

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **26/2005** (ECLI:IT:COST:2005:26)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **ONIDA** - Redattore: **AMIRANTE**

Udienza Pubblica del **16/11/2004**; Decisione del **12/01/2005**

Deposito del **24/01/2005**; Pubblicazione in G. U. **26/01/2005**

Norme impugnate:

Massime: **29070 29071 29072**

Atti decisi:

## SENTENZA N.26 ANNO 2005

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 ottobre 2003, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 71 del registro dei ricorsi 2003.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Francesco Amirante;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), pubblicata il 13 agosto 2003, che aggiungono, rispettivamente, gli artt. 22-*bis* e 22-*ter*, commi 1, 2 e 3, nella legge regionale n. 32 del 2002.

Sottolinea il ricorrente che il citato art. 22-*ter* - introdotto dall'impugnato art. 2 - nel disciplinare, al comma 1, il reclutamento del personale, indica tra i destinatari anche «le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazione ed enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale presenti nel territorio regionale». Poiché l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali è materia assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *g*, Cost.), la norma sarebbe palesemente illegittima.

Inoltre, quand'anche si vertesse in tema di potestà concorrente, la norma risulterebbe parimenti illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che, nel conferire alle Regioni le funzioni in materia di mercato del lavoro, ha escluso espressamente avviamento e selezione riguardanti le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici, così esprimendo un principio fondamentale.

Sarebbero altresì illegittimi, secondo il ricorrente, anche il secondo ed il terzo comma dell'art. 2 (*recte*: i commi 1 e 2 dello stesso art. 22-*ter*): l'uno, nel disciplinare la richiesta di avviamento a selezione, richiama le amministrazioni di cui al primo comma, mentre l'altro prevede un regolamento che, in quanto destinato alla attuazione della disciplina legislativa anche nella materia di legislazione esclusiva statale, violerebbe l'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Risulterebbe infine in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto lesiva della riserva statale del potere regolamentare in una materia di potestà legislativa esclusiva, anche la norma di cui all'art. 22-*bis* - introdotto dall'art. 1 della legge regionale n. 42 del 2003 - secondo cui un regolamento regionale dovrà attuare la legge nell'intera sua sfera normativa e quindi anche quando siano interessati enti nazionali.

Osserva poi il ricorrente, in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, come tra le pubbliche amministrazioni individuate nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, siano comprese le amministrazioni dello Stato, ivi inclusi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Dal mancato accoglimento del ricorso conseguirebbe che l'organizzazione degli enti pubblici nazionali e le modalità di accesso al rapporto di impiego potrebbero essere diverse da Regione a Regione per cui gli interessati, pur essendo unico l'ente pubblico, incontrerebbero discipline diverse in ragione della collocazione territoriale degli uffici a cui dovrebbero accedere (in violazione dell'art. 3 della Costituzione). Né, infine, si potrebbe pensare ad un effetto non voluto, prodotto dalla tecnica redazionale della norma, poiché la Regione, pur essendo intervenuta nel frattempo sulla legge (legge regionale 24 dicembre 2003, n. 65), ha modificato l'art. 22-*bis*, lasciando immutato l'art. 22-*ter*, così dimostrando che quest'ultima norma non sarebbe il frutto di una svista.

2.— Si è costituita la Regione Toscana chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata. Tali conclusioni sono state confermate anche in una memoria

presentata nell'imminenza dell'udienza, in cui si contesta la riconducibilità della materia alla sfera di competenza statale relativa all'ordinamento ed all'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, sostenendosi, viceversa, che le norme impugnate rientrano nella disciplina del mercato del lavoro, ed in particolare nell'organizzazione del collocamento e delle politiche attive del lavoro, così inserendosi nell'ambito materiale "tutela e sicurezza del lavoro", assegnata alla potestà legislativa concorrente dal novellato art. 117, terzo comma, Cost., che non consentirebbe di distinguere tra mercato del lavoro nazionale e mercato regionale. Esse costituirebbero attuazione della previsione regolamentare contenuta nell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 7 luglio 2000, n. 442 (che prevede, tra l'altro, la disciplina dei criteri organizzativi concernenti le procedure di avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni).

Inoltre, poiché fin dal decentramento amministrativo le Regioni si sono viste riconoscere le competenze per gli interventi sul mercato del lavoro ed hanno esercitato funzioni promozionali a favore dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, dell'orientamento, dell'inserimento al lavoro e degli incentivi alle assunzioni, non sarebbe ora consentito circoscrivere tali competenze entro ambiti più limitati.

Né, del resto, il mancato esercizio del potere regolamentare di cui al citato art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 442 del 2000 da parte dello Stato potrebbe vincolare *sine die* l'esercizio del potere legislativo delle Regioni, in attesa della determinazione dei principî fondamentali.

Infine, il richiamo dell'Avvocatura dello Stato all'art. 2, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 469 del 1997 confermerebbe la tesi difensiva dell'estraneità della materia al tema dell'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali: altrimenti la riserva contenuta in detta norma non avrebbe riguardato i soli uffici centrali delle amministrazioni statali, ma anche gli uffici periferici. Del resto anche l'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 espressamente prevede il principio del decentramento delle procedure di reclutamento.

#### *Considerato in diritto*

1.-- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), i quali inseriscono gli artt. 22-*bis* e 22-*ter* nella legge della Regione Toscana n. 32 del 2002.

Il ricorrente si duole che l'art. 22-*ter* - nel disciplinare, rinviando anche ad un regolamento previsto dall'articolo 22-*bis*, il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni per le qualifiche ed i profili per i quali sia richiesta la sola scuola dell'obbligo facendo riferimento, per identificare le pubbliche amministrazioni, all'elencazione contenuta nel comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) - abbia espressamente ricompreso tra queste le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

Secondo il ricorrente la Regione Toscana avrebbe in tal modo leso le competenze esclusive dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato stesso e degli enti pubblici nazionali.

In subordine il Presidente del Consiglio dei ministri assume che, quand'anche le norme censurate rientrassero in materia di competenza concorrente, sussisterebbe comunque la lesione delle attribuzioni statali perché la legge regionale non si sarebbe limitata a dettare

norme di dettaglio, ma avrebbe determinato principi fondamentali.

2.-- Si rileva, in via preliminare, che nelle conclusioni del ricorso si chiede la caducazione per illegittimità costituzionale degli articoli censurati nella loro totalità, articoli che, come si è detto, hanno una sfera soggettiva di applicazione molto vasta che include tutte le pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, poiché gli atti devono essere interpretati nel loro complesso e quindi le conclusioni vanno considerate alla luce della ragione addotta, l'evocazione da parte del ricorrente di un parametro costituzionale - art. 117, comma secondo, lettera *g*), Cost. - che riguarda soltanto le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali induce a ritenere che il ricorrente abbia chiesto la dichiarazione di illegittimità delle norme in oggetto in quanto applicabili appunto alle amministrazioni ed agli enti suindicati.

Tutto ciò anche per quanto concerne la domanda subordinata, dal momento che il ricorrente, evocando il parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., ha di mira pur sempre le norme in quanto includenti nel loro campo di applicazione i soggetti indicati.

Lo scrutinio e la decisione della Corte trovano quindi precisi limiti nei termini reali in cui il ricorso, al di là della suo tenore letterale, è stato proposto.

3.-- La questione, precisata nel modo che si è detto, è fondata.

Questa Corte ha già affermato che per individuare i contenuti delle "materie" elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, utili elementi possono trarsi anche dalla normativa precedente la modifica stessa, considerata nelle sue sistemazioni e nelle sue valutazioni (cfr. sentenze n. 9 del 2004 e n. 324 del 2003).

Occorre allora richiamare anzitutto le norme, contenute nell'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e nell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 442 del 2000, che già in precedenza riservavano alla pubblica amministrazione il reclutamento del proprio personale disciplinando il relativo avviamento a selezione. Restringendo l'indagine ai dati meno risalenti, la disciplina del reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni è oggetto dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, il cui comma 1, lettera *b*), riguarda proprio il personale per il quale «è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo».

D'altra parte, per quanto concerne il più recente complesso normativo costituito dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), contenente anche la disciplina dei servizi per l'impiego ed in particolare del collocamento, espressamente ne è esclusa l'applicabilità al personale delle pubbliche amministrazioni, salvo il caso di esplicito richiamo (v. art. 6 della legge n. 30 del 2003). La formazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni costituisce quindi - come regola generale - oggetto di disciplina autonoma, rispetto alle norme dei suindicati provvedimenti legislativi.

L'art. 22-ter, oggetto delle doglianze logicamente prioritarie del ricorrente, non si limita ad adeguare la disciplina del testo unico regionale alle più recenti previsioni ed in particolare a quelle relative agli elenchi anagrafici, sostitutivi delle liste di collocamento, ed all'efficacia di autorizzazione dell'atto di avviamento, né regola soltanto la fase dell'incontro tra domanda ed offerta. Essa incide direttamente sui modi del reclutamento e, mediante il regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale reclutamento in relazione al personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese - ed è ciò che rileva ai fini della questione di costituzionalità

come proposta - le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale.

Si deve, pertanto, ritenere che la norma impugnata incida sulla organizzazione amministrativa delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

Né vale osservare che la disposizione regionale non si discosta dal contenuto dell'art. 35, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 165 del 2001, perché la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma.

In aderenza ai termini in cui la questione è stata posta dal ricorrente, come sopra precisati, deve essere dunque dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 42 del 2003, che inserisce l'art. 22-ter nella legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, nella parte in cui include tra i destinatari suoi e del regolamento previsto dall'art. 22-bis le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

Per effetto di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale risulta inammissibile la censura proposta contro l'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 42 del 2003, in quanto, non essendo oggetto di autonome censure, viene meno l'interesse a ricorrere.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), che inserisce l'art. 22-ter, commi 1, 2 e 3, nella legge regionale n. 32 del 2002, nella parte in cui include tra i destinatari suoi e del regolamento previsto dall'art. 22-bis le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale;

b) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 42 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera g), terzo e sesto, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

F.to:

Valerio ONIDA, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 gennaio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

*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.*