

Di alcune “regolarità” nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V

Simone Calzolaio

Abstract

Il presente contributo intende analizzare alcune costanti che si riscontrano nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare in merito all’alta conflittualità fra Stato e Regioni, alle nozioni di autonomia e sovranità interna, alla competenza legislativa in materia di pubblico impiego regionale. L’indagine svolta conduce a rilevare che la connessione tra queste regolarità giurisprudenziali lascia emergere una accentuazione del carattere di supremazia statale nella relazione con le Regioni.

1. Oggetto dell’indagine

Il presente contributo intende analizzare – senza alcuna pretesa di esaustività – alcune “regolarità” che si riscontrano nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, che cambiano o consolidano il panorama dei rapporti fra Stato e Regioni. Come emergerà di seguito, si tratta di regolarità fra loro diverse. In particolare, si intendono approfondire, sul piano strutturale, l’entità del contenzioso sottoposto in via principale al vaglio di legittimità costituzionale ed alcune sue specifiche conseguenze; sul piano sostanziale, il consolidarsi della distinzione fra autonomia regionale e sovranità statale e della giurisprudenza in merito all’accesso al pubblico impiego e al regime di competenza in ordine al lavoro pubblico privatizzato.

Si tratta di tendenze eterogenee, che possono sembrare sconnesse l’una all’altra: ad avviso di chi scrive, al contrario, vi è un filo rosso che le regge insieme. L’alta conflittualità fra Stato e Regioni induce il giudice costituzionale a mantenere (apparentemente) ferme nozioni consolidate (come quelle di sovranità interna dello Stato e di auton-

mia regionale), ma finisce per comportare, in concreto, l'ulteriore erosione di settori importanti di competenza normativa regionale (come quello del lavoro pubblico regionale).

2. Una prima regolarità: l'entità del contenzioso promosso in via principale

Il giudizio in via principale rappresenta un punto di osservazione privilegiato della dinamica dei rapporti fra Stato e Regioni, dal quale possono essere rilevate molteplici tendenze.

Fra queste, l'aumento della conflittualità fra Stato e Regioni promossa in via principale è una prima, rilevante regolarità che si riscontra anche solo ad una analisi "esteriore" delle decisioni del giudice costituzionale a partire dal 2002.

I dati appaiono consolidati: è sufficiente scorrere i prospetti statistici inseriti in appendice alla *Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale per il 2012*, per averne plastica conferma¹.

In estrema sintesi², le sentenze rese nei giudizi promossi in via principale dopo la riforma del Titolo V, a seconda degli anni, hanno progressivamente eguagliato e non di rado superato quelle rese nel giudizio in via incidentale; il numero dei ricorsi promossi da Stato e Regioni in via principale è costantemente molto elevato (nell'anno in corso, si sono già superati i 60 ricorsi in via principale; nel 2012 hanno sfiorato i 200); si riscontra una prevalenza (ed una "facilità") del ricorso governativo avverso leggi regionali.

Se prima della riforma costituzionale il governo rinviava al Consiglio regionale circa una delibera legislativa regionale su 5 (una percentuale oscillante intorno al 20%) e impugnava mediamente una quota fra l'1 e il 2% del totale delle delibere legislative³, a quanto risulta dalla

(1) Si vedano in particolare i grafici 3 e 4 riportati a p. 373. La relazione come noto è curata dal Servizio Studi della Corte costituzionale ed è agevolmente reperibile in www.cortecostituzionale.it.

(2) Ma si vedano ben più approfonditamente grafici e commenti di N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale del 2011*, in www.issirfa.cnr.it.

(3) Questi i dati che ho ricavato in S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, p. 311 ss.

Tab. 1. *Sentenze della Corte cost. nel giudizio promosso in via incidentale e in via d'azione*

| Anno | Giudizio in via incidentale (tot. sentt.) | Giudizio in via principale (tot. sentt.) |
|-----------------------|---|--|
| 2003 | 54 | 48 |
| 2004 | 63 | 81 |
| 2005 | 80 | 85 |
| 2006 | 70 | 82 |
| 2007 | 65 | 58 |
| 2008 | 104 | 55 |
| 2009 | 79 | 67 |
| 2010 | 98 | 99 |
| 2011 | 67 | 71 |
| 2012 | 56 | 116 |
| Tot. sentt. 2003-2012 | 736 | 762 |

banca dati del Ministero per gli Affari regionali, il governo dopo la riforma del Titolo V ha analizzato l'intera produzione legislativa regionale (circa 7.300 leggi) e ha impugnato 638 leggi regionali (al giugno 2013). Circa il 9% della intera produzione legislativa regionale è finita al vaglio di legittimità costituzionale della Corte in via principale.

Tali dati mostrano che la modifica dell'art. 127 Cost., come era prevedibile, ha finito per "esternalizzare" dal procedimento legislativo regionale i conflitti di competenza fra Stato e Regioni.

La medesima affermazione diviene più pregnante se fatta da altro punto di vista: la contesa sulle competenze (normative, amministrative, finanziarie) è stata ingigantita dalla riforma del Titolo V e, una volta che lo Stato ha perso il potere di bloccare sul nascere l'attività legislativa regionale, il governo nazionale ha tentato di recuperare la sua supremazia battendo, "materia per materia" ed "istituto per istituto", pressoché l'intero Titolo V riformato.

Tale strategia ha trovato uno sfogo necessitato – per quanto qui interessa – nel contenzioso costituzionale promosso in via principale⁴.

(4) Quella che si è chiamata "strategia" dello Stato trova delle emblematiche appendici anche sulla rete internet e, in particolare, nella configurazione ed evoluzione del dominio <http://www.affariregionali.it/> (dell'odierno Ministero per gli Affari regionali, il

Tab. 2. *Sentenze della Corte costituzionale nei giudizi in via principale concernenti la VIA*

| Prima del 2001 (1987-2001) | 2001-2008 (2006: Codice ambiente) | 2009-2013 |
|---|--------------------------------------|-----------------|
| 4 | 6 | 26 ¹ |
| Tot.: 36 sentt. in 26 anni, di cui 26 negli ultimi 4 anni | | |

(1) A differenza delle sentenze rese in precedenza, la maggior parte delle sentenze rese nell'ultimo quadriennio ha sicuro rilievo sostanziale sul tema della VIA. Cfr. al riguardo, fra le molte, sentt. 127/2010, 186/2010, 221/2010, 344/2010, 67/2011, 209/2011 (c.d. "VIA postuma"), 93/2013.

Vorrei fare un esempio, fra i molti possibili, concernente l'andamento del contenzioso in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA), la cui disciplina rientra nella materia di esclusiva competenza statale della "tutela dell'ambiente"⁵.

Un dato numerico introduttivo, che già dice tutto: l'espressione "valutazione" congiunta a "impatto ambientale" ricorre nella parte in diritto

turismo e lo sport). Esso contiene due banche dati dedicate alla legislazione regionale: nella prima si evidenzia che il governo esamina tutte le leggi regionali e, all'esito, decide in ordine alla impugnativa (viene infatti indicata la data dell'esame della legge regionale e l'esito: "non impugnata", "impugnata"); nella seconda sono contenute le delibere governative di impugnazione delle leggi regionali.

(5) Preliminarmente va detto che la "tutela dell'ambiente" è qualificata dalla giurisprudenza costituzionale come materia trasversale "piena": quando lo Stato legifera sul bene giuridico "ambiente" consolida un limite per il legislatore regionale (a partire da sentt. 378/2007, 104/2008 e successive). Questa giurisprudenza, che allarga e difende il perimetro di competenza statale della materia, si è formata in pendenza (ed in vista) delle decisioni del giudice costituzionale sul c.d. Codice ambiente (d.lgs. 152/2006 e s.m.i., su cui sentt. 225/2009 e successive), che disciplina anche la VIA. Inutile tentare di quantificare il valore economico della disciplina della VIA (e della sua certezza e stabilità): basti solo sottolineare, semplificando molto una disciplina oltremodo complessa, che tutti gli interventi ("progetti") che hanno un impatto sull'ambiente devono essere preventivamente sottoposti a VIA e, se non la superano, non possono aver luogo. La VIA – sentt. 234/2009 e successive – rientra pienamente nella materia "ambiente", quindi nella competenza legislativa esclusiva (e "assoluta", si potrebbe dire oggi) dello Stato. Eppure, il Codice ambiente rinvia al legislatore regionale la disciplina di importantissimi aspetti della VIA, fra cui, in particolare, tutta la disciplina sulle VIA per gli interventi di minore impatto ambientale (cfr. Cod. amb., artt. 6, 7, 20, 35 e relativi allegati III, IV). Ciò è all'origine della conflittualità che si descrive di seguito nel testo.

delle (sole) sentenze della Corte costituzionale rese nei giudizi in via principale in totale 36 volte (cioè in 36 sentenze in tutto, la prima delle quali è del 1987: non a caso, la prima direttiva CEE in materia è del 1985).

Come si può osservare, peraltro in pendenza di una procedura di infrazione europea concernente la non corretta trasposizione delle direttive UE in materia di VIA nel Codice ambiente (n. 2009/2086)⁶, Stato e Regioni hanno dato vita ad un contenzioso enorme sulla VIA negli ultimi quattro anni.

Se ne può concludere che si osserva una prima e ben nota regolarità strutturale, consistente nella elevata e, se si vuole, eccessiva conflittualità che domina i rapporti fra Stato e Regioni dell'ultimo decennio. Ciò comporta che quando si discute di "giudizio in via principale"⁷ si fa riferimento ad un fenomeno dalle dimensioni e dai risvolti obiettivamente molto diversi prima e dopo la riforma del Titolo V⁸.

Si pensi, in tal senso, ai mutati caratteri della c.d. "contrattazione legi-

(6) A questo riguardo cfr. sent. 93/2013: il governo impugna la l.r. Marche 3/2012 per diversi profili di legittimità. Fra questi vi è che la legge regionale si palesa – in materia di VIA – coerente con la legislazione statale, ma siccome il Codice ambiente è oggetto sul punto della citata procedura di infrazione europea, allora la legge regionale con esso coerente deve essere dichiarata illegittima ex art. 117, comma 1, Cost. Si aggiunge che, sul punto oggetto di impugnazione per coerenza col Codice ambiente ed incoerenza con le dir. UE (del Codice ambiente e, quindi, della legge regionale), il governo non aveva impugnato una legge regionale identica del 2011. Ai fini che qui interessano, la sent. 93/2013 è un caso molto importante per dimostrare che: a) la mancanza di integrazione fra legislatori (statale e regionali) genera grande confusione; b) la conflittualità Stato-Regioni esaspera la confusione (e non la risolve).

(7) V. sul tema A. PERTICI, *Giudizio in via d'azione*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiorn.*, Torino, UTET, 2012, p. 403 ss.; A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 119 ss.

(8) Cfr. i contributi di C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, e M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in AA.Vv., *I ricorsi in via principale*, Milano, Giuffrè, 2011, rispettz. p. 45 ss. e 191 ss.; B. RANDAZZO, *La manutenzione del giudizio in via principale*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La manutenzione della "giustizia costituzionale". Il giudizio sulle leggi in Italia, Francia, Spagna*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 163 ss. (anche in www.gruppodipisa.it).

slativa” fra governo e Regioni. Prima della riforma del Titolo V⁹ aveva l'effetto di indurre il legislatore regionale a modificare delibere legislative non gradite al governo nazionale, per ottenere la garanzia di una celere e positiva conclusione del procedimento legislativo regionale: uno strumento quindi – quale che sia l'opinione su di esso – che finiva per avere un ruolo anti-contenzioso.

Conclusione opposta si raggiunge osservando lo stesso fenomeno dopo la riforma dell'art. 127 Cost.: il perentorio decorso dei sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, entro i quali il ricorrente può impugnarla, sembra indurre in modo particolare il governo nazionale, prima, ad impugnare prudenzialmente la legge, per avere, poi, la questione di legittimità costituzionale pendente, buoni argomenti di “contrattazione” con la Regione.

La stessa contrattazione diviene – quale che sia l'opinione su di essa¹⁰ – un fattore che inesorabilmente finisce per alimentare la conflittualità. Una conflittualità che non di rado si risolve in modo analogo (ma con effetti opposti sulla mole del contenzioso) rispetto a quanto avveniva in precedenza: il legislatore (segnatamente regionale) modifica la legge impugnata – così come in precedenza modificava la delibera legislativa rinviata – ed il ricorrente (di norma il governo) rinuncia al ricorso¹¹ – così come vistava la delibera legislativa, ottenutane la modifica.

(9) Sul tema cfr. G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 531 ss.

(10) Cfr., per un inquadramento del fenomeno, A. STERPA, “*Negoziare le leggi*”: *quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2011.

(11) È noto che a seguito di rinuncia al ricorso accettata da tutte le parti costituite (se ve ne sono) la Corte costituzionale dichiara estinto il processo, ai sensi dell'art. 23 delle N.I. (sul tema cfr. E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il Diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, IV, Napoli, 2009, p. 1605 ss.); viceversa, per quanto qui interessa, la rinuncia conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere quando non è accettata (in modo rituale) dalle parti costituite e la disposizione impugnata è stata modificata, abrogata, sostituita in modo soddisfacente per l'interesse del ricorrente senza aver avuto attuazione durante la sua vi-

Tab. 3. *Decisioni della Corte cost. nel giudizio in via principale che dichiarano, in tutto o in parte, la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio conseguenti a forme di contrattazione fra Stato e Regioni*¹²

| Anno | Cessazione materia contendere (ord./sent.) | Estinzione (ord./sent.) |
|---------|---|--|
| 2009 | 3 (ordd. n. 53, 153, 186) | 12 (ordd. n. 48, 136, 154, 189, 199, 292, 304, 312, 324; sentt. n. 200, 247, 254) |
| 2010 | 24 (ordd. n. 74, 75, 117, 118, 126, 136, 155, 159, 161, 175, 183, 212; sentt. n. 1, 2, 4, 40, 52, 112, 121, 125, 150, 179, 199, 357) | 30 (ordd. n. 8, 14, 63, 79, 92, 99, 137, 147, 148, 158, 184, 185, 202, 206, 218, 231, 238, 239, 240, 244, 262, 275, 305, 323, 330, 348, 372; sentt. n. 176, 267, 278) |
| 2011 | 15 (ordd. n. 2, 57, 76, 166, 226, 238, 251, 315, 316; sentt. n. 68, 89, 153, 192, 310, 325) | 16 (ordd. n. 22, 51, 58, 110, 148, 160, 168, 204, 256, 292, 342; sentt. n. 67, 77, 123, 209, 217) |
| 2012 | 33 (ordd. n. 11, 12, 27, 28, 137, 145, 157, 228, 243, 267, 305, 308; sentt. n. 20, 32, 50, 62, 74, 86, 90, 114, 148, 151, 158, 173, 193, 200, 217, 226, 241, 297, 300, 309, 311) | 26 (ordd. n. 3, 4, 9, 29, 41, 83, 89, 98, 122, 128, 136, 152, 197, 210, 247, 266, 282, 283, 302; sentt. n. 32, 55, 74, 139, 256, 262, 278) |
| 2009-12 | 75 | 84 |

genza. Altra ipotesi rilevante, ai presenti fini, di cessazione della materia del contendere è quella, ricorrente, della promulgazione parziale delle delibere legislative siciliane con omissione delle disposizioni censurate dallo Stato in via principale.

(12) Nel novero delle decisioni indicate nella tabella 3 sono inserite non tutte le ipotesi di estinzione e cessazione della materia del contendere nel giudizio in via principale per i singoli anni considerati, ma le sole pronunce che, presumibilmente (e quindi salvo errori od omissioni), risultano adottate in seguito ad una qualche "contrattazione" fra Stato e Regioni, nei termini indicati nel testo (nella maggioranza dei casi indicati, la Regione ha modificato la normativa impugnata ed il governo ha rinunciato al ricorso; in una quota considerevole di casi la Regione Sicilia ha promulgato la delibera legislativa espungendo le parti oggetto di impugnazione da parte del governo; in una quota ormai non irrilevante di casi seppure quantitativamente contenuta, connessa al disordinato fluire della decretazione nell'ultimo biennio, anche lo Stato ha modificato disposizioni impugnature dalle Regioni: su questo aspetto, cfr. E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, p. 129 ss., spec. II parte).

Si desidera evidenziare¹³ che (cfr. tab. 3) nel giudizio in via principale il numero delle decisioni della Corte cost. che si concludono, in tutto o in parte, grazie a qualche forma di contrattazione per ciascuno degli ultimi 4 anni (2009-2012: in media circa 40 decisioni l'anno) eguaglia o addirittura supera il numero totale delle decisioni rese (in media, per anno) nella stessa tipologia di giudizio dal giudice costituzionale prima della riforma del Titolo V (fra il 1991-2000, la media è di circa 33 decisioni l'anno)¹⁴.

La mole dei dati testé esposti è tale che non se ne può non indicare – fra le molte prospettabili – una prima rilevante conseguenza, che si verifica in particolare sul versante regionale.

L'alta conflittualità e le connesse prassi di contrattazione conducono ad una accentuata e quantitativamente estesa instabilità della legislazione vigente, che si riverbera inevitabilmente sul tessuto economico e sulle istituzioni regionali e infraregionali¹⁵.

(13) ... ancora sulla scia delle indicazioni che si traggono dalla *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2012*, cit., p. 371 ss, spec. 379, ove più che opportunamente si dedica un par. della sezione dedicata alla analisi dei dati quantitativi ad *Alcune evidenze sul giudizio di legittimità costituzionale: mancata pronuncia nel merito e dichiarazione di illegittimità*. Qui si evidenzia, fra gli altri aspetti, la significativa consistenza nei giudizi in via principale dei casi in cui la Corte non ha potuto pronunciarsi nel merito per estinzione e cessazione della materia del contendere nel giudizio principale.

(14) Peraltro, come risulta ad es. dalla *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2012*, cit., pp. 57-58, non in tutti i casi di modifica delle disposizioni impugnate risultano soddisfatti i due criteri utilizzati dalla Corte per dichiarare la cessazione della materia del contendere (ovvero soddisfazione dell'interesse del ricorrente e mancata attuazione delle disposizioni impugnate): quindi, non sempre alla eventuale contrattazione, che conduce alla modifica delle leggi impugnate, segue effettivamente la cessazione della materia del contendere. Ciò significa che le ipotesi effettive di contrattazione che segue l'impugnazione sono più numerose di quelle che emergono dalle decisioni di cessazione della materia del contendere.

(15) Francamente, non si può non citare la vicenda risolta nella recentissima sent. 70/2013, ove il legislatore campano ha dapprima modificato una legge regionale impugnata dal governo, inducendolo a rinunciare al ricorso (ottenendo così l'estinzione del processo: ord. 89/2012), per poi reintrodurre la norma abrogata, con effetti immaginabili sulla certezza e stabilità della legislazione regionale: "il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l'amministrazione regionale, l'ha prima abrogata; poi l'ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l'ha nuovamente abrogata" (così la sent. 70/2013).

In altri termini, ci si trova spesso di fronte ad una conflittualità che impatta direttamente sulle regole che governano attività di rilievo economico rilevante, se non ponderoso.

Alla osservazione che precede se ne può aggiungere un'altra: si è discusso nel corso degli anni e si discute molto, proprio in questi mesi, della esigenza di superare il bicameralismo perfetto e delle numerose e contrapposte ipotesi di configurazione di una seconda camera.

Di certo, l'esito della estesa e costante conflittualità fra Stato e Regioni conduce a rilevare che, seppure in modo disordinato, disorganico e ultimamente insoddisfacente, comunque l'ordinamento sta già rispondendo a tale esigenza recuperando – fra gli interstizi dell'art. 127 Cost. – forme di concertazione politica del contenuto della legislazione nel quadro dei rapporti fra Stato e Regioni. Si tratta di un deludente rimedio alla perdurante carenza di riforma del bicameralismo italiano, che tuttavia appare mostrarne la pressante esigenza, oltre a suggerire alcune delle vie percorribili al riguardo¹⁶, che – salva l'opzione dell'ulteriore annichilimento della potestà legislativa regionale – non possono che condurre alla integrazione fra legislatori statale e regionali, in una sempre più decisiva ottica di corretta attuazione (differenziata, laddove possibile, a seconda delle diverse esigenze territoriali) del diritto europeo. Una seconda camera, dunque, che si occupi della corretta integrazione fra legislazione statale e regionale: guardando a Bruxelles.

3. Autonomia regionale e sovranità statale

Una seconda e diversa regolarità si riscontra nella interpretazione dei concetti di sovranità ed autonomia fra Stato e Regioni resa dal giudice costituzionale.

In questo caso, vi è una continuità nel significato attribuito a tali nozioni anche in seguito alla riforma del Titolo V, che sembra non averle scalfite.

(16) Su questo aspetto si rinvia alla indagine, ai suggerimenti e alla dottrina citata in E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *Italian papers on federalism*, 1-13, spec. parr. 4 ss. (<http://italianpaper-sonfederalism.issirfa.cnr.it/>).

Nella sentenza 365/2007¹⁷, complice una quantomeno enfatica legge regionale sarda 7/2006, recante “Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”¹⁸, la Corte costituzionale ha modo di ritornare su tali concetti, interpretandoli a partire dagli artt. 1, comma 2, 5, 114 Cost. La decisione muove dall’osservazione che “attraverso la utilizzazione del termine “sovranità”, ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità”. Per questo, la Corte ha cura di precisare quale sia, fra le diverse esistenti, la nozione di sovranità¹⁹ che entra in gioco nel sindacato sulla legge sarda: infatti il termine “assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell’ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti “Stati composti”, o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all’interno di un ordinamento statale”. A tal riguardo, il giudice costituzionale se, da un lato, rileva che sono in atto forme di erosione sul piano della c.d. “sovranità esterna” dello Stato, in particolare in connessione col processo di integrazione

(17) Cui è dedicato, criticamente, l’editoriale di B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, di *Federalismi.it*, 22, 2007.

(18) Come osserva P. CARETTI, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, 1, 2008, p. 219, “che le Regioni, anche quelle ad autonomia speciale, potessero configurarsi come enti ‘sovrani’ non è mai stato sostenuto né dai più accesi regionalisti, ma neppure dagli esponenti del movimento ‘devoluzionista’”.

(19) Su questo tema è reperibile in rete una approfondita tesi di dottorato: M. CONZ, *Principio di sovranità nella giurisprudenza costituzionale. Premesse teoriche e risvolti applicativi*, in <http://paduaresearch.cab.unipd.it/1332>.

europea, con altrettanta decisione esclude che la medesima erosione possa conseguire dall'“affermarsi del regionalismo nel nostro paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali”²⁰.

Per questo dalla sovranità (interna) è necessario saper distinguere l'autonomia, espressamente scolpita in fondamentali disposizioni costituzionali: “gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello Statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e certo non casualmente) il termine ‘autonomia’ o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni”.

A ciò si lega una considerazione della Corte in merito alla genesi del regionalismo italiano: “il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato”; tale affermazione si lega ad una valutazione della riforma costituzione del 2001, la quale, pur avendo introdotto “rilevanti modifiche” non può essere intesa come “una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle

(20) Critico su questo passaggio della decisione S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al “federalismo” dal basso*, in *Giur. cost.*, 6, 2007, p. 4039 ss., il quale afferma che “questa posizione rammenta troppo da vicino la tradizionale concezione che vedeva nell'indivisibilità della sovranità la manifestazione del principio di onnipotenza dello Stato”; nel nostro ordinamento, “in definitiva, valgono anche per lo Stato le ragioni che consigliano di negare agli enti territoriali autonomi la titolarità o una qualche condivisione della sovranità: titolare della sovranità è il popolo e non lo Stato, giacché questo è, come gli enti territoriali appunto, ‘soltanto una tra le forme (*rectius*, tra i mezzi)’ in cui la sovranità viene esercitata”.

Regioni e degli enti territoriali (sull'art. 114 Cost. si veda la sentenza 274/2003)²¹.

In sostanza, conclude la Corte, non si può legittimamente dare mandato alla Consulta congegnata dal legislatore sardo di predisporre un nuovo Statuto speciale utilizzando "sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità", poiché ciò "equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali".

Sul piano concettuale, quindi, sembrerebbero potersi distinguere piuttosto chiaramente autonomia e regionalismo, da un lato, sovranità e federalismo, dall'altro²².

In questa sede non interessa tanto offrire un ulteriore punto di vista su questa impostazione del giudice costituzionale, quanto sottolineare

(21) Si è correttamente rilevato che, nella sent. in parola, la Corte evoca e descrive la necessaria distinzione fra "sovranità (interna)" e "autonomia", ma non offre "un fondamento preciso all'uno ed all'altro concetto" (così P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. cost.*, 6, 2007, p. 4052 ss.). Si è invece contestato il riferimento della sentenza alla interpretazione dell'art. 114, comma 1, Cost. ed il connesso richiamo alla sent. 274/2003, in quanto "il fatto che tra gli enti costitutivi della Repubblica non vi sia totale equiparazione funzionale, perché non esercitano tutti le medesime competenze, non depone affatto contro la tesi del pluralismo istituzionale paritario", in quanto "la differenziazione funzionale non equivale per nulla a gerarchia su basi di valore" (così O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. 365/2007*, in *Le Regioni*, 1, 2008, pp. 232-233).

(22) Come osserva A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2007, p. 4999 ss., dal ragionamento della Corte emerge che "la diversità tra Stato federale e Stato regionale stia non, appunto, nella pretesa perdurante sovranità degli Stati-membri del primo, ma soltanto nella presenza di certi particolari 'istituti' descritti nel diritto positivo che determinano il grado della loro autonomia". Tuttavia, la sentenza "non chiarisce in alcun modo quali siano questi istituti, per quali ragioni e in quali sensi determinino un ordinamento 'profondamente diverso' da quello regionale ora vigente; perché mai tali istituti siano adeguati a modelli di tipo federalistico – per di più definiti 'accentuati' senza ulteriore precisazione – e non al nostro ordinamento regionale. Insomma, la pronunzia non dà conto esaurientemente del perché Stato federale e Stato regionale siano uguali sotto il profilo della inesistenza di sovranità delle entità minori, ma restino tuttavia 'radicalmente' differenziati".

come si possa osservare una regolarità (e quindi una continuità) della giurisprudenza costituzionale al riguardo, che porta con sé – seppure con motivazioni non sempre coincidenti²³ – non irrilevanti (e costanti) corollari, che pure si riscontrano nella giurisprudenza costituzionale²⁴.

(23) In dottrina si è rilevato e giustificato il differente percorso argomentativo delle sentt. 106/2002 – citata di seguito nel testo – e 365/2007: “Onde analizzare il percorso logico seguito dalla Corte [*N.d.R.*, nella sent. 365/2007], conviene prendere le mosse dalla mancata citazione di quello che è probabilmente l’ultimo precedente nel quale la tematica della sovranità, intesa come sovranità interna, è stata affrontata *ex professo*, vale a dire la sent. 106/2002. L’omissione non è, ovviamente, casuale: il mancato riferimento sembra trarre origine, non già da un cambiamento di rotta, ma piuttosto da una diversità di piani sui quali le due pronunce si muovono. La sentenza del 2002 ha definito un conflitto intersoggettivo avente ad oggetto una delibera regionale con cui si attribuiva all’Assemblea legislativa il *nomen* ‘parlamento’. La Corte, nel censurare tale atto, ha condotto un parallelismo tra le assemblee nazionali e regionali nel quale le ragioni di differenziazione tra le due sono state individuate in fattori altri rispetto a quello che era stato, nel passato, il criterio distintivo adottato, e cioè l’esercizio della sovranità da parte del Parlamento (nazionale), contrapposto all’esplicazione di poteri riconducibili alla nozione di autonomia da parte delle assemblee regionali. L’abbandono – più apparente che reale, come si dirà subito – di questa impostazione, probabilmente suggerito dalla allora recentissima rivisitazione dei connotati del regionalismo operata con la riforma del Titolo V, si giustificava alla luce di una analisi dell’art. 1, comma 2, Cost. meno condizionata dalla tradizione e più aperta verso l’evoluzione che la sovranità popolare aveva conosciuto in conseguenza del mutamento degli assetti istituzionali. In effetti, [...] nella sentenza del 2002 il concetto di ‘sovranità’ è stato assunto in una accezione che verrebbe da definire ‘diffusa’: ‘le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale’, ‘si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali’. Ora, per cogliere appieno la portata di questi brani non può non tenersi conto che nella sent. n. 106 [...] non si è affrontato il tema dell’imputazione della sovranità, che si è dato per presupposto, ma quello delle forme di esercizio di questa. E, nel novero di tali forme, è del tutto ovvio – quanto meno in base alla sensibilità sviluppatasi nel corso degli anni – che il Parlamento non occupi una posizione di monopolio [...]. Così impostati i termini della questione, è lungi dall’essere ‘rivoluzionario’ il fatto che i Consigli regionali siano da collocarsi tra gli strumenti mediante i quali il popolo esercita la sovranità che gli è stata conferita dalla Costituzione, e non costituisce un ossimoro concettuale il fondare i poteri degli stessi Consigli regionali, considerati in quanto tali (e non come istanze rappresentative del popolo), sulla nozione di autonomia” (così P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, cit., p. 4052 ss.).

(24) Sul tema cfr. T.F. GIUPPONI, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della rivista “Giurisprudenza costituzionale” per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, p. 372 ss.

Il primo di questi riguarda la posizione costituzionale degli organi legislativi regionali rispetto al Parlamento nazionale: la Corte ha a più riprese evidenziato che, ad es., il *nomen* “Parlamento” e “deputato” sono prerogativa delle Camere e non possono essere utilizzati da Consigli e consiglieri regionali (sentt. 106 e 306/2002²⁵).

A ciò si aggiunga quanto la Corte ha avuto modo di affermare in ordine al regime di insindacabilità di consiglieri regionali e parlamentari²⁶: “l’identità formale degli enunciati di cui agli artt. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. non riflette, tuttavia, una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali. Questa Corte ha già avuto modo di statuire che, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, ‘le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell’esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità’ (sent. 306/2002; sent. 81/1975)” (sent. 301/2007²⁷).

Non ultima, l’asimmetria del regime dei vizi denunciabili in via principale dallo Stato e dalle Regioni, che viene giustificata anche in seguito alla riforma del Titolo V sulla base del rilievo che “allo Stato sia pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica,

(25) In questa sentenza il giudice costituzionale ricorda che “solo i membri dell’Assemblea siciliana sono identificati con il nome di ‘deputati’, ma ciò in forza della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che ha convertito in legge costituzionale le corrispondenti disposizioni dello Statuto approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (3, 5, 6, 7, 8-bis, 9, 11, 12 e 42). Si tratta, all’evidenza, di disciplina del tutto eccezionale che si spiega per ragioni storiche anche a causa dell’anteriorità dello Statuto rispetto alla Costituzione repubblicana e che non può essere invocata per ricavarne la facoltà di utilizzare il nome deputato in sede regionale”.

(26) V., anche per una connessione fra le sentt. 106/2002 e 301/2007, proprio in riferimento al tema della sovranità, T.F. GIUPPONI, *L’autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, in *Forum di quaderni costituzionali* ed ora ne *Il Filangeri*, quad. 2009.

(27) Critico proprio su questo passaggio della decisione A. BURATTI, *Conferme sull’assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla “posizione rispettiva” del Parlamento e dei Consigli regionali)*, in *Giur. cost.*, 4, 2007, p. 2941 ss., il quale afferma che la sentenza va “stigmatizzata per la declinazione della nozione di sovranità che emerge dalla motivazione, in contrasto sia con le più significative aperture della Corte stessa che con gli assetti attuali delle democrazie pluralistiche”.

una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro [...]” (così sent. 274/2003).

Si può quindi osservare – salvo quanto si dirà in seguito, in sede di conclusioni – che la stabilità dei concetti cardine e distintivi di “autonomia” (regionale) e “sovranità” (statale) conduce, dopo la riforma del Titolo V, a conseguenze che generano una continuità nella lettura delle nuove disposizioni costituzionali – segnatamente dell'art. 114, comma 1, Cost. – che può apparire anche contro-intuitiva rispetto alla portata della riforma costituzionale.

In altri termini, mantenere solidamente fermi i due concetti e la loro declinazione di fronte ad un testo costituzionale del Titolo V radicalmente mutato costituisce una regolarità giurisprudenziale che può finire per non agevolare l'espandersi della effettiva autonomia regionale²⁸.

4. Il regime privatizzato e l'accesso al pubblico impiego regionale

Una terza regolarità, eterodossa rispetto alle precedenti, si impone nella giurisprudenza costituzionale degli anni più recenti e concerne il regime privatizzato del pubblico impiego.

Attraverso la privatizzazione del pubblico impiego introdotta dal legislatore statale – come noto a partire dalla legge delega 421/1992 e

(28) Ma su questo si veda S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *Federalismi.it*, 20, 2012.

dal seguente d.lgs. 29/1993²⁹ – si è progressivamente sottratta competenza legislativa al legislatore regionale³⁰: attualmente, come ricorda di recente la Corte, la materia del pubblico impiego, in tutti gli aspetti privatizzati della sua disciplina, rappresenta la materializzazione del noto limite del diritto privato per la potestà legislativa regionale, ed è di conseguenza ad essa sottratta (sent. 149/2012).

Con la riforma del Titolo V, peraltro, quel limite si solidifica nella materia di competenza esclusiva dello Stato “ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett. D).

A questo riguardo, va sottolineato che 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”³¹, negli ultimi anni, segnatamente in seguito alla legge delega 15/2009 ed al d.lgs. 150/2009 (le c.d. “riforme Brunetta”) si assiste ad una brusca dissociazione fra i due aspetti³².

(29) Vengono escluse dalla privatizzazione “le famose ‘sette materie’ elencate nell’art. 2, comma 1, lett. c), della legge delega 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 *Istituzioni del federalismo*, 2009, p. 832.

(30) Cfr. A. TROJSI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in *Le Regioni*, 6, 2009, p. 1213 ss.

(31) A. TROJSI, *Il riparto*, cit., p. 1226.

(32) Fra i moltissimi contributi sulla c.d. “riforma Brunetta”, cfr. F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge*

Si assiste, cioè, alla sottrazione di spazio alla contrattazione, attraverso la c.d. “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 collettiva³³.

“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”³⁴.

Proprio in concomitanza con tale mutamento di indirizzo del legislatore statale, la giurisprudenza costituzionale – dopo aver assunto in precedenza una interpretazione in parte diversa: sentt. 274/2003, 345/2004 – si è assestata su una ricorrente lettura della competenza statale dell’“ordinamento civile”, in forza della quale tutti i profili pri-

133/2008 alla legge 15/2009, in *Lav. nelle p.a.*, 2008, p. 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, A. GARILLI, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. nelle p.a.*, 2010, p. 1 ss. Al tema è stato peraltro dedicato il numero monografico 5/6 del 2009 di questa *Rivista: La c.d. “riforma Brunetta” del lavoro pubblico – valutazione, responsabilità e merito tra legislazione e contrattazione*.

(33) 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.*, 3-4, 2011, p. 391 ss.

(34) A. TROJSI, *Il riparto*, cit., p. 1243.

vatizzati del rapporto di lavoro pubblico, ancorché “rilegificati”, sono di esclusiva competenza dello Stato: la materia è “riconducibile alla potestà del legislatore statale che ben può intervenire, come nel caso in esame, a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità, anche in relazione ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni” (sent. 19/2013).

Rientrano nella esclusiva competenza statale, fra i diversi aspetti, la disciplina dell’orario di lavoro e della turnazione (sent. 256/2012), la durata (compresa la proroga) dei contratti a termine (sent. 289/2012), e, soprattutto, tutto quanto concerne il trattamento economico³⁵ del pubblico impiego regionale, fino a ritenere legittima la previsione di regolamenti statali di delegificazione che disciplinino “la fissazione delle modalità di calcolo relative all’erogazione dell’indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017” e “la semplificazione, il rafforzamento e l’obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni” (sent. 149/2012³⁶).

A ciò si aggiunge che i principi fondamentali in materia di coordi-

(35) In tal senso, nella sent. 77/2011, 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 (sentt. 324/2010 e 151/2010) e che a questa materia è riconducibile anche il trattamento economico (sent. 332/2010) dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e, conseguentemente, disciplinato dalla contrattazione collettiva (sent. 189/2007). Pertanto, la norma regionale in esame [...] invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e deve conseguentemente essere dichiarata illegittima”. Sulla decisione v. le osservazioni di F. GHERA, *Ordinamento civile e autonomia regionale: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1180 ss. Più di recente v. anche, fra le molte, sentt. 339/2011, 62/2012, 18/2013, 19/2013, 36/2013, 77/2013.

(36) Per un commento a tale decisione sia consentito rinviare a S. CALZOLAIO, *Del coordinamento civile: il fine giustifica il mezzo?*, nel *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it) ed in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2012.

namento finanziario possono, ormai da tempo, introdurre limiti pregnanti alla spesa corrente per il personale (regionale), purché “non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sent. 148/2012; conformi, *ex plurimis*, sentt. 232/2011 e 326/2010)” (sent. 193/2012), in quanto “la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale” (sent. 69/2011, che richiama la sent. 169/2007)” (sent. 217/2012).

In questo quadro, va inserito il novero delle decisioni in cui il giudice costituzionale applica il principio del pubblico concorso per l’accesso ai (e la progressione nei) pubblici impieghi (art. 97, comma 3, Cost.), che normalmente conseguono a impugnazioni di leggi regionali³⁷.

Il rilievo quantitativo delle decisioni in materia³⁸ e i reiterati tentativi delle singole Regioni di aggirare il principio trovano una perfetta descrizione nella recente sent. 73/2013, ove si ricorda che “la Corte ha già notato ‘con preoccupazione che la Regione Puglia continua ad approvare disposizioni legislative contrastanti con gli artt. 3 e 97 Cost., senza ottemperare ai giudicati costituzionali’ (sent. 245/2012). Questo ricorso, ormai relativamente frequente da parte della Regione,

(37) Su questo tema, fra i molti contributi, di particolare utilità: A. PERTICI, *I limiti di derogabilità della regola del concorso pubblico per l’accesso ai pubblici impieghi: una riserva di legge (sempre più) rinforzata in via giurisprudenziale*, in *Giur. cost.*, 4, 2010, p. 3602 ss. (il quale identifica puntualmente le eccezioni alla regola del concorso pubblico desumibili dalla giurisprudenza costituzionale: “I criteri alla luce dei quali valutare la ragionevolezza delle eccezioni stabilite dal legislatore al ‘principio’ del concorso pubblico sono quindi tre: 1) quello numerico; 2) quello della ‘funzionalità’ dell’amministrazione interessata; 3) quello della garanzia di professionalità”) e G. GARDINI, *Note a margine del lavoro pubblico dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione. La progressione verticale tra esigenze di garanzia e di efficienza*, in *Lav. nelle p.a.*, 3-4, 2002, p. 525 ss.

(38) Cfr. fra le molte, di recente, le sentt. 73/2013, 28/2013, 245/2012, 231/2012, 226/2012, 217/2012, 99/2012, 90/2012, 30/2012, 62/2012, 51/2012, 310/2011, 299/2011, 127/2011, 42/2011 (in via incidentale); per l’anno 2011 v. la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2011*, pp. 169-174.

a procedure dichiarate costituzionalmente illegittime, rappresenta, tra l'altro, una violazione del giudicato costituzionale *ex art.* 136 Cost. Infatti, 'il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti' (sentt. 245/2012, 223/1983, 88/1966 e 73/1963), come avviene nel caso in esame, in cui la legislazione regionale, pur non riproducendo formalmente la procedura di stabilizzazione già dichiarata illegittima, ne utilizza gli esiti in spregio ai principi enunciati da questa Corte".

I profili sin qui indicati valgono a sottolineare come nella giurisprudenza costituzionale emerga una regolarità che conduce a rilevare, da un lato, che il legislatore regionale ha progressivamente perduto larga parte della competenza legislativa sul "proprio" pubblico impiego privatizzato, complice anche il susseguirsi di norme statali che dettano principi di coordinamento finanziario volti alla sempre più stringente riduzione della spesa corrente per il personale. Dall'altro lato, mentre appare abbastanza evidente che il legislatore regionale continua a subire una (e ad accondiscendere alla) forte pressione in ordine all'allargamento, diretto o indiretto, degli organici regionali, anche a scapito di principi costituzionali consolidati come quello dell'accesso ai pubblici impieghi tramite concorso, sembra che ciò conduca ad una regolare interpretazione degli stessi da parte del giudice costituzionale tanto più stringente quanto più si manifesta la volontà di derogarvi.

5. Una ulteriore regolarità ed un interrogativo conclusivo

Non sfugge che le tre regolarità della giurisprudenza costituzionale sin qui descritte sono fra loro molto diverse ed eterogenee.

La prima – l'entità del contenzioso promosso in via principale – è una costante strutturale che si rinviene dopo la riforma del Titolo V rispetto alla quale la Corte può ben poco. Si tratta, quindi, di una regolarità che il giudice costituzionale si trova a subire, anche in riferimento al fenomeno della c.d. "contrattazione" che segue la impugnazione delle leggi in via diretta.

La seconda – ovvero l'interpretazione, limitatamente ai rapporti fra

Stato e Regioni, delle nozioni di sovranità interna ed autonomia – rappresenta la volontà del giudice costituzionale di valorizzare la genesi e la specificità storica del regionalismo italiano ed ha come effetto di legare la giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale del 2001 con quella precedente, talvolta risalente, della prima lunga fase del regionalismo italiano.

La terza regolarità – interpretazione “forte” e “monolitica” della competenza statale in materia di pubblico impiego e connessa lettura stringente dei principi desumibili dall’art. 97, comma 3, Cost. – si afferma più di recente e sembra seguire i mutati indirizzi del legislatore statale, sia in materia di pubblico impiego in senso stretto, sia in materia di vincoli stringenti alla spesa pubblica corrente per il personale (qui entra in gioco la materia del coordinamento finanziario, accanto a quella dell’ordinamento civile).

Interessa, in conclusione, osservare gli effetti che l’interazione tra queste regolarità hanno sulla posizione del legislatore regionale, ponendo una domanda: una volta stabilizzate le nozioni di sovranità ed autonomia, e quindi posto un limite generale e di massima ai poteri delle Regioni, qual è l’effetto – sulla stessa declinazione effettiva della autonomia regionale – di un sistema delle relazioni fra Stato e Regioni molto conflittuale, in cui le Regioni hanno perso una larga fetta delle competenze di disciplina del loro pubblico impiego (privatizzato)?

La questione riguarda uno spaccato di quanto accaduto negli ultimi dieci anni nei rapporti fra Stato e Regioni: è dunque parziale e conduce ad una risposta inevitabilmente altrettanto parziale, che tuttavia può fornire indizi significativi di un andamento più generale della giurisprudenza costituzionale (e dell’assetto dei rapporti fra Stato e Regioni).

Va rilevato che “bloccando” l’interpretazione di tali nozioni cardine non si è affatto bloccato l’evolversi dei rapporti fra Stato e Regioni: al contrario, l’alta conflittualità fra Stato e Regioni tende ad annichilire più di quanto accadeva in precedenza il legislatore regionale, il quale ha pure perduto – all’interno dell’altissima conflittualità che si è sviluppata proprio in materia – il potere di disciplinare un elemento decisivo della propria organizzazione: il “proprio” pubblico impiego. L’interazione fra le tre regolarità descritte conduce quindi ad una ul-

tima osservazione. Condivisi il contenuto ed il significato della sent. 365/2007, bisogna osservare che la nozione di autonomia regionale non è statica, ma dinamica. Non è concetto chiuso in se stesso, ma relazionale.

Come la dottrina ha ben evidenziato, il federalismo non è una condizione istituzionale statica, ma un processo in costante divenire e la stessa affermazione è valida per l'autonomia regionale in uno Stato regionale³⁹.

Proprio per le stesse ragioni per cui correttamente si distingue fra sovranità dello Stato e autonomia delle Regioni, implicandosi fattualmente – nella giurisprudenza costituzionale – l'esistenza della supremazia del primo, va rilevato che quando aumenta la conflittualità, la sovranità interna tende a declinarsi, nel complesso delle decisioni della Consulta, come supremazia dello Stato sulle Regioni⁴⁰.

In altri termini, fermi i concetti così come regolarmente interpretati dal giudice costituzionale di sovranità ed autonomia, all'aumento del contenzioso in via principale corrisponde un costante e progressivo riconoscimento degli spazi di supremazia statale ed una compressione degli spazi di autonomia regionale. Quindi, pur apparentemente tenendo ferme le nozioni, nella dinamica delle relazioni che costituiscono il processo del regionalismo sempre in divenire, si osserva espandersi la logica della sovranità interna (che spesso maschera la specie del recupero della supremazia statale) e diminuire la autonomia regionale.

Tenendo ferme le nozioni, quindi, si arriva (attraverso l'alta conflittualità) a vederle modificate nel loro contenuto effettivo. In senso opposto alle ragioni dell'autonomia.

Mi sembra che ne rappresenti un segno evidente proprio la terza e

(39) A questo riguardo, l'affermazione muove dalla considerazioni di C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in Theory and Practice*, New York, 1968; G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enc.dir.*, XLIII, 1990, p. 831 ss.; A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale*, cit., parr. 1-2.

(40) Sia consentito, almeno per quanto concerne il tema delle competenze legislative, rinviare per più ampie considerazioni sul tema a S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

più recente regolarità: la progressiva interpretazione della clausola dell'ordinamento civile rispetto alla tradizionale competenza della Regione sul lavoro pubblico regionale appare un esempio calzante – fra i molti che in questa fase si potrebbero fare – a suffragio di questa conclusione. Se non altro poiché si tratta di un settore in cui la conflittualità, proprio in concomitanza con un importante mutamento di indirizzo del legislatore statale sul tema – di cui si è detto –, è stata altissima.

In sintesi, quindi, l'alta conflittualità accentua la supremazia dello Stato che si estende anche verso competenze normative che si potrebbero considerare addirittura connaturate con l'esistenza stessa dell'ente regionale.

Anche questa è una regolarità che si osserva nella giurisprudenza costituzionale, derivante dalla interazione delle altre, in ordine alla quale è lecito chiedersi se sia compatibile con un assetto stabile dei rapporti fra Stato e Regioni e, in fin dei conti, alla lunga, con l'esistenza stessa delle Regioni (come autonomie costituzionalmente riconosciute e garantite).

Le tre regolarità descritte in precedenza, quindi, conducono ad una ulteriore regolarità che finisce per mostrare la paradossale irregolarità del nostro regionalismo.

Ciò induce ad un conclusivo interrogativo: ci si chiede se sia così certo, se si possa dare effettivamente per scontato (nella logica della sovranità interna) che lo Stato – in questo momento storico – sia effettivamente in grado di governare e regolare l'intero ordinamento della Repubblica senza le Regioni e meglio di quanto siano in grado di fare le Regioni (tutte o alcune)⁴¹.

(41) Mi sembra si possano trarre utili argomenti in ordine alla difficoltà in cui versa lo Stato a porre una organica e regolata disciplina di settori interi dell'ordinamento dalla sent. 200/2012. In questa decisione si possono osservare le nefaste conseguenze – cfr. art. 3, rispettivamente commi 1 e 3, d.l. 138/2012 – della scoordinata introduzione del “principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge” e della connessa generica soppressione delle “disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi” (cfr. in

Chi scrive ha l'impressione che, seppure costantemente elusa, non sia venuta meno, semmai sia oggi accentuata in concomitanza con una crisi economica epocale, la ragione per cui si predicava l'avvento e l'implementazione del regionalismo⁴²: per la riforma dello Stato⁴³.

particolare il punto 8 del c.i.d. della sentenza, che dichiara illegittimo il comma 3). Un insigne studioso ha "provato ad immaginare la sua applicazione e quindi a sciogliere tutti i problemi che in questa attività di interpretazione venivano fuori continuamente: il risultato era talmente ingarbugliato che ho deciso di cancellare quelle pagine, visto che per nostra fortuna quel comma non è più in vigore e nessuno deve applicarlo. Una cosa però ritengo opportuno segnalare ugualmente. Il comma 3 nel primo periodo contiene un automatismo (un nuovo automatismo in materia di fonti del diritto, dopo l'infelice e sciagurato 'taglialeggi'). Se gli organi statali incaricati di provvedere non adeguano le disposizioni normative statali (quindi sia leggi che regolamenti) al principio di cui al comma 1, *automaticamente* queste disposizioni in ipotesi contrarie al principio di cui al comma 1 (quindi se gli interessati le giudicano contrarie al principio di cui al comma 1, visto che qualcuno in carne ed ossa deve pur sempre riconoscere l'automatismo) vengono 'soppresse' (e cioè abrogate, come del resto dice il terzo periodo del comma 3) ed al loro posto vengono (sembra dunque che debbono venire: un'altra incertezza) applicati gli istituti della segnalazione di nuova attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Immaginando di applicare questa disposizione (e tralasciando tutti i complessi e imbrogliati problemi che essa pone e di cui un iniziale accenno si ricava già dalle parole prima scritte), ecco introdotta nel nostro ordinamento con legge ordinaria una nuova forma di cessazione di vigore delle leggi: non per abrogazione espressa, non per abrogazione tacita, non per dichiarazione di incostituzionalità, non per disapplicazione dei giudici qualora la legge sia contraria a regolamenti comunitari, ma per accertamento da parte di qualunque interessato del fatto che la legge in materia di iniziativa ed attività economica privata è contraria ai principi formulati in una legge ordinaria. Mi pare che basti per qualificare la qualità dei nostri governanti" (così G.U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giur. cost.*, 4, 2012, p. 2940 ss.).

(42) Sul tema cfr. A. MORRONE, *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2010, p. 47 ss.

(43) Proprio questa *Rivista* (quad. 2/2010) si è incaricata di ripubblicare i contributi del 1981 di M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano* (p. 11 ss., spec. 20 ss.) e di A. BARBERA, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta* (p. 39 ss., spec. 48 ss.), da cui emerge chiaramente quale avrebbe dovuto essere, e non è mai stata lasciata essere nella dialettica con i poteri centrali, la funzione del regionalismo italiano.