

# IL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN TEMA DI COSTITUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO, RECLUTAMENTO E SCELTA DELLE RELATIVE MODALITÀ

a cura di M. Pieroni e  
M. Bellocchi

## Indice sommario

### Linee di discriminazione tra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni: quadro di sintesi.

#### 1. La giurisprudenza costituzionale prima della riforma del Titolo V.

- 1.1. *L'inquadramento sistematico della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa".*
- 1.2. *La peculiarità della disciplina del pubblico impiego regionale rispetto al generale regime dell'impiego pubblico: sua riconducibilità alla competenza legislativa concorrente "ordinamento degli uffici e degli amministrativi dipendenti dalla Regione".*
- 1.3. *La competenza legislativa regionale e il "limite del diritto privato".*
- 1.4. *In particolare: il principio della regolazione dei rapporti di lavoro pubblico mediante i contratti collettivi nazionali.*

#### 2. La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V.

- 2.1. *La riconduzione dell'impiego pubblico regionale, per il profilo della privatizzazione del rapporto del lavoro, alla competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile" e per il profilo pubblicistico-organizzativo, alla materia di competenza regionale residuale "ordinamento e organizzazione amministrativa" regionale.*
- 2.2. *Il limite del diritto privato alla competenza regionale residuale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa" regionale.*
- 2.3. *Gli altri limiti alla competenza legislativa regionale residuale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale": la regola del pubblico concorso.*
- 2.4. *Segue: il rispetto dei "canoni della buona amministrazione".*
- 2.5. *Segue: i principi dell'imparzialità e del giusto procedimento.*
- 2.6. *Segue: la garanzia dell'effettività del diritto al lavoro.*
- 2.7. *Segue: la disciplina del personale medico e i principi fondamentali in materia di "tutela della salute".*
- 2.8. *Segue: gli intrecci con la materia del "coordinamento della finanza pubblica"*
- 2.9. *Gli ambiti materiali riconducibili alla competenza legislativa residuale regionale "ordinamento e organizzazione amministrativa".*

2.9.1. *Il reclutamento e scelta delle modalità di costituzione del rapporto di lavoro pubblico: l'accesso al pubblico impiego e le procedure concorsuali.*

2.9.2. *Segue: le assunzioni.*

### **3. Le Regioni e le Province ad autonomia differenziata.**

- 3.1. I principi desumibili dalla legislazione sul pubblico impiego quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica per le Regioni ad autonomia differenziata.*
- 3.2. La parificazione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario nel nuovo assetto delle competenze legislative in tema di privatizzazione del lavoro pubblico.*
- 3.3. Il limite del diritto privato alla competenza regionale residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa” regionale.*

## **Linee di discriminazione tra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni: quadro di sintesi.**

In base alla giurisprudenza costituzionale riguardante l'assetto delle competenze in tema di lavoro pubblico, è possibile individuare un primo criterio contenutistico di delimitazione: spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato disciplinare gli ambiti privatizzati del rapporto di lavoro pubblico in quanto riconducibili alla materia "ordinamento civile" (*paragrafi 2.1. e 2.2.*). Detto criterio discretivo evoca il ben noto e risalente limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale, individuato dalla Corte sin dagli inizi della propria giurisprudenza; alla competenza regionale residuale compete invece la disciplina dei profili pubblicistico-organizzativi del rapporto di lavoro pubblico.

Ulteriori limiti alla legislazione regionale sono stati individuati dalla Corte nell'art. 97 Cost., laddove la potestà legislativa regionale non può derogare ai principi dell'imparzialità e del giusto procedimento, nonché alla regola del pubblico concorso, se non i casi del tutto peculiari (*paragrafi 2.3. e 2.5.*).

Sempre muovendo dall'art. 97 Cost., la Corte rintraccia limitazioni alla competenza legislativa regionale nel rispetto dei "canoni della buona amministrazione", che, a pieno titolo, possono essere ricavabili anche dalla legislazione dello Stato. Si tratta di regole organizzative – individuabili, di volta in volta, anche in questo caso, in base ad un criterio contenutistico – poste a presidio, in ragione della intima razionalità che le ispirano (e in assonanza con la nozione di principio generale dell'ordinamento giuridico, v. sentenza n. 6/1956), di quelle direttive di carattere generale e fondamentale che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Tale criterio potrà costituire un utile strumento per vagliare eventuali questioni che dovessero riguardare (ad esempio) anche la più recente legislazione statale in tema di rapporto di lavoro pubblico (*paragrafo 2.4.*).

L'operazione ricostruttiva della giurisprudenza costituzionale ha tratto elementi anche da altri indicatori costituzionali, quali il rispetto del diritto al lavoro, che deve essere comunque salvaguardato, laddove, come nel caso della disciplina della c.d. mobilità del personale, il lavoratore pubblico potrebbe vedere pregiudicate le proprie aspettative al lavoro nel caso in cui la disciplina della mobilità fosse circoscritta all'angusto perimetro territoriale delle singole Regioni (*paragrafo 2.6.*).

A tale criteri, la Corte ha aggiunto quello finalistico ricavabile dalla materia "coordinamento della finanza pubblica", che, per sua natura, può intersecare tutti gli ambiti legislativi concorrenti e residuali delle Regioni (*paragrafo 2.8.*).

Del tutto peculiare sono poi quelle pronunce che hanno ricondotto limitazioni alla potestà legislativa di autorganizzazione regionale in tema di personale medico allo scopo di garantire il diritto alla salute; donde frequenti sono le pronunce che costruiscono il profilo organizzativo della sanità pubblica come corollario e, dunque, quale elemento costitutivo degli interventi legislativi dello Stato in materia di "tutela della salute" (*paragrafo 2.7.*).

## 1. La giurisprudenza costituzionale prima della riforma del Titolo V.

### 1.1. *L'inquadramento sistematico della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa".*

Sulla distinzione tra aspetto organizzativo della pubblica amministrazione e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti, specie ai fini di un sistematico inquadramento della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa", meritano segnalazione le **sentenze n. 313/1996 e n. 309/1997**.

Nella prima sentenza, la Corte afferma che la delega di cui alla legge n. 421 del 1992, incentrata sulla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, "è diretta a valorizzare la distinzione tra organizzazione della pubblica amministrazione, la cui disciplina viene affidata in primo luogo alla legge, e rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, tendenzialmente demandato allo strumento della contrattazione collettiva (v. anche sentenza n. 88/1996; sul punto, la pronuncia sottende l'ampia e risalente giurisprudenza della stessa Corte circa il c.d. limite del diritto privato, su cui v. il successivo *paragrafo* 2.3.). Il decreto legislativo n. 29 del 1993, sia pure entro un quadro strutturale della pubblica amministrazione rimasto sostanzialmente inalterato, attua il disegno del legislatore delegante, abbandonando il tradizionale statuto del pubblico impiego in favore della regola - temperata da alcune eccezioni - del rapporto di lavoro subordinato privato, ritenuta più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità nella gestione del personale sottese alla riforma. Flessibilità, vista come strumentale ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione, salvi peraltro restando i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate (v. art. 2, primo comma, lettera *a*, della legge n. 421 del 1992). In questo quadro, la legge, in vista del rispetto anche degli altri principi posti dal medesimo art. 97 della Costituzione, non rinuncia tuttavia a disciplinare nel merito - e sovente non soltanto con norme di mero principio - numerosi aspetti dei rapporti privatizzati più strettamente legati a profili organizzativi dell'attività dell'amministrazione: tra i quali, in particolare, quelli concernenti la dirigenza.

La disciplina della dirigenza non può essere avulsa dal complessivo sistema instaurato con la riforma, per isolare il solo aspetto della diversità di regimi giuridici cui sono assoggettati i dirigenti generali da un lato e gli altri dirigenti dall'altro. Una consimile unilaterale prospettazione cristallizzerebbe infatti il tema in termini di *status* e non coglierebbe viceversa l'aspetto dinamico-funzionale dell'attuale collocazione della dirigenza.

Una diversificazione del regime del rapporto - con duplicazione della relativa fonte - non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico, posto che per questi (dirigente o no) non vi è - come accade per i magistrati - una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad es., stabilità ed inamovibilità.

Vero è invece che la scelta tra l'uno e l'altro regime resta affidata alla discrezionalità del legislatore, da esercitarsi in vista della più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, il corretto bilanciamento tra i due termini dell'art. 97 della Costituzione, imparzialità e buon andamento, può attuarsi riservando alla legge una serie di profili ordinamentali; sì che, per converso, risultino sottratti alla contrattazione tutti quegli aspetti in cui il rapporto di ufficio implica lo svolgimento di compiti che partecipano del momento organizzativo della pubblica amministrazione.

Ai dirigenti non generali l'impugnato decreto legislativo riserva infatti, come garantita, solo un'area del tutto peculiare di contrattazione, che limita lo spazio negoziale pressoché esclusivamente al trattamento economico e che comunque non incide sugli aspetti ordinamentali e funzionali della dirigenza.

Inoltre, mancando ancora una concreta attuazione dell'art. 46 del citato decreto legislativo, deve escludersi, allo stato, che il combinato disposto degli artt. 59, terzo comma, e 20, primo comma, consenta di introdurre una regolamentazione contrattuale della responsabilità disciplinare dei dirigenti. Salva quindi una successiva verifica di tale aspetto, sempre possibile nel futuro, deve rilevarsi come la disciplina del rapporto *de quo* risulti dalla contemporanea esistenza di più fonti regolatrici, venendosi a collocare a metà strada fra il modello pubblicistico e quello privatistico: ciò in coerenza, da un lato, con la posizione apicale propria di tale categoria rispetto al complesso del personale, più nettamente privatizzato, e, dall'altro lato, con il ruolo di cerniera tra indirizzo politico ed azione amministrativa che le è assegnato nel rapporto con la funzione di governo.

Deve quindi escludersi il prospettato *vulnus* all'art. 97 della Costituzione. In particolare – ha concluso la Corte – va ribadito che il valore dell'imparzialità può essere in astratto non irrazionalmente integrato con quello dell'efficienza: essendo da ritenere che l'imparzialità stessa non debba essere garantita necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del dipendente, ben potendo viceversa trovare attuazione – come nel caso di specie – in un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici.

Analoghi argomenti si ritrovano nella seconda sentenza citata (**n. 309/1997**).

L'evoluzione legislativa tuttora in atto – ha affermato la Corte – si realizza intorno all'accentuazione progressiva della distinzione tra aspetto organizzativo della pubblica amministrazione e rapporto di lavoro con i suoi dipendenti. L'organizzazione, nel suo nucleo essenziale, resta necessariamente affidata alla massima sintesi politica espressa dalla legge nonché alla potestà amministrativa nell'ambito di regole che la stessa pubblica amministrazione previamente pone; mentre il rapporto di lavoro dei dipendenti viene attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa.

Attraverso un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici si è potuto così abbandonare il tradizionale statuto integralmente pubblicistico del pubblico impiego, non imposto dall'art. 97 Cost., a favore del diverso modello che scaturisce appunto dal nuovo assetto delle fonti. In proposito, la Corte ha osservato come per questa via il legislatore abbia inteso garantire, senza pregiudizio dell'imparzialità, anche il valore dell'efficienza contenuto nel precetto costituzionale, grazie a strumenti gestionali che consentono, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua ben più flessibile utilizzazione. Dati, questi ultimi, dei quali la Corte ha sottolineato il carattere strumentale rispetto al perseguimento della finalità del buon andamento della pubblica amministrazione.

Secondo la Corte, la sostanziale conformità a Costituzione del mutamento operato nella natura giuridica del rapporto dei dipendenti pubblici può quindi essere affermata, non solo seguendo le linee argomentative presenti nella **sentenza n. 313/1996** ed in quelle precedenti (cfr., anche, sentenze n. 359/1993 e n. 88/1996), ma anche avuto riguardo alle finalità di decentramento, snellimento e semplificazione di apparati e procedure, espresse dalla più recente legislazione. E ciò, in quanto quel rapporto sempre più si va configurando nella sua propria essenza di erogazione di energie lavorative, che, assunta tra le diverse componenti necessarie dell'organizzazione della pubblica amministrazione, deve essere funzionalizzata al raggiungimento delle finalità istituzionali di questa.

### *1.2. La peculiarità della disciplina del pubblico impiego regionale rispetto al generale regime dell'impiego pubblico: sua riconducibilità alla competenza legislativa concorrente "ordinamento degli uffici e degli amministrativi dipendenti dalla Regione".*

Prima della riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'ambito materiale rappresentato dall'ordinamento del personale, inclusivo della disciplina del

pubblico impiego, veniva ricondotto alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni in materia di “ordinamento degli uffici e degli amministrativi dipendenti dalla Regione”.

Numerose sono le pronunce che si sono espresse in tal senso.

Nella **sentenza n. 93/1968**, si trova affermato che “l’indispensabile presupposto della legittimità di una legge regionale regolatrice del trattamento economico del personale di determinati uffici è costituito dal fatto che essa si riferisce a dipendenti della Regione”. Nello stesso senso le **sentenze n. 147/1972 e n. 93/1968**.

Più esplicita è la **sentenza n. 40/1972**, nella quale la Corte ha ritenuto che “la materia dello stato giuridico ed economico del personale regionale rientra in quella della organizzazione degli uffici, che l’art. 117, primo alinea, Cost. attribuisce alla potestà legislativa delle Regioni, entro il limite (oltre che del rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni nonché degli obblighi internazionali dello Stato), dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali”.

La Corte si è espressa in tal senso anche nella **sentenza n. 10/1980**, laddove viene affermato che “lo stato giuridico dei dipendenti regionali non può esser valutato per sé solo, ma va considerato in funzione dell’ordinamento degli uffici e delle complessive caratteristiche dell’ente Regione. Al di là della lettera dell’art. 117 Cost., che l’ordinamento degli uffici si ponga - se non altro in sede logica - come un *prius* e non come un *posterius*, risulta infatti dalle peculiarità dell’amministrazione regionale [...], peculiarità che rischierebbero di esser compromesse qualora la Regione dovesse conformarsi all’apparato statale, organizzandosi secondo le esigenze di una parte del personale trasferito (v. anche **sentenza n. 277/1983**).

Nella **sentenza n. 278/1983**, si afferma che sussiste un’autonomia, “costituzionalmente garantita, che caratterizza la legislazione regionale in ordine a quella componente dell’ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, rappresentata dallo stato giuridico e dal trattamento economico del corrispondente personale. Senza di che si renderebbe impossibile un’autonomia ed organica disciplina dello stato giuridico dei dipendenti regionali, che verrebbe ridotta ad una composita e poliedrica legislazione di risulta, inevitabilmente modellata sui vari stati giuridici delle varie amministrazioni e istituzioni di provenienza del personale trasferito: il che finirebbe per comportare notevole pregiudizio all’autonomo assetto ed al funzionamento degli uffici regionali”.

Analoghe affermazioni si ritrovano nella **sentenza n. 217/1987**: “Come è stato più volte riconosciuto da questa Corte (sentenze nn. 219/1984, 290/1984, 72/1985), la legge n. 93 del 1983 ha esteso al rapporto d’impiego pubblico, compreso quello regionale e degli enti locali, il principio che la disciplina dell’intera dinamica delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro dei dipendenti abbia un punto di riferimento essenziale nell’intesa fra le parti in causa (principio della contrattazione collettiva). Tuttavia, come è del resto esplicitamente riconosciuto dallo stesso art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego, questo principio, che in quanto tale deriva direttamente dall’art. 39 u.c. Cost., va coordinato con l’altro principio, che a livello costituzionale trova riconoscimento negli artt. 97 e 117 Cost., secondo il quale l’organizzazione dei pubblici uffici spetta alle leggi dello Stato e delle regioni in base ai rispettivi ambiti di competenza. Ciò comporta, come ha sottolineato questa Corte nelle pronunzie già ricordate, che, ferma restando la competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli uffici ex art. 117 Cost., si deve riconoscere agli accordi sindacali previsti dalla legge quadro sul pubblico impiego la natura di previe intese comportanti un vincolo direttivo di massima verso il legislatore regionale, nel senso che non si può negare a quest’ultimo il potere di modificare o di integrare il contenuto degli accordi al fine di adeguarlo “alle peculiarità dell’ordinamento degli uffici (propri) e alle disponibilità del bilancio regionale” (sentenza n. 219/1984, nonché sentenze n. 290/1984, n. 72/1985).

In altre parole – ha proseguito la Corte –, in relazione alle leggi regionali, l’accordo collettivo nazionale ha la rilevanza di un atto di cooperazione fra le parti sociali e le parti pubbliche (Governo e regioni) direttamente interessate alla disciplina normativa del personale e degli uffici regionali, il quale è volto ad attuare un coordinamento preventivo di massima della legislazione

regionale, al fine di garantire un'uniformità di trattamento giuridico e retributivo nei confronti dei dipendenti delle varie regioni a statuto ordinario e una politica di bilancio responsabile. Sotto questo profilo, dunque, la soluzione adottata dall'art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego, che nei confronti delle regioni consiste nel principio della "disciplina legislativa in base ad accordi", rappresenta uno dei possibili svolgimenti, operato dal legislatore nazionale secondo il suo discrezionale apprezzamento, di una duplice direttiva costituzionale: quella del "principio contrattuale" in materia di disciplina delle condizioni di lavoro e delle retribuzioni (art. 39 Cost.) e quella dell'autonomia legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e del personale delle regioni stesse nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 117 Cost.).

La **sentenza n. 217/1987** prosegue nel senso che "i c.d. accordi nazionali per il personale delle regioni, invocati nei presenti giudizi come parametri di legittimità delle leggi regionali riferite in narrativa, sono in realtà del tutto diversi da quelli contemplati dalla legge quadro. Questi accordi sono stati stipulati, da un lato, da rappresentanti di alcuni ministeri che non sono tutti quelli indicati nella legge quadro e, dall'altro, da rappresentanti di alcune regioni (cinque per l'esattezza), che non potevano ovviamente impegnare in alcun modo le altre regioni lontane dal tavolo della trattativa. Inoltre, il contenuto di questi accordi non è tale da potersi identificare con gli oggetti che l'art. 3 della legge quadro sul pubblico impiego considera materie della "disciplina in base ad accordi", ma tocca piuttosto oggetti - come, ad esempio, la responsabilità dei dirigenti, la dotazione massima della seconda qualifica dirigenziale e le competenze a rilevanza esterna dei dirigenti - che sono riservate alla disciplina della legge regionale (anche a norma dell'art. 2 legge n. 93 del 1983). Infine, la decorrenza tanto dell'accordo nazionale del 1979 quanto di quello del 1983 si riferisce, del tutto (nel primo caso) o in gran parte (nel secondo caso), a periodi anteriori alla vigenza stessa della legge quadro sul pubblico impiego (v. anche **sentenze n. 1001/1988** e **n. 359/1993**).

### *1.3. La competenza legislativa regionale e il "limite del diritto privato".*

Sin dagli esordi della giurisprudenza costituzionale, si rinvencono pronunce circa il c.d. limite di diritto privato posto all'esercizio delle competenze legislative regionali (**sentenze n. 7/1956, n. 109/1957, n. 6/1958** e **154/1972**).

Con particolare riferimento alla tematica in esame è da segnalare la **sentenza n. 51/1957**, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute negli artt. 4 e 6 della legge regionale siciliana approvata il 22 gennaio 1957, dei quali il primo sancisce l'obbligo delle aziende private di assumere centralinisti ciechi alle proprie dipendenze; il secondo, richiamando per le inadempienze alla detta legge "le vigenti leggi sull'assunzione obbligatoria" commina sanzioni penali per l'inosservanza di tale obbligo. Difatti, ha ritenuto la Corte, nella disposizione dell'art. 17, lett. f, dello Statuto siciliano può ritenersi compresa la competenza della Regione a dettare norme per favorire il collocamento dei lavoratori attraverso l'opera di uffici e di commissioni, non già la competenza a dettare norme che limitano la libertà dei privati, imponendo loro di assumere obbligatoriamente un certo numero di dipendenti (si v., al riguardo, anche, il *paragrafo 3.3.*).

### *1.4. In particolare: il principio della regolazione dei rapporti di lavoro pubblico mediante i contratti collettivi nazionali.*

Con la **sentenza n. 507/2000** (e i principi espressi in tale sentenza devono comunque ritenersi validi anche in relazione al mutato quadro normativo delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la Corte ha risolto nel senso dell'infondatezza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ai cui sensi "l'attribuzione di trattamenti economici al personale contrattualizzato può avvenire esclusivamente in sede di contrattazione collettiva. Dall'entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale cessano di avere efficacia le disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi generali che recano

incrementi retributivi al personale contrattualizzato. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti dai futuri miglioramenti nella misura prevista dai contratti collettivi. I risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per i contratti collettivi. Il presente comma non si applica al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco”.

Secondo la Regione ricorrente tale disposizione avrebbe inciso sull'autonomia della Regione in ordine al trattamento del proprio personale e all'organizzazione dei propri uffici, con una misura organizzativa priva dei caratteri di urgenza e di provvisorietà.

La Corte ha motivato ritenendo che la norma in esame non fa che trarre le conseguenze del principio legislativo costituente principio fondamentale vincolante per le Regioni (cfr. in proposito sentenza n. 352 del 1996) secondo cui i rapporti di lavoro del personale delle pubbliche amministrazioni con le sole eccezioni stabilite dalla legge dello Stato sono disciplinati dalle disposizioni codicistiche e dalle leggi sul lavoro subordinato nel settore privato, e i rapporti individuali di lavoro sono regolati contrattualmente (art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 29 del 1993): onde, in particolare, il trattamento economico, che è materia non riservata alla legge ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c della legge n. 421 del 1992, è disciplinato esclusivamente dai contratti collettivi e da quelli individuali.

Non si tratta dunque di sancire una impropria prevalenza del contratto collettivo sulla legge regionale nell'ambito del sistema delle fonti, ma della piana e logica conseguenza del sistema, stabilito con efficacia anche nei confronti delle Regioni dal legislatore statale, del rapporto di lavoro pubblico assimilato a quello privato e contrattualizzato. Se la legge regionale potesse, ciò nonostante, continuare a disporre l'attribuzione ai dipendenti delle Regioni di trattamenti economici, che verrebbero a sovrapporsi o ad aggiungersi a quelli previsti dai contratti collettivi, l'intero sistema in questione verrebbe evidentemente compromesso con riguardo al comparto dei dipendenti regionali.

La regola, secondo cui il trattamento economico è definito in modo vincolante in sede di accordi collettivi, e le disposizioni di legge preesistenti, recanti attribuzione di trattamenti economici, cessano di operare a seguito della stipulazione dei medesimi accordi, era già stata sancita dal legislatore statale allorché, con la legge quadro sul pubblico impiego, si era definito il sistema della disciplina “in base ad accordi” (cfr. art. 3 della legge n. 93 del 1983). Essa è stata ripresa dal legislatore statale allorché ha realizzato la cosiddetta privatizzazione e la contrattualizzazione dei rapporti di impiego pubblico.

## **2. La giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V.**

### *2.1. La riconduzione dell'impiego pubblico regionale, per il profilo della privatizzazione del rapporto del lavoro, alla competenza esclusiva statale nella materia “ordinamento civile” e per il profilo pubblicistico-organizzativo, alla materia di competenza regionale residuale “ordinamento e organizzazione amministrativa” regionale.*

In base alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. e tenuto conto che nel frattempo è intervenuta la c.d. privatizzazione del lavoro pubblico, la giurisprudenza costituzionale riconduce l'impiego pubblico regionale, in parte, all'“ordinamento civile”, per i profili privatizzati del rapporto, e dunque alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.), dato che “la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni” (**sentenza n. 2/2004**); in parte, per i profili “pubblicistico-organizzativi” del rapporto all' “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”, e quindi alla competenza legislativa residuale delle Regioni (**sentenza n. 233/2006**). In quest'ultima sentenza la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 6 e 7, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) , Cost., e agli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo della lesione della competenza esclusiva



statale in tema di “ordinamento civile”, per la ricaduta della decadenza dall’incarico dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato. La Corte ha motivato nel senso che la Regione non ha, legiferato in materia di “ordinamento civile”, essendosi limitata - nel porre norme in materia di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) - a rinviare al principio per cui gli effetti di un contratto cessano quando ne venga meno la causa. Allo stesso modo, non fondata è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, nella parte in cui ricomprende fra le nomine soggette a decadenza automatica (in quanto effettuate nei nove mesi precedenti l’elezione dei nuovi organi rappresentativi della Regione) quelle degli organi di vertice delle aziende sanitarie, ospedaliere ed assimilabili. Secondo la Corte, la norma, in quanto diretta esclusivamente a disciplinare l’organizzazione amministrativa delle aziende in questione, non incide sulla materia dell’”ordinamento civile”.

Di interesse è anche la **sentenza n. 3/2004**. La Corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. La disposizione censurata prevede che “le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative di alta formazione del proprio personale, anche ai fini dell’accesso alla dirigenza, favorendo la partecipazione dei dipendenti ai corsi di laurea, anche triennali, organizzati con l’impiego prevalente delle metodologie di formazione a distanza per finalità connesse alle attribuzioni istituzionali delle amministrazioni interessate”. Inoltre, “a tal fine, nei limiti delle ordinarie risorse finanziarie destinate all’aggiornamento e alla formazione del personale, le amministrazioni pubbliche e le relative Scuole o strutture di formazione, sentite le organizzazioni sindacali, possono anche erogare borse di studio del valore massimo corrispondente all’iscrizione ai suddetti corsi di laurea o provvedere al relativo rimborso”.

Le “amministrazioni pubbliche” sono quindi espressamente invitate a promuovere le iniziative di alta formazione e autorizzate a erogare borse di studio nei limiti delle ordinarie risorse finanziarie destinate ai suddetti scopi. Tale disposizione si traduce in una norma permissiva nei confronti delle richiamate “amministrazioni pubbliche”. Tutto ciò però non è ancora sufficiente per escludere la lesione delle prerogative regionali, in quanto pure una norma permissiva presuppone una rivendicazione di competenza statale, per cui se la norma dovesse trovare applicazione anche nei confronti delle amministrazioni non statali si porrebbe il problema della esorbitanza di essa dall’ambito della disciplina dell’”ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, riservata in via esclusiva alla legislazione statale.

La questione è stata risolta dalla Corte sul piano della interpretazione del termine “amministrazioni pubbliche” impiegato nel comma 14 dell’art. 19 della legge n. 448 del 2001.

Per escludere l’esorbitanza della competenza statale, la Corte ha, infatti, risolto la questione con una sentenza interpretativa di rigetto, nel senso cioè che il generico richiamo alle amministrazioni “pubbliche”, contenuto nella interpretazione denunciata, debba essere letto come sinonimo di “statali”; con ciò riconducendo il citato comma 14 a conformità in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, il quale assegna in via esclusiva alla competenza legislativa statale la disciplina dell’”ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (cfr., anche, sentenza n. 4/2004).

## *2.2. Il limite del diritto privato alla competenza regionale residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa” regionale.*

Confermando la consolidata giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, la Corte, con la **sentenza n. 95/2007**, la Corte ha affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” ai sensi dell’art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l’uniformità di tale tipo di rapporti. Con la conseguenza che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all’autonomia privata con il

carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali (v. sentenze n. 233/2006, n. 380/2004 e n. 274/2003, anch'esse evidenziate nel testo, nonché *paragrafo 3.3.*).

### *2.3. Gli altri limiti alla competenza legislativa regionale residuale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale": la regola del pubblico concorso.*

La potestà legislativa regionale è sottoposta a ulteriori limiti. Uno di questi è il rispetto della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi.

La Corte ha, anzitutto, affermato che la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego – per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. – è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato ed è dunque è anche estranea alla materia dell'«ordinamento civile» (**sentenza n. 380/2004**).

Nella stessa **sentenza n. 380/2004**, la Corte ha affermato che la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali, cui appunto si riferisce la censura proposta dalla ricorrente.

Ed invero, ha affermato la Corte, la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle Regioni (v. sentenza n. 2/2004), ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali (v. sentenza n. 274/2003).

La Corte ha concluso che l'art. 53 della legge n. 289 del 2002 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica ai concorsi banditi dalle Regioni o dagli enti regionali.

Con particolare chiarezza, la Corte, nella **sentenza n. 293/2009**, ha affermato che l'art. 97, terzo comma, della Costituzione prevede che, salvo i casi stabiliti dalla legge, «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso». Ciò significa che la «forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 363 del 2006) è rappresentata da una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti. Il rispetto di tale criterio è condizione necessaria per assicurare che l'amministrazione pubblica risponda ai principi della democrazia, dell'efficienza e dell'imparzialità. Il concorso pubblico è, innanzitutto, condizione per la piena realizzazione del diritto di partecipazione all'esercizio delle funzioni pubbliche da parte di tutti i cittadini, fra i quali oggi sono da includersi, per la maggior parte degli impieghi, anche quelli di altri Stati membri dell'Unione europea (sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 2 luglio 1996, in cause 473/93, 173/94 e 290/94). In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., il concorso consente infatti ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza e «senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti», come fu solennemente proclamato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Il concorso, inoltre, è «meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 205/2004), cioè al principio di buon andamento, sancito dall'art. 97, primo comma, Cost. Il reclutamento dei dipendenti in base al merito si riflette, migliorandolo, sul rendimento delle pubbliche amministrazioni e sulle prestazioni da queste rese ai cittadini. Infine, il concorso pubblico

garantisce il rispetto del principio di imparzialità, enunciato dall'art. 97 e sviluppato dall'art. 98 Cost. Infatti, il concorso impedisce che il reclutamento dei pubblici impiegati avvenga in base a criteri di appartenenza politica e garantisce, in tal modo, un certo grado di distinzione fra l'azione del governo, «normalmente legata agli interessi di una parte politica», e quella dell'amministrazione, «vincolata invece ad agire senza distinzioni di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate nell'ordinamento». Sotto tale profilo il concorso rappresenta, pertanto, «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione» (sentenza n. 453/1990).

La Costituzione ha accordato al legislatore la facoltà di derogare al principio del concorso. Le deroghe legislative, tuttavia, sono sottoposte al sindacato di costituzionalità, nell'esercizio del quale la Corte ha progressivamente precisato il significato del precetto costituzionale. Innanzitutto, la Corte ha affermato che anche le «modalità organizzative e procedurali» del concorso devono «ispirarsi al rispetto rigoroso del principio di imparzialità» (sentenza n. 453/1990). Di conseguenza, non qualsiasi procedura selettiva, diretta all'accertamento della professionalità dei candidati, può dirsi di per sé compatibile con il principio del concorso pubblico. Quest'ultimo non è rispettato, in particolare, quando «le selezioni siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi» (sentenza n. 194/2002). La natura comparativa e aperta della procedura è, pertanto, elemento essenziale del concorso pubblico; procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violano il «carattere pubblico» del concorso (sentenza n. 34/2004). La Corte ha poi chiarito che al concorso pubblico deve riconoscersi un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni. Il concorso è necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio (ciò che comunque costituisce una «forma di reclutamento» - sentenza n. 1/1999), e in quelli, che più direttamente interessano le fattispecie in esame, di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati *ab origine* mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza n. 205/2004). Sotto quest'ultimo profilo, infine, la Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 363/2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81/2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205/2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81/2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere, in particolare relativamente all'esigenza di consolidare specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione e non acquisibili all'esterno, le quali facciano ritenere che la deroga al principio del concorso pubblico sia essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (v., sulla regola del pubblico concorso, v., anche, sentenze n. 1/1999, n. 194, n. 218, n. 373/2002, n. 205/2004, n. 190/2005, n. 363/2006, n. 215, n. 252, n. 293/2009, n. 9, n. 100, n. 179, n. 213, n. 225 e n. 235/2010).

Analogo ragionamento è a fondamento della **sentenza n. 363/2006**, con la quale la Corte ha ritenuto la illegittimità costituzionale di una norma della Provincia autonoma di Bolzano che disponeva una deroga al principio del pubblico concorso. La circostanza che essa sia stata introdotta da una legge della Provincia autonoma di Bolzano, con competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto, ha ritenuto la Corte, non incide sui termini della questione. Tale potestà, infatti, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione (artt. 8 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, contenente «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Secondo la Corte, il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa. Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 81/2006). Altrimenti la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone (sentenza n. 205/2006). Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

La Corte ha ritenuto insussistenti le condizioni per riconoscere come legittima la deroga che la legge della Provincia autonoma di Bolzano intendeva introdurre al principio del pubblico concorso per perseguire l'interesse dell'amministrazione a non disperdere professionalità difficili da reperire, anche in riferimento alla necessaria conoscenza delle tre lingue (italiano, tedesco e ladino) riconosciute dallo statuto, alla particolarità del territorio (in prevalenza montuoso), alla proporzionale etnica.

Infatti, secondo la Corte, la disposizione impugnata conferisce alla Giunta provinciale il potere – ordinario nel tempo, illimitato nei presupposti e nelle modalità di esercizio – di immettere stabilmente nei ruoli dell'amministrazione i dirigenti che la stessa Giunta aveva assunto a tempo determinato senza concorso, alla duplice condizione che gli stessi abbiano prestato servizio per almeno sei anni e «con particolare successo». In essa, ha proseguito la Corte, non c'è traccia delle ragioni giustificatrici che legittimerebbero la deroga.

Ma la Corte ha ritenuto che non fossero sufficientemente delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione. La costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, infatti, non veniva subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, in rapporto a carenze di organico, alla conoscenza delle lingue o ad altre specificità della Provincia. Conseguentemente, l'organo politico avrebbe potuto decidere di assumere senza concorso un numero di dirigenti non definito, scegliendoli tra quelli già utilizzati a tempo determinato.

Né, secondo la Corte, sono state previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori.

Infine, ha concluso la Corte, dall'esercizio di tale potere sarebbero pregiudicati proprio i dipendenti di ruolo dell'amministrazione ammessi in base a concorso, che vedrebbero diminuite le possibilità di accedere all'albo dei dirigenti secondo le procedure ordinarie.

#### 2.4. Segue: *il rispetto dei "canoni della buona amministrazione"*.

Ulteriori limiti alla competenza legislativa residuale regionale sono stati ravvisati dalla Corte nei canoni della buona amministrazione.

Con la **sentenza n. 172/2005**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2004, n. 4, il quale stabilisce che, fatto salvo quanto previsto dalle norme vigenti, «l'amministrazione regionale procede immediatamente al trasferimento di sede o all'attribuzione ad altro incarico del dipendente condannato, per i reati contro la pubblica amministrazione, con sentenza di primo grado».

La Corte ha ritenuto che le finalità che la norma intende perseguire, significativamente inserita in una legge intitolata «Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale», sono ravvisabili nell'esigenza di tutelare l'immagine, la credibilità e, appunto, la trasparenza dell'amministrazione regionale; interessi che, anche prima dell'eventuale pronuncia di una sentenza definitiva di condanna, possono risultare pregiudicati dalla permanenza nell'ufficio del dipendente che abbia commesso nell'esercizio delle sue funzioni un reato contro la pubblica amministrazione.

Alla luce del principio di buon andamento dei pubblici uffici e del dovere dei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di «adempierle con disciplina ed onore» (artt. 97 e 54, secondo comma, Cost.), la disposizione in esame offre dunque alla amministrazione regionale uno strumento volto a realizzare l'interesse pubblico di garantire la credibilità e la fiducia di cui l'amministrazione deve godere presso i cittadini (v. sentenze n. 206/1999 e n. 145/2002); interesse leso dal discredito che la condanna, anche solo di primo grado, può recare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici, e certo prevalente su quello individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio. La misura risulta pertanto ispirata non già da ragioni punitive o disciplinari, quanto da esigenze, *lato sensu* cautelari, in funzione dell'organizzazione interna degli uffici (v. ancora sentenza n. 206 del 1999: p. 9 del *Considerato*, ove il trasferimento dell'impiegato ad altra sede, ufficio o mansione, in contrapposizione con la misura cautelare della sospensione dal servizio, viene significativamente definito «misura organizzativa»), atteso che le esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici.

In tal senso, va citata la **sentenza n. 205/2006**, con la quale la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 19, commi 1 e 2, lettera *b*), della legge della Regione Umbria 1° febbraio 2005, n. 2, che prevede (comma 1) che “ il Consiglio regionale e la Giunta regionale, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, possono riservare posti nel limite del quaranta per cento di quelli oggetto di reclutamento dall'esterno a favore di soggetti che abbiano già avuto rapporti di lavoro con le predette amministrazioni ad eccezione di quelli attivati dai Gruppi consiliari, in applicazione della legge regionale 20 marzo 2001, n. 7” e (comma 2) che “i soggetti di cui al comma 1 sono ammessi a partecipare ai concorsi banditi dall'Amministrazione di rispettiva appartenenza a condizione che: a) siano in possesso dei requisiti previsti per l'accesso dall'esterno ed in particolare dei titoli di studio prescritti per le categorie relative ai posti messi a concorso; b) abbiano avuto rapporti di lavoro subordinato e/o parasubordinato a tempo determinato, per una durata complessiva di almeno 24 mesi nel periodo dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004”. La Corte ha affermato che l'aver prestato attività a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione regionale, infatti, non può essere considerato *ex se*, ed in mancanza di altre particolari e straordinarie ragioni giustificatrici della deroga al principio di cui all'art. 97, terzo comma, della Costituzione, un valido presupposto per una riserva di posti, risolvendosi, piuttosto, in un arbitrario privilegio a favore di una generica categoria di persone.

Da segnalare è anche la **sentenza n. 27/2008**, con la quale la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 22, della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2006, n. 16, nella parte in cui abroga le parole «in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria D» nell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 maggio 2001, n. 18. Premesso che quest'ultima norma, relativa ai responsabili delle segreterie dei gruppi consiliari, stabiliva originariamente che «la responsabilità delle segreterie può essere attribuita a personale di categoria “D” o a personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato in possesso dei requisiti per l'accesso alla categoria “D”» e che l'art. 1 della successiva legge regionale 12 novembre 2004, n. 39, ha disposto che la norma in questione deve essere interpretata nel senso che la responsabilità delle segreterie può essere attribuita anche a dipendenti regionali che, pur non essendo formalmente inquadrati nella categoria D, sono tuttavia in possesso dei relativi requisiti d'accesso, la norma impugnata, la quale, ha soppresso l'inciso relativo ai requisiti che il soggetto esterno doveva possedere per poter ricoprire l'incarico di responsabile della segreteria è, ad un tempo, irragionevole, in quanto, senza alcuna ragione giustificatrice, da un lato, richiede ad alcune categorie di aspiranti all'incarico (i dipendenti interni all'amministrazione regionale) determinati requisiti (quelli previsti per l'accesso alla categoria D) e, dall'altro, ne prescinde per altre categorie di possibili interessati (i soggetti esterni all'amministrazione), e lesiva del principio del buon andamento dell'amministrazione, perché la previsione dell'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente richiesti per lo svolgimento delle funzioni che è destinato ad espletare determina l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza.

In senso analogo, la **sentenza n. 252/2009** ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., gli artt. 4, comma 1, e 5, comma 2, della legge della Regione Marche 29 aprile 2008, n. 7 nella parte in cui consentono il conferimento di incarichi a personale esterno all'amministrazione regionale e l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, indipendentemente dal possesso dei requisiti fissati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. La Regione, ha affermato la Corte, può derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 citato ma solo prevedendo, in alternativa, altri criteri di valutazione ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale: nella legge in oggetto, viceversa, non si rinvergono criteri atti ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, con la conseguenza che è consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione, in modo irragionevole ed in violazione del principio di buon andamento.

Da segnalare è anche la **sentenza n. 277/2005**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2, che disciplina l'affidamento alla società Lazio Service s.p.a. dei servizi di supporto alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale. La Corte ha ritenuto che i soggetti esterni alla pubblica amministrazione destinati ai servizi di supporto alle strutture in esame, di cui la norma impugnata prevede l'"esternalizzazione", sono per definizione legati con rapporto fiduciario particolarmente intenso agli organi di indirizzo politico della Regione; ma la disposizione censurata – ha rilevato la Corte – comporta che dal 1° gennaio 2004 la fine della legislatura non determina più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, perché ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società Lazio Service s.p.a. Ne consegue – secondo la Corte – la preclusione, per gli organi di vertice dei Consigli regionali nelle legislature successive, di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi dai dipendenti della società, se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale, che già sostiene gli «oneri connessi alle attività oggetto della convenzione». La norma regionale impugnata – ha concluso la Corte – a prescindere dall'intrinseca irragionevolezza del suo contenuto e dalla sua incidenza sull'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato, introduce una modalità di organizzazione degli uffici di vertice del Consiglio regionale che ne pregiudica il buon andamento, in violazione del precetto di cui all'art. 97, primo comma, Cost.

#### 2.5. Segue: *i principi dell'imparzialità e del giusto procedimento.*

Limiti alla competenza residuale regionale discendono anche dai c.d. i principi dell'imparzialità e del giusto procedimento.

Con la **sentenza n. 34/2010**, la Corte ha dichiarato illegittime le disposizioni che sottopongono all'identico regime di decadenza automatica (c.d. *spoils system*) non solo titolari di organi di vertice nominati *intuitu personae* dall'organo politico, ma anche soggetti che non possiedono l'uno o l'altro di tali requisiti e che sono scelti previa selezione avente ad oggetto le loro qualità professionali. In particolare, la disciplina censurata, nella parte in cui si applica al direttore generale di Asl e al direttore generale dell'Arpacal, è in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., sotto molteplici profili.

Innanzitutto, ha affermato la Corte, il principio di buon andamento è leso in riferimento alla continuità dell'azione amministrativa, la quale risulta pregiudicata quando intervengano due mutamenti del titolare di un ufficio pubblico a pochi mesi di distanza l'uno dall'altro. In secondo luogo, il principio di imparzialità amministrativa è violato quando le funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico non sono affidate a funzionari neutrali, tenuti ad agire al servizio esclusivo della Nazione, ma a soggetti cui si richiede una specifica appartenenza politica, ovvero un rapporto personale di consentaneità con il titolare dell'organo politico. In terzo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del funzionario, in occasione del rinnovo dell'organo

politico, viola l'art. 97 Cost. sotto due aspetti: da un lato, lede il principio del giusto procedimento, perché esclude il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione; dall'altro lato, pregiudica i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in base ai quali le decisioni relative alla rimozione dei funzionari incaricati della gestione amministrativa, così come quelle relative alla loro nomina, debbono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate (v., anche, sentenze n. 390, n. 351 e n. 161/2008; n. 104 e n. 103/2007).

#### 2.6. Segue: *la garanzia dell'effettività del diritto al lavoro.*

Di rilievo è la **sentenza n. 388/2004**, nella quale la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 3 del 2003, che ha inserito l'art. 34-*bis* nel d.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale dispone che: «le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, con esclusione delle amministrazioni previste dall'art. 3, comma 1, ivi compreso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'art. 34, commi 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste (comma 1).

La Corte ha ricordato che l'art. 34 del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale enuncia esplicitamente il principio per cui il personale in esubero presso pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, deve poter essere ricollocato durante il periodo di mobilità presso altre amministrazioni sia per evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro sia anche per realizzare, in termini globali, un contenimento della spesa per il personale; così come enuncia esplicitamente il principio per cui «le nuove assunzioni sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco» (art. 34, comma 6).

La Corte ha affermato che non è dubbio che a tali principi la norma (art. 34-*bis*) introdotta dalla legge n. 3 del 2003 non soltanto si ispira, ma dà concreta attuazione descrivendo puntualmente il procedimento attraverso il quale deve realizzarsi la ricollocazione del personale in mobilità: descrizione puntuale che, in quanto tale, costituisce non già normativa di dettaglio di spettanza della legge regionale, bensì disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali ovvero locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili.

Va rilevato, infatti, che la legge statale non soltanto non si ingerisce affatto nelle scelte delle amministrazioni regionali e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale (né quanto al numero, né quanto alla qualità di tale personale), ma si limita a prevedere – come già faceva, ma in modo del tutto generico, l'art. 34, comma 6 – che le nuove assunzioni possano avvenire con procedure concorsuali solo dopo che sia stata verificata concretamente l'impossibilità di valersi di personale proveniente da altre amministrazioni e destinato, ove non sia possibile il suo ricollocamento, al licenziamento: libere essendo le amministrazioni pubbliche locali di specificare in modo dettagliato il tipo di personale del quale intendono valersi (non solo l'area e il livello, ma anche le funzioni e le specifiche idoneità richieste) nonché la sede di destinazione.

La Corte ha concluso che la norma censurata non possa considerarsi invasiva della competenza regionale: essa, lungi dal costituire ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni ovvero norma di dettaglio in materia di “tutela del lavoro”, promuove, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e rimuove ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.).

## 2.7. Segue: *la disciplina del personale medico e i principi fondamentali in materia di “tutela della salute”.*

Con la **sentenza n. 295/2009**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione statale che consente ai direttori amministrativi e direttori sanitari delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, nonché ai direttori amministrativi e direttori sanitari degli IRCCS di procrastinare la durata del rapporto di lavoro anche oltre il raggiungimento del limite di età stabilito dalla vigente legislazione statale e, dunque, fino alla naturale scadenza che consenta il completamento del mandato.

La Corte ha considerato improprio il rilievo difensivo della parte resistente volto a ricondurre la disciplina in questione alla materia residuale della «organizzazione amministrativa regionale», non ricorrendo gli elementi e le condizioni che hanno permesso alla stessa Corte di riconoscere la fondatezza della collocazione materiale così prospettata (cfr. sentenze n. 188/2007; n. 233/2006; n. 380 e n. 2/2004).

Secondo la Corte, l'impugnata disposizione, afferendo alla delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è, invece, espressione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (così, infatti, la sentenza n. 422/2006).

## 2.8. Segue: *gli intrecci con la materia del “coordinamento della finanza pubblica”*

In numerose sentenze (*ex multis*, **169/2007**, **n. 412/2007**), la Corte ha affermato che non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale previsto dall'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, poiché trattasi di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia oggetto di potestà legislativa concorrente) e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto, come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale.

## 2.9. *Gli ambiti materiali riconducibili alla competenza legislativa residuale regionale “ordinamento e organizzazione amministrativa”.*

### 2.9.1. Il reclutamento e scelta delle modalità di costituzione del rapporto di lavoro pubblico: l'accesso al pubblico impiego e le procedure concorsuali.

Con la **sentenza n. 4/2004**, la Corte ha affermato che la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego – per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. – è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato.

La Corte ha ritenuto che la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali, cui appunto si riferisce la censura proposta dalla ricorrente.

Se, come la Corte ha già affermato (**sentenza n. 370/2003**), una disciplina normativa non può essere ricondotta all'ambito della legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117, sol perché non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo, tuttavia, nella specie, è di immediata percezione proprio l'impossibilità di collocare la disciplina in esame nei cataloghi delle competenze legislative statali esclusive o concorrenti, come evocate dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.



Da tale impossibilità, la Corte ne ha fatto discendere la fondatezza della tesi della Regione ricorrente, secondo cui la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale – in quanto riconducibile alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali – è preclusa allo Stato (a maggior ragione attraverso disposizioni di dettaglio), e spetta alla competenza residuale delle Regioni (v. **sentenza n. 2/2004**), ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali (v. **sentenza n. 274/2003**).

Tale impostazione è stata confermata nella **sentenza n. 95/2008**, nella quale la Corte ha affermato che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale (v., anche, **sentenza n. 380/2004**) è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Ciò, ha proseguito la Corte, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, vale anche per la Provincia autonoma ricorrente, perché il menzionato art. 117, quarto comma, prevede una forma di autonomia più ampia rispetto a quella attribuita dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

Tale orientamento è stato confermato nella recente **sentenza n. 100/2010**.

#### 2.9.2. Segue: le assunzioni.

Con la **sentenza n. 359/2003**, la Corte ha affermato che in ordine alla disciplina dell'accesso e delle modalità concorsuali nell'impiego regionale, la competenza è normalmente affidata alle fonti regionali.

Con la **sentenza n. 390/2004**, la Corte ha ritenuto che la previsione della normativa statale in base alla quale le assunzioni a tempo indeterminato, «fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002» violi la materia organizzazione della struttura amministrativa riservata alle autonomie regionali e degli enti locali.

Secondo la Corte, si tratta, infatti, di una disposizione che non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388/2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

Con la successiva **sentenza n. 95/2008**, la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui si applica anche alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Secondo la Corte, la norma censurata - la quale dispone che se e quando le amministrazioni soggette al patto di stabilità interno decidano, nel triennio 2007-2009, di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, debbono obbligatoriamente riservare una quota di posti a favore di chi abbia già intrattenuto con esse rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno alla data del 29 settembre 2006 - non può essere qualificata come principio di coordinamento della finanza pubblica, attenendo piuttosto alla disciplina delle modalità di accesso all'impiego presso gli enti soggetti al patto di stabilità interno, disciplina riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientrante nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Con la più recente **sentenza n. 235/2010**, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n.

3, il quale detta norme per il contenimento del ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato, sottoponendo ad alcuni limiti la possibilità della Regione Sardegna e degli enti pubblici regionali sardi di ricorrere, per far fronte alle proprie esigenze, a contratti a tempo determinato. In relazione alla dedotta violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la Corte ha ricordato che, per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (in tal senso, sentenze n. 165/2007 e n. 368/2008). In base ai suddetti criteri, ha proseguito la Corte, la norma censurata deve ritenersi inquadrabile nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, attribuita dallo statuto sardo alla competenza legislativa esclusiva della Regione. L'art. 3, comma 1, invero, limitando la facoltà della Giunta regionale di ricorrere, per far fronte alle proprie esigenze operative, all'assunzione di lavoratori con contratto a tempo determinato, mira, appunto, a regolamentare le modalità di instaurazione di contratti di lavoro con la Regione. Essa, dunque, spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro ed incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive discendenti da tale tipologia flessibile di contratto di lavoro.

Tale pronuncia è coerente con la giurisprudenza della stessa Corte secondo la quale «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (sentenze n. 380/2004, n. 95/2008 e n. 100/2010).

### **3. Le Regioni e le Province ad autonomia differenziata.**

#### *3.1. I principi desumibili dalla legislazione sul pubblico impiego quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica per le Regioni ad autonomia differenziata.*

Prima della riforma costituzionale, la Corte ravvisava nella disciplina del lavoro un limite all'intervento del legislatore regionale in quanto configuranti "norme fondamentali di riforma economico-sociale".

Con la **sentenza n. 352/1996** (in tema di permessi per attività sindacale), la Corte ha ritenuto che i principi desumibili dal citato art. 2, primo comma, della legge n. 421 del 1992 (nella specie, il principio che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nelle amministrazioni pubbliche) hanno carattere di "norme fondamentali di riforma economico-sociale" e, come tali, sono suscettibili di vincolare la competenza delle regioni a statuto speciale (nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano) in tema di ordinamento degli uffici e del personale ad esse addetto, competenza di cui, pure, il legislatore "ha inteso palesemente preservare il carattere esclusivo" (sentenza n. 383/1994), dato che le norme considerate come principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 153/1995, n. 359/1993, n. 349/1991).

In senso analogo, sul principio della regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico, con riferimento alla Regione Siciliana, si esprime la **sentenza n. 314/2003**.

Nel senso del carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale riferito al principio della disciplina in base ad accordi in tema di rapporti di lavoro e di impiego, si è espressa la **sentenza n. 352/1996** per la Regione Valle d'Aosta. In termini analoghi, v. anche **sentenza n. 219/1984**.

Nella **sentenza n. 308/2006**, la Corte ha ritenuto che, dalla legge n. 421 del 1992, può trarsi il principio della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici e, non a caso, anche il legislatore delegato ha ribadito che quel trattamento è

materia di contrattazione collettiva (si vedano, in particolare, gli artt. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45, comma 1, del d. lgs. n. 165 del 2001). Pertanto, rilevato che la norma censurata è stata emanata in epoca anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e che le norme fondamentali di riforma economico-sociale costituiscono un limite all'esercizio di qualunque tipo di potestà legislativa della Regione Siciliana (v. sentenze n. 314/2003, n. 4/2000, n. 153/1995), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 9, della legge regionale n. 10 del 2000, poiché, concorrendo alla disciplina del trattamento economico del personale degli enti locali, viola il principio, sopra enunciato, della disciplina di quel trattamento per mezzo di contratti.

Valore di grande riforma economico-sociale è stata riconosciuta dalla Corte (**sentenza n. 219/1984**) alla legge n. 93 del 1983 per ciò che riguarda la "disciplina in base ad accordi" sia nella sede nazionale che in quella delle regioni e province a statuto speciale (art. 3), con la definizione della materia riservata a "disciplina di legge" (art. 2); al "principio di omogeneizzazione" delle posizioni e trattamenti (art. 4), a quello della "mobilità" (art. 19), e a quelli in tema di responsabilità (art. 22, secondo comma).

### *3.2. La parificazione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario nel nuovo assetto delle competenze legislative in tema di privatizzazione del lavoro pubblico.*

Di rilievo è la **sentenza n. 274/2003**.

In questa sentenza la Corte ha ritenuto che le norme di cui all'art. 3 della legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002, n. 11 – denunciate in quanto non conformi alle disposizioni statali recanti norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica – appartengono ad aree di potestà legislativa esclusiva delle Regioni e province autonome coincidenti con aree ora attribuite alla potestà legislativa esclusiva ("residuale") delle Regioni ordinarie, per le quali valgono soltanto, nelle materie di cui al quarto comma del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo, dovendosi escludere ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale. Infatti, ha motivato la Corte, se detto limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale in riferimento alle Regioni e province autonome, la potestà legislativa esclusiva di queste ultime risulterebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa "residuale" delle Regioni ordinarie. Sicché, ai sensi, invece, dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare "forma di autonomia" prevista per le regioni ordinarie si applica anche a quelle a statuto speciale, in quanto "più ampia" rispetto a quelle di cui ai rispettivi statuti.

In senso analogo, v. sentenze n. 97/2007, n. 233/2006, n. 380/2004 e n. 274/2003.

Con la **sentenza n. 189/2007**, la Corte ha poi affermato che dalla legge n. 421 del 1992 può trarsi il principio (confermato anche dagli artt. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, e 45 del d. lgs. n. 165 del 2001) della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici (sentenze n. 308 del 2006 e n. 314 del 2003) che si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che l'art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Sicilia in materia di «regime degli enti locali» (si veda anche la **sentenza n. 95/2008**).

### *3.3. Il limite del diritto privato alla competenza regionale residuale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa" regionale.*

Confermando la consolidata giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, la Corte, con la **sentenza n. 234/2005**, ha affermato che la speciale disciplina contenuta nelle norme denunciate (art. 1-bis della legge n. 383 del 2001, contenenti disposizioni relative all'istituzione e all'attività dei "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso" (CLES) riguardanti il progressivo adeguamento, da parte degli imprenditori, agli obblighi di legge relativi a "materie diverse da quella fiscale e contributiva" e agli obblighi previsti

dai contratti collettivi di lavoro in materia di trattamento economico), essendo idonea a modificare a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene – in modo caratterizzante – all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'"ordinamento civile", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato. La Corte, rigettando i ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ha dunque ricondotto le norme oggetto di censura tra quelle che pongono alla potestà legislativa regionale «il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» (v., fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, le sentenze n. 411/2006, n. 50/2005, n. 282/2004, n. 352/2001 e n. 82/1998).

Di interesse è anche la già citata **sentenza n. 95/2007**, con la quale la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 214 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, il quale prevede, con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche, la soppressione delle indennità di trasferta. Infatti, ha affermato la Corte, con la norma censurata e con i commi 213 e 223 dello stesso art. 1 della legge n. 266 del 2005, il legislatore ha abolito in tale settore gli istituti dell'ordinamento civile costituiti dalle indicate indennità ed ha contestualmente stabilito che le clausole che le prevedono sono eliminate dai contratti e dagli accordi collettivi in vigore e vietate per quelli da stipularsi, con ciò fissando un inderogabile limite generale all'autonomia contrattuale delle parti. La corte ha concluso ritenendo che la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali (v., anche, sentenze n. 234 e n. 106/2005; n. 282/2004).

Tale affermazione è stata ripresa nella **sentenza n. 189/2007**, in base alla quale i principi fissati dalla legge statale in materia di rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali "privatizzato" costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e n. 106/2005; n. 282/2004).

Sulla base di tale premessa, la Corte ha concluso nel senso di ritenere costituzionalmente illegittimo l'art. 16, comma 2, della legge della Regione Sicilia 17 marzo 2000, n. 8, nella parte in cui prevede che la qualifica ed il trattamento contrattuale di capo servizio si applica anche ai componenti degli uffici stampa degli enti locali. La norma censurata, secondo la Corte, si pone infatti in contrasto con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato "privatizzato" deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva, dato che detto principio di diritto privato - fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati - si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che l'art. 14, lettera o), dello statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione Siciliana in materia di «regime degli enti locali». (In senso analogo, v. sentenza n. 123, n. 176/2010).

Di rilievo è la **sentenza n. 151/2010**, con la quale la Corte dichiarato costituzionalmente illegittima, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, una disposizione della legge valdostana circa il periodo in cui può essere esercitata la facoltà di chiedere l'esonero dal servizio. Infatti, secondo la Corte, l'istituto dell'esonero incide sui diritti e gli obblighi delle parti del rapporto di lavoro pubblico, in quanto comporta la sospensione dell'obbligo

fondamentale del dipendente (quello di eseguire la prestazione lavorativa) e la sostituzione dell'oggetto dell'obbligazione principale della parte datoriale (quella retributiva).

Trattandosi di istituto che integra la disciplina privatistica del rapporto contrattuale che lega il dipendente con l'ente pubblico, esso appartiene alla materia dell'ordinamento civile e pertanto l'impugnata disposizione della legge della Regione Valle d'Aosta n. 5 del 2009 è illegittimo perché invade un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva statale.

## **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE.**

- Stefano Battini, *Autonomia regionale e autonomia negoziale nella disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici*, in *Le Regioni*, 4/1996, 673.
- Sabino Cassese, *Intervento in Il nuovo Titolo V della Costituzione Stato/Regioni e diritto del lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 677.
- Franco Carinci, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, 17.
- Umberto Carabelli e Maria Teresa Carinci, *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici*, in *Il lavoro pubblico* (a cura di U. Carabelli e M.T. Carinci), Bari, 2010, 78.
- Gianfranco D'Alessio, *Pubblico impiego*, in *Trattato di diritto amministrativo, Parte generale* (a cura di S. Cassese), Milano, 2003, 410.
- Gaetano D'Auria, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo Titolo V (parte seconda) della costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001, 753.
- Massimo Luciani, *Regioni e diritto del lavoro: note preliminari*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 57.
- Vincenzo Luciani, *Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, legge statale e legge regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo, Regione e Governo locale*, 2009, voll. 5/6, 907.
- Enrico Maria Mastinu, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2007, I, 376.
- Massimo Pallini, *La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, 21.
- Riccardo Salomone, *Il lavoro pubblico e il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte costituzionale*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, 595.
- Anna Trojsi, *L'impiego regionale: fonti e spazi di competenza legislativa delle Regioni*, in *Le Istituzioni del federalismo, Regione e Governo locale*, 2009, voll. 5/6, 819.
- Anna Trojsi, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2009, 1213.