

Disciplina del personale pubblico: la Corte amputa gli Statuti speciali (nota a Corte cost. sent. n. 151/2010)

di Luca Nogler* e Riccardo Salomone**

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 2010)

1. La sentenza in commento dichiara l'illegittimità degli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 3 della legge regionale della Valle d'Aosta recante "disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale" con l'argomento che le norme ivi contenute devono essere ricondotte alla materia dell'«ordinamento civile» riservata, come noto, alla competenza esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera l) Cost. Tale esito decisionale è peraltro il frutto di un esile impianto argomentativo che si presta a svariate considerazioni critiche, soprattutto, dal punto di vista sistematico.

Anzitutto, con questa decisione la Corte ha ignorato e, anzi, per così dire, *amputato* una disposizione di rango costituzionale e cioè lo Statuto speciale per la Valle d'Aosta nella parte in cui, con l'articolo 2 lettera a), individua chiaramente una potestà piena regionale nella materia dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e *stato giuridico ed economico del personale*» (il corsivo è nostro).

Invero, forme e condizioni particolari di autonomia legislativa nella definizione della disciplina del proprio personale pubblico, sono esplicitamente garantite alle Regioni e alle Province autonome da tutti gli Statuti speciali, che contengono disposizioni analoghe, se non del tutto identiche, a quella citata poco sopra che richiama espressamente il tema del personale e dei relativi rapporti di lavoro.

Nell'assetto costituzionale originario, questo particolare riparto di competenze legislative destò una serie di problemi applicativi, tutto sommato modesti, con riguardo ai limiti esplicitati dagli stessi Statuti (principi generali dell'ordinamento, norme fondamentali delle riforme economico-sociali, interesse nazionale e armonia con la Costituzione, oltre che obblighi internazionali). In concreto, d'altra parte, raramente le autonomie speciali si erano realmente spinte nella direzione di un'effettiva differenziazione dei trattamenti normativi ed economici dei propri impiegati¹ e, comunque, sempre per profili particolari.

Tale situazione è mutata con l'avvio dell'ormai lunga stagione di riforme del lavoro pubblico, avviata con la legge delega n. 421 del 1992. Non tanto nella prima fase della stessa, malgrado essa avesse investito le tecniche stesse di realizzazione del regime giuridico dell'organizzazione degli uffici e della disciplina e gestione dei rapporti di lavoro; tecniche ispirate al modello del settore privato o, meglio, vista l'impossibilità di configurare un'autonomia privata, costruite sulle categorie del contratto (individuale e collettivo)², dell'obbligazione e del diritto soggettivo. I nodi sono definitivamente venuti al pettine nella fase successiva, allorché la crisi finanziaria dello Stato ha ispirato un ciclo di riforme statali (quello costituito dai provvedimenti cd. Brunetta: legge delega n. 15 del 2009 e decreto n. 150 del 2009)³ finalizzate al contenimento della spesa pubblica, spesso anche nella forma indiretta della predisposizione delle condizioni per realizzare un aumento di produttività

¹ Per una *summa*: A. TROISI, voce *Lavoro pubblico nelle amministrazioni regionali*, in *Dig. Disc. Priv., Agg.*, 474 ss.; oppure A. ZILLI, *Il lavoro pubblico locale tra Stato e Regioni*, in *Quad. Reg.*, 2008, 993 ss.

² Sulla lunga stagione di riforme dell'ultimo ventennio qui si può rinviare alla sintesi di U. CARABELLI, M.T. CARINCI, *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010 e ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

³ Sulle riforme più recenti si vedano, per tutti, i contributi raccolti in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del pubblico impiego*, Napoli, 2009; nonché F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 88/2009.

che, sia detto per inciso, in alcune Regioni e Province autonome era già stato probabilmente realizzato da tempo.

2. A seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, con la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, l'assetto tradizionale della distribuzione di competenze legislative tra Stato e Regioni è stato profondamente innovato e, con riguardo alle autonomie speciali, in linea teorica, lo spazio di differenziazione in merito alla disciplina del proprio personale non poteva certo considerarsi diminuito. Come noto, la riforma costituzionale era stata voluta soprattutto per realizzare un adeguato e duraturo cambiamento dello Stato in senso autonomistico. Questo cambiamento poteva e, forse, doveva, garantire anzitutto la facoltà di scelta da parte delle autonomie speciali circa l'organizzazione dei propri uffici pubblici e la regolazione dei rapporti di lavoro relativi al proprio personale. L'impianto normativo costituzionale prescelto sembrava, del resto, assicurare alla "specialità" sufficienti garanzie⁴. Le ragioni specifiche che l'avevano originata non venivano meno e, anzi, apparivano presenti ed attuali anche nel nuovo sistema costituzionale, costituendo il sostrato essenziale di quelle peculiarità che erano – e, in effetti, ancora sono, fino a prova contraria – connesse alla specialità degli Statuti.

Proprio per questo, non dovrebbe essere lecito oggi argomentare che i "vecchi" Statuti possano essere interpretati alla luce del "nuovo" Titolo V, così da ridimensionarne di conseguenza i profili di specialità⁵. Basti osservare al proposito che l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 stabilisce che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». I tedeschi direbbero che le autonomie speciali possono prendersi l'uva passa dalla torta (*sich die besten Rosinen aus dem Kuchen klauben*)⁶.

Vero è che fin dall'inizio le modalità con cui si doveva realizzare giuridicamente questa *Rosinentheorie*⁷ non erano sufficientemente chiare. Le norme più favorevoli abrogavano quelle statutarie?⁸ Oppure, più semplicemente, ne sospendevano l'efficacia per cui, qualora i nuovi statuti non avessero stabilito nulla in relazione agli istituti "sospesi", si sarebbe espansa di nuovo la vecchia norma?⁹ In verità, la Corte costituzionale è sembrata poi percorrere una strada ancora diversa e, più precisamente, essa ha privilegiato una

⁴ Per questo giudizio, a ridosso della riforma costituzionale del 2001, vedi G. PASTORI, *La nuova specialità*, in questa *Rivista*, 2001, 487 ss. e qui 491 ss.

⁵ A ragione sottolinea questo passaggio R. BIN, *Lavori pubblici: quanto "intangibili" sono le materie enumerate negli Statuti speciali*, in questa *Rivista*, 2011 (in corso di stampa), che osserva come solo una lettura del tutto inconsapevole dei principi che regolano la successione nel tempo della legge generale alla legge speciale potrebbe accreditare una tesi di questo tipo.

⁶ Secondo il Consiglio di Stato, dalla clausola di salvaguardia dell'articolo 10 della legge n. 3 del 2001 si ricava anche un criterio interpretativo per risolvere, in favore della autonomia speciale, i casi dubbi (Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2008, n. 3642). Vedi sul punto anche R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme degli statuti speciali regionali*, in questa *Rivista*, 2008, 1051 ss e qui 1056.

⁷ Sulle conseguenze relative alle funzioni amministrative vedi invece Corte cost. 19 luglio 2004, n. 236 la quale afferma che per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie, competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica.

⁸ Così G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a Statuto speciale*, in *Ist. Fed.*, 2002, 362 e 369, nonché E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. Cost.*, 2002, 3315.

⁹ G. M. SALERNO, *Gli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 11, che parla di "deroga-sospensione".

lettura tale da fondare un regime simile a quello che intercorre tra le leggi interne e le norme comunitarie *self-executing*. Secondo la Consulta, l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 configura una forma particolare di relazione tra disposizioni degli Statuti speciali e disposizioni del Titolo V della seconda parte della Costituzione: un rapporto di preferenza, nel momento della loro applicazione, in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie¹⁰.

Se anche si accetta l'ultima opzione, emerge che il nodo essenziale consiste nel chiarire se, negli spazi che insistono sui profili di disciplina dell'organizzazione degli uffici e del personale pubblico, la l. cost. n. 3 preveda o no "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Risolvere l'interrogativo è quindi decisivo, specie se si considera che la l. cost. n. 3 del 2001 stessa ha innovato proprio i limiti della competenza legislativa regionale esclusiva che comprendono ora (solo) il "rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

In conclusione, se questo assetto fosse da considerare applicabile ai vari ambiti di competenza esclusiva tradizionalmente previste negli Statuti speciali, esso contemplerebbe senz'altro una forma di autonomia più ampia di quella prevista dagli Statuti stessi, se non altro perché verrebbe meno il limite dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica. E, se così fosse, verrebbero meno pressoché tutti i vincoli all'attuazione locale delle riforme nazionali del lavoro pubblico cui si è fatto cenno poco sopra.

3. Se si tiene fermo questo quadro, meraviglia non poco che nel nostro caso la Corte non accenni al problema della chiarissima disposizione contenuta nello Statuto speciale della Valle d'Aosta, né sia sfiorata dall'idea di affrontare apertamente gli aspetti connessi all'interpretazione dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Invero, la decisione in commento pare essere stata scritta senza la necessaria consapevolezza dei percorsi argomentativi appena tracciati e, soprattutto, dei profili che toccano le questioni sottese al rapporto (e al contenzioso) tra Stato e autonomie speciali.

Tra l'altro i problemi ora accennati avevano trovato risposte non univoche nelle pronunce precedenti: chiarire e consolidare una linea interpretativa sarebbe stato di grande importanza. Nella prima decisione attinente a profili di disciplina del personale pubblico resa dalla Consulta dopo la riforma del 2001, vi era stata l'espressa affermazione della scomparsa per le Regioni speciali e le Province autonome dell'obbligo di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Nel ragionamento della Corte tale scomparsa era da riconnettersi all'ampliamento dei margini di intervento del legislatore regionale nelle materie di legislazione c.d. primaria delle autonomie speciali, in ragione proprio di una lettura stringente della previsione dell'art. 10 della l. cost. n. 3. In sintesi: il venire meno del limite era ritenuto coesistente alla riforma del Titolo V¹¹. Non molto tempo dopo, però, la Corte¹² aveva già sconfessato la decisione precedente, argomentando che la disciplina del rapporto di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è attualmente oggetto di contrattazione collettiva e che questo "metodo di disciplina" costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica.

Purtroppo non hanno contribuito alla chiarezza le decisioni successive, spostate, con diversi percorsi argomentativi, sul terreno del rapporto tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni ordinarie¹³. Da questo gruppo di sentenze è scaturita, anzi, una vera e

¹⁰ Vedi Corte Cost., 21 ottobre 2003, n. 314.

¹¹ Così Corte Cost., 24 luglio 2003, n. 274.

¹² Corte Cost., 21 ottobre 2003, n. 314.

¹³ Si veda D'AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrazione e titolo v (parte II) della*

propria torsione interpretativa che produce ancora, come ben testimonia la decisione in commento, i suoi effetti. La decisione simbolo di questa svolta è stata la n. 380 del 2004¹⁴. La Regione (ordinaria) ricorrente lamentava che la norma statale secondo cui ai medici che conseguono il titolo di specializzazione «è riconosciuto, ai fini dei concorsi, l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente» si ponesse in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto il meccanismo di equivalenza ivi individuato incideva su una materia appartenente alla competenza residuale della regione stessa. La Consulta ha replicato nel senso che la norma impugnata attenesse alla disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego. Da ciò è seguito — ecco il punto — che essa doveva ritenersi estranea alla materia dell'«ordinamento civile», perchè la disciplina dei concorsi per l'accesso «per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli articoli 51 e 97 della Costituzione, è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato».

Di qui in avanti, la Corte ha finito così per “schiacciare”, come si dirà meglio innanzi, tutti i profili che attengono alla disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche sulla materia di competenza esclusiva statale dell'«ordinamento civile». Alle autonomie, ordinarie e speciali, resta poco e il poco è tutto concentrato sulla disciplina che concerne i concorsi o, meglio, le modalità di accesso al lavoro pubblico, da ascrivere alla materia innominata dell'organizzazione amministrativa regionale (o provinciale), che rientra come tale nella competenza residuale. In questo senso, la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è senz'altro preclusa allo Stato e, d'altra parte, come ora ha riconosciuto la decisione n. 95 del 2008, l'esercizio della potestà legislativa qui è libero dai vecchi limiti indicati dagli Statuti (interesse nazionale e riforme economico sociali della Repubblica)¹⁵.

Ecco il paradosso, che giunge all'apice con la sentenza n. 189 del 2007, dove si chiarisce che, rispetto alla disciplina che concerne il personale pubblico, i principi che fissati dalla legge statale costituiscono tipici «limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di uguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale»¹⁶. In altre parole: la scelta della cd. privatizzazione operata dalla legge delega n. 421 del 1992 – scelta non sconfessata dalla legislazione cd. Brunetta – impedisce al personale pubblico di Regioni speciali e Province autonome di avere regole proprie e diverse da quelle statali.

4. Sulla linea appena tracciata, anche la decisione in commento insiste sul solo aspetto dell'attinenza della disciplina regionale censurata alla materia dell'«ordinamento civile», come tale riservata all'intervento esclusivo dello Stato. Con riguardo all'articolo 2 della legge della Valle d'Aosta, secondo la Corte il punto centrale è che la disposizione disciplina «il potere dell'amministrazione pubblica di procedere a controlli sullo stato di malattia dei propri dipendenti» e «definisce le fasce di reperibilità, strumentali alla concreta attuazione ed efficacia di quei controlli». In questa misura si tratterebbe di norme che «regolano, quindi, un'espressione del più generale potere di controllo che l'ordinamento

Costituzione, in LPA, 2005, 3 ss e qui spec. 20 e ss. Analoga valutazione emerge altresì dalla analisi svolta da E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, *passim*.

¹⁴ Corte Cost., 14 dicembre 2004, n. 380.

¹⁵ Vedi Corte Cost., 2 aprile 2008, n. 95, ove si dichiara l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui si applica alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, dell'articolo 1 comma 560 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con riguardo alla previsione che le amministrazioni pubbliche, nel bandire prove selettive per l'assunzione di personale a tempo determinato, siano obbligate a riservare una quota non inferiore al 60% del totale dei posti ai soggetti con i quali hanno stipulato contratti di collaborazione coordinata e continuativa per la durata complessiva di almeno un anno.

¹⁶ Corte Cost., 14 giugno 2007, n. 189.

riconosce in capo al datore di lavoro. La fonte di tale potere è il contratto di lavoro laddove si tende a garantire l'interesse della parte datoriale ad una corretta esecuzione degli obblighi del prestatore». Così, trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti di un rapporto contrattuale, la relativa disciplina «deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a Statuto speciale». Lo stesso argomento è riproposto in relazione al successivo comma 3 dell'articolo 2 della legge regionale, che regola gli emolumenti che il lavoratore ha diritto a percepire durante il periodo in cui non può eseguire la propria prestazione lavorativa perché affetto da malattia: «si tratta di un diritto patrimoniale del dipendente che trova la sua unica causa nel rapporto contrattuale che lo lega al datore di lavoro e, non a caso, è disciplinato anche dal codice civile». Invece, rispetto all'articolo 3 della legge della Valle d'Aosta (disciplina dell'esonero dalla prestazione lavorativa per il triennio precedente il raggiungimento dell'anzianità contributiva di 40 anni, con la possibilità di esercitare attività di lavoro autonomo), il punto è ancora che «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».

Ora è evidente che le norme della legge regionale della Valle d'Aosta dichiarate incostituzionali con la decisione in commento si muovevano su un crinale strettissimo¹⁷. D'altra parte la Corte aveva già utilizzato l'argomento che la latitudine dell'intervento statale si potesse legittimare per il carattere sostanzialmente accessorio della disciplina di controlli e sanzioni rispetto ai profili connessi al rapporto di lavoro¹⁸. E' altrettanto chiaro però che, ragionando nei termini della sentenza commentata, si giunge nei fatti ad escludere qualsiasi possibilità di intervento regionale anche sulla organizzazione degli uffici e non solo sulla disciplina dei rapporti di lavoro. I controlli sul lavoratore in malattia, con il relativo trattamento economico e le fasce orarie di reperibilità, più che la causa sospensiva del rapporto individuale, sembrano considerare la rilevanza oggettiva ed organizzativa del fatto. La disciplina dell'esonero, d'altra parte, attiene a ben vedere più al rapporto cessato e al suo eventuale prolungamento in altra forma che non, in senso stretto, al contratto di lavoro e agli obblighi che da questo derivano.

In altri casi, con valutazioni condivisibili, la Corte era stata assai più chiara nello specificare che nella materia dell'«ordinamento civile» non sta e non può stare quanto incide indirettamente o, per così dire, dall'esterno sul rapporto contrattuale: l'ordinamento civile non è in grado di assorbire *in toto* la regolazione dei rapporti intersoggettivi, e tanto meno quella dei rapporti di lavoro pubblico¹⁹. La possibilità di incursioni della competenza regionale nell'area dei rapporti intersoggettivi dovrebbe invece restare sempre ferma, almeno quando ciò sia giustificato da finalità pubbliche connesse allo svolgimento di competenze assegnate alle autonomie e rispondenti a criteri di ragionevolezza²⁰. Né può reggere il richiamo — quasi una clausola di stile — al principio costituzionale di eguaglianza, visto che gran parte della disciplina in questione, nel lavoro privato come in quello pubblico, è rimessa alla negoziazione collettiva e risulta dunque, per definizione, potenzialmente disomogenea tra settore e settore e, quindi, diseguale. E così, in conclusione, la Corte non solo *amputa* gli Statuti, ma trascina il concetto di «ordinamento

¹⁷ Ci sembra assai indicativo, da questo punto di vista, il fatto che A.M. BENEDETTI, *Lavoro privato, lavoro pubblico e "ordinamento civile": quali spazi per le Regioni?*, in *LPA*, 2010, 125 ss. e qui 134, nell'annotare questa stessa sentenza la consideri una decisione che conferma che «tutto ciò che appartiene alla sfera organizzativa del proprio ente può rientrare nella competenza esclusiva regionale, con annessi possibili effetti privatistici indiretti».

¹⁸ Così Corte Cost., 14 ottobre 2005, n. 384.

¹⁹ Così Corte Cost., 16 giugno 2006, n. 233.

²⁰ Corte Cost., 6 novembre 2001, n. 352. Sugli spazi per il diritto privato regionale si veda, per tutti, E. ROPPO, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, in *PD*, 2005, 377 ss.

civile» e, con esso, il diritto privato, al di là di ogni plausibile argomentazione.

* Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento

** Associato di Diritto del lavoro, Università di Trento

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali