CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **998/1988** (ECLI:IT:COST:1988:998)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **12/10/1988**
Deposito del **27/10/1988**; Pubblicazione in G. U. **02/11/1988**
Norme impugnate:
Massime: **12954 12955**
Atti decisi:

N. 998

SENTENZA 12-27 OTTOBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge statale 16 maggio 1984, n. 138, intitolata: "Mobilità e sistemazione definitiva del personale risultato idoneo agli esami di cui all'art. 26 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33", promosso con ricorso della Regione Sardegna, notificato il 15 giugno 1984, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 1984.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Paolo Mercuri per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

RITENUTO IN FATTO

1. - Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Sardegna ha impugnato avanti questa Corte la legge 16 maggio 1984, n. 138, intitolata "Mobilità e sistemazione definitiva del personale risultato idoneo agli esami di cui all'art. 26 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 633, convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 33", nell'intero suo testo e, in particolare, nell'art. 5, primo e ultimo comma, per violazione dell'art. 3, lett. a), dello Statuto speciale d'autonomia, che attribuisce alla Sardegna la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali, nonché di stato giuridico ed economico del personale.

Premesso che la legge impugnata provvede nei suoi primi quattro articoli a disciplinare la definitiva sistemazione presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, del personale assunto a contratto in base alla legge 1° giugno 1977 n. 285 ("Provvedimenti per l'occupazione giovanile") e risultato successivamente idoneo agli esami per l'ammissione nei ruoli statali, previsti dal d.l. n. 663 del 1979, la Regione ritiene particolarmente lesivo della propria autonomia l'art. 5 della legge impugnata. Più precisamente, quest'ultimo stabilisce: a) che i posti di organico disponibili, alla data di entrata in vigore della legge medesima, presso le Regioni e gli altri enti pubblici ivi indicati siano attribuiti agli idonei che prestino servizio nell'ambito della stessa regione (comma primo); b) che, a tal fine, sia individuato da parte delle amministrazioni regionali un contingente unico regionale (comma secondo); c) che gli idonei, non immessi nei ruoli per mancanza di posti disponibili, siano collocati in soprannumero presso gli enti che hanno ruoli di personale, con le relative qualifiche, ubicati nell'ambito della regione (commi quarto e quinto); d) che tali enti - tra i quali è la Regione - non possono procedere ad ulteriori assunzioni, fino a quando non si sia provveduto al riassorbimento dei contingenti soprannumerari (comma decimo). E, infine, all'ultimo e undicesimo comma, tale articolo stabilisce che "le disposizioni di cui alla presente legge hanno valore di norme di principio e di indirizzo per le regioni a statuto speciale (...), che provvederanno a disciplinare, con propria legge, la sistemazione definitiva e la mobilità" del personale in questione.

Secondo la Regione ricorrente, il suddetto articolo e, in particolare, il primo e l'ultimo comma dello stesso violerebbero l'art. 3, lett. a), St. Sa., che prevede, per la competenza legislativa esclusiva i soli limiti dei principi generali dell'ordinamento e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. E, poiché la legge impugnata, oltre a prevedere limiti diversi da quelli ora indicati, sembrerebbe alludere a un vincolo sostanzialmente ricadente nei principi della materia, si produrrebbe, ad avviso della ricorrente, un sostanziale degradamento della competenza legislativa esclusiva, che la Regione vanta in materia, in una concorrente.

Un ulteriore aspetto di volazione dell'art. 3, lett. a), St. Sa. potrebbe poi rinvenirsi ove l'art. 5, primo comma, della legge impugnata, quando si riferisce agli "enti provinciali per il turismo, aziende autonome di turismo, enti di sviluppo agricolo, consorzi o enti di bonifica, istituto autonomo di case popolari", venga interpretato come applicabile ai corrispondenti enti della Regione Sardegna, poiché in tal caso la predetta norma statutaria verrebbe violata anche per quanto si riferisce alla competenza regionale sugli "enti amministrativi della Regione".

2. - Si è regolarmente costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nell'atto d'intervento l'Avvocatura sostiene che la doglianza della Regione non ha

fondamento perché, anche nel caso di competenza esclusiva, la legislazione regionale deve svolgersi in armonia con i principi enunciati nelle diverse leggi statali emanate allo scopo di provvedere, sul piano nazionale e secondo principi uniformi, all'interesse collettivo primario dell'occupazione giovanile.

A corredo di tale posizione, l'Avvocatura, dopo aver richiamato le diverse norme che si sono succedute in materia a partire dalla legge n. 285 del 1977 e dopo aver ricordato, in particolare, che l'art. 26-septies della legge n. 33 del 1980 aveva già stabilito che le disposizioni riguardanti gli esami di idoneità e la graduatoria per l'immissione in ruolo dei giovani avevano valore di norme di principio e di indirizzo per le regioni (le quali avrebbero dovuto provvedere alla disciplina conseguente con propria legge), sottolinea che nessuna delle Regioni a statuto speciale ha mai impugnato alcuna delle precedenti leggi che, con quella oggetto del presente giudizio, costituiscono parte di un unitario disegno sistematico, vòlto a definire, conclusivamente, la collocazione in ruolo o in soprannumero dei giovani assunti in via temporanea.

L'ultimo motivo del ricorso, con il quale la Regione interpreta in un certo modo l'art. 5, primo comma, della legge impugnata, non avrebbe poi fondamento, perché la Regione conserva il potere di disciplinare, con propria legge, la sistemazione e la mobilità degli idonei.

3. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Sardegna ha fatto pervenire alla Corte copia della legge regionale 19 dicembre 1982, n. 42, con la quale la Regione ha dato attuazione all'art. 26-septies della l. n. 33 del 1980, prevedendo l'istituzione di graduatorie uniche regionali relative ai giovani assunti ai sensi della legge n. 285 del 1977.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. - La Regione Sardegna ha impugnato la legge 16 maggio 1984, n. 138, intitolata "Mobilità e sistemazione definitiva del personale risultato idoneo agli esami di cui all'art. 26 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 633, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33", sospettando d'incostituzionalità il suo intero testo e, in particolare, l'art. 5, primo e ultimo comma, per contrasto con l'art. 3, lett. a), dello Statuto speciale della Regione Sardegna, che attribuisce alla predetta Regione competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale".

2. - Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dalla ricorrente avverso la legge n. 138 del 1984 nella sua globalità.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sent. n. 517 del 1987), l'assoluta carenza di motivazione comporta di per sé un vizo formale di validità, che rende inammissibile la questione così proposta, in quanto impedisce al giudice della legittimità delle leggi sia la completa verifica della sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere o della prospettazione di dubbi di costituzionalità del tutto arbitrari, pretestuosi o astratti, sia l'inequivoca determinazione dell'oggetto sottoposto al proprio giudizio. Pertanto, poiché la Regione ricorrente non ha addotto alcun motivo a sostegno dell'impugnazione dell'intero testo della legge n. 138 del 1984, avendo svolto le sue censure unicamente in relazione all'art. 5 della suddetta legge, la relativa questione deve ritenersi inammissibile.

3. - Secondo la Regione ricorrente, l'art. 5 della legge n. 138 del 1984 prevede obblighi e divieti attinenti tanto all'assunzione di personale negli uffici e negli enti regionali, quanto all'organizzazione degli stessi e allo stato giuridico dei dipendenti della Regione stessa. In tal

modo tale articolo, sempre ad avviso della ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 3, lett. a), St. Sa., che affida alla competenza esclusiva della Regione la materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali, oltreché dello stato giuridico ed economico del personale. Tale contrasto, secondo la Regione, sarebbe evidenziato sia dal rilievo che gli obblighi previsti non rientrerebbero in nessuno dei limiti propri della competenza legislativa esclusiva, sia dalle disposizioni contenute nell'ultimo comma del ricordato art. 5, il quale, nel disporre che le norme previste dalla legge in questione abbiano valore di principio e di indirizzo per le regioni a statuto speciale, mostrerebbe di degradare la competenza posseduta in proposito dalla Regione in una concorrente.

Le censure prospettate dalla ricorrente si rivelano infondate sia nelle premesse che nelle conclusioni.

La Regione Sardegna basa il suo ricorso sulla supposizione che l'accesso agli uffici regionali - che, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, è una sub-materia rientrante nell'ordinamento degli uffici (v., ad esempio, sentt. nn. 101 del 1986; 563 e 726 del 1988) - coincida, seppure pro-parte, con la materia della "occupazione". Questa premessa, tuttavia, non è corretta, poiché, come questa Corte ha già precisato (sent. n. 190 del 1987), la disciplina dell'occupazione (nel caso si trattava di quella giovanile, regolata dalla legge n. 285 del 1977) coinvolge più materie, molte delle quali sono di spettanza dello Stato e alcune di competenza regionale. Non si può negare, infatti, che l'obiettivo dell'inserimento di persone nel mondo del lavoro può essere perseguito soltanto attraverso la disciplina di diversi settori - quali, ad esempio, l'istruzione scolastica, il mercato del lavoro e il collocamento, il pensionamento, la politica del mercato, dei prezzi e dei vari comparti produttivi (industria, servizi, etc.) - i quali rientrano sicuramente nell'ambito delle competenze statali. In pari tempo è innegabile che il perseguimento del medesimo obiettivo coinvolga materie d'indubbia spettanza regionale, quali, ad esempio, la formazione professionale, l'organizzazione degli uffici regionali e la regolazione dell'accesso ai medesimi uffici e, inoltre, le politiche locali riguardanti i vari settori materiali affidati alle regioni (agricoltura, artigianato, sanità, turismo, etc.).

Da ciò deriva chiaramente che l'occupazione è qualcosa che trascende le singole materie sopra elencate e che una legislazione che ne persegua le relative finalità può coinvolgere vari settori, anche di competenza regionale, orientandone o, in determinati casi, vincolandone gli indirizzi verso gli obiettivi superiori, propri di una politica occupazionale.

4. - Non è senza significato che a questo tipo di ripartizione delle competenze corrisponde, al livello dei principi costituzionali, un sistema di valori orientato nel medesimo senso.

L'art. 4 della Costituzione, nel riconoscere a tutti i cittadini il "diritto al lavoro", affida il compito di promuovere le condizioni che ne rendano effettivo il godimento alla Repubblica, vale a dire al complesso dei poteri pubblici operanti nell'ambito dell'ordinamento costituzionale. Analoga imputazione è operata dall'art. 31, comma secondo, Cost., che affida il compito di proteggere la gioventù, anche con discipline giuridiche speciali, al solidale impegno di tutti i poteri pubblici. E non v'è dubbio che a queste due norme di principio si colleghi direttamente una legge, come quella impugnata, che ha come unico obiettivo quello di favorire l'occupazione giovanile.

L'attuazione di tali valori e la determinazione delle specifiche modalità e dei tipi di intervento è indubbiamente rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale, pur nel rispetto dei comuni canoni di ragionevolezza, può liberamente scegliere sia i settori sui quali far leva ai fini del perseguimento, nelle particolari circostanze del momento, degli obiettivi occupazionali, sia le forme di raccordo o di unione fra le varie istanze pubbliche mobilitate per il raggiungimento dei ricordati obiettivi.

Tuttavia, pur nell'ambito di un'ampia discrezionalità di scelta e di un'altrettanto ampia possibilità di intervento ad ogni livello, non si può non riconoscere che l'occupazione, concepita come bene collettivo in sé e come finalità comprensiva di ogni suo aspetto particolare, è affidata alla responsabilità finale e globale dello Stato, il quale, proprio perché si tratta di un obiettivo tale da caratterizzare primariamente la forma di Stato propria di una "democrazia fondata sul lavoro" (art. 1 Cost.) e tale da poter essere perseguito in concreto solo attraverso il concorde o concorrente impegno di tutti i poteri pubblici, si pone, sotto tale aspetto, come il garante di ultima istanza, come l'intransigente tutore del bene "occupazione" nella sua pienezza e globalità.

5. - Se, dunque, per le ragioni appena formulate si deve riconoscere in proposito al legislatore nazionale un'ampia discrezionalità nella scelta del tipo e della dimensione dell'intervento da compiere, va in pari tempo riconosciuto a questa Corte il potere di sindacare la scelta compiuta sulla base dei parametri di legittimità comunemente applicati. Più precisamente, posto che, come ha correttamente prospettato la Regione ricorrente, l'art. 5 della legge impugnata prevede obblighi e divieti puntuali, indubbiamente ricadenti nella sfera organizzativa assegnata all'autonomia regionale - quali l'obbligo di assunzione nei posti di organico disponibili dei giovani temporaneamente impiegati ai sensi della legge n. 285 del 1977 e risultati idonei a norma dell'art. 26-septies del d.l. n. 663 del 1979; l'obbligo di individuare un contingente unico regionale costituito dai suddetti idonei e quello di collocare in soprannumero negli enti dipendenti dalle regioni gli idonei non assunti per difetto di posti negli uffici regionali; e, infine, il divieto di assunzione fino al totale riassorbimento dei soprannumerari - occorre verificare se un intervento così incisivo possa trovare giustificazione in qualcuno dei limiti posti alla competenza legislativa esclusiva della Regione ricorrente.

Considerato che, come s'è prima precisato, lo Stato è il tutore del bene collettivo "occupazione" nella sua globalità e che la tutela in questione può coinvolgere anche materie di competenza regionale, la pregnanza dell'interesse dello Stato a favorire l'occupazione (giovanile) anche in direzione delle attribuzioni regionali appare direttamente proporzionale alla distanza che separa la situazione effettuale esistente in un dato momento rispetto alla formale investitura di valore costituzionale al bene primario dell'occupazione (giovanile).

La legge oggetto del presente giudizio rappresenta il momento conclusivo di una catena normativa, iniziata con la legge 1° giugno 1977, n. 285 ("Provvedimenti per l'occupazione giovanile"), diretta a far fronte, come si sottolinea nella relazione che accompagna il testo da ultimo citato, a un grave fenomeno sociale, non privo di preoccupanti risvolti sotto il profilo dell'ordine pubblico, che si presentava in modo particolarmente drammatico, per i suoi aspetti quantitativi e qualitativi, nel nostro Paese: un fenomeno che, pur se caratterizzato da livelli notevolmente elevati nel Mezzogiorno, destava non indifferenti preoccupazioni anche nelle altre parti d'Italia. Al pari delle leggi che l'hanno preceduta, anche quella impugnata, come risulta dalla relazione accompagnatoria e dalla amplissima maggioranza parlamentare che l'ha votata, risponde ai medesimi interessi. In particolare l'art. 5, oggetto di specifica contestazione, mira a garantire il risultato voluto dal legislatore nazionale anche in considerazione delle resistenze regionali (e degli altri enti locali), seppur con la lodevole eccezione della Sardegna (come dimostrato dalla l.r. n. 42 del 1982) in relazione all'immissione nei propri ruoli dei giovani temporaneamente assunti in base alle legge n. 285 del 1977 (v. relazione alla legge n. 138 del 1984).

Le allegazioni ora citate, peraltro confermate nella loro peculiare drammaticità dai dati ufficiali dell'ISTAT, mostrano come, nel caso, ricorrano tutti i presupposti che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, le sentt. nn. 49 del 1987, 177 e 217 del 1988), giustificano l'apposizione di limiti alle competenze regionali in nome dell'interesse nazionale. In ipotesi, infatti, non solo appare non irragionevolmente valutata la rilevanza dell'interesse da tutelare (occupazione giovanile), ma quest'ultimo, tenuto conto del valore costituzionale di cui è investito, si presenta così imperativo e stringente in ogni parte del

territorio nazionale da esigere un'urgente e uniforme soddisfazione, tale da non poter essere adeguatamente perseguita dal semplice intervento legislativo delle singole regioni.

Pertanto, data la peculiare rilevanza dell'interesse nazionale avuto di mira dalla legge impugnata, appare del tutto giustificato l'intervento del legislatore nazionale con norme di dettaglio in ambiti astrattamente ricadenti nell'elenco delle materie attribuite dall'art. 3 dello Statuto della Sardegna alla competenza legislativa esclusiva della Regione ricorrente. Né si potrebbe dire, in senso contrario, che gli obblighi e i divieti concretamente imposti alle regioni attraverso l'art. 5 della legge n. 138 del 1984 non appaiano commisurati all'interesse nazionale che si intende perseguire. In realtà, che essi siano contenuti nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse rappresentato dall'occupazione giovanile appare tanto provato che la stessa Regione ricorrente, provvedendo all'assunzione dei giovani risultati idonei in base all'art. 26-septies del d.l. n. 663 del 1979, ha riprodotto in una propria legge (n. 35 del 1985) le stesse misure previste dalle disposizioni impugnate.

Né, diversamente da quanto suppone la ricorrente, si può dare soverchia importanza, in senso contrario, all'art. 5, u.c., della legge n. 138 del 1984, il quale stabilisce che "le disposizioni di cui alla presente legge hanno valore di norme di principio e di indirizzo per le regioni a statuto speciale". La formula usata, infatti, è perfettamente identica a quella che l'art. 26-septies del d.l. n. 663 del 1979 - il quale costituisce l'antecedente diretto della norma qui impugnata - utilizza in riferimento a tutte le regioni, tanto se ad autonomia comune, quanto se ad autonomia differenziata. Al di là delle visibili improprietà e oscurità, è, pertanto, ragionevole ritenere che le prescrizioni in questione intendano esplicitare, anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, il vincolo costituito da tutte le disposizioni della legge n. 138 del 1984 a carico del legislatore regionale, in ragione del fatto che quest'ultimo è chiamato, come s'è prima precisato, ad esercitare in materia una potestà di tipo attuativo. Sotto tale aspetto, anzi, la norma in contestazione costituisce un'ulteriore conferma del fatto che la materia regolata dalla legge n. 138 del 1984 rientra fra le competenze statali in forza di un valore, l'interesse nazionale, che opera indifferentemente tanto verso le regioni ad autonomia comune quanto verso quelle ad autonomia differenziata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della intera legge 16 maggio 1984 n. 138 (Modalità e sistemazione definitiva del personale risultato idoneo agli esami di cui all'art. 26 del d.l. 30 dicembre 1979 n. 663, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 29 febbraio 1980 n. 33), in riferimento all'art. 3, lettera a) dello Statuto speciale della Sardegna, sollevata dalla medesima Regione con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, primo ed ultimo comma, della legge 16 maggio 1984 n. 138, in riferimento all'art. 3, lettera a) dello Statuto speciale della Sardegna, sollevata dalla medesima Regione con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 ottobre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 27 ottobre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.