che può rimanere privatizzato, benché disciplinato esclusivamente da fonti eteronome e da atti unilaterali, ma entrambi pur sempre di diritto privato"³¹.

Se si coordinano i tre aspetti – rilegificazione, contrattualizzazione, (assenza di) ripubblicizzazione – con le finalità di CFP espresse nella disposizione impugnata, ci si accorge rapidamente che il legislatore statale attraverso il «*co-ordinamento civile*» - l'ambito di competenza statale che risulta dalla fusione della finalità di CFP perseguita attraverso regolamenti di delegificazione in materia di pubblico impiego privatizzato – può aumentare gli spazi di disciplina rimessi alla propria potestà regolamentare, in danno della contrattazione collettiva e senza modificare i limiti cui rimane assoggettato il legislatore regionale.

D'altra parte, possiamo anche osservare che in questo caso si realizza un (ulteriore) paradosso: si delegifica per rilegificare, cioè la sedicente "delegificazione" diviene lo strumento per sottrarre spazio alla contrattazione collettiva, per introdurre norme regolamentari in luogo di norme frutto di contrattazione collettiva (e non necessariamente di legge).

Nelle lettere c) e d), ancor più che nelle lett. b) ed e) dell'art. 16, c. 1³², v'è ampia eco di questa dinamica.

Con l'art. 16, c. 1, lett. c), il governo con un proprio regolamento può "delegificare" (delegificare?) "la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017": salvo ricordare che la disciplina economica dell'indennità di vacanza contrattuale, come con encomiabile puntualità rileva la nota di lettura del d.d.l. di conversione in legge del d.l. 98/11 del servizio bilancio del Senato, "riflette un preciso accordo nazionale tra governo e parti sociali risalente al

A. Garilli, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in «Lav. nelle p.a.», 2010, p. 1 ss.

30 Cfr. su questo aspetto C. D'Orta, *L'organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in «Lav. nelle p.a.», n. 3-4/2011, p. 391 ss.

31 A. Trojsi, *Il riparto*, cit., p. 1243.

32 Di fronte a queste ipotesi di delegificazione appare quasi minimale quella delle lett. b) e e), in merito al blocco del trattamento economico del pubblico impiego per il 2014 e alla eventuale scelta, sentite le associazioni sindacali più rappresentative, di scorporare dal blocco singoli settori.

1993”³³, peraltro confermato – nel suo schema di fondo – anche dall’art. 47 *bis*, c. 2, del d.lgs. n. 165/01 (inserito dal d.lgs. n. 150/09, la cd. «riforma Brunetta»)³⁴.

L’esercizio della delegificazione rappresenterebbe prevalentemente non già una sostituzione di norme regolamentari a previgenti norme legislative, ma una modifica del modello relazionale fra disciplina normativa unilaterale e disciplina del rapporto di lavoro pubblico rimessa, ad oggi, alla contrattazione collettiva (non a caso lo stesso art. 9, c. 17, del d.l. n. 78/10 faceva espressamente salvo questo aspetto).

Va ricordato che l’indennità di vacanza contrattuale, quale elemento provvisorio della retribuzione, sembra doversi ricondurre nell’ambito della nozione di trattamento economico del pubblico impiegato che, per costante giurisprudenza costituzionale, è aspetto di esclusiva competenza statale in forza della riserva di competenza in materia di ordinamento civile³⁵.

33 Così testualmente la nota di lettura, pg. 83 (cfr. in www.senato.it).

34 In particolare, è noto che “l’indennità di vacanza contrattuale è un elemento provvisorio della retribuzione previsto dal «Protocollo sulla politica dei redditi e dell’occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo» del 23 luglio 1993, al fine di tutelare i lavoratori nel caso di ritardi nella stipula dei rinnovi contrattuali” (così si legge nel sito della Ragioneria generale dello Stato: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Ordinament/Indennita-di-vacanza-contrattuale/Cosa-e-l-indennita-di-vacanza-contrattuale/>). Da ciò consegue che esso è parte del trattamento economico del pubblico impiego, ed in tal senso dovrebbe valere per l’indennità di vacanza contrattuale quanto disposto dall’art. 45, c. 1, in base al quale “1. Il trattamento economico fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto all’articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all’articolo 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi”.

35 In tal senso, nella sent. n. 77/11, la Corte dichiara illegittima una legge regionale molisana che demandava alla giunta regionale di adottare una nuova disciplina dei buoni pasto spettanti ai dipendenti regionali. Secondo la Corte, “i buoni pasto costituiscono, come noto, una sorta di rimborso forfettario delle spese che il lavoratore, tenuto a prolungare la propria permanenza in servizio oltre una certa ora, deve affrontare per consumare il pranzo. Si tratta, quindi, di una componente del trattamento economico spettante ai dipendenti pubblici, che rientra nella regolamentazione del contratto di diritto privato che lega tali dipendenti “privatizzati” all’ente di appartenenza. Questa Corte ha già affermato che detta disciplina rientra nella materia dell’ordinamento civile (sentenze n. 324 del 2010 e n. 151 del 2010) e che a questa materia è riconducibile anche il trattamento economico (sentenza n. 332 del 2010) dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 189 del 2007). Pertanto, la norma regionale in esame (...) invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e deve conseguentemente essere dichiarata illegittima”. Commentando la decisione si è osservato (F. Ghera, *Ordinamento civile e autonomia regionale: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in «Giur. cost.», 2011, p. 1180 ss.) che questa interpretazione “monolitica” della materia «ordinamento civile» (che peraltro sembra fondarsi su una identità di ambiti fra «privatizzazione» e «contrattualizzazione» che, se c’è mai stata, ora appare superata) si rivela non perfettamente coerente col disposto dello stesso art. 2, c. 3, del d.lgs. 165/01, a mente del quale “l’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi (...) o (...) mediante contratti individuali”, in quanto è la stessa disposizione a risolvere il problema della consecuzione di atti normativi e contrattazione collettiva in merito alla definizione del trattamento economico, laddove afferma che “le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall’entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale”, e che “i trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva”. Come osserva Ghera, “non si tratta, dunque, di una vera e propria riserva di competenza in favore della contrattazione collettiva, quanto piuttosto di un meccanismo diretto a far sì che le fonti unilaterali che dispongono in ordine al trattamento economico dei dipendenti pubblici abbiano efficacia necessariamente provvisoria, in quanto destinate a perdere i loro effetti automaticamente, in occasione del successivo rinnovo contrattuale”. Tuttavia, in una recente decisione il giudice costituzionale sembra aver rigettato questa ragionevole impostazione: in merito ad una legge lombarda (che disponeva che “Le economie risultanti dalla riduzione dell’organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi dell’articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004”) nella sent. n. 339/11 si afferma che la disposizione “disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto d’impiego è stato privatizzato (ex plurimis: sentenza n. 77 del 2011, punto 3 del Considerato in diritto), sicché rientra nella materia dell’ordinamento civile (...)”, ma soprattutto si rigetta “il richiamo della difesa regionale all’art. 2, comma 2, del decreto legislativo ora menzionato, secondo cui «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano

Considerazioni in parte analoghe si possono svolgere sull'istituto della mobilità (lett. d): una quota rilevante della disciplina della materia può, secondo la legge vigente, essere posta dalla contrattazione collettiva³⁶. E' razionale che il governo modifichi autonomamente l'asse fra contrattazione e disciplina unilaterale della mobilità con regolamento, peraltro estrapolando dal T.U. del pubblico impiego la relativa disciplina?

Anche la disciplina dell'istituto della mobilità viene costantemente ricondotto alla medesima competenza statale³⁷.

In questa prospettiva, il modello interpretativo adottato nella decisione in commento potrebbe rivelarsi davvero fecondo – nonostante un ormai notevole numero di precedenti giurisprudenziali del giudice costituzionale che assumono un po' acriticamente l'idea della privatizzazione del pubblico impiego come limite alla competenza regionale³⁸ - in un'ottica di rimediazione del confine fra fonti statali e regionali sul confine, sempre più incerto, fra rilegificazione e ripubblicizzazione³⁹.

In altri termini, al dato qualitativo (che deriva dalla persistente privatizzazione del pubblico impiego) potrebbe affiancarsi l'elemento quantitativo (che sorge dall'indagine intorno alla quantità e pervasività delle norme statali che disciplinano il rapporto di lavoro pubblico sull'organizzazione amministrativa regionale⁴⁰).

discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge». Secondo la Corte, «tale disposizione, prevedendo che eventuali norme speciali per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o per categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi, ribadisce il primato di tale fonte appartenente a pieno titolo all'ordinamento civile, come alla stessa materia riconduce proprio il disposto del citato art. 2, comma 2, prima parte, del detto decreto legislativo, alla stregua del quale «I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa». Né può condividersi l'argomento secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., ed in parte all'adeguamento degli ordinamenti regionali al d.lgs. n. 165 del 2001. Si deve replicare che, come il testuale tenore della disposizione censurata rivela, essa attiene proprio al trattamento economico dei dipendenti della Regione, prevedendo in sostanza l'erogazione di incentivi, e dunque riguarda un profilo rientrante comunque nella materia dell'ordinamento civile. Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010 (...). In merito ad una legge della provincia di Bolzano, recentissimamente, cfr. sent. n. 189/12.

36 Sulla base dell'art. 40, c. 1, del d.lgs. 165/01, «Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge». Cfr. al riguardo, art. 30, c. 2; 33, c. 6; 35, c. 5, del d.lgs. 165/01. In particolare, considerato che oggetto della delegificazione è genericamente «la semplificazione, il rafforzamento e l'obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni» sembra che gli eventuali regolamenti statali potrebbero sostituire la contrattazione collettiva sia nell'ipotesi contemplata dall'art. 30 (Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse), sia in quella dell'art. 33 (Eccedenze di personale e mobilità collettiva).

37 V. in particolare sentt. n. 68/11 e 324/10: in entrambi i casi l'istituto della mobilità viene ricondotto all'ordinamento civile.

38 Si tratta di un novero di decisioni ormai realmente ampio e consolidato: cfr., fra le molte, sentt. 62/12; 339/11 77/11.

39 Si vedano le acute osservazioni di D. Bolognino, *Problemi di applicabilità dell'art. 19, comma 6 e 6-bis, alle regioni ed agli enti locali in uno Stato multilivello*, in «Lav. nelle P.A.», 2011, p. 144 ss.; e di P. Sordi, *Il sistema delle fonti della disciplina del lavoro pubblico (dopo il d.lgs. n. 150 del 2009)*, in «Lav. nelle P.A.», 2010, p. 805 ss. (spec. par. 6).

40 Come osserva P. Sordi, *Il sistema*, cit., «In questa prospettiva la posizione sulla quale sembra essersi attestata la giurisprudenza costituzionale può essere accettata: la disciplina del contratto di lavoro pubblico è riservata allo Stato in quanto attinente all'ordinamento civile; quella di aspetti concernenti in realtà l'organizzazione degli uffici e degli enti regionali rientra nella competenza legislativa delle Regioni. Con la consapevolezza, tuttavia, che una simile impostazione non è sempre idonea a dirimere agevolmente e con certezza i dubbi che possono sorgere circa la

In questa prospettiva, potrebbe ben darsi che norme statali apparentemente volte alla disciplina unilaterale del rapporto di lavoro pubblico privatizzato ridondino prevalentemente nel settore di competenza residuale regionale dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa regionale: se, come ci dice la Corte, la materia si legge a partire dall'esercizio della competenza, la necessaria serrata indagine sulle singole disposizioni statali potrebbe condurre in futuro – così come in passato (cfr. sentt. 274/03⁴¹; 2 e 345/04) – a non escludere a priori che si sia invasa, con la rilegificazione, la competenza regionale (o, viceversa, che il legislatore regionale si è mosso in ambiti di sua competenza). Insomma, il problema potrebbe essere affrontato, più che in una logica di esclusione in astratto, in un'ottica di prevalenza in concreto dell'intervento normativo come spesso la Corte – in altri ambiti materiali – si trova a (dover) fare.

Non bisogna, tuttavia, in conclusione slegare il ragionamento giuridico dall'esperienza concreta di questi anni di crisi economica. Chiedendosi se il mezzo (della delegificazione) sia adeguato al fine (del contenimento della spesa), non va dimenticata l'utilità del «coordinamento civile».

Questa fusione di materie garantisce il dominio statale dell'andamento della spesa del pubblico impiego attraverso la disciplina unilaterale degli istituti che lo governano e reca l'innegabile pregio di evitare che le Regioni intervengano sul trattamento economico del lavoro pubblico regionale nell'unico modo consentito dall'art. 2, c. 3 del d.lgs. n. 165/01⁴², ovvero migliorandolo.

Se quindi la prima (ragionevole) impressione è quella del rischio di “sottoposizione delle Regioni agli umori del Governo”⁴³, va osservato, in seconda battuta, che l'intera Repubblica rischia di essere vincolata dagli umori dei mercati internazionali, non sempre favorevoli, a quanto pare.

E' forse questa condizione, attualmente, il principale ostacolo al riconoscimento di spazi normativi regionali in materia.

* Ricercatore, Università di Macerata.

riconducibilità di ogni aspetto alla materia dell'ordinamento amministrativo regionale ovvero a quella dell'ordinamento civile” (l'A., al riguardo, non manca di evidenziare le ipotesi in cui il pendolo avrebbe potuto pendere sul versante della competenza regionale ed, invece, il giudice costituzionale ha preferito attestarla sul versante statale dell'ordinamento civile: cfr. sentt. n. 151/10, in merito alla disciplina posta da legge regionale valdostana del potere dell'amministrazione pubblica di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti, e 324/10, in merito all'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009 “che, nel modificare la disciplina degli incarichi esterni, ha esplicitamente esteso tale disciplina alle Regioni (v. i nuovi commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001”).

41 ... ove si legge che “la materia dello stato giuridico ed economico del personale (...), per le Regioni a statuto ordinario, [è] riconducibile al quarto comma dell'art. 117”.

42 ... in cui si legge che “Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono *incrementi retributivi* non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale” (nostro il corsivo).

43 Così si conclude la nota di L. Carlassarre, «*Norme generali regolatrici della materia*» ..., cit.